

Krakowskie Studia Międzynarodowe

KRYZYS FUNKCJONOWANIA
ORAZ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ
UNII EUROPEJSKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU
Część 1: Zagrożenia, wyzwania i przyszłość
unijnej polityki bezpieczeństwa

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XIV) Kraków 2017



THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise

Krakowskie Studia Międzynarodowe

KRYZYS FUNKCJONOWANIA
ORAZ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ
UNII EUROPEJSKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU
Część 1: Zagrożenia, wyzwania i przyszłość
unijnej polityki bezpieczeństwa

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XIV) Kraków 2017



XIV: 2017 nr 1

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:**

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

Sev Ozdowski, Australia

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor tematyczny/Subject Editor:

Erhard Cziomer

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficyna Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, C 224; 30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficyna@afm.edu.pl

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing: *Oleg Aleksejczuk*

Redaktor językowy/Proofreading: *Kamil Jurewicz, Daria Podgórska, Halina Baszak Jaroń*

Projekt okładki/Cover design: *Igor Stanisławski*

Opracowanie graficzne okładki/Preperation of the project of the cover: *Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2017

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/
The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

Wszystkie numery kwartalnika „Krakowskie Studia Międzynarodowe”
są dostępne w wolnym dostępie (open access).

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

SPIS TREŚCI

- 7 **Erhard Cziomer:** Kryzys funkcjonowania oraz roli międzynarodowej Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Część 1: Zagrożenia, wyzwania i przyszłość polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej w dobie kryzysu. Wprowadzenie

Studia

- 17 **Katarzyna Żukrowska:** Rozwój Unii Europejskiej do 2020 roku a nowe wyzwania globalizacji i konkurencji międzynarodowej z uwzględnieniem roli, miejsca i interesów Polski
- 35 **Ryszard Zięba:** Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej
- 53 **Krzysztof Miszczak:** Przyszłość polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej
- 69 **Marcin Laseń:** Perspektywy utworzenia wspólnej armii europejskiej a kryzys funkcjonowania Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku
- 87 **Beata Molo:** „Wspólna” polityka energetyczna w kontekście tendencji dezintegracyjnych Unii Europejskiej
- 107 **Karina Paulina Marczuk:** Kryzys uchodźczy 2014–2016 – podejścia Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Propozycje działań
- 119 **Piotr Mickiewicz:** Przeciwdziałanie nielegalnej migracji drogą morską do UE. Źródła i potencjalne formy reakcji
- 147 **Ewelina Waśko-Owsiejczuk:** Współpraca polityczna i w zakresie bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych z Unią Europejską po amerykańskich wyborach prezydenckich 2016 r. – kontynuacja czy zmiana?

VARIA

- 169 **Ragnar Leunig:** Transatlantische Beziehungen – Gefährdete Partnerschaft oder Kontinuität?

SPIS TREŚCI

RECENZJE

- 197 **Beata Molo:** Tobias Haas, *Die politische Ökonomie der Energiewende. Deutschland und Spanien im Kontext multipler Krisendynamiken in Europa* [Springer VS, Wiesbaden 2017, 357 s.]
- 201 **Małgorzata Kudzin-Borkowska:** Mieczysław Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992–2015* [Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, 540 s.]

SPRAWOZDANIA

- 207 **Marcin Lasoń:** Sprawozdanie z pobytu badawczego w Narodowym Centrum Studiów nad Pokojem i Konfliktem, Uniwersytet Otago, Dunedin, Nowa Zelandia
- 211 **Informacje dla autorów**
- 213 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

Erhard Cziomer

prof. zw. dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych,
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**KRYZYS FUNKCJONOWANIA ORAZ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ
UNII EUROPEJSKIEJ W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU.
CZĘŚĆ 1: ZAGROŻENIA, WYZWANIA I PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI
BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ W DOBIE KRYZYSU.
WPROWADZENIE**

Dwa numery „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” (KSM) przygotowane w 2017 r. zawierają pogłębione analizy i oceny przyczyn, istoty i następstw postępującego w ostatnich dwóch latach kryzysu Unii Europejskiej (UE). Nawiązują one tematycznie do numerów, które ukazały się w latach 2014–2016, a omawiały między innymi: strategiczne oraz gospodarcze aspekty współpracy transatlantycznej¹, współzależności bezpieczeństwa globalnego i transatlantyckiego² oraz problemy współpracy Polski z Niemcami w UE³. Liczne kryzysy i napięcia UE nie

¹ Por. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 2 *Transatlantycka współpraca ekonomiczna i jej globalne implikacje*, red. E. Cziomer; KSM 2014, nr 4, red. E. Cziomer, *Strategiczny wymiar współpracy transatlantycznej w XXI w.*

² Por. Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1 i nr 2, red. E. Cziomer: *Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. Część 1: Globalny i transatlantycki wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer; *Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. Część 2: Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego*, red. E. Cziomer.

³ Por. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1 i nr 2: *Znaczenie nowej roli międzynarodowej Niemiec dla współpracy polsko-niemieckiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Część 1:*

są sprawą nową w ponad sześćdziesięcioletniej historii istnienia zinstytucjonalizowanej integracji europejskiej (1957–2017), ponieważ od chwili przyjęcia traktatów rzymskich 1957/1958 miały one z reguły charakter wewnątrzspółnotowy. Sytuacje kryzysowe w przeszłości (np. kryzys wspólnej polityki rolnej w latach 60. czy też odrzucenie Traktatu konstytucyjnego dla Europy w 2005 r.) były z reguły rozwiązywane wspólnie przez instytucje europejskie w Brukseli oraz państwa członkowskie. Dochodziło to do skutku w wyniku długich negocjacji oraz uzgodnień kompromisowych dla obu stron. Proces reformowania i poszerzania UE, zwłaszcza w latach 2004–2013, o państwa Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, doprowadził z jednej strony do umocnienia roli i pozycji międzynarodowej UE jako reprezentanta 28 państw członkowskich, ale z drugiej – nie udało się zniwelować wewnętrznych dysproporcji rozwojowych oraz różnic społeczno-gospodarczych, a w konsekwencji także zróżnicowanych interesów politycznych między poszczególnymi kategoriami państw członkowskich: rdzenia w Europie Zachodniej (głównie Francji, Niemiec, Włoch i Beneluksu – założycieli EWG), państwami północnej i południowej Europy, a zwłaszcza z nowymi państwami członkowskimi z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej po 2004 r. Organy oraz Instytucje UE w Brukseli nie zawsze potrafiły współdziałać harmonijnie z poszczególnymi kategoriami państw członkowskich⁴. Nie bez znaczenia były także wyolbrzymione aspiracje oraz oczekiwania ze strony państw członkowskich, a zwłaszcza ich szerokich kręgów i grup społecznych, wobec zdolności do rozwiązania trudnych problemów gospodarczo-finansowych Brukseli dla dobra całej UE.

W XXI w. coraz większy wpływ na rozwój UE wywierały dwie kwestie: proces globalizacji oraz jej najbliższe i dalsze sąsiedztwo – Europa Wschodnia i Rosja, Afryka Północna, Bliski i Środkowy Wschód. Ze względu na znaczący udział w gospodarce i handlu światowym, rozbudowę współpracy z Chińską Republiką Ludową (ChRL) oraz innymi państwami i rynkami wschodzącymi, zwłaszcza w Azji, UE stała się „graczem globalnym”⁵. Ta nowa rola międzynarodowa UE wymagała od niej większego zaangażowania się w problemy globalnej polityki oraz zrównoważonego rozwoju na wszystkich kontynentach.

Zarówno doświadczenia związane z przygotowaniem koncepcji i redakcji naukowej numerów KSM z lat 2014–2016, jak i badania i bieżąca obserwacja uczestnicząca, umożliwiają zasygnalizowanie tu wybranych zagrożeń, kryzysów i wyzwań, z których pewne elementy zostaną rozwinięte przez autorów obu części „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”. W tym kontekście do największych zagrożeń i wyzwań dla rozwoju wewnętrznego, polityki bezpieczeństwa

Polska i Niemcy w Unii Europejskiej, red. E. Cziomer; *Znaczenie nowej roli międzynarodowej Niemiec dla współpracy polsko-niemieckiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Część 2: Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej oraz polityki wschodniej Unii Europejskiej w kontekście kryzysu ukraińskiego*, red. E. Cziomer.

⁴ Por. szerzej: K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011.

⁵ Zob. R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

stwa i współpracy międzynarodowej UE w dobie kryzysu można zaliczyć przede wszystkim:

- zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne terroryzmu islamskiego;
- trudności dalszego rozwoju WPZBIO UE oraz budowy przyszłego kształtu armii europejskiej;
- wyzwania współpracy transatlantyckiej w kontekście działań nowej administracji USA po wyborach prezydenckich 2016 r.;
- kryzys strefy euro oraz jej rola i miejsce w przyszłej UE;
- następstwa Brexitu dla utrzymania spójności całej UE;
- masowy napływ nielegalnych uchodźców oraz trudności jego rozwiązania w ramach UE;
- rolę i funkcję eurosceptycznych oraz antyunijnych partii oraz ruchów politycznych;
- poszukiwania nowego modelu współpracy UE do 2025 r.;
- wyzwania i znaczenie współpracy UE z Rosją i Turcją;
- stanowisko wybranych państw członkowskich wobec kryzysu UE.

Zasygnalizowane wyżej wybrane zagrożenia, wyzwania i kryzysy UE będą w roku 2017 przedmiotem interdyscyplinarnej naukowej analizy badaczy polskich i zagranicznych.

Dział *Studia KSM* 2017, nr 1 otwiera artykuł Katarzyny Żukrowskiej: *Rozwój Unii Europejskiej do 2020 roku a nowe wyzwania globalizacji i konkurencji międzynarodowej z uwzględnieniem roli, miejsca i interesów Polski*. Autorka przedstawia w nim szeroko ogólne uwarunkowania przesłanki kryzysu UE od początku drugiej dekady XXI w., jak również scenariusze jego rozwiązania w oparciu o założenia „planu Junckera” z marca 2017 r. Skłania się do tezy, iż generalnie można się liczyć ostatecznie przyjęciem scenariusza piątego, w którym najważniejszym elementem reformy będzie utrzymanie oraz wzmocnienie strefy euro jako zasadniczego ogniwa decyzyjnego dla zreformowanej do 2025 r. UE. Byłby to scenariusz dla Polski, pozostającej poza strefą euro, bardzo niekorzystny. Stąd też autorka w zakończeniu konstatuje, że w takim przypadku „...Marginalizacja Polski w UE będzie prowadzić do ograniczenia wzrostu gospodarczego, spowolnienia zmian strukturalnych, a przede wszystkim będzie skutkować osamotnieniem państwa na arenie międzynarodowej. Wszystko to może w konsekwencji przełożyć się na zerwanie gwarancji, które Polska ma obecnie ze strony UE i NATO”.

W drugim artykule: *Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, Ryszard Zięba szczegółowo omawia trudności towarzyszące powstaniu i ewolucji Wspólnej Polityki Zagranicznej Bezpieczeństwa i Obrony (WPZBiO) UE. Dużo miejsca poświęca wypracowaniu i opublikowaniu 28 czerwca 2016 r. nowego dokumentu zatytułowanego „Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej”. Stała się ona nieaktualna poprzez Brexit,

czyli zwycięstwo w referendum brytyjskim 23 czerwca 2016 r. przeciwników członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE. Bez tak ważnego pod względem polityczno-wojskowym kraju sprawa ożywienia WPZBiO UE stała się kolejnym raz pod znakiem zapytania. Jak podsumowuje autor „...Generalnie trzeba zauważyć, że Unia Europejska jako całość nie stoi w obliczu zagrożenia militarnego z zewnątrz. To wzmacnia coraz częstsze postawy pacyfistyczne, zwłaszcza w Europie Zachodniej, i powoduje brak zainteresowania budowaniem zapowiadanej już traktatem z Maastricht wspólnej obrony. Wprawdzie obecnie, pod rządami Traktatu z Lizbony, Unia posiada klauzulę sojuszniczą typu *casus foederis* na wzór sojuszu polityczno-wojskowego, jednak trudno sobie wyobrazić wspólną akcję obronną w sytuacji niedysponowania wspólnym unijnym systemem obronnym. Oznacza to, że w grę wchodzi tylko pomoc zbrojna udzielana przez poszczególne państwa członkowskie i NATO. Właśnie poleganie na gwarancjach Sojuszu Północnoatlantyckiego przez większość (łącznie 23) państw należących równocześnie do NATO i UE zniechęca dziś Unię jako całość do budowania własnego systemu obronnego. Bezpieczeństwo jest jednak stałą potrzebą, a zatem należy się troszczyć o nie również w przyszłości – mieć perspektywę jego zapewnienia w hipotetycznej sytuacji wycofania się USA z Europy czy tylko osłabienia NATO”.

Z artykułem powyższym koresponduje analiza Krzysztofa Miszczaka *Przyszłość polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*. Autor przedstawia wnikliwie wielkie oczekiwania oraz trudności związane z przygotowaniem oraz praktyczną realizacją współpracy polityczno-wojskowej instytucji oraz państw członkowskich w ramach WPZBiO UE. W końcowej części swej analizy autor przedstawia raczej pesymistyczną wizję dalszego rozwoju WPZBiO UE, stwierdzając między innymi: „...Unia jako jeden z istotnych aktorów globalnej polityki bezpieczeństwa zamierza dzisiaj aktywnie wzmocnić swoją rolę na arenie międzynarodowej. Temu ma służyć instrument Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony tej organizacji. Proces aktywizacji takiej polityki spowodowany jest przyspieszonym rozpadem obecnego porządku międzynarodowego. Zarysy nowego się jeszcze nie pojawiły. Dominacja Stanów Zjednoczonych od czasu zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. jest osłabiona. W konstelacji polityki międzynarodowej przybiera na sile obszar azjatycki. Struktura suwerennych państw chyli się ku upadkowi. Terror, niekontrolowalne rzeki uchodźców, rozpadające się państwa i sojusze napędzają spiralę chaosu i strachu. Ogólnoświatowy przekaz cywilizacyjno-kulturowy tzw. starego Zachodu już nie funkcjonuje i stracił swoją polityczno-religijną atrakcyjność. Te fundamentalne zmiany pogłębiają niepokój o strategiczne bezpieczeństwo państw Unii Europejskiej, wzmocniony dodatkowo kryzysem liberalnego modelu demokracji państw Europy Zachodniej, ale również samego modelu polityczno-gospodarczego UE i widmem jej rozpadu. Pierwszym zwiastunem tego negatywnego procesu jest opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię, jedno z państw założycielskich”.

Problematykę bezpieczeństwa polityczno-militarnego UE kończy artykuł Marcina Lasonia *Perspektywy utworzenia wspólnej armii europejskiej a kryzys funkcjonowania Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, w którym autor szczegółowo przedstawia różne projekty, koncepcje i przesłanki powołania do życia armii europejskiej. Formuluje nawet tezę, że kryzysy UE mogą paradoksalnie przyspieszyć utworzenie armii europejskiej – projektu, którego nie zdołano zrealizować w toku 60 lat rozwoju integracji europejskiej. Autor uzasadnia to w zakończeniu następująco „Ostatnie pytanie bardzo trafnie stawiają [...] cytowani już Piwnicki i Klejn: «Najważniejsze pytanie dla Unii dotyczy, czy chce pozostać organizacją międzynarodową niezdolną do konkurencji w świecie wielu mocarstw, czy przeistoczyć się w konfederację i dalej w federację?»⁶. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie zależy od państw członkowskich, ale i czynników zewnętrznych, takich jak np. kryzys ekonomiczny, który wpłynął na znaczące obniżenie nakładów na obronność, a tym samym utrudnił drogę do uzyskania tożsamości i autonomiczności w dziedzinie obronności. Z drugiej jednak strony kryzys poczucia bezpieczeństwa, związany z terroryzmem i migracją, sprzyja podejmowaniu tego typu inicjatywy. Społeczeństwa państw członkowskich mogą być otwarte na argumenty, że armia europejska będzie lepszym strażnikiem wspólnych granic czy realizatorką misji poza granicami Unii. Niezależnie od tego, że zawierają one pewne uproszczenie, to mogą być skuteczne w dotarciu do obywateli. Trzeba to robić w sposób rozważny, tak by nie zniszczyć tej idei już na początku, zamierzając realizować ją zbyt pośpiesznie. Tak właśnie można postrzegać podejmowane obecnie kroki w ramach rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Stwarzają one szansę na rozwinięcie jej do wspominaanej unii obronnej ze wspólną armią jako celu, który, chociaż odległy, to pozostaje na horyzoncie. «Może później», jak o powstaniu armii mówił premier Belgii, stanie się szybciej, jeśli USA zdecydowałyby się ograniczyć swe zaangażowanie w Europie, a państwa członkowskie musiałyby wypełnić stworzoną w ten sposób próżnię bezpieczeństwa. Kryzys funkcjonowania Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku stwarza nie tylko wiele zagrożeń, ale i szans dla procesu integracji europejskiej”.

Beata Molo w artykule *Wspólna polityka energetyczna w kontekście tendencji dezintegracyjnych Unii Europejskiej* podjęła się analizy problematyki bezpieczeństwa energetycznego UE. Autorka po prezentacji genezy i ewolucji polityki energetycznej od powstania EWG w 1957/1958 r. do chwili obecnej koncentruje się na analizie sporu między instytucjami wspólnotowymi w Brukseli oraz państwami członkowskim o zakres wzajemnych kompetencji w odniesieniu do kwestii praktycznej realizacji polityki energetycznej, które nie są jasno i jednoznacznie zdefiniowane w prawie UE. Dużo miejsca poświęca aktualnym kontrowersjom między Niemcami i Austrią a instytucjami wspólnotowymi i nie-

⁶ Za: G. Piwnicki, A. Klejn, *Dylematy instytucjonalne Unii Europejskiej na progu XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 4, s. 291.

którymi państwami członkowskimi, w tym również Polską, wokół budowy drugiej nitki inwestycji Gazpromu – Nordstreamu 2 z Rosji przez Bałtyk do Niemiec oraz rozbudowy przepustowości jego nitki OPAL z Niemiec do Austrii. W podsumowaniu autorka podkreśla, że: „...Proces uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii Europejskiej utrudniają zróżnicowane interesy poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza największych konsumentów energii, jak Niemcy, które częstokroć podejmują decyzje o współpracy z Federacją Rosyjską (niemieckie koncerny energetyczne z Gazpromem) przy realizacji określonych projektów, istotnych z perspektywy własnego bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, jak projekt gazociągu Nord Stream 2, które niemniej jednak stoją w sprzeczności z celami unii energetycznej UE. Podobnie kontrowersyjna decyzja Komisji Europejskiej, dotycząca zwiększenia wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL przez Gazprom, prowokuje do pytań o konsekwencję Komisji Europejskiej w działaniach na rzecz zwiększania bezpieczeństwa dostaw. Stanowi także odzwierciedlenie zasadniczych sporów w Unii Europejskiej dotyczących wyzwań i celów polityki energetycznej UE, a zwłaszcza bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do UE i znaczenia alternatywnych wobec rosyjskich szlaków dostaw surowca”.

Znaczne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa UE w zakresie politycznym, ekonomiczno-finansowym, społecznym, humanitarnym i w wielu innych dziedzinach przynosi problem masowej nielegalnej migracji do UE. Problem powyższy podejmuje dwóch autorów. Karina Paulina Marczyk w artykule *Kryzys uchodźczy 2014–2016 – podejścia Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Propozycje działań* syntetycznie omawia podejścia do tej kwestii ze strony Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przedstawia podstawy prawne, kompetencje oraz próby rozwiązania problemu masowej nielegalnej imigracji w aspekcie globalnym przez ONZ oraz regionalnym przez UE. Działania powyższe nie są wystarczające, a wiele kwestii istotnych dla rozwiązania powyższego problemu pozostaje całkowicie otwartych. Autorka w posumowaniu konkluduje, że: „...Fala uchodźców i imigrantów, napływających masowo do Europy zwłaszcza w latach 2014–2016, stawia władze państw i organizacji międzynarodowych – takich jak Unia Europejska i Organizacja Narodów Zjednoczonych – przed koniecznością zajęcia stanowiska i podjęcia działań, które zmierzać będą do ograniczenia bądź rozwiązania kwestii kryzysu uchodźczego. Ogół działań, które są podejmowane przez te organizacje można podzielić na operacyjne, tj. pomocowe i doraźne, które zmierzają zwłaszcza do szerokiej dystrybucji pomocy humanitarnej; administracyjne, czyli mające charakter regulacji prawnych; współpracę międzynarodową oraz działania o charakterze politycznym. To, czy przyniosą one spodziewane rezultaty będzie zależeć przede wszystkim od tego, czy państwa członkowskie będą je realizować”.

Natomiast Piotr Mickiewicz w obszernym artykule *Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji drogą morską do UE. Źródła i potencjalne formy reakcji przed-*

stawia, przytaczając liczne materiały źródłowe, genezę, ewolucję oraz wyzwania towarzyszące nielegalnej migracji drogą morską do UE od początku XXI w. Zagadnienie powyższe nabrało szczególnego znaczenia ponownie w wyniku narastającej fali masowej i nielegalnej migracji od 2014 r., zwłaszcza do Włoch i Grecji. Kryzys powyższy wymaga od wszystkich państw członkowskich UE solidarności i współpracy, czego jednak do połowy 2017 r. nie udało się wprowadzić w życie. Warto w tym kontekście przedstawić ocenę autora podaną w podsumowaniu: „Zwalczanie nielegalnego przerzutu osób drogą morską – ze względów technicznych – jest zadaniem skomplikowanym, z założenia nieefektywnym i kosztownym. Potencjalni nielegalni imigranci, jak i organizujący przerzut mogą wykorzystywać liberalny charakter zapisów prawa morza w odniesieniu do swobody żeglugi i uprawnień kontrolnych służb państwowych. Z tego względu koncepcja przeciwdziałania temu zjawisku powinna charakteryzować się kompleksowym podejściem, mającym na celu zwiększenie efektywności przedsięwzięć kontrolnych. Najpoważniejszym problemem jest odniesienie się do zasadności prowadzenia działań o charakterze humanitarnym, ukierunkowanych na ratowanie życia na morzu, gdyż szczytna idea stała się orężem przemytników i nielegalnych imigrantów. Stąd bierze się konieczność, aby operacje zwalczające proceder nielegalnego przerzutu osób w sposób racjonalny oddzielać od akcji ratowniczych. Praktyka prowadzenia akcji ratowniczej nie powinna także zwalniać od obowiązku oceny zasadności podjęcia takowych działań i stosowania wszelkich, dopuszczalnych prawem, konsekwencji nieuzasadnionego wzywania pomocy lub żądania jej udzielenia”.

Ostatni artykuł działu *Studia, Współpraca polityczna i w zakresie bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych z Unią Europejską po amerykańskich wyborach prezydenckich 2016 r. – kontynuacja czy zmiana?* pióra Eweliny Waśko-Owsiejczuk stanowi, próbę obiektywnego spojrzenia na stanowisko nowego prezydenta USA – Donalda Trumpa w kwestii zasadniczych problemów współpracy transatlantyckiej oraz znaczenia NATO w polityce bezpieczeństwa USA. W podsumowaniu autorka w sposób wyważony przedstawia to następująco: „...Po raz pierwszy prezydent supermocarstwa postawił interes finansowy nad interesem geostrategicznym, czym wywołał zdumienie nawet w szeregach swojej partii. Przywódców UE niepokoiło również «prorosyjskie» stanowisko Trumpa, które zwiastowało ochłodzenie relacji na linii Waszyngton–Bruksela, złagodzenie sankcji wprowadzonych po aneksji Krymu, a nawet wspólne działania USA i Rosji na rzecz rozpadu Unii Europejskiej. Nagły zwrot w deklaracjach i działaniach nowego prezydenta USA, który w niespełna 100 dni od objęcia urzędu zdołał «pokochać» NATO, docenić sojuszników europejskich, a Unii Europejskiej życzył jak najlepiej⁷, zaskakuje i wywołuje wiele pytań. Decyzja o bombardowaniu

⁷ M. Landler, *From 'America First' to a More Conventional View of U.S. Diplomacy*, „The New York Times”, 1.03.2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/01/us/politics/national-security-foreign-policy-white-house.html> [dostęp: 23.05.2017].

bazy w Syrii, wywołała kolejne pytania, tym razem o stosunki USA z Rosją. Czy USA i Europa znowu mówią «jednym głosem»? Czy znowu mają wspólne cele i wartości, tych samych wrogów i przyjaciół? Dlaczego Trump nagle zmienił zdanie? W optymistycznym scenariuszu można zakładać zbawienny wpływ doświadczonych w kwestiach politycznych i wojskowych doradców na nowego prezydenta USA. Pesymistyczny scenariusz zakłada, że Trump jeszcze nie jeden raz zmieni zdanie w kluczowych z punktu widzenia polityki zagranicznej sprawach i wycofa się ze składanych deklaracji i sojuszy”.

W dziale *Varia* zamieszczamy analizę Ragnara Leuniga *Transatlantische Beziehungen – Gefährdete Partnerschaft oder Kontinuität?* (Stosunki transatlantyckie – zagrożone partnerstwo lub kontynuacja); relacja ta obejmuje: genezę i ewolucję stosunków od 1945 do 3 września 2001 r.; narastanie różnicy interesów przy utrzymywaniu partnerstwa w okresie prezydentur G.W. Busha i B. Obamy 2001–2016, relacje USA i Europy w kontekście strategii prezydenta D. Trumpa – „America First”, perspektywy stosunków transatlantyckich. Autor prognozuje stopniowe pogłębienie się różnicy interesów politycznych i gospodarczych między USA a UE w kontekście między innymi wzrostu znaczenia ChRL oraz innych państw i rynków wschodzących, zwłaszcza w Azji Południowo-Wschodniej.

W dziale *Recenzje* znalazły się omówienia ciekawej pracy Tobiasa Haasa *Die politische Ökonomie der Energiewende. Deutschland und Spanien im Kontext multipler Krisendynamiken in Europa* (pióra Beaty Molo) oraz książki Mieczysława Stolarczyka *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992–2015* (autorstwa Małgorzaty Kudzin-Borkowskiej. W dziale *Sprawozdania* zamieszczamy relację z pobytu naukowo-badawczego prof. Marcina Lasonia w Nowej Zelandii.

STUDIA

Katarzyna Żukrowska

prof. zw. dr hab., Instytut Studiów Międzynarodowych,
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**ROZWÓJ UNII EUROPEJSKIEJ DO 2020 ROKU
A NOWE WYZWANIA GLOBALIZACJI I KONKURENCJI
MIĘDZYNARODOWEJ Z UWZGLĘDNIENIEM ROLI, MIEJSCA
I INTERESÓW POLSKI**

Wprowadzenie

Unia Europejska to największe ugrupowanie integracyjne w świecie: zrzesza w swych strukturach 28 państw, 19 państw posługuje się wspólną walutą euro, ponadto 30 państw europejskich w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) tworzy jednolity rynek¹. UE ma swój budżet, zasilany ze źródeł własnych, finansowanych przez państwa członkowskie. Powołała do życia Europejski Bank Centralny. W ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych współpracuje z innymi bankami centralnymi. W ramach utworzonej jeszcze na mocy traktatów rzymskich Unii Celnej, prowadzi wspólną politykę handlową. Unia Celną nie ogranicza się do państw członkowskich, obejmuje dodatkowo Turcję, Andorę, San Marino, Guernsey, Jersey, Wyspę Man, Akrotiri i Dhekelię. UE jest dodatkowo stowarzyszona z 24 państwami, 2 umowy tego typu są w procesie ratyfikacji, a 7 – w trakcie negocjacji. Ponadto UE podpisała umowy o wolnym handlu z 8 rynkami, 9 takich umów jest w procesie ratyfikacji, 19 kolejnych

¹ Są to państwa członkowskie UE oraz Norwegia, Islandia i Liechtenstein. Szwajcaria zawarła z UE podobną, ale odrębną umowę, na zasadach bilateralnych.

jest negocjowanych. Z 20 rynkami UE podpisała umowy o współpracy gospodarczej innego typu, 9 takich umów jest w trakcie ratyfikacji, a 5 kolejnych jest negocjowanych. Jak wynika z tych prostych statystyk, UE jest ważnym ośrodkiem gospodarczych stosunków międzynarodowych. Kolejne państwa starają się o członkostwo, równocześnie jednak UE boryka się z wewnętrznymi problemami. Niniejszy tekst stawia sobie za cel pokazanie problemów wewnętrznych stojących przed polityką gospodarczą UE i prób ich rozwiązania oraz polaryzacji interesów państw członkowskich i miejsca Polski w tym kontekście.

Lista problemów gospodarczych UE

UE boryka się z poważnymi problemami. Po pierwsze musi określić swoją przyszłą politykę – wybrać między poszerzaniem integracji a jej pogłębianiem. Możliwe rozwiązania zawarto w pięciu scenariuszach przedstawionych przez Jean-Claude’a Junckera na uroczystym jubileuszowym szczycie w Rzymie z okazji 60-lecia integracji europejskiej, a właściwie traktatów rzymskich. Scenariusze te dają wybór między²:

- kontynuacją dotychczasowej drogi integracji;
- ograniczeniem integracji wyłącznie do rynku wewnętrznego;
- pozostawieniem możliwości wyboru państwom członkowskim: te państwa, które chcą robić więcej – robią więcej, te które chcą robić mniej – robią mniej;
- koncentracją na wybranych celach: robić mniej, ale lepiej;
- ambitnym scenariuszem polegającym na robieniu więcej i w gronie wszystkich.

Nie jest przesądzone, którą drogą UE pójdzie w przyszłości. Przeciek informacji do prasy niemieckiej sugerował, że wszyscy „maruderzy”, znajdujący się poza strefą euro, będą zmobilizowani do włączenia się do unii walutowej. Bruksela jednak tej informacji zaprzecza. Jeśli okazałaby się ona prawdziwa, wskazywałoby to na scenariusz ostatni. Na razie państwa spoza UGiW, w tym Polska, obawiają się, że najbardziej prawdopodobny jest scenariusz trzeci, co oznaczałoby w praktyce usankcjonowanie kilku prędkości w UE. Takie rozwiązanie z czasem oznaczałoby powstanie jądra decyzyjno-finansowego i obrzeży speryferyzowanych, dryfujących za jądrem i niemających wpływu na proces decyzyjny. Nie jest to dobra perspektywa dla żadnego z państw członkowskich UE.

Drugi problem UE, Brexit, jest wielopłaszczyznowy i nie ogranicza się wbrew pozorom tylko do określenia wzajemnych przyszłych relacji między UE i Wielką Brytanią. W tym przypadku chodzi o zakres dostępu Wielkiej Brytanii

² White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for EU27 by 2025, EC COM(2017) 2025 of 1 March 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf [dostęp: 22.05.2017].

do rynku UE oraz państw członkowskich UE do rynku brytyjskiego, jednak nie dotyczy to wyłącznie, jak można by sądzić, wymiany handlowej, ale obejmuje cztery swobody transferów w ramach rynku wewnętrznego. Wielka Brytania zanim stała się członkiem Wspólnot Europejskich w 1973 r. była członkiem EFTA. Należy dodać, że EFTA z UE tworzą Europejski Obszar Gospodarczy (EOG). Oznacza to cztery swobody transferu między państwami EFTA i UE. Wielka Brytania, decydując się na Brexit, podawała kilka powodów, wśród najważniejszych można wymienić: (1) wkłady do budżetu ogólnego UE³; (2) opieszałość UE w zawieraniu umów o wolnym handlu z państwami trzecimi, a w szczególności tymi, do których przenosi się produkcja (chodzi tu przede wszystkim o rynki azjatyckie, ale też i negocjowaną, a następnie zawieszoną po 15 rundach umowę między UE i USA – TTIP)⁴; (3) nadmierną regulację przepisów w UE⁵; (4) ograniczoną konkurencję i nadmierną interwencję w polityce gospodarczej UE i państw członkowskich; (5) ograniczony wpływ na proces podejmowania decyzji w UE; (6) potrzebę odzyskania kontroli nad napływem imigrantów na rynek brytyjski.

Sprawą otwartą jest, na ile krytyczne opinie nt. członkostwa w UE decydujące o Brexicie były prawdziwe i na ile można je przez Brexit szybko zmienić. Nie ulega wątpliwości, że problem ten jest ani prosty, ani nie może być szybko rozwiązany. Nie będzie to też proces bezbolesny i bez kosztów. Niemniej jednak same negocjacje i niewiadomy z góry wynik rozmów powodują pewne konsekwencje dla samej UE. Jedną z nich jest dość skomplikowana kwestia budżetu UE, co obejmuje zarówno ustalenie budżetu na 2018 r., jak i przygotowanie kolejnej Wieloletniej Perspektywy Finansowej (WRF) na lata 2021–?⁶. Wielkiej Brytanii również grozi rozpad: Szkocja rozważa organizację referendum na temat autonomii i tym samym pozostania w UE. Irlandia Północna opowiada się za połączeniem z Republiką Irlandii, członkiem UE. Takie decyzje będą oznaczały rozpad Zjednoczonego Królestwa. Otwartą kwestią jest to, czy UE przeżyje wyjście Wielkiej Brytanii, jednak dla Wielkiej Brytanii wyjście z UE będzie silnym ciosem w gospodarkę⁷.

³ Szacowano, że Wielka Brytania płaci Brukseli £340 rocznie w przeliczeniu na gospodarstwo, co przeciwstawiano £3000 korzyści w skali rocznej. Wkłady do budżetu ogólnego UE porównywano do połowy wydatków Wielkiej Brytanii na sektor edukacji, co oznacza wielkość rzędu £350 mln, *From Brussels with love. The multi-billion-euro exit charge that could sink Brexit talks. A bitter argument over money looms*, „The Economist”, 11.02.2017.

⁴ Wielka Brytania po wyjściu z UE będzie mieć wolną rękę przy zawieraniu umów o liberalizacji handlu z USA, Chinami, Indiami itp., M. Dunin-Wąsowicz, *Addressing the strategic meaning of TTIP*, [w:] *TTIP in Retreat? Evaluating the strategic significance of transatlantic free trade*, red. M. Dunin-Wąsowicz, Warszawa 2017, s. 18.

⁵ Po Brexicie Wielka Brytania będzie mogła kształtować swoją politykę edukacyjną, zatrudnienia, zdrowia i bezpieczeństwa – niezależnie od ośrodków UE.

⁶ Okres obowiązywania każdej WRF (zgodnie z traktatem lizbońskim od 5 do 7 lat) jest ustalany odrębną uchwałą. Przyjęto, że na ogół jest to 7 lat.

⁷ *Free exchange. Looking East. France can learn from the success of German reforms, but not duplicate them*, „The Economist”, 27.05–2.06.2017, s. 63.

Trzecim problemem nękaącym UE jest kryzys strefy euro, a w szczególności kilku jej gospodarek. Obecny stan realizacji kryteriów konwergencji w państwach członkowskich przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Ocena stanu realizacji kryteriów konwergencji w państwach UE, Pakt Stabilności i Wzrostu, maj 2017

Ocena	Państwa objęte procedurą nadmiernego deficytu	Państwa nieobjęte procedurą nadmiernego deficytu (ramię prewencyjne)
Bez pogłębionego przeglądu	Wielka Brytania	Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry
Brak nierównowagi		Finlandia
Nierównowaga	Hiszpania	Niemcy, Irlandia, Holandia, Słowenia, Szwecja
Nadmierna nierównowaga	Francja	Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Włochy, Portugalia
Makroekonomiczne nierównowagi są rozwiązywane w ramach programu wspierającego stabilizację	Grecja	

Źródło: European Semester, Situation May 2017, EC, Brussels, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-economy-explained/graphs-economic-topics/european-semester-situation-may-2017_en [dostęp: 24.05.2017].

Sytuacja jest dość przejrzysta, jeśli chodzi o ogólny obraz polityki fiskalnej w krajach członkowskich UE. Otwartą kwestią pozostaje pytanie, czy ograniczenia budżetowe są jedynym źródłem populizmu w Europie, czy za źródło można raczej uznać w tej sferze złą strukturę wydatków, kształtowaną bardziej przez krótkookresowe cele rządzących polityków, a nie długookresowe cele rozwoju. Nie ma zgodności między państwami członkowskimi UE, czy należy wprowadzić wspólną politykę fiskalną, czy skupić się na bardziej restrykcyjnym przestrzeganiu wyznaczonych w tej dziedzinie celów i ograniczyć się do polityki monetarnej. Jak wiadomo, obie polityki są ze sobą ściśle powiązane: przestrzeganie założeń polityki fiskalnej silnie wspomaga politykę monetarną i na odwrót. Rozdzielenie tych polityk jest ukłonem w kierunku „Europy ojczyzn”, jednak wykazany brak konsekwencji w egzekwowaniu kryteriów fiskalnych wobec większych państw członkowskich (Francji i Niemiec) na początku UGiW wpłynął na zmiękczenie polityki fiskalnej w wielu państwach członkowskich UE. Obecnie kontrola została wzmożona i przeglądy w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu zostały uzupełnione dodatkowymi przepisami oraz przeglądami o szerszym charakterze w ramach Semestru Europejskiego, stosowanymi od 2011 r.

Czwartym problemem UE jest ograniczona reakcja na rekomendacje Komisji Europejskiej w ramach corocznej procedury Semestru Europejskiego,

wprowadzonej w 2011 r.⁸. Zalecenia KE mają na celu wprowadzenie odpowiednich korekt do polityki gospodarczej, fiskalnej, czy (w przypadku państw spoza UGiW) monetarnej, a także przeprowadzenie odpowiednich reform strukturalnych, które z jednej strony mają stworzyć warunki ułatwiające realizację kryteriów konwergencji, z drugiej zaś – poprawić konkurencyjność rynku UE jako całości. Nie wchodząc w szczegóły, rynek UE nie jest konkurencyjny, co wiąże się z polityką interwencji, prowadzącą do utrzymywania miejsc pracy w sektorach tracących konkurencyjność z powodu relatywnie wysokich kosztów pracy. W wielu państwach UE stosuje się politykę zwiększania płac szybciej, niż rośnie wydajność w określonych sektorach. Działanie takie spowalnia proces zmian strukturalnych, zwiększa wydatki państwa na dziedziny nieefektywne, wpływa na ograniczenie konkurencyjności. W długim okresie tworzy to problem „trudny politycznie do rozwiązania”.

Tabela 2. Trzy główne państwa pochodzenia uchodźców zwracających się o pomoc w UE w 2016 r. Państwa o najwyższej i najniższej statystyce oraz Polska

Pierwsze			Drugie			Trzecie		
Unia Europejska								
Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%
Syria	405 620	57	Irak	65 765	9	Afganistan	61 820	9
Szwecja								
Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%
Syria	44 915	65	Erytrea	6120	9	Ukraina	6005	12
Liechtenstein								
Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%
Somalia	15	31	Chiny	10	29	bezpaństwowcy	5	12
Austria								
Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%
Syria	18 775	59	Afganistan	4445	14	Irak	2640	8
Polska								
Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%	Państwo	Liczba	%
Rosja	130	33	Ukraina	95	24	Syria	45	11

Źródło: *EU member states granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016*, <http://www.west-info.eu/pdf/3-26042017-ap-en> [dostęp: 12.05.2017].

Piątym problemem UE jest fala uchodźców z Afryki Północnej i jej pochodne⁹. Największa ich grupa pochodzi z Syrii, państwa objętego otwartym

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, 2017 European Semester. Country Specific Recommendations, Brussels 22.05.2017, COM(2017) 500 final, https://ec.europa.eu/info/files/2017-european-semester-communication-country-specific-recommendations_en [dostęp: 22.05.2017].

⁹ Pochodne fali uchodźców to: brak jednomyślności w sprawie rozwiązania tego problemu, brak wspólnej polityki, koordynowanej na poziomie UE, nierównomierne koszty świadczenia pomocy uchodźcom, destabilizacja polityczna.

konfliktem zbrojnym (57%), na drugim miejscu jest Irak (9%) i Afganistan (9%), następnie Erytrea (5%), bezpaństwowcy, Somalia i Iran (każda grupa po 2%) i pozostałe państwa (14%). Wielkości bezwzględne i względne napływu uchodźców do UE przedstawia tabela 2.

Szóstym problemem jest brak stabilności w bezpośrednim sąsiedztwie państw UE, tzn. aneksja Krymu przez Rosję w 2014 r., oznaczająca złamanie prawa międzynarodowego i ustaleń dotyczących nienaruszalności granic Ukrainy i będąca początkiem konfliktu zbrojnego między Rosją a Ukrainą. Państwa UE zaangażowały się w rozwiązanie konfliktu, czego dowodem są dwa porozumienia z Mińska: z 5 września 2014 (Rosja, Ukraina i OBWE z reprezentacją Donbasu i obwodu Ługańska) oraz 11 lutego 2015 r. (Rosja, Niemcy, Francja i Ukraina). Wobec Rosji UE zastosowała sankcje gospodarcze, polityczne i wizowe¹⁰. Inicjatorem sankcji były Stany Zjednoczone (podtrzymał je nowy prezydent Donald Trump). W przypadku UE są one przedłużane na kolejne okresy – w marcu 2017 r. zapadła decyzja o ich przedłużeniu na kolejne 6 miesięcy, tzn. do września 2017 r.¹¹.

Dodatkowo UE jest konfrontowana z szeregiem innych wyzwań (terroryzm, problemy demograficzne: przyrost naturalny, starzenie się społeczeństw, ograniczona konkurencyjność gospodarek, relatywnie niski poziom przedsiębiorczości itp.). Wymienionych sześć problemów jest w stanie zachwiać fundamentem UE, budowanym od czasu rozpoczęcia procesu integracji europejskiej. Można jednak przypuszczać, że mogą one przynieść również pozytywny skutek, to znaczy zmobilizować państwa członkowskie UE do działania.

Rozwiązania instytucjonalno-prawne i ich skuteczność

W pierwszym rzędzie UE musi znaleźć odpowiedź na pytanie, który z zaproponowanych pięciu scenariuszy wybrać i zastosować. Ten wybór może sprzyjać rozwiązaniu kilku problemów wewnętrznych. Niemniej jednak wiele kwestii jest trudnych ze względu na znaczenie w nich odpowiedniej sekwencyjności. Jak np. można ustalić budżet UE na 2018 r., kiedy nie są znane wynegocjowane warunki Brexitu? Ramy finansowe 2014–2020 zakładają określoną kontrybucję ze strony Wielkiej Brytanii. Można przyjąć, że negocjatorzy UE ustalą transfery na rzecz budżetu ogólnego UE do końca 2020 r., zakładając wstrzymanie transferów na rzecz Wielkiej Brytanii, na poziomie różnicy między przewidywanymi wpłatami Wielkiej Brytanii do budżetu i transferami na jej rzecz. Wynegocjowanie ta-

¹⁰ *EU sanctions against Russia over Ukraine crisis*, European Union Newsroom, https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en [dostęp: 12.04.2017].

¹¹ *EU prolongs sanctions over actions against Ukraine's territorial integrity until 15 September 2017*, European Council. Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/13-eu-sanctions-ukraine-integrity> [dostęp: 12.04.2017].

kiego rozwiązania jest trudne, ale nie niemożliwe. W innym przypadku trzeba będzie renegocjować budżety dla lat 2018–2020, których ramy ogólne zostały ustalone i przyjęte dla obecnie trwającej siedmioletniej perspektywy finansowej. UE zasadniczo ma plany dotyczące zmian. Obejmują one zakończenie tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego (pełną liberalizację transferu usług) oraz uzdrowienie strefy UGiW. Działania w tym zakresie są prowadzone¹².

W 2015 r. podjęto decyzję dotyczącą sposobu zakończenia procesu tworzenia unii gospodarczej i pogłębienia unii walutowej. Proces ten zaplanowano w dwóch fazach.

Pierwsza faza (1 lipca 2015 – 30 czerwca 2017) oznaczała „pogłębianie przez działanie”. Zakładano tu, że zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie, korzystając z dostępnych środków, instrumentów, warunków i przepisów, będą dążyły do optymalnego wykorzystania możliwości, jakie tworzą im do integracji obowiązujące traktaty. Celem było poprawienie konkurencyjności związane z konwergencją struktur gospodarczych państw członkowskich UE, dokończenie procesu tworzenia unii finansowej, osiągnięcie stanu, w którym politykę fiskalną UE można określić jako odpowiedzialną zarówno na poziomie państw narodowych, jak i UGiW. Działaniom tym powinien towarzyszyć proces poprawy demokratycznego planowania i rozliczania realizowanych projektów.

Druga faza zaplanowana została od 1 lipca 2017 r. i odnosi się do zakończenia procesu tworzenia UGiW. W tej fazie proces konwergencji stanie się bardziej zobowiązujący państwa członkowskie, co wynika ze wspólnie przyjętych ustaleń, którym nadano określoną formułę instytucjonalno-prawną. Przyjęte przepisy oznaczają dokładniejszą kontrolę spełniania kryteriów konwergencji, co oznacza dodanie dodatkowych parametrów objętych sprawozdaniami (wielkość bezrobocia, reformy strukturalne) oraz przyjęcie dodatkowych wskaźników, które odpowiadają modelowym wynikom służącym do oceny. Postęp w zakresie przyjęcia wspólnych standardów i wysiłki ich utrzymania po ich osiągnięciu będą warunkiem uczestnictwa państw UGiW w mechanizmie absorpcji szoku strefy euro w drugiej fazie, czyli po 1 lipca 2017 r. Faza ta ma być zakończona najpóźniej w 2025 r. (nie określono tego precyzyjnie).

Ostatnia, trzecia faza wejdzie do realizacji automatycznie po zakończeniu fazy drugiej¹³. Rzeczywista, pogłębiona unia walutowa zapewni stabilne i prosperujące miejsce wszystkim obywatelom państw UE, którzy będą posługiwali się wspólną walutą. Te warunki zadecydują, że wspólna waluta stanie się pożądanym środkiem płatniczym dla pozostałych członków UE i zmobilizuje ich do dołączenia po spełnieniu określonych warunków.

¹² Five Presidents Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union, Brussels, 22.05.2015, European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf [dostęp: 12.04.2017].

¹³ Takie warunkowe określenie daty rozpoczęcia kolejnej fazy stosowano w przypadku traktatu z Maastricht i etapów dochodzenia do UGiW.

Na wiosnę 2017 r. w raporcie podsumowującym fazę pierwszą i stanowiącym rozpoczęcie fazy drugiej przedstawiony zostanie odpowiedni dokument wskazujący niezbędne posunięcia warunkujące działania w kolejnej fazie. Przejście do fazy drugiej odbędzie się automatycznie i nie będzie wymagało dodatkowego zatwierdzenia.

Kolejne kroki dla fazy pierwszej przewidywały:

W przypadku Unii Gospodarczej – silny impuls dla konwergencji, tworzenia miejsc pracy i wzrostu, czego elementem były:

- utworzenie z systemu UGiW Instytucji Konkurencyjności;
- wzmocnienie mechanizmów realizacji procedur braku równowag makroekonomicznych;
- przywiązanie większej wagi do zatrudnienia i kwestii socjalnych;
- lepsza koordynacja polityk gospodarczych w ramach udoskonalonego Semestru Europejskiego.

W przypadku unii finansowej – zakończenie procesu tworzenia unii bankowej:

- utworzenie mechanizmu mostu finansującego w ramach Funduszu Jednego Prawa (Single Resolution Fund – SRF)¹⁴;
- wykonanie działań umożliwiających ochronę SRF;
- zgoda na skuteczny system zabezpieczający wspólne depozyty;
- poprawienie skuteczności instrumentu bezpośredniej rekapitalizacji banków w Europejskim Mechanizmie Stabilizacji (ESM);
- wprowadzenie unii rynku kapitałowego¹⁵;
- wzmocnienie Europejskiego Systemu Zarządzania ryzykiem¹⁶.

Wymienione działania są zgodne z kierunkiem polityki w zakresie finansów międzynarodowych, uzgodnionym przez ministrów finansów i szefów banków centralnych na szczycie G-7 w Bari 12–13 maja 2017 r.

Unia fiskalna

Planuje się powołanie nowego ciała doradczego wyspecjalizowanego w problemach fiskalnych. Rada taka byłaby w stanie dostarczać niezależnych ocen na poziomie UE. Oceny te dotyczyłyby np. efektów wydatkowania środków z budżetu i wpływu tych wydatków na gospodarkę, realizacji zaleceń UE przez poszczególne państwa, co w szczególności powinno koncentrować się na polityce

¹⁴ *Banking union: Single resolution fund on schedule for 1 January 2016*, European Council. Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/30-banking-union-single-resolution-fund-for-1-january-2016> [dostęp: 12.04.2017].

¹⁵ Plan działania w tym zakresie został przyjęty w 2015 r., *Capital Markets Union: an Action Plan to boost business funding and investment financing*, European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5731_en.htm [dostęp: 23.05.2017].

¹⁶ Problem będzie rozważany 29.05.2017 r. przez Parlament Europejski, European Systemic Risk Board, <https://www.esrb.europa.eu/home/html/index.en.html> [dostęp: 25.05.2017].

fiskalnej, ale nie ograniczać się do niej. Rekomendacje Rady powinny być tak sformułowane, aby można je było wykorzystać do podejmowania odpowiednich decyzji przez Komisję Europejską w kontekście faz opracowywania Semestru Europejskiego. Nie wyklucza się również powołania innych instytucji dla UGiW, takich jak Parlament, Minister Finansów czy Minister Spraw Zagranicznych. Powraca również koncepcja budżetu strefy euro, odrębnego od budżetu państw spoza euro. Dwa budżety zastąpiłyby obecny budżet ogólny UE.

Budowanie odpowiedzialnych demokratycznych struktur i wzmacnianie instytucji

Oprócz powołania nowych instytucji, o których wspomniano wcześniej, przewidyje się przyjęcie nowych rozwiązań dla instytucji już działających, obejmujące:

Wzmocnienie i doszlifowanie Semestru Europejskiego:

- Reorganizacja Semestru w dwóch następujących po sobie fazach, gdzie w pierwszej fazie koncentracja działań objęłaby państwa należące do UGiW i dotyczyła problemów uniwersalnych, wspólnych dla tych państw; druga faza objęłaby kwestie specyficzne, charakteryzujące gospodarki poszczególnych państw.

Wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad procesem realizacji Semestru Europejskiego:

- Plenarna debata w Parlamencie Europejskim nt. rocznych dynamik wzrostu gospodarczego zarówno przed, jak i po ich opublikowaniu przez KE w Przeglądach Rocznych, za czym powinny iść dyskusje nt. rekomendacji sformułowanych dla poszczególnych państw członkowskich;
- Więcej systematycznego współdziałania między KE a parlamentami narodowymi państw członkowskich dotyczącego budżetów państw i zaleceń formułowanych przez Komisję w sprawie stosowanej polityki gospodarczej;
- Więcej systematycznych konsultacji i zaangażowania rządów i narodowych parlamentów oraz partnerów społecznych przed przedstawieniem do publicznej wiadomości Reform Narodowych i Programów Stabilizacji.

Zaplanowane działania w tym zakresie obejmują:

- wzrost wagi współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi;
- wzmocnienie kierowniczej roli Eurogrupy;
- podjęcie działania na temat konsolidacji reprezentacji na zewnątrz państw UGiW;
- zintegrowanie w ramach prawa europejskiego Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu, odpowiednich części przepisów dotyczących Paktu Euro-plus, a także porozumienia międzyrządowego nt. Funduszu Jednego Prawa (SRF).

Faza druga skoncentrowana ma być na tworzeniu nowoczesnej i zintegrowanej architektury UGiW. W przypadku unii gospodarczej, konieczne jest sformalizowanie i wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zasad obowiązywania procesu konwergencji. W przypadku unii fiskalnej niezbędne staje się wprowadzenie funkcji makroekonomicznej stabilizacji dla UGiW. Zakłada się, że będzie to możliwe do osiągnięcia w przypadku zbliżenia się do siebie struktur gospodarczych poszczególnych państw członkowskich. Jeśli chodzi o wzmocnienie instytucji demokratycznych i ich funkcji przedstawicielskich, planuje się to osiągnąć przez zintegrowanie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (ESM) z przepisami UE i powołanie instytucji Skarbu UGiW rozliczającego się na poziomie UE. Szczegółowego planu działania należy oczekiwać po zamknięciu fazy pierwszej. Będzie on zawierał informacje o tym, co i w jakim czasie będzie tworzone w UE, jakie warunki będą musiały spełnić państwa spoza UGiW, aby do niej dołączyć, i jakie konsekwencje będą wyciągane wobec państw UGiW, które łamią wspólnie przyjęte przepisy.

Jeśli chodzi o wybór między wspomnianymi wcześniej pięcioma scenariuszami dla UE, to po uwzględnieniu informacji zawartych w przywoływanym raporcie o kończeniu procesu tworzenia unii gospodarczej, wybór stanie się łatwiejszy.

Tabela 3. Pięć scenariuszy dla UE i ich konsekwencje dla integracji

Scenariusz	Konsekwencje
Scenariusz kontynuacji	Przyjmuje się i realizuje rozwiązania sprzyjające wzrostowi i zapobiegające szokom. Obejmuje to nadzór finansowy, zrównoważenie finansów publicznych, rozwój rynków kapitałowych.
Scenariusz ograniczający integrację do rynku wewnętrznego	Integralność euro i potencjał uniemożliwiający reakcję w przypadku ryzyka związanego z reakcją na zagrożenie.
Scenariusz, w którym ci co chcą, robią więcej	Pogłębiona współpraca w zakresie podatków i standardów społecznych.
Scenariusz, w którym robi się mniej, ale lepiej	Podjęcie działań prowadzących do konsolidacji strefy euro i zagwarantowania jej stabilności.
Scenariusz robienia więcej razem	Utworzenie unii gospodarczej, finansowej i fiskalnej, zgodnie z koncepcją przedstawioną w Raporcie Pięciu Prezydentów.

Źródło: M. Buti, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-03-07_group50_marcobuti.pdf [dostęp: 12.04.2017].

Zgodnie z socjologicznymi teoriami dotyczącymi siły sprawczej i politycznymi koncepcjami wielopoziomowego zarządzania najprawdopodobniejszy wydaje się scenariusz piąty. Trudno jest jednak wykluczyć scenariusz pierwszy, trzeci i czwarty. Najmniej prawdopodobny wydaje się scenariusz drugi, w którym cofa się integrację do czterech swobód. Nie wyklucza się, że przyszły scenariusz dla Europy będzie stanowił mieszankę elementów z kilku podanych koncepcji.

Polaryzacja interesów przy ustalaniu budżetu ogólnego i WRF (2021–?)

Negocjacje budżetów rocznych wywołują duże dyskusje. Skala tych dyskusji została zmniejszona przez wprowadzenie reformy zasad finansowania UE w ramach dwóch Pakietów reform finansów publicznych UE (Delors I i Delors II)¹⁷. Jednym z posunięć w ramach tych reform było przyjęcie początkowo Wieloletniej Perspektywy Finansowej (WPF), którą po traktacie lizbońskim zastąpiono Wieloletnimi Ramami Finansowymi (WRF). Przyjęcie dłuższych okresów finansowania i określenie pewnych zasad alokacji obowiązujących w danym okresie ułatwia procedurę przyjmowania budżetu. Obecnie – w sytuacji planowanego wyjścia z UE Wielkiej Brytanii i braku jej kontrybucji zasilających budżet UE – temperatura negocjacji może ponownie wrosnąć.

Dużym problemem są daty rozpoczęcia negocjacji WRF, ze względu na nałożenie się procedury negocjacji warunków Brexitu z końcówką trwania obecnych WRF. Obecne WRF – a właściwie ich negocjowanie, jeszcze w 2011 r., kiedy padła propozycja dwóch budżetów dla strefy euro i państw spoza strefy euro, wskazało, że państwa strefy euro uzyskują z budżetu więcej środków niż do budżetu wpłacają. Tę brakującą różnicę uzupełniają państwa spoza strefy euro, co sprowadza się do transferów z Wielkiej Brytanii, ponieważ pozostałe państwa są beneficjentami netto transferów z budżetu ogólnego UE¹⁸. Będzie to oznaczało jeszcze większą polaryzację interesów niż dotychczas. Przejrzyste linie podziału można zawsze było prześledzić w przypadku państw beneficjentów polityki spójności, zwolenników wspólnej polityki rolnej (WPR) czy państw korzystających z dofinansowania inwestycji poprawiających np. dywersyfikację źródeł dostawy energii.

Trudno przewidywać, w jakim kierunku pójdzie UE w przyszłości, można jednak przypuszczać, że mimo warunków, które mogą ograniczać transfery z budżetu UE do państw członkowskich – UE będzie nadal atrakcyjna z wielu powodów. Zagrożenia z zewnątrz dla państw UE w krótkim czasie nie zostaną zapewne zredukowane. Wspólna polityka i decyzje dotyczące umów o wolnym handlu stanowią dla państw członkowskich atrakcyjne rozwiązanie. Ma to szczególne znaczenie w warunkach zróżnicowania rozwojowego oraz zarządzania wielopoziomowego – jeśli z obu tych warunków państwo członkowskie potrafi skorzystać. Polska była państwem, którego gospodarka z tych dwóch wartości, jakie niesie integracja z UE, skorzystała. Dodatkowym ważnym warunkiem były transfery z budżetu UE. Polska stała się największym beneficjentem transferów, mimo stosowania pułapów ograniczających je do określonego procentu PNB. W przypadku Polski było to 3,8%¹⁹. Transfery mogą ulec znacznej redukcji, po

¹⁷ K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 79–103.

¹⁸ Eadem, *Kto może zyskać, a kto może stracić na podziale budżetu ogólnego Unii Europejskiej na dwie części*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2013, nr 3 (39), s. 8–16.

¹⁹ Eadem, *Budżet ogólny..., op. cit.*, s. 285.

wyjściu Wielkiej Brytanii z UE i stworzeniu dwóch budżetów dla państw UGiW i państw spoza niej. Perspektywa taka może być również wkalkulowana w interesy państw, które dotąd zwlekały z decyzją o dołączeniu do UGiW, co powinno się przełożyć na przyspieszone decyzje dotyczące wprowadzenia wspólnej waluty. Można założyć, że dwuletni okres stabilizowania kursu w mechanizmie ERM-2, po podjęciu decyzji o dołączeniu do UGiW spowoduje, że „maruderzy” spoza grona państw posługujących się wspólną walutą spojrzą na euro bardziej przychylnie, żeby nie powiedzieć – z pożądaniem. „Ucieczka do przodu” państw UGiW może odgrywać rolę czynnika silnie stymulującego pozytywne nastawienie do wspólnej waluty.

Przyjęte rozwiązania finansowe w warunkach Brexitu mogą wbrew wszystkiemu służyć konsolidacji interesów. Oczywiście procesy społeczne i towarzyszące im decyzje polityczne nie są proste. Pod dużym znakiem zapytania stawia się ich zgodność z wymogami stawianymi przez racjonalnie myślących ekonomistów, zwłaszcza kiedy są one konfrontowane z falą politycznego populizmu w wielu państwach członkowskich UE – starych i nowych. Jednak strategia „ucieczki do przodu” może zrobić swoje. W takim przypadku decyzja może być podjęta na prostej zasadzie: lepszy wróbel w garści niż kanarek na dachu, czyli przekładając to na transfery do i z budżetu ogólnego: lepiej dostać mniej środków – niż nie dostać nic.

Ograniczona jeszcze wiedza dotycząca kierunku, w jakim pójdzie Europa, może w pewnym stopniu być skonkretyzowana przez uwzględnienie wspólnych deklaracji podczas szczytu G-7 w Taorminie. Przyjęto trzy dokumenty: Komunikat przywódców²⁰, Plan działania skupiony na ludziach, innowacjach, zdolnościach i sile roboczej²¹ oraz Plan drogowy stworzenia warunków dla odpowiedzialnego włączenia kobiet do życia społecznego²². Wcześniej w Bari, na szczycie ministrów finansów państw G-7, przyjęto dokumenty dotyczące kwestii finansowych i monetarnych (Komunikat ministrów finansów i prezesów banków centralnych²³, Plan działania dla polityki dotyczącej wzrostu i pokonywania nierówności²⁴, Promocja najlepszych praktyk w przypadku transferu pieniędzy i wartości transferu usług sektora finansowego²⁵, Deklaracja w sprawie ograniczenia przestępstw podatkowych i pozostałych nielegalnych transferów

²⁰ G-7 Taormina leaders' communiqué, 27.05 2017, European Council. Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/27-g7-leaders-communique/> [dostęp: 27.05.2017].

²¹ G-7 People-centered action plan on innovation, skills and labor, *ibidem*.

²² G-7 Roadmap for a gender-responsive economic environment, *ibidem*.

²³ Communiqué G7 Finance Ministers and Central Banks' Governors Meeting, Bari, Italy, 12–13.05.2017, G7 2017 Italia, <http://www.g7italy.it/en/documenti-ministeriali> [dostęp: 27.05.2017].

²⁴ Bari Policy Agenda on growth and inequalities, *ibidem*.

²⁵ Promoting best practices in the money or value transfer services sector. G-7 Framework, *ibidem*.

finansowych²⁶). W obu przypadkach – w Taorminie i Bari – oprócz reprezentacji państw uczestniczących w szczytach obecni byli przedstawiciele UE i EBC, a także MFW, Banku Światowego, EBOiR oraz OECD. Dokumenty przyjęte na obu spotkaniach wskazują, w jakim kierunku pójdą działania UE.

Jaki jest związek przyjętych przez G-7 deklaracji i ustaleń ze scenariuszami dla UE? Tylko pozornie te dwie kwestie są niezależne od siebie. W praktyce ustalenia G-7 wyznaczają kierunek działania dla UE i państw UE (Francji, Niemiec, Włoch) oraz Wielkiej Brytanii, USA, Kanady i Japonii. Będą też brane pod uwagę przez państwa członkowskie MFW czy OECD. Po pierwsze, będzie to oznaczało kontrolę transferów, które mogą być wykorzystane dla finansowania działań ugrupowań terrorystycznych. Po drugie, będzie to prowadziło do ściślejszej współpracy w kwestii ograniczenia unikania płacenia podatków. Po trzecie, przyjęte ustalenia dotyczą pomocy dla państw rozwijających się, co obejmuje odbudowę, tworzenie warunków dla włączenia gospodarek do głównego nurtu, a także rozwiązanie problemu żywności i jej bezpieczeństwa. Po czwarte, odpowiedź na wyzwanie, jakim jest dla G-7 kwestia zrównoważonego wzrostu, obejmuje zmiany strukturalne gospodarek, przygotowanie sfery edukacji, badań rozwojowych, innowacji i tworzenie międzynarodowych sieci współpracy, gwarantujących poprawę i utrzymanie konkurencyjności w warunkach globalizacji. Po piąte, wiele uwagi poświęcono bezpieczeństwu, co można przenieść na politykę państw UE w kwestiach zagrożeń (terroryzm, broń chemiczna, naruszanie granic) i przestrzegania prawa oraz praw człowieka.

Nałożenie pięciu scenariuszy dla UE i postanowień G-7 oznacza, że UE będzie dążyła do realizacji piątego scenariusza. Wybór ten wynika nie tylko z postanowień G-7 w sprawie rozwiązań przyjętych przez ministrów finansów i prezesów banków centralnych, ale znajduje też wsparcie w postanowieniach przyjętych w Taorminie. Pytanie nadal jest jednak otwarte: jak to osiągnąć w warunkach silnej polaryzacji interesów, a także narastania fali populizmu w państwach europejskich (Austria, Węgry, Holandia, Polska i Francja)?

Niebezpieczna dla państw spoza UGiW może być realizacja scenariusza, w którym przyszła integracja będzie obejmowała państwa, które będą posługiwały się wspólną walutą. Ma to duże znaczenie w warunkach przeciągającego się kryzysu strefy euro, atrakcyjność dołączenia do wspólnej waluty jest dość ograniczona. Świadczy o tym niski poziom poparcia społeczeństw tych państw dla wspólnej waluty. Badania opinii publicznej w Polsce wskazują wyraźną przewagę przeciwników takiego rozwiązania (ok. 30% za i 70% przeciw). W tej sytuacji, jeśli integracja będzie ograniczona do rdzenia państw posługujących się wspólną walutą, Polska pozostanie w gronie państw w strefie wpływów Rosji, podobnie jak to ma miejsce z byłymi republikami ZSRR. Różnica sprowadzać się będzie do tego, że Polska nadal będzie członkiem UE, choć derogacja w przy-

²⁶ G-7 Bari Common Declaration on fighting tax crimes and other illicit financial flows, *ibidem*.

jęciu wspólnej waluty może wiązać się z wprowadzeniem terminu nowej deklaracji o przystąpieniu do unii walutowej. Druga różnica w stosunku do byłych republik radzieckich to członkostwo Polski w NATO. W ten sposób dochodzimy do kolejnego problemu, jakim jest miejsce i rola Polski w UE oraz możliwości realizowania jej interesów narodowych.

Miejsce i rola Polski oraz możliwość realizacji własnych interesów

Polska w swoich relacjach z UE ogranicza możliwość szybkiego dołączenia do rdzenia integracji. Z pozycji lidera wśród państw z grupy pokomunistycznych, który wyznaczał kierunek zmian, na pewnym etapie integracji spada na pozycję marudera, państwa plasującego się na obrzeżach, żeby nie powiedzieć peryferiach integracji europejskiej. Ta pozycja i relacje z UE będą rzutowały na dynamikę rozwoju polskiej gospodarki w najbliższej przyszłości. Będą też miały wpływ na miejsce Polski w UE. Brexit tworzy naturalne warunki dla poprawy pozycji Polski w relacjach z takimi państwami jak Niemcy i Francja. Mogłoby to prowadzić do reaktywowania roli Trójkąta Weimarskiego, gdzie Polska w naturalny sposób reprezentowałaby interesy państw, które dołączyły do UE po 1989 r. Tak niestety się nie dzieje. Brak również perspektyw na poprawę tych relacji w najbliższym czasie. Marginalizacja Polski w tej sferze widoczna jest chociażby w 2017 r., kiedy spotkanie ministrów odpowiedzialnych za integrację europejską w krajach Trójkąta Weimarskiego, odbyło się bez udziału przedstawiciela Polski.

Polska od 2004 r., a nawet wcześniej, bo od 1989 r., poprawiła swoją pozycję konkurencyjną, w 2017 r. utrzymała pozycję państwa, wobec którego nie stosuje się procedury nadmiernego deficytu²⁷. Ocenia się, że zalecenia (CSR – Country Specific Recommendations) formułowane w corocznych przeglądach Komisji Europejskiej w ramach Semestru Europejskiego – realizowane są w ok. 20% (ocena realizacji zaleceń z lat 2011–2014 była wyższa i sięgała ok. 40%²⁸). Jest to najniższy poziom realizacji zaleceń od czasu, kiedy rozpoczęto przeglądy w ramach Semestru Europejskiego. W pełni zrealizowano tylko 2% zaleceń, postęp zasadniczy odnotowano w 15% zaleceń, w 40% zaleceń dostrzeżono pewien postęp w realizacji. W przypadku 34% – postęp jest oceniany jako ograniczony, a w przypadku 9% – stwierdzono całkowity brak postępu²⁹.

Ograniczony stan realizacji zaleceń Komisji Europejskiej nakłada się na procedury wynikające z działań Komisji Weneckiej i jej raportów na temat

²⁷ Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2017 Convergence Programme of Poland, Brussels, 22.05.2017, COM(2017) 520 final.

²⁸ CSR implementation in Poland. Annual assessment of CSR by year, EC, May 2017.

²⁹ *Ibidem*.

zmian wprowadzanych w polskim prawodawstwie i instytucjach demokratycznych³⁰. W warunkach braku wyraźnej i skutecznej strategii Polski dotyczącej kierunków budowania koalicji międzynarodowej w ramach UE (czy szerzej w regionie), która mogłaby wspierać polską politykę zagraniczną, pomagać w realizacji polskich interesów narodowych, państwo może pozostać w izolacji od głównych nurtów działania obserwowanych w UE, czy szerzej w Europie. Oznacza to osłabienie pozycji kraju i w dłuższej perspektywie odbije się na rozwoju gospodarki.

Na 2017 r. prognozy dla polskiej gospodarki są dobre. Oznacza to przyspieszenie dynamiki wzrostu gospodarczego, niski, choć rosnący trend w spadku inflacji, relatywnie niski poziom bezrobocia (kolejny rekord niskiej stopy bezrobocia – prognozowany na 4,4% w 2018 r.), zrównoważony stan ryzyka itp. Pojawiają się też korzystne prognozy wzrostu, biorące jednak pod uwagę możliwość pogorszenia się zaufania inwestorów (wzrost ryzyka) – może to skutkować ograniczeniem decyzji inwestorów prywatnych. Rozwój infrastruktury publicznej może napotkać barierę dostaw siły roboczej w części sektorów. Planuje się, że deficyt budżetu w 2017 r. osiągnie poziom 2,9% PNB. Dług publiczny, zgodnie z prognozami, ma wzrosnąć z 54,4% w 2016 do 55,0% do końca 2017 r. Niemniej podkreśla się, że oceny długu i deficytu niosą ze sobą pewne zastrzeżenia, związane z nadal wysokim, choć powoli zmniejszającym się udziałem długu publicznego denominowanego w obcych walutach³¹.

W interesie Polski jest kontynuacja zmian strukturalnych gospodarki, obejmuje to również sektor węgla. Statystyki wykazują spadający popyt (import) u głównych odbiorców polskiego eksportu węgla. Przenosi się to na dalsze ograniczenie opłacalności produkcji, wynikające ze wzrostu kosztów przy spadającym poziomie cen sprzedaży. Utrzymanie kopalni oznacza potrzebę wzrostu dotacji dla sektora. Nie jest to jedyny problem, kolejny związany jest z potrzebą rozwiązania problemu dywersyfikacji dostaw źródeł energii, w tym realizacji zalecenia KE w sprawie udziału w strukturze energii źródeł odnawialnych. W Polsce kwestia ta w ostatnich dwóch latach zeszła na dalszy plan. Kolejnym problemem jest marginalizacja Polski w UE, stanowiąca konsekwencje zmian w instytucjach (np. Trybunał Konstytucyjny) i przepisach prawnych (np. wybory sędziów do KRS). Podejmowane działania oznaczają odchodzenie od rozwiązań

³⁰ Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session, CDL-AD(2016)001-e, Venice, 11–12.03.2016, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e) [dostęp: 12.04.2017].

³¹ Poland. Investment recovery and private consumption set to fuel growth, s. 102–103, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecfin_forecast_spring_110517_pl_en.pdf; https://ec.europa.eu/info/files/assessment-2017-convergence-programme-poland_en; https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en [dostęp: 27.05.2017].

gwarantujących płynne działanie demokracji i prowadzą do koncentracji władzy. Równolegle postępuje wprowadzanie przepisów, które ograniczają konkurencję i eliminują działanie mechanizmów rynkowych (przykładem są apteki, które mogą być prowadzone tylko przez dyplomowanych aptekarzy, przepisy dotyczące drukarni, ograniczenie handlu w weekendy). Związek z rachunkiem ekonomicznym ma też skrócenie wieku emerytalnego, reforma szkolnictwa czy wzrost wydatków budżetowych. Podejmowane działania idą w przeciwnym kierunku, niż wynikałoby to z zaleceń KE. Są również przeciwieństwem decyzji podejmowanych w innych państwach UE.

Marginalizacja Polski w UE będzie prowadzić do ograniczenia wzrostu gospodarczego, spowolnienia zmian strukturalnych, a przede wszystkim będzie skutkować osamotnieniem państwa na arenie międzynarodowej. Wszystko to może w konsekwencji przełożyć się na zerwanie gwarancji, które Polska ma obecnie ze strony UE i NATO.

Podsumowanie

Scenariusze dla UE zostały przygotowane. Będą realizowane w określonych realiach, które obejmują warunki wewnętrzne UE i jej państw członkowskich oraz kontekst międzynarodowy. Te warunki w jakimś stopniu będą determinowały wybór scenariusza dla UE z pięciu proponowanych rozwiązań. Zanim podano owych pięć scenariuszy i przeprowadzono referendum w Wielkiej Brytanii w sprawie Brexitu – UE podjęła decyzję o dokończeniu tworzenia unii walutowej. Unia walutowa doprowadzona do końca może stanowić punkt wyjścia dla procesu dalszego pogłębiania integracji. Jeśli tak będzie, to kilka państw zwiększy swój dystans do rdzenia UE. Takim państwem będzie m.in. Polska. Kolejnym ruchem w przypadku UE będzie silne zróżnicowanie finansów w ramach ugrupowania. W praktyce będzie to oznaczało, że państwa spoza UGiW będą w dużym stopniu pozbawione transferów z budżetu ogólnego. Konieczne staną się działania wynikające z ustaleń przyjętych na szczytach G-7 w Bari i w Taorminie. Może to dla państw spoza UGiW oznaczać wykluczenie z transferów i marginalizację. Ma to szczególne znaczenie w kontekście wydatków związanych z pomocą na rzecz rozwoju i odbudowy w krajach Afryki Subsaharyjskiej. Oprócz przyjętych deklaracji, zaakceptowanych diagnoz oraz przyjęcia planu działania, można zakładać, że środki pomocowe do dyspozycji państw UGiW będą niższe. Ten spadek nie będzie wynikał wyłącznie z braku finansowania budżetu przez Wielką Brytanię, ale będzie też konsekwencją działań podejmowanych w Polsce.

The EU development till 2020 and new challenges in area of globalization and international competition including role, position and interest of Poland

The European Union is the biggest integration grouping in the World, which embraces 28 states, 19 of which use common currency – euro. EU is an important market and international actor. The EU is challenged by a number of internal problems, such as crisis of EMU, Brexit, polarization of interests, choices between deepening or widening. The article discusses possible solutions in each area presenting them in the context of 5 scenario for Europe presented in Rome on the 60th anniversary of the grouping. The scenarios are shown on international background with G-7 summit conclusions in Taormina concerning aid policy, refugees from Africa and the Syrian conflict. Finally it talks also about the Polish place and interests in the main matters, discussed in the article.

Key words: European Union, European integration, EEA, EMU, Poland in the EU, Brexit, ECB, ESCB, association agreements, trade and cooperation agreements, refugee policy

Rozwój Unii Europejskiej do 2020 roku a nowe wyzwania globalizacji i konkurencji międzynarodowej z uwzględnieniem roli, miejsca i interesów Polski

Unia Europejska jest największym ugrupowaniem integracyjnym w świecie, obejmuje 28 państw, z czego 19 posługuje się wspólną walutą – euro. UE jest ważnym rynkiem i aktorem na scenie międzynarodowej. Wyzwaniem dla ugrupowania jest kilka poważnych problemów, takich jak kryzys UGiW, Brexit, polaryzacja interesów, wybór między poszerzaniem i pogłębianiem. W artykule omawia się możliwe rozwiązania w każdej z wymienionych dziedzin, przedstawiając je w ramach pięciu scenariuszy dla Europy, które zostały zaprezentowane w Rzymie w 60. rocznicę ugrupowania. Scenariusze te przedstawia się na tle wniosków sformułowanych podczas szczytu G-7 w Taorminie dotyczących polityki pomocy, uchodźców z Afryki i konfliktu syryjskiego. W zakończeniu pojawia się Polska ze swymi interesami w głównych kwestiach dyskutowanych w rozdziale i możliwościami ich realizacji.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja europejska, EOG, UGiW, Polska w UE, Brexit, EBC, ESBC, umowy stowarzyszenia, umowy o handlu i współpracy, polityka wobec uchodźców

Ryszard Zięba

prof. zw. dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski

PRÓBY OŻYWIENIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie. Stagnacja polityki bezpieczeństwa i obrony

Przyczyny stagnacji polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej były już przedmiotem opracowań naukowych¹. Obecnie, po kryzysie migracyjnym lat 2014–2016 i decyzji Wielkiej Brytanii o wyjściu z Unii Europejskiej, sytuacja wygląda na znacznie trudniejszą. Nie tylko obserwujemy stagnację Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ale zrywanie dotychczasowych więzi współpracy, co upoważnia do postawienia tezy o kryzysie tej polityki. Do kryzysu doprowadził narastający latami eurosceptycyzm Wielkiej Brytanii, jednego z trzech głównych filarów WPBiO. W tym kontekście należy przyznać rację tym autorom, którzy analizując zwrot w stanowisku Londynu w sprawie ustanowienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) w 1998 r., podejrzewali, że był to zwrot taktyczny. Warto przypomnieć, że rząd Tony’ego Blaira zgodził się wówczas na ustanowienie EPBiO, wyciągając wnioski z niemocy UE wykazanej w czasie wojen na terenie byłej Jugosławii, a zwłaszcza narastającego kryzysu w Kosowie. Nie była to zgoda na ustanowienie realnej polityki

¹ R. Zięba, *Przyczyny stagnacji i szanse ożywienia polityki obronnej Unii Europejskiej w kontekście stosunków transatlantycznych*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 4, s. 13–18.

obronnej, a tylko polityki interweniowania, cywilnego i militarnego, UE poza obszarem jej państw członkowskich. W tym celu w 1999 r. zgodzono się tylko na to, by Unia Europejska przejęła od Unii Zachodnioeuropejskiej prowadzenie operacji reagowania kryzysowego oraz organy zarządzające². W strategii bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii podstawą zapewnienia obrony pozostało NATO. W 2003 r. Unia Europejska podjęła z udziałem Wielkiej Brytanii kilka operacji wojskowych: w Macedonii, Kongu (operacja Artemis) czy w Bośni i Hercegowinie. Wielka Brytania była jednym z najbardziej zaangażowanych państw w prowadzeniu operacji zagranicznych UE. Wbrew zapowiedziom Rady Europejskiej z 1999 r. z Kolonii i Helsinek, nie stworzono europejskich sił szybkiego reagowania, a wiosną 2004 r. priorytet przyznano tworzeniu grup bojowych UE. Takie niewielkie (liczące ok. 1,5 tys. żołnierzy) i mobilne jednostki powstały, a od początku 2007 r. zaczęły pełnić dyżury, ale nigdy nie zostały użyte w zagranicznych misjach rozwiązywania kryzysów. Prowadzone przez UE operacje reagowania kryzysowego były organizowane *ad hoc*, zależnie od potrzeb, przez tzw. państwo ramowe, czyli ich przygotowywaniem nie zajmował się jeden organ o charakterze centrum operacyjnego (kwatery głównej), bo takiego nie stworzono. Czyli działalność ta miała charakter wyraźnie międzyrządowy, co odpowiadało brytyjskiej koncepcji zachowania suwerennej roli państw narodowych w tych wspólnych działaniach zewnętrznych UE. Ponadto odsuwało to obawy, że wyposażona w kompetencje wojskowe UE może stanowić pewną konkurencję dla NATO i osłabiać solidarność transatlantycką czy nawet zagrażać obecności wojskowej USA w Europie. Warto mieć na uwadze to, że Wielka Brytania tradycyjnie uważała, że ma specjalne stosunki sojusznicze z USA. Ponadto przyjęcie takiego sposobu przygotowania i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego przez UE było do pogodzenia ze statusem neutralności kilku jej państw członkowskich. Czyli udało się pogodzić EPBiO ze stanowiskiem mających różne zapatrywania państw członkowskich, ale oznaczało to, że ta polityka była słaba i nieskuteczna. Brakowało w niej komponentu obronnego, choć zapowiadała to nazwa proklamowanej EPBiO.

Sytuacja polityczna w Unii Europejskiej skomplikowała się po wielkim wschodnim rozszerzeniu Unii w 2004 r. W społeczeństwach „starych” państw członkowskich powstały obawy związane z ponoszeniem dużych nakładów na politykę spójności na rzecz nowych członków oraz ze spodziewanym otwarciem rynków pracy. Sygnałem ostrzegawczym były negatywne wyniki referendum w sprawie akceptacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy na przełomie maja i czerwca 2005 r. we Francji³ i Holandii oraz aktywizacja partii

² É. Blanc, M. Fennebresque, *La défense européenne après le Conseil européen de Nice*, „Défense Nationale” 2001, nr 2, s. 30–33.

³ Wynik referendum wyrażał niezadowolenie z prawicowych rządów, obaw przed możliwym przyjęciem Turcji do UE i „polskim hydraulikiem” jako konkurentem na rynku pracy. Zob. E. Kuźlewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 91–108.

nacjonalistycznej Front Narodowy we Francji. Z kolei w państwach, które stały się nowymi członkami UE, zaktywizowały się siły nacjonalistyczno-konserwatywne broniące suwerenności (Prawo i Sprawiedliwość w Polsce, FIDESZ na Węgrzech). Obserwując te nowe zjawiska, amerykański politolog Charles Kupchan w alarmistycznym tonie pisał w sierpniu 2010 r., że Unia Europejska upada, po części ekonomicznie, a nade wszystko z powodu ujawniającej się coraz wyraźniej fali renacjonalizacji życia politycznego, rozlewającej się „od Londynu poprzez Berlin do Warszawy”. Jego zdaniem wyraża się to w powrocie do suwerenności kosztem poświęcania się dla wspólnej idei, a to sprawia, że europejski projekt integracyjny stał się zagrożony⁴.

Politycznie sytuacja zmieniła się jeszcze bardziej na niekorzyść po odejściu w 2007 r. socjaldemokratycznego premiera Wielkiej Brytanii T. Blaira. Jego konserwatywni następcy Gordon Brown (2007–2010) i David Cameron (2010–2016) mocniej akcentowali brytyjską niezależność, suwerenność i niechęć do zacieśniania integracji w ramach Unii Europejskiej. Formalnym uwarunkowaniem dającym argumenty eurosceptycznie nastawionym politykom brytyjskim, ale także i innym, takim jak prezydenci Polski Lech Kaczyński (2005–2010) i Republiki Czeskiej Václav Klaus (2003–2013) czy premier Węgier Victor Orbán (po raz drugi na tym urzędzie od 2010 r.), był wynegocjowany w 2007 r. Traktat z Lizbony, obowiązujący od 1 grudnia 2009 r., który znacznie wzmacniał międzypaństwowy charakter Unii Europejskiej.

Na te polityczne okoliczności nałożył się rozpoczęty jesienią 2008 r. kryzys finansowy, który następnie przekształcił się w kilkuletnią recesję gospodarek świata zachodniego. W Unii Europejskiej jako całości nastąpił w 2009 r. spadek PKB o 4,1%. W kilku państwach wystąpiło drastyczne załamanie się produkcji (Łotwa, Estonia, Litwa, Węgry), a w innych pojawiły się problemy z brakiem stabilności finansowej (Grecja, Irlandia Hiszpania, Portugalia, Włochy). Pogłębiające się problemy finansowe Grecji zagroziły jesienią 2011 r. rozpadem strefy wspólnej waluty euro. Po przejściowym wzroście PKB w latach 2010–2011 (odpowiednio o 2% i 1,6%), powróciła recesja i stagnacja, która utrzymywała się do 2014 r.

Po sześciu latach kryzys w UE został opanowany, ale utrudnił wyjście ze stagnacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – a wręcz ją utrwalił, gdyż spowodował zmniejszenie wydatków na zbrojenia przez czołowe państwa członkowskie Unii. Przede wszystkim ograniczone zostały możliwości wysyłania przez UE żołnierzy, policjantów i ekspertów na operacje *crisis management*, gdyż zgodnie z obowiązującym w Unii mechanizmem finansowania (ATHE-NA) są one – poza kosztami administracyjnymi w terenie – finansowane przez

⁴ Ch. Kupchan, *As nationalism rises, will the European Union fall?*, „The Washington Post”, 29.08.2010.

państwa wysyłające. W obecnej sytuacji trudno spodziewać się, że państwa członkowskie Unii zdecydują się na zmiany w tym mechanizmie⁵.

Większość państw członkowskich UE zredukowała w czasie kryzysu swoje budżety wojskowe do poziomu 1,0–1,5% PKB. Największe ograniczenia, o skali porównywalnej z cięciami po zakończeniu zimnej wojny, wprowadziły Wielka Brytania, Francja, Włochy, Grecja i Republika Czeska. Nawet Polska, która ustawą z 2001 r. ma ustawowo zagwarantowany poziom wydatków na obronę w wysokości 1,95% PKB, przejściowo zmniejszyła te wydatki w 2013 r. Cięcia budżetów obronnych wymuszały na wielu państwach UE rezygnację z narodowych planów modernizacji armii – jeszcze trudniej byłoby politykom podejmować i uzasadnić decyzje o finansowaniu wspólnych przedsięwzięć w ramach WPBiO. W grudniu 2010 r. Wielka Brytania i kilku innych członków UE sprzeciwiło się planowi zwiększenia budżetu Europejskiej Agencji Obrony. Warto przy tej okazji zauważyć, że w większości społeczeństwa państw Europy Zachodniej żyją w przekonaniu, że ich kraje nie stoją w obliczu żadnego zagrożenia militarnego, a dostrzegają głównie zagrożenia natury socjalnej, nielegalne migracje, cyberterrorystyczny i terrorystyczny polityczny. Dopiero ingerencja wojskowa Rosji na Ukrainie w 2014 r. nieco zmieniła te pacyfistyczne przekonania części elit tych państw, a zwłaszcza wzmocniła poczucie zagrożenia agresją zbrojną w krajach wschodniej części UE, przede wszystkim w Polsce i państwach bałtyckich (Litwa, Łotwa i Estonia). Jednak nie spowodowało to zwiększenia aktywności tych krajów na rzecz ożywienia unijnej WPBiO.

Inną konsekwencją kryzysu finansowego w państwach UE było to, że w kilku krajach zaczęto realizować politykę racjonalizacji wydatków na obronność, w tym redukcji etatów. Na przykład we Francji już w 2008 r. zapowiedziano zwolnienie w ciągu dziesięciu lat aż 74 tys. etatów w wojsku, głównie administracyjnych⁶. Z kolei Niemcy od 2010 r. wdrażały program redukcji liczby żołnierzy z 250 tys. do 185 tys. oraz likwidacji części koszar⁷. Dopiero w związku z kryzysem na Ukrainie minister obrony Niemiec Ursula von der Leyen oświadczyła mediom w lutym 2015 r., że zatrzyma proces „kurczenia się” armii; zapowiedziała też wstrzymanie redukcji liczby czołgów w Bundeswehrze i wzmocnienie wojsk pancernych⁸. Ograniczenia budżetowe wymusiły redukcję stanu osobowego armii brytyjskiej, połączoną ze zmianami w sposobie funkcyj-

⁵ F. Terpan, *Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure*, „European Security” 2015, vol. 24, nr 2, s. 221–263.

⁶ *Francja spowalnia modernizację armii i redukuje etaty w resorcie obrony*, 3.05.2013, Defence24, <http://www.defence24.pl/3008,francja-spowalnia-modernizacje-armii-i-redukuje-etaty-w-resorcie-obrony> [dostęp: 16.05.2017].

⁷ *Niemcy redukują liczebność Bundeswehry*, „Newsweek”, 21.09.2011.

⁸ *Niemcy wzmacniają armię. 800 żołnierzy i 40 czołgów w wojsku pancernym*, 27.02.2015, Telewizja Republika, <http://telewizjarepublika.pl/niemcy-wzmacniają-armie-800-żołnierzy-i-40-czołgow-w-wojsku-pancernym,17691.html> [dostęp: 16.05.2017].

nowania sił zbrojnych. W 2010 r. Wielka Brytania przyjęła do realizacji plan unowocześnienia i jednocześniej redukcji zawodowych sił zbrojnych z pierwotnych 102 tys. do 82 tys. etatowych żołnierzy w 2017 r. Ofiarą tych działań padają nie tylko poszczególne stanowiska, ale całe jednostki wojskowe. Zapowiedziano już rozwiązanie niektórych formacji piechoty i wojsk zmechanizowanych. Tak znaczna redukcja powoduje jednak potrzebę zwiększenia liczebności sił rezerwy, którą w 2013 r. powiększono do 30 tys. żołnierzy⁹. Należy jednak zauważyć, że żołnierze rezerwy nie nadają się do wysłania ich na wymagające wszechstronnego przygotowania misje *crisis management*¹⁰.

Poszukując dróg wyjścia z sytuacji cięcia budżetów obronnych, Rada UE w konkluzjach w sprawie rozwoju zdolności wojskowych z 9 grudnia 2010 r. oświadczyła, że „łączenie i dzielenie” (*pooling and sharing*) stanowi rozwiązanie, w którym planuje się zaoszczędzić pieniądze i zwiększyć efektywność wojskową posiadanych zasobów. Rada zachęciła Europejską Agencję Obrony do zintensyfikowania prac w celu ułatwienia identyfikacji obszarów „łączenia i dzielenia”¹¹. NATO realizuje podobne cele dzięki inicjatywie Inteligentnej Obrony (*smart defense*), która została oficjalnie ogłoszona podczas szczytu Sojuszu w Chicago w maju 2012 r. Termin „łączenie” (*pooling*) oznacza krajowe możliwości oferowane innym państwom; stworzono specjalną strukturę wielonarodową w celu łączenia tych wkładów i koordynowania ich rozmieszczania. „Dzielenie” (*sharing*) rozumiane jest w ten sposób, że jeden lub więcej krajów dostarcza swoim partnerom zdolności lub sprzęt (np. transport powietrzny) albo podejmuje zadanie na rzecz innego kraju. Jeśli zorganizuje się to na stałe, partnerzy mogą zwiększyć swoje zdolności – i obniżyć koszty.

Pomysły utworzenia armii europejskiej

Zasadnicze znaczenie dla prowadzenia przez Unię Europejską skutecznej polityki bezpieczeństwa ma posiadanie odpowiednich do tego zasobów i zdolności, zwłaszcza wojskowych, mieszczących się w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Generalnie należy zauważyć, że UE, budując od początku XXI w. swoje wojskowe zdolności do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, napotykała po drodze szereg trudności. Można je sprowadzić do trzech zasadniczych problemów: po pierwsze – trudności w powiększaniu budżetów obronnych; po

⁹ Redukcja brytyjskiej armii weszła w kluczową fazę, 20.06.2013, Defence24, <http://www.defence24.pl/927,redukcja-brytyjskiej-armii-weszla-w-kluczowa-faze> [dostęp: 16.05.2017].

¹⁰ Nie ma to jednak większego znaczenia, jako że Wielka Brytania zdecydowała się w 2016 r. opuścić Unię Europejską.

¹¹ Council conclusions on Military Capability Development. 3055th. Foreign Affairs (Defence) Council meeting, Brussels, 9.12.2010, European Council. Council of the European Union, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/118347.pdf [dostęp: 16.05.2017].

drugie – trudności w transformacji sił zbrojnych z sił obrony terytorialnej w siły interwencyjne i ekspedycyjne; po trzecie – potrzeba czasu na uzupełnienie braków i niedoborów. Trudności te znacznie się pogłębiły po kryzysie finansowym 2008 r. oraz w czasie kryzysu UE jako projektu integracyjnego. Unia Europejska nie wygenerowała sił zbrojnych wystarczających do przeprowadzania dużych operacji reagowania kryzysowego. Tymczasem Stany Zjednoczone nie są w stanie i nie chcą zajmować się wszystkimi kryzysami. Do tego Unia potrzebuje własnych żołnierzy. W tej sytuacji politycy państw UE od czasu do czasu zgłaszają różne, nie zawsze przemyślane i skonsultowane z partnerami propozycje utworzenia armii europejskiej.

Tak uczynił premier Polski Jarosław Kaczyński w czasie wizyty w Berlinie w końcu października 2006 r. Przedstawił on kanclerz Angeli Merkel pomysł powołania stutysięcznej armii europejskiej, która miałaby podlegać przewodniczącemu Komisji Europejskiej, ale być dowodzona przez Kwaterę Główną NATO¹². Była to dla strony niemieckiej propozycja zaskakująca z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że Komisja Europejska nie zajmuje się polityką obronną UE i nie ma w tym żadnego doświadczenia, a po drugie – pomysł, by ta armia była dowodzona przez NATO, mógł oznaczać, że będzie ona podporządkowana faktycznie Amerykanom, którzy w NATO mają najwięcej do powiedzenia – co wypaczałoby sens tworzenia armii UE. Jednak punkt widzenia polskiego premiera potrzymał prezydent Polski Lech Kaczyński w wywiadzie udzielonym kilka dni później brytyjskiemu dziennikowi „Financial Times”. Polski polityk mówił, że należałoby nawet utworzyć stutysięczną armię powiązaną z NATO, którą można by było wykorzystać do obrony Europy, a także wysyłać w regiony zapalne¹³. Wiarygodność polskiej propozycji podważał fakt, że wtedy Warszawa opowiedziała się za odrzuceniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a równocześnie polski prezydent twierdził, że Unia Europejska powinna pozostać stowarzyszeniem państw, a nie federacją. Trudno więc byłoby budować duże siły zbrojne UE, obstając przy międzyrządowym charakterze Unii.

Tym niemniej eurosceptyczna partia Prawo i Sprawiedliwość podtrzymała swoje stanowisko i w latach następnych. We wrześniu 2011 r. na Forum Ekonomicznym w Krynicy jej lider J. Kaczyński mówił, że stworzenie wspólnej armii przez Unię Europejską dałoby Brukseli status supermocarstwa porównywalnego z Waszyngtonem¹⁴.

¹² B.T. Wieliński, *J. Kaczyński wymyśla 100-tysięczną euro armię*, 3.11.2006, Gazeta.pl, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,3716289.html#ixzz2rihTjezb> [dostęp: 17.05.2017].

¹³ *Lech Kaczyński: UE potrzebuje własnej armii*, 6.11.2006, wp.pl, <https://wiadomosci.wp.pl/lech-kaczynski-ue-potrzebuje-wlasnej-armii-6037670794683009a> [dostęp: 17.05.2017]; *Polska proponuje euroarmię*, 6.11.2006, interia.pl, <http://fakty.interia.pl/swiat/news-polska-proponuje-euroarmie,nId,812936> [dostęp: 17.05.2017].

¹⁴ *Military unity could make EU a superpower: Kaczynski*, 10.08.2011, EUBusiness, <http://www.eubusiness.com/news-eu/poland-politics.c3t> [dostęp: 17.05.2017].

Nowy impuls do dyskusji o wyposażeniu Unii Europejskiej we własne siły zbrojne dał w marcu 2015 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker, który zaapelował na łamach „Welt am Sonntag” do krajów UE o utworzenie wspólnej armii europejskiej. Jego zdaniem takie siły zbrojne mogłyby skuteczniej zapewnić Europie bezpieczeństwo, a Unia dzięki własnej armii mogłaby wiarygodnie reagować na przypadki zagrożenia pokoju w krajach należących do UE lub z nią sąsiadujących. Dodał, że byłby to wyraźny sygnał pod adresem Rosji, że „traktujemy poważnie zamiar obrony europejskich wartości”¹⁵.

Pomysł Junckera został przedstawiony, kiedy były już znane wyniki prac grupy ekspertów pod przewodnictwem byłego sekretarza generalnego NATO i szefa dyplomacji UE Javiera Solany w sprawie nowej strategii bezpieczeństwa. Zawarto je w raporcie pt. *More Union in European Defence*. Dokument ten stwierdza, że ostatecznym i niezbędnym celem integracji obronnej powinno być stworzenie Europejskiej Unii Obronnej (EDU), definiowanej jako kamień węgielny kompleksowej, cywilno-wojskowej architektury bezpieczeństwa w Europie. Zaleca skoncentrowanie się na wkładzie do obrony terytorialnej kompleksowej względem NATO oraz stworzenie w ramach UE „politycznych i wojskowych zdolności” do prowadzenia przez UE operacji interwencyjnych poza jej granicami. Ekspertki zaproponowali ponadto utworzenie w Brukseli wojskowej kwatery głównej UE¹⁶.

Inicjatywa Junckera utworzenia armii europejskiej była oceniana przez innych ekspertów jako możliwa do realizacji w ramach przewidzianej Traktatem z Lizbony stałej współpracy strukturalnej, ale jako warunek jej urzeczywistnienia wskazywano zastosowanie podejścia Schengen do integracji obronnej, równocześnie ambitnego i pragmatycznego, z udziałem tych państw członkowskich, które już wcześniej angażowały się w głębszą współpracę.

Po referendum przesądzającym o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE (23 czerwca 2016 r.) nasiliły się apele o stworzenie armii europejskiej. Politycy europejscy zdali sobie sprawę, że Brexit będzie oznaczał osłabienie zdolności wojskowych UE, ale jednocześnie pozbycie się kraju, który zawsze blokował wojskowe ambicje Unii z obawy przed tworzeniem konkurencji dla NATO. Z czysto wojskowego punktu widzenia Brexit oznacza dla UE poważne osłabienie. I chociaż gwarancje bezpieczeństwa dla Europy ze strony Wielkiej Brytanii nie znikną, bo wynikają z członkostwa w NATO, to Unii jeszcze trudniej będzie realizować

¹⁵ *Wspólna europejska armia? Niemcy wzywają do zerwania z „anachronizmem”*, 8.03.2015, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wspolna-armia-ue-juncker-i-niemcy-proponuja-armie-unijna,522154,s.html> [dostęp: 17.05.2017].

¹⁶ *More Union in European Defence. Report of a CEPS Task Force*, Brussels, February 2015, CEPS, <https://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf> [dostęp: 17.05.2017]; J. Janning, *A pragmatic approach to building a European Army*, 1 April 2015, European Council of Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_pragmatic_approach_to_building_a_european_army311571 [dostęp: 17.05.2017].

misje wojskowe poza swoimi granicami – chyba że osłabienie ilościowe skompensuje jakościowym skokiem we współpracy wojskowej, o co apelują niektórzy politycy. W sierpniu 2016 r. o zacieśnienie wojskowej współpracy w ramach UE apelowali przywódcy Francji, Niemiec, Włoch, Czech a także polski eurosceptyk – Jarosław Kaczyński¹⁷.

Najbardziej konkretny plan przedstawili ministrowie spraw zagranicznych i obrony Włoch, którzy zaproponowali stworzenie „obronnego Schengen”, czyli ograniczonej do grupy krajów ściślejszej współpracy w dziedzinie obronności na wzór obszaru bez kontroli granicznej. Minister obrony Niemiec U. von der Leyen zaproponowała utworzenie Europejskiej Unii Obronnej¹⁸, a razem ze swoim francuskim odpowiednikiem Jean-Yves Le Drianem wypracowała dokument, w którym zaapelowali o stworzenie „mapy drogowej” dla tego celu. Ministrowie zaproponowali utworzenie wspólnej kwatery głównej UE, której zaczątkiem miałyby być dowództwo medyczne dla koordynowania działań oddziałów medycznych w każdym kraju w czasie prowadzonych operacji międzynarodowych. Belin i Paryż zaproponowały ponadto osobowe i techniczne wzmocnienie Eurokorpusu, liczącego obecnie ok. 1000 żołnierzy¹⁹.

Sprawa kwatery głównej Unii Europejskiej

Pomimo znacznego wzrostu po wejściu w życie Traktatu z Lizbony liczby różnych organów Unii Europejskiej zajmujących się jej bezpieczeństwem zewnętrznym²⁰, brakuje unijnego dowództwa operacyjnego do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego. W UE ma miejsce oderwanie struktur odpowiedzialnych za dowodzenie wojskowymi operacjami od centralnych organów WPBiO, mających siedzibę w Brukseli. Państwa członkowskie Unii zdecydowały, że Sztab Wojskowy UE (EUMS) nie będzie wykonywał zadań związanych z dowodzeniem wojskowymi misjami *crisis management*, a więc nie może funkcjonować jako typowe wojskowe dowództwo operacyjne. Natomiast funkcję takiego dowództwa może wypełniać albo Kwatera Główna NATO (SHAPE) (w przypadku operacji realizowanych na podstawie porozumienia między UE a NATO zawartego w 2003 r. w formule Berlin Plus), albo jedno z pięciu dowództw narodowych zgłoszonych

¹⁷ Kaczyński: *Musimy wyjść z inicjatywą zmian UE*, „Rzeczpospolita”, 26.06.2016.

¹⁸ *Skutki Brexitu: Europejska armia bez Brytyjczyków*, „Rzeczpospolita”, 23.08.2016; *Niemiecka minister obrony chce „europejskiej unii obronnej”*, 8.09.2016, Dziennik.pl, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/530449,niemiecka-minister-obrony-chce-europejskiej-unii-obronnej-razem-jestesmy-bardzo-silni.html> [dostęp: 17.05.2017].

¹⁹ *Niemcy i Francja stawiają na europejską armię*, 10.09.2016, Dziennik.pl, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/530597,niemcy-i-francja-stawiaja-na-europejska-armie-to-bylaby-wlasciwa-odpowiedzia-na-brexita.html> [dostęp: 17.05.2017].

²⁰ Szerzej zob. Ch. Steindler, *Mapping out the institutional geography of external security in the EU*, „European Security” 2015, vol. 24, nr 3, s. 402–419.

przez Francję, Niemcy, Wielką Brytanię, Grecję i Włochy²¹. To sprawia, że Unia powierza dowodzenie tzw. państwu ramowemu. Państwo to formuje dowództwo operacyjne *ad hoc* i organizuje misję z udziałem innych państw. Po zakończeniu operacji to dowództwo jest rozwiązywane. W praktyce rodzi to problemy i ujemnie rzutuje na proces przygotowywania poszczególnych operacji.

Państwa najbardziej zainteresowane wzmocnieniem EPBiO podnosiły ten problem już na Konferencji Międzyrządowej w 2003 r. Natomiast Wielka Brytania i Polska występowały przeciwko tworzeniu organów planistycznych dla potrzeb przygotowywania i prowadzenia przez UE operacji zarządzania kryzysowego. Głównym argumentem tego sprzeciwu było to, żeby nie osłabiać stosunków transatlantycznych i NATO.

Prowadzenie przez Unię Europejską operacji *crisis management* skłoniło państwa członkowskie do utworzenia dwóch odrębnych komórek planowania operacji własnych (autonomicznych) i realizowanych przy wykorzystaniu zasobów NATO. W ostatnim przypadku ujawniły się głębokie różnice zdań między państwami-zwolennikami autonomii operacyjnej UE a krajami obawiającymi się, że taka autonomia może osłabić stosunki transatlantyczne i NATO. Dlatego organy planowania operacyjnego tworzone z opóźnieniem. W styczniu 2005 r. rozpoczęto budowanie w ramach Sztabu Wojskowego UE Komórki Cywilno-Wojskowej mogącej tworzyć Centra Operacyjne dla poszczególnych operacji. Następnie 3 listopada 2005 r. ustanowiono Stały Zespół Łącznikowy NATO przy Sztabie Wojskowym UE, a 1 marca 2006 r. utworzono Komórkę Planistyczną UE w Kwaterze Głównej NATO. Niewątpliwie był to postęp, ale Unia potrzebowała jednego centralnego dowództwa operacyjnego w postaci kwatery głównej (EU Operational Headquarters, EU OHQ), podobnej do tej, którą posiada NATO. Stan faktyczny jest taki, że unijny system planowania i prowadzenia operacji wojskowych w ramach EPBiO dzieli się na dwie fazy: polityczno-strategiczną i operacyjną. To opóźnia i osłabia skuteczność prowadzonych operacji. Problem nie mógł być jednak rozwiązany ze względu na brak porozumienia politycznego krajów członkowskich w sprawie konieczności ustanowienia stałego organu zajmującego się planowaniem operacyjnym²². Propozycje głębokiej reformy systemu planowania i dowodzenia operacjami reagowania kryzysowego przedstawiła Francja w czasie swojego przewodnictwa w Radzie Unii w drugiej połowie 2008 r. Sprzeciwiła się temu Wielka Brytania, wspierana przez nowych członków Unii z Europy Środkowej.

Tymczasem potrzeba utworzenia stałych organów planowania operacyjnego UE jest oczywista, jeśli bierzemy pod uwagę ambicje Unii stania się globalnym graczem międzynarodowym. Jak pisze Louis Simón,

²¹ M. Terlikowski, *Dowództwo operacyjne Unii Europejskiej – trzeźwa analiza*, [w:] *System planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej. Struktura, problemy i możliwości reform*, Raport PISM, red. M. Terlikowski, Warszawa 2011, s. 28–29.

²² L. Simón, *Command and control? Planning for EU military operations*, Paris 2010 (Occasional Paper, nr 81).

stałe instytucje zajmujące się planowaniem wojskowym to kwestia spójności z celami, które UE sobie postawiła, a mianowicie z decyzją o powołaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ich brak wysyła wyraźny sygnał, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony nie są poparte niezbędnym potencjałem podtrzymującym unijne ambicje polityczne. Brak ten powoduje erozję dyplomatycznych wpływów i możliwości UE w chwili obecnej, a co gorsza, będzie podminowywał gospodarczą pomyślność, polityczną stabilność i bezpieczeństwo (także bezpieczeństwo wartości stanowiących filar Unii) w przyszłości. Brak stałych struktur planistycznych wyrządza szkody nie tylko działaniom zewnętrznym UE, ale i spójności wewnątrzunijnej, o ile w ogóle można rozdzielać zewnętrzny i wewnętrzny wymiar UE. Wzmacnia także istniejące rozczarowanie WPBiO. Tego rodzaju atrofia nakłada się na dwie inne najbardziej niepokojące ułomności Unii: oporność na integrację polityczną i niechęć do stosowania siły militarnej²³.

Unia Europejska, aby skończyć ze swoją dotychczasową polityką reagowania na kryzysy dopiero po ich wybuchu, powinna być wyposażona przez państwa członkowskie w stałą zdolność planowania ewentualnościowego. Tylko dzięki temu będzie w stanie przezwyciężyć swoją niemrawość i pacyfizm oraz skutecznie wykonywać funkcje zapobiegania, powstrzymywania i interweniowania w razie potrzeby²⁴.

W latach 2009–2011 inicjatywy na rzecz ożywienia WPBiO i ustanowienia centrum operacyjnego (kwatery głównej) Unii Europejskiej zgłaszały Polska, Francja i Niemcy, działając w formule Trójkąta Weimarskiego, a dodatkowo Polska samodzielnie, sprawując przewodnictwo w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r.²⁵ Działalność ta została jednak storpedowana przez Wielką Brytanię i ówczesną szefową unijnej dyplomacji Brytyjkę Catherine Ashton.

W następnych latach spadła determinacja państw Trójkąta Weimarskiego w działaniach na rzecz ożywienia WPBiO. Jednak Francja, widząc opór Wielkiej Brytanii i uwzględniając oszczędności w budżecie obronnym w warunkach recesji, zdecydowała się na realizowanie pragmatycznej, alternatywnej ścieżki wzmacniania bezpieczeństwa europejskiego. W tym celu zacieśniła bilateralną współpracę wojskową z Londynem. Oba kraje zaoferowały sobie wzajemne korzyści i podpisały w listopadzie 2010 r. kilka porozumień o współpracy

²³ Idem, *Zarządzanie kryzysowe nie jest receptą na dalsze cięcia: planowanie wojskowe i wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony po Lizbonie*, tłum. K. Lira, [w:] *System planowania i dowodzenia misjami...*, op. cit., s. 13–14.

²⁴ Por. *ibidem*, s. 17.

²⁵ R. Zięba, *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 160–169; J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej: uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2014, s. 110–116; A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej: geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Warszawa 2013, s. 387–398.

wojskowej poza WPBiO²⁶. Rządzona przez koalicję konserwatywno-liberalną Wielka Brytania otwarcie podważała sens jakichkolwiek inwestycji we WPBiO. Również poza ramami UE zaczęła się zacieśniać współpraca wojskowa krajów nordyckich: Norwegii, Islandii, Danii, Szwecji i Finlandii. Dwa ostatnie państwa następnie nawiązały współpracę wojskową z NATO i prowadzona jest w nich debata na temat ewentualnego przystąpienia do tego sojuszu. Także Niemcy, zajęte reformą swojej armii, zmniejszyły swoje zainteresowanie rozwijaniem WPBiO, co nie oznaczało rezygnacji z idei wzmocnienia obrony europejskiej. Natomiast sąsiadujące z Rosją państwa środkowoeuropejskie – w tym Polska po objęciu jesienią 2015 r. rządów przez narodowo-konserwatywną partię Prawo i Sprawiedliwość – po zawieszeniu przez Moskwę w 2007 r. stosowania Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) stopniowo traciły zainteresowanie wzmocnianiem WPBiO. W przypadku Polski był to zdecydowany zwrot w stosunku do polityki poprzedniego liberalno-ludowego rządu.

Czy Unia Europejska wykorzystuje szanse ożywienia WPBiO?

Przesłanki do podjęcia przez UE działań na rzecz wyprowadzenia WPBiO ze stagnacji stwarza od ponad dekady dokonująca się rekonfiguracja ładu międzynarodowego, w tym zwłaszcza środowiska bezpieczeństwa UE. Wiadomym jest, że bez skutecznej polityki bezpieczeństwa Unia nie będzie w stanie realizować swoich planów bycia wiodącym aktorem na globalnej scenie międzynarodowej. Już w czasie kryzysu ekonomicznego, jaki nastąpił po złamaniu finansowym jesienią 2008 r., okazało się, że osłabił on cały Zachód (zwłaszcza UE, USA i gospodarki peryferyjne), natomiast nastąpiło przyspieszenie wzrostu nowych wschodzących mocarstw, zwłaszcza Chin i Indii. Od jesieni 2006 r. odbywały się w miarę regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw, tj. Rosji, Chin, Indii i Brazylii, które w 2009 r. zawiązały grupę BRIC. Po dołączeniu do nich w 2011 r. Republiki Południowej Afryki ugrupowanie posługuje się nazwą BRICS. Wprawdzie Unia Europejska posiada z większością tych państw partnerstwo strategiczne, ale faktem jest, że rywalizuje z nimi politycznie (np. z Chinami na obszarze Afryki) czy w zakresie stabilizowania sytuacji po zakończeniu konfliktów zbrojnych. UE, podobnie, jak cały Zachód, realizuje przyjętą w 2005 r. przez światowy szczyt ONZ koncepcję Responsibility to Protect, podczas gdy Brazylia reprezentuje odmienną koncepcję Responsibility while Protecting²⁷.

²⁶ F. Ostermann, *The end of ambivalence and the triumph of pragmatism? Franco-British defence cooperation and European and Atlantic defence policy traditions*, „International Relations” 2015, vol. 29, nr 3, s. 334–347.

²⁷ O. Stuenkel, *Post-Western world: how emerging powers are remaking global order*, Malden 2016, s. 114; C.G. Stefan, *On non-Western norm shapers: Brazil and the Responsibility while Protecting*, „European Journal of International Security”, February 2017, vol. 2, nr 1, s. 88–110.

Największe wyzwanie stwarza polityka Rosji w bezpośrednim sąsiedztwie z Unią Europejską. Wiąże się to z przejściem Rosji do polityki równoważenia (*balancing*) polityki poszerzania struktur zachodnich o państwa położone w Europie Wschodniej. Pierwszy wyraźny sygnał ostrzegawczy sformułował prezydent Rosji Władimir Putin w lutym 2007 r. na monachijskiej konferencji na temat bezpieczeństwa międzynarodowego. Kiedy w kwietniu następnego roku bukareszteński szczyt NATO zapowiedział przyjęcie do swojego grona Ukrainy i Gruzji, Rosja postanowiła temu wyraźnie się przeciwstawić. W sierpniu 2008 r., po rozpoczęciu działań wojennych przez Gruzję na terenie Osetii Południowej, Rosja zastosowała zdecydowaną militarną odpowiedź. Zachód jako całość nie zareagował, a jedynie Francja wystąpiła z apelem o zaprzestanie działań wojennych i zaoferowała swoją mediację między Rosją a Gruzją. Następnie inicjatywę tę scedowała na Unię Europejską i w efekcie we wrześniu 2008 r. ustanowiono w Gruzji misję obserwacyjną UE (EU Monitoring Mission in Georgia, EUMM). Celem tej misji jest wspieranie wysiłków prowadzących do wypracowania trwałego i pokojowego rozwiązania sporu między Rosją i Gruzją. Zadania misji obejmują: (1) nadzorowanie przestrzegania przyjętych porozumień i zapobieganie konfliktom (monitorowanie sytuacji bezpieczeństwa); (2) obszar humanitarny/praw człowieka. Mandat EUMM wyróżnia cztery komponenty: stabilizację, normalizację, środki budowy zaufania oraz promowanie polityki UE w regionie, także poprzez politykę informacyjną.

Kolejnym konfliktowym zagadnieniem okazała się realizacja ustanowionego w maju 2009 r. Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Ten nowy program UE zmierza do wspierania demokratycznej transformacji wschodnich sąsiadów UE, tj. Ukrainy, Białorusi, Mołdowy, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu. Ponieważ Rosja oceniła go jako kolejną próbę ingerencji politycznej UE w sprawy krajów wschodnich, odmówiła przyłączenia się do Partnerstwa Wschodniego. To ostatecznie zniweczyło szanse na przyłączenie się Rosji do współpracy z unijną Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony.

Zasadnicza słabość WPBiO ujawniła się w czasie kryzysu ukraińskiego, sprowokowanego przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone²⁸. W listopadzie 2013 r. na szczycie Partnerstwa Wschodniego miała być podpisana nowa umowa o stowarzyszeniu i pogłębionej strefie wolnego handlu między UE a Ukrainą. Odmowa podpisania tej umowy przez prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza spowodowała długotrwałe protesty w Kijowie i innych miastach Ukrainy. W lutym doszło do obalenia legalnego prezydenta, co UE i inne państwa zachodnie zaakceptowały. W marcu Rosja doprowadziła do aneksji Krymu i zaczęła wspierać militarnie separatystów w Donbasie. Rozpoczęta na wschodzie Ukrainy woj-

²⁸ Szerzej zob. J.J. Mearsheimer, *Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin*, „Foreign Affairs” 2014, vol. 93, nr 5, s. 1–12; R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2014, vol. 50, nr 2, s. 13–40.

na domowa, poza potępieniem, a następnie nałożeniem sankcji ekonomicznych na Rosję (od sierpnia 2014 r.) nie skłoniła Unii Europejskiej do użycia WPBiO. Gdy wybuchł poważny kryzys międzynarodowy, okazało się, że Unia Europejska jest bezsilna i nie może nic zrobić, by go zakończyć. Inicjatywę rozmów mających doprowadzić do pokojowego rozwiązania konfliktu przejęła ukształtowana *ad hoc* grupa państw w tzw. formacie normandzkim, tj. Francja, Niemcy, Rosja i Ukraina, a Unia Europejska nie zaistniała w żadnej formie. Do nadzorowania zawartych w Mińsku dwóch porozumień rozejmowych upoważniono nie Unię Europejską (jak było po wojnie gruzińsko-rosyjskiej), a Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Oznacza to, że Unia Europejska nie zaistniała jako mediator, koncyliator czy podmiot monitorujący sytuację, a jej Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony nie okazała się przydatna. W ten sposób UE straciła szansę na ożywienie swoje polityki bezpieczeństwa i obrony.

Poważną porażką polityczną Unii Europejskiej okazała się jej aktywność na rzecz wspierania tzw. Arabskiej Wiosny, rozpoczętej antyrządowymi protestami w Tunezji w grudniu 2010 r. UE i Stany Zjednoczone mylnie postrzegały rozpoczęte w krajach arabskich protesty społeczne jako falę demokratyzacji, nie dostrzegając zaktivizowania się w nich fundamentalizmu islamskiego. W czasie wojny domowej w Libii w 2011 r. UE nie mogła zdecydować się na podjęcie wspólnej interwencji wojskowej. W rezultacie w marcu tego roku doszło do interwencji koalicji państw ONZ (przede wszystkim USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Kanady), która po kilku dniach została przejęta przez NATO (operacja „Unified Protector”). Interwencja ta doprowadziła do całkowitej destabilizacji Libii i śmierci dyktatora pułkownika Muammara Kaddafiego. 1 kwietnia 2011 r. Rada UE podjęła decyzję o uruchomieniu operacji wojskowej dla wsparcia operacji udzielania pomocy humanitarnej dla ogarniętej wojną domową Libii. Faktycznie operacja ta nie została podjęta. W maju 2013 r. Rada UE ustanowiła cywilną misję doradczo-szkoleniową w tym kraju (EU Integrated Border Management Assistance Mission in Libya, EUBAM Libya). Jej celem była poprawa zdolności służb granicznych, wzmocnienie możliwości operacyjnych właściwych instytucji, doradztwo w zakresie opracowania zintegrowanej strategii zarządzania granicami. Ze względu na niestabilną sytuację w Libii misja została rozlokowana tylko Trypolisie, ale w sierpniu 2014 UE podjęła decyzję o czasowej ewakuacji misji do Tunisu. W lutym 2015 r. misja wstrzymała jakiekolwiek działania doradcze dla podmiotów libijskich. Jednak jej mandat był kilka razy przedłużany. Ze względu na niestabilną sytuację polityczną i w zakresie bezpieczeństwa misja ta okazała się nieskuteczna. Ta nieskuteczność Unii Europejskiej w wojnie domowej w Libii, leżącej w bezpośrednim sąsiedztwie Europy, sprawiła, że Unia jako wspólnota nie angażowała się w wojnie domowej w Syrii, która wybuchła w 2011 r.

Wpływ kryzysu migracyjnego na politykę bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Negatywną konsekwencją destabilizacji krajów arabskich dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej okazała się olbrzymia fala uchodźców i nielegalnych imigrantów. Wojny prowadzone przez USA w Afganistanie i Iraku oraz przez NATO w Libii należą do istotnych przyczyn nasilenia fundamentalizmu islamskiego i terroryzmu. Wojna USA i ich sojuszników w Iraku spowodowała śmierć kilkuset tysięcy Irakijczyków (niektóre źródła podają liczbę ponad pół miliona ofiar) i zmusiła do ucieczki za granicę ok. 2 mln ludzi, a 1,7 mln stanowią uchodźcy wewnątrzni przemieszczeni na terenie tego kraju. Od 2014 r. dodatkowych ofiar przysparza rozwój tzw. Państwa Islamskiego, które odpowiedzialne jest za zbrodnie przeciwko ludzkości. Sam konflikt wewnętrzny w Syrii, połączony z interwencją państw zachodnich, a następnie także Rosji (w formie bombardowań Państwa Islamskiego) spowodował ponad 4,1 mln uchodźców i 7,6 mln tzw. uchodźców wewnętrznych, zaś liczbę osób mieszkających w Syrii wymagających pilnej pomocy humanitarnej szacuje się na ok. 12,5 mln²⁹.

Natomiast z Libii po obaleniu w 2011 r., przy pomocy interwencji Zachodu, dyktatora Muammara Kaddafiego uciekło (w większości do Tunezji) ok. 1 mln uchodźców, a ok. pół miliona próbowało na niebezpiecznych łodziach (na których zatonęły już tysiące ludzi) przepłynąć się do Europy. Sytuacja humanitarna ludności zdestabilizowanego Iraku, Syrii i Libii, a także imigrantów podążających do Unii Europejskiej z Afryki i Bałkanów Zachodnich jest bardzo trudna. To w połączeniu z rozlewającą się falą terroryzmu islamskiego, który dotyka kraje Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej i Sahelu, sprawia, że do Europy podążały od 2014 r. setki tysięcy uchodźców i nielegalnych imigrantów.

O skali problemu dla UE świadczy chociażby olbrzymia liczba 283 tys. osób, które w 2014 r. nielegalnie przekroczyły jej granicę zewnętrzną; w roku 2015 r. była to już niewyobrażalna liczba 1 823 tys. osób, a w 2016 r. – ponad 503,7 tys. osób. Do zmniejszenia napływu uchodźców do Europy przyczyniło się porozumienie zawarte 18 marca 2016 r. między UE a Turcją. Jednak stosunki między UE a Turcją pozostają napięte, a Ankara grozi odstąpieniem od tego porozumienia, co może spowodować kolejną falę imigrantów przybywających do Europy od strony Turcji. Powstało więc bezprecedensowe wyzwanie dla państw członkowskich Unii Europejskiej, które nie potrafią osiągnąć konsensusu w sprawie polityki przyjmowania tej ogromnej fali przybyszów. Obawy przed konsekwencjami społeczno-ekonomicznymi i kulturowymi ich przyjęcia, a także przed nasilającym się islamskim radykalizmem i terroryzmem, wyrażane najgłośniej

²⁹ S.N. Abboud, *Syria*, Cambridge 2016, s. 188; *UN concerned by humanitarian crisis in Aleppo*, 4.05.2016, TRT World, <http://www.trtworld.com/mea/un-concerned-by-humanitarian-crisis-in-aleppo-99674> [dostęp: 17.05.2017].

przez państwa Grupy Wyszehradzkiej, stwarzają poczucie wysokiego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest to zasadne, również z tego względu, że dostarczaniem imigrantów i uchodźców do granic zewnętrznych UE i nielegalnym ich przemycańcem zajmuje się zorganizowana przestępczość transnarodowa. Osłabiona kryzysem, Brexitem i nacjonalizmami Unia Europejska nie poradziła sobie z tym napływem uchodźców i imigrantów. Niebezpieczeństwo dalszego napływu nielegalnych przybyszów do Unii wciąż istnieje.

W celu przeciwdziałania temu zjawisku 14 września 2016 r. Rada UE ostatecznie zatwierdziła ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGP). Głównym zadaniem tej formacji jest pomoc w zapewnianiu zintegrowanego zarządzania granicami na granicach zewnętrznych. Straż ma dbać o skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz wysoki poziom bezpieczeństwa w UE. Jednocześnie ma pomagać w zabezpieczaniu swobodnego przemieszczania się migrantów na terytorium UE i będzie w pełni przestrzegać praw podstawowych. Straż składa się z Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz krajowych organów odpowiedzialnych za zarządzanie granicami. W związku z tym mający siedzibę w Polsce Frontex otrzymał nowe zadania. ESGP rozpoczęła działalność 6 października 2016 r. Jej głównym zadaniem jest przygotowanie strategii operacyjnej w zakresie zarządzania granicami i koordynacja pomocy udzielanej przez wszystkie państwa członkowskie.

Utworzenie ESGP, jakkolwiek nie mieści się w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ma znaczenie dla bezpieczeństwa UE. Wpisuje się w działania w ramach polityki migracyjnej UE, zmierzającej do zwiększenia bezpieczeństwa i poprawy zarządzania granicami zewnętrznymi Unii. Wzmacnia strefę Schengen, czyli obszar bez granic wewnętrznych między państwami ją tworzącymi, gdyż może ona właściwie funkcjonować jedynie w przypadku, gdy jej granice zewnętrzne są skutecznie zabezpieczone i chronione. ESGP pozwala skuteczniej zarządzać migracjami, poprawić bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej oraz zapewnić przestrzeganie zasady swobodnego przepływu osób. Oczekuje się, że pełne ustanowienie Straży zagwarantuje skuteczne zarządzanie zewnętrznymi granicami UE, co jest wspólnym obowiązkiem Unii i jej państw członkowskich.

Nowa całościowa strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej i próby ożywienia WPBiO

Podstawą programową każdej skutecznej polityki bezpieczeństwa musi być adekwatna i realistyczna strategia. Tymczasem, mimo zachodzących głębokich zmian w środowisku bezpieczeństwa Unii Europejskiej, przez kilkanaście lat nie

zmieniono strategii. Europejska strategia bezpieczeństwa („A secure Europe in a better world: European security strategy”) z grudnia 2003 r. pozostawała jako nieaktualny drogowskaz³⁰. Wprawdzie należy odnotować, że w latach 2003–2014 UE wypracowała szereg strategii sektorowych, np. w sprawie zwalczania terroryzmu (2005), bezpieczeństwa wewnętrznego (2010), informatycznego (2013) czy morskiego (2014), to jednak narastała potrzeba wypracowania nowej całościowej strategii odnoszącej się do aktywności Unii Europejskiej.

Dopiero w grudniu 2013 r. Rada Europejska zobowiązała Wysoką przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federikę Mogherini do wypracowania globalnej strategii UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³¹.

W wykonaniu tej decyzji szefowa unijnej dyplomacji przedłożyła 28 czerwca 2016 r. Radzie Europejskiej nowy dokument zatytułowany „Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej”. Składa się on z czterech części. W pierwszej definiuje interesy obywateli Unii i samej UE, w drugiej – zasady, którymi kieruje się UE w swoich działaniach zewnętrznych, w trzeciej – priorytety tych działań zewnętrznych, a w czwartej proponuje, jak UE powinna realizować swoje priorytety w działaniu³².

Nowa globalna strategia UE ma charakter bardzo ogólny. Słusznie łączy wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa i zakłada, że bezpieczeństwo wewnętrzne zależne jest od pokoju poza granicami Unii. Dlatego aby zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne Unii, przewiduje działania zewnętrzne na większą skalę. Trudno jednak oczekiwać, że stanie się ona dokumentem mobilizującym państwa członkowskie Unii do przełamania impasu w polityce bezpieczeństwa i obrony.

Ta nowa strategia została przyjęta, gdy Unia Europejska znalazła się w kryzysie, kilka dni po decyzji Brytyjczyków o opuszczeniu Unii, w sytuacji kiedy Grupa Wyszehradzka opowiada się za rozluźnieniem UE. Jest to konkretna inicjatywa skierowana do zwolenników europejskiego projektu. Jak powiedział były szef dyplomacji unijnej Javier Solana: „Bez ich głosu słyhać będzie tylko głosy za tym, że Europy powinno być coraz mniej. W najbliższych miesiącach musimy kontynuować naszą politykę bezpieczeństwa i realizować cele tej strategii. Ci z nas, którzy dbają o Europę, aby pójść naprzód, nie mogą dziś milczeć”³³.

³⁰ Szerzej zob. S. Biscop, *The European Security Strategy: a global agenda for positive power*, Aldershot 2005.

³¹ N. Tocci, *Towards an EU global strategy*, [w:] *Towards an EU global strategy: background, process, references*, red. A. Missiroli, Paris 2015, s. 115–120.

³² *Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [dostęp: 17.05.2017].

³³ J. Solana, *Odważna strategia dla Europy*, 1.08.2016, wp.pl, <http://opinie.wp.pl/javier-solana-odwazna-strategia-dla-europy-6021385222407297a> [dostęp: 17.05.2017].

Następnie podjęto konkretne próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony UE. W czerwcu 2017 r. Komisja Europejska uruchomiła Europejski Fundusz Obronny, który ma współfinansować rozwój technologii i zdolności wojskowych Unii, a zaraz potem (22 czerwca 2017 r.) Rada Europejska podjęła decyzję umożliwiającą uruchomienie, przewidzianego Traktatem z Lizbony, mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation, PESCO) dla pogłębienia integracji obronnej przez grupę państw. Ta ostatnia decyzja stanowi polityczny sygnał przełamania kryzysu i kontynuacji integracji europejskiej – oznacza, że grupa chętnych państw może zbudować rdzeń obronny Unii. Została ona przeforsowana przez zwolenników przyspieszenia integracji europejskiej, czyli Francję, Niemcy, Włochy i Hiszpanię. Rada Europejska zdecydowała, że PESCO ma być „inkluzyjne i ambitne”: angażować we współpracę wiele państw, a jednocześnie przynosić wymierne rezultaty. W praktyce będzie to trudne do pogodzenia, tak jak powiązanie tego nowego mechanizmu z celami NATO w zakresie zdolności wojskowych. Wobec rosnącego napięcia w stosunkach Niemiec i Francji z USA, PESCO już jest przedstawiane jako sposób na usamodzielnienie się Europy w sytuacji spadku amerykańskiej wiarygodności sojuszniczej oraz jako odpowiedź Europy na amerykański postulat zwiększenia europejskiego zaangażowania w bezpieczeństwo transatlantyckie, wzmacniająca wiarygodność polityki odstraszania i obrony NATO³⁴.

Podsumowanie

Generalnie trzeba zauważyć, że Unia Europejska jako całość nie stoi w obliczu zagrożenia militarnego z zewnątrz. To wzmacnia coraz częstsze postawy pacyfistyczne, zwłaszcza w Europie Zachodniej, i powoduje brak zainteresowania budowaniem zapowiadanej już traktatem z Maastricht wspólnej obrony. Wprawdzie obecnie, pod rządami Traktatu z Lizbony, Unia posiada klauzulę sojuszniczą typu *casus foederis* na wzór sojuszu polityczno-wojskowego, jednak trudno sobie wyobrazić wspólną akcję obronną w sytuacji niedysponowania wspólnym unijnym systemem obronnym. Oznacza to, że w grę wchodzi tylko pomoc zbrojna udzielana przez poszczególne państwa członkowskie i NATO. Właśnie poleganie na gwarancjach Sojuszu Północnoatlantyckiego przez większość (łącznie 23) państw należących równocześnie do NATO i UE zniechęca dziś Unię jako całość do budowania własnego systemu obronnego. Bezpieczeństwo jest jednak stałą potrzebą, a zatem należy się troszczyć o nie również w przyszłości – mieć perspektywę jego zapewnienia w hipotetycznej sytuacji wycofania się USA z Europy czy tylko osłabienia NATO.

³⁴ M. Terlikowski, *PESCO: Unia Europejska zacieśnia współpracę obronną*, „Komentarz PISM”, 24.06.2017, nr 31.

Attempts to revive the European Union's security and defence policy

The European Union's security and defense policy in the 21st century has been stagnant. An important cause was the financial crisis of 2008 and the recession that persists in the following years. This stagnation deepened in the years 2014–2016 as a result of the migration crisis and British decision to leave the EU. A factor that is constantly deepening the difficulties is the rise in Euroscepticism following the enlargement of the EU in 2004. It currently dominates the Visegrad Group countries, including Poland.

The paradox of the situation is that in crisis conditions emerged ideas for the creation of the European army. They were also announced by the leading Polish Eurosceptic Jarosław Kaczyński. The constant demand put forward by supporters of the revitalization of the CSDP is the proposal to create an EU operational center (headquarters) to manage crisis management operations.

The author argues that the European Union does not exploit the chances of reviving the CSDP and that the EU's essential weakness has emerged in terms of its security policy during the Ukraine crisis erupted in Autumn 2013 and the migration crisis of 2014–2016. The attempts to revive the EU's security and defense policy are: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (adopted in June 2016), the establishment a European Defence Fund and an inclusive and ambitious Permanent Structured Cooperation – PESCO (both in June 2017). It is hard to expect, however, how this last steps will mobilize the EU member states to break the deadlock in security and defense policy.

Key words: The European Union, Common Security and Defence Policy (CSDP), civil and military capabilities, crisis management, EU operational centre, defence budget, financial and economic crisis, Euroscepticism, nationalism, Brexit, European army, security strategy

Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w XXI w. znalazła się w stagnacji. Ważną tego przyczyną był kryzys finansowy z 2008 r. i recesja, która utrzymywała się w kolejnych latach. Ta stagnacja jeszcze pogłębiła się w latach 2014–2016 w wyniku kryzysu migracyjnego i brytyjskiej decyzji o opuszczeniu UE. Czynnikiem stale zwiększającym trudności jest wzrost eurosceptycyzmu po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. Obecnie dominuje on w krajach Grupy Wyszehradzkiej, w tym w Polsce.

Paradoksem w tej sytuacji jest to, że w warunkach kryzysu pojawiły się pomysły utworzenia armii europejskiej. Były one głoszone także przez wiodącego polskiego eurosceptyka Jarosława Kaczyńskiego. Zwolennicy rewitalizacji WPBiO zgłaszali propozycję utworzenia unijnego centrum operacyjnego (kwatery głównej) do kierowania operacjami zarządzania kryzysowego.

Autor twierdzi, że Unia Europejska nie wykorzystuje szans ożywienia WPBiO oraz że w czasie kryzysu na Ukrainie, który wybuchł jesienią 2013 r., i kryzysu migracyjnego w latach 2014–2016 ujawniła się jej zasadnicza słabość. Próbami ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony UE są: Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (przyjęta w czerwcu 2016 r.) oraz utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego i ustanowienie inkluzywnego i ambitnego mechanizmu stałej współpracy strukturalnej – PESCO (w czerwcu 2017 r.). Trudno jednak ocenić, w jakim stopniu te ostatnie kroki zmobilizują państwa członkowskie UE do przerwania impasu w polityce bezpieczeństwa i obrony.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), zdolności cywilne i wojskowe, zarządzanie kryzysowe, centrum operacyjne UE, budżet obronny, kryzys finansowy i gospodarczy, eurosceptycyzm, nacjonalizm, Brexit, armia europejska, strategia bezpieczeństwa

Krzysztof Miszczak

prof. dr hab., Instytut Prawa, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Unia Europejska, unikatowa w wymiarze ogólnosiwiatowym międzynarodowa organizacja integracyjna, wyrosła na znaczącego i w – określonych obszarach – jednego z decydujących graczy na arenie międzynarodowej. Jej zdolność oddziaływania na politykę międzynarodową ma charakter wielowymiarowy. W tym kontekście m.in. rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) UE ma zasadnicze znaczenie w realizacji multilateralnych celów strategicznych tej organizacji. Bez dalszego rozwoju integracyjnego „ramienia” cywilno-militarnego państw członkowskich, jakim jest WPBiO UE, realizacja celów tych polityk unijnych w przyszłości nie będzie możliwa, a UE, stając się operacyjnie niewydolnym i tym samym niewiarygodnym partnerem polityki międzynarodowej, pozbawia się realnego wpływu polityczno-gospodarczego i możliwości skutecznej reakcji na zagrożenia hybrydowe współczesnego świata.

Kryzys polityki europejskiego bezpieczeństwa międzynarodowego

Podpisane sześćdziesiąt lat temu (1957 r.) tzw. traktaty rzymskie¹ zapoczątkowały proces europejskiej integracji i budowy nowoczesnej i pokojowej Europy. Miała to

¹ Traktaty rzymskie, KRRIT, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/1.pdf [dostęp: 8.05.2017].

być gospodarczo-polityczna odpowiedź państw Europy Zachodniej na katastrofę drugiej wojny światowej. Już pięć lat wcześniej, w 1952 r., państwa te próbowały powołać do życia Europejską Wspólnotę Obronną² i wzmocnić integracyjnie swoją więź bezpieczeństwa poprzez utworzenie „armii europejskiej” (57 dywizji) działającej w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), z rewolucyjnymi na owe czasy postanowieniami przekazania części swojej suwerenności w zakresie obrony gremiom ponadnarodowym. Ze względu na protest francuskiego Zgromadzenia Narodowego ten projekt 1954 r. ostatecznie upadł. Od tego czasu bezalternatywną koniecznością dla polityki bezpieczeństwa Europy pozostało NATO ze swoim gwarancjami bezpieczeństwa w formie parasola nuklearnego rozłożonego nad europejskim sojusznikami w ramach stosunków euroatlantyckich. Było to odpowiedzią na zagrożenia płynące ze strony Związku Sowieckiego i jego państw satelickich w Europie Wschodniej. Siły zbrojne Republiki Federalnej Niemiec, Bundeswehra, po integracji z Sojuszem stały się armią sprzymierzoną, tzn. w pełni podporządkowaną alianckim strukturom bezpieczeństwa.

Po zakończeniu zimnej wojny w 1989 r. sytuacja bezpieczeństwa na kontynencie europejskim uległa pogorszeniu, za co był m.in. odpowiedzialny brak jasnej roli NATO w nowej konstelacji interesów międzynarodowych, ale również powstałe fundamentalne różnice państw członkowskich UE co do ich stosunku do Stanów Zjednoczonych i przyszłego geopolitycznego sytuowania się w pozimnowojennym świecie. Podczas gdy Francja z Niemcami, Federacja Rosyjską i Chińska Republika Ludowa próbowały ograniczyć hegemonię USA na kontynencie europejskim poprzez tworzenie miękkiej siły przeciwnej, to inne państwa, takie jak Wielka Brytania czy Polska, wspierały supremację tego supermocarstwa regionalnie w Europie i w wymiarze globalnym, m.in. przez aktywne sojusznicze zaangażowanie w rozwiązywanie sytuacji konfliktowych na świecie, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie (Irak, Afganistan).

Nowe wzrastające mocarstwa porządku międzynarodowego, takie jak Chińska Republika Ludowa czy Federacja Rosyjska, z ich siłowo-konkurencyjnym podejściem do Stanów Zjednoczonych, podjęły w ramach własnej polityki zglobalizowanego bezpieczeństwa zakrojony na szeroką skalę proces przyspieszonych zbrojeń, celem zbalansowania amerykańskiego globalnego potencjału siły. Pomimo tego obaj ci rywale USA, jak i inne wzrastające gospodarcze organizmy państwowe, nie są w stanie ani ekonomicznie, ani politycznie zagrozić potędze Stanów Zjednoczonych w „nowym” multilateralnym łańdżu międzynarodowym. Niemniej jednak diametralnie różne stanowiska dotyczące przyszłej struktury systemu międzynarodowego nie hamowały i nie wykluczają prób kooperowania *ad hoc* między tymi głównymi siłami porządku międzynarodowego, istotnego dla realizacji ich własnych interesów narodowych w specyficznych dla nich obszarach działalności

² European Defense Community Treaty, Archive of European Integration, aei.pitt.edu/5201/5201.pdf [dostęp: 15.05.2017].

międzynarodowej. Siłą tego ekskluzywnego „klubu powiązań między mocnymi” jest ich heterogoniczna, celowo doraźnie organizowana współpraca poza istniejącymi instytucjonalnymi strukturami stosunków międzynarodowych, dająca im poczucie pozanormatywnej wyjątkowości zarządzania istniejącym światowym systemem politycznym. Cel jest oczywisty. Mocarstwa te dążą do uwolnienia się od kontroli ze strony społeczności międzynarodowej i osiągnięcia w ten sposób strategicznej przewagi własnej siły, rozszerzającej obszary ich wpływów kosztem pozostałych podmiotów porządku międzynarodowego.

Obecna rozchwiana sytuacja bezpieczeństwa międzynarodowego spowodowana jest tym zjawiskiem, ale również m.in. rozpadem państw, powstawaniem czasowo funkcjonujących państwowopodobnych niewydolnych politycznie struktur, ruchów secesyjnych, konfliktów konfesyjnych. Bezpośrednią pochodną tych procesów są ruchy migracyjne i rozprzestrzenianie się szeroko pojętego terroryzmu politycznego, ideologicznego czy też o podłożu religijnym, prowadzące generalnie do powstawania związanej z tymi procesami sytuacji podniesionego zagrożenia bezpieczeństwa. Zjawiska te bezpośrednio oddziałują na kontynent europejski – ze wszystkim konsekwencjami dla stabilności systemów politycznych państw UE.

Te procesy destabilizacyjne będą się pogłębiać, ponieważ pozaeuropejskie struktury państwowe nie mają tradycji państwowości związanej z cywilizacją zachodnią i są dla poszczególnych grup politycznych, socjalnych czy też etnicznych łupem służącym do realizacji ich interesów klientelskich, przed i po zdobyciu władzy politycznej. Nowe ryzyka, które w każdej chwili mogą się przerodzić w relewantne zagrożenia, są w swej istocie często niebezpieczeństwami hybrydowymi, tzn. łączącymi elementy różnych aktorów polityki międzynarodowej i heterogonicznych fenomenów. Z tego też powodu przeciwstawianie się im i ich cywilno-polityczna i militarna neutralizacja wymaga stosowania wielostronnych instrumentów polityki bezpieczeństwa państwa, co może być wysoce problematyczne i prowadzić do sytuacji zacierania się różnic między polityką wewnętrzną i zewnętrzną. W tej sytuacji zastanawia, dlaczego UE w obliczu tych fundamentalnych ponadnarodowych zagrożeń nie jest w stanie powrócić do sytuacji z lat 50. XX w., gdy rodziły się już mechanizmy strategicznie i strukturalnie zintegrowanego bezpieczeństwa państw europejskich.

Dotychczasowe kroki integracyjne w obszarze budowy skonsolidowanej, wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony są daleko niewystarczające – choć w traktacie z Maastricht (wejście w życie 1993 – powstanie UE)³ państwa członkowskie przekazały część swoich suwerennych praw instytucjom wspólnotowym. Celem było zapoczątkowanie powstania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa tej organizacji. Rozpad Jugosławii i konflikty w Kosowie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej zademonstrowały bezsilność UE

³ Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht), WOS.net, http://www.wos.net.pl/materialy/traktat_z_maastricht.pdf [dostęp: 5.05.2017].

w rozwiązywaniu takich procesów. Gdyby nie interwencja zbrojna Stanów Zjednoczonych, powstała sytuacja mogłaby realnie zachwiać fundamentami bezpieczeństwa państw UE.

Aby w przyszłości zapobiec tego rodzaju sytuacjom, Rada Europejska postanowiła w 1999 r., na podstawie tzw. Helsinki Headline Goal⁴ o utworzeniu do 2003 r. 50–60-tysięcznych unijnych sił interwencyjnych, które byłyby gotowe do misji inwazyjnych w ciągu 60 dni, i opierałyby się na tzw. zdaniach petersberskich⁵. Inicjatywa ta zakończyła się politycznym fiaskiem, co doprowadziło do przedstawienia przez Brukselę planów wprowadzić mniej ambitnych, ale mających większą szansę na akceptację przez państwa członkowskie. Zaproponowano nową koncepcję utworzenia europejskich sił szybkiego reagowania, tzw. Unijnych-Grup Bojowych⁶. Dwie Grupy Bojowe UE o sile 1500 żołnierzy miały być w stałej gotowości bojowej. I ta koncepcja nie została wprowadzona w życie. Do dziś Grupy Bojowe nie zostały użyte w żadnej operacji militarnej UE. Wraz z traktatem lizbońskim z 2009 r.⁷ państwa unijne postanowiły przyspieszyć i pogłębić procesy uwspólnotowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPZiB/WPBiO). Te daleko idące deklaracje, pomimo zamiaru ich operacyjnego wdrożenia w oparciu o koncepcje „Pooling and Sharing”⁸ i „Stałej Strukturalnej Współpracy” między państwami partnerskim UE w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, nie doczekały się realizacji. Element zachowania suwerennych praw państw członkowskich UE był na tyle silny, że doprowadził do niepowodzenia i tego projektu wzmacniania połączonych wysiłków na polu zabezpieczania unijnych interesów w obszarze bezpieczeństwa, w ramach i poza obszarem traktatowego obowiązywania Unii Europejskiej.

Renacjonalizacja polityk bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej

Unia długo opierała się na zasadniczym fundamencie solidarności wspólnotowej, w której silniejszy pomagał słabszemu. Jednak wraz z pogłębiającym się kryzysem finansowo-gospodarczym (2008), który w obszarze unijnym obnażył głębokie różnice rozwojowe państw UE, państwa członkowskie coraz bardziej oddalały się

⁴ *Helsinki Headline Goal*, European Council. Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf> [dostęp: 5.05.2017].

⁵ *Zadania petersberskie*, EU ABC, <http://pl.euabc.com/word/710> [dostęp: 14.04.2017].

⁶ A. Konarzewska, *Raport. Grupy Bojowe UE. Zaczątek Euroarmii?*, <https://www.bbn.gov.pl/download/1/934/rap9grupybojoweue.pdf> [dostęp: 14.04.2017].

⁷ K. Miszczak, *Nowa Wspólna Polityka Bezpieczeństwa UE w ramach traktatu lizbońskiego*, „Polski Kalendarz Europejski” 2008, nr 114: *Strategia dla Europy*, wydanie specjalne, s. 18–29.

⁸ G. Faleg, A. Giovannini, *The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity?*, “CEPS Special Report” 2012, nr 61 [dostęp: 10.04.2017].

od tej zasady. Ponadto niektóre partie nacjonalistyczne, grupy narodowe i partie rządzące w państwach członkowskich przejęły otwarcie elementy dogmatycznej retoryki politycznej, stawiając interesy państw narodowych ponad interesy wspólnotowe UE. Szczególnie polityka Republiki Federalnej Niemiec, jako najsilniejszego państwa unijnego, pod hasłem przejęcia „większej niemieckiej odpowiedzialności” w polityce międzynarodowej, przyjmowała elementy hegemonialne w polityce europejskiej – co spotkało się z gwałtowną reakcją jej kontrahentów na kontynencie europejskim⁹.

Wraz z pogłębiającym się kryzysem w UE, zaostreniem się sytuacji bezpieczeństwa na kontynencie europejskim i w wymiarze globalnym, państwa członkowskie UE – odpowiednio do własnej oceny poziomu zagrożeń – zaczęły otwarcie demonstrować zamiar realizacji polityk zagranicznych z uwzględnianiem przede wszystkim osiągania własnych interesów narodowych, wewnątrz i poza obszarem UE. Pokazała to reakcja na przebieg i w dalszym ciągu nierozwiązany problem okupacji części terytorium Ukrainy przez separatystyczne ugrupowania wspierane otwarcie przez neoimperialną Federację Rosyjską, jak również polityka energetyczna w ramach UE i poza nią – rozsadzające tę międzynarodową organizację poprzez bilateralizowanie stosunków jej członków z Moskwą. Konsekwentnie prowadzona mocarstwowa rosyjska polityka zagraniczna nie tylko osłabiła UE, ale również Rosja stała się po inwazji na Ukrainę (i tym samym rewizji powojennych realiów terytorialnych) geopolitycznym i geostrategicznym wyzwaniem dla wszystkich państw kontynentu europejskiego.

Odpowiedzią na te rosyjskie zagrożenia była m.in. decyzja o stacjonowaniu części wojsk NATO na wschodniej flance Sojuszu. Unia Europejska była tutaj politycznie i militarnie bezradna. Jednocześnie głębokie konflikty na obrzeżach UE – w Syrii i w Iraku – i trwająca międzynarodowa walka z tzw. Państwem Islamskim bezpośrednio wpływają na zagrożenia bezpieczeństwa Unii, poprzez erupcję masowych ruchów emigracyjnych, których głównym celem są państwa UE. Zjawisko to zwiększa poziom zagrożenia bezpośrednimi atakami terrorystycznymi skierowanymi przeciwko społeczeństwom europejskim. Jednocześnie państwa UE wykazywały rosnącą tendencję do stosowania w polityce elementów narodowo-nacjonalistycznych, co miało być jedynie „słuszną” odpowiedzią w zwalczaniu tego rodzaju niebezpieczeństw i stawiało europejską dotychczas deklarowaną solidarną wspólnotę wartości pod znakiem zapytania.

Działania takie nie pozostają bez widocznych negatywnych skutków wpływających bezpośrednio na fundamentalne kwestie zdolności działania i zachowania jedności Unii Europejskiej. Przykładem tego rodzaju polityki jest problem uchodźczy w Europie, gdzie gotowość do jego rozwiązania w ramach unijnych wspólnych decyzji jest znikoma. Szczególną rolę odgrywają tutaj Niemcy – ze

⁹ K. Miszczak, *Raisons d'État. Security and Defence Policy Framework in the Context of Polish and German Interests. An Analysis*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, vol. 50, nr 4, s. 51–65.

swoimi apelami za europejskim rozwiązaniem problemu kryzysu imigracyjnego, który jest oczywistą pochodną prowadzenia unilateralnej polityki otwartych drzwi przez to państwo (po decyzji niemieckiej kanclerz z 4 września 2015 r.) oraz bezdyskusyjnie produktem konstelacji realizacji narodowych interesów niemieckich. Wdrażanie takiej polityki „w imieniu innych państw” członkowskich UE zagraża bezpośrednio ich bezpieczeństwu. Kto taką politykę realizuje, nie może ignorować oczywistych jej następstw. Nie bez znaczenia jest również to, że taka humanitarna decyzja Berlina staje się istotnym elementem kreowania skutecznej narracji historycznej RFN, mogącej w przyszłości neutralizować dotychczasowe negatywne konotacje z niechlubną historią państwa niemieckiego z czasów atawistycznych ekscesów siły hitlerowskich Niemiec. Tworzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa w UE utrudnia z jednej strony wzrost tendencji renacjonalistycznych u „starych” państw członkowskich Unii, które kosztem wspólnych forsują narodowe rozwiązania, a z drugiej – wzrost tendencji nacjonalistycznych u „nowych” członków Unii.

Niemniej jednak dzisiaj konfrontowani jesteśmy z nawrotem „nowego” nacjonalizmu również w państwach założycielskich wspólnoty europejskiej i z powstawaniem tam antyeuropejskich partii prawicowo-populistycznych, destrukcyjne odśrodkowo napędzających procesy fragmentaryzujące bezpieczeństwo UE. Ten postępujący proces unaradawiania polityki bezpieczeństwa w ramach UE prowadził będzie do wzmocnienia międzyrządowej realizacji polityki bezpieczeństwa i obrony tej organizacji, obniżając rangę skutecznego oddziaływania tego w założeniach integracyjnego instrumentu polityki bezpieczeństwa na tworzenie nowego porządku międzynarodowego.

Brexit a rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej

Obok złożonego i skomplikowanego problemu bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym Unii, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony stanęła przed wielowymiarowymi wewnętrznymi wyzwaniami, czego szczególnym wyrazem jest następstwo wyniku brytyjskiego referendum z 23 czerwca 2016 r. i w konsekwencji rozpoczęcie procesu (art. 50 TUE) wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Od czasu swojego powstania UE powiększała się permanentnie o nowych członków. Decyzją o Brexicie po raz pierwszy w historii tej organizacji państwo członkowskie opuszcza jej szeregi. W następstwie tej decyzji UE i Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony traci niebagatelny potencjał polityczny i gospodarczo-militarny.

Unia 27 państw, z 450 mln mieszkańców i 12,4 bln EUR produktu gospodarczego, pozostaje na dzisiaj wewnętrznie skłóconym i niewydolnym organizmem,

konfrontowanym z zasadniczymi wyzwaniami spowodowanymi procesami globalizacji i digitalizacji oraz występującymi na jej obrzeżach egzystencjalnymi zagrożeniami na wschodzie i południu (Bliski Wschód i obszar Morza Śródziemnego). Na peryferiach UE powróciła wojna jako instrument rozwiązywania wszelkiego rodzaju konfliktów. Dzisiaj Unia Europejska nie jest w stanie odpowiedzialnie reagować na tego rodzaju niebezpieczny rozwój sytuacji międzynarodowej już bezpośrednio na swoich zewnętrznych granicach.

Brexit przynosi dla WPBiO wielorakie doniosłe następstwa. W przeszłości Wielka Brytania permanentnie blokowała uwspólnotowienie polityki bezpieczeństwa i obrony Unii, opierając swoje bezpieczeństwo przede wszystkim na polityczno-militarnych strukturach Paktu Północnoatlantyckiego. Dopiero w końcu lat 90. Londyn wyraził ograniczoną zgodę na powstanie WPBiO UE. Było to skutkiem brytyjsko-francuskiej inicjatywy z Saint-Malo z grudnia 1998 r.¹⁰. Niemniej jednak Wielka Brytania torpedowała inicjatywy mające na celu utworzenie operacyjno-wojskowej Kwatery Głównej UE¹¹, obawiając się dublowania struktur bezpieczeństwa z NATO. Mimo to aktywnie wspierała militarnie operacje i misje unijne i pozytywnie reagowała na utworzenie unijnych *Battlegroups*, demonstrując w ten sposób pozytywnie nastawienie do tego rodzaju unijnych sił szybkiego reagowania. Po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE artykuł 42 TUE¹² straci dla tego państwa swoją ważność. Tym samym Londyn:

- nie będzie zobligowany do wspierania cywilnych i militarnych zdolności WPBiO UE (art. 42. Ust. 3 TUE);
- nie będzie mógł być zmuszony do podnoszenia swoich zdolności militarnych (art. 42. ust. 4 TUE);
- w razie zbrojnego napadu na terytorium państwa członkowskiego UE, nie będzie zobowiązany do udzielania pomocy (art. 42 ust. 7 TUE). Nie dotyczy to przypadku, gdy państwo członkowskie UE jest jednocześnie członkiem Sojuszu. Wtedy Wielką Brytanię obowiązuje artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego z 4 kwietnia 1949 r., zmienionego przez protokół z 17 października 1951 r. o wzajemnej pomocy¹³;
- wycofa się ze wsparcia finansowego inicjatyw dotyczących polityki rozwojowej i bezpieczeństwa UE;

¹⁰ *Joint Declaration issued at the British-French summit, Saint-Malo, France, 3–4.12.1998*, European Council. Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20D [dostęp: 3.05.2017].

¹¹ Londyn przeciwstawił się m.in. zdecentralizowanemu koordynowaniu operacji unijnej w Mali bezpośrednio przez państwa członkowskie Unii, zob. *Großbritannien und der EU-Austritt: Die Briten üben den Brexit*, WirtschaftsWoche, <http://www.wiwo.de/politik/europa/grossbritannien-und-der-eu-austritt-die-briten-ueben-den-brexit/12879104.html> [dostęp: 5.05.2017].

¹² Art. 42 TUE. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, ArsLege, <https://www.arslege.pl/wspolna-polityka-bezpieczenstwa-i-obrony/k78/a11050> [dostęp: 2.05.2017].

¹³ Traktat Północnoatlantycki, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/download/1/15754/TraktatPolnocnoatlantycki.pdf> [dostęp: 2.05.2017].

- zrezygnuje z udziału brytyjskich sił zbrojnych w militarnych operacjach i misjach Unii. Do tej pory Londyn wspierał te operacje znaczącym wkładem finansowym (operacja Althea w Bośni i Hercegowinie, operacja Atalanta na wodach okalających „Róg Afryki”, operacja Sophia na Morzu Śródziemnym, misje szkoleniowe).

Ponieważ armia brytyjska należy do najnowocześniejszych i personalnie najliczniejszych związków zbrojnych Unii, jej wyjście z tej organizacji będzie oznaczało bardzo poważne osłabienie potencjału i zdolności militarnych UE. Dotyczy to również finansowego udziału Wielkiej Brytanii w Europejskiej Agencji Obronnej (EDA), powołanej w 2004 r.¹⁴ w celu rozwoju wspólnych zdolności militarnych Unii (17,6 % budżetu tej agencji w 2016 r.), i wsparcia m.in. projektów „Pooling and Sharing”. Ponadto Wielka Brytania należy do tych pięciu państw (obok Francji, Niemiec, Grecji i Włoch), które są w stanie zorganizować Kwaterę Główną dla przeprowadzania operacji i misji wojskowych UE i ją operacyjnie przetransportować w miejsca realizacji misji, tzn. samodzielnie dowodzić tymi operacjami.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE będzie miało wielkie znaczenie polityczne i militarne dla dalszego rozwoju WPBiO. Z jednej strony Unię opuszcza państwo, które jest stałym nuklearnym członkiem Rady Bezpieczeństwa, posiadającym prawo weta, i mające duże znaczenie w wielu regionach współczesnego świata. Z drugiej strony Unia Europejska będzie pozbawiona znaczącego potencjału militarnego, wkładu finansowego oraz technicznych zdolności militarnych i operacyjnych. Nie bez znaczenia będzie realna możliwość wycofania z Unii brytyjskich sił zbrojnych i ich udziału w operacjach i misjach militarnych tej organizacji oraz konieczność uzupełnienia luki personalnej powstałej po armii brytyjskiej. Dotyczy to również powstałych luk finansowych, niedoborów personelu cywilnego, technologicznego *know-how* i zdolności militarnych.

Dlatego też ważnym zadaniem w przyszłości będzie wypracowanie mechanizmów kompensowania wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii przez zwiększony wkład innych państw członkowskich, przede wszystkim Niemiec – ze wszystkimi tego konsekwencjami dla polityki bezpieczeństwa i obronnej Unii Europejskiej i jej członków – co zmusi to państwo do przejęcia, tak jak ono to samo definiuje, większej odpowiedzialności za losy Europy w obszarze bezpieczeństwa. Wyjście sceptycznie nastawionej do budowy europejskich struktur bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii przyspieszy i ułatwi realizację tej szczególnej roli Niemiec, mocarstwa regionalnego z ambicjami odgrywania czołowej roli w koncercie mocarstw w wymiarze światowym – udrożni mechanizmy decyzyjne i tym samym je operacyjnie uprości, ułatwiając stworzenie samodzielnej WPBiO UE.

¹⁴ Art. 42, 45 i protokół 10 TUE (Stała Współpraca Strukturalna), zob. European Defence Agency, www.eda.europa.eu [dostęp: 6.05.2017].

Globalna strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 28 czerwca 2016 r. wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini przedstawiała nową, teraz globalną strategię bezpieczeństwa Unii¹⁵, będącą zasadniczą rewizją poprzedniej strategii z 2003 r. (ESS)¹⁶, której wdrożenie zakończyło się niepowodzeniem. Nowa strategia jest mniej ambicjonalna i bardziej pragmatyczna. Odpowiednio do nowego teatru zagrożeń bezpieczeństwa w kontekście europejskim koncentruje się na realizacji realistycznych i pragmatycznych celów ochrony przede wszystkim samej Europy. Celem jest rozwój elementów kooperacji i inwestowania w bezpieczeństwo i obronę państw członkowskich Unii. Tym razem Unia nie ma ambicji, by jako silny aktor polityki międzynarodowej odgrywać autonomiczną rolę w polityce bezpieczeństwa. Brane będzie to pod uwagę tylko wtedy, gdy będzie konieczne. To zadanie przypada NATO, jako kolektywnemu instrumentowi bezpieczeństwa państw członkowskich, z którym Unia zamierza ściśle współpracować. Zadania ze sfery bezpieczeństwa najlepiej będą rozwiązywane w ramach międzynarodowych systemów normatywnych i w oparciu o wielostronne mechanizmy współpracy. Globalna strategia kładzie nacisk na wzmocnienie Unii jako wspólnoty bezpieczeństwa i jej ochronę przed zewnętrznymi zagrożeniami i konfliktami. Ponadto strategia wskazuje na kwestie rozwijania operacyjnej aktywności w obszarze cywilnego zarządzania, misji wspomagających, szkoleniowych oraz misji nadzorujących operacje cywilno-wojskowe¹⁷. W tym kontekście strategia definiuje konkretne scenariusze aktywności Unii, takie jak kreowanie potencjału i możliwości interwencyjnych (*capacity-building*) czy też przygotowywanie misji cywilnych.

W odróżnieniu do strategii z 2003 r., obecna jest geograficznie limitowana, pomimo ambicji globalnych zawartych w nazwie. Zamiast odgrywania roli globalnego gracza w strukturach porządku międzynarodowego, strategia z 2016 r. koncentruje się przede wszystkim na obszarze rozszerzonego regionalizmu, obejmującego Europę Wschodnią z jej środkowoazjatyckim przedłużeniem oraz obszarami Morza Śródziemnego i Afryki Środkowej. Ponadto dokument precyzuje konkretne scenariusze i percepcje zagrożeń, do których zalicza zmianę kontekstu bezpieczeństwa europejskiego spowodowanego agresją Federacji Rosyjskiej

¹⁵ *Shared vision, common action: a stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, 28.06.2016, European Union External Action, http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [dostęp: 2.05.2017].

¹⁶ *A secure Europe in a better World: European security strategy*, Brussels, 12.12.2003, European Council. Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 2.05.2017].

¹⁷ J. Bund, D. Fiott, T. Tardy, Z. Stanley-Lockman, *EUISS Yearbook of European Security 2017*, s. 15, 17.05.2017, EUISS, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/euiss-yearbook-of-european-security-2017> [dostęp: 6.05.2017].

przeciwko Ukrainie. Jasno wskazuje na ewidentne złamanie prawa międzynarodowego przez Rosję i podkreśla nielegalność aneksji Półwyspu Krymskiego. Dostrzegane są również zagrożenia ze strony agresora rosyjskiego w formie przeprowadzania przez niego operacji dezinformacyjnych, powiązanych z klasycznymi elementami militarnych zagrożeń, oraz dążenia do stosowania wewnętrzpolitycznych metod destabilizujących inne państwa poprzez operacje o charakterze hybrydowym.

Ponadto w strategii zwraca się uwagę na inne zagrożenia, takie jak ponadnarodowy terroryzm, słabość ekonomiczna państw, zmiany klimatyczne, cyberataki, zorganizowana przestępczość i naruszanie granic zewnętrznych. Przy czym wskazuje się na ściśle powiązanie bezpieczeństwa wewnętrznego z zewnętrznym i podkreśla znaczenie zwalczania terroryzmu i polityki migracyjnej.

Konsekwencje strategii dla realizacji WPBiO UE są wielorakiej natury. Dokument nawołuje państwa członkowskie do udzielania sobie nawzajem wsparcia i solidarności i aktywnego wdrażania założeń strategii. To powinno zapewniać odpowiedni poziom rozwoju i wzmocnienia tzw. strukturalnej współpracy państw członkowskich Unii, przewidzianej już w traktacie lizbońskim (art. 42 ust. 6 TUE i protokół 10).

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE koncentruje się przede wszystkim na kreowaniu przewencyjnych sytuacji pokojowych, gdzie doniosłą rolę odgrywa dyplomacja, i nie zajmuje się obroną terytorialną państw członkowskich. Podczas nieformalnego spotkania przedstawicieli państw i rządów krajów UE w Bratysławie 14–15 września 2016 r.¹⁸ we wspólnej deklaracji i planie operacyjnym dla 27 członków Unii podkreślono znaczenie wzmocnienia współpracy w ramach WPBiO w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwom tych państw w sytuacji m.in. braku kontroli nad ruchami migracyjnymi, terroryzmu oraz postępującej degradacji ekonomiczno-społecznej w państwach unijnych. Operacyjnym instrumentem do realizacji tych zamierzeń miałyby być rozdzielenie kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi. Plan z Bratysławy nie był czymś nowym i powtarzał sformułowania zawarte w postanowieniach globalnej strategii bezpieczeństwa UE.

14 listopada 2016 r. przedstawiono Radzie Europejskiej plan wdrożenia tej strategii w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Zaproponowano 13 projektów operacyjnej realizacji strategii, obejmujących m.in. coroczną koordynację sprawdzianu wydatków na obronę, szybsze i lepsze przeprowadzanie misji interwencyjnych UE oraz rozszerzenie Stałej Strukturalnej Współpracy tych państw członkowskich Unii, którzy są gotowe rozszerzyć swoje zobowiązania w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Miesiąc później, 16 grudnia 2016 r. Rada Europejska

¹⁸ *Bratislava Declaration and Roadmap*, European Council. Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/pl/press-releases/2016/09/16-bratyslava-declaration-and-roadmap [dostęp: 14.05.2017].

wsparła te postanowienia i zobowiązała w swoich konkluzjach wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do przedstawienia konkretnych propozycji odnośnie do rozwoju cywilnych i militarnych zdolności Unii; do koordynacji corocznych rewizji postanowień dotyczących sektora obrony, utworzenia stałego sztabu planowania operacyjnego misji cywilno-wojskowych i dalszej realizacji Stałej Strukturalnej Współpracy UE oraz stworzenia odpowiedniego instrumentarium antykrzysowego reagowania na poziomie ich operacyjno-strategicznego przygotowania. Sugestie dotyczące tych propozycji miały być zaprezentowane w pierwszej połowie 2017 r.

Rada Europejska na posiedzeniu w marcu tego roku¹⁹ zajęła się oceną realizacji tych postanowień, akcentując m.in. strategiczną wagę decyzji o utworzeniu komórki planowania i przeprowadzania misji wojskowych w ramach wojskowego sztabu planowania i realizacji misji unijnych Unii Europejskiej w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych.

Celem stworzenia tej nowej struktury ma być zwiększenie zdolności wdrożeniowych UE, tzn. planowanie szybciej, skuteczniej i bez przeszkód jej misji wojskowych – i to bez mandatu wykonawczego. Również szef takiego wydziału cywilnego w randze dyrektora będzie dowodził misjami wojskowymi WPBiO bez mandatu wykonawczego. Chodzi przede wszystkim o to, aby dowódcy misji w terenie mogli bezpośrednio koncentrować się na celach misji, przy lepszej jej koordynacji z Brukseli. Ta operacyjna sekcja powinna działać pod polityczną kontrolą i według strategicznych wytycznych Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa we współpracy z wydziałem cywilnym, tzn. Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych. W ciągu kilku miesięcy ta jednostka ma koordynować szkolenie sił zbrojnych w Mali, Somalii i Afryce Środkowej. Ponadto ponownie podkreślono:

- możliwość ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w formie modułów, zacieśniającej współpracę państw członkowskich Unii na polu militarnym, co już wcześniej przewidywał traktat lizboński w art. 42 ust. 6 i art. 46, i protokół 10 TUE;
- koordynację rocznego przeglądu w zakresie obronności;
- wzmacnianie unijnych instrumentów cywilnych i wojskowych sił szybkiego reagowania na sytuacje konfliktowe (unijne Grupy Bojowe), celem szybszego i sprawnego zarządzania kryzysowego²⁰.

¹⁹ Zob. *Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence>; *Bezpieczeństwo i obrona: Rada ocenia postępy i silniej wspiera misje wojskowe*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/06-defence-security> [dostęp: 8.05.2017].

²⁰ Zob. *Concept note: Operational planning and conduct capabilities for CSDP missions and operations*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/.../st06881_en17_pdf [dostęp: 8.05.2017].

Rada stwierdziła również postępy w realizacji propozycji zawartych w ramach współpracy UE-NATO i europejskiego planu działań w sektorze obronnym²¹. 6 grudnia 2016 r. Sojusz Północnoatlantycki i Unia Europejska zawarły porozumienie o współpracy na polu 42 obszarów²². Ich lista może być corocznie elastycznie rozszerzana i uzupełniania odpowiednio do zagrożeń i zmian w środowisku bezpieczeństwa obu organizacji. Rozwój współpracy ma dotyczyć przede wszystkim kwestii kryzysu Rosja-Ukraina i zwalczania tzw. Państwa Islamskiego (Daesh), walki z zagrożeniami hybrydowymi i współpracy wywiadowczej. Wspólna analiza NATO-UE nt. dezinformacji w polityce bezpieczeństwa zostanie przez obie strony przedstawiona w połowie 2017 r. Ponadto Sojusz i Unia będą ściślej współpracować w ramach operacji morskich (Morze Egejskie, Morze Śródziemne, Morze Indyjskie), rozszerzą współpracę w zwalczaniu zagrożeń cybernetycznych, rozbudują kooperację w obszarze badań zbrojeniowych i wspólnych ćwiczeń.

Niemiecko-francuska ofensywa w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej

Państwami, które są najbardziej zainteresowane w UE wspieraniem procesów integracyjnych w polityce bezpieczeństwa i obrony, są Francja i Niemcy, wspierane przez Włochy i Finlandię. Jednak to Paryż i Berlin dążą do szybkiej integracji w europejskiej polityce bezpieczeństwa, opowiadając się za budową silnej Unii Obronnej, która ma być m.in. odpowiedzią na ponadnarodowy terroryzm, wynik brytyjskiego referendum oraz wybór na prezydenta USA Donalda Trumpa.

Kilka dni po ogłoszeniu wyniku brytyjskiego referendum Niemcy i Francja przedstawiły wspólny dokument demonstrujący dążenie obu państw do zmasowanego wzmocnienia procesów integracyjnych, w tym komponentu militarnego Unii Europejskiej, poprzez m.in. zacieśnienie współpracy w ramach WPBiO.

Dokument przedstawiony przez obu ministrów spraw zagranicznych, Franka-Waltera Steinmeiera z Niemiec i jego francuskiego kolegi Jeana-Marca Ayrault, „Silna Europa w niepewnym świecie”²³, proponował przeprowadzenie odpowiednich działań przyspieszających integrację polityczną Unii we wszystkich

²¹ *Joint declaration by the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary of the North Atlantic Treaty Organisation*, 08.07.2016, NATO, www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_133163.htm; *European Defence Action Plan: towards a European Defence Fund*, Brussels, 30.11.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm [dostęp: 5.05.2017].

²² *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 6.12.2016, NATO, http://www.nato.int/cps/on/natohq/official_texts_138829.htm [dostęp: 20.05.2017]

²³ *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt*, von Jean-Marc Ayrault und Frank-Walter Steinmeier, 27.06.2016, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/736264/publicationFile/217555/160624-BM-AM-FRA-DL.pdf> [dostęp: 7.05.2017]

obszarach funkcjonowania tej organizacji. Propozycje szły tak daleko, że powstało wrażenie próby stworzenia silnego i jednolitego europejskiego organizmu w wymiarze „superpaństwa”. W dokumencie przedstawiono również obszerną koncepcję europejskiej agendy bezpieczeństwa i obrony obu partnerów. Francja i Niemcy zamierzają dążyć do stworzenia z Unii ważnego gracza międzynarodowego z prawem wpływania polityczno-gospodarczo i militarnie na bezpośrednie otoczenie. Celem jest promocja w świecie kwestii pokoju i stabilności. Co interesujące, wskazuje się na zamiar aktywnego oddziaływania na tworzenie się nowego porządku międzynarodowego celem pokojowego zapewnienia zrównoważenia interesów²⁴ (*sic!* – K.M.) między jego uczestnikami i opierania go na przez wszystkich akceptowalnych zasadach. Fundamentem realizacji tych działań powinna być wspólna regularna analiza strategicznego środowiska Unii i kolegialne zdefiniowanie rozumienia interesów bezpieczeństwa. Temu ma m.in. służyć globalna strategia obrony Unii Europejskiej.

Oba państwa będą dążyć krok po kroku do wykreowania Unii na niezależnego i globalnie operującego aktora polityki międzynarodowej. Instrumentem do realizacji tego celu powinno być uaktywnienie roli UE w zarządzaniu kryzysowym, rozumianym jako zapobieganie konfliktom i ich kontrolowane administrowanie. Państwa członkowskie Unii powinny, na ile to możliwe, elastycznie ustanowić trwałą strukturalną współpracę w obszarze obrony i zapewnić wspólne finansowanie operacji cywilno-wojskowych tej organizacji. Ponadto powinno się utworzyć nie tylko stałe morskie związki interwencyjno-wojskowe, ale rozwinąć własne zdolności operacyjne w innych istotnych dla Unii obszarach. Oba państwa nie ukrywają nadziei, że realizację tych zamierzeń ułatwi wystąpienie z UE Wielkiej Brytanii, która w przeszłości permanentnie blokowała powstanie unijnego komponentu militarnego, obawiając się osłabienia NATO. Z pewnością brytyjskie rozstanie się z UE wzmocni i tak już istniejącą dominację Niemiec na kontynencie europejskim. Udział głosów Republiki Federalnej Niemiec w Radzie Europejskiej w trakcie trwania (ok. dwóch lat) i po Brexicie wzrośnie z dzisiejszych 16% do 18,3%, a Francji – z 13,1% do 15%. Ułatwi to dodatkowo wytwarzanie silnej presji polityczno-gospodarczej Berlina na inne państwa członkowskie UE i to przy wsparciu potrzebującej gospodarczej i finansowej pomocy Francji – w reaktywowanym tandemie niemiecko-francuskim.

Dodatkowo 12 września 2016 r. nowi ministrowie obrony obu państw: Ursula von der Leyen ze strony Niemiec i Jean-Yves Le Drian ze strony Francji, przedstawili kolejną inicjatywę w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa: dokument „Odnowa WPBiO. W kierunku kompleksowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w Unii Europejskiej”²⁵. I ta propozycja miała na celu nakreślenie drogi

²⁴ Niem., *Interessenausgleich*, ibidem, s. 3.

²⁵ *Erneuerung der GSVP – hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU. Deutsch-französische Verteidigungsinitiative zur Erneuerung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)*, 12.08.2016, Bundesministerium der Verteidigung,

uzyskały wsparcie Włoch i Hiszpanii²⁹. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2017 r. wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini przedstawi pierwsze sprawozdanie o dotychczasowych postępach w procesie przyśpieszenia rozwoju WPBiO.

Pomimo zamiaru przeprowadzenia głębokich reform wspólnotowo-integracyjnych polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, w tej międzynarodowej strukturze zasadniczymi i decydującymi aktorami wpływającymi na rozwój WPBiO pozostają członkowskie państwa narodowe ze swoimi interesami, co osłabia tę konstrukcję. Dotychczasowe propozycje Unii dotyczące wzmocnienia tych polityk nie oznaczają również transferu części suwerenności w kierunku Brukseli. W dalszym ciągu to NATO, a nie Unia Europejska będzie głównym kreatorem bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim i na świecie. Propozycje UE w tym obszarze tego nie zmieniają, a sama Unia nie stanie się żadnym konkurentem dla Sojuszu w kwestii realnego zagwarantowania bezpieczeństwa swoim państwom członkowskim.

Nowa globalna strategia obrony Unii obniża poziom ambicji tej organizacji jako samodzielnego kreatora polityki bezpieczeństwa do obszarów jej najbliższych politycznych peryferii. Tym samym UE rezygnuje z pozycji istotnego gracza międzynarodowego w przyszłości. Z pewnością spowodowane jest to realną i pragmatyczną oceną ograniczonych możliwości dzisiejszej, znajdującej się w głębokim kryzysie tożsamościowym Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Unia jako jeden z istotnych aktorów globalnej polityki bezpieczeństwa zamierza dzisiaj aktywnie wzmocnić swoją rolę na arenie międzynarodowej. Temu ma służyć instrument Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony tej organizacji. Proces aktywizacji takiej polityki spowodowany jest przyspieszonym rozpadem obecnego porządku międzynarodowego. Zarysy nowego się jeszcze nie pojawiły. Dominacja Stanów Zjednoczonych od czasu zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. jest osłabiona. W konstelacji polityki międzynarodowej przybiera na sile obszar azjatycki. Struktura suwerennych państw chyli się ku upadkowi. Terror, niekontrolowalne rzeki uchodźców, rozpadające się państwa i sojusze napędzają spiralę chaosu i strachu. Ogólnoświatowy przekaz cywilizacyjno-kulturowy tzw. starego Zachodu już nie funkcjonuje i stracił swoją

²⁹ Patrz wspólny list ministrów obrony Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii z 12.10.2016 r., Bundesministerium der Verteidigung, <https://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4M-mUzMzMzMmUzMtMTIzMzM2ZlZAzMDMwMZAzMdY5NzqzMDMxMzkzOTY2NjcyMDlwMjAyM> [dostęp: 10.05.2017]. Propozycje te uzyskały również wsparcie Finlandii, zob. *Defence elements for the implementation for the Global Strategy. Food for thought paper by Finland*, 20.08.2016.

polityczno-religijną atrakcyjność. Te fundamentalne zmiany pogłębiają niepokój o strategiczne bezpieczeństwo państw Unii Europejskiej, wzmocniony dodatkowo kryzysem liberalnego modelu demokracji państw Europy Zachodniej, ale również samego modelu polityczno-gospodarczego UE i widmem jej rozpadu. Pierwszym zwiastunem tego negatywnego procesu jest opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię, jedno z państw założycielskich.

The future of EU's security and defence policy

This article looks closely at CSDP: what it is, what it came from and how it will and should work for the European Union. It will examine the 2016 EU Global Strategy that lays out the strategy for the CSDP, while the Lisbon Treaty clarifies the institutional aspects and strengthens the role of the European Parliament. The CSDP has recently undergone major strategic and operational changes while taking into account Brexit's security implications. It is continuing to evolve to meet security challenges and demand for increased EU responses in the constantly changing security environment where irregular and hybrid threats grow. To improve rapid response capabilities an integrated defence structure could and should result in building of a common European army in the near future.

Key words: Common Defence and Security Policy, Defence Integration, The Lisbon Treaty, EU Global Strategy, EU army

Przyszłość polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Zasadniczym celem artykułu jest próba zaprezentowania dotychczasowych procesów i etapów tworzenia WPBiO UE i nakreślenie możliwych szans jej przyszłego rozwoju. Ponadto gruntownie przeanalizowane zostały możliwości realizacji postanowień opublikowanej w lipcu 2016 r. najnowszej „Globalnej Strategii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE” oraz jej implikacje w kontekście m.in. procesu wyjścia z UE Wielkiej Brytanii (Brexit), oddziaływania zagrożeń płynących z szeroko pojętego obszaru sąsiedztwa UE oraz uwzględniającym rozszerzone pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego. Dodatkowo autor omawia m.in. kwestię ewentualnego powstania wspólnej siły militarnej Unii Europejskiej, jako zintegrowanych jednostek zbrojnych państw członkowskich UE w ramach sektorowo konsolidującej się „armii europejskiej”.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, bezpieczeństwo europejskie, traktat lizboński, strategia bezpieczeństwa globalnego UE, Unia Obronna, „armia europejska”

Marcin Lasoń

prof. nadzw. dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych, Krakowska
Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

PERSPEKTYWY UTWORZENIA WSPÓLNEJ ARMII EUROPEJSKIEJ A KRYZYS FUNKCJONOWANIA UNII EUROPEJSKIEJ W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Wprowadzenie

Idea utworzenia wspólnej armii europejskiej powraca kolejny raz w drugiej dekadzie XXI wieku, w dobie kryzysu Unii Europejskiej. Z perspektywy Autora oznacza to nie tylko powrót do koncepcji, która była już obecna w procesie integracji europejskiej np. w latach 50. XX wieku czy rozbudowywania instytucji, które miały pełnić w sposób częściowy tego typu funkcje, jak np. Grupy Bojowe Unii Europejskiej. Jest to coś więcej, ponieważ może być traktowane jako sposób przezwyciężenia kryzysu i pójścia krok naprzód w drodze do pogłębiania integracji. W ten sposób Unia miałaby nie tylko borykać się z trudnościami związanymi np. z kryzysem uchodźczym i migracyjnym czy Brexitem, ale i działać na rzecz postępu w budowaniu europejskiego państwa, bo z tym można utożsamiać posiadanie wspólnej armii przez państwa członkowskie. Przy takiej konstrukcji konieczne staje się powołanie sztabu wojskowego z określonymi kompetencjami, jak i jego politycznego zwierzchnika, czyli kogoś, kto pełniłby rolę ministra obrony Unii Europejskiej. Bez tego posiadanie europejskich sił zbrojnych nie byłoby efektywne. Powodzenie takiego przedsięwzięcia w sytuacji politycznej połowy drugiej dekady XXI wieku jest mało prawdopodobne. Nawet w kontekście

stymulatora, za jaki wiele państw uważać może wojnę na Ukrainie i neoimperialną politykę Federacji Rosyjskiej. Po co zatem przedstawiana jest taka propozycja? Czy należy ją traktować tylko jako manifestację chęci pogłębiania integracji i werbalnego przełamywania jej kryzysu? Wreszcie, czy państwa członkowskie zajmują jasne stanowisko w tej sprawie, a zatem traktują ją jako rzecz, która jest na unijnej agendzie? Na te między innymi pytania Autor postara się odpowiedzieć, wykorzystując dostępne materiały źródłowe i literaturę przedmiotu. Przy czym nie zamierza powielać popularnego trendu, polegającego na historycznym, deskryptywnym przedstawianiu kolejnych inicjatyw i decyzji na podstawie materiałów źródłowych czy dostępnych publikacji¹. Zastosowane zostanie ujęcie krytyczne, problemowe, uwzględniające zachowanie podstawowych aktorów, ważnych z punktu widzenia omawianego tematu. Podejście behawioralne stwarza badaczowi szansę na interpretację i ocenę badanych zjawisk oraz w tym wypadku postawienie hipotezy, że kryzys Unii Europejskiej niesie ze sobą szansę na pogłębienie procesu integracji europejskiej.

Idea i próby utworzenia wspólnej armii europejskiej

Nie ma potrzeby powtarzania opisywanych szeroko w literaturze przedmiotu prób tworzenia armii europejskiej lub jej namiastek. Wystarczy wspomnieć, że historycy zazwyczaj odwołują się do fiaska koncepcji Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, której przyczyny widzą w decyzjach francuskich². Wielokrotnie poruszany był także problem realizacji założeń Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony³ i wynikających z niej celów w obszarze posiadania przez Unię Europejską siły zbrojnej, mogącej służyć realizacji jej celów (korpusu liczącego 50–60 tysięcy żołnierzy do końca 2003 r.). Faktyczne fiasko jej tworzenia na początku XXI wieku przybrało potem formę nowej inicjatywy, a mianowicie Grup Bojowych Unii Europejskiej. Jako wielonarodowe i niewielkie liczebnie (1500 osób) miały zademonstrować, że państwa członkowskie, a zatem i Unia Europejska, potrafią przezwyciężyć kryzysy i zbudować

¹ Nie wniosłoby to nic nowego do rozważań na ten temat, poza ewentualnym kalendarium z ostatnich miesięcy przed wydaniem artykułu. Data dostępu do materiałów internetowych to 20 maja 2017 r.

² Zobacz np. J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych. 1945–1996*, Warszawa 1998, s. 79–80.

³ Od przyjęcia traktatu lizbońskiego zwanej Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Wiele publikacji na ten temat napisał jeden z najbardziej znanych badaczy tej problematyki w Polsce Ryszard Zięba np. *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005 czy *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007. Ciekawe prace publikuje także Beata Przybylska-Maszner np. *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej – ewolucja, mechanizm, obszary zaangażowania*, [w:] *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Rewizorski, Warszawa 2011.

struktury, które można byłoby uznać za jej zbrojne ramię⁴. Temu miało służyć także wzbogacenie stworzonych wcześniej instytucji np. utworzonych w 2001 roku Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej i Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej, o kolejne np. w 2004 roku Europejską Agencję Obrony. W myśl twórców miało to pozwolić na kompleksowe podejście do kwestii polityki obronnej Unii Europejskiej. Jednak w rzeczywistości poza tworzeniem szeregu instytucji nie przyczyniało się to do rzeczywistej budowy siły zbrojnej Unii Europejskiej. Dla przykładu na projekty służące realizacji zadań Europejskiej Agencji Obrony mającej wspierać współpracę przemysłów obronnych państw Unii przeznaczano rocznie kilkadziesiąt milionów euro⁵. Nie są to środki, które w znacznym stopniu mogą podnieść zdolności wojskowe państw czy całej Unii. Jako powody takiego stanu rzeczy wymienia się zwykle koszty, jakich nie chciały ponosić państwa Unii Europejskiej oraz sprzeciw Wielkiej Brytanii, która traktowała tworzenie unijnych sił zbrojnych za zagrożenie dla roli NATO. Podobne obawy wyrażali też politycy z innych państw. Prezentowane stanowiska były zazwyczaj podporządkowane bieżącym interesom politycznym państw członkowskich i ich sytuacji ekonomicznej. To między innymi dlatego Grupy Bojowe Unii Europejskiej nie zostały nigdy użyte, chociaż były ku temu okazje np. w Afryce Północnej w 2011 roku. Nie chodziło jedynie o koszty takiego przedsięwzięcia i ryzyko dla państw, których żołnierze pełnili dyżur w danym półroczu w ramach Grupy Bojowej. Nie chciano tworzyć pretekstu, który oznaczałby, że w przyszłości Unia Europejska w tożsamej lub podobnej sytuacji powinna wysyłać siły zbrojne kolejny raz. Tym bardziej w czasie kryzysu finansowego przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI wieku, kiedy to nawet czasowo zrezygnowano z dyżuru dwóch Grup Bojowych na rzecz jednej, w ramach oszczędności. W międzyczasie tworzone i modyfikowano kolejne struktury, które miały pokazywać wolę współpracy państw członkowskich na rzecz realizacji założeń dotyczących globalnego znaczenia Unii Europejskiej, aktora nie tylko ekonomicznego, ale i politycznego opierającego swoją siłę na zdolnościach wojskowych.

Dobrym przykładem są Dowództwa Operacyjno-Strategiczne Unii Europejskiej (Operational Headquarters – OHQ), których zadaniem jest kierowanie ewentualną operacją wojskową Unii Europejskiej. Stałe dowództwa ulokowano we Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Grecji. Tego typu dowództwo utworzono w Polsce w 2015 roku z przeznaczeniem do wykorzystania w czasie dyżuru Wyszehradzkiej Grupy Bojowej Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2016 roku⁶. Zatem na określony czas. Przy czym zachowano mechanizm

⁴ Zobacz syntetyczną historię tworzenia tych formacji: A. Ciupiński, *Zdolności wojskowej Unii Europejskiej. Perspektywy grup bojowych*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, t. 8, s. 105–113.

⁵ Zobacz informację o budżetach Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa, 18.05.2017, www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/Finance.

⁶ Za: *Nowe dowództwo UE jest w Krakowie*, rozmowa M. Kowalskiej-Sendek z generałem dywizji Cezarym Podlasińskim, 18.11.2015, www.polska-zbrojna.pl.

uruchomienia tego typu dowództw, do którego potrzebna jest decyzja wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

Innym przykładem jest decyzja ze szczytu ministrów spraw zagranicznych i obrony państw Unii w marcu 2017 roku, na którym zdecydowano o stworzeniu Wojskowego Centrum Szkolenia (ang. Military Training Headquarters, zwany także Military Planning and Conduct Capability). Na jego siedzibę wyznaczoną Brukselę, a liczbę personelu określono na ok. 30 osób. Z jednej strony miało to pokazać rozwój współpracy w obszarze obronności, na co szczególnie naciskały Francja i Niemcy, z drugiej zaś, że nie jest to wspólna armia, która miałaby prowadzić do rywalizacji Unii z NATO. Jest to zatem kolejny przykład stosowania półśrodków, akceptowalnych dla wszystkich państw członkowskich i jednocześnie nie oznaczają żadnego przełomu w podejściu do obronności, w kontekście planu utworzenia wspólnych sił zbrojnych. Pogląd taki potwierdziła Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini stwierdzając, że nowa instytucja „nie jest armią europejską, chociaż nadawana jest jej tego typu etykieta, a to tylko środek do bardziej efektywnej współpracy wojskowej” państw członkowskich⁷. Jest to pierwszy krok do armii europejskiej, która może powstanie później, określił tę decyzję belgijski minister spraw zagranicznych Didier Reynders⁸. Centrum miało bowiem przejąć dowodzenie (kierowanie) nad trzema misjami prowadzonymi przez UE – w Demokratycznej Republice Kongo, Mali i Somalii, tak by odciążyć dowódców polowych od części zadań wymagających od nich częstych wizyt w Brukseli. W ten sposób ich prowadzenie miałyby być bardziej efektywne. Praktyka pokaże, na ile się to udało.

Skąd jednak wzięła się ta inicjatywa? Jej źródeł można upatrywać w przyczynach zewnętrznych, a zatem przede wszystkim w wojnie na Ukrainie oraz decyzji Wielkiej Brytanii o wyjściu z Unii Europejskiej. Za jej promotorów uznawane są Niemcy i Francja, a rzecznikiem powrotu do idei tworzenia armii europejskiej jest przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker. To on w niemieckiej prasie zaapelował do państw UE o utworzenie wspólnych sił zbrojnych, motywując to możliwością skuteczniejszej reakcji na zagrożenia bezpieczeństwa w państwach członkowskich i z nimi sąsiadujących oraz przesłaniem dla Rosji, mówiącym, że Unia nie jest bezbronna⁹. Wskazane przeznaczenie oznacza, jeśli rozumieć je dosłownie, że armia europejska miałaby wiele zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a to daleko wykracza poza tradycyjną rolę sił zbrojnych, których większość zadań związanych jest z zapewnieniem jego bezpieczeństwa zewnętrznego.

⁷ Za: J. Kanter, *E.U. Moves to Create Military Training Headquarters*, 6.03.2017, www.nytimes.com.

⁸ *Ibidem*.

⁹ „Halten Sie sich an Frau Merkel. Ich mache das!”, 8.03.2015, <https://www.welt.de/politik/ausland/article138178098/Halten-Sie-sich-an-Frau-Merkel-Ich-mache-das.html>.

Apel Junckera został pozytywnie odebrany w Niemczech, gdzie politycy przyznawali, że wspólna armia jest potrzebna, by skumulowany wysiłek państw europejskich górował nad zdolnościami Rosji. Pozytywne komentarze padały zarówno ze strony polityków CDU, jak i SPD. Co więcej, drogą do powstania wspólnej armii europejskiej mogłyby być umowy dwustronne, które pogłębiałyby współpracę obronną poszczególnych państw. W ten sposób i w wymiarze obronności Unia szłaby drogą Europy dwóch prędkości. Co ciekawe, za przykład mogłaby służyć współpraca polsko-niemiecka w tym zakresie, której efektem jest umowa o podporządkowywaniu batalionu (ze strony polskiej z 34. Brygady Kawalerii Pancernej z Żagania, z niemieckiej z 41. Brygady Grenadierów Pancernych z Tollense-Kaserne w Neubrandenburgu) do brygady w drugim państwie. Zatem Polska, przeciwna idei Europy dwóch prędkości w pewnych obszarach może być jej załącznikiem, z czego nie do końca mogą sobie zdawać polscy politycy. Tym bardziej, że Traktat z Lizbony przewiduje tego typu możliwość w omawianym obszarze poprzez użycie Permanent Structured Cooperation (PESCO)¹⁰, co jeszcze nie miało miejsca, ale logika rozwoju współpracy może wkrótce do tego doprowadzić, a jednym z tego sprawców będzie Polska.

Wystąpienie Junckera nie było przypadkowe. Poprzedziło raport pt. „More Union in European Defence” przygotowany pod kierunkiem Javiera Solany, którego doradcą był były Sekretarz Generalny NATO Jaap de Hoop Scheffer¹¹. Już sam tytuł wskazuje, z jakimi wnioskami występując autorzy oczekujący więcej unii (Unii Europejskiej) w europejskiej obronie. Zatem bliższej współpracy państw, stworzenia zdolności wojskowych, które będzie można wykorzystywać do działania poza granicami Unii, w tym potrzebnych do tego struktur sztabowych, co oznaczałoby, że Unia Europejska idzie w kierunku odgrywania globalnej roli nie tylko w obszarze ekonomii czy polityki, ale i siły. Innymi słowy, przestanie być militarnym karłem, by nawiązać do określenia „politycznego karła”, jakiego kiedyś używano wobec Niemiec. Autorzy raportu wskazują, że za tym przemawia natura współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa oraz koszty, jakie ponoszą państwa na swoją politykę obronną. Dlatego postulują stworzenie Europejskiej Unii Obronnej (ang. European Defence Union), która wspierałaby NATO w jego funkcji zapewnienia bezpieczeństwa terytorium państw Sojuszu. Mając zaś to zabezpieczone, siły Unii wykonywałyby zadania poza terytorium państw członkowskich, co jest jasną aluzją do potrzeby uporania się z konsekwencjami upadku państw i wynikającymi z tego problemami.

Podsumowując, kryzys, przez który przechodzi Unia jest właśnie okazją do tego, by pracować nad takimi zmianami i w tym sensie może się okazać dla niej drogą do lepszej przyszłości¹². Twórcy Raportu przedstawiają ujęcie przyjęte przez

¹⁰ Zobacz szerzej np.: *Permanent structured cooperation*, 20.05.2017, www.eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html.

¹¹ *More Union in European Defence*, Report of a CEPS Task Force, February 2015.

¹² *Ibidem*, s. 1–4, 17.

Autora i wskazywane w tytule artykułu, dlatego trudna do podważenia jest zasadność prowadzonych rozważań, jak i przyjęte ujęcie. Tym bardziej, gdy autorzy Raportu podkreślają, że lata cięć w budżetach obronnych doprowadziły do osłabienia roli Unii Europejskiej jako aktora międzynarodowego w obszarze bezpieczeństwa. A wysiłek indywidualny poszczególnych państw członkowskich mógłby być lepiej wykorzystany, gdyby ich współpraca była pogłębiana. Tym bardziej, że społeczeństwa europejskie obserwujące wiele negatywnych zjawisk dla bezpieczeństwa mogłyby zaakceptować tego typu rozwiązania.

Za krok w kierunku realizacji tej wizji uznaje się wspomnianą wcześniej decyzję z marca 2017 roku o utworzeniu Wojskowego Centrum Szkolenia. Tym bardziej, że trzy misje, których prowadzenie ma koordynować, mają go tylko sprawdzić, a w dalszych latach ma odpowiadać za następne, które prowadzi Unia. Emiel Dijkman z Uniwersytetu w Groningen do powodów rozwoju współpracy prowadzącej do utworzenia armii europejskiej (być może) podaje jeszcze jeden, nie wspominany przez Autora. Jest nim prezydentura Donalda Trumpa i obawy z nią związane dotyczące przyszłości NATO i znaczenia bezpieczeństwa Europy dla USA. Dlatego to Unia nie ma wręcz wyboru, a musi wziąć na siebie większy ciężar odpowiedzialności za bezpieczeństwo¹³. Wspólna armia jest projektem pragmatycznym, pozwalającym na optymalizację kosztów podmiotowości Unii w obszarze bezpieczeństwa i zapewnienia sobie zdolności obronnych. Rzecz jasna w tym kontekście pojawiają się pytania o rolę NATO, niezależnie od tego, co zrobi lub nie, Donald Trump oraz koszty realizacji projektu armii europejskiej, jak i roli, jaką chciałaby odgrywać Unia na świecie. O tym szerzej w dalszej części tekstu.

Wspominana inicjatywa Junckera i jej poparcie przez Niemcy, a potem decyzje dotyczące stopniowego, bardzo ostrożnego pogłębiania współpracy, nie mogłyby zapadać bez poparcia innych państw. Tym bardziej, że Juncker zabierał głos w tej sprawie jeszcze nie raz, nawet bardzo bezpośrednio mówiąc o kierunkach zmian możliwych dzięki wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Stwierdził, że: „Musimy [UE – M.L.] mieć europejskie dowództwo. Musimy zorganizować nasze wspólne siły wojskowe i powinno to być uzupełnieniem NATO. Więcej obrony europejskiej w Europie nie oznacza mniejszej solidarności transatlantyckiej”¹⁴. W tych słowach mamy nawiązania do Raportu Solany. Oprócz Niemiec i Francji zwolennikami jego były też państwa Grupy Wyszehradzkiej. O powołaniu wspólnej armii mówił wielokrotnie np. premier Węgier Victor Orban popierając ten projekt¹⁵. Co cieka-

¹³ E. Dijkman, *Is the European Defence Union the way forward?*, 15.03.2017, www.europeum.blogactiv.eu/2017/03/15/is-the-european-defence-union-the-way-forward.

¹⁴ Za: Juncker: zbudować wspólne siły wojskowe UE. Będzie za co?, 16.09.2016, www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/moze-powstac-armia-europejska-nie-ma-sprzeciwu-brytyjczykow,676608.html.

¹⁵ Stwierdzając nawet, że taka armia powinna mieć wspólne pułki, wspólny język na szczeblu dowodzenia i wspólne struktury, za: A. Widzyk, *Powraca idea utworzenia wspólnej armii europejskiej*, 24.07.2016, www.wiadomosci.wp.pl/powraca-idea-utworzenia-wspolnej-europejskiej-armii-6027395511764097a.

we, miało to też miejsce podczas szczytu Grupy Wyszehradzkiej z udziałem Angeli Merkel w sierpniu 2016 roku w Warszawie. Orban stwierdził, że Brexit to okazja do postawienia kwestii bezpieczeństwa na pierwszym miejscu i rozpoczęcia „budowy wspólnego wojska europejskiego”, co wyraźnie poparł też premier Czech Bohuslav Sobotka¹⁶. I to także wpisywało się w narrację polską, bo premier Beata Szydło mówiła o Unii jako silnym podmiocie, dającym gwarancje bezpieczeństwa jej obywatelom. Nie powinno to dziwić biorąc pod uwagę wielkość wspomnianych państw, a w przypadku Polski priorytetowo traktowaną kwestię bezpieczeństwa i obrony¹⁷. Dodatkowo pozwala im to także prezentować pozę członka Unii otwartego na pogłębianie współpracy, co nie jest rzeczą oczywistą w wypadku rządu premiera Orbana na Węgrzech i Szydło w Polsce. Z drugiej zaś strony stawia w kłopotliwej sytuacji w związku z priorytetową rolą NATO w tym obszarze, zatem wymaga określenia relacji między obiema organizacjami, co już zresztą nie raz robiono¹⁸. W tym wypadku jednak odpowiedzi na pytanie o to, jaką rolę miała by pełnić armia Unii Europejskiej, na co próbował chociażby odpowiadać Solana w swoim Raporcie.

Niezależnie od państw podnoszących obawy o rolę NATO czy kwestie finansowania armii europejskiej oraz jej przygotowania pod względem wojskowym, koniunkturę na rzecz pogłębiania współpracy kreował i wykorzystywał Juncker, który raz po raz podnosił to zagadnienie w swoich wystąpieniach. I tak jak poprzednio szczególną uwagę zwracał na Wielką Brytanię i okazję jaką stwarzać może Brexit, tak w październiku 2016 roku koncentrował się wokół możliwego zmniejszenia zaangażowania USA w obronę Europy. Podczas swego przemówienia w Berlinie mówił wprost o tym, że: „konieczne jest nowe podejście w sprawie Europejskiej Wspólnoty Obronnej w celu powołania armii europejskiej”¹⁹. W jego ocenie nie ma dylematu między zaangażowaniem USA, rolą NATO i armii europejskiej. Wszystkie państwa łączy bowiem wspólnota wartości, a to ma być gwarancją zachowania ścisłych powiązań, w celu, co podkreślił Autor, utrzymywania parasola atomowego USA nad Europą. Wspomniana kwestia relacji między poszczególnymi aktorami jest przedmiotem analiz naukowców, czynionych między innymi w kontekście przyjęcia w 2016 roku Europejskiej Strategii Globalnej²⁰, którą uważa się za na-

¹⁶ Za: Viktor Orban: *zaczniemy tworzyć wspólną armię Europy*, 26.08.2016, www.polskie-radio.pl/5/3/Artykul/1659994,Viktor-Orban-zaczniemy-tworzyc-wspolna-armie-Europy.

¹⁷ Za: *Jakie lekarstwo zaaplikować Unii na Brexit? Berlin i grupa V4 przeprowadziły wstępną naradę*, 26.08.2016, www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1659938,V4-i-Berlin-o-Brexicie-Premier-Szydlo-w-UE-potrzebne-sa-zmiany.

¹⁸ Dla przykładu: EU-NATO Declaration on ESDP, Press Releases 142, 12.12.2002, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm.

¹⁹ Za: *Apel Junckera. Powstanie wspólna armia Europy?*, 10.11.2016, <https://dorzeczy.pl/swiat/14191/Apel-Junckera-Powstanie-wspolna-armia-Europy.html>.

²⁰ Pełna treść dokumentu *Wspólna wizja, wspólne działania: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*: www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl.pdf. Późniejsze odwołania do treści dokumentu czynione są na podstawie tego źródła.

stępcę Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku. Warto zadać pytanie, czy stworzenie armii europejskiej znalazło miejsce w tym dokumencie?

Armia europejska w Europejskiej Strategii Globalnej

W pierwszej kolejności warto sprawdzić czy pojawia się bezpośrednie odniesienie do „armii europejskiej”, czy w dokumencie występuje to pojęcie. Okazuje się, że nie. Natomiast wielokrotnie odnosi się on do kwestii „wojskowych”. Czyni to w następujących kontekstach:

- zdolności w walce z terroryzmem (koncentrowania się na nich strategii, co jasno pokazuje, jakie zagrożenie dla bezpieczeństwa traktowane jest najpoważniej, s. 3);
- prowadzeniu operacji przez Unię, stąd wniosek, że potrzebne są odpowiednie zdolności do działań ekspedycyjnych (s. 3);
- siły, której potrzebuje Europa, jako przeciwieństwo do „siły miękkiej”, potrzebna jest zarówno taka, jak i taka (s. 3), innymi słowy, „siła wojskowa” traktowana jest jako niezbędna do realizacji celów Europejskiej Strategii Globalnej;
- NATO, uznawanego za najsilniejszy i najsukcesowniejszy sojusz na świecie, z którym Unia będzie koordynowała rozwój swoich zdolności (s. 34), z tego wniosek, że mają być one komplementarne wobec tych posiadanych przez NATO, innymi słowy, obie organizacje mają się uzupełniać;
- współpracy przemysłu, w szczególności w zakresie sprzedaży technologii podwójnego zastosowania, by przeciwdziałać zjawisku proliferacji broni masowego rażenia (s. 39) oraz rozwijaniu nowych technologii i przejrzystego rynku wewnętrznego, łącznie z angażowaniem małych i średnich firm (s. 44)²¹;
- inwestycji w obronność, czyli budowy odpowiednich zdolności dla globalnego znaczenia Unii Europejskiej. Co oznacza, że 20% środków przezna-

²¹ Przykładem realizacji zapisów Strategii w obszarze przygotowywania dokumentów sektorowych jest przygotowanie przez Komisję Europejską *Europejskiego Planu Działania na rzecz Obronności*, 30.11.2016. Wskazuje on na potrzebę wspólnego pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego przez państwa Unii, powołaniu Europejskiego Funduszu Obronnego, jako instytucji wspierającej badania i rozwój europejskich przedsiębiorstw zbrojeniowych, dysponującym o wiele większymi środkami niż Europejska Agencja Obrony (choć nadal zbyt małymi jak na ten rodzaj przemysłu), ponadto wsparcie małych i średnich firm oraz budowa Europejskiego Rynku Sprzętu Wojskowego. I w tym przypadku również widać kroki w kierunku pogłębiania integracji np. na rzecz ujednolicenia sprzętu wojskowego, na miarę sytuacji politycznej i stanowisk państw unijnych, zatem np. zachowując offset, co jest bardzo ważne dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. Za: W. Pawłuszko, *Komisja europejska wydała komunikat w sprawie Europejskiego Planu Działania na rzecz Obronności*, www.slsdefence.pl, W. Pawłuszko, *Plan KE nie poprawi sytuacji europejskiej zbrojeniówki. Offset zostanie utrzymany*, 7.12.2016, ww.defence24.pl/505938,plan-ke-nie-poprawi-sytuacji-europejskiej-zbrojeniowki-offset-zostanie-utrzymany.

czanych na obronność powinno być przeznaczane na „zamówienia sprzętu oraz badania i technologię” (s. 42, 43). Oznacza to, że środki nie mogą być przejadane, przeznaczane na wynagrodzenia itp. wydatki, ale powinny być inwestowane w rozwój zdolności bojowych np. na modernizację sprzętu. Co warto podkreślić, ma to być robione „przy zachowaniu maksymalnej interoperacyjności i ujednolicenia” (s. 42). Dalej podano, że będzie przyjęta odpowiednia strategia sektorowa przez Radę Europejską (w szczególności określająca cele i wynikający z tego poziom zdolności wojskowych), ale kontekst jest jasny. Można to traktować jako uwzględnienie w projekcie wizji, choć bardzo odległej, stworzenia armii europejskiej, bo przecież taka wymaga od armii narodowych interoperacyjności, ujednolicenia itd.;

- koordynacji zamówień na rzecz efektywnego wydawania środków na obronność, z uwzględnieniem uzupełniania posiadanych zdolności przez państwa członkowskie, jak i efektywnego (tańszego) pozyskiwania nowego sprzętu itp. Pada też zdanie: „Dobrowolne podejście do współpracy w dziedzinie obronności musi przełożyć się na rzeczywiste zobowiązania. Roczny skoordynowany proces przeglądu na szczęblu UE, mający na celu omówienie planów państw członkowskich co do wydatków wojskowych, mógłby prowadzić do większej spójności w zakresie planowania obronnego i rozwijania zdolności” (s. 43). To kolejny zapis wskazujący kierunek ku armii europejskiej, ale podany w taki sposób by nie narzucać niczego państwom członkowskim i dzięki temu możliwy do zaakceptowania przez nie. Tym bardziej, gdy w kolejnym zdaniu podkreśla się spójność tego typu działań z procesem planowania obrony NATO;
- zwiększenia skuteczności operacji (wojskowych), poprzez poprawę interoperacyjności, budowę zdolności do szybkiego reagowania, zarówno o charakterze politycznym, finansowym, jak i proceduralnym (s. 43–44), co oznacza, że siły zbrojne państw Unii mają być lepiej przygotowane do wykonywania wspólnych zadań, jak zostało podkreślone, w pełnej zgodności z Kartą Narodów Zjednoczonych, innymi słowy, chodzi o realizację operacji ekspedycyjnych, o prowadzenie których w sposób efektywny łatwiej, jeśli posiada się wspólna armię.

W ocenie Autora nie ulega wątpliwości, że w dokumencie można znaleźć zapisy wiodące w kierunku powstania armii europejskiej. Mają one charakter wskazań, określenia, co byłoby właściwym i jakie są ku temu przesłanki. Nie ma kategorycznych stwierdzeń, nie ma terminu, tak by nie przyspieszać procesu, na który potrzeba czasu i który prowadzony szybko w latach 50. XX wieku zakończył się fiaskiem. Dlatego należy uznać, że Strategia, zgodnie ze swoim przeznaczeniem, kreśli wizję, której realizacja pozostaje w rękach polityków i wymaga konkretnych planów, tak jak np. Javier Solana podnosił w Raporcie, że potrzebne jest nakreślenie mapy drogowej wiodącej do celu, jakim jest wzmocnienie zdolności obronnych i w perspektywie możliwe stworzenie armii europejskiej. Konfrontując

ocenę dokonaną przez Autora z innymi autorami warto sięgnąć po analizę Stanisława Kozieja, uznawanego za znawcę wszelkich strategii oraz osobę, która piastowała ważne stanowiska w życiu publicznym w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Przygotował on szeroką analizę całego dokumentu, w której z perspektywy Autora najistotniejsze są następujące konstatacje²²:

- podstawowym interesem Unii Europejskiej jest pokój i bezpieczeństwo jej państw członkowskich i ich mieszkańców, oparte na dobrobycie i demokracji oraz otaczający je praworządny ład międzynarodowy;
- wobec tego Unia powinna promować pokój i bezpieczeństwo wykorzystując kluczową rolę ONZ, a zatem mieć ku temu odpowiednie zdolności, z czego wynika niezbędna jedność państw członkowskich, która jest główną zasadą angażowania się na zewnątrz (co akurat nie jest niczym nowym w tym obszarze, podobnie, jak nawoływanie do jedności i przekraczanie egoizmów narodowych czy też prymatu interesów narodowych na rzecz interesu wspólnotowego)²³;
- podkreślenie konieczności większej odpowiedzialności Europy za własne bezpieczeństwo, przy uwzględnieniu współpracy z NATO i jego roli w obrobie kolektywnej, a zatem związaną z tym koordynację działań w zakresie rozwoju zdolności obronnych;
- wreszcie Autor analizy zauważa kwestie wydatków obronnych, w tym 20% na zakupy wyposażenia, badanie i rozwój oraz uwzględnienie przy tym interoperacyjności i zdolności do działań połączonych.

Jak widać Koziej nie odnosi się do kwestii armii europejskiej, nie dostrzega śladów tego typu wizji w tym dokumencie. Nie czyni tego także we wnioskach, jakie przedstawia na koniec swej publikacji. Rzecz jasna można ten dokument czytać tylko w sposób literalny, w oderwaniu od innych dokumentów czy dyskusji oraz inicjatyw politycznych, ale taka analiza ogranicza się przede wszystkim do opisu zawartości dokumentu. Z drugiej jednak strony, temu właśnie mogła służyć tego typu publikacja. Inaczej do tego podszedł Marcin Terlikowski, analityk PISM. Konstatuje on na bazie zawartości dokumentu, jak i stanowisk państw członkowskich dotyczących pogłębiania współpracy z zakresu bezpieczeństwa i obrony, że istnieje grupa państw skłonnych do utworzenia „rdzenia obronnego”, a zatem wąskiej grupy, która będzie się szybciej integrowała w tym

²² Za: S. Koziej, *Analiza: Strategia globalna UE: szanse i dalsze wyzwania wdrożeniowe*, 7.02.2017, www.pulaski.pl/analiza-strategia-globalna-ue-szanse-i-dalsze-wyzwania-wdrozeniowe.

²³ Jak barwnie i sceptycznie piszą o tym Grzegorz Piwnicki i Adam Klejn: „Uzgadnianie ogólnego interesu jest bardzo trudne, państwa członkowskie nie wychodzą poza własne narodowe interesy, w każdej debacie chcą coś „ugrać” wyłącznie dla siebie...”, a w interesującym szczególnie kontekście armii europejskiej z kolei dość optymistycznie podając, że: „Gdyby powołano jednolite siły zbrojne, to Europa mogłaby wystawić doskonałą mobilną armię liczącą około 400–500 tysięcy żołnierzy”, *Dylematy instytucjonalne Unii Europejskiej na progu XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 4, s. 280 i 288. .

zakresie²⁴. To zaś oznacza pójście w kierunku armii europejskiej, do której nawołuje Juncker, politycy niemieccy czy premier Węgier. Terlikowski podkreśla, że już sama konstrukcja Strategii i sposób jej przyjęcia oraz określenie dalszych prac wskazują na możliwość wyboru przez państwa członkowskie drogi zmian w obszarze obronności i związanych z tym zobowiązań. I tak w efekcie dyskusji dotyczących powołania stałego dowództwa operacyjnego UE wybrano model, o którym już tu j wspomniano r. Uwzględniono obawy niektórych państw dotyczące podważania roli NATO i zdecydowano się na kompromis, na którym opiera się funkcjonowanie Unii Europejskiej. Zatem stworzono dowództwo małe (ok. 30 osobowe) do kierowania trzema małymi misjami, tak by sprawdzić tego typu rozwiązanie i by było ono do zaakceptowania przez wszystkich. To jest właśnie droga do armii europejskiej, pozwalająca małymi krokami pogłębiać współpracę wszystkich państw, a nie tylko niektórych, o czym dużo pisze Terlikowski. Wskazuje przy tym na różne pomysły, od finansowania misji ze wspólnego budżetu, przez zmiany w Grupach Bojowych i uczynienia z Eurokorpusu załączka wspólnej armii. Z kwestiami tymi związane są zapisy omawianej Strategii, pozwala ona więc na rozważanie takich rozwiązań.

Stanowiska wybranych państw i wątpliwości związane z inicjatywą armii europejskiej

Wspominano już, że Niemcy oraz Francja dążą do pogłębiania współpracy w dziedzinie obronności²⁵. Mają wsparcie Hiszpanii i Włoch²⁶ oraz wielokrotnie cytowanego już Junckera. Na nieformalnym szczycie Unii w Bratysławie 16 września 2016 roku poparto ideę wzmocnienia współpracy w tym zakresie²⁷. W związku z tym, że idea utworzenia wspólnego dowództwa nie zyskała wielu zwolenników, państwa najbardziej zainteresowane współpracą za możliwe uznały nie tylko jej

²⁴ M. Terlikowski, *Polityka obronna w UE – bezpieczeństwo wielu prędkości?*, „Biuletyn PISM”, nr 76, 10.11.2016, www.pism.pl/files/?id_plik=22595.

²⁵ Za przykład w tym kontekście podawany jest zwykle wydany przez ministrów spraw zagranicznych obu państw dokument „Silna Europa w świecie niepewności”, datowany na 24 czerwca 2016 r., dzień po referendum w sprawie Brexitu, w którym mowa m.in. o wzmocnieniu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Zobacz cały dokument: „*A strong Europe in world of uncertainties*” by Jean-Marc Ayrault and Frank Walter Steinmeier, 24.06.2016, <http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/DokumentUE-2.pdf>. Potwierdzały to późniejsze wypowiedzi i komunikaty np. ministrów obrony obu państw.

²⁶ Za: M. Terlikowski, *op. cit.* Włoski minister spraw zagranicznych Paolo Gentiloni stwierdził nawet, że trzeba powołać coś na kształt „Schengen dla obronności”, pod czym rozumiał m.in. wielonarodową dywizję pod jednolitym, unijnym dowództwem. A zatem byłby to wyraźny krok w stronę europejskiej armii, zobacz szerzej: P. Gentiloni, *EU needs Schengen for defence*, 15.11.2016, www.politico.eu/article/italian-foreign-minister-eu-needs-schengen-for-defense-paolo-gentiloni-islamic-state-migrants-security.

²⁷ Za: *Deklaracja i plan z Bratysławy*, 16.09.2016, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>.

przeprowadzenie drogą traktatową, przez wspomniany już mechanizm PESCO, ale i poza traktatową, na zasadzie umowy międzyrządowej, podobnie jak w wypadku systemu Schengen czy konstrukcji Grupy TREVI. Wobec tego są już sprawdzone rozwiązania, które można przyjąć na etapie tworzenia rdzenia współpracy w obszarze obronności, w przypadku gdy nie wszystkie państwa Unii będą skłonne do jej podjęcia. Oznacza to jednak, że wielość prędkości w Unii może zacząć obejmować kolejne dziedziny współpracy, jeśli ten proces się rozpocznie lub już się rozpoczął.

Ministrowie obrony wspomnianych czterech państw 10 października 2016 roku wysłali list do pozostałych państw Unii Europejskiej, w którym postulowali stworzenie autonomicznych możliwości do prowadzenia operacji ekspedycyjnych przez Unię Europejską, szczególnie w Afryce. Motyw takiego działania jest oczywisty – zagrożenie terroryzmem i imigracją oraz realizacji interesów części państw zachodnich na tym obszarze. Ale jako zachętę dla państw Europy Środkowo-Wschodniej podano, że takie zdolności służyły także powstrzymaniu agresywnych zachowań Rosji. Dodatkowo podkreślono, że obszarami misji byłyby Afryka chociażby dlatego, że NATO nie będzie tam działało, a tym samym starano się w ten sposób studiować obawy o zastępowanie tej organizacji, a pokazywać, że mogą być wobec siebie komplementarne w kwestiach obronności²⁸. Przy takim podejściu powołanie armii europejskiej staje się bardziej prawdopodobne, choć nie byłaby to armia całej Unii Europejskiej. To rodziłoby wiele pytań właśnie dotyczących możliwości jej wykorzystywania przez Unię, relacji z NATO, czyli w obszarach, które chociażby przewidzieli wspomniani ministrowie starając się na nie odpowiedzieć zawczasu i nadać odpowiedni ton dyskusji.

Na różnego rodzaju wątpliwości szczególną uwagę zwróciła Małgorzata Wróblewska-Łysik koncentrując się na kwestii relacji z NATO²⁹. Podkreśla ona, że Unia traktuje ONZ i NATO tak jak strategicznych partnerów, co ma potwierdzenie w dokumentach z 2002 czy 2010 roku³⁰. Ale występują pewne trudności np. ze względu na konflikt grecko-turecki o Cypr czy obawy niektórych państw członkowskich, że autonomiczna Unia będzie chciała zastępować NATO, a więc USA w ich zaangażowaniu w bezpieczeństwo Europy. A na to państwa wschodniej części kontynentu się nie zgodzą. Dlatego podchodząc do rzeczy pozytywnie wskazywane są obszary współpracy np³¹. w zakresie zwalczania zagrożeń hybrydowych, działań na morzach, szczególnie na Morzu Śródziemnym, przeciwdziałanie zagrożeniom w cyberprzestrzeni czy konsultacji politycznych poprzez organizację wspólnych posiedzeń czy zapraszanie przedstawicieli drugiej organizacji.

²⁸ Za: A. Rettman, *EU powers draft post-Brexit defence plan*, 13.10.2016, <https://euobserver.com/foreign/135492>.

²⁹ Zobacz szerzej: M. Wróblewska-Łysik, *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, Bezpieczeństwo Narodowe 2016, nr 37–40, s. 67–83.

³⁰ *Ibidem*, s. 78.

³¹ *Ibidem*, s. 79.

Inne przeszkody we współpracy, związane są np. z percepcją środowiska bezpieczeństwa, zagrożeń, które NATO widzi na wschodzie a Unia na południu Europy. Ponadto NATO preferuje środki *hard power* („twarda siła”), podczas gdy Unia *soft power* („mięka siła”). To można jednak interpretować w taki sposób, w którym obie organizacje mają atuty by się uzupełniać, a nie ze sobą rywalizować. I taki też byłby dobrze rozumiany interes Polski czy innych państw regionu, przy zastrzeżeniu, że Unia nie skoncentruje się na problemach południa Europy i skieruje tam cały wysiłek wzmacniania współpracy obronnej, a wschód pozostawi jako wyłączną strefę aktywności NATO. Ewentualne siły ekspedycyjne przeznaczone do działań w Afryce nie byłyby bowiem odpowiednie do działań na wschodniej flance Unii czy NATO. W ich konstrukcji należałoby uwzględniać potrzeby i ekspedycyjne i obronne tej części Europy. To zaś wymaga i nakładów i zrozumienia, jak i kolejnych kompromisów. Dlatego perspektywa tworzenia europejskiej armii jest odległa³² i realizacja tego typu postulatu musi uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych lub skurczyć się do pogłębionej współpracy wybranych.

Za projekt niekorzystny dla Polski, tworzenie armii europejskiej uznał Marek Madej, znany analityk zajmujący się kwestiami bezpieczeństwa. Podnosił on argument, że tego typu armia musiałaby osłabiać możliwości NATO, a to oznacza, że godziłaby w bezpieczeństwo państw tzw. wschodniej flanki. Państwa tego regionu widziałyby taką armię jako narzędzie obrony, podczas gdy południa Europy, jako narzędzie powstrzymywania migracji i stabilizowania słabych państw afrykańskich. Dodatkowo traktował ją jako „sprawę utopijną” ze względu na szereg trudności, jakie należy pokonać, jeśli miałyby to być siły zbrojne z prawdziwego zdarzenia³³.

Mowa tu nie tylko o przeznaczeniu czy dowodzeniu, ale i na przykład zamówieniach wojskowych, czyli wydawaniu pieniędzy w poszczególnych państwach członkowskich, zatem ostrej konkurencji o to, by wspomniane pieniądze zasilaty przemysł obronny konkretnych państw. Dlatego Madej jest sceptyczny wobec tego typu inicjatywy i twierdzi, że: „Traktat Lizboński przewiduje np. możliwość strukturalnej (wzmocnionej) współpracy, oznaczającej, że kilka państw może kooperować ściślej, włącznie ze stworzeniem sojuszu obronnego. Może najpierw to wykorzystajmy, zamiast od razu przechodzić do projektu pod nazwą armia europejska”³⁴. Czyli w ten sposób wskazuje na drogę pogłębiania

³² W ten sposób, jako długoterminową, określał ją wspomniany już premier Czech, stwierdzając podczas dorocznego spotkania z czeskimi ambasadorami w siedzibie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Pradze że jest to projekt niezbędny w obliczu współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Za: *Nie obejdziemy się bez wspólnej armii europejskiej. Kolejny głos*, 22.08.2016, www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/wspolna-armia-ue-premier-czech-sugeruje-dzialanie,670314.html.

³³ Za: Rozmowa T. Bednarzaka z Markiem Madejem, *Armia europejska – pomysł utopijny i szkodliwy dla bezpieczeństwa Polski*, 18.03.2015, www.wiadomosci.wp.pl/armia-europejska-pomysl-utopijny-i-szkodliwy-dla-bezpieczenstwa-polski-6027725341827713a.

³⁴ *Ibidem*.

współpracy i podążania w kierunku Europy dwóch prędkości. To z kolei nie jest popierane przez polski rząd (nie tylko obecny), a zatem pojawiają się kolejne sprzeczności. Próba wyjścia z nich byłoby otwarcie takich inicjatyw na chęć dołączenia przez kolejne państwa, a w ten sposób swego rodzaju oddolna budowa armii europejskiej. Tyle, że to, tak jak i wiele innych kwestii w Unii, wymagałoby kolejny raz kompromisu, który nie zawsze jest możliwy w przypadku interesów narodowych.

Szeroko na temat stanowisk Polski i Niemiec wypowiada się w specjalnych raporcie Agnieszka Łada³⁵. Autorka czyni to w sposób bardzo logiczny co oddaje struktura publikacji. W kwestii europejskich sił zbrojnych konkluduje, że: „Idea powstania europejskiej armii pozostaje jedynie wizją, która nie ma w najbliższym czasie szans na realizację. W Niemczech jednak politycy częściej niż w Polsce oficjalnie jej nie odrzucają, w kręgach eksperckich zaś istnieje bardzo ogólna refleksja, jak wdrażanie tego pomysłu mogłoby przebiegać. W Polsce koncepcja ta jest całkowicie odrzucana”³⁶. Nie można się z tym całkowicie zgodzić.

Ze strony lidera Prawa i Sprawiedliwości, Jarosława Kaczyńskiego, padały deklaracje dotyczące potrzeby stworzenia armii europejskiej, dzięki czemu Unia mogłaby być „realnym podmiotem polityki międzynarodowej”³⁷. Posiadanie wspólnej armii wymagałoby wydatków i nie oznaczało rezygnacji z armii narodowych, jeśli państwo chciałoby ją zachować. I co ważne, musiałaby ona być komplementarna wobec NATO. To jedna z ostatnich wypowiedzi z 2016 roku, ale były też wcześniejsze, nawet w kontekście możliwości ograniczenia funduszy na wspólną politykę rolną by realizować ten ambitny projekt. Z drugiej jednak strony Łada podaje, że zarówno w Polsce jak i w Niemczech armię europejską traktuje się jako wizję, której realizacja jest procesem wymagającym czasu. I z tym można się zgodzić, bo w wywiadzie z marca 2017 roku prezes Kaczyński stwierdza, że taki projekt obecnie jest zupełnie nierealny, a jako jego zaletę podkreśla, że taka armia byłaby dużo silniejsza od rosyjskiej³⁸. Łada podkreśla, że w wypadku Niemiec stosunek do tego pomysłu jest lepszy, o czym świadczy także fakt wpisania go do umowy koalicyjnej obecnego rządu. Choć ma to wyraz bardziej symboliczny, niż realny wpływ na politykę niemiecką, to pokazuje

³⁵ A. Łada, *Polskie i niemieckie interpretacje wyzwań w polityce bezpieczeństwa*, Warszawa 2016.

³⁶ *Ibidem*, s. 5. Jednak nie można się zgodzić co do całkowitego odrzucania tej koncepcji, o czym świadczą np. słowa Jarosława Kaczyńskiego.

³⁷ Rozmowa Michała Szuldrzyńskiego z Jarosławem Kaczyńskim, *Kaczyński: Musimy wyjść z inicjatywą zmian UE*, 26.06.2016, www.rp.pl/Brexit/160629410-Kaczynski-Musimy-wyjsc-z-inicjatywa-zmian-UE.html#ap-1.

³⁸ Rozmowa Tomasza Grodeckiego i Agaty Jabłońskiej-Andrzejczuk z Jarosławem Kaczyńskim: *Kaczyński: UE powinna stać się supermocarstwem z prawdziwą armią, dużo silniejszą od rosyjskiej*, 31.03.2017, www.forsal.pl/artykuly/1031898,kaczynski-ue-powinna-stac-sie-supermocarstwem-z-prawdziwa-armia-duzo-silniejsza-od-rosyjskiej-wywiad.html.

jednak, wraz z kolejnymi wypowiedziami niemieckich polityków, że są oni gotowi do poważniejszego zaangażowania w rozwój tej idei³⁹. Realizacja tego pomysłu wymaga na początku określenia jego finansowania i zagwarantowania by Unia i NATO były wobec siebie komplementarne i dopiero to pozwoli na kolejne kroki w kierunku powstania armii europejskiej.

Podsumowując te rozważania można postawić szereg pytań dotyczących wzmacniania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym zaś wypadku przede wszystkim realizacji idei wspólnej armii europejskiej, do której w przedstawiony sposób odnosił się Marek Madej czy Agnieszka Łada. Odpowiedzi na nie są oczywiste, a mianowicie:

- jak wpłynęłaby ona na wydatki na obronność w państwach członkowskich? Czy udało by się je określić w taki sposób by zmusić państwa Unii do ich przestrzegania, skoro np. nie można tego zrobić w NATO?
- kto decydowałby o użyciu takiej armii? Czy posiadanie tego typu instrumentu nie powinno poprzedzić stworzenie sprawnego systemu podejmowania decyzji w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa?
- kto ponosiłby odpowiedzialność za działania takiej armii? Czy byłaby to Komisja Europejska? A może Rada Europejska? Na ile związane z tym konsekwencje np. śmierci żołnierzy, ponoszone byłyby przez państwa członkowskie, a na ile przez instytucje europejskie?
- czy żołnierze takiej armii nadal byłiby traktowani jako żołnierze państwa, z którego zostali do niej oddelegowani, czy może jako żołnierze reprezentujący Unię Europejską, wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami np. bycia funkcjonariuszami międzynarodowymi czy posiadania jakiegoś specjalnego statusu międzynarodowego?
- jaka ma być przyszła rola międzynarodowa Unii Europejskiej?⁴⁰ Czy UE niezbędna jest wspólna armia? A może wystarczą tylko siły zadaniowe państw w jej określonych regionach, integrujące się ze względu na zbliżone interesy w ramach istniejących i rozwijanych mechanizmów?

³⁹ *Ibidem*, s. 35–37.

⁴⁰ W literaturze przedmiotu mamy próby poszukiwania odpowiedzi na tego typu pytania; przykładowo Kamil Zajączkowski twierdzi optymistycznie, że: „Potencjał i zakres wpływów nadają jej [Unii Europejskiej – M.L.] pozycję jednego z najważniejszych aktorów na scenie międzynarodowej” (s. 37), ale dalej stwierdza, że jej „...autonomiczny potencjał obronny, który jest dopiero w stadium wczesnego rozwoju” (s. 43). Co oznacza, że dostrzega nierównowagę między zdolnościami ekonomicznymi a wojskowymi, a pisze to z perspektywy 2009 roku, czyli czasu, w którym ze względu na kryzys zaczęto redukować budżety obronne i w ten sposób jeszcze bardziej pogłębiać ową nierówność. Dlatego podaje, że Unia jest na arenie międzynarodowej tzw. mocarstwem niewojskowym (s. 45), otwartym jest pytanie czy chce być czymś więcej?, zobacz szeroko: K. Zajączkowski, *Unia Europejska jako aktor globalny – aspekty polityczno-obronne*, „Studia Europejskie” 2009, nr 1, s. 37–58. Porównaj: A. Ciupiński, *op. cit.*, s. 114.

Podsumowanie

Ostatnie pytanie bardzo trafnie stawiają, wskazując na wynik, zależny od odpowiedzi, cytowani już Piwnicki i Klejn: „Najważniejsze pytanie dla Unii dotyczy, czy chce pozostać organizacją międzynarodową niezdołną do konkurencji w świecie wielu mocarstw, czy przeistoczyć się w konfederację i dalej w federację?”⁴¹. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie zależy od państw członkowskich, ale i czynników zewnętrznych, takich jak np. kryzys ekonomiczny, który wpłynął na znaczące obniżenie nakładów na obronność, a tym samym utrudnił drogę do uzyskania tożsamości i autonomiczności w dziedzinie obronności. Z drugiej jednak strony kryzys poczucia bezpieczeństwa, związany z terroryzmem i migracją, sprzyja podejmowaniu tego typu inicjatywy. Społeczeństwa państw członkowskich mogą być otwarte na argumenty, że armia europejska będzie lepszym strażnikiem wspólnych granic czy realizatorką misji poza granicami Unii. Niezależnie od tego, że zawierają one pewne uproszczenie, to mogą być skuteczne w dotarciu do obywateli. Trzeba to robić w sposób rozważny, tak by nie zniszczyć tej idei już na początku, zamierzając realizować ją zbyt pośpiesznie. Tak właśnie można postrzegać podejmowane obecnie kroki w ramach rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Stwarzają one szansę na rozwinięcie jej do wspomianej unii obronnej ze wspólną armią jako celu, który, chociaż odległy, to pozostaje na horyzoncie. „Może później”, jak o powstaniu armii mówił premier Belgii, stanie się szybciej, jeśli USA zdecydowałyby się ograniczyć swe zaangażowanie w Europie, a państwa członkowskie musiałyby wypełnić stworzoną w ten sposób próżnię bezpieczeństwa. Kryzys funkcjonowania Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku stwarza nie tylko wiele zagrożeń, ale i szans dla procesu integracji europejskiej.

The Prospects of establishing a common European Army in the time of the European Union crisis in the second decade of the XXI Century

The purpose of the article “The Prospects of establishing a common European Army in the time of the European Union crisis in the second decade of the XXI Century” is to present the renaissance of idea an European army. The author points out the reasons for this phenomenon and position of selected countries. Moreover, he considers the possibility of its implementation during the crisis of the European Union. He poses a number of questions about its need and the adequacy to the process of European integration. But there is no doubt that the possible establishment of an European army is a long process. It requires the Member States to reconcile their national interests and answer the question whether the European Union should be a global or only sectoral power.

Key words: European Union, common European army, military cooperation, Common Security and Defence Policy, EU Global Strategy

⁴¹ Za: G. Piwnicki, A. Klejn, *Dylematy instytucjonalne Unii Europejskiej na progu XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 4, s. 291.

Perspektywy utworzenia wspólnej armii europejskiej a kryzys funkcjonowania Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku

Celem artykułu „Perspektywy utworzenia wspólnej armii europejskiej a kryzys funkcjonowania Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku” jest przedstawienie renesansu idei budowy armii europejskiej. Autor wskazuje na przyczyny tego zjawiska i związane z tym stanowiska wybranych państw. Ponadto rozważa możliwości jej realizacji w czasie kryzysu Unii Europejskiej. Stawia szereg pytań dotyczących nie tylko jej zasadności, ale i adekwatności do procesu integracji europejskiej. Nie pozostawia wątpliwości, że ewentualne powstanie armii europejskiej jest procesem długim. Wymaga od państw członkowskich pogodzenia ich interesów narodowych i odpowiedzi na pytanie o to, czy Unia Europejska ma być w pełnym tych słów znaczeniu mocarstwem globalnym, czy jedynie sektorowym.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, armia europejska, współpraca wojskowa, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Europejska Strategia Globalna

Beata Molo

prof. nadzw. dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych,
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

„WSPÓLNA” POLITYKA ENERGETYCZNA W KONTEKŚCIE TENDENCJI DEZINTEGRACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Jednym z fundamentów integracji europejskiej stała się współpraca energetyczna zainicjowana jeszcze w latach 50. XX wieku, wraz z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (18 kwietnia 1951) oraz traktatami rzymskimi ustanawiającymi Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (25 marca 1957). Rozwijała się ona zasadniczo w następstwie pogłębiania integracji w innych sektorach. Jednakże dopiero zmiany, które zachodziły w ostatnich latach, doprowadziły do wypracowania polityki energetycznej Unii Europejskiej, której kluczowymi elementami są działania na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, liberalizacja sektora energetycznego, mająca na celu stworzenie rynku wewnętrznego energii, jak również w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, rozwijania odnawialnych źródeł energii i zwiększania efektywności energetycznej.

Celem artykułu jest przedstawienie problemu efektywności procesu uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii Europejskiej (UE) w kontekście tendencji dezintegracyjnych i renacjonalizacji. Problem przyszłości „wspólnej” polityki energetycznej UE jest rozpatrywany w kontekście tzw. Brexit’u i jego

implikacji dla kształtowania polityki energetycznej UE. Wielka Brytania to jeden z największych rynków energii w UE i co istotne, inicjator wprowadzenia na agendę polityki energetycznej WE/UE kwestii liberalizacji rynku energii, ochrony klimatu oraz zachowania przez państwa członkowskie swobody kształtowania mieszanki energetycznej. Ponadto w opracowaniu uwzględnione zostaną działania, które podważają zasady i reguły „wspólnej” polityki energetycznej UE takie, jak decyzja Komisji Europejskiej (KE) z 28 października 2016 r. w sprawie zwiększenia wykorzystywanej przez Gazprom przepustowości gazociągu OPAL (lądowej odnogi Nord Stream) czy też problem intensyfikowania współpracy w sektorze energetycznym pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi UE a Rosją, na przykładzie projektu gazociągu Nord Stream 2.

Proces uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii Europejskiej

„Wspólna” polityka energetyczna Unii Europejskiej jest w fazie dynamicznego rozwoju; finalnie celem jest pełne uwspólnotowienie tej polityki. Uwspólnotowienie jest rozumiane, „jako dynamiczny transfer obszaru integracyjnego podporządkowanego dotąd reżimowi metody międzyrządowej do sfery objętej już zasadami metody wspólnotowej”¹. Innymi słowy, uwspólnotowienie to transfer na szczebel unijny kompetencji państw członkowskich w dziedzinie polityki energetycznej i podporządkowaniu ich metodzie wspólnotowej. Podstawy traktatowe polityki energetycznej Unii Europejskiej stworzył Traktat z Lizbony², podpisany 13 grudnia 2007 r., w wyodrębnionym Tytule XXI – *Energetyka*. Traktat ten nie tworzył wprawdzie „wspólnej” polityki energetycznej, niemniej jednak wprowadzenie odrębnego tytułu obejmującego tę dziedzinę w ramach kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE)³ ocenia się, jako istotny etap w procesie uwspólnotowienia polityki energetycznej. Dzięki temu, że polityka energetyczna jest jednym z obszarów kompetencji dzielonych, Komisja Europejska zyskała uprawnienia do „działania” i inicjowania aktów prawnych w tej dziedzinie.

Pomijając kwestie szczegółowe należy podkreślić, że polityka energetyczna Unii Europejskiej znajduje się pod wpływem innych obszarów współpracy. Oznacza to, że UE uzyskała wpływ na politykę energetyczną przez swoje kompetencje dotyczące „rynku wewnętrznego”, „sieci transeuropejskich”, „środowiska”, zaś art. 194 TFUE (art. 176a Traktatu z Lizbony) stwarza także podstawy do rozwoju zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej. Warto nadmienić,

¹ J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006, s. 10.

² *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną notę Europejską* podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. UE C 306 z 17.12.2007.

³ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. UE C 202 z 07.06.2016, s. 51.

że uzupełniony art. 122 ust. 1 TFUE (dawny art. 100 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, TWE)⁴ dotyczący polityki gospodarczej, wzmacnia bezpieczeństwo państw członkowskich, ponieważ uprawnia Radę, na wniosek Komisji Europejskiej, do podjęcia działań w „duchu solidarności” w wypadku wystąpienia trudności w zaopatrzeniu w energię.

Ramy zarządzania sektorem energii, stworzone przez Traktat z Lizbony, są istotnie ograniczone prawem państw członkowskich do określenia „warunków wykorzystywania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię” (art. 194 ust. 2 TFUE)⁵. Oznacza to, że to państwa członkowskie kształtują swoją mieszankę energetyczną. W konsekwencji powstaje zasadnicza sprzeczność pomiędzy celem stworzenia jednolitego rynku wewnętrznego energii a narodową suwerennością w kształtowaniu mieszanki energetycznej. Ponadto scaleniu sektora energetycznego Unii Europejskiej nie służy utrzymanie odrębności Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

Urzeczywistnienie celów polityki energetycznej UE, określonych w art. 194 TFUE („zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wsparcie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”⁶), powinno pozostawać w zgodzie z „duchem solidarności między państwami członkowskimi”, w ramach „urzeczywistnienia albo funkcjonowania rynku wewnętrznego” i uwzględniać „potrzeby utrzymania i polepszenia środowiska naturalnego”.

Kształtowanie „wspólnej” polityki energetycznej UE przebiegało do tychczas w kilku etapach, dla których cezurami czasowymi stały się ważne wydarzenia na rynkach energii. Do lat 70. XX wieku sytuacja energetyczna Wspólnot Europejskich była korzystna i nie skłaniała do przyjęcia jednolitej polityki energetycznej na poziomie europejskim. Państwa członkowskie korzystały z pewnych i tanich źródeł surowców energetycznych pochodzących głównie z państw Bliskiego Wschodu. Zmiany następowały w efekcie kryzysów naftowych z 1973 i 1979 r., jak też wskutek poważnych przekształceń bilansu energetycznego WE⁷. Efektem tego stanu rzeczy w kolejnych latach było przyjęcie szeregu dyrektyw, które dotyczyły przede wszystkim sposobu radzenia sobie z przerwami w dostawach, a także koordynacji inwestycji, eksportu i importu ropy naftowej oraz gazu ziemnego⁸. Kolejne poszerzenia WE/UE

⁴ *Ibidem*, s. 98.

⁵ *Ibidem*, s. 135.

⁶ *Ibidem*, s. 134.

⁷ J. Pollak, S. Schubert, P. Slominski, *Die Energiepolitik der EU*, Wien 2010, s. 68 i n.

⁸ M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 31–32.

wpływały na rozwój polityki energetycznej, np. przystąpienie państw skandynawskich spowodowało zaakcentowanie potrzeby ochrony środowiska w procesie kształtowania tej polityki. Zwłaszcza Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 roku i podpisanie Protokołu z Kioto w 1997 r. stanowiły istotne bodźce do zaangażowania się WE/UE w ochronę środowiska i klimatu⁹. Kolejnym impulsem do wypracowania jednolitej polityki energetycznej stało się dążenie Wspólnot do stworzenia wspólnego rynku. Istotne znaczenie w związku z tym miał *Jednolity Akt Europejski*, podpisany 28 lutego 1986 r. Początkowo energetyka nie została włączona do obszaru objętego zasadami jednolitego rynku, z powodu zdominowania sektora przez silne narodowe polityki, znaczącą rolę państwa¹⁰, jak i sprzeczne interesy państw członkowskich. Także w późniejszych latach polityka energetyczna musiała być rozwijana na bazie tych postanowień Traktatu z Maastricht, które mogły mieć na nią jedynie pośredni wpływ – przede wszystkim dotyczący ustanowienia i funkcjonowania jednolitego rynku oraz odnoszący się do konkurencji – bowiem w Traktacie nie wprowadzono oddzielnego tytułu dotyczącego sektora energii.

Istotnymi etapami w procesie kształtowania polityki energetycznej UE były kolejne fazy liberalizacji wewnętrznego rynku energii. Wiązały się one z publikowanymi przez Komisję Europejską tzw. pakietami energetycznymi. Proces ten został zainicjowany na początku lat 90. XX wieku wraz z przedstawieniem przez Komisję, 22 stycznia 1992 r., tzw. pierwszego pakietu energetycznego, który ostatecznie – jako dyrektywa 96/92/WE (elektroenergetyczna, której celem było stworzenie podstaw prawnych do stopniowego tworzenia konkurencyjnego i niedyskryminującego rynku elektroenergetycznego)¹¹ oraz dyrektywa 98/30/WE (gazowa, której celem było stworzenie konkurencyjnego rynku gazu ziemnego)¹², został włączony do prawa wspólnotowego. W celu pogłębienia liberalizacji sektora w 2003 r. przyjęto tzw. drugi pakiet energetyczny: rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci elektroenergetycznej¹³, dyrektywa 2003/54/WE (elektroenergetyczna)¹⁴ oraz dyrektywa 2003/55/

⁹ S. Fischer, *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, s. 43.

¹⁰ M. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 32.

¹¹ Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. WE L 27 z 30.01.1997).

¹² Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998).

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003).

¹⁴ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003).

WE (gazowa)¹⁵. 19 września 2007 r. KE przedstawiła trzeci pakiet legislacyjny dotyczący wewnętrznego rynku energii, którego przyjęcie miało uzupełnić istniejące regulacje tak, aby zapewnić skuteczniejszą konkurencję oraz stworzyć warunki sprzyjające inwestycjom, dywersyfikacji dostaw i ich bezpieczeństwu. W marcu 2009 r. doszło do ostatecznego porozumienia dotyczącego propozycji przepisów liberalizujących rynek energii elektrycznej i gazu ziemnego, zaś w czerwcu 2009 r. Rada Europejska przyjęła tzw. trzeci pakiet energetyczny¹⁶.

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. o dziesięć państw (Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Maltę, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry) przyniosło nową sytuację energetyczną oraz szereg nowych wyzwań dla Unii Europejskiej. W szczególności stosunki większości państw środkowo-wschodnioeuropejskich z Federacją Rosyjską zmieniły sposób postrzegania największego dostawcy surowców energetycznych na rynek UE. Bruksela po raz pierwszy została skonfrontowana z tak znacznymi zależnościami surowcowymi państw członkowskich z dostawcą spoza UE. Tym samym wewnątrz Unii Europejskiej pojawił się nacisk na kwestię zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Ponadto związek pomiędzy bezpieczeństwem zaopatrzenia energetycznego a problemem ochrony klimatu stał się bardziej skomplikowany z powodu wykorzystywania rodzimego węgla w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, jako gwaranta bezpieczeństwa energetycznego. Stąd też na nieformalnym spotkaniu unijnych szefów rządów i państw, w marcu 2005 r. w Hampton Court, bezpieczeństwo dostaw, obok konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju, zostało zaliczone do zasadniczych celów polityki energetycznej Unii Europejskiej¹⁷.

Kolejnym ważnym krokiem w procesie uwspólnotowienia polityki energetycznej UE było opublikowanie, 10 stycznia 2007 r., komunikatu Komisji Europejskiej – *Europejska Polityka Energetyczna*. Zostały w nim określone wyzwania stojące przed Unią Europejską w sektorze energetycznym, strategiczne cele (obniżenie emisji gazów cieplarnianych w UE o 20%, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w łącznym zużyciu energii o 20% oraz

¹⁵ Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 57).

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005).

¹⁷ S. Fischer, *op. cit.*, s. 45.

zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r.), które powinny wyznaczać kierunek rozwoju przyszłej polityki oraz plan działania – środki, które należy podjąć w celu realizacji polityki energetycznej. Komunikat Komisji Europejskiej stanowił podstawę przyjętego przez Radę Europejską, podczas posiedzenia 8–9 marca 2007 r., planu działań Rady Europejskiej (2007–2009) – *Europejska Polityka Energetyczna*¹⁸. Przyjęcie przez Radę kompleksowej wizji polityki energetycznej UE otworzyło drogę do dalszych, daleko idących propozycji zmian w funkcjonowaniu sektora energetycznego. Przedstawiona w dokumencie strategia realizowana jest poprzez zaakceptowanie, w 2008 r., pakietu energetyczno-klimatycznego, mającego na celu osiągnięcie przyjętego przez Radę Europejską zobowiązania dotyczącego przeciwdziałania zmianom klimatu i promowania odnawialnych źródeł energii¹⁹.

Natomiast propozycje długoterminowej strategii rozwoju gospodarki niskoemisyjnej w UE zostały zaproponowane przez Komisję Europejską w opublikowanym, 8 marca 2011 r., Komunikacie *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*²⁰. W komunikacie zapisano, że „przekształcenie w konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną oznacza ograniczenie wewnętrznych emisji UE do 2050 r. o 80% w porównaniu z poziomem z 1990 r.”. Komisja Europejska rozważyła szereg potencjalnych scenariuszy ukazujących sposoby realizacji tego celu, z których wynika, że redukcja wewnętrznych emisji o 40% i 60% poniżej poziomów z 1990 r. byłaby możliwa do osiągnięcia odpowiednio w 2030 i 2040 r. Taka ścieżka oznaczałaby roczne redukcje w porównaniu z 1990 r. o około 1% w pierwszych do 2020 r., 1,5% od 2020 do 2030 r. i 2% od 2030 do 2050 r. Działania w kluczowych sektorach, tj. w sektorze transportu oraz energetyki, do 2050 r. zostały następnie uszczegółowione w Komunikacie Komisji Europejskiej z 28 marca 2011 r. – *Biała Księga*,

¹⁸ Rada Europejska w Brukseli. *Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 8–9 marca 2007, [http://www.ukie.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/EEAEB53A8B6C92BAC125732A00364671/\\$file/ME_34\(107\)04.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/EEAEB53A8B6C92BAC125732A00364671/$file/ME_34(107)04.pdf?Open) [dostęp: 10.02.2017].

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającą dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą, i w następstwie uchylającą, dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., KOM(2011) 112 wersja ostateczna.

*Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*²¹ oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 15 grudnia 2011 r. – *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*²².

W marcu 2013 r. Komisja Europejska, wraz z publikacją Zielonej Księży *Ramy dla polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r.*, rozpoczęła debatę o przyszłej strategii energetycznej UE. Bazując na tym dokumencie Komisja Europejska, w Komunikacie – *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii* z 4 lutego 2014 r., proponowała ustalenie na rok 2030 celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE o 40% w porównaniu z rokiem 1990. W obszarze odnawialnych źródeł energii zaproponowała z kolei cel rozbudowy do 27% mierzony zużyciem energii końcowej. Pozostając wiążącym dla UE, cel ten nie będzie jednak obowiązujący indywidualnie dla państw członkowskich, lecz realizowany poprzez jasne zobowiązania podejmowane przez same państwa członkowskie²³. Ostatecznie, na posiedzeniu 23–24 października 2014 r., Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie ram politycznych dotyczących klimatu i energii do 2030 r., tj. czterech następujących celów: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 1990 (cel wiążący), co najmniej 27% udział energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r. (cel wiążący), co najmniej 27% poprawa efektywności energetycznej do 2030 r. (cel orientacyjny), wspieranie budowy pełnego wewnętrznego rynku energii poprzez pilną realizację celu w postaci 10% międzysystemowych połączeń elektroenergetycznych, zwłaszcza w przypadku państw regionu Morza Bałtyckiego i Półwyspu Iberyjskiego²⁴.

W ostatnich latach problematyka polityki energetycznej UE zogniskowała się wokół unii energetycznej, jej filarów i instrumentów. Zasadniczą przesłanką zainicjowania dyskusji na temat unii energetycznej była kwestia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, która ponownie zyskała na znaczeniu na początku 2014 r., w kontekście kryzysu rosyjsko-ukraińskiego. 25 lutego 2015 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet o unii energetycznej, na który składa się m.in. komunikat *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej*

²¹ Biała Księga, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM(2011) 144 wersja ostateczna.

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*, KOM(2011) 885 wersja ostateczna.

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, Bruksela, 04.02.2014, COM(2014) 15 final, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015R\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015R(01)&from=PL) [dostęp: 20.02.2017].

²⁴ Rada Europejska (23 i 24 października 2014 r.), *Konkluzje w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030*, Bruksela, 23.10.2014 (OR. en), SN 79/14

*na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimat*²⁵. Strategia unii energetycznej opiera się na pięciu ściśle powiązanych obszarach, w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, stabilności i konkurencyjności: 1. Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie. Proponowane działania mają doprowadzić do dywersyfikacji źródeł energii, dostawców i szlaków dostaw, co jest kluczowe dla zapewnienia bezpiecznych i stabilnych dostaw energii, a także uodpornienia UE na zewnętrzne kryzysy energetyczne; 2. Wewnętrzny rynek energii. Do priorytetów zaliczono lepsze połączenia międzysystemowe, pełne wdrożenie i egzekwowanie przepisów, lepszą współpracę państw członkowskich w kształtowaniu polityk energetycznych, łatwiejszy wybór dostawców energii przez obywateli państw członkowskich; 3. Efektywność energetyczna jako sposób na zmniejszenie zapotrzebowania na energię. UE powinna realizować cel poprawy efektywności energetycznej o co najmniej 27% do 2030 r. Stąd też Komisja Europejska zaproponowała zwiększenie efektywności energetycznej w budownictwie (głównie dzięki lepszym systemom ogrzewania i chłodzenia), a także działania na rzecz energooszczędnego i niskoemisyjnego sektora transportu; 4. Dekarbonizacja gospodarki. Integralną część unii energetycznej stanowi ambitna polityka przeciwdziałania zmianom klimatu, oparta na zobowiązaniu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w UE do 2030 r. o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 1990; 5. Badania naukowe, innowacje i konkurencyjność. UE powinna stać się światowym liderem na rynku technologii inteligentnych sieci energetycznych i inteligentnych domów, w transporcie ekologicznym, a także globalnym ośrodkiem prac nad nowymi, zaawansowanymi technicznie i konkurencyjnymi źródłami energii odnawialnej. W dokumencie zapisano 15 działań, które mają pomóc w tworzeniu unii energetycznej. Nad procesem tworzenia unii energetycznej ma czuwać Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

Wyzwania dla „wspólnej” polityki energetycznej Unii Europejskiej

a) opuszczenie przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej (tzw. Brexit)

Wielka Brytania zalicza się do tych państw członkowskich Unii Europejskiej, których stanowisko wobec polityki energetycznej Unii Europejskiej pozostaje w zasadzie niezmiennie. Bowiem już w latach 80. ubiegłego wieku Komisja Europejska zyskała wsparcie Wielkiej Brytanii przy staraniach o ograniczenie, względnie wykluczenie państwowego wpływu na przedsiębiorstwa gospodarki energetycznej, zapewnienie transgranicznego handlu energią elektryczną i ga-

²⁵ Pakiet dotyczący unii energetycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, Bruksela, 25.02.2015, COM(2015) 80 final.

zem ziemnym, jak również wzrost efektywności kontroli konkurencji na rynkach energii. Ponadto Wielka Brytania popierała postulaty oddzielenia sieci od działalności w zakresie produkcji i dostaw. Innymi słowy Wielka Brytania opowiadała się za liberalizacją rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego, w tym za stworzeniem niezależnych urzędów regulacji²⁶.

Wielka Brytania krytykowała wielokrotnie nadmierny wpływ Komisji Europejskiej na politykę energetyczną w obszarze dzielonej kompetencji (wytyczne dotyczące rozwoju odnawialnych źródeł energii, zwiększania efektywności energetycznej, wpływ na mieszankę energetyczną). Manifestowało się to m.in. w odrzucaniu obowiązkowych celów rozbudowy odnawialnych źródeł energii na poziomie UE, jak również decyzji Wielkiej Brytanii o systemie finansowania budowy nowych elektrowni atomowych. Szczególnie wymowne w tym względzie było stanowisko Wielkiej Brytanii, podczas szczytu szefów państw i rządów państw członkowskich UE w dniach 23–24 października 2014 r. Z jednej strony Wielka Brytania wraz z Niemcami i Francją opowiedziała się za możliwie ambitnym celem redukcji emisji gazów cieplarnianych i reformą europejskiego systemu handlu emisjami, z drugiej zaś – wraz z państwami Europy Środkowo-Wschodniej – sprzeciwiała się ustanowieniu obowiązkowych celów w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii i zwiększaniu efektywności energetycznej²⁷. Ostatecznie, jak już wspomniano, spór pomiędzy Wielką Brytanią a Niemcami, dotyczący obowiązkowych narodowych celów w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł, zakończył się formułą kompromisową przyjętą na szczycie w październiku 2014 r., której celem jest osiągnięcie – do 2030 r. – 30% udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym zużyciu energii bez wprowadzenia obowiązkowych celów narodowych.

Znamienne było również stanowisko Wielkiej Brytanii, jako drugiego producentu gazu ziemnego w UE, w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa dostaw i mechanizmu solidarności. Otóż Wielka Brytania była w pewnym sensie „sojuszniakiem” Komisji Europejskiej i opowiadała się za rozwiązaniami rynkowymi i elastycznością zaopatrzenia poprzez integrację rynków. Ponadto była przeciwna rozwijaniu ścisłych, bilateralnych stosunków w sektorze gazowym z Rosją przez Niemcy i Francję. Z kolei w odniesieniu do wewnętrznego rynku energii UE Wielka Brytania opowiadała się za utrzymaniem funkcjonalnego handlu energią elektryczną i uzupełnieniem go poprzez bazującą na rozwiąza-

²⁶ S. Fischer, O. Geden, *Die Energie- und Klimapolitik der EU nach dem Brexit-Referendum. Politische Unsicherheit brems den Transformationsprozess*, „SWP-Aktuell”, 50, Juli 2016, s. 1–2; zob. B. Leimbach, F. Müller, *European Energy Policy: Balancing national interests and the need for policy change*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Climate and Energy Papers, Documentation 1/2008, Berlin.

²⁷ S. Fischer, O. Geden, *Brexit: Folgen für Europas Energie- und Klimapolitik*, „CSS Analysen zur Sicherheitspolitik”, Nr. 179, Oktober 2016, s. 2; por. S. Fischer, *Der neue EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030. Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik*, „SWP-Aktuell” 73, Dezember 2014.

niach rynkowych integrację odnawialnych źródeł energii, jak również poprawą bezpieczeństwa zaopatrzenia²⁸.

W ocenie ekspertów opuszczenie przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej będzie miało konsekwencje dla procesu uwspólnotowienia polityki energetycznej²⁹. Jednakże w chwili obecnej trudno jest je jednoznacznie określić³⁰. Niewątpliwie będą one zależeć od wynegocjowanego modelu współpracy między Wielką Brytanią a Unią Europejską: członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym (z dostępem do rynku wewnętrznego UE), umowy bilateralne lub przystąpienie do Wspólnoty Energetycznej, jako instrument eksportu regulacji unijnego rynku wewnętrznego (koncentruje się na Bałkanach Zachodnich i w Europie Płd.-Wsch.). Niemniej jednak już teraz podkreśla się, że Brexit może prowadzić do osłabienia aktywności UE w obszarze ochrony klimatu i przejęcia przez instytucje unijne roli koordynatora narodowych działań w zakresie rozwijania odnawialnych źródeł energii i wzrostu efektywności energetycznej³¹.

b) projekt gazociągu Nord Stream 2

Projekt budowy gazociągu Nord Stream 2 wywołuje szereg kontrowersji wewnątrz Unii Europejskiej. Budowie jest bowiem przeciwna część państw członkowskich; krytyczne stanowisko prezentował Parlament Europejski i odpowiedzialni za politykę energetyczną komisarze, artykułując „problematyczność” przedsięwzięcia w obliczu realizacji jednego z celów unii energetycznej, czyli dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych – w tym przypadku gazu ziemnego.

Sygnatariuszami porozumienia dotyczącego rozbudowy gazociągu Nord Stream, z 4 września 2015 r.³², są – obok Gazpromu –niemieckie spółki BASF i Uniper (dawniej E.ON), austriacki OMV, holendersko-brytyjski Shell i francuski Engie. Wstępny projekt przewiduje budowę gazociągu biegnącego równolegle do istniejącego połączenia Nord Stream. Gazociąg ma zostać oddany do użytku do końca 2019 roku, a koszt jego budowy szacuje się na około 9,9 mld euro.

Dla transformacji energetycznej (*Energiewende*) w Niemczech gaz ziemny jest „mostem” na drodze do zrównoważonego systemu energetycznego. W ob-

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Por. R. Bolton, A. Silvest, M. Winskel, *The Implications of Brexit for Energy Policy*, July 2016, University of Edinburgh, http://www.climateexchange.org.uk/files/1014/6830/6606/EU_and_energy_policy.pdf [dostęp: 15.02.2017]; D. Helm, *Energy and climate policy after Brexit*, „Energy Futures Network”, Paper 21, October 2016.

³⁰ Por. M.G. Pollitt, *The Economic Consequences of Brexit: Energy*, EPRG Working Paper 1702, January 2017, Energy Policy Research Group, University of Cambridge, <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2017/01/1702-Text.pdf> [dostęp: 10.02.2017].

³¹ S. Fischer, O. Geden, *op. cit.*, s. 2.

³² *Gazprom, BASF, E.ON, ENGIE, OMV and Shell sign Shareholders Agreement on Nord Stream 2 project*, Pressemitteilung vom 04.09.2015, <http://www.gazprom.com/press/news/2015/september/article245837> [dostęp: 25.02.2017].

liczu zmniejszających się własnych rezerw surowca, spadku wydobycia w Holandii i Wielkiej Brytanii, jak również przeżywającego stagnację, względnie spadającego wydobycia w Algierii i Norwegii powstaje „luka importowa” gazu ziemnego. Stąd też projektowany gazociąg Nord Stream 2, mający być bezpośrednim połączeniem ze złożami w Syberii Zachodniej, jest postrzegany jako wkład na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia zarówno Niemiec, jak i Unii Europejskiej³³. Kwestia zależności Niemiec i UE od importu surowców energetycznych uwarunkowana jest przede wszystkim dalszym rozwojem rynków energii w Niemczech, UE i państwach pozaeuropejskich. Z jednej strony podkreśla się, że wzrost efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii powinny przyczynić się do zredukowania zależności od importu paliw kopalnych, także z Rosji. Z drugiej zaś podejmuje działania służące zacieśnianiu współpracy energetycznej z Federacją Rosyjską. Stąd poparcie wyrażane dla projektu gazociągu Nord Stream 2 w oficjalnych kontaktach politycznych niemiecko-rosyjskich, jak np. podczas spotkania prezydenta Rosji Władimira Putina w Moskwie w październiku 2015 r. z wicekanclerzem, federalnym ministrem gospodarki, Sigmarem Gabrielem, który miał zapewnić, że Komisja Europejska nie będzie ingerowała w realizację projektu³⁴.

Nord Stream 2 przez elity rządzące w Niemczech traktowany jest jako projekt komercyjny. Według rządu federalnego Nord Stream 2 przyczyni się do dalszej dywersyfikacji dróg dostaw gazu ziemnego. W odniesieniu do gospodarczego oddziaływania Nord Stream 2 na państwa tranzytowe, jak Polska, Słowacja i Ukraina, rząd federalny stoi na stanowisku, że w przypadku realizacji Nord Stream 2 dalej będzie następował tranzyt przez te państwa. Średnio- i długoterminowe użytkowanie systemu tranzytu gazu Ukrainy zależy od każdorazowych kosztów transportu i rozwoju rynków gazu oraz modernizacji systemu tranzytowego³⁵. Innymi słowy, gazociąg Nord Stream 2 nie doprowadzi do ograniczenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Europy Środkowej, ani też do ograniczenia roli Ukrainy w tranzycie surowca do Europy. Przy czym rząd federalny nie wskazywał, w jaki sposób będzie można utrzymać tranzyt surowca przez Ukrainę wobec przekierowywania od 2014 r. przez Gazprom coraz większych ilości gazu

³³ Zob. K. Westphal, *Gazprom und die EU-Regeln des Binnenmarktes – auch eine politische Frage*, „Russland-Analysen”, Nr. 305, 20.11.2015, s. 2–5; K.O. Lang, K. Westphal, *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung*, „SWP-Studie”, S1, Dezember 2016; K. Westphal, *Der Spaltkeil Nord Stream 2? Zur Zukunft der EU-Energiepolitik*, „Energie. Markt. Wettbewerb”, Ausgabe 5, Oktober 2016.

³⁴ A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, *Projekt EUGAL – niemiecka odnoga Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 15.06.2016; G. Gnauck, *Neue Pipeline. Bei der Energieversorgung sind wir Geiseln Moskaus*, 1.11.2015, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article148299043/Bei-der-Energieversorgung-sind-wir-Geiseln-Moskaus.html> [dostęp: 11.02.2017].

³⁵ *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Lutze, Herbert Behrens, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Das Nordstream-2-Projekt vor dem Hintergrund der Energiesicherheit und Sanktionspolitik gegen Russland*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7789, 22.03.2016.

do Nord Stream, jak również możliwości zwiększenia dostaw przez Niemcy do tradycyjnych odbiorców surowca przesyłanego przez Ukrainę (Europa Środkowa, Południowo-Wschodnia i Włochy)³⁶.

Niemniej jednak, w ocenie polskich ekspertów, budowa gazociągu Nord Stream 2 doprowadzi do częściowego ograniczenia lub nawet całkowitego wstrzymania dostaw rosyjskiego surowca przez szlak biegnący przez Ukrainę, jak też do ograniczenia tranzytowej roli państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej w systemie dostaw surowca z Rosji do Europy Zachodniej i Turcji. Ponadto nasycenie rynków surowcem z Rosji może utrudnić wdrożenie planów dywersyfikacji źródeł dostaw gazu w regionie, zgodnych z celami zapewnienia każdemu państwu regionu możliwości importu surowca z trzech niezależnych źródeł³⁷.

Warto nadmienić, że podczas posiedzenia Rady Europejskiej, w dniach 17–18 marca 2016 r., premierzy Czech, Chorwacji, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i Słowacji wystosowali do Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude’a Junckera list, w którym podkreślili, że budowa gazociągu Nord Stream 2 nie jest zgodna z głównym celem unii energetycznej, czyli dywersyfikacją szlaków tranzytowych, dostawców i źródeł energii. W ich ocenie, realizacja projektu Nord Stream 2 spowoduje, że istniejące szlaki tranzytowe, w szczególności przez Ukrainę, nie będą efektywnie wykorzystane, jak również może zaszkodzić bezpieczeństwu energetycznemu Unii Europejskiej. W związku z tym wezwali Komisję Europejską do podjęcia działań i weryfikacji zgodności projektu Nord Stream 2 z prawem i celami polityki energetycznej UE³⁸.

Objęcie udziałów w spółce Nord Stream 2 AG przez koncerny zachodnioeuropejskie skutkowałoby powstaniem międzynarodowego konsorcjum, którego działalność wpływałaby bezpośrednio na sytuację na rynkach gazu w Niemczech i Polsce. Dlatego też 8 grudnia 2015 r., na podstawie stosownych przepisów prawa niemieckiego i polskiego, koncerny PAO Gazprom, E.ON Global Commodities SE, ENGIE SA, OMV Nord Stream II Holding AG, Shell Exploration and Production (LXXI) B.V. oraz Wintershall Nederland B.V. złożyły stosowny wniosek o wszczęcie w Niemczech i w Polsce procedur antymonopolowych³⁹. Celem było zbadanie, czy objęcie udziałów przez przedsiębiorstwa z UE we wspólnym konsorcjum z Gazpromem nie doprowadzi do zakłócenia konkurencji na rynkach gazu w Niemczech i Polsce. Przy czym przedsiębiorstwa zachodnio-

³⁶ A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, *op. cit.*

³⁷ T. Dąbrowski, J. Groszkowski, A. Sadecki, A. Łoskot-Strachota, *Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia wobec projektu Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 14.10.2015.

³⁸ *EU leaders sign letter objecting to Nord Stream-2 gas link*, 16th March 2016, Reuters, <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-energy-nordstream-idUKKCN0W11YV> [dostęp: 22.02.2017].

³⁹ *Zgłoszenie zamiaru koncentracji w sprawie utworzenia Joint Venture odpowiedzialnego za budowę oraz eksploatację gazociągu Nord Stream 2*, Komunikat prasowy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 15.12.2015, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12062 [dostęp: 12.02.2017].

europęjskie, uczestniczące w projekcie Nord Stream 2, uzależniały finalizację transakcji nabycia ustalonych udziałów w konsorcjum od pozytywnych decyzji niemieckiego i polskiego regulatora. O ile niemiecki regulator – Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (dalej Bundesnetzagentur) – 18 grudnia 2015 r. wydał decyzję pozytywną, o tyle Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w lipcu 2016 r. – wydał oficjalny komunikat, w którym sformułował poważne zastrzeżenia dotyczące planowanej koncentracji wskazując, że może ona doprowadzić do ograniczenia konkurencji. Co istotne, w oficjalnym komunikacie polski regulator stwierdził, że Gazprom ma pozycję dominującą w dostawach gazu ziemnego do Polski, a przedmiotowa transakcja mogłaby doprowadzić do wzmocnienia siły negocjacyjnej rosyjskiego koncernu wobec polskich odbiorców⁴⁰.

Ostatecznie 12 sierpnia 2016 r. uczestnicy projektu Nord Stream 2 we wspólnym oświadczeniu poinformowali, że wycofują, złożony 8 grudnia 2015 r., wniosek o kontrolę koncentracji, co w rezultacie doprowadziło do umorzenia postępowania prowadzonego przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴¹. Skutkiem była niemożność objęcia przez przedsiębiorstwa zachodnioeuropejskie udziałów w konsorcjum Nord Stream 2 AG.

Pomijając kwestie szczegółowe warto podkreślić, że krytyczne stanowisko Komisji Europejskiej wobec projektu gazociągu Nord Stream 2 znalazło odzwierciedlenie w wystosowanym, 28 marca 2017 r., liście do rządów Danii i Szwecji. List ten jest odpowiedzią na apele rządów Danii i Szwecji o wydanie przez Komisję Europejską oceny projektu Nord Stream 2 z uwzględnieniem kontekstu prawnego, rynkowego i (geo)politycznego. Według założeń Nord Stream 2 ma przebiegać przez duńską i szwedzką wyłączną strefę ekonomiczną na Morzu Bałtyckim oraz duńskie wody terytorialne, stąd konieczność formalnej zgoda tych państw na budowę gazociągu. W liście podkreślono, że projekt Nord Stream 2 nie jest spójny z celami unii energetycznej UE, gdyż nie daje dostępu do nowych źródeł gazu i wzmacnia pozycję Rosji, jako ważnego dostawcy na rynku UE. Ponadto w obecnej sytuacji na tym rynku nie ma zapotrzebowania na budowę nowych dużych gazociągów, jak Nord Stream 2. Co ważne, Komisja Europejska zaakcentowała, że gazociąg Nord Stream 2 nie może zostać zbudowany i funkcjonować albo wyłącznie na podstawie prawa państw trzecich albo w „prawnej próżni”. Według KE dla części morskiej Nord Stream 2 powinien zostać ustanowiony specjalny reżim prawny, który uwzględniłby część najważniejszych reguł unijnych. W liście Komisja Europejska poinformowała, że podej-

⁴⁰ *Zastrzeżenia wobec koncentracji – Nord Stream 2*, Komunikat prasowy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 22.07.2016, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12476 [dostęp: 20.02.2017].

⁴¹ Sz. Kardaś, R. Bajczuk, *Antymonopolowe problemy projektu Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 24.08.2016; *Nord Stream 2 – wycofanie*, komunikat prasowy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 12.08.2016, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12510 [dostęp: 16.02.2017].

mie starania, aby od Rady Europejskiej uzyskać mandat do negocjowania z Rosją umowy dotyczącej gazociągu Nord Stream 2⁴².

W ocenie ekspertów podjęcie przez Komisję Europejską negocjacji zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej z Rosją w sprawie gazociągu Nord Stream 2 byłoby ryzykowne dla Unii Europejskiej. Przystąpienie bowiem do politycznych negocjacji z Rosją, w kwestii stosowania reguł prawa UE, mogłoby stworzyć precedens w odniesieniu do utrzymania spójności systemu prawa energetycznego. Byłoby swego rodzaju przyzwoleniem na przyjmowanie, w drodze politycznych negocjacji, uzgodnień osłabiających restrykcyjne regulacje w sektorze energii⁴³.

c) problem wykorzystania gazociągu OPAL

Kwestia wykorzystania gazociągu OPAL – lądowej odnogi Nord Stream – uwiarydlała sprzeczne interesy przedsiębiorstw i państw członkowskich Unii Europejskiej, jak też rozmaite interpretacje wpływu większego wykorzystania OPAL na nowych zasadach przez Gazprom na sytuację na rynkach gazu w Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza w Europie Środkowej i Polsce.

5 lutego 2009 r. Bundesnetzagentur dał gazociągowi OPAL specjalne przywileje na okres 22 lat, w tym możliwość blokowania dostępu do przesyłu innym przedsiębiorstwom. Pomijając szereg kwestii szczegółowych, należy nadmienić, że Wingas i E.ON ubiegały się o wyłączenia z zasady TPA (*Third Party Access*; dostępu stron trzecich do sieci), gazociągów OPAL (łązący Nord Stream z czeską siecią), NEL (łązący Nord Stream z siecią zachodnioniemiecką) oraz administracyjnej regulacji wielkości stawek przesyłowych. Przyznanie przywilejów OPAL'owi Bundesnetzagentur uzasadnił tym, że jest to gazociąg eksterytorialny, tzn. bez połączenia z siecią niemiecką, o wysokim ryzyku inwestycyjnym, istotny dla bezpieczeństwa energetycznego państwa i Unii Europejskiej. W przypadku gazociągu OPAL surowiec może być przesyłany nie tylko do Czech, ale także w odwrotnym kierunku (rewers), bądź wtłaczany w dowolnym miejscu do sieci niemieckiej. W tych wypadkach jednak przesyłany surowiec ma podlegać zasadzie TPA i administracyjnym stawkom⁴⁴. Komisja Europejska nakazała modyfikację tej decyzji, czyli ograniczenie możliwości wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL przez spółki mające dominującą pozycję rynkową w Czechach (Gazprom i RWE Transgas), łącznie do 50%. Pozostałe 50% mogłoby zostać wykorzystane tylko pod warunkiem sprzedaży przez te spółki 3 mld m³ gazu przesyłanego OPAL'em w sposób konkurencyjny.

⁴² *EU seeks to negotiate with Russia over Nord Stream 2 gas pipeline*, 30th March 2017, Reuters, <http://uk.reuters.com/article/uk-russia-gazprom-eu-pipeline-idUKKBN17034H> [dostęp: 26.02.2017].

⁴³ A. Łoskot-Strachota, Sz. Kardaś, P. Szymański, *Komisja Europejska gotowa rozmawiać z Rosją o Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 5.04.2017.

⁴⁴ *OPAL wspierany przez niemiecki urząd nadzoru*, „OSW”, 4.03.2009.

Gazprom zabiegał o zgodę Komisji Europejskiej na pełne wyłączenie gazociągu OPAL z zasady TPA i możliwość długoterminowego wykorzystywania całej przepustowości gazociągu, przywołując przy tym – jako argument – brak zainteresowania wolnymi przepustowościami w gazociągu ze strony przedsiębiorstw trzecich. KE przez długi czas nie podejmowała decyzji w tej sprawie przedłużając *de facto* procedurę administracyjną.

W maju 2016 r. Bundesnetzagentur – na podstawie czterostronnego porozumienia zawartego przez Gazprom, Gazpromexport, operatora OPAL oraz Bundesnetzagentur – złożył kolejny wniosek do Komisji Europejskiej o zatwierdzenie propozycji większego wykorzystania przepustowości OPAL. 28 października 2016 r. Komisja Europejska ogłosiła decyzję regulującą zasady wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL. Według opublikowanego komunikatu prasowego KE ustaliła poziom wyłączenia przepustowości OPAL z zasady TPA na poziomie 50%; zdecydowała także, że do 20% przepustowości OPAL (w przypadku popytu na nią) ma być sprzedawane na aukcjach, na niemieckim hubie Gaspool, przedsiębiorstwom trzecim. Gazprom i inne firmy (mające pozycję dominującą na rynku czeskim) mogą ubiegać się o te przepustowości tylko po określonej cenie bazowej. W konsekwencji umożliwiła, by pozostałe – co najmniej 30% przepustowości – było sprzedawane w ramach aukcji bez dodatkowych warunków i/lub ograniczeń, co znaczy, że może je zarezerwować Gazprom, zwiększając tym samym swój udział w przepustowościach OPAL do co najmniej 80%; nałożyła obowiązek certyfikacji (przez krajowego regulatora i KE) operatora spółki OPAL⁴⁵. Zmiany zaproponowane przez Komisję Europejską miałyby obowiązywać do 2033 roku⁴⁶. Pomijając kwestie szczegółowe warto odnotować, że dopiero 9 stycznia 2017 r. został opublikowany tekst decyzji Komisji Europejskiej.

Według ekspertów decyzja Komisji Europejskiej, skutkująca wzrostem dostaw rosyjskiego surowca przez OPAL, mogłaby mieć następujące konsekwencje: zmniejszenie popytu w Europie Środkowej na dostawy z alternatywnych źródeł i ograniczenie zapotrzebowania na realizację nowych projektów dywersyfikacyjnych; spadek znaczenia tranzytowego Ukrainy, a wzrost roli Niemiec i Czech w tranzycie rosyjskiego surowca; utrudnienie możliwości realizacji unijnego celu

⁴⁵ *Gasmärkte: Kommission stärkt die Marktbedingungen in ihrem Beschluss zur Änderung der Ausnahme für die OPAL-Pipeline*, Europäische Kommission – Pressemitteilung, Brüssel, 28.10.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3562_de.htm [dostęp: 26.02.2017]; *Beschluss der Kommission vom 28.10.2016 zur Überprüfung der nach der Richtlinie 2003/55/EG gewährten Ausnahme der Ostseepipeline – Anbindungsleitung von den Anforderungen für den Netzzugang Dritter und die Entgeltregulierung*, Brüssel, den 28.10.2016 C(2016) 6950 final, http://www.cire.pl/pliki/1/2017/2016_opal_revision_decision_de.pdf [dostęp: 9.02.2017].

⁴⁶ A. Łoskot-Strachota, współpraca Sz. Kardaś, T. Dąbrowski, *OPAL dla Gazpromu? Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie niemieckiej odnogi gazociągu Nord Stream*, „Komentarze OSW”, Nr 226, 9.11.2016.

dywersyfikacji źródeł dostaw, zwłaszcza części regionalnych projektów integracyjnych w Europie Środkowej⁴⁷.

4 grudnia 2016 r. spółka PGNiG Supply & Trading GmbH, należąca do grupy kapitałowej PGNiG, złożyła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę na decyzję Komisji Europejskiej z 28 października 2016 r.⁴⁸. Decyzja ta jest niekorzystna z punktu widzenia polskiego bezpieczeństwa energetycznego, gdyż *de facto* umożliwia Gazpromowi znaczące zwiększenie ilości gazu ziemnego transportowanego gazociągiem OPAL. Jednocześnie spółka wystąpiła z wnioskiem o wstrzymanie wykonalności tej decyzji. 16 grudnia 2016 r. decyzję Komisji Europejskiej zaskarżył rząd Polski, wnosząc o zawieszenie jej stosowania. Już 23 grudnia 2016 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał postanowienie zawieszające⁴⁹.

Ponadto 15 grudnia 2016 r. PGNiG Supply & Trading GmbH, wraz z jej spółką-matką PGNiG S.A., złożyły skargę do niemieckiego wyższego sądu krajowego w Düsseldorfie na porozumienie między Bundesnetzagentur a spółką OPAL Gastransport GmbH oraz dwiema spółkami zależnymi Gazpromu, zawarte 28 listopada 2016 r., jak również zwróciły się z wnioskiem o tymczasowe zawieszenie stosowania tego porozumienia. 30 grudnia 2016 r. sąd w Düsseldorfie wydał postanowienie, w którym częściowo uwzględnił powyższy wniosek. Zakażwał w nim organizowania dalszych aukcji przepustowości gazociągu na okresy dzienne, tygodniowe, miesięczne i roczne, do czasu wydania orzeczenia w przedmiocie złożonej do niego skargi⁵⁰. Jeszcze tego samego dnia Bundesnetzagentur wydała decyzję, na mocy której zawiesiła stosowanie porozumienia z 28 listopada 2016 r. w zakresie wskazanym w postanowieniu.

Kontrowersje związane z zasadami wykorzystania gazociągu OPAL odzwierciedlają spory w Unii Europejskiej dotyczące kluczowych wyzwań i celów polityki energetycznej w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, a zwłaszcza roli dostaw surowca na rynek UE z Rosji.

Decyzja KE została wydana na podstawie art. 36 dyrektywy 2009/73/WE⁵¹. W uzasadnieniu podjętej decyzji Komisja Europejska przedstawiła

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ PGNiG: 14 zarzutów wobec Komisji Europejskiej w sprawie OPAL, 5.12.2016, <http://www.paliwa.pl/strona-startowa/archiwum/pgnig-14-zarzutow-wobec-komisji-europejskiej-w-sprawie-opal> [dostęp: 28.01.2017].

⁴⁹ Postanowienie TS UE ws. decyzji KE dotyczącej OPAL, 28.12.2016, <http://www.paliwa.pl/strona-startowa/archiwum/postanowienie-ts-ue-ws-decyzji-ke-dotyczacej-opal> [dostęp: 28.01.2017].

⁵⁰ OLG Düsseldorf setzt Vollzug des Opal-Vergleichsvertrages aus, 2.01.2017, <http://www.energate-messenger.de/news/170534/olg-duesseldorf-setzt-vollzug-des-opal-vergleichsvertrages-aus> [dostęp: 29.01.2017].

⁵¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, http://www.gaz-system.pl/fileadmin/pliki/do_pobrania/pl/Dyrektywa_2009_73_WE.pdf [dostęp: 22.02.2017].

przede wszystkim ocenę wpływu zwiększenia wykorzystania OPAL na bezpieczeństwo i konkurencyjność dostaw oraz funkcjonowanie rynku w Czechach. Wprawdzie KE dostrzega możliwości negatywnego wpływu znaczącego wzrostu wykorzystania OPAL przez Gazprom na konkurencję w Czechach, wyraża jednocześnie nadzieję, że mógłby być on wyrównywany innymi pozytywnymi skutkami nowych zasad wykorzystania gazociągu. Szczególnie dużą rolę KE upatruje w zagwarantowanej w decyzji opcji rezerwacji minimum 10% przepustowości OPAL przez strony trzecie (przez Gaspool). W opinii KE, jednym z pozytywnych skutków jej decyzji jest właśnie zwiększanie integracji rynku czeskiego z coraz bardziej płynnym obszarem Gaspool. W ocenie ekspertów umożliwienie większego wykorzystania OPAL przez Gazprom wiąże pośrednio rozwój Gaspool ze wzmocnieniem roli Gazpromu w Niemczech i regionie oraz z większymi dostawami gazu ziemnego z Rosji. Ponadto w uzasadnieniu podjętej decyzji Komisja Europejska ocenia, że zwiększenie wykorzystania OPAL doprowadzi do wzrostu bezpieczeństwa dostaw do UE, dzięki m.in. udostępnieniu dodatkowych mocy przesyłowych, nie uwzględniając tendencji do zwiększania dostaw przez Nord Stream (i OPAL), kosztem tranzytu surowca przez Ukrainę⁵².

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 194 TFUE, polityka UE w dziedzinie energii ma dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw w duchu solidarności między państwami członkowskimi. Wobec powyższego, zdaniem ekspertów, nie może skupiać się wyłącznie na skutkach, jakie pociąga za sobą decyzja Komisji Europejskiej dla bezpieczeństwa energetycznego bezpośrednio zaangażowanych stron – Niemiec i Czech. Trzeba także oceniać, czy nie narusza w tej sferze interesów bezpieczeństwa ściśle powiązanych z nimi państw z regionu Europy Środkowej, czyli Polski i Słowacji, a także interesu Unii Europejskiej, jako całości⁵³.

Podsumowanie

W obszarze polityki energetycznej Unii Europejskiej coraz bardziej widoczna staje się polaryzacja w postaci dwóch przeciwstawnych stanowisk. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia ze stanowiskiem części państw członkowskich UE (na czele z Niemcami), którego istota sprowadza się do kontynuowania procesu uwspólnotowania polityki energetycznej UE z jednoczesnym formułowaniem bardziej ambitnych celów tej polityki w średnio- i długookresowej perspektywie. Według tego stanowiska UE powinna utrzymywać trzy wiążące cele w zakre-

⁵² A. Łoskot-Strachota, *Gazociąg OPAL: kontrowersje dotyczące zasad wykorzystywania i kwestia bezpieczeństwa dostaw*, „Komentarze OSW”, 17.01.2017.

⁵³ Sz. Zaręba, *Możliwości zaskarżenia decyzji Komisji Europejskiej w sprawie gazociągu OPAL*, „Biuletyn PISM”, nr 86 (1436), 6.12.2016.

sie ograniczania emisji gazów cieplarnianych, rozwijania odnawialnych źródeł energii i zwiększania efektywności energetycznej tak, aby przyspieszyć transformację europejskiego systemu energetycznego. Zupełnie odmienną wizję rozwoju polityki energetycznej, opartą na narodowej suwerenności nad mieszanką energetyczną i ograniczonej roli UE w wyznaczaniu nowych ambitnych celów polityki energetycznej, prezentują państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Bez wątpienia taka sytuacja nie sprzyja procesowi uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii Europejskiej. Należy oczekiwać, że opuszczenie przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej skutkować będzie znaczącym przesunięciem punktów ciężkości „wspólnej” polityki energetycznej UE, jako że dotychczas Wielka Brytania sprzeciwiała się rozszerzaniu kompetencji UE w obszarze efektywności energetycznej i rozwijania odnawialnych źródeł energii.

Proces uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii Europejskiej utrudniają zróżnicowane interesy poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza największych konsumentów energii, jak Niemcy, które częstokroć podejmują decyzje o współpracy z Federacją Rosyjską (niemieckie koncerny energetyczne z Gazpromem) przy realizacji określonych projektów, istotnych z perspektywy własnego bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, jak projekt gazociągu Nord Stream 2, które niemniej jednak stoją w sprzeczności z celami unii energetycznej UE.

Podobnie kontrowersyjna decyzja Komisji Europejskiej, dotycząca zwiększenia wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL przez Gazprom, prowokuje do pytań o konsekwencję Komisji Europejskiej w działaniach na rzecz zwiększania bezpieczeństwa dostaw. Stanowi także odzwierciedlenie zasadniczych sporów w Unii Europejskiej dotyczących wyzwań i celów polityki energetycznej UE, a zwłaszcza bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do UE i znaczenia alternatywnych wobec rosyjskich szlaków dostaw surowca.

„Common” energy policy in the context of desintegration tendencies in the European Union

The article presents an issue of „common” energy policy of the European Union in the context of desintegration tendencies and renationalization with particular attention to so-called Brexit and its implications for commonalization of the EU energy policy. The article discusses the actions that undermine principles and rules of the EU’s „common” energy policy taking as an example the decision of the European Commission from October 28th, 2016 regarding the increase of transportation capacity of the OPAL gas pipeline (land offshoot of Nord Stream) used by Gazprom as well as the problem of intensification of energy cooperation between Germany and Russia in case of Nord Stream 2 project. The basic phases of the commonalization of the EU’s energy policy were presented in the paper too.

Key words: European Union, energy policy, Great Britain, Nord Stream 2, OPAL

„Wspólna” polityka energetyczna w kontekście tendencji dezintegracyjnych Unii Europejskiej

Artykuł przedstawia problem „wspólnej” polityki energetycznej Unii Europejskiej w kontekście tendencji dezintegracyjnych i renacjonalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. Brexit'u i jego implikacji dla uwpółontowienia polityki energetycznej UE, działań, które podważają zasady i reguły „wspólnej” polityki energetycznej UE na przykładzie decyzji Komisji Europejskiej z 28 października 2016 r., w sprawie zwiększenia wykorzystywanej przez Gazprom przepustowości gazociągu OPAL (lądowej odnogi Nord Stream) oraz problemu intensyfikowania współpracy w energetycznej Niemiec z Rosją, na przykładzie projektu Nord Stream 2. W artykule przedstawiono również zasadnicze etapy procesu uwpółnotowienia polityki energetycznej UE.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka energetyczna, Wielka Brytania, Nord Stream 2, OPAL

Karina Paulina Marczuk

dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych,
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski

**KRYZYS UCHODŹCZY 2014–2016
– PODEJŚCIA UNII EUROPEJSKIEJ
I ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH.
PROPOZYCJE DZIAŁAŃ**

Wprowadzenie

Zmasowany w ciągu ostatnich kilku lat napływ do Europy uchodźców oraz osób, które są – lub zostały uznane – za imigrantów ekonomicznych (przybywających często w sposób nielegalny) wywołał ożywioną dyskusję nie tylko na najwyższych szczeblach w poszczególnych państwach i Unii Europejskiej (UE) oraz innych organizacjach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), lecz także wśród opinii publicznej. W debacie dominują głosy opowiadające się za – z jednej strony – udzielaniem pomocy na terenie państw, do których przybyli uchodźcy i imigranci, z drugiej zaś – jednoznacznie odrzucające możliwość ich przyjmowania i wskazujące za to na konieczność udzielania im pomocy w państwach pochodzenia. Z różnych stron padają coraz to nowe propozycje rozwiązania zjawiska, któremu nadano miano kryzysu uchodźczego, jednak brak jest długofalowych, perspektywicznych działań, a obecne podejmowane są doraźnie. Padają pomysły, by brać przykład z rozwiązań zastosowanych w innych regionach świata i państwach, które od dawna zmagają się z problemem nielegalnej imigracji – z tej racji często przywołuje się przypadek Australii i utrzymywanych przez

nią obozów dla azylantów i imigrantów na wyspach Manus i Nauru¹. Największe organizacje międzynarodowe szczebla regionalnego i globalnego, takie jak Unia Europejska oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych, zabierają głos w sprawie kryzysu uchodźczego, formułując własne propozycje działań.

Temat artykułu dotyczy analizy propozycji działań, mających na celu rozwiązanie lub co najmniej ograniczenie skali kryzysu uchodźczego z lat 2014–2016, przy czym skoncentrowano się na wymiarach: regionalnym – dotyczącym stowiska Unii Europejskiej w tym zakresie oraz globalnym – przez który rozumie się analizę podejścia do problemu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ramy czasowe badanych zagadnień obejmują lata 2014–2016, jednak ze względu na konieczność przedstawienia genezy kryzysu uchodźczego w Europie, wzięto pod uwagę także okres wcześniejszy. Na użytek prowadzonych badań, i dla uproszczenia, zastosowanym terminem „kryzys uchodźczy” objęto nie tylko osoby przybywające do Europy w poszukiwaniu ochrony, lecz także te, które do niej migrują (często w sposób nielegalny) w celu poprawy swego bytu. Uchodźstwo to pewien szczególny rodzaj migracji, a w obecnej sytuacji często pojawia się trudność rzetelnego rozróżnienia uchodźców od migrantów, mimo wysiłków właściwych służb. Termin „kryzys uchodźczy” przyjął się zarówno wśród polityków, jak i w opinii publicznej. Warto także podkreślić, że istnieje odrębna gałąź wiedzy, tj. studia uchodźcze (ang. *refugee studies*), poświęcona problemom szeroko rozumianego uchodźstwa².

Celem artykułu jest zbadanie propozycji działań UE i ONZ, mających prowadzić do rozwiązania lub ograniczenia rozpiętości kryzysu uchodźczego lat 2014–2016. Hipoteza, którą autorka poddała weryfikacji, opiera się na założeniu, że dotychczasowe propozycje działań, opracowywanych zarówno przez Unię Europejską, jak i Organizację Narodów Zjednoczonych, nie są satysfakcjonujące i nie wytrzymują próby czasu, jeśli chodzi o pokładane w nich nadzieje. Długofalowe rozwiązania wymagają szczególnie starannego przemyślenia i zaplanowania formułowanych propozycji, zwiększonych nakładów finansowych oraz woli decydentów politycznych, jeśli mają zaowocować pożądanymi rezultatami.

Pytania badawcze dotyczą po pierwsze, genezy i ewolucji charakteru napływu uchodźców i imigrantów do Europy. Po drugie, zagadnienia jakim jest podejście Unii Europejskiej do kwestii możliwych działań, mających na celu rozwiązanie bądź ograniczenie kryzysu. Wreszcie, jakie jest podejście Organizacji Narodów Zjednoczonych w tym zakresie?

W trakcie pisania artykułu w głównej mierze posłużono się dostępnymi, wybranymi materiałami źródłowymi, dotyczącymi kwestii kryzysu uchodźczego.

¹ Na ten temat autorka pisała szerzej w innym miejscu, zob. K.P. Marczuk, *Australia's History and Background of Migration and Refugee Policies – Lessons for the EU and its Member States?*, „Yearbook of Polish European Studies” 2016, nr 19 (w druku).

² Studia uchodźcze zapoczątkowano na początku lat 80. XX w. wydaniem specjalnego numeru czasopisma „International Migration Review” poświęconego zagadnieniom z zakresu tej problematyki, zob. „International Migration Review” 1981, t. 15, nr 4.

Odwoływano się do źródeł zarówno Unii Europejskiej, jak i Organizacji Narodów Zjednoczonych. W drugiej kolejności wykorzystano także piśmiennictwo z tego zakresu. Wyciągnięte z przeprowadzonych badań wnioski oraz weryfikację postawionej hipotezy zawarto w podsumowaniu artykułu.

Geneza i krótka charakterystyka kryzysu uchodźczego

Dostatnia, pokojowa i demokratyczna Europa (zwłaszcza ta zachodnia) – państwa zamożnej Północy – od dawna stanowiła cel zarówno dla osób poszukujących międzynarodowej ochrony ze względu na podawane powody występowania prześladowań (uchodźców), jak i tych, które poszukiwały godnych warunków życia – imigrantów ekonomicznych, zarobkowych bądź z innych przyczyn. Po drugiej wojnie światowej ochrony w państwach zachodnich poszukiwali obywatele krajów bloku Wschodniego, później migrowali za pracę, podobnie jak rzesze pracowników z biedniejszych Grecji, Hiszpanii i Portugalii (imigranci sezonowi). Stopniowo wnioskować o status azylanta zaczęli także obywatele państw z innych regionów świata, pojawili się także imigranci ekonomiczni lub studenci etc. Przyjeżdżali z własnej woli, często motywowani resentymentem wobec byłych kolonizatorów (np. imigracja do Francji z Algierii bądź do Wielkiej Brytanii z Indii) lub byli zachęcani do przyjazdu do pracy (np. Turcy przez Niemcy). Z tych możliwości skorzystały tysiące osób migrujących do zachodniej Europy.

Swoistą cezurę stanowił rok 1973, a zatem rok przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej (WE) Wielkiej Brytanii, to także czas kryzysu ekonomicznego, wywołanego przez tąpnięcie na rynku paliw, który pociągnął za sobą zmniejszone zapotrzebowanie na zagranicznych pracowników. Państwa zachodnie oczekiwały, że zbędni teraz na rynku pracy zagraniczni pracownicy powrócą do własnych państw, jednak stało się odwrotnie – wielu z nich zdecydowało się osiąść na stałe w Europie i sprowadzić rodziny, a ich liczebność zaczęła być widoczna w społeczeństwach belgijskim, francuskim, niemieckim, holenderskim czy szwedzkim, co spowodowało obostrzenia w przyjmowaniu nowych imigrantów³.

Zmiana regulacji nastąpiła dopiero w połowie lat 80. i 90. XX w., gdy w związku z przemianami politycznymi na świecie pojawiła się duża liczba osób szukających azylu oraz imigrantów z przyczyn politycznych. W szczególności chodziło o: Irańczyków szukających ochrony po rewolucji w 1979 r., Afgańczyków – po operacji Związku Radzieckiego w 1979 r., Polaków – z przyczyn politycznych po stanie wojennym, obywateli byłej Jugosławii na początku lat 90., a zatem po rozpoczęciu wojny oraz obywateli Ruandy po krwawych rzeziach w połowie lat 90. XX w.⁴

³ Zob. J. Brzozowski, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy*, „Studia Europejskie” 2011, nr 3, s. 54–55.

⁴ Zob. *ibidem*, s. 55.

Powyższe zjawiska zostały dostrzeżone przez Wspólnotę Europejską już w latach 70. XX w., co wywołało konieczność koordynacji polityki migracyjnej na poziomie wspólnotowym. Jest to przyczyna podjętych przez WE takich działań, jak przyjęcie porozumienia z Schengen (1985 r.) i rozwijanie systemu Schengen w kolejnych latach, wprowadzanie do prawa traktatowego zapisów dotyczących kwestii migracji i azylu w kolejnych traktatach, budowanie przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa etc.

Zdecydowana zmiana, zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, jeśli chodzi o napływ do państw członkowskich UE osób szukających ochrony i imigrantów z różnych przyczyn, miała miejsce jednak stosunkowo niedawno, tj. po 2011 r. Z perspektywy czasu można oceniać, że bezpośrednim katalizatorem stały się wydarzenia tzw. arabskiej wiosny z 2011 r., które pociągnęły za sobą przemieszczanie się ludności z powodów humanitarnych i politycznych do Europy, przez Morze Śródziemne, zwłaszcza do Włoch⁵. Jeśli chodzi o dane ilościowe, to statystyki za 2011 r. pokazują, że z państw Afryki Północnej, tylko w przeciągu od 20 lutego do 2 marca 2011 r., wyjechało 88,5 tys. osób, z czego 85 tys. z Tunezji, część uciekinierów opuściła swoje państwa w wyniku akcji ewakuacyjnych organizowanych przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i Międzynarodową Organizację ds. Migracji. Szczególnie licznie przybywano na niewielką włoską wyspę Lampedusę, gdzie od połowy stycznia do połowy marca dotarło 8,8 tys. osób, na Maltę (około tysiąc osób do połowy kwietnia), do Włoch (do połowy maja dotarło tam około 38 tys. osób); w czerwcu ogólna liczba zwiększyła się już do 43 tys. osób, które przybyły łącznie do Włoch i na Maltę⁶. Można zatem wskazać na znaczną dynamikę, wyrażającą się gwałtownym wzrostem liczby osób przybywających do Europy, zwłaszcza drogą morską.

Z kolei jeśli chodzi o zmianę jakościową, to można wskazać na przeobrażenia natury i przyczyn napływu uchodźców i imigrantów do Europy w porównaniu z poprzednio występującymi. Po pierwsze, inne są motywy, którymi kierują się uchodźcy i migranci z państw Afryki Północnej. Przede wszystkim, to uchodźcy wojenni bądź ze względów politycznych. Z drugiej strony przybywają także imigranci ekonomiczni „[...] pragnący skorzystać z dobrodziejstw unijnej polityki azylowej”⁷. W czasach zimnowojennego podziału świata to głównie z państw bloku wschodniego napływali uchodźcy polityczni, natomiast wojenni – np. po wojnie w Wietnamie (choćaby do Australii), czyli z innych regionów globu. Po drugie, odmienne są motywy i stanowiska państw zachodnich – od formułowanej przez kanclerz Angelę Merkel polityki „otwartych drzwi”, przez dotychczas deklarowaną przez Szwecję chęć niesienia pomocy jak największej liczbie osób, do ostrożnego podejścia Austrii, nawołującej do zabezpieczenia zewnętrznych granic UE,

⁵ Na temat konsekwencji arabskiej wiosny szerzej zob. M. Tarnawski, *Międzynarodowe implikacje Arabskiej Wiosny*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 1, s. 19–32.

⁶ Zob.: A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4, s. 34.

⁷ *Ibidem*, s. 35.

a nawet przyjęcia wspomnianego modelu Australii⁸. Po trzecie, na nowo została określona rola migrantów – podobnie jak kilkadziesiąt lat temu państwa zachodnie chciały pozyskać pracowników, jednak ze względu na postęp technologiczny – często tych wąsko wyspecjalizowanych i w napływie azylantów oraz imigrantów upatrywały taką szansę.

Podejście Unii Europejskiej

Zarówno państwa członkowskie, jak i sama Unia Europejska są dziś świadome, że fala migracyjna lat 2014–2016 jest największa od czasów po drugiej wojnie światowej i w związku z tym wynikła sytuacja wymaga zdecydowanych kroków nie tylko na szczeblu poszczególnych państw, ale również unijnym. UE, będąc jednym z największych dawców pomocy humanitarnej na świecie, po pierwsze koncentrowała się na wsparciu tych, którzy tej pomocy potrzebują, tj. początkowo dotyczyło to głównie uciekającej z Syrii przed wojną ludności cywilnej. Ważnym elementem tej pomocy stały się działania operacyjne agend UE. Po drugie, stale wzrastająca liczba uchodźców i imigrantów, pochodzących także z innych państw niż Syria spowodowała, że UE zaczęła podejmować działania o charakterze administracyjnym, np. planując relokację uchodźców, którzy już przebywają na terenie państw członkowskich, w ramach tzw. systemu kwotowego. Po trzecie, podejmowane są także działania w ramach współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi, takie jak zawarcie przez UE porozumienia z Turcją, którego celem było powstrzymanie imigracji przez Morze Egejskie. Oczywiście powyższy katalog działań UE nie jest zamknięty, wskazano jedynie główne z nich, które Unia podejmuje.

Działania operacyjne

Pomoc humanitarna, główne operacyjne działanie UE, świadczona przez UE uchodźcom i imigrantom zakrojona jest na szeroką skalę, jeśli chodzi o nakłady – w latach 2015–2016 Unia Europejska przeznaczyła na nią 10 mld euro⁹. Ma ona charakter zarówno „wewnętrzny”, jak i „zewnętrzny”. Pomoc humanitarna „wewnętrzna” przeznaczona jest dla tych osób, które już znajdują się na terenie państw członkowskich (zwłaszcza w Grecji) i ma na celu zaspokojenie ich podstawowych potrzeb – zapewnienie żywności, wody pitnej, odzieży czy schronienia. Z kolei w ramach pomocy udzielanej na zewnątrz, wspierano uchodźców przebywających w specjalnych ośrodkach, zwłaszcza w Turcji, Libanie, Jordanii i Iraku, przy czym

⁸ Zob.: Z. Efstathiou, *'You won't get through': Austria demands Brussels impose hardline stance on immigration*, „Sunday Express” z 15 grudnia 2016 r., w wersji online: <http://www.express.co.uk/news/world/743687/sebastian-kurz-austria-immigration-migrants-eu-europe-european-commission-brussels> [dostęp: 21.05.2017].

⁹ Zob.: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, *UE a kryzys uchodźczy*, Unia Europejska 2016, <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/pl> [dostęp: 22.05.2017].

największe wsparcie (zaplanowano 6 mld euro na lata 2016–2018) skierowano do Turcji, która przyjęła 3 mln uchodźców, głównie z Syrii¹⁰.

Ważnym wymiarem działalności UE, który można wpisać w ramy operacyjnych działań o charakterze humanitarnym, jest ratowanie ludzkiego życia na morzu – chodzi tu głównie o łodzie zmierzające z Afryki i przypadki utonięć na Morzu Śródziemnym. W tym celu 23 kwietnia 2015 r. Rada Europejska przyjęła specjalne oświadczenie, w którym podkreśliła konieczność zapobiegania utonięciom. Droga do osiągnięcia tego celu ma być zwiększona „[...] obecność na morzu, by walczyć z przemytnikami, zapobiec nielegalnym przepływom migracyjnym i wzmocnić wewnętrzną solidarność i odpowiedzialność”¹¹. Stanowisko to potwierdził następnie Parlament Europejski w rezolucji z 29 kwietnia 2015 r., zwracając uwagę, że według danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, od początku 2015 r. do końca kwietnia tego roku na Morzu Śródziemnym utonęło przeszło 1500 osób pochodzących z Syrii, Iraku, Erytrei, Somalii i Libii¹².

W ramach działań operacyjnych UE zintensyfikowała działania ratownicze w obrębie dwóch wspólnych operacji *Tryton* i *Posejdon* agencji Frontex oraz zapowiedziała potrojenie ich budżetu¹³. Inne działania operacyjne obejmują m.in. zwalczanie sieci przemytników ludzi („[...] pozyskiwanie i lepsze wykorzystanie informacji służących identyfikacji i lokalizacji przemytników”¹⁴ przez Europol).

Działania o charakterze administracyjnym

W ramach działań o charakterze administracyjnym podejmowanych przez Unię Europejską, trzeba wskazać przede wszystkim na relokację osób, które już dotarły do państw członkowskich – głównie drogą morską do Grecji i Włoch. Pod pojęciem relokacji rozumie się przeniesienia tych osób, które wymagają ochrony międzynarodowej. Po raz pierwszy państwa wyraziły zgodę na relokację 160 tys. ubiegających się o azyl z Grecji i Włoch do września 2017 r., tj. rozmieszczenia ich w innych państwach UE. Zamyśl ten stanął pod znakiem zapytania, ponieważ od lipca 2016 r. przeniesiono jedynie 3 tys.¹⁵, a obecnie temat ten budzi duże kontrowersje – zwłaszcza w nowych państwach członkowskich (tu na pierwszy plan wysuwa się m.in. Polska) oraz w Austrii.

¹⁰ Zob.: *ibidem*.

¹¹ Komunikat z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej, 23.04.2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement> [dostęp: 22.05.2017].

¹² Zob.: Parlament Europejski, Resolution on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies, 29.04.2015, nr 2015/2660(RSP), [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)) [dostęp: 22.05.2017].

¹³ Zob.: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, Bruksela 13.05.2015, s. 4, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf [dostęp: 22.05.2017].

¹⁴ *Ibidem*, s. 5.

¹⁵ Zob.: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, *op. cit.*

W przyjętym 13 maja 2015 r. Europejskim programie w zakresie migracji apelowano o uruchomienie mechanizmu relokacji po to, aby „[...] zapewnić sprawiedliwy i zrównoważony udział wszystkich państw członkowskich w tym wspólnym wysiłku”¹⁶. Tak zwane kwoty uchodźców i imigrantów opracowywano biorąc pod uwagę wysokość PKB, liczbę ludności, poziom bezrobocia, także liczbę osób ubiegających się o azyl i przesiedlonych uchodźców w przeszłości (tabela 1).

Tabela 1. Europejski program przesiedleń (2015 r.)

Państwa członkowskie	Klucz podziału	Całkowita liczba miejsc
Austria	2,22%	444
Belgia	2,45%	490
Bułgaria	1,08%	216
Chorwacja	1,58%	315
Cypr	0,34%	69
Republika Czeska	2,63%	525
Dania	1,73%	345
Estonia	1,63%	326
Finlandia	1,46%	293
Francja	11,87%	2375
Niemcy	15,43%	3086
Grecja	1,61%	323
Węgry	1,53%	307
Irlandia	1,36%	272
Włochy	9,94%	1989
Łotwa	1,10%	220
Litwa	1,03%	207
Luksemburg	0,74%	147
Malta	0,60%	121
Holandia	3,66%	732
Polska	4,81%	962
Portugalia	3,52%	704
Rumunia	3,29%	657
Słowacja	1,60%	319
Słowenia	1,03%	207
Hiszpania	7,75%	1549
Szwecja	2,46%	491
Zjednoczone Królestwo	11,54%	2309

Źródło: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, Bruksela 13.05.2015, s. 25, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf [dostęp: 22.05.2017].

¹⁶ Zob.: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Europejski program w zakresie migracji...*, s. 5.

Założono, co następuje: „Program będzie obejmował jedno zobowiązanie europejskie dotyczące zapewnienia 20 000 miejsc dla przesiedleńców”¹⁷, przy czym zapowiedziano wdrożenie mechanizmu stałej relokacji. Zaplanowano przy tym wsparcie programu kwotą 50 mln euro w latach 2015–2016.

Działania w ramach współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi

Początkowo w ramach współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi, w 2015 r., planowano działania zmierzające do opanowania migracji w państwach pochodzenia i tranzytu. Zakładano pogłębienie współpracy w tym zakresie z państwami Afryki Północnej, Rogu Afryki i Bliskiego Wschodu. Dopiero w 2016 r., w miarę wzrostu liczby uchodźców i imigrantów, zacieśniono współpracę z Turcją, z której licznie przedostawali się oni do Grecji. UE i Turcja podpisały w tym czasie specjalne porozumienie.

18 marca 2016 r. Unia Europejska i Turcja przyjęły, że uchodźcy oraz imigranci z Syrii, którzy przybywają w sposób nielegalny, tj. bez stosowanych dokumentów do Grecji, z Turcji mogą zostać z powrotem odesłani. Założono formułę wymiany, tzn. za każdego przybywającego w sposób nieuprawniony i z tego względu odesłanego do Turcji przyjmuje się osobę, która nie podejmowała próby wjazdu do Grecji w sposób nielegalny. Ponadto Turcja miała otrzymać 3 miliardy euro w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji oraz obietnicę intensyfikacji rozmów dotyczących możliwości wstąpienia do UE¹⁸.

Inne państwa trzecie, z którymi podjęto współpracę, to państwa Bałkanów Zachodnich – Serbia i Macedonia, a także Libia. W przypadku tych pierwszych przeznaczono kwotę 22,5 mln euro na podstawowe działania z zakresu pomocy humanitarnej dla uchodźców i imigrantów, którzy przebywają w tych państwach¹⁹. Natomiast jeśli chodzi o Libię, to na pomoc wyasygnowano prawie 20 mln euro²⁰.

Podejście Organizacji Narodów Zjednoczonych

Organizacja Narodów Zjednoczonych dostrzega wagę problemu i podejmuje temat kryzysu uchodźczego, czego dowodem jest organizacja Szczytu ONZ w 2016 r., w sprawie Uchodźców i Migrantów w Nowym Jorku. Głównym postulatem, wo-

¹⁷ *Ibidem*, s. 23.

¹⁸ Zob.: Rada Europejska, Oświadczenie UE–Turcja, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement> [dostęp: 22.05.2017].

¹⁹ Szerzej zob.: *Serbia*, witryna internet. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, http://ec.europa.eu/echo/where/europe-and-central-asia/serbia_en [dostęp: 22.05.2017]; *Former Yugoslav Republic of Macedonia*, witryna internet. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, http://ec.europa.eu/echo/where/europe-and-central-asia/fyrom_ [dostęp: 22.05.2017].

²⁰ Zob.: *Libya*, witryna internet. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east-north-africa/libya_en [dostęp: 22.05.2017].

kół którego koncentrują się starania ONZ, jest włączenie całej społeczności międzynarodowej w działania na rzecz wypracowania drogi rozwiązania kryzysu. ONZ zdaje sobie sprawę, że jednostkowe działania poszczególnych państw nie przyniosą oczekiwanych rezultatów, kluczowa jest tutaj pogłębiona i pilna współpraca międzynarodowa, o którą apeluje. W tym celu przygotowano Deklarację nowojorską – dokument, w którym państwa członkowskie ONZ zapisały szereg zobowiązań dotyczących uchodźców i migrantów, jakie zadeklarowały się wypełniać. Aktywność tę – rozumianą jako aktywność całej organizacji – można zatem sklasyfikować jako działalność o charakterze politycznym.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na działania o charakterze operacyjnym wyspecjalizowanych agend ONZ, np. Biura Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) i aktywność UNHCR, koncentrujące się na niesieniu pomocy humanitarnej. Celem artykułu jest jednak pokazanie stanowiska ONZ jako całości, stąd nie poddawano w tym miejscu analizie działalności poszczególnych instytucji wyspecjalizowanych.

Agenda działań o charakterze politycznym

Deklaracja nowojorska to dokument o charakterze politycznym z 19 września 2016 r. Jego celem jest doprowadzenie do sytuacji, gdy migracja będzie przebiegać w sposób pożądaný, tj. „[...] bezpieczny, uporządkowany i regularny [...]”²¹. Istotą dokumentu są zawarte w nim zalecenia, które dotyczą zarówno uchodźców, jak i migrantów razem bądź każdej z tych grup oddzielnie.

Wśród licznych zaleceń, dotyczących przyjmowania uchodźców i migrantów, uwagę zwraca deklaracja, że „[...] zapewnimy skoncentrowane na człowieku, pełne wrażliwości, ludzkie, pełne godności, wrażliwe na płęc niezwłoczne przyjęcie [ang. *prompt reception*] wszystkich osób, które przybywają do naszych państw [...]”²². W tym kontekście zapewnia się o konieczności poszanowania zasad prawa międzynarodowego oraz wzięcia pod uwagę potrzeb różnych mniejszości, czy to etnicznych czy kulturowych etc., oraz przedstawicieli grup wrażliwych. Z drugiej strony nie odmawia się państwom prawa do kontroli na swoich granicach przybywających, a także nawołuje się do zwiększonej współpracy w tym zakresie, traktując to jako środek przyczyniający się do poprawy bezpieczeństwa państw. W tym celu zastrzeżono sobie prawo do gromadzenia aktualnych danych o ruchu osobowym i konieczności sprawdzania przybywających pod kątem ewentualnego przyznania im azylu. Zwrócono przy tym uwagę na fakt, że wiele osób traci życie migrując drogą morską i nawoływano do kroków, które mają na celu wzmacnianie działań z zakresu ratownictwa morskiego. Podkreśla się ponadto konieczność

²¹ Outcome document for 19 September 2016 High-Level Meeting to address large movements of refugees and migrants: draft for adoption, New York 29.07.2016, s. 1, <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf> [dostęp: 24.05.2016].

²² *Ibidem*, s. 4.

objęcia specjalną opieką migrujących kobiet, dziewcząt i dzieci. Zadeklarowano zwiększanie funduszy dla państw przyjmujących na działania pomocowe.

Z kolei w kwestii zaleceń związanych z przyjmowaniem wyłącznie migrantów, podkreślono przede wszystkim konieczność międzynarodowej współpracy w tym zakresie: „Będziemy ze sobą blisko współpracować w celu ułatwienia i zapewnienia bezpiecznej, uporządkowanej i uregulowanej migracji, włączając w to powroty i readmisję, biorąc pod uwagę krajowe ustawodawstwa”²³. Zaznacza się, że ten kto opuszcza swój kraj, ma prawo powrotu do niego, a każde państwo ma suwerenne prawo decydować, kogo może przyjąć, przy poszanowaniu swoich międzynarodowych zobowiązań. Zobowiązano się do przeanalizowania przyczyn masowych migracji i właściwej odpowiedzi. Za jedną z przyczyn uważa się niewłaściwą lub żadną edukację w krajach pochodzenia – stąd zobowiązanie do tworzenia instytucji edukacyjnych, a także należy przeciwdziałać bezrobociu wśród ludzi młodych w ich państwach.

Zobowiązania dotyczące wyłącznie uchodźców podjęto w duchu przekonania, że przede wszystkim konieczne jest zwalczanie przyczyn uchodźstwa w państwach pochodzenia: „Uznając, że konflikt zbrojny, prześladowanie, przemoc i inne powody, włączając w to terroryzm są m.in. czynnikami, które powodują wielkie przemieszczenia uchodźców, będziemy działać w celu zajęcia się przyczynami takich sytuacji kryzysowych oraz zapobiegać i rozwiązywać konflikt pokojowymi środkami”²⁴. Wszelkie działania mają odbywać się w duchu poszanowania prawa międzynarodowego i praw człowieka, konieczna jest współpraca międzynarodowa, a instytucją, która w pierwszej kolejności ma zajmować się pomocą uchodźcom, jest UNHCR. To UNHCR zostało uczynione odpowiedzialnym za zwalczanie zjawiska bezpaństwowości, traktowanego za jedną z głównych przyczyn uchodźstwa. Co istotne, zaznaczono, że obozy dla uchodźców powinny być utrzymywane tylko – wyjątkowo i czasowo – jako środek doraźny. Z tego względu tak ważne jest finansowe wsparcie dla państw goszczących uchodźców, jak również wszelkie działania pomocowe nakierowane na oferowanie uchodźcom, zwłaszcza dzieciom, możliwości edukacji oraz możliwości podjęcia pracy.

Przytoczone zobowiązania to jedynie część wszystkich ustaleń, które zawarto w Deklaracji nowojorskiej. Zwrócono na nie uwagę z tego względu, że dotyczą pewną polityczną agendę działań dla państw członkowskich, związanych z napływem uchodźców i imigrantów.

Podsumowanie

Fala uchodźców i imigrantów, napływających masowo do Europy zwłaszcza w latach 2014–2016, stawia władze państw i organizacji międzynarodowych – takich

²³ *Ibidem*, s. 6.

²⁴ *Ibidem*, s. 9.

jak Unia Europejska i Organizacja Narodów Zjednoczonych – przed koniecznością zajęcia stanowiska i podjęcia działań, które zmierzać będą do ograniczenia bądź rozwiązania kwestii kryzysu uchodźczego. Ogół działań, które są podejmowane przez te organizacje można podzielić na operacyjne, tj. pomocowe i doraźne, które zmierzają zwłaszcza do szerokiej dystrybucji pomocy humanitarnej; administracyjne, czyli mające charakter regulacji prawnych; współpracę międzynarodową oraz działania o charakterze politycznym. To, czy przyniosą one spodziewane rezultaty będzie zależać przede wszystkim od tego, czy państwa członkowskie będą je realizować.

Po pierwsze, jeśli chodzi o genezę i ewolucję charakteru napływu uchodźców i imigrantów do Europy, to początkowa powojenna migracja została w latach 60. i 70. XX w. zastąpiona migracją ekonomiczną lub z przyczyn politycznych. Cezurę stanowi rok 2011, czyli wydarzenia tzw. arabskiej wiosny, które przyczyniły się do masowych przemieszczeń ludności z przyczyn humanitarnych i politycznych, głównie przez Morze Śródziemne do Europy, zwłaszcza do Włoch. Można zatem wskazać na zmiany – zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym – obecnej fali migracyjnej do Europy. Jeśli chodzi o zmiany ilościowe, to wiążą się one ze znaczną dynamiką ruchów ludności w krótkim czasie, wyrażającą się w intensywnym wzroście liczby osób przybywających do Europy po 2011 r., zwłaszcza w latach 2014–2016. Natomiast jeśli chodzi o zmianę jakościową, to trzeba przede wszystkim wymienić odmienny charakter i odmienne przyczyny fali uchodźców i imigrantów, kierujących się do Europy, niż miało to miejsce wcześniej. W głównej mierze osobami tymi są dziś, z jednej strony, uchodźcy wojenni bądź ze względów politycznych, natomiast z drugiej – imigranci ekonomiczni.

Po drugie, jeśli chodzi o podejście Unii Europejskiej, czyli podejmowane przez nią działania, mające na celu rozwiązanie bądź ograniczenie kryzysu, to można wyróżnić ich trzy główne rodzaje. Są to działania o charakterze operacyjnym, które sprowadzają się zwłaszcza do świadczenia pomocy humanitarnej oraz morskich operacji ratowniczych. Zakrojona na szeroką skalę pomoc humanitarna jest kierowana zarówno do uchodźców i imigrantów, którzy już znajdują się na terenie UE, jak również do potrzebujących jej w państwach pochodzenia. Z kolei działania ratownicze na morzu prowadzone są przy udziale unijnej agencji Frontex. Następny rodzaj działań stanowią prace o charakterze administracyjnym, sprowadzające się do tzw. kwotowego systemu relokacji uchodźców. Wreszcie, UE podejmuje działania mające na celu zacieśnienie międzynarodowej współpracy z państwami trzecimi, czego przykładem może być zawarte w 2016 r. porozumienie z Turcją bądź wsparcie finansowe dla państw trzecich, w których przebywają uchodźcy i imigranci (np. dla Serbii).

Po trzecie, podejście Organizacji Narodów Zjednoczonych, rozumiane jako głos państw tej organizacji *in corpore*, znalazło swój wyraz w organizacji Szczytu ONZ w sprawie Uchodźców i Migrantów w Nowym Jorku w 2016 r. Katalog działań (zobowiązań) nakreślony w Deklaracji nowojorskiej oraz sam fakt jej

wypracowania wskazuje, że mamy tu do czynienia z działaniami o charakterze politycznym. Kluczowym zagadnieniem dla ONZ jest zaangażowanie całej społeczności międzynarodowej w działania na rzecz wypracowania rozwiązania kryzysu. Głównym celem jest opanowanie migracji, umiejętne zarządzanie nią w sposób „bezpieczny, uporządkowany i regularny” – taką frazę posługują się autorzy Deklaracji. Treść tego dokumentu stanowią zalecenia o charakterze politycznym dla państw członkowskich, które dotyczą uchodźców i migrantów traktowanych łącznie, jak i każdej z tych grup oddzielnie. Skądinąd nadrzędna w każdym z tych trzech przypadków staje się współpraca międzynarodowa.

Przedstawione wnioski oznaczają, że postawiona na wstępie hipoteza znalazła potwierdzenie. Mimo że zarówno Unia Europejska, jak i Organizacja Narodów Zjednoczonych podejmują szereg działań na różnych płaszczyznach, to jednak mimo pewnych sukcesów, jak do tej pory nie udało się, w sposób rozstrzygający, zlikwidować bądź w sposób znaczący ograniczyć kryzysu uchodźczego.

Refugee crisis 2014–2016 – European Union and United Nations Organization approaches. Proposals of activities

The mass influx of refugees and people who are – or could be – recognized as economic immigrants (often arriving to Europe in an illegal way) has provoked a political debate among states, and also on the EU's level as well as on the level of other international organizations such as the UN. The paper deals with the analysis of measures aimed at reducing the scale of the refugee crisis from 2014 to 2016 (or resolving it), being focused on both regional (EU) and global (UN) approaches.

Key words: European Union, immigration, refugee crisis, United Nation Organization

Kryzys uchodźczy 2014–2016 – podejścia Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Propozycje działań

Zmasowany napływ do Europy uchodźców oraz osób, które są – lub zostały uznane – za imigrantów ekonomicznych (przybywających często w sposób nielegalny) wywołał ożywioną dyskusję nie tylko na najwyższych szczeblach w poszczególnych państwach, lecz także w UE oraz innych organizacjach międzynarodowych, takich jak ONZ. Artykuł dotyczy analizy działań, mających na celu rozwiązanie lub co najmniej ograniczenie skali kryzysu uchodźczego z lat 2014–2016, przy czym skoncentrowano się na wymiarach regionalnym, dotyczącym stanowiska w tym zakresie Unii Europejskiej oraz globalnym, przez który rozumie się analizę podejścia do problemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Słowa kluczowe: imigracja, kryzys uchodźczy, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska

Piotr Mickiewicz

prof. zw. dr hab., Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

**PRZECIWDZIAŁANIE NIELEGALNEJ IMIGRACJI
DROGĄ MORSKĄ DO UE.
ŹRÓDŁA I POTENCJALNE FORMY REAKCJI**

Zjawisko imigracji na terytorium Unii Europejskiej jest konsekwencją globalnych przeobrażeń ekonomicznych i społecznych, skumulowanych w obszarach niestabilności polityczno-gospodarczej. Możliwość jej istotnego zwiększenia przewidywali już, w pierwszych latach XXI w. eksperci Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jako jej przyczyny wskazywali poszerzenie się obszaru strukturalnej biedy, obejmującej znaczne obszary Afryki i Azji, konsekwencje znacznego przyrostu naturalnego w tych regionach, w tym zwłaszcza wejście w wiek produkcyjny pierwszych pokoleń eksplozji demograficznej oraz konsekwencje konfliktu sunnicko-szyickiego na Bliskim Wschodzie. Ich zdaniem poszerzająca się strefa biedy i brak możliwości rozwoju coraz większej liczby osób wchodzących w wiek produkcyjny spotęgował presję migracyjną. Natomiast sam konflikt doprowadził do zmiany kierunków migracji z Azji Południowo-Wschodniej i muzułmańskich państw afrykańskich, z regionu Zatoki Perskiej na obszar Unii Europejskiej¹.

¹ Zdaniem autora artykułu najpełniej przedstawiają problem analizy zaprezentowane w publikacji *Arab Migration in a Globalized World*, International Organization for Migration, Geneva 2004 (zawierająca tekst prof. Andrzeja Kapiszewskiego *Arab Labour Migration to the GCC States*, Philippa Fargues'a pt. *Arab Migration to Europe: Trends and Policies* czy Bichara Khadera – *Expansion to the East and the Migratory Impact on Arab and Mediterranean Countries*) oraz kolejną ekspertyzę A. Kapiszewskiego, *Arab versus Asian migrant workers in the GCC countries*,

Zaprezentowane diagnozy są nadal aktualne, ale konsekwencje przeobrażeń ładu międzynarodowego w drugiej dekadzie XXI wieku wytworzyły nowe i spotęgowały istniejące czynniki, kreujące pierwotne źródła migracji. Współczesne procesy migracyjne nie są wyłącznie konsekwencją lokalnych konfliktów, czy też działań – posługujących się terroryzmem lub stosujących politykę czystki etnicznej i wyznaniowej – ugrupowań separatystycznych i fundamentalistycznych. Kreują ją – wskazane ponad dekadę temu – determinanty, których siła oddziaływania została spotęgowana zmianami społecznymi, demograficznymi i kulturowymi oraz działaniami ugrupowań tego typu. Zasadniczym kreatorem procesów migracji z Afryki jest zmiana struktury demograficznej ludności oraz pogłębiający się poziom biedy. Obecnie osoby w wieku poprodukcyjnym to zaledwie 11,5% całości populacji, zaś młodzież poniżej 25 roku życia to 45% ogółu ludności². Zaś według szacunków Afrykańskiego Centrum ds. Transformacji Ekonomicznej na kontynencie brakuje około 40 mln miejsc pracy³.

Uwzględniając powyższe determinanty, za pozostałe pierwotne źródła współczesnej migracji do Europy, uznać należy skutki:

- społecznych konsekwencji spadku cen surowców i półproduktów, stanowiących zasadniczy produkt eksportowy państw Afryki, Azji Zachodniej i Południowo-Wschodniej (ok. 70% całości wymiany handlowej);
- radykalnego ograniczenia inwestycji zagranicznych, będących konsekwencją destabilizacji politycznej regionów oraz – co należy podkreślić – sprzeciwu społeczeństw regionu wobec zjawiska ekonomicznego ich wykorzystywania⁴;
- wejścia w wiek produkcyjny kolejnych fal wyżu demograficznego, zapoczątkowanego w latach osiemdziesiątych XX wieku.

Praktyka reagowania Unii Europejskiej na zjawisko nielegalnej imigracji drogą morską w kontekście jej pierwotnych źródeł

Zaprezentowane oceny, odnoszące się do źródeł i potencjalnej skali migracji, zostały dostrzeżone przez europejski establishment polityczny. Od roku 2005 podjęto szereg działań, mających ograniczyć masowe ruchy migracyjne do Europy. Zasadnicze propozycje reagowania na to zjawisko zostały opracowane w latach

United Nations Expert Group Meeting in International Migration And Development in the Arab Region, Population Division, Department of Economic and Social Affairs United Nations Sekretariat, Beirut, 15–17 May 2006.

² Szerzej Z. Długosz, *Sytuacja w krajach Afryki w świetle wybranych parametrów demograficznych a starzenie się społeczeństwa*, Kraków 2014.

³ Szacunki takie zaprezentowano w trakcie Africa Transformation Forum w Kingali 23 marca 2016 r. Są one zbieżne z danymi statystycznymi za rok 2013 i prognozami bezrobocia wśród młodzieży, zaprezentowanych w *The World's Youth 2013*, Population Reference Bureau.

⁴ Zazwyczaj spoiwem jest wyznanie i sprzeciw wobec instytucji białego człowieka”.

2005–2009. Poszerzały one jednak przedmiotowy zakres przedsięwzięć realizowanych od połowy lat 90. XX wieku i ukierunkowanych na kreowanie różnych form współpracy z państwami regionu Morza Śródziemnego. Ten zakres aktywności pozostał częścią strategii migracyjnych UE, wdrażanych w kolejnych 5-letnich okresach. Za najistotniejsze, w grupie dokumentów definiujących zakres i formę polityki migracyjnej i stanowiące podstawę kolejnych programów, po roku 2005 uznać należy:

- Komunikat Komisji Europejskiej z 2005 r. pt. Działania priorytetowe w odpowiedzi na wyzwania migracji⁵;
- Wytyczne dotyczące działań podejmowanych w wyniku misji do Afryki i związanych z kwestiami migracji⁶;
- tzw. IV Koszyk Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, obejmujący kwestię migracji, integracji społecznej, sprawiedliwości i bezpieczeństwa;
- Części III Konkluzji Prezydencji Wielkiej Brytanii pt. Podejście globalne do kwestii migracji: działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego⁷;
- Europejski Pakt na rzecz Migracji i Azylu z 24 września 2008 r.⁸

Pierwsze dwa dokumenty koncentrowały się na próbie ograniczenia pierwotnych źródeł migracji i dostosowania jej skali do potrzeb unijnego rynku pracy. Zasadnicze przedsięwzięcia, jakie planowano wdrażać, zmierzały do wykreowania prorozwojowych procesów gospodarczych w tych regionach, stworzenia możliwości legalnej migracji, przy uwzględnieniu potencjalnych potrzeb unijnego rynku pracy oraz promowanie humanitarnego podejścia w kwestii migracji i sposobu funkcjonowania społeczeństwa w państwach kreujących procesy migracyjne. Tak zwane Partnerstwo w dziedzinach pozwoliło na podjęcie wspólnych przedsięwzięć w sferach politycznej, gospodarczo-finansowej, społecznej, kulturowej, humanitarnej oraz bezpieczeństwa. W *Wytycznych* dodatkowo określono warunki legalnej imigracji, jak i stosowania procedury wydalenia nielegalnych imigrantów. Istotną jej częścią było tworzenie zrębów tzw. migracji wahadłowej oraz udzielanie prawa pobytu, przy uwzględnieniu zasady ograniczania tzw. drenażu mózgów w państwach pochodzenia migrantów⁹.

Przyjęte założenia w wymiarze długofalowym uznać należy za słuszne. Jednak istotnym ograniczeniem tych programów było marginalne traktowanie problemu, już istniejącej, nielegalnej imigracji. Tę lukę wypełniały propozycje brytyjskie, zawarte w Konkluzjach Prezydencji. Zaproponowano w nich pakiet działań, nie

⁵ Komunikat Komisji Europejskiej z 30 listopada 2005 r. Działania priorytetowe w odpowiedzi na wyzwania migracji.

⁶ Wytyczne dotyczące działań podejmowanych w wyniku misji do Afryki i związanych z kwestiami migracji (Druk nr 6054/08 ASIM 10 RELEX 70 DEVGEN 16).

⁷ Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska w Brukseli, 15 i 16 grudnia 2005 r. Druk nr 15914/05, Cz. III Afryka, punkt 7–10.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:j10038>.

⁹ Wytyczne z 2008, *op. cit.*

tylko niwelujących czynniki kreujące procesy migracyjne, ale dotyczące formuły praktycznego zwalczania zjawiska nielegalnej imigracji. Były to trzy, wzajemnie skorelowane, przedsięwzięcia, odnoszące się do kwestii:

- • prowadzenia działań, umożliwiających przeciwdziałanie nielegalnej migracji, przy równoczesnym uwzględnieniu korzyści gospodarczych, wynikających z polityki kontrolowanego napływu migrantów;
- • stworzenia wspólnej polityki migracyjnej z krajami tranzytu i pochodzenia, uwzględniającej zarówno tzw. politykę powrotów, przeciwdziałania zjawisku nielegalnej imigracji na obszar UE, w ramach, którego uwzględniane będą uwarunkowania państw pochodzenia i tranzytu oraz możliwości finansowania działań ograniczających nielegalną migrację oraz zwalczanie procederu handlu ludźmi;
- • kreowania i wspierania procesów rozwojowych w krajach pochodzenia i tranzytu migrantów, w oparciu o Program Haski, zwłaszcza mających na celu przeciwdziałanie pierwotnym przyczynom migracji, m.in. „poprzez stworzenie możliwości zarobkowania i zlikwidowanie biedy w krajach i regionach pochodzenia, otwarcie rynków i propagowanie wzrostu gospodarczego, dobrych rządów i ochrony praw człowieka”¹⁰.

Pozytywnie oceniając poszczególne zapisy tych dokumentów, wskazać należy na niepełną korelację działań niwelujących źródła migracji i odnoszących się do zwalczania nielegalnej imigracji do UE. W miarę kompleksową, chociaż nadal ograniczoną w odniesieniu do zakresu przedsięwzięć zwalczających proceder nielegalnego przerzutu osób, koncepcję polityki imigracyjnej zawarto w Pakcie o Migracji. W sferze przeciwdziałania nielegalnej imigracji dokument ten wprost odnosił się do brytyjskich propozycji. Jego zasadnicze propozycje w tym obszarze sprowadzały się do likwidację ułatwień dla już przybyłych imigrantów (zniesienie zasady masowej amnestii dla nielegalnych imigrantów w państwach członkowskich), zwiększenie efektywności kontroli na zewnętrznych granicach Unii oraz plany wywarcia większej presji na kraje emigracji i tranzytu.

Stworzona w pierwszej dekadzie XXI wieku – w miarę komplementarna – wizja sterowania procesami imigracyjnymi, na ponad półtorej dekady, określiła koncepcję polityki migracyjnej UE. Powszechna aprobatą przez europejski establishment polityczny, formuły działań w postaci wsparcia przeobrażeń w państwach pochodzenia migrantów, prowadzenie polityki uchylonych drzwi i prymat postaw humanitarnych wobec nielegalnie przekraczających granice UE, wynikał z faktu ograniczenia – latach 2006–2009 – skali niekontrolowanego napływu nielegalnych imigrantów do rozmiarów akceptowalnych przez państwa członkowskie¹¹.

¹⁰ Konkluzje Prezydencji z 2005 r., *op. cit.*, Cz. III Afryka, punkt 7–10, s. 1–2.

¹¹ Tylko w roku 2007 liczba imigrantów wykrytych podczas prób przekroczenia granicy morskiej Hiszpanii spadła w porównaniu z rokiem 2006 aż o 70%, we Włoszech zanotowano wzrost liczby zatrzymań nielegalnych imigrantów o 13% (22 000 osób) a w Grecji aż o 170% (9300 przypadków). Szerzej kwestię tę opisuje: P. Mickiewicz, *Bezpieczeństwo europejskie*.

Tabela 1. Zakres działań antymigracyjnych w odniesieniu do basenu Morza Śródziemnego

Obszar	Propozycje brytyjskie	Pakt o Migracji (projekt 2008)
Działania operacyjne państw UE	• Prowadzenie wspólnych operacji i projektów pilotażowych w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji, pod auspicjami Agencji FRONTEX; • Ocena realności i skali zagrożeń wynikających z procesów migracyjnych i zjawiska handlu ludźmi; • Zwiększenia monitorowania i kontroli południowej granicy morskiej UE poprzez stosowanie systemu patrolowego (Sieć Patroli Wybrzeża Morza Śródziemnego); • Docelowe ustanowienie systemu kontroli południowej granicy morskiej UE i Morza Śródziemnego, ukierunkowanego na ochronę życia na morzu i zwalczanie nielegalnej imigracji; • Wdrożenie rozwiązań systemowych w postaci wskazania tzw. obszarów priorytetowych w zakresie ochrony przed migracją, stworzenie grup szybkiego reagowania w sytuacji wystąpienia zjawiska nielegalnej imigracji; • Ocena możliwości wykorzystania istniejących instrumentów międzynarodowych (zapisów prawa morza i regulacji dotyczących statusu uchodźców) do niwelowania zjawiska nielegalnej imigracji.	• Ograniczenie skali migracji do poziomu wynikającego z konieczności wykorzystania migracji zarobkowej przez kraje członkowskie; • Wdrożenie, jako formy imigracji migracji wahadłowej; • Ograniczenie prawa łączenia rodzin; • Stworzenie mechanizmów wydalania nielegalnych imigrantów z obszaru UE; • Indywidualne podejście do kwestii uchodźców i stosowania legalizacji pobytu ze względów humanitarnych; • Wdrożenie od 2012 wiz biometrycznych;
Kooperacja z państwami Afryki	• Dążenie do uznania kwestii migracji za cel współpracy instytucjonalnej Europa-Afryka; • Podjęcie wspólnych działań operacyjnych w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji; • Objęcie działaniami pilotażowymi państwa pochodzenia migracji (w tym okresie Tanzania – przyp. PM), obejmujących przeciwdziałanie społecznym i ekonomicznym źródłom migracji; • Prowadzenie kampanii zniechęcających do migracji.	• Pogłębienie współpracy z państwami tranzytu i pochodzenia oraz zawieranie umów o readmisji z krajami pochodzenia.
Kooperacja z państwami tranzytu	• Włączenie państw tranzytu, zwłaszcza Algierii, Maroka i Libii, w przedsięwzięcia kontroli akwenów morskich, ukierunkowanych na zwalczanie procederu handlu ludźmi	
Finansowanie działań	• Konieczność finansowania przez UE zarówno przedsięwzięć ograniczających skalę migracji, jak i procesów rozwojowych w Afryce	• Brak rozwiązań, ogólne stwierdzenie o konieczności stworzenia warunków efektywnego prowadzenia operacji antymigracyjnych przez Frontex

Źródło: Podejście globalne do kwestii migracji: działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego – dok. 15744/05 ASIM 66 RELEX 761, 13.12.2005. Aneks do Konkluzji Prezydencji Wielkiej Brytanii przyjęta w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej 15–16 Grudnia 2005 w Brukseli (Załącznik, s. 8–9), Europejski Pakt o Migracji i Azylu, Bruksela 24.09.2008, nr 13440/08, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0038>.

Osiągnięcie tego celu było jednak, w większym stopniu, efektem, zawartego 30 sierpnia 2008 roku, włosko-libijskiego układu o przyjaźni i współpracy, niż unijnej polityki. Na jego mocy włoskie siły morskie mogły bowiem kierować, wszystkie przechwycone na akwenie Morza Śródziemnego jednostki z imigrantami do libijskich portów, bez stosowania procedur azylowych¹². Władze włoskiej skwapliwie korzystały z tych możliwości, co doprowadziło do spadku liczby nielegalnych prób przekraczania granicy, ale radykalne jej obniżenie dotyczyło tylko Włoch.

Analiza danych agencji Frontex z zestawieniem celów politycznych ówczesnego dyktatora Libii Muammara Kaddafiego wyraźnie pokazuje inną konsekwencję takiej formuły zwalczania nielegalnego napływu migrantów do UE. Było nią istotne uzależnienie skali przerzutu od zakresu zaangażowania się afrykańskich państw granicznych w zwalczanie procederu¹³.

Przy ocenie polityki migracyjnej UE w latach 2005–2012, podkreślić należy, że ograniczała ona część pierwotnych przyczyn migracji, ale jednocześnie stwarzała możliwości masowego przerzutu migrantów. Działania takie podejmowane były także w trakcie prowadzenia kosztownych operacji zwalczania tego procederu przez siły morskie UE. Niestety, przyjęta formuła, zwłaszcza działań prewencyjnych na akwenie Morza Śródziemnego oraz długofalowych przedsięwzięć, likwidujących pierwotne przyczyny migracji, była kosztowna i mało efektywna w wymiarze krótkoterminowym. W obszarze działań operacyjnych, czyli zwalczania prób nielegalnego przekroczenia granicy morskiej Unii Europejskiej, zdecydowano się na patrolowanie akwenów, nie wiążąc ich z całokształtem procedur azylowych.

Natomiast w sferze działań obejmujących współpracę z państwami migracji i tranzytu skoncentrowano się na próbach niwelowania pierwotnych źródeł migracji. Słuszne założenie i dobrze dobrana formuła, w postaci finansowania procesów prorozwojowych w wybranych państwach Afryki, nie przyniosła jednak zakładanych efektów. Uznanie za zasadniczy obszar działań niwelujących skalę migracji, przedsięwzięć społeczno-gospodarczych i skoncentrowanie się na próbach aktywizacji gospodarczej państw regionu, wymagała znacznego zaangażowania finansowego Unii Europejskiej, otwarcia rynków zbytu oraz wprowadzenia istotnych przeobrażeń politycznych w państwach objętych programem. Ich fiasko – jako kompleksowego programu wobec kontynentu afrykańskiego – w dużej mierze było konsekwencją nieobjęcie tych przedsięwzięć finansowaniem z funduszu

Wymiar Śródziemnomorski. Źródła istota zjawiska i formy przeciwdziałania nielegalnej imigracji w basenie Morza Śródziemnego, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2006”, Wrocław 2007, s. 37–51 oraz idem, *Rola sił morskich w procesie walki z nielegalną imigracją w regionie śródziemnomorskim*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego 2007”, Gdynia 2007, s. 125–138.

¹² Do momentu obalenia M. Kaddafiego skala nielegalnej imigracji z Libii do Włoch była marginalna w stosunku do szacowanej liczby imigrantów, kierujących się do Hiszpanii, na Maltę i do Francji.

¹³ Zob. roczne sprawozdania Agencji Frontex (*Annual Risk Analysis*) za lata 2008–2012 i zawarte w nich analizy.

UE¹⁴. Podkreślić także należy konsekwencje przyznania statusu najważniejszych kreatorów i podmiotów realizujących przedsięwzięcia w zakresie niwelowania pierwotnych źródeł migracji organizacjom pozarządowym. W dużej części kierowały się one w znacznie większym stopniu wartościami humanitarnymi niż celami przedsięwzięć, mających na celu zwalczanie nielegalnego przerzutu osób. Część z nich wręcz wspierała proceder nielegalnej imigracji, co przez lata było faktem ukrywanym przed opinią publiczną¹⁵.

Drugą przyczyną niewielkiej efektywności prowadzonych programów pomocowych były uwarunkowania polityczne, zwłaszcza konieczność powiązania projektów społeczno-ekonomicznych z demokratyzacją systemu politycznego. Ta sfera działań, zwłaszcza koncentrująca się na przedsięwzięciach z zakresu przestrzegania praw człowieka, reformujące strukturę organizacji aparatu władzy lokalnej oraz budowy zrębów społeczeństwa obywatelskiego, nie zawsze była pozytywnie postrzegana przez władze i kastowe społeczności.

Zaprezentowane czynniki oraz – wskazane powyżej pierwotne źródła migracji, zwłaszcza wejście w wiek produkcyjny kolejnych fal wyżu demograficznego w państwach afrykańskich, brak możliwości podjęcia pracy, potęgujące się na tym tle konflikty religijno-społeczne oraz działania ukierunkowane na obalenie regionalnych reżimów – wykreowały na nowo presję migracyjną, z jaką państwa europejskiej borykają się od roku 2013. Podkreślić należy, że w istotnej jej części, jest ona wynikiem zaniechań i błędów polityki UE wobec regionów występowania pierwotnych czynników migracji. Wobec fiaska działań ograniczających czynniki kreujące ruchy migracyjne, zasadnym było przygotowanie stosownych, a nade wszystko efektywnych procedur migracyjnych i ochrony granic. Wynikać one powinny z doświadczeń, wyniesione z pierwszego okresu gwałtownego napływu migrantów, czyli lat 2007–2009. Tymczasem działania te ograniczono do powołania Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej (8.10.2013 r.), której głównym zadaniem było udzielanie pomocy migrantom na morzu, a nie zwalczanie nielegalnego ich przerzutu. Za priorytetowe cele jej działalności uznano bowiem: udzielanie pomocy krajom pochodzenia migrantów i państwom tranzytowym, prowadzenie regionalnych działań ochronnych, rozważenie kwestii przesiedleń, zbadanie możliwości stworzenia bezpiecznych i legalnych tras migracyjnych do Europy, zapewnienie migrantom ewentualnych powrotów, prowadzonych w sposób godny i humanitarny oraz zwalczanie handlu ludźmi i wzmocnienie zarządzania zewnętrznymi granicami UE¹⁶. Podstawową formą działania w tym ostatnim

¹⁴ Wytyczne dotyczące działań podejmowanych w wyniku misji do Afryki związanych z kwestiami migracji. Dok. 9604/08 mro/JW/me1 z 20 maja 2008 r.

¹⁵ Jako pierwszy informację taką podał i udowodnił podejmując własne śledztwo portal Marine Traffic. Wymienił 15 statków organizacji pozarządowych, angażujących się czynnie w przerzut migrantów z Afryki do UE. Z oskarżeniami takimi w kwietniu 2017 r. wystąpiła także Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz włoski prokurator Carmelo Zuccaro.

¹⁶ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej, Bruksela, 4.12.2013.

obszarze jest natomiast prowadzenie działań patrolowych w postaci monitoringu akwenów morskich w celu „poszerzenia obrazu sytuacji na morzu oraz ochrony i ratowania życia migrantów”¹⁷.

Przyczyny fiaska przedsięwzięć antyimigracyjnych i humanitarnych prowadzonych na Morzu Śródziemnym

Zapoczątkowana w 2013 roku druga fala masowego napływu migrantów spotkał się z dwiema formami działań, ukierunkowanych na jej przeciwdziałanie oraz koncentrujących się na udzielanie pomocy humanitarnej. Obydwie formy stanowiły racjonalną reakcję na zaistniałą sytuację. Natomiast przyczyną fiaska tych działań było nieuwzględnienie doświadczeń z lat ubiegłych oraz nadmierne skoncentrowanie się na kwestiach humanitarnych, zwłaszcza w toku prowadzonych operacji przeciwdziałania nielegalnemu przerzutowi migrantów. Zakres reakcji na zorganizowany przerzut osób na obszar Unii Europejskiej określiły Decyzja Rady z 26.04.2010 r., zawierająca procedury zwalczania imigracji na akwenach morskich¹⁸ oraz zapisy Protokołu z Palermo z 2005 roku¹⁹. W pierwszym, z przywoływanych, dokumentów nakazano literalne stosowanie się do – określonych w prawie morza – uprawnień państw bandery i krajów sprawujących jurysdykcję na danym akwenie. Nie wykorzystano żadnego z obowiązujących zapisów prawa morza, zezwalających na skuteczne zwalczanie nielegalnego przewozu osób oraz faktu sprawowania tej kontroli przez Unię Europejską, a nie państwo członkowskie. W odniesieniu do drugiego dokumentu, za błąd uznać należy, automatyczne w praktyce, zaliczanie przejętych na akwenach morskich migrantów do kategorii osób podejmujących nielegalny wjazd na obszar UE. Wdrażane w ten sposób, od 2013 roku, instrumentarium nie odbiegało ono od wcześniej stosowanych rozwiązań, zwiększeniu ulegała skala finansowania i aktywność w kilku obszarach. Prymat zadania ratowania życia na morzu spowodował, że praktycznie nie występowały różnice pomiędzy operacjami ukierunkowanymi na zwalczanie procederu przerzutu migrantów a działaniami ratowniczymi, prowadzonymi wobec ofiar wypadków na morzu. W dodatku, próba ustanowienia tzw. bezpiecznych tras migracji, nie uwzględniała zarówno skali migracji oraz uwarunkowań politycznych i administracyjnych, uniemożliwiających w praktyce sterowanie nie

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Decyzja Rady z dnia 26 kwietnia 2010 r., uzupełniająca kodeks graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (2010/252/UE).

¹⁹ Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz. U. z dnia 31 stycznia 2005 r.

tylko napływem migrantów, ale ich obsługą, zgodnie z unijnymi procedurami. Problemem – o mniejszej skali konsekwencji – był brak wsparcia działań państw śródziemnomorskich przez pozostałe kraje członkowskie, co doskonale ilustruje przykład operacji Mare Nostrum²⁰. Została ona wszczęta przez Włochy w październiku 2013 roku, w reakcji na skutki dwóch wypadków morskich jednostek przewożących nielegalnych imigrantów. Jej celem było przechwytywanie jednostek z migrantami i bezpieczny ich transport do włoskich portów. W okresie roku (do października 2014 roku) przejęto ponad 130 000 osób. Szacowany koszt tych działań to ok. 110 mln euro²¹. Zarówno państwa członkowskie, jak i sama Komisja Europejska nie wsparła finansowo włoskich działań. Niejako w retorsji włoskie służby graniczne nie dokonywały identyfikacji imigrantów, co stanowi jeden z obowiązków państwa granicznego. Dopiero po przejściu przez Włochy Prezydencji w UE, udało się ją przekształcić w unijną operację Tryton²², w zamian za zobowiązanie się włoskich władz do przestrzegania zapisów konwencji dublińskiej. Tym niemniej, wg informacji cytowanego S. Libertiego, w okresie tych sporów włoskie służby graniczne poddały procesowi identyfikacji ok 2% osób podających się za obywateli Erytrei oraz Syrii (łącznie 350 osób z liczby 1500 uratowanych na śródziemnomorskich akwenach imigrantów)²³.

Wskazując na indywidualizm prowadzonej przez państwa członkowskie polityki migracyjnej – w pierwszej kolejności – podkreślić należy jednak nieefektywność prowadzonych przedsięwzięć. Ponownie zostały one skoncentrowane na działaniach patrolowych, o ograniczonych możliwościach wykrycia jednostki przewożącej migrantów oraz udzielania im pomocy w chwili zaistnienia zagrożenia dla zdrowia lub życia w formule dostarczania ich do portów Unii Europejskiej. Z tego względu, dociekając przyczyn fiaska unijnych działań w odniesieniu do zwalczania nielegalnego przewozu osób i przedsięwzięć humanitarnych wobec imigrantów na akwenie Morza Śródziemnego, wskazać należy czynniki natury politycznej i stricte administracyjnej (proceduralnej).

²⁰ Operacja Mare Nostrum została wszczęta przez Włochy w październiku 2013 r jako reakcja na skutki dwóch wypadków morskich jednostek przewożących nielegalnych imigrantów, w wyniku których zginęło 600 z nich. Celem tej operacji było przechwytywanie jednostek z migrantami i bezpieczny ich transport do włoskich portów. W okresie roku (do października 2014) przejęto ponad 130 000 osób. Szacowany koszt tych działań to ok. 110 mln euro. Zarówno państwa członkowskie, jak i sama Komisja Europejska nie wsparła finansowo Włoch. Niejako w retorsji włoskie służby graniczne nie dokonywały identyfikacji imigrantów, co stanowi jeden z obowiązków państwa granicznego, na mocy konwencji Dublin II.

²¹ Taką kwotę za informacjami od władz włoskich podaje Stefano Liberti. Zob. S. Liberti, *Dla kogo „nasza” Europa*, „Le Monde Diplomatique”, edycja polska, styczeń 2015.

²² Jej koszty były porównywalne do kosztów operacji Mare Nostrum, wynosiły ok 9 mln euro miesięcznie.

²³ S. Liberti, *op. cit.*

Przyczyny natury politycznej

Unijna polityka migracyjna i azylowa słusznie konstruowana jest w oparciu o tzw. kompleksowe podejście. Jest skoncentrowana na wdrożeniu procesów niwelujących pierwotne przyczyny migracji w krajach pochodzenia i zakłada prowadzenie, dosyć ścisłej, kooperacji z państwami tranzytu. Uwzględnia także potrzeby europejskiego rynku pracy oraz kwestie humanitarne. Od roku 2016 odnosi się także do problemu integracji środowiskowej imigrantów oraz możliwości finansowych systemów socjalnych państw członkowskich. Niestety, z tego kompleksowego podejścia wyłączono sferę praktycznych działań, ukierunkowanych na zwalczanie nielegalnego przerzutu migrantów. Prowadzone w tym obszarze aktywności przedsięwzięcia państw tranzytu, sił morskich państw UE i samej Unii oraz system ochrony granic zewnętrznych UE, wraz z systemami granicznymi państw członkowskich, nie zostały ze sobą skorelowane.

Zasadniczym błędem działań operacyjnych, ukierunkowanych na likwidację zjawiska nielegalnego przerzutu migrantów, jest skoncentrowanie działań na akwenach morskich, kosztem przedsięwzięć prowadzonych wspólnie z państwami tranzytu. Pozostawienie państwom tranzytu pełnej swobody w organizacji działań, ukierunkowanych na blokadę dostępu do morskich akwenów granicznych, jest jedną z przyczyn obecnego boomu migracyjnego. Brak możliwości kontroli tras lądowych znacznie ogranicza możliwość efektywnego monitorowania morskich szlaków przerzutu migrantów. W dodatku monitoring ten prowadzony jest metodą stricte defensywną, w postaci kontroli wybranych akwenów morskich, prowadzonej w formie okresowych operacji patrolowania i poszukiwania imigrantów. Taka formuła, co dowodzą doświadczenia z tzw. działań blokadowych, prowadzonych na Adriatyku w latach 1993–1995 oraz operacji typu Bordex, jest kosztowna i nieefektywna. Przyjmuje się, system patroli morskich wykrywa ok. 4% jednostek przewożących migrantów czy też klasyczny przemyt. Zaś konieczność stosowania procedur migracyjnych dodatkowo podnosi koszty operacji, co jednoznacznie wykazały już dane, dotyczące efektywności operacji typu Bordex (HERA, INDALO i NAUTILIUS, MINERVA, HERMES czy POSEJDON), co ukazują w Załączniku 1.

Decydując się na prowadzenie działań patrolowych, jako podstawowej formuły aktywności systemu kontroli granic zewnętrznych, nie uwzględniono także stosowanych form przerzutu migrantów. Jednostka przewożąca to – z reguły – duża łódź rybacka lub mała jednostka handlowa. Obydwie mają małą tzw. skuteczną powierzchnię odbicia, co utrudnia ich wykrycie za pomocą technicznych środków obserwacji (radar)²⁴. Sposób prowadzenia żeglugi i długość trasy przejścia, jaką

²⁴ Jest to zdolność obiektu do odbijania m.in. fal radarowych. Zależy od wielkości pola przekroju obiektu, materiału, z jakiego obiekt jest wykonany lub jakim został pokryty, oraz jego kształtu. Posługując się analizami dotyczącymi kolizji jachtu morskiego Bieszczady o długości 13 m, wskazać należy, iż powierzchnia odbicia takiej jednostki to ok. 0,3 m². Prawdopodobieństwo wykrycia echa (sygnału) takiej jednostki, mającej włączone oznakowanie nawigacyjne i wy-

pokonują jednostki przewożące migrantów w praktyce pozwala na skryte dotarcie imigrantów na ląd.

Kolejnym z błędów w dotychczasowych działaniach było i jest także nadmierne stosowanie zapisów międzynarodowego prawa morza w zakresie ratowania zdrowia i życia na morzu. Regulująca te formuły Konwencja Solas⁷⁴²⁵ potwierdziła, obowiązującą od 1910 roku zasadę, iż „każdy kapitan [jednostka uprawiająca żeglugę – przyp. PM] ma obowiązek udzielić pomocy, każdej osobie znajdującej się na morzu, w sytuacji zagrażającej życiu, pod warunkiem, że nie narazi to jego statku, załogi, czy pasażerów”²⁶. Zapis ten nakłada, na każdego użytkownika morza, obowiązek natychmiastowego podjęcia akcji ratowniczej, skoncentrowanej na podjęciu rozbitka z morza na pokład własnej jednostki lub przejęcia go z uszkodzonej (częściej, opuszczonej przez załogę) jednostki. Jednakże prawo to nie określa zmiany statusu imigranta w przypadku udzielenia mu pomocy. Tymczasem stosowaną powszechnie zasadą było uznanie go za rozbitka lub ofiarę wypadku morskiego, bez dociekania przyczyn sytuacji, w której się znalazł. Działania ratownicze kontynuowano także w zakresie przewozu na teren UE, gdyż jednostki państwowe kierują się do portów macierzystych. W nich wdrażane są migracyjne, zazwyczaj przy nadmiernym uwzględnianiu statusu ofiary wypadku morskiego. Konsekwencją takiego podejścia była zmiana prawnego statusu imigranta, który – będąc ofiarą wypadku na morzu – przybywał w sposób legalny do Unii Europejskiej. Status ten uwiarygodniał także fakt braku dokumentów i stwarzał sytuację, w której – ze względów humanitarnych – można było uzyskać pozytywną decyzję o prawie pobytu.

Opisany proceder i powyższe uwarunkowania nie stanowiły jedynych konsekwencji fiaska tej formuły zwalczania nielegalnej imigracji na morzu. Skoncentrowanie się na poszukiwaniu jednostek i przyzwole nie na wykorzystywanie zapisów prawa morza przez migrantów doprowadziło do przejęcia procederu przez zorganizowane grupy przestępcze, co dodatkowo umasowiło proceder. Brak reakcji na działania osób kierujących jednostkami (przemytników), wynikał z innych zapisów prawa morza, określających uprawnienia państwa niebędącego państwem bandery do stosowania sankcji wobec jednostki uprawiającej żeglugę. Pozwala ono na podjęcie działań wobec takiej jednostki w przypadku – między innymi –

posażonej w system zwiększający powierzchnię odbicia, z odległości 12 mil morskich szacuje się na ok. 45%. Szerzej: Wyciąg z orzeczenia Odwoławczej Izby Morskiej przy Sądzie Okręgowym w Gdańsku z siedzibą w Gdyni z dnia 20.12.2007 r. – sygn. akt OIM 3/07/Zderzenie m/v Lady Elena (b. Hongkong) z s/y Bieszczady w dniu 10 września 2000 r. na Morzu Północnym w odległości ok. 24 Mm na SW od Portu Thyborøn na Półwyspie Jutlandzkim, <http://www.kapitanowie.org.pl/magazyn/janek/izba/bieszczady.htm>.

²⁵ International Convention for the Safety of Life at Sea SOLAS z 1.11.1974 r., obowiązuje od 25.05.1980 r. Wśród jej zapisów znajdują się m.in. zapisy określające sposób zachowania jednostki w przypadku konieczności ratowania życia, wyposażenia technicznego jednostki itp.

²⁶ Konwencja Brukselska z 1910 r., Art. 11. Cyt. za S. Matysik, *Prawo morskie*, PWN, Warszawa 1975, s. 105.

uprawniania przez jej załogę procederu piractwa i handlu ludźmi. W praktyce siły morskie UE nie wykorzystywały tej możliwości, w postaci działań pościgowych wobec załóg porzucających jednostkę i pozostawiających migrantów, symulujących uszkodzenie jednostki lub świadomie je uszkadzających. Swoistym paradoksem tych działań są przykłady zwracania uszkodzonych jednostek, z których przejęto migrantów, załogom i zezwolenie na dalszą kontynuację żeglugi.

Kolejnym czynnikiem, kreującym skalę nielegalnej imigracji drogą morską, był specyficzny stosunek państw członkowskich UE do sytuacji wewnętrznej państw granicznych oraz samej Arabskiej Wiosny. W odniesieniu do pierwszego z poruszanych w tym miejscu problemów, wskazać należy powszechne zarzucenie zasady tworzenia listy państw bezpiecznych²⁷, do których możliwa jest ekstradycja wnoszących nieuzasadniony wniosek azylowy. W odniesieniu do drugiej kwestii – problemem było nieuwzględnienie w prowadzonej polityce wspierania demokratycznych przeobrażeń w regionie kwestii migracji i pełnienia przez te kraje funkcji państwa tranzytowego. Szczególne konsekwencje dla zwalczania migracji do UE miała obalenia reżimu Muammara Kaddafiego. Decydując się na to zaangażowanie nie uwzględniono konsekwencji, jakie niesie brak silnej centralnej władzy, kontrolującej terytorium państwa, dla skali imigracji do Europy. Tylko odnosząc się do, przytoczonych powyżej, ocen ekspertów oraz wypowiedzi samego Kaddafiego, można było przewidzieć, iż obalenie reżimu bez natychmiastowej budowy silnego i sprawnie zarządzanego aparatu państwa, doprowadzi do rywalizacji poszczególnych kast plemiennych i destabilizacji politycznej. Sytuacja ta stworzyła nowy obszar prowadzenia działań przemytniczych, ukierunkowanych na masowy przerzut osób.

Przyczyny natury administracyjnej

Zasadniczą wadą wdrażanych przez Unię Europejską instrumentów jest ich niedostosowanie do potencjalnej skali migracji, brak możliwości wymuszania powszechnego stosowania przez członkowskie państwa graniczne procedur dublińskich oraz ograniczone, realne, a nie deklaratywne, wsparcie ze strony pozostałych państw członkowskich prób ograniczenia skali przerzutu imigrantów przez zorganizowane grupy przestępcze. Istotną rolę odgrywają także inne konsekwencje o charakterze administracyjnym, zwłaszcza brak unijnej jednolitej, szerokiej listy państw bezpiecznych²⁸ oraz – chociaż w mniejszym stopniu – stosunkowo szeroka definicja pojęcia uchodźca przy stosowaniu procedury azylowej. Praktyka stosowania rozporządzenia Dublin II nakłada na państwo, do którego zgłasza się imigrant

²⁷ Państwa bezpieczne to kraje pochodzenia migrantów, w których – według państwa złożenia wniosku o azyl – nie dochodzi do systematycznego łamania praw człowieka.

²⁸ Listy takie w roku 2016 posiadało zaledwie 12 państw europejskich tj. Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Francja, Irlandia, Luksemburg, Malta, RFN, Słowacja i Wielka Brytania.

przyjmuje na siebie znaczną część obowiązków socjalnych i administracyjnych, wynikających z procedur azylowych. Przy masowym napływie migrantów – co dowodzi casus Grecji i Włoch – nie są one w stanie samodzielnie wykonać tych procedur. Stosowanym rozwiązaniem, zarówno przez imigrantów, jak i państwa graniczne, był brak rejestracji wniosku, co w efekcie uniemożliwiało stosowanie procedur azylowych. Ograniczeniem dla procedury negatywnej oceny wniosku o azyl jest natomiast niedoskonała, oparta na badaniach odcisków palców, rejestracja składających wniosków azylowych. Nie pozwala ona na weryfikację personaliów, a w przypadku (powszechnego wśród osób, którym wydano decyzję odmowną) uszkodzenia opuszków palców, niemożliwa jest ich powtórna weryfikacja w systemie SIS. Istotną rolę odgrywa też prymat czynnika humanitarnego w procedurze przyznawania azylu, co wprost przekłada się na skalę odmów azylu i deportacji. Europejski lider w stosowaniu tej procedury, czyli Republika Federalna Niemiec, w roku 2014 deportowała 64% osób, którym odmówiono azylu, zaś średnia w całej Unii Europejskiej nie przekracza 40%²⁹.

Efektom tych zjawisk, zwłaszcza w odniesieniu do państw tranzytu migrantów (głównie Grecji i Włoch) jest znaczne natężenie procesów przerzutu do tych państw i minimalna kontrola, jaką dokonują one na swoim terenie. Pozwala migrantom na anonimową podróż do państw docelowych migracji i próby zalegalizowania pobytu, między innymi poprzez wykorzystanie regulacji prawnych, nakładających przeprowadzenie procedur azylowych przez państwo, w którym imigrant przebywa nielegalnie przez 6 miesięcy³⁰.

Bezwładność systemu kontroli granicy zewnętrznej UE, jak i opisane powyżej regulacje, wraz z prymatem postaw humanitarnych nad regulacjami procedur przyznawania prawa do azylu, spowodowała, że przerzut migrantów stał się domeną zorganizowanych grup przestępczych, które – dodatkowo – wykorzystują zapisy międzynarodowego prawa morza

Wskazując na powyższe uwarunkowania, stwierdzić należy, iż rozwiązaniem problemu niewydolności systemu azylowego nie mogły stanowić także zapisy Europejskiego Programu w Zakresie Migracji z 2015 roku³¹. Dokument określany jako Agenda dla Migracji, formalnie zastąpił Program Sztokholmski. Został jednak skonstruowany na wzór wcześniejszych, realizowanych od 1999 roku, pię-

²⁹ Komunikat Komisji dotyczący Europejskiego programu w zakresie zwalczania migracji z 13 maja 2015 r., COM 240 (2015), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf.

³⁰ Lub przez 2 miesiące, gdy udowodni, że o „fakcie pobytu” wiedziały organy administracyjne państwa. Zasadę taką, w odniesieniu do państwa mającego rozpatrzyć wniosek azylowy, wprowadziły zapisy Konwencji Dublin II.

³¹ European Agenda on Migration, Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 13 May 2015 COM(2015) 240.

cioletnich programów polityki migracyjnej i azylowej³². Jest oparty na podobnych założeniach, przewiduje także kontynuację dotychczasowych, nieefektywnych w zestawieniu ze skalą migracji, form działania, zasadnicze novum to gromadzenie bardziej szczegółowych baz danych (zob. Załącznik nr 2). Nadal bowiem koncentruje się on na realizacji projektów długofalowych, ograniczających presję migracyjną, przy niewielkim rozszerzeniu skali przedsięwzięć ukierunkowanych na zwalczanie istniejącej imigracji i podstawowych form przetrzutu migrantów na obszar UE. Zaletą tego dokumentu niewątpliwie jest właściwa korelacja z wytycznymi dla nowelizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE³³ oraz jednoznaczne określenie strategicznych w unijnej polityce migracyjnej, w postaci:

- niwelowania „atrakcyjności” UE jako miejsca docelowej emigracji;
- jednoznacznego określenie wspólnotowych narzędzi, pozwalających na kontrolę napływu ludności do UE;
- zwiększenia możliwości kontrolnych instytucji UE w zakresie kontroli granic zewnętrznych i pierwszego etapu procedur azylowych;
- prowadzenie szerokiej współpracy z państwami tranzytu i pochodzenia imigrantów.

Jednakże, w warstwie realizacji dokument ten zawiera te same ograniczenia, jakie miały wcześniejsze projekty. Zasadniczą wadą jest nadmierne skoncentrowanie się na działaniach o charakterze długofalowym, kosztem przedsięwzięć prewencyjnych. Te ostatnie natomiast ograniczono do poprawy, istniejących – niewydolnych przecież – procedur migracyjnych. Zasadniczymi narzędziami z zakresu przedsięwzięć „pozwalających na przejęcie kontroli nad stałym napływem ludności” są – wg Agendy 2015, relokacja migrantów oraz wsparcie finansowe państw granicznych w zakresie kontroli granic. Obszar działań, określanych jako „niwelowanie «atrakcyjności» UE jako miejsca docelowej emigracji” obejmuje co prawda przedsięwzięcia zmierzające do zwalczania zorganizowanej przestępczości, specjalizującej się w handlu ludźmi i przemytem ludzi. Jednakże są to grupy działające w państwach przygranicznych, rzadziej na obszarze UE. Ogranicza to możliwość skutecznego zwalczania, zwłaszcza że celem działania tych grup nie jest dostarczenie imigranta do konkretnego „odbiorcy: lub miejsca, tylko zorganizowanie możliwości dotarcia do UE. Zaś sposób działania zakłada przede wszystkim doprowadzenie w sytuacji, w której imigrant będzie znajdował się w sytuacji, wymagającej udzielenia mu pomocy humanitarnej. Zasadniczą formą przetrzutu jest więc nie tyle przeprowadzenie przez granicę zewnętrzną UE, co zmuszenie tzw. użytkowników morza, najlepiej związanych z państwa-

³² Zwłaszcza Programu z Tampere (1999–2004), Haskiego (2005–2009), Sztokholmskiego (2010–2015) oraz – omówionego powyżej – Paktu dla Migracji z 2008.

³³ The European Agenda on Security, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, European Commission, Strasbourg, 28 April 2015 COM(2015) 185.

mi członkowskimi, do podjęcia akcji ratunkowej. W jej efekcie uratowany np. z dryfującej jednostki, imigrant staje się rozbitkiem, który legalnie dotarł na terytorium tego państwa członkowskiego i składa stosowny wniosek azylowy. Jako ofiara wypadku na morzu mógł także stracić swoje dokumenty, co dodatkowo utrudnia jego identyfikację, a więc i możliwość udzielenia odmowy azylu. W tej sytuacji kolejny z instrumentów polityki migracyjnej w postaci „zwiększenie możliwości kontrolnych instytucji UE w zakresie kontroli granic zewnętrznych i pierwszego etapu procedur azylowych” może być stosowany w ograniczonym zakresie. Problemem nie jest forma stosowania przez państwa graniczne przepisów azylowych, co stosowania formuła napływu migrantów i jej skala. Tak samo ocenić należy projekty dotyczące „współpracy z państwami tranzytu i pochodzenia imigrantów” oraz pakiet działań związanych z legalizacją pobytu czasowego (niebieska karta, polityka powrotów, inne elementy sterowania polityką migracji zarobkowej). Oczywiście, przedsięwzięcia te mogą przynieść skutek i zniwelować rolę tzw. pierwotnych źródeł migracji w państwach kreujących zjawisko oraz ograniczyć poziom presji migracyjnej. Jednak nie zahamują obecnego napływu migrantów.

Potencjalne formy efektywnego przeciwdziałania imigracji drogą morską

Skala zjawiska napływu migrantów w latach 2013–2016 powoduje konieczność zmiany podejścia do procesu sterowania migracją przez instytucje UE. Uznanie za punkt wyjścia nie tylko uwarunkowań stricte humanitarnych i potrzeb unięgo rynku pracy, ale uwzględnienie także możliwości systemu socjalnego państw członkowskich oraz nastrojów społecznych należy do rozwiązań niezbędnych. Uwzględnienie tych czynników prowadzi do wniosku, iż odejść należy od prymatu koncepcji uchylonych drzwi, która pozwala na przyjęcie wyselekcjonowanej grupy, potrzebnych w UE imigrantów. Powinna ona zostać uzupełniona przez szczegółowe programy, a nie koncepcje, wahadłowej migracji, a nade wszystko poprzez radykalne zwiększenie efektywności systemu kontroli granic zewnętrznych. Przede wszystkim – zastępująca Agencję Frontex – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna mieć możliwość pełnego stosowania, przyznanych jej kompetencji³⁴.

Sprawą ograniczającą efektywność jej działań są trudności ze składem osobowym zespołu funkcjonariuszy oraz skala finansowania i przeznaczenie wydatkowanych kwot. W pierwszej kolejności zasadnym rozwiązaniem powinno być zarzucenie koncepcji finansowania operacji, które nie niwelują wielkości

³⁴ Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, Official Journal of the European Union L 251/1.

migracji. Dotyczy to zwłaszcza przedsięwzięć koncentrujących się na prowadzeniu operacji humanitarnych i ratowniczych u wybrzeży Afryki, tak jak to miało miejsce w roku 2015 z finansowaniem przedsięwzięć operacji Tryton. Słuszną decyzją było finansowanie przedsięwzięć migracyjnych państw spoza UE, ale ich beneficjentem na lata 2016–2018 stała się głównie Turcja. Nie wpłynęło to jednak na zmniejszenie skali migracji z Afryki, więc zasadnym jest próba wdrożenia podobnych rozwiązań we współpracy z Marokiem i docelowo z Libią (wymaga to wcześniejszego wsparcia procesów stabilności wewnętrznej tego państwa). Kolejnym celem powinno być zwiększenie liczby funkcjonariuszy, kierowanych do działań z struktur służb granicznych państw członkowskich. Jednak nie do tzw. Hot-Spotów, ale właśnie do działań operacyjnych związanych z przechwytem i odsyłaniem migrantów. W działania te powinny zostać obligatoryjnie włączone inne instytucje, zwłaszcza Europol³⁵, gdyż przerzut drogą morską został zdominowany przez zorganizowane grupy przestępcze. Innym obszarem działań, mniej związanym z tematyką niniejszego artykułu, powinno być ujednolicenie statusu uchodźcy w państwach członkowskich, zwłaszcza tzw. uchodźcy z grupy B, uchodźcy *de facto* i osób przesiedlonych. Mogą one przebywać w państwach członkowskich nie mając prawa azylu, z bliżej niesprecyzowanych względów humanitarnych³⁶.

W odniesieniu do działań operacyjnych za ich cel uznać należy zwiększenie efektywności przedsięwzięć prowadzonych na akwenach morskich. Powinny zostać skoncentrowane na następujących kwestiach:

- zmianie zasady prymatu przedsięwzięć humanitarnych i ratowniczych na akwenach morskich w sposób uniemożliwiający ich wykorzystanie do celów migracyjnych;
- znalezienia formuły respektowania zapisów międzynarodowego prawa morza w odniesieniu do kwestii „swobody żeglugi”³⁷ i obowiązku ratowania życia na morzu, pozwalających na skuteczne działania wobec jednostek zajmujących się procederem nielegalnego przerzutu osób (na wzór regulacji dotyczących sposobu kontroli jednostek podejrzanych o handel ludźmi);
- finansowania przedsięwzięć Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej ukierunkowanych na kontrolę morza a nie prowadzenie procedur azylowych, jak to miało miejsce w latach 2014–2016 w odniesieniu do działań Frontexu.

³⁵ Europol nie uznał za stosowne podjąć, w latach 2013–2015 współpracy w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji, uznając iż nie jest to przestępstwo kryminalne.

³⁶ Zob. B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wyd. PWN, Warszawa 1993.

³⁷ Zwyczajowo tak określa się prawo do nieograniczonej żeglugi po morzu otwartym i prawo nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne.

Postulowana formuła prowadzenia działań ratowniczych i humanitarnych na akwenach morskich i respektowania zasad swobody żeglugi i obowiązku ratowania życia na morzu

Zaproponowaną w maju roku 2015 i prowadzoną od połowy tegoż roku formą działań operacyjnych w zakresie zwalczanie nielegalnej imigracji na akwenach śródziemnomorskich jest operacja EUNavfor Med³⁸. Przewiduje ona możliwość niszczenia, przechwyconych przez służby graniczne i siły morskiej, jednostek przemytników. Wobec opisanych powyżej uwarunkowań wykrycia takich jednostek uznać ją należy za kolejnych przykład prowadzenia nieefektywnych i kosztownych przedsięwzięć (tak samo jak – opisane powyżej – operacje serii Bordex oraz Mare Nostrum i Tryton). Należy więc zarzucić, dotychczasowe formy działań, ściśle wiążące poszukiwanie jednostek prowadzących przerzut migrantów z działaniami humanitarnymi i ratowniczymi. Obecnie stosowana procedura, zakłada, iż – już po wykryciu takiej jednostki – następuje uruchomienie systemu ratowniczego. Są to ściśle określone procedury ratownicze, podejmowane przez Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne. Sprowadzają się one do skierowania w rejon wykrytej jednostki sił ratowniczych, przejęcia migrantów i transporcie na ląd (do państw UE) w celu prowadzenia procedur migracyjnych³⁹.

Zasadnym jest odejście od automatycznego stosowania tego rozwiązania i wdrażania procedur ratowniczych w uzasadnionych przypadkach. Wiodącą zasadą powinna być, także wynikająca z zapisów cytowanej Decyzji Rady z 26.04.2010 roku W punkcie 1 tego dokumentu uznano, iż „celem ochrony granic jest zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granic, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz zatrzymywanie osób, które nielegalnie przekroczyły granicę, lub podejmowanie wobec takich osób innych środków”⁴⁰. Zapis ten niweluje jednak praktyka działania, gdyż wiodącą zasadą miała pozostać *non-refoulement*, czyli zakaz zawracania na granicy osób, którym w kraju zamieszkania mogą grozić prześladowania. Stosowanie mechanizmu zawracania wymaga więc przyjęcia przez UE obowiązującej wszystkie kraje członkowskie listy państw bezpiecznych.

Drugim rozwiązaniem powinno być podjęcie odmiennej niż dotychczasowa praktyka, zasady podejścia do Protokołu z Palermo. W prowadzonych działaniach operacyjnych wykorzystywać należy w większym stopniu zapis art. 3 par. A, niż zapisy art. 7. W przytoczonym paragrafie zdefiniowano bowiem pojęcia przemyt imigrantów i nielegalny wjazd. Pod pierwszym pojęciem rozumie się „organizowanie, w celu uzyskania, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści o charakterze materialnym, nielegalnego wjazdu osoby na terytorium

³⁸ *Mediterranean migrant crisis: European Union approves naval mission to combat people smugglers*, ABC News, 18.05.2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-05-19/eu-backs-naval-mission-to-end-migrant-crisis/6479460> [dostęp: 25.05.2015].

³⁹ Pelen opis procedury zob. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf.

⁴⁰ Decyzja Rady z dnia 26 kwietnia 2010 r., *op. cit.*, art. 1.

Państwa-Strony, którego taka osoba nie jest obywatelem lub w którym nie posiada stałego miejsca zamieszkania. Natomiast nielegalny wjazd jest przekroczeniem granicy bez spełnienia koniecznych wymogów przewidzianych dla zgodnego z prawem wjazdu do państwa przyjmującego⁷⁴¹.

Przerzut migrantów, kierując się tymi definicjami, należy uznać za przemyt imigrantów, co można zakwalifikować jako handel ludźmi. Ta forma przestępczości na morzu umożliwia przeprowadzenie kontroli takiej jednostki z pominięciem uprawnień państwa rejestracji bandery i państwa sprawującego jurysdykcję na danym akwenie. Zastosowanie drugiej definicji, czyli nielegalnego wjazdu, zrzuca całkowicie odpowiedzialność z załogi przewożącej imigrantów i powoduje konieczność stosowania – wobec nielegalnych imigrantów – procedur, wynikających z zapisów prawa morza i azytowych, obowiązujących w UE. Zastosowanie zasady definiowania przewozu morzem osób nieuprawnionych niweluje w praktyce wszelkie ograniczenia zawarte w art. 7 Protokołu, związane z obowiązkowym stosowaniem się do zapisów prawa morza, w odniesieniu do uprawnień państwa bandery.

Interesy morskie państw powodują, że w trakcie operacji zwalczania nielegalnego przerzutu osób konieczne jest także stosowanie zapisów międzynarodowego prawa morza, szczególnie w odniesieniu do praw państwa nadbrzeżnego na jego akwenach morskich oraz zasady swobody żeglugi na morzu otwartym. Jednak stosowanie tych zapisów nie powinno ograniczać praw państw do stosowania kontroli morza, w zakresie również zdefiniowanym w prawie morza. Zachowanie pełnej jurysdykcji państwa nadbrzeżnego w odniesieniu do jednostek UE (i państw członkowskich) prowadzących operacje antymigracyjne nie powinno być zasadą niezmienną.

Należy nie tylko uznać możliwość samodzielnego wyboru metody działania przez jej kapitana, nie zmuszać go do oczekiwania na zgodę na podjęcie działania przez instytucje państwa nadbrzeżnego, sprawującego jurysdykcję na danym akwenie. Za uzasadnione tu zdaje się także rozważenie, czy państwa członkowskie nie powinny zdecydować się na scedowanie prawa do kontroli jednostek pływających pod ich banderami na rzecz Unii Europejskiej lub instytucji prowadzącej operację, czyli Straży Granicznej i Przybrzeżnej UE. Rozwiązanie to pozwala na znaczne skrócenie czasu reakcji, gdyż literalne stosowanie zapisów obowiązujących rozwiązań wymaga zgłoszenia faktu do instytucji wiodącej (Centrum Koordynacyjnej, a to jest zobligowane do uzyskania stosownych zgód od władz państwa sprawującego jurysdykcję na danym akwenie lub pełniących funkcje państwa bandery. Wydłuża to czas od wykrycia do podjęcia operacji i zezwala uprawiającym proceder nielegalnego przerzutu migrantów podjęcie stosownych działań, np. w postaci samozatopienia jednostki lub wyrzucenia z jej pokładu migrantów. W odniesieniu do morza otwartego, zasadą być powinno natychmiastowe stosowanie protokołu

⁴¹ Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, *op. cit.*, art. 3.

z Palermo przeciwko przemytowi migrantów w postaci kontroli jednostki podejrzanej, bez konieczności weryfikacji informacji o jej państwie bandery i zgody tego państwa na przeprowadzenie kontroli.

Tabela 2. Proponowany zakres działań sił kontrolnych w sytuacji wykrycia jednostki podejrzanej o nielegalny przewóz osób

Etap operacji	Proponowane działania
Zbliżenie i identyfikacja jednostki	• konieczność identyfikacji nie jest konieczna, gdy uznajemy iż załoga zajmuje się handlem ludźmi; • należy wprowadzić procedurę pozwalającą na inną kwalifikację niż rozbitek, osobom które po zbliżeniu się jednostki kontrolującej podejmują działania wymuszające prowadzenie działań ratowniczych.
Uzasadnione podejrzenie o prowadzeniu przez jednostkę działalności przestępczej na wodach nieobjętych kontrolą	• wprowadzenie regulacji, pozwalającej w takim przypadku na podjęcie działań kontrolnych jednostkom państwowym krajów członkowskich UE i zarzucenie zasady ograniczania działań do monitorowania ich ruchu.
Żądanie uzyskania informacji od jednostki uznanej za podejrzaną o działalność przestępczą	• bezwzględne egzekwowanie podania informacji i dokumentacji o prawach własności, rejestracji i aspektach związanych z podróżą, jak również informacji o tożsamości, obywatelstwie i innych istotnych danych osób znajdujących się na pokładzie; • prawa do zatrzymania statku, dokonania inspekcji morskiej oraz przesłuchania osób znajdujących się na pokładzie; • stosowanie sankcji karnych za nieupoważnione przekroczenie granicy morskiej państwa wobec pasażerów i załozde za nieprawne umożliwienie podróży w zamian obowiązkowego informowania o możliwości nałożenia sankcji; • szerokie stosowanie, także poprzez wymuszenie, nakazu zmiany kursu i skierowania się do portu rozpoczęcia rejsu, a nie tylko poza morza terytorialne lub strefę przyległą.

Źródło: opracowanie własne w odniesieniu do zalecanych formuły operacji ochrony granic morskich zawartych w Decyzji Rady z 26.04.2010 (Załącznik 1).

Za niezbędne uznać należy także rozgraniczenie operacji zwalczania nielegalnego przerzutu osób od operacji ratowania życia. Rozgraniczenie to powinno obowiązywać nawet gdy konieczne jest podjęcie akcji ratowniczej wobec przetrzucanych nielegalnie osób. Nadmierny prymat działań ratowniczych w trakcie prowadzenia operacji antymigracyjnych UE jest powszechnie wykorzystywany przez organizatorów nielegalnego przerzutu osób. Z chwilą wykrycia jednostki przewożącej migrantów załoga oraz pasażerowie starają się uzyskać status rozbitka, uszkadzając jednostkę lub powodując jej powolne zatonięcie (w czasie stwarzającym możliwość podjęcia przez siły morskie UE skutecznej akcji ratowniczej). W efekcie, co podano w oficjalnych sprawozdaniach, np. od czerwca do grudnia 2014 roku siły morskie UE przeprowadziły 70 przedsięwzięć antymigracyjnych na akwenie Morza Śródziemnego, a ich efektem było przewiezienie do włoskich portów – w ramach działań ratowniczych – 12 tysięcy nielegalnych imigrantów.

Wskazując na ten dysonans należy podkreślić, iż prawo morza jednoznacznie nakłada na uczestników żeglugi i państwa nadbrzeżne obowiązek ratowania życia na morzu. Zasada ta jest jedną z nadrzędnych i nie powinna podlegać jakimkolwiek zmianom, zwłaszcza liberalizującym obowiązek ratowania życia. Także w odniesieniu do osób podejmujących próbę nielegalnego przedostania się do Unii Europejskiej. Należy ją jednak postrzegać w formule określonej w konwencji SOLAS' 74 i zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Zapisy te wymagają natychmiastowego podjęcia akcji ratowniczej i udzielenia zagrożonym pomocy. Możliwym i zasadnym, w kontekście ratowania osób z pokładów jednostek, jak i aresztowanych jednostek z migrantami jest zastosowanie zapisów konwencji brukselskiej z 1957 roku w zakresie statusu tzw. ślepego pasażera. Jest on definiowany jako osoba, która bezprawnie dostała się na pokład jednostki, czyli nie wyczerpuje definicja pasażera. Powinna ona posiadać dokument przewozowy, określający warunki dokonywania przewozu. Brak takiego dokumentu pozwala za uznanie osoby za ślepego pasażera i pozwala na wysadzenie go w pierwszym porcie, w jakim władze zgodzą się go przyjąć. Prawo umożliwia także obciążenie go 200% stawką kosztów przewozu⁴², co powinno być także zasadą postępowania, stosowana głównie w celu odstraszenia potencjalnych migrantów.

Wskazując na to rozwiązanie podkreślić należy, że Konwencja SOLAS'74 określa, że rozbitek powinien zostać dostarczony do portu. W przypadku jednostek z migrantami zasadą być powinno, iż jest to port z jakiego wypłynęli. Miejsce wypłynięcia jednostki jest możliwe do weryfikacji, poprzez zastosowanie prawa wizyty i rewizji w odniesieniu do kontroli dokumentów⁴³, zwłaszcza Dziennika Okrętowego⁴⁴. W przypadku braku takowego dokumentu lub niezapisania przebiegu trasy żeglugi załoga, zwłaszcza kapitan/szyper popełnia przestępstwo, co pozwala na postępowanie przed sądami morskimi i powinno skutkować odebraniem uprawnień. Podejmując akcję ratunkową siły morskie państw członkowskich powinny być zobowiązane do prowadzenia zarówno działań ratowniczych, jak i użyskania dostępu do dokumentów, które kapitan jest zobowiązany zabierać z chwilą opuszczenia jednostki. Właściwie prowadzony Dziennik Okrętowy powinien też zawierać listę osób znajdujących się na pokładzie jednostki. Brak takiej listy należy traktować jako dowód, że załoga zajmowała się handlem ludźmi. Prawo stanowi, iż w takim przypadku może być ona zatrzymana przez dowolnego użytkownika morza, a sankcje prawne winno wobec niej stosować państwo bandery lub miejsca rejestracji jednostki. Rozwiązanie to umożliwia w praktyce doprowadzenie do

⁴² Art. 177 Kodeksu Morskiego.

⁴³ Prawo do wizyty i rewizji oznacza uprawnienie do kontroli jednostki na morzu pełnym, polegające na sprawdzeniu dokumentów i możliwości oględzin jednostki. Może być stosowane m.in. wobec jednostek podejrzanych o uprawianie piractwa, handlu ludźmi. Szczegółowe zasady określa Konwencja Genewska o morzu pełnym z 1958 r.

⁴⁴ Obligatoryjnie prowadzony na bieżąco, za co odpowiada kapitan jednostki, który ma obowiązek wpisywania w nim wszystkich informacji dotyczących nawigacji, eksploatacji i ważniejszych wydarzeń (między innymi daty i godziny opuszczenia portu).

portu państwa bandery lub rejestracji jednostki z załogą i migrantami, będącymi w tym przypadku „dowodem w sprawie”.

Stosowanie zapisów prawa morza w odniesieniu do przestępstw w postaci przemytu i handlu ludźmi umożliwia objęcie załóg jednostek przewożących migrantów także sankcjami w zakresie ich uprawnień do pracy na morzu. Wobec takich osób, poza sankcjami prawnymi, można wszcząć procedurę odbioru uprawnień, które nadają różne instytucje, ale sankcjonuje je Międzynarodowa Organizacja Morska.

Doświadczenia wynikające z dotychczasowej formy przerzutu migrantów na terytorium UE wskazują, że załoga jednostki może porzucić nielegalnych imigrantów w pobliżu linii brzegowej państwa członkowskiego. Brak dokumentacji uniemożliwia identyfikację jednostki. Rozwiązaniem ograniczającym taką formę przerzutu może być szersze wykorzystywanie systemu monitoringu żeglugi, tworzonego w oparciu o wytyczne Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Żeglugi (EMSA). Zasadnym rozwiązaniem byłoby objęcie tym systemem mniejszych jednostek i zobligowanie wszystkich użytkowników żeglugi po europejskich akwenach morskich do posiadania nadajnika tego systemu pod groźbą zakazu żeglugi po wodach terytorialnych państw członkowskich. To rozwiązanie tworzy możliwość monitorowania jednostek potencjalnie zajmujących się przemytem osób lub ich „zawracanie” z chwilą przekroczenia granicy wód terytorialnych. Obydwa rozwiązania zwiększają efektywność operacji zwalczania nielegalnego przerzutu osób, bez naruszania zasad ratowania życia ludzkiego na morzu. Zwłaszcza, że jedyną – rozważaną przez unijnych polityków – alternatywą dla tych rozwiązań jest koncepcja niszczenia uszkodzonych jednostek, po przejściu z ich pokładów imigrantów-rozbitków. Rozwiązanie to budzi także wątpliwości prawne, gdyż zasada niszczenia czyjegoś mienia nie jest tożsama z ideą funkcjonowania państwa prawa.

Podsumowanie

Zwalczanie nielegalnego przerzutu osób drogą morską – ze względów technicznych – jest zadaniem skomplikowanym, z założenia nieefektywnym i kosztownym. Potencjalni nielegalni imigranci, jak i organizujący przerzut mogą wykorzystywać liberalny charakter zapisów prawa morza w odniesieniu do swobody żeglugi i uprawnień kontrolnych służb państwowych. Z tego względu koncepcja przeciwdziałania temu zjawisku powinna charakteryzować się kompleksowym podejściem, mającym na celu zwiększenie efektywności przedsięwzięć kontrolnych. Najpoważniejszym problemem jest odniesienie się do zasadności prowadzenia działań o charakterze humanitarnym, ukierunkowanych na ratowanie życia na morzu, gdyż szczytna idea stała się orężem przemytników i nielegalnych imigrantów. Stąd bierze się konieczność, aby operacje zwalczające proceder nielegalnego przerzutu osób w sposób racjonalny oddzielać od akcji ratowniczych. Praktyka prowadzenia akcji ratowniczej nie powinna także zwalniać od obowiązku oceny zasadności podjęcia takowych działań i stosowania wszelkich, dopuszczalnych prawem, konsekwencji nieuzasadnionego wzywania pomocy lub żądania jej udzielenia.

Aneks**Załącznik 1. Skuteczność operacji antymigracyjnych Unii Europejskiej w latach 2007–2008**

Nazwa działania	Państwa i siły uczestniczące	Rezultaty	Koszty w Euro	Siły uczestniczące w operacji
HERA 2007 23.04–15.06.2007	RFN, Hiszpania, Francja, Włochy, Portugalia, Luxemburg,	Liczba stwierdzonych przypadków – 174 Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 6890	5 416 000	16 ekspertów, 3 okręty 4 łodzie patrolowe 1 śmigłowiec 1 samolot patrolowy
12.06–30.09.2007	dodatkowo Holandia,	Liczba zawróconych imigrantów – 3127		18 ekspertów 5 okrętów patrolowych 4 łodzie patrolowe
3.10–31.12.2007	Szwecja, W. Brytania			2 śmigłowce 3 samoloty patrolowe
HERA III 12.02–12.04.2007	RFN, Hiszpania, Francja, Włochy, Portugalia, Luxemburg,	Liczba stwierdzonych przypadków – 31 Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 2020 Liczba zawróconych imigrantów – 1599	2 754 315	17 ekspertów 3 okręty, 3 samoloty patrolowe, 1 śmigłowiec
Nautilus 2008	RFN, Hiszpania, Francja, Grecja, Włochy, Malta, W. Brytania,	Liczba stwierdzonych przypadków – 31 Liczba wykrytych imigrantów : Włochy – 13384 Malta – 2192	Brak danych	17 ekspertów 10 okrętów, 4 samoloty patrolowe, 3 śmigłowce
Nautilus 2007 25.06–27.07.2007	RFN, Hiszpania, Francja, Grecja, Włochy, Malta,	Liczba stwierdzonych przypadków – 75 Liczba wykrytych imigrantów – 1182 i 1991 poza akwenem kontroli;	5 083 853	20 ekspertów 4 okręty patrolowe, 4 samoloty patrolowe, 2 śmigłowce
9.09–14.10.2007	dodatkowo Rumunia i W. Brytania	Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 3173		11 ekspertów 4 okręty patrolowe, 6 łodzi patrolowych 4 samoloty patrolowe, 3 śmigłowce
Indalo 2007 30.10–20.11.2007	RFN, Hiszpania, Francja, Malta Włochy, Rumunia Portugalia,	Liczba stwierdzonych przypadków – 22 Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 309 i 180 poza zasadniczym akwenem kontroli; Liczba wykrytych migrantów – 165 Liczba aresztowanych pośredników – 4	1 700 000	10 ekspertów Frontex 5 okrętów patrolowych 3 łodzie patrolowe 3 samoloty patrolowe 2 śmigłowce

Nazwa działania	Państwa i siły uczestniczące	Rezultaty	Koszty w Euro	Siły uczestniczące w operacji
Minerva 2007 16.08– 14.09.2007	Hiszpania, Austria, Belgia, Francja, Włochy, Holandia, Polska, Portugalia, RFN, Rumunia, W. Brytania	Liczba wykrytych imigrantów – 77 i 78 poza akwenem kontroli; Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 1260 Liczba zawróconych migrantów – 1105 Liczba sfałszowanych dokumentów – 765	540 000	17 ekspertów 2 okręty patrolowe 2 zespoły psów do poszukiwania osób
Hermes	Hiszpania, Włochy, Francja, Grecja, RFN, Portugalia, Rumunia, W. Brytania	Liczba wykrytych imigrantów – 13 i 17 poza głównym akwenem kontroli; Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie przekroczeń granicy – 30	1 890 000	17 ekspertów 6 okrętów patrolowych 5 śmigłowców 2 samoloty patrolowe
Posejdon 2007 15.05– 3.06.2007	Grecja, Austria, Bułgaria, Francja RFN, Włochy, Łotwa, Malta W. Brytania	Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 910 Liczba wykrytych imigrantów – 194 Liczba zawróconych migrantów – 88 Liczba aresztowanych pośredników – 13	2 045 315	11 ekspertów 19 inspektorów morskich okręty patrolowe 3 samoloty patrolowe radary mobilne
26.06– 15.07.2007	bez RFN, Francji i Hiszpanii	Liczba aresztowanych migrantów – 673 Liczba zawróconych migrantów – 248 Liczba aresztowanych pośredników – 14		16 ekspertów 19 inspektorów morskich detektory 3 samoloty patrolowe radary mobilne
18.09– 7.10.2007	Dodatkowo Cypr, Holandia, Portugalia, RFN Rumunia, Francja, Szwecja			43 ekspertów 14 inspektorów morskich detektory 1 samolot patrolowy radary mobilne
Zeus 15– 30.10.2007	RFN, Belgia, Cypr, Finlandia, Grecja, Włochy, Litwa, Holandia, Polska, Rumunia Portugalia, Szwecja, W. Brytania		120 000	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Frontex.

Załącznik 2. Główne obszary i narzędzia polityki migracyjnej na lata 2015–2020 (w świetle zapisów Agendy dla Migracji 2015)

Obszar	Narzędzia i planowane działania
Partnerstwo z krajami pochodzenia	- współpraca na rzecz rozwoju i pomoc humanitarna; - strategiczny przegląd prawodawstwa w zakresie legalnej migracji; - przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa i nowe propozycje współpracy w ramach migracji; - instytucjonalizacja partnerstw przez zwiększenie roli delegatur UE w zakresie migracji w kluczowych państwach (sprawozdania dot. sytuacji migracyjnej, poszerzanie zakresu współpracy na rzecz rozwoju o kwestie migracji, lepsza koordynacja działań); - oddelegowanie do delegatur UE w kluczowych państwach Europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji pozostających w ścisłej współpracy z siecią oficerów łącznikowych ds. imigracji powołanej w 2004 r. (zadanie gromadzenia, wymiany i analizy informacji); - ustanowienie specjalnego oficera łącznikowego Fronteksu w Turcji; - przekazywanie funduszy na usprawnienie procesu zarządzania napływem uchodźców; - pomoc finansowa UE na rozwój regionów pochodzenia migrantów; - współpraca w zakresie likwidacji grup przemytniczych, mających swoje bazy w państwach trzecich; - wzmocnienie zdolności i zwiększenie potencjału państw trzecich (Afryki Północnej) do zarządzania własnymi granicami i ratowania życia migrantów; - wdrażanie regionalnych programów rozwoju i ochrony o wartości 30 mln euro w obszarach występowania pierwotnych źródeł migracji; - utworzenie do k. 2015 r. w Nigerze wielofunkcyjnego centrum pilotażowego, zapewniającego potencjalnym migrantom informacje nt. możliwości przesiedlenia, dobrowolnego powrotu i lokalnej ochrony przed przemytnikami.
Wspólny Europejski System Azylowy	- uruchomienie systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE do k. maja 2015 r. i wprowadzenie tymczasowego europejskiego programu relokacji dla osób ubiegających się o azyl; - ustanowienie do k. 2015 r. stałego, obowiązkowego i uruchomianego automatycznie europejskiego programu relokacji dla osób ubiegających się o azyl, tj. rozmieszczania na terytorium UE osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, z odpowiedzialnością państwa przyjmującego UE za rozpatrzenie wniosku o azyl, w przypadku masowego napływu migrantów; - przyjęcie do k. maja 2015 r. zalecenia dot. wprowadzenia europejskiego programu przesiedleń dla 20 tys. osób rocznie do 2020 r., tj. przekazania osób potrzebujących ochrony międzynarodowej na wniosek UNHCR i w porozumieniu z państwem przesiedlenia, z p. trzeciego (Afryka Północna, Bliski Wschód) do państwa czł. UE, z uzyskaniem prawa pobytu w państwie UE min. 5 lat w celu uniknięcia ryzyka wtórnego przepływu w ramach UE. Wsparcie programu kwotą 50 mln euro w okresie 2015–2016; - opracowanie jednego klucza redystrybucji azylantów i uchodźców oraz ich przesiedleń na podstawie: PKB, liczby ludności, stopy bezrobocia, liczby osób ubiegających się o azyl i przesiedlonych w przeszłości; - wezwanie państw czł. do solidarności i wysiłków na rzecz pomocy osobom przesiedlanym w postaci tworzenia miejsc w ramach programów krajowych oraz korzystania z instrumentów prawnych typu klauzule łączenia rodzin i pobyt ze względów humanitarnych.

Obszar	Narzędzia i planowane działania
	<i>Spójne wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylowego:</i> • wprowadzenie nowego, systematycznego procesu monitorowania WESA w celu oceny stosowania przepisów w zakresie azylu państw członkowskich; • określenie wskaźników jakości dot. standardów i norm w zakresie warunków przyjmowania migrantów i procedur azylowych; • wzmocnienie praktycznej współpracy w ramach EASO (Agencja jako centralny punkt informacyjny o państwie pochodzenia imigranta) w celu osiągnięcia większej spójności decyzji azylowych w UE; • opracowanie wytycznych w zakresie wykrywania nadużyć w systemie azylowym i szybsze rozpatrywanie wniosków bezzasadnych; • wsparcie systemu rozpatrywania wniosków o azyl osób pochodzących z państw trzecich uznanych za bezpieczne. <i>Odpowiedzialność w ramach systemu dublińskiego:</i> • wdrożenie procedur „Hotspot” w zakresie szybkiej identyfikacji i rejestracji migrantów, w tym pobierania od nich odcisków palców; • ustanowienie funduszu nadzwyczajnego (60 mln euro) w celu wsparcia narodowych systemów azylowych opieki zdrowotnej dla składających wnioski; • opracowanie wytycznych ułatwiających pobieranie odcisków palców i wymiana tzw. najlepszych praktyk w tym zakresie; • instalacja większej liczby identyfikatorów biometrycznych w systemie Eurodac i wdrożenie technik rozpoznawania twarzy na podstawie fotografii cyfrowych; • ustanowienie sieci krajowych jednostek dublińskich w celu zwiększenia efektywności mechanizmów relokacji i przeniesień; • opracowanie wspólnego kodeksu azylowego oraz stosowanie jednego procesu decyzyjnego dotyczącego azylu.
Legalna imigracja do UE i integracja oraz Rozwój krajów pochodzenia	• przeprowadzenie oceny obowiązującego dorobku prawnego dot. legalnej migracji w celu identyfikacji luk i niespójności, uproszczenie i usprawnienie przepisów; • wdrożenie rozwiązań pozwalających na legalną migrację w ramach Partnerstw na rzecz Mobilności; • rozszerzenie możliwości zatrudnienia i mobilności dla beneficjentów programu Erasmus+ i Horyzont 2020 z państw trzecich; • przegląd dyrektywy w sprawie niebieskiej karty z 2009 r. dla wysokowykwalifikowanych pracowników; • zapewnienie swobody przemieszczania w UE pracownikom państw trzecich zatrudnionych w sektorze usług i doradztwa, w związku z wzajemnością wizową w ramach umowy o wolnym handlu; • tworzenie platform dialogu z partnerami społecznymi w sprawie migracji ekonomicznych; • wykorzystywanie starych (EURES, europejskie ramy kwalifikacji, EUROPASS) i tworzenie nowych narzędzi (panorama umiejętności, sojusz na rzecz umiejętności) dotyczących uzupełniania niedoborów wykwalifikowanych pracowników i uznawania ich kwalifikacji; • stworzenie tzw. systemu wyrażania zainteresowania – ogólnounijnej bazy wykwalifikowanych migrantów, którym oferowana byłaby praca, a migracja następowałaby po zaoferowaniu zatrudnienia; • przeznaczenie 20% środków EFS z programowania 2014–2020 na integrację migrantów, zwłaszcza azylantów i uchodźców oraz dzieci. • wsparcie swobodnego przepływu pracowników i mobilności w Afryce na linii Północ–Południe dzięki przekazaniu kwoty 24 mln euro na regionalne projekty;

Obszar	Narzędzia i planowane działania
Kontrola masowych ruchów migracyjnych, Zwalczanie nielegalnej imigracji, Kooperacja i pomoc techniczna, Polityk Zadania agencji UE	• przyjęcie unijnej dyrektywy w sprawie usług płatniczych dot. tanich, szybkich i bezpiecznych przekazów pieniężnych do krajów pochodzenia migrantów; • wsparcie inicjatyw w krajach rozwijających się kwotą 15 mln euro w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. • wzmocnienie działań poszukiwawczych i ratowniczych na morzach; • potrojenie budżetu agencji Frontex na realizację operacji „Tryton” i „Posejdon”; • utrzymanie solidarności w zakresie dzielenia zasobów w celu realizacji działań operacyjnych (statki, samoloty) podczas presji migracyjnej. • zapobieganie przyczynom nielegalnej i wymuszonej migracji (łagodzenie efektów wojen domowych, ubóstwa, prześladowań i zmian klimatu); • stworzenie (w pierwszym półroczu 2015 r.) planu działania w zakresie zwalczania łańcuchów przestępczych przemytników i handlarzy ludźmi (<i>EU Action Plan against migrant smuggling, 2015</i>); • intensyfikacja działań przeciwko nielegalnemu zatrudnianiu obywateli państw trzecich: poprawa egzekwowania dyrektywy w sprawie kar stosowanych wobec pracodawców; • zwiększenie wskaźnika egzekwowania powrotów, m.in. w wyniku skutecznego stosowania dyrektywy powrotowej przez państwa członkowskie oraz rewizję umów o readmisji i ich monitoring; • pomoc dla państw trzecich w wypełnianiu zobowiązań w zakresie przyjmowania wydalonych imigrantów (budowanie potencjału w zakresie zarządzania powrotami, kampanie informacyjne, wsparcie dla reintegracji) – projekt pilotażowy dot. powrotów do Pakistanu i Bangladeszu; • opracowanie „Podręcznika powrotów” z najlepszymi praktykami i zaleceniami dla państw członkowskich (<i>EU Action Plan on return- 2015</i>); • zwiększenie roli Frontexu w zakresie polityki powrotów: świadczenie kompleksowej pomocy operacyjnej (wdrożenie zmian formalnych); • konsolidacja (objęcie tzw. normą UE) do końca 2016 r. przepisów z zakresu kontroli granicznej i zarządzania granicami; • wzmocnienie współpracy straży przybrzeżnej państw członkowskich i ich koordynacja w ramach UE; • aktualizacja systemu inteligentnych granic, w tym utworzenie rejestru wszystkich przypadków przekroczenia granicy przez obywateli państw trzecich; • dążenie do stworzenia europejskiego systemu straży granicznej i rozważenie możliwości stworzenia europejskiej straży przybrzeżnej. • przegląd i modernizacja polityki wizowej; • lista państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu (do k. 2015 r.). • agencje UE świadczą pomoc organom państw członkowskich w zintensyfikowaniu ich działań przeciwko sieciom przestępczym przemytników, np. ściślejsza współpracę z jednostkami wywiadu finansowego w zakresie przepływów finansowych i nawiązywanie współpracy z instytucjami finansowymi, takimi jak banki i podmioty świadczące międzynarodowe usługi w zakresie przelewów pieniężnych oraz przedsiębiorstwa emitujące karty kredytowe; • wzmocnienie zespołu operacyjnego MARE w celu zwalczania przemytu migrantów oraz lepszego wykorzystania informacji w zakresie identyfikacji i lokalizacji przemytników; • stworzenie punktu kontaktowego do współpracy między agencjami UE; • opracowanie profili statków przemytników przez Frontex i Europol oraz ich identyfikacja i monitorowanie ruchów; • ustalenie przez Europol i usuwanie nielegalnych treści w internecie wykorzystywanych przez przemytników.

Obszar	Narzędzia i planowane działania
Bezpieczeństwo wewnętrzne	poszerzenie instrumentów dostępnych dla prokuratorów prowadzących sprawy związane z sieciami przemytników i handlem ludźmi.
Inne	- zwiększenie spójności między różnymi sektorami polityki, takimi jak współpraca rozwojowa, handel, zatrudnienie, polityka zagraniczna i wewnętrzna; - zwalczanie sieci przestępczych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; - identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie statków przemytników na mocy prawa międzynarodowego; - dodanie komponentu zarządzania migracjami do misji UE, w tym w ramach misji WPBiO w Nigrze oraz Mali; - wzmocnienie inicjatyw politycznych w zakresie zwalczania i wygaszania konfliktów w ramach działań Wysokiej Przedstawiciel, m.in. w Libii; - organizacja jesienią 2015 r. szczytu UE–Unia Afrykańska w sprawie migracji i zarządzania granicami w ramach misji; - wsparcie rozwiązania kryzysu w Syrii w wys. 3,6 mld euro na pomoc humanitarną, stabilizacyjną i rozwojową w Syrii i dla syryjskich uchodźców w Libanie, Jordanii, Turcji i Iraku.

Źródło: *Europejski program w zakresie migracji... op. cit.*

Working against illegal immigration to UE by sea.

Sources and potential types of reaction

The scale of the migratory pressure and its sources preclude creation and application of processes aimed at reducing primary sources of migration as principal method. To solve this problem, it is necessary to take measures to eradicate illegal immigration. A special importance should be attached to the issue of fighting migration in sea basins. It is essential to separate the issue of limiting the possibility of trafficking people by sea from the issue of saving lives at sea, especially when the noble idea has become an instrument in the hands of smugglers and illegal immigrants. Rescue practice should also not exempt from the obligation to assess the appropriateness of taking such action and to apply any legal consequences arising from an unfounded call or demands for help. It is therefore justified to skillfully apply the terms 'immigrant trafficking' and 'illegal entry' with regard to migrants with all the consequences created by Palermo Protocol. It is also important to consider ceding to the EU force the right to control sea basins of the Member States (abandonment of the flag State status in relation to illegal migrant trafficking) and to ensure full compliance with the SOLAS Convention with regard to the right of visit and the right to escort the vessel back to its port of origin.

Key words: fighting migration in sea basins, illegal migrant trafficking at the sea, illegal migrant trafficking

Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji drogą morską do UE.

Źródła i potencjalne formy reakcji

Skala presji migracyjnej i jej źródła wykluczają stosowanie jako głównej, metody niwelowania pierwotnych źródeł migracji. Niezbędne jest podjęcie równoległe przedsięwzięć, ukierunkowanych na zwalczanie nielegalnej imigracji. Szczególne miejsce w tych działaniach zająć powinno

zwalczanie migracji na akwenach morskich. Należy bowiem rozdzielić ograniczanie możliwości przerzutu osób drogą morską od ratowania życia na morzu. Zwłaszcza, że szczytna idea stała się narzędziem przemytników i nielegalnych imigrantów. Praktyka prowadzenia akcji ratowniczej nie powinna zwalniać od obowiązku oceny zasadności podjęcia takowych działań i stosowania wszelkich, dopuszczalnych prawem, konsekwencji nieuzasadnionego wyzwania pomocy lub żądania jej udzielenia. Zasadnym jest stosowanie, w odniesieniu do migrantów, pojęć *przemyt imigrantów* i *nielegalny wjazd*, ze wszystkimi konsekwencjami, jakie stwarza *protokół z Palermo*, rozważenie sędowania na siły UE prawa kontroli akwenów morskich państw członkowskich (rezygnacja ze statusu państwa bandery w odniesieniu do procederu nielegalnego przerzutu migrantów), skrupulatnego przestrzegania Konwencji SOLAS, w zakresie *prawa wizyty* i doprowadzenia do portu pochodzenia lub rozpoczęcia żeglugi.

Słowa kluczowe: zwalczanie nielegalnej imigracji na morzu, nielegalny przerzut osób morzem, kontrola morza

Ewelina Waśko-Owsiejczuk

dr, Instytut Historii i Nauk Politycznych, Uniwersytet w Białymstoku

**WSPÓŁPRACA POLITYCZNA I W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA
STANÓW ZJEDNOCZONYCH Z UNIĄ EUROPEJSKĄ
PO AMERYKAŃSKICH WYBORACH PREZYDENCKICH 2016 R.
– KONTYNUACJA CZY ZMIANA?**

Wprowadzenie

Ubiegłoroczne wybory prezydenckie w USA wywołały niepokój i poruszenie społeczności międzynarodowej, nie tylko ze względu na to, że wygrał je debiutant na scenie politycznej, biznesmen, osobowość telewizyjna bez dorobku i doświadczenia politycznego czy wojskowego, ale przede wszystkim z uwagi na deklaracje składane przez tego debiutanta podczas kampanii wyborczej. Wizja polityki zagranicznej Donalda Trumpa zamyka się w hasle wyborczym „America First”. Zgodnie z nim kandydat Republikanów zapowiedział m.in. renegocjacje, a nawet zerwanie umów handlowych niekorzystnych dla USA, budowę muru wzdłuż granicy z Meksykiem, wprowadzenie rygorystycznych przepisów w prawie emigracyjnym, ograniczenie środków na dyplomację i pomoc zagraniczną. Podważył ponadto dotychczasową politykę współpracy z sojusznikami, kwestionując dążenie do zapewniania bezpieczeństwa innym państwom na koszt USA¹. Nazwał przy tym Sojusz Północnoatlantycki „przestarzałym”, krytykując

¹ P. Baker, *Donald Trump's Victory Promises to Upend the International Order*, „The New York Times”, 9.11.2016, <https://www.nytimes.com/2016/11/09/world/donald-trumps-victory-promises-to-upend-the-international-order.html> [dostęp: 28.04.2017].

jednocześnie zbytne zaangażowanie się USA w NATO, które stanowi podstawę polityki bezpieczeństwa zachodu od czasów „zimnej wojny”. Zapowiedział zmniejszenie wydatków na NATO, skupienie się na sprawach wewnętrznych², co sygnalizowało, iż USA za rządów Trumpa nie będą pełnić roli „policjanta świata”, osłabiając tym samym gwarancję bezpieczeństwa międzynarodowego ze strony USA. Zestawienie deklaracji o ograniczonym i warunkowym zaangażowaniu supermocarstwa w obronę sojuszników z jego niezwykle przychylnym stanowiskiem wobec Rosji i samego prezydenta Władimira Putina, wywołało niepokój zwłaszcza w Europie, której system bezpieczeństwa bazuje w dużej mierze na wsparciu Stanów Zjednoczonych.

Niepokój budził sceptyczny stosunek Donalda Trumpa do Unii Europejskiej i jego nieskrywane zadowolenie z Brexitu. Podczas kampanii wyborczej niejednokrotnie podkreślał on, że Unia Europejska stoi na skraju upadku, namawiał też pozostałe państwa członkowskie do jej opuszczenia³. Wobec powyższych deklaracji nie jest zaskakujące, iż wygrana Trumpa nie spotkała się z entuzjazmem w Unii Europejskiej i zdecydowana większość przywódców państw europejskich kibicowała w wyborach kandydatce Demokratów – Hillary Clinton⁴. Tym bardziej, iż po wygranych wyborach, Clinton w dużej mierze kontynuowałaby obrany przez Baracka Obamę kurs polityki USA wobec Europy. W zestawieniu z jej „przewidywalną” kandydaturą, Trumpa postrzegano w Europie jako zagrożenie dla stabilności współpracy transatlantyckiej.

Wygrana Donalda Trumpa w ubiegłorocznych wyborach prezydenckich, wywołuje uzasadnione pytania o kontynuację współpracy w różnych obszarach pomiędzy USA i UE. Na jakim poziomie będzie ona kontynuowana? Czy ulegnie zmianie? Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie współpracy pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską po amerykańskich wyborach prezydenckich w 2016 r. Analizie zostaną poddane relacje na linii Waszyngton–Bruksela w kontekście współpracy politycznej i w zakresie bezpieczeństwa. Warto zaznaczyć, iż zakres chronologiczny artykułu będzie wykraczał poza lata 2016–2017, czyli okres kończący kampanię wyborczą w USA i rozpoczynający prezydenturę Donalda Trumpa, odnosząc się do okresu rządów poprzednich administracji amerykańskich, w celu pokazania pewnych tendencji, elementów wspólnych i odmiennych. Podstawą analizy będą m.in. dokumenty przyjmowane

² D.E. Sanger, M. Haberman, *Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack*, „The New York Times”, 20.07.2016, <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html> [dostęp: 28.04.2017].

³ H. Stewart, A. Yuhas, P. Walker, *Donald Trump's first UK post-election interview: Brexit a 'great thing'*, „The Guardian”, 16.01.2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/15/trumps-first-uk-post-election-interview-brexit-a-great-thing> [dostęp: 28.04.2017].

⁴ J. Stone, *Hillary Clinton would beat Donald Trump in every country polled except Russia, poll finds*, „The Independent”, 18.10.2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-elections/donald-trump-poll-international-countries-uk-hillary-clinton-rcp-us-presidential-live-election-a7367591.html> [dostęp: 28.04.2017].

w obszarze współpracy pomiędzy USA i UE, deklaracje polityczne stron, dekrety i zarządzenia wykonawcze prezydenta Stanów Zjednoczonych oraz literatura poświęcona tej problematyce.

Współpraca polityczna

Filar relacji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i państwami Europy Zachodniej należącymi do Unii Europejskiej od początku nawiązania współpracy, który sięga okresu II wojny światowej, opiera się na podobnym podejściu do idei i wartości demokratycznych. Szeroko rozumiana współpraca polityczna, umocniona koneksjami gospodarczymi, powiązała USA z sojusznikami europejskimi, zapewniając korzyści dla obydwu stron. Dzięki wsparciu ze strony USA, powojenna Europa mogła odbudować i zmodernizować gospodarkę, Stany Zjednoczone z kolei zyskały wiernych sojuszników w walce z komunizmem. Oficjalne kontakty dyplomatyczne pomiędzy USA i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali nawiązano w 1953 r. Początkiem sformalizowanego dialogu politycznego pomiędzy USA i Wspólnotą Europejską była Deklaracja Transatlantycka⁵ przyjęta przez strony w roku 1990. Od tego czasu możemy obserwować stopniowe rozszerzenie wzajemnej współpracy pomiędzy USA i UE, która w roku 1995 zyskała zinstytucjonalizowany system komunikowania się na szczęblu prezydenta USA, przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej w formule szczytu politycznego UE–USA. Zobowiązanie stron do działań na rzecz politycznego i gospodarczego partnerstwa przypieczętowało jedność transatlantycką⁶. Poważny kryzys w relacjach na linii Waszyngton–Bruksela pojawił się za rządów administracji prezydenta George’a W. Busha. Chociaż zamachy terrorystyczne w USA z 11 września 2001 r. początkowo zjednoczyły sojuszników w Europie w wojnie z terroryzmem wypowiedzianej przez Busha⁷, to ostatecznie poróżniła

⁵ Strony zobowiązały się m.in. do wspierania demokracji; rządów prawa; poszanowania praw człowieka i wolności osobistej; promowania dobrobytu i rozwoju społecznego na świecie; zapewnienia pokoju i promowania bezpieczeństwa międzynarodowego; zwalczania agresji i przymusu; rozstrzygania konfliktów międzynarodowych; wzmocnienia ONZ i innych organizacji międzynarodowych; promowania zasad rynkowych; odrzucenia protekcyjizmu; wzmocnienia wielostronnego systemu handlowego; pomocy krajom rozwijającym się w wysiłkach na rzecz reform politycznych i gospodarczych. Szerzej zob. *Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990*, http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/america/PDF/estados-unidos/trans_declaration_90_en.pdf [dostęp: 29.04.2017]; Delegation of the European Commission to the United States, *The European Union and United States. Global partners, global responsibilities*, Washington 2011, s. 1–42.

⁶ Zob. J. Kiwerska, *USA–Unia Europejska. Stan i perspektywy relacji transatlantyckich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 67–86; D. Milczarek, *Stosunki transatlantyckie w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: kontynuacja czy przełom? Polski punkt widzenia*, „Studia Europejskie” 2008, nr 2, s. 31 i dalsze.

⁷ Zob. E. Waśko-Owsiejczuk, *Polityka bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 2001–2009*, Kraków 2014, s. 144 i dalsze.

ich wojna w Iraku (rozpoczęta w 2003), doprowadzając w efekcie do konfliktu w Unii Europejskiej. Wówczas administracja amerykańska dokonała symbolicznego podziału na „starą Europę”, do której grona zaliczono Niemcy, Francję, Luksemburg, Belgię, po tym jak odmówiły wsparcia amerykańskiej inwazji na Irak oraz na „nową Europę”, składającą się z państw popierających wojnę, czyli z Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii, Polski, Węgier, Danii i Czech. Zwłaszcza podczas pierwszej kadencji prezydenta Busha, „stara Europa” była przez USA lekceważona i traktowana jako mniej ważny gracz w stosunkach międzynarodowych⁸. Pomimo podjęcia próby naprawienia relacji na linii Waszyngton–Bruksela podczas drugiej kadencji Busha⁹, szansa na zmianę i ocieplenie stosunków pojawiła się dopiero po wyborach w 2008 r., kiedy rządy w Białym Domu przejęła administracja Baracka Obamy.

Nowy prezydent USA jawił się jako całkowite przeciwieństwo Busha, obrońca multilateralizmu, propagator porządku międzynarodowego opartego na prawie, krytyk agresywnej polityki poprzednika, obiecywał zmiany w polityce wewnętrznej i zewnętrznej. Od tamtej pory Stany Zjednoczone miały współpracować, a nie narzucać swoje stanowisko i dyktować warunki, postępować zgodnie z prawem, działać w ramach organizacji międzynarodowych, a nie tworzyć „koalicje chętnych”¹⁰, stosować środki dyplomatyczne nad wojskowymi. Za rządów Obamy Ameryka i Europa częściej mówili „jednym głosem”, zwłaszcza w kluczowych kwestiach międzynarodowych w kontekście Ukrainy¹¹, Libii¹², Syrii¹³

⁸ A. Applebaum, *Here Comes the New Europe*, „The Washington Post”, 29.01.2003, s. A21; J.S. Lantis, *American perspectives on the transatlantic security agenda*, [w:] *Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security Agenda*, red. K. Longhurst, M. Zaborowski, New York 2005, s. 191 i dalsze.

⁹ A. Buncombe, S. Castle, *Bush's re-election gets frosty reception from 'Old Europe'*, „The Independent”, 6.11.2004, <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/bushs-re-election-gets-frosty-reception-from-old-europe-18934.html> [dostęp: 30.04.2017].

¹⁰ Sformułowanie dotyczyło państw, które poparły wojnę w Iraku 2003 r. Zob. *Bush: Join coalition of willing*, „CNN”, 20.11.2002, <http://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/11/20/prague.bush.nato> [dostęp: 30.04.2017].

¹¹ Państwa Unii Europejskiej, tak jak i Stany Zjednoczone potępiły agresywne działania Rosji na Ukrainie, zakończone aneksją Krymu w 2014 r. Szerzej zob. R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations” 2014, nr 2, t. 50, s. 13–40.

¹² W 2011 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ utworzono koalicję międzynarodową, której głównym celem była ochrona ludności cywilnej poprzez przeprowadzenie interwencji militarnej w Libii. Szerzej na temat interwencji zob. A.J. Kuperman, *NATO's Intervention in Libya: A Humanitarian Success?*, [w:] *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, red. A. Hehir, R. Murray, London 2013, s. 191–221.

¹³ Począwszy od 2011 r. Unia Europejska i Stany Zjednoczone nałożyły na Syrię liczne sankcje gospodarcze, które były odpowiedzią na przemoc reżimu Asada wobec ludności cywilnej. Szerzej na temat wojny domowej w Syrii zob. C. Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*, London 2016.

i Iranu¹⁴. Chociaż Europa oczekiwała od nowej administracji przywrócenia uprzywilejowanej pozycji w polityce zagranicznej USA, to administracja Obamy wysyłała sygnały, że ma inne plany.

Pierwszym sygnałem był reset w stosunkach na linii Waszyngton–Moskwa i deklaracja odbudowy relacji, które za rządów Busha uległy znacznemu ochłodzeniu. Drugim sygnałem była rezygnacja Obamy z planów rozmieszczenia elementów systemu przeciwrakietowego w Czechach i Polsce, co zostało odebrano jako polityka „wielkich ustępstw” wobec Rosji¹⁵. Trzecim sygnałem był strategiczny zwrot polityki USA w kierunku Pacyfiku i Azji, ogłoszony w 2011 roku¹⁶. Posunięcie było podyktowane obawą przed rosnącymi w siłę wschodzącymi mocarstwami, które mogą zagrozić interesom amerykańskim. Deklaracja amerykańska nie została przychylnie przyjęta w Europie, która obawiała się zmniejszenia zaangażowania supermocarstwa w rozwiązywanie problemów europejskich, zwłaszcza w kontekście agresywnych działań Rosji na Ukrainie. Obama ostatecznie potwierdził zaangażowanie USA w obronę wszystkich sojuszników w NATO, zwłaszcza nowych członków z Europy Wschodniej¹⁷, jednak Europa przestała być kluczowym punktem odniesienia w priorytetach polityki zagranicznej USA.

Poważnym naruszeniem zaufania i uszczerbkiem w relacjach na linii Waszyngton–Bruksela za rządów Obamy było ujawnienie w 2013 r. prowadzonej na szeroką skalę inwigilacji amerykańskiej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (NSA), która objęła miliony połączeń telefonicznych, w tym pracowników

¹⁴ Zwieńczeniem wysiłków Unii Europejskiej i USA w zakresie rezygnacji Iranu z rozwijania programu nuklearnego było podpisanie w lipcu 2016 r. porozumienia pomiędzy Iranem i sześcioma mocarstwami – Wielką Brytanią, USA, Francją, Chinami i Rosją oraz Niemcami. Szerzej zob. R. Fiedler, *Negocjacje amerykańsko-irańskie w kwestii nuklearnej. Analiza na podstawie modelu negocjacji nastawionych na współpracę „wygrana–wygrana”*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations” 2016, nr 3, t. 53, s. 117–132.

¹⁵ G. Kessler, *The GOP claim that Obama scrapped a missile defense system as ‘a gift’ to Putin*, „The Washington Post”, 28.03.2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/wp/2014/03/28/the-gop-claim-that-obama-scrapped-a-missile-defense-system-as-a-gift-to-putin> [dostęp: 04.05.2017].

¹⁶ Zwrot polityki zagranicznej USA w kierunku Azji i Pacyfiku ogłosiła w październiku 2011 r. sekretarz stanu Hillary Clinton. Strategia USA miała opierać się na sześciu głównych kierunkach działania: wzmocnieniu dwustronnych sojuszy bezpieczeństwa; pogłębieniu współpracy gospodarczej ze wschodzącymi mocarstwami, w tym z Chinami; rozszerzeniu handlu i inwestycji; zaangażowaniu we współpracę regionalną z instytucjami wielostronnymi; szeroko zakrojonej obecności wojskowej; pogłębieniu demokracji i praw człowieka. Zob. H. Clinton, *America’s Pacific Century*, „Foreign Policy”, 11.10.2011, <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century> [dostęp: 4.05.2017].

¹⁷ *European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*, Office of the Press Secretary, The White House, 3.06.2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support> [dostęp: 4.05.2017].

administracyjnych sojuszników USA i polityków – na podsłuchu NSA znalazła się m.in. Angela Merkel¹⁸.

Pomimo że Europa nie zajmowała kluczowego miejsca w polityce Stanów Zjednoczonych za rządów Obamy, to perspektywa wygranej Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w 2016 r. jawiła się dla większości przywódców europejskich jako zagrożenie dla stabilności relacji na linii Bruksela–Waszyngton. Wybór pomiędzy stabilnością a nieprzewidywalnością, czy kontynuacją (stagnacją) a odwrotem, z punktu widzenia interesów Unii Europejskiej wydawał się prosty i większość państw kibicowała w wyborach Hillary Clinton. Tym bardziej, iż deklaracje i komentarze kandydata Republikanów podczas kampanii wyborczej nie napawały UE optymizmem. Jego stanowisko wobec Rosji można określić jak „proputinowskie”. Podobnie jak Obama na początku swojej prezydentury, Trump deklarował reset w stosunkach pomiędzy krajami i podjęcie współpracy w zwalczaniu organizacji terrorystycznej nazywanej „Państwem Islamskim”. Twierdził, iż kwestia Ukrainy obchodzi USA mniej niż pozostałe państwa NATO i rozwiązanie problemu oraz ciężar odpowiedzialności nie powinien leżeć po stronie USA¹⁹. W kontekście Unii Europejskiej niejednokrotnie krytykował politykę i działania przywódców mocarstw europejskich, nazywając decyzję Angeli Merkel o otwarciu granic Niemiec wobec uchodźców syryjskich – „katastroficzną”, poddawał jednocześnie w wątpliwość możliwość bezproblemowej współpracy z kanclerz Niemiec²⁰.

Zmianę w relacjach Waszyngton–Bruksela sygnalizowała wypowiedź Donalda Trumpa w kontekście Brexitu, kiedy to wyraził nadzieję, iż inne państwa podążą za przykładem Wielkiej Brytanii, występując z szeregów Unii Europejskiej. Trump tym samym zapowiadał, iż w interesie USA jest rozpad Unii Europejskiej, co można byłoby traktować jako zagrożenie dla jedności organizacji. Z perspektywy supermocarstwa, z pewnością korzystniej byłoby negocjować umowy i warunki współpracy w relacjach dwustronnych pomiędzy państwami, niż pomiędzy USA i organizacją składającą się z 28 państw. Stanowisko Trumpa różni się od jego poprzednika – Baracka Obamy, który zachęcał

¹⁸ Były współpracownik amerykańskich agencji wywiadowczych – Edward Snowden przekazał mediom informacje na temat skali inwigilacji agencji USA, które zostały opublikowane w czerwcu 2013 r. Szerzej zob. *The Snowden Affair. Web Resource Documents the Latest Firestorm over the National Security Agency*, National Security Archive Electronic Briefing Book 2013, No. 436. Zob. również E. Waśko-Owsiejczuk, *National Security Letters – A Controversial FBI Tool to Fight Terrorism*, „Internal Security” 2015, Vol. 7 (2), s. 71–90.

¹⁹ T. LoBianco, *Donald Trump: Crimea is Europe's problem*, „CNN”, 31.07.2015, <http://edition.cnn.com/2015/07/31/politics/doanld-trump-crimea-europe-problem> [dostęp: 6.05.2017].

²⁰ Szerzej zob. S. LeVine, *Henry Kissinger criticized Trump's broadsides against Europe, and urged him to help build a new world order*, „Quartz”, 20.01.2017, <https://qz.com/890658/henry-kissinger-criticized-president-donald-trumps-broadsides-against-europe-and-urged-him-to-help-build-a-new-world-order> [dostęp: 6.05.2017].

Wielką Brytanię do pozostania w strukturach UE. W obliczu powyższych deklaracji przywódcy mocarstw europejskich pomimo podkreślania, iż „krytyka Europy przez prezydenta–elektę służy jedynie wzmocnieniu europejskiej solidarności”²¹, to jednocześnie obawiali się poważnych zmian nie tylko w relacjach transatlantyckich, ale w światowym systemie zarządzania, w konsekwencji doprowadzając do odejścia od „logiki integracji i współzależności”²².

Jak podkreślono w raporcie przygotowanym przez *European Political Strategy Centre*: „amerykański prezydent, który – chętnie lub nieumyślnie – podważyłby instytucje, wartości i zasady, których bronili wraz z sojusznikami i utrzymywali w ciągu ostatnich 70 lat, miałyby strategiczne konsekwencje geopolityczne, które trudno przewidzieć”²³. Przewodniczący Rady Europejskiej – Donald Tusk nazwał administrację Trumpa „zewnętrznym zagrożeniem dla Europy”, obok Chin, Rosji, radykalnego islamu, wojny i terroru. Jego zdaniem nowa administracja prezydenta USA „wydaje się kwestionować ostatnie 70 lat amerykańskiej polityki zagranicznej”²⁴. Obawiano się, iż nowy prezydent USA doprowadzi do zmiany ładu światowego m.in. poprzez zmniejszenie roli Unii Europejskiej i wzmocnienie pozycji Rosji na arenie międzynarodowej²⁵. Sceptycyzm dotyczy nie tylko europejskich polityków, były ambasador USA w Niemczech – John Kornblum stwierdził: „amerykański parasol w Europie minął na zawsze. Wygrana Trumpa oznacza koniec powojennego porządku”²⁶.

Zaskoczeniem dla liderów państw europejskich była nagła zmiana retoryki Donalda Trumpa w kontekście Unii Europejskiej, którą nazwał „wspaniałą”, potwierdzając jednocześnie swoje zaangażowanie i współpracę z UE. Prezydent USA zapewnił przy tym, że popiera istnienie organizacji i ma dobre

²¹ S. Osborne, *Donald Trump's criticism of Angela Merkel cannot be accepted by Europeans, says French finance minister*, „The Independent”, 17.01.2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/donald-trump-angela-merkel-criticism-comment-cannot-accept-europeans-eu-french-finance-minister-a7530881.html> [dostęp: 6.05.2017].

²² European Political Strategy Centre, European Commission, *The Trump Presidency. Policy Outlook, Scenarios and Possible Implications for the EU*, 14.02.2017, <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc-brief-the-trump-presidency.pdf.pdf> [dostęp: 6.05.2017].

²³ *Ibidem*.

²⁴ *EU leader declares Trump a „threat” to European Union*, „CBSNews”, 31.01.2017, <http://www.cbsnews.com/news/european-union-donald-tusk-donald-trump-threat-eu-future-highly-unpredictable> [dostęp: 6.05.2017].

²⁵ N. Robertson, *Europe must come to terms with Trump's hostility*, „CNN”, 3.02.2017, <http://edition.cnn.com/2017/02/03/opinions/new-world-order-eu-robertson-opinion/index.html> [dostęp: 8.05.2017].

²⁶ M. Becker, *Running Out of Allies Trump's Election Triggers Deep Concern in Europe*, „Spiegel”, 10.11.2016, <http://www.spiegel.de/international/europe/european-union-worried-about-trump-presidency-a-1120672.html> [dostęp: 8.05.2017]. Zob. również: S. Erlanger, *For Europe, There's a New Threat in Town: The U.S.*, „The New York Times”, 2.02.2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/02/world/europe/trump-european-union.html> [dostęp: 8.05.2017].

stosunki z sojusznikami europejskimi²⁷. Nowe stanowisko prezydenta, zapowiadające przyjazne relacje na linii Waszyngton–Bruksela zostało potwierdzone przez wiceprezydenta Mike’a Pence’a podczas wizyty w Europie w lutym 2017 r., kiedy to zadeklarował pełne i jednoznaczne poparcie dla zjednoczonej Europy oraz silne zaangażowanie USA w kontynuowanie partnerstwa i współpracy z Unią Europejską²⁸.

W świetle poprzednich eurosceptycznych wypowiedzi Trumpa, jest to ogromna zmiana, którą niełatwo jednoznacznie zinterpretować. Co lub kto miał wpływ na zmianę jego stanowiska? Czy byli to główni doradcy prezydenta USA? A może wpływ miała zdecydowana postawa liderów państw Unii Europejskiej? – Co istotniejsze – czy proeuropejskie stanowisko Trumpa nie ulegnie zmianie? Chociaż przychylna wypowiedź wobec UE mogła być odebrana optymistycznie w Europie, to europejscy przywódcy i eksperci wyrazili zaniepokojenie i dezorientowanie, wynikające ze sprzecznych sygnałów wysyłanych przez Białą Dom. Znamienny charakter miało pierwsze spotkanie Donalda Trumpa i Angeli Merkel podczas jej wizyty w USA, kiedy to prezydent zignorował prośbę kanclerz Niemiec o uścisk dłoni. Chociaż obydwójce zapewnili, że spotkanie było owocne, to jednocześnie potwierdziły się obawy, iż znalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia dla tak różnych polityków nie będzie łatwe²⁹.

Kolejne miesiące prezydentury Trumpa nie przyniosły odpowiedzi na pytanie, czy nowy prezydent USA będzie wspierał EU czy dążył do jej rozpadu. Testem może okazać się wybór kandydata na ambasadora USA przy Unii Europejskiej, którym według nieoficjalnych informacji ma zostać Ted Malloch – polityk znany z eurosceptycznych wypowiedzi, który niejednokrotnie krytykował Unię Europejską, twierdząc, iż jest „niedemokratyczna” i „antyamerykańska”, „zła dla amerykańskiego biznesu, inwestycji i bezpieczeństwa”. Malloch porównał nawet UE do ZSRR³⁰. Zapowiedział, iż administracja Trumpa „zmieni grę dyplomatyczną w taki sposób, który umożliwi USA oficjalne poparcie dla rozpadu UE”³¹. Niektórzy eksperci i politycy wskazują, iż administracja Trumpa będzie dążyć do podważenia fundamentów Unii Europejskiej i jej rozpadu, co łączy

²⁷ J. Lowe, *Donald Trump Says The Eu Is ,Wonderful’*, „Newsweek”, 24.02.2017, <http://www.newsweek.com/donald-trump-eu-wonderful-european-union-brexiteuroskeptic-560200> [dostęp: 8.05.2017].

²⁸ J. Rogin, *Does the Trump administration want to destroy the E.U. or not?*, „The Washington Post”, 21.02.2017, <https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/02/21/does-the-trump-administration-want-to-destroy-the-e-u-or-not> [dostęp: 8.05.2017].

²⁹ D. Smith, P. Oltermann, *Merkel and Trump can’t hide fundamental differences in first visit*, „The Guardian”, 18.03.2017, www.theguardian.com/us-news/2017/mar/17/trump-merkel-white-house-trade-refugees-wiretapping [dostęp: 8.05.2017].

³⁰ S. Osborne, *Donald Trump’s likely EU ambassador Ted Malloch wants to tame the bloc ,like he brought down Soviet Union’*, „The Independent”, 27.01.2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/donald-trump-eu-ambassador-ted-malloch-tame-european-union-like-brought-down-soviet-union-russia-a7549696.html> [dostęp: 08.05.2017].

³¹ J. Rogin, *op. cit.*

się ze strategicznym celem Rosji. Była urzędniczka wyższego szczebla ds. UE w administracji Baracka Obamy – Julianne Smith podkreśliła, iż „jeżeli mamy teraz administrację USA, która będzie współpracować z Rosją przeciwko EU, to będzie przesunięcie sejsmiczne. Mogłoby potencjalnie wydać morderczy cios w EU i stanowczo naruszyłoby sojusz transatlantycki”³².

Współpraca w zakresie bezpieczeństwa

Ścisła współpraca pomiędzy Europą Zachodnią i USA początkowo w ramach *Pax Britannica*, a następnie *Pax Americana* przez ostatnie stulecia miała ogromny wpływ na kształt ładu międzynarodowego. W okresie „zimnej wojny” Stany Zjednoczone przyjęły na siebie ciężar odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa w Europie Zachodniej. Po rozpadzie Związku Radzieckiego wyłoniło się jedno supermocarstwo – Stany Zjednoczone Ameryki. Dysponujące niewspółmiernym potencjałem militarnym i siłą oddziaływania USA miały wesprzeć Europę Zachodnią, która stała się protektorem supermocarstwa³³. Współpraca w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego miała wzmocnić relacje transatlantyczne i bezpieczeństwo jego członków przez roztoczenie parasola ochronnego.

W latach 90. podjęto kroki w celu zwiększenia odpowiedzialności Europy w zakresie obronności. Zwieńczeniem prac było ustanowienie w 1999 r. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Za strategiczny cel Unii Europejskiej przyjęto budowanie bezpieczeństwa w sąsiedztwie oraz wspieranie prawidłowego funkcjonowania instytucji międzynarodowych³⁴. Inicjatywa wzmocnienia zdolności obronnych UE na skutek utworzenia komponentu militarnego, nie spotkała się z przychylnym nastawieniem władz USA, które obawiały się, iż wpłynie to negatywnie na spójność Sojuszu Północnoatlantyckiego, pozbawiając supermocarstwo skutecznego instrumentu oddziaływania międzynarodowego. W 2001 r. Stany Zjednoczone wyraziły poparcie dla wysiłków UE na rzecz wzmocnienia zdolności w zakresie bezpieczeństwa, w tym prowadzenia samodzielnie operacji wojskowych, w sytuacji, kiedy NATO nie zdecyduje się na podjęcie tego typu działań. Warto podkreślić, że stanowisko członków UE w kontekście dążenia do niezależności militarnej od USA nie było jednomyślne, aczkolwiek przeważał nurt utrzymania silnych więzi transatlantycznych, których filar bezpieczeństwa miał opierać się na NATO³⁵.

³² *Ibidem*.

³³ Szerzej zob. J. Zając, *UE w polityce bezpieczeństwa USA w XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 4 (XI), s. 29–40; D. Milczarek, *Stosunki transatlantyckie w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: kontynuacja czy przełom? Polski punkt widzenia*, „Studia Europejskie” 2008, nr 2, s. 32 i dalsze.

³⁴ R. Zięba, *Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony: implikacje dla Polski*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 213 i dalsze.

³⁵ Zob. J. Zając, *op. cit.*, s. 29–40.

Poważny kryzys na linii Bruksela–Waszyngton pojawił się za rządów administracji G. W. Busha. Wspominany podział na „starą i nową Europę” osłabił sojusz transatlantycki. Amerykańska interwencja zbrojna w Afganistanie, rozpoczęta w październiku 2001 r. była wymiernym dowodem na instrumentalne podejście USA do Sojuszu Północnoatlantyckiego, który wyraził gotowość wsparcia militarnego operacji. Administracja Busha zrezygnowała z sił NATO podczas pierwszej fazy działań. Dopiero na etapie misji stabilizacyjnej administracji Busha zależało na współpracy w ramach międzynarodowej koalicji³⁶.

Kontekst wojny w Iraku w 2003 r. był zupełnie odmienny, Amerykanie nie mieli powodów do rozpoczęcia tam działań wojskowych. Z tego powodu jeszcze przed rozpoczęciem inwazji, poszukiwali sojuszników międzynarodowych, którzy uwiarygodniliby ich misję obalenia rządów Saddama Husajna. Opór napotkany ze strony innych państw, w tym „starej Europy” został przez Waszyngton zlekceważony i od tej pory administracja Busha mówiła o „koalicji chętnych”. W późniejszym okresie administracja Busha szukała konsensusu z Europą, starając się naprawić relacje, głównie w celu podzielenia się ciężarem przedłużających się misji stabilizacyjnych w Afganistanie i Iraku, ale stosunek Brukseli do Waszyngtonu do końca kadencji Busha pozostał zdystansowany.

Zmiana administracji w Białym Domu przyniosła inne podejście do NATO i relacji transatlantyckich. Barack Obama chciał współpracować w ramach sojuszu, przestrzegać prawa międzynarodowego i wykorzystywać środki dyplomatyczne nad wojskowymi³⁷. Za rządów Obamy wiele było sytuacji kryzysowych związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym, które wymagały zaangażowania supermocarstwa. Strategia Obamy w rozwiązywaniu konfliktów była bardzo ostrożna i odmienna od poprzednika. Za przykład może posłużyć interwencja w Libii w marcu 2011 r., której celem była ochrona ludności cywilnej w toczącej się wojnie domowej. Podczas operacji, która, co warto podkreślić miała umocowania prawne w postaci mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, Amerykanie wykorzystali tylko siły powietrzne. W przeciwieństwie do Busha, Obama zaledwie po 10 dniach od rozpoczęcia operacji, przekazał dowodzenie nad siłami koalicyjnymi NATO³⁸.

³⁶ Na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, 20 grudnia 2001 r. powołano Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa, których zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa, stabilizacji i wsparcie nowych władz w odbudowie kraju. Zob. D. Kozerański, *Wysiłki międzynarodowe w stabilizacji państwa upadłego na przykładzie Afganistanu w latach 2002–2010*, [w:] *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, red. R. Kłosowicz, A. Mania, Kraków 2012, s. 243.

³⁷ *Remarks by the President in Address to the Nation on Libya*, The White House 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya> [dostęp: 12.05.2017].

³⁸ S. Erlanger, E. Schmitt, *NATO Set to Take Full Command of Libyan Campaign*, „The New York Times”, 25.03.2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/26/world/africa/26libya.html?pagewanted=all> [dostęp: 12.05.2017].

Chęć odejścia od agresywnej polityki poprzednika i obawa przed ponownym wieloletnim zaangażowaniem się USA w misje stabilizacyjne, powstrzymała Obamę przed militarną reakcją na użycie broni chemicznej w Syrii w roku 2013. Jednym z powodów było odejście USA od roli „policjanta świata”, stojącego na straży praw człowieka, o czym Obama zakomunikował we wrześniu 2013 r.³⁹, wywołując dyskusję na temat dalszego zaangażowania supermocarstwa w rozwiązywanie problemów międzynarodowych. Prezydent USA nie wykluczał zaangażowania Amerykanów w przyszłości w operację wojskową, ale ciężar odpowiedzialności za jej powodzenie, przerzucił na sojusze międzynarodowe.

Niechęć Obamy do zaangażowania się USA w operację o charakterze wojskowym widoczna była również w strategii zwalczania organizacji terrorystycznej nazywanej „Państwem Islamskim”. Pomimo oficjalnej prośby o pomoc ze strony rządu irackiego, prezydent USA wzbierał się przed wydaniem decyzji o rozpoczęciu nalotów na pozycje dżihadystów w Iraku i Syrii. Dopiero w wyniku silnych nacisków i krytyki społeczności międzynarodowej, 7 sierpnia 2014 r. prezydent USA autoryzował operację wojskową, polegającą na ograniczonych nalotach ukierunkowanych na pozycje dżihadystów w Iraku. W tym samym miesiącu kampania lotnicza Amerykanów w ramach międzynarodowej koalicji została rozszerzona na Syrię⁴⁰.

Agresywne działania Rosji na Ukrainie, zakończone aneksją Krymu przyniosły wzmocnienie więzi transatlantyckich. Aby zwiększyć bezpieczeństwo sojuszników europejskich oraz zapewnić o nieustającym wsparciu i zaangażowaniu USA na rzecz bezpieczeństwa i integralności terytorialnej Europy, w czerwcu 2014 r. prezydent Barack Obama ogłosił Inicjatywę Wzmocnienia Obecności Wojskowej w Europie (*European Reassurance Initiative* – ERI)⁴¹. Jednak kilka miesięcy później informacja (ze stycznia 2015) o planach zamknięcia 15 baz wojskowych w Europie wywołała ponownie obawy, że zaangażowanie się supermocarstwa w bezpieczeństwo europejskie słabnie. Władze Pentagonu podkreśliły wówczas, że następuje zmiana taktyki, która zakłada zamknięcie baz woj-

³⁹ Zob. *Remarks by the President in Address to the Nation on Syria*, The White House, 10.09.2013, www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria [dostęp: 12.05.2017].

⁴⁰ Zob. E. Waśko-Owsieczuk, *The American Military Strategy to Combat the 'Islamic State' in Iraq and Syria : Assumptions, Tactics and Effectiveness*, „Polish Political Science Yearbook” 2016, Vol. 45, s. 325 i dalsze.

⁴¹ Celem ERI jest zwiększenie gotowości i zdolności sił NATO do szybkiego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Dodatkowe środki w postaci miliarda dolarów mają być przeznaczone m.in. na ćwiczenia, szkolenia, poprawę infrastruktury, zwiększenie sprzętu i obecności wojskowej, zwłaszcza na terytorium nowych sojuszników USA. Amerykanie mają skupić się na budowaniu zdolności wojskowych m.in. Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, co ma umożliwić państwom samoobronę oraz lepszą współpracę z USA i NATO. Zob. *European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*, Office of the Press Secretary, The White House, 03.06.2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support-> [dostęp: 13.05.2017].

skowych u tradycyjnych sojuszników USA, takich jak Wielka Brytania, Niemcy, Włochy, Holandia, Belgia i Portugalia i skupienie uwagi na nowych sojusznikach w Europie Wschodniej⁴².

Ostatnią decyzją administracji Obamy, która została ogłoszona na szczycie NATO w Warszawie w 2016 r. było wysłanie do Polski, na Litwę, Łotwę i Estonię wojsk nатовskich, w ramach wzmocnienia wschodniej granicy Sojuszu z Rosją. Cztery bataliony NATO miały rozpocząć swoją misję od 2017 r. Prezydent Obama zapewnił przy tym, że Europa zawsze może liczyć na USA, „zarówno w dobrych, jak i złych czasach”. Zapowiedział wsparcie sojuszników europejskich w zwalczaniu terroryzmu, rozwiązaniu problemu uchodźców i agresywnych działań Rosji⁴³.

Zmiana administracji w Białym Domu przyniosła wiele pytań i wątpliwości w kontekście zaangażowania USA w bezpieczeństwo Europy. Z deklaracji nowego prezydenta wynikało, że nie będzie to priorytetem supermocarstwa. W trakcie kampanii Trump twierdził, iż Sojusz Północnoatlantycki stanowi relikwię innego odległego okresu historycznego: „NATO było utworzone w okresie gdy istniał Związek Radziecki, który był znacznie większy niż dzisiejsza Rosja. Nie twierdzę, że Rosja nie jest dziś zagrożeniem, ale mamy inne zagrożenia. Mamy zagrożenie terroryzmem, którego zwalczanie nie jest celem NATO”⁴⁴. Ponadto Trump skrytykował zbyt duże zaangażowanie się USA w NATO i zapowiedział zmniejszenie wydatków na organizację i skupienie się na sprawach wewnętrznych⁴⁵.

Był to jasny sygnał, że USA za rządów Trumpa nie będą pełnić roli „policjanta świata”, osłabiając tym samym gwarancję bezpieczeństwa międzynarodowego ze strony USA i uzależniając ją od realizacji zobowiązań finansowych wobec Sojuszu jego członków. Tym samym odpowiedź na ewentualną agresję, Trump uzależniał od uregulowania należności finansowych. Stanowisko prezydenta USA stoi w sprzeczności z wypowiedziami jego najbliższych współpracowników, którzy inaczej postrzegają rolę supermocarstwa w świecie. I tak Sekretarz Obrony – James Mattis niejednokrotnie deklarował zaangażowanie USA w Sojusz Północnoatlantycki jako wiernego sojusznika supermocarstwa⁴⁶.

⁴² Zob. L. Coffey, *The Future of U.S. Bases in Europe: A View from America*, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/research/reports/2013/07/the-future-of-us-bases-in-europe-a-view-from-america> [dostęp: 13.05.2017].

⁴³ M. Landler, R. Lyman, *Obama Tells NATO That 'Europe Can Count On' the U.S.*, „The New York Times”, 9.07.2016, <https://www.nytimes.com/2016/07/10/world/europe/obama-at-his-final-nato-summit-meeting-acknowledges-challenges.html> [dostęp: 13.05.2017].

⁴⁴ O.B. Waxman, *American History According to President Trump*, „The Time”, 28.04.2017, <http://time.com/4747019/donald-trump-history-first-100-days> [dostęp: 13.05.2017].

⁴⁵ D.E. Sanger, *op. cit.*

⁴⁶ T.V. Brook, *Defense Secretary Mattis emphasizes NATO commitment on first day*, „USA Today”, 23.01.2017, <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/01/23/mattis-support-nato/96971878> [dostęp: 13.05.2017].

Wyraził jednocześnie opinię, iż prezydent Putin próbuje zniszczyć sojusz USA z Europą, doprowadzając do rozpadu NATO⁴⁷. „Prorosyjskie” stanowisko Trumpa można byłoby uznać za punkt stały jego koncepcji polityki zagranicznej, gdyby nie ostatni komentarz prezydenta USA, w którym krytycznie odnosi się do aneksji Krymu, zarzucając jednocześnie zbyt łagodne podejście Baracka Obamy do Rosji⁴⁸.

Wydaje się, iż prezydent Trump zmienił również zdanie odnośnie NATO, podkreślając w kwietniu 2017 r., iż sojusz się „zrehabilitował”, przekształcając się w nowoczesny, dzielący się kosztami filar amerykańskiego i europejskiego bezpieczeństwa, zwalczający terroryzm. Prezydent USA potwierdził przy tym zobowiązania USA wobec sojuszu, a nawet pochwalił jego siedemdziesięcioletnią historię. Trump wycofał się ponadto z haseł kampanii wyborczej, deklarując, że stwierdzenie „przestarzały” w kontekście NATO jest nieaktualne. Co ciekawe, od momentu objęcia przez Trumpa urzędu prezydenta USA nie nastąpiły żadne znaczące zmiany w funkcjonowaniu NATO. Jak podkreśla prasa amerykańska, zmiana może wynikać z doedukowania prezydenta przez jego najbliższych doradców w zakresie systemu zbiorowego bezpieczeństwa, istotności sojuszy i relacji transatlantyckich⁴⁹. Jest to zasadnicza zmiana stanowiska Białego Domu, która (pod warunkiem, że zostanie utrzymana) dobrze rokuje relacjom na linii Waszyngton–Bruksela.

Jeszcze za rządów Obamy, na początku września 2014 r., władze USA ogłosiły utworzenie szerokiej koalicji międzynarodowej do walki z „Państwem Islamskim”, do której przystąpiły m.in. państwa należące do Unii Europejskiej. Uznawszy, że dżihadysty stanowią zagrożenie nie tylko dla regionu Bliskiego Wschodu, ale bezpieczeństwa i pokoju na całym świecie, naruszają prawa człowieka, dopuszczając się masowych zabójstw cywilów, pozasądowych egzekucji – do walki z terrorystami zobowiązało się 65 państw⁵⁰.

⁴⁷ S. Ackerman, L. Gambino, *Russia is trying to smash Nato, James Mattis says in confirmation hearing*, „The Guardian”, 12.01.2017, www.theguardian.com/us-news/2017/jan/12/james-mattis-mike-pompeo-confirmation-hearings-russia [dostęp: 13.05.2017].

⁴⁸ A. Dewan, E. McKirdy, *Trump: Crimea was 'taken' by Russia*, „CNN”, 16.02.2017, <http://edition.cnn.com/2017/02/15/politics/trump-crimea-russia-twitter-obama> [dostęp: 13.05.2017].

⁴⁹ P. Baker, *Trump's Previous View of NATO Is Now Obsolete*, „The New York Times”, 14.04.2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/13/world/europe/nato-trump.html> [dostęp: 16.05.2017].

⁵⁰ Do międzynarodowej koalicji przystąpiły: Albania, Austria, Australia, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czarnogóra, Czechy, Dania, Egipt, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Gruzja, Hiszpania, Holandia, Irak, Irlandia, Islandia, Japonia, Jordania, Kanada, Katar, Korea Południowa, Kosowo, Kuwejt, Liban, Liga Państw Arabskich, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Macedonia, Malezja, Maroko, Mołdawia, Niemcy, Nigeria, Norwegia, Nowa Zelandia, Oman, Panama, Polska, Portugalia, Rumunia, Serbia, Singapur, Słowacja, Słowenia, Somalia, Stany Zjednoczone, Szwecja, Tajwan, Tunezja, Turcja, Ukraina, Unia Europejska, Wielka Brytania, Węgry, Włochy, Zjednoczone Emiraty Arabskie. Zob. *The Global Coalition to Counter ISIL*, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/s/seci> [dostęp: 16.05.2017].

Donald Trump podczas kampanii wyborczej niejednokrotnie krytykował Baracka Obamę za nieporadność w zwalczaniu dżihadystów na Bliskich Wschodzie⁵¹. Tymczasem jedną z pierwszych decyzji prezydenta Trumpa było zarządzenie wykonawcze skierowane do Sekretarza Obrony w celu opracowania planów zwalczania dżihadystów; mimo że podczas kampanii wyborczej Trump zapewniał, że ma „tajny plan zwalczania „Państwa Islamskiego”⁵², a nawet, że wie więcej na temat ISIS od samych generałów. Tymczasem zarządzenie Trumpa nakazuje generałom i doradcom prezydenta z zakresu bezpieczeństwa dostarczenie mu w ciągu miesiąca planu zwalczania dżihadystów⁵³. Z tego wynika, że „sekretny plan” był tylko hasłem wyborczym Trumpa. Wstępne przedstawione przez Pentagon plany wskazują na kontynuację taktyki administracji Obamy, którą Trump krytykował podczas kampanii wyborczej⁵⁴.

Niemalym zaskoczeniem dla społeczności międzynarodowej, w tym sojuszników europejskich, którzy od kilku lat zmagają się z kryzysem migracyjnym była decyzja Trumpa o wprowadzeniu zakazu wjazdu do Stanów Zjednoczonych dla obywateli z siedmiu państw: Iraku, Iranu, Syrii, Libii, Jemenu, Somalii i Sudanu⁵⁵, a po zablokowaniu dekretu prezydenta przez sąd (z uwagi na niekonstytucyjny), w nowym dokumencie usunięto z listy Irak. Decyzję tłumaczono współpracą pomiędzy USA i Irakiem w zakresie zwalczania „Państwa Islamskiego”, a także osiągnięciem porozumienia z rządem irackim, który zobowiązał się do zwiększenia współpracy z Amerykanami w sprawie weryfikacji Irakijczyków ubiegających się o wizę do USA. Utrzymano zapis z poprzedniego dokumentu, który zmniejszał liczbę przyjmowanych co roku do USA

⁵¹ H. Cockburn, *Donald Trump calls Barack Obama 'founder of Isis' and Hillary Clinton its 'co-founder'*, „The Independent”, 11.08.2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/donald-trump-barack-obama-isis-latest-speech-terrorism-claims-election-2016-a7184536.html> [dostęp: 16.05.2017].

⁵² Zob. M.S. Schmidt, *Trump's Plan to Fight ISIS Includes Calling It by That Name*, „The New York Times”, 29.01.2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/29/us/politics/trump-isis-isil-name.html> [dostęp: 16.05.2017].

⁵³ Z.J. Miller, *President Trump Orders 30-Day Review of Strategy to Fight ISIS*, „The Time”, 28.01.2017, <http://time.com/4652696/president-trump-isis-review> [dostęp: 16.05.2017].

⁵⁴ Plan opiera się głównie na kontynuacji bombardowania pozycji dżihadystów; wsparciu lokalnych sił; likwidacji źródeł finansowania terroryzmu i ustabilizowaniu obszarów odbitych z rąk ISIS. Zob. G. Harris, *Trump's ISIS Plan, as Described by Tillerson, Sounds Like Obama's*, „The New York Times”, 22.03.2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/22/world/middleeast/rex-tillerson-isis.html> [dostęp: 16.05.2017].

⁵⁵ *Executive Order: Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States*, The White House, Office of the Press Secretary, 27.01.2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states> [dostęp: 17.05.2017]. Zob. również: M. Shear, H. Cooper, *Trump Bars Refugees and Citizens of 7 Muslim Countries*, „The New York Times”, 27.01.2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/27/us/politics/trump-syrian-refugees.html> [dostęp: 17.05.2017].

uchodźców z 110 tysięcy do 50 tysięcy⁵⁶. Drugi dekret Trumpa również został zablokowany przez sędziego sądu okręgowego, który zarzucił mu dyskryminację muzułmanów⁵⁷.

Trump tłumaczył, że wprowadzenie zakazu wjazdu obywatelom z tych 6 państw ma zapobiec przenikaniu do USA „radykałnych islamskich terrorystów”. Priorytetowo mieli być traktowani uchodźcy chrześcijańscy nad muzułmanami. Biały Dom twierdzi, iż rządy tych państw były niechętne w dostarczaniu informacji Amerykanom, które umożliwiłyby zwalczanie terrorystów. Jak się okazuje mało przy tym jest istotne, że żaden z obywateli państw objętych zakazem nie przyczynił się do śmierci nawet jednego Amerykanina w wyniku ataku terrorystycznego na terytorium USA od 2001 roku⁵⁸.

Dekret Trumpa został negatywnie przyjęty przez Europę. Prezydent Francji – François Hollande nazwał decyzję prezydenta USA „izolacjonistyczną, sprzeczną z polityką Europy, która wypełnia swoje obowiązki wobec uchodźców”. Również władze Niemiec potępiły decyzję Trumpa, twierdząc, że stoi w sprzeczności z wartościami i zasadami, które reprezentuje świat zachodni. Podobne zdanie wyraziły władze Włoch – podkreślono przy tym, że Konwencja Genewska zobowiązuje wszystkich członków ONZ do przyjmowania uchodźców uciekających przed wojną. Nawet początkowo ostrożne wypowiedzi rządu brytyjskiego przybrały krytyczny charakter, wskazując, iż Wielka Brytania nie zgadza się z takim podejściem⁵⁹.

Warto zauważyć, iż zamknięcie drzwi dla uchodźców do USA może przyczynić się do osłabienia zdolności przywództwa supermocarstwa na świecie, ponieważ Amerykanie odwracają się od problemu sojuszników, wpływając jednocześnie na destabilizację ich bezpieczeństwa. Paradoks sytuacji polega na tym, że to władze USA, a konkretnie administracja prezydenta G. W. Busha doprowadziła do powstania „Państwa Islamskiego”⁶⁰, które destabilizuje cały region,

⁵⁶ *Executive Order Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States*, The White House Office of the Press Secretary, 06.03.2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/06/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states> [dostęp: 17.05.2017]. Zob. również: G. Thrush, *Trump's New Travel Ban Blocks Migrants From Six Nations, Sparing Iraq*, „The New York Times”, 3.03.2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/travel-ban-muslim-trump.html> [dostęp: 17.05.2017].

⁵⁷ *Hawaii judge refuses to overturn block on Trump travel ban*, „The Guardian”, 30.03.2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/mar/30/hawaii-judge-refuses-overturn-block-trump-travel-ban> [dostęp: 17.05.2017].

⁵⁸ M. Shear, H. Cooper, *op. cit.*

⁵⁹ Szerzej zob. A. Smale, *European Leaders Reject Trump's Refugee Ban as Violating Principles*, „The New York Times”, 29.01.2017, www.nytimes.com/2017/01/29/world/europe/trump-executive-order-europe-merkel.html [dostęp: 17.05.2017].

⁶⁰ Szerzej zob. E. Waśko-Owsiejczuk, *Wpływ polityki USA na powstanie „państwa” islamskiego. O spuściznie prezydentury George’a W. Busha*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, Vol. 53, s. 7–31.

wywołując falę uchodźców. Tym samym decyzją nowego prezydenta, USA mają się odwrócić od problemu, który sami stworzyli.

W kontekście deklaracji wyborczych Trumpa odnośnie ograniczonego (warunkowego) zaangażowania USA w rozwiązywanie problemów międzynarodowych, niemalym zaskoczeniem była jego nagła decyzja z 7 kwietnia 2017 r. o zbombardowaniu bazy lotnictwa syryjskiego al-Shajrat. Była to odpowiedź na użycie 4 kwietnia 2017 r. broni chemicznej wobec ludności cywilnej, za co administracja Trumpa jednoznacznie oskarżyła reżim Baszara el-Asada⁶¹. Szybka reakcja amerykańskiego prezydenta może zaskakiwać biorąc pod uwagę, że nie była podjęta w ramach ONZ. Tym bardziej, że podczas kampanii wyborczej Trump wykluczał taką opcję, stawiając pytanie: „co zyskamy dzięki bombardowaniu Syrii oprócz jeszcze większego zadłużenia i perspektywy zaangażowania w długoterminowy konflikt”⁶².

Reakcja Europy na naloty USA w Syrii była nad wyraz pozytywna. Uznano ją za „sprawiedliwą” i „proporcjonalną” (adekwatną). Władze Niemiec i Francji poparły militarną odpowiedź supermocarstwa na użycie broni chemicznej wobec ludności cywilnej, wskazując jednoznacznie winnego w osobie prezydenta Assada. Wierny sojusznik USA w Europie – Wielka Brytania wyraziła poparcie dla ataku wojskowego, z zaznaczeniem, że nie będą w nim uczestniczyć. Przewodniczący Rady Europejskiej – Donald Tusk również pozytywnie odniósł się do decyzji Donalda Trumpa, zapowiadając jednocześnie współpracę z USA w celu „zakończenia brutalności w Syrii”. Polski rząd podkreślił, że USA jako gwarant pokoju światowego zareagowały właściwie na sytuację. Włoski Minister Spraw Zagranicznych – Angelino Alfano stwierdził, iż rozumieją powody działań wojskowych USA w Syrii. Mniej pozytywnie wypowiadała się włoska opozycja, wskazując, iż unilateralne działania Trumpa są „niebezpieczne, destrukcyjne i naruszają zasady prawa międzynarodowego”. Z członków Unii Europejskiej jedynie Szwecja wyraziła neutralne stanowisko wobec akcji militarnej USA, wskazując, iż pojawiały się pytania odnośnie legalności operacji. Władze Rosji kategorycznie potępiły atak, nazywając naloty aktem agresji na suwerenne państwo, łamiącym prawo międzynarodowe⁶³.

⁶¹ A. Barnard, M.R. Gordon, *Worst Chemical Attack in Years in Syria; U.S. Blames Assad*, „The New York Times”, 4.04.2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/04/world/middleeast/syria-gas-attack.html> [dostęp: 19.05.2017].

⁶² C. Savage, *Was Trump's Syria Strike Illegal? Explaining Presidential War Powers*, „The New York Times”, 7.04.2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/07/us/politics/military-force-presidential-power.html> [dostęp: 19.05.2017].

⁶³ C. Palazzo, P. Foster, *Assad bears full responsibility: how the world reacted to Donald Trump's missile strike on Syria*, „The Telegraph”, 7.04.2017, www.telegraph.co.uk/news/2017/04/07/us-air-strike-syria-world-reacted-donald-trumps-decision-intervene [dostęp: 20.05.2017]; G. Aisch, Y. Joseph, A. Singhvi, *Which Countries Support and Which Oppose the U.S. Missile Strikes in Syria*, „The New York Times”, 9.04.2017, www.nytimes.com/interactive/2017/04/07/world/middleeast/world-reactions-syria-strike.html [dostęp: 20.05.2017].

Chociaż decyzja Trumpa odnośnie bombardowania bazy syryjskiej, z jednej strony może uspokajać społeczność międzynarodową, sygnalizując iż supermocarstwo będzie reagowało na wykorzystywanie broni chemicznej wobec ludności cywilnej i stanie w obronie praw człowieka, to z drugiej – budzi niepokój, ponieważ decyzja ta została podjęta poza ramami międzynarodowymi, bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Pomimo że działania Trumpa zyskały *post factum* aprobatę wielu światowych liderów, to bombardowanie bazy w Syrii było akcją samowolną i nielegalną w świetle przepisów prawa. Pamiętając agresywną politykę administracji G.W. Busha, której przejawem była nielegalna inwazja na Irak, Rosjanie alarmują, iż scenariusz może się powtórzyć i Amerykanie mogą wrócić do jednostronnych i samowolnych działań⁶⁴.

Reakcja państw Unii Europejskiej na działania USA w Syrii, z jednej strony może zaskakiwać biorąc pod uwagę fakt, iż decyzja Trumpa została podjęta bardzo szybko bez szerszych konsultacji. Z drugiej strony, zważywszy na wcześniejszą „prorosyjską” retorykę prezydenta USA, chwalenie rządów „silnej ręki”, krytykę UE, NATO, deklaracji o skupieniu się USA na sprawach wewnętrznych, obojętności wobec aneksji Krymu, prawdopodobnie Europa zobaczyła szansę na powrót do „dawnych” relacji transatlantyckich. Gdzie jasno wytyczone są ramy działania, strony reprezentują podobne wartości, mają wspólnych wrogów i przyjaciół. „Zachód” znowu przemówił „jednym głosem” przeciwko rządowi dyktatorskim i łamaniu praw człowieka.

Podsumowanie

Po ponad 100 dniach sprawowania urzędu przez nowego prezydenta USA można stwierdzić, że na razie mamy raczej kontynuację niż zmiany w porównaniu do poprzednika. Wiele kontrowersyjnych obietnic wyborczych nie zostało wdrożonych, inne zostały zablokowane przez sądy amerykańskie, w niektórych przypadkach Donald Trump zmienił zdanie. To co z pewnością odróżnia nowego prezydenta USA od Baracka Obamy to brak doświadczenia, a momentami nawet wyczucia politycznego i styl uprawiania polityki. Trump jest biznesmenem, nie dyplomatą, z tego powodu nie ukrywa emocji i frustracji, którym upust daje przede wszystkim na swoim koncie społecznościom⁶⁵, relacjonując na Twitterze każdy dzień swojej prezydentury. Brakuje mu dystansu, tak potrzebnego w polityce, z tego powodu nie chciał np. podczas oficjalnej wizyty Kanclerz Niemiec w Białym Domu ukryć niechęci do Angeli Merkel. Przyzwyczajony do bizneso-

⁶⁴ J. Gehrke, *Putin claims Trump is repeating Bush's mistake in Iraq*, „Washington Examiner”, 11.04.2017, www.washingtonexaminer.com/putin-claims-trump-is-repeating-bushs-mistake-in-iraq/article/2619973 [dostęp: 20.05.2017].

⁶⁵ D. Robinson, *Two people write Trump's tweets. He writes the angrier ones*, „The Washington Post”, 12.08.2016, <https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/08/12/two-people-write-trumps-tweets-he-writes-the-angrier-ones> [dostęp: 22.05.2017].

wego stylu działania Donald Trump ma problemy z odnalezieniem się w świecie polityki, z tego powodu popełnia wiele błędów, formułuje kategoryczne tezy, z których później się wycofuje.

Przywódcy państw należących do Unii Europejskiej ze zdumieniem obserwowali wyniki amerykańskich wyborów prezydenckich w 2016 r. Scenariusz współpracy pomiędzy Unią Europejską i USA nie napawał optymizmem. Większość przywódców państw europejskich obawiała się, że po wyborach nowy prezydent USA będzie prowadził politykę na rzecz rozpadu UE. Co więcej, Trump podważał ideę zbiorowego bezpieczeństwa, która obok koneksji gospodarczych, stanowi filar współpracy transatlantyckiej. Po zakończeniu II wojny światowej Stany Zjednoczone jako najsilniejszy i najbardziej wpływowy członek ONZ i NATO stały się gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego. Wprowadzenie biznesowego systemu w funkcjonowaniu tych organizacji, gdzie reakcja na agresję będzie uzależniona od opłacanych składek, może doprowadzić do erozji systemu zbiorowego bezpieczeństwa.

Krótkowzroczne wydaje się mieć Trump spojrzenie na politykę zagraniczną, sądząc, że odcięcie od problemów reszty świata, przyniesie Stanom Zjednoczonym bezpieczeństwo i dobrobyt. W „globalnej wiosce” problemy Europy czy Bliskiego Wschodu są również problemami USA.

Pomimo że za rządów G. W. Busha lekceważono mocarstwa europejskie, które były przeciwne wojnie w Iraku, a zmiana priorytetów w polityce zagranicznej USA miała miejsce już za rządów Baracka Obamy i Europa nie była na pierwszym miejscu w geostrategii supermocarstwa, to dopiero Donald Trump chciał wprowadzić zasadę „warunkowej” pomocy w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Po raz pierwszy prezydent supermocarstwa postawił interes finansowy nad interesem geostrategicznym, czym wywołał zdumienie nawet w szeregach swojej partii. Przywódców UE niepokoiło również „prorosyjskie” stanowisko Trumpa, które zwiastowało ochłodzenie relacji na linii Waszyngton–Bruksela, złagodzenie sankcji wprowadzonych po aneksji Krymu, a nawet wspólne działania USA i Rosji na rzecz rozpadu Unii Europejskiej. Nagły zwrot w deklaracjach i działaniach nowego prezydenta USA, który w niespełna 100 dni od objęcia urzędu zdołał „pokochać” NATO, docenić sojuszników europejskich, a Unii Europejskiej życzył jak najlepiej⁶⁶, zaskakuje i wywołuje wiele pytań. Decyzja o bombardowaniu bazy w Syrii, wywołała kolejne pytania, tym razem o stosunki USA z Rosją. Czy USA i Europa znowu mówią „jednym głosem”? Czy znowu mają wspólne cele i wartości, tych samych wrogów i przyjaciół? Dlaczego Trump nagle zmienił zdanie? W optymistycznym scenariuszu można zakładać zbawien-ny wpływ doświadczonych w kwestiach politycznych i wojskowych doradców

⁶⁶ M. Landler, *From 'America First' to a More Conventional View of U.S. Diplomacy*, „The New York Times”, 1.03.2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/01/us/politics/national-security-foreign-policy-white-house.html> [dostęp: 23.05.2017].

na nowego prezydenta USA. Pesymistyczny scenariusz zakłada, że Trump jeszcze nie jeden raz zmieni zdanie w kluczowych punktu widzenia polityki zagranicznej sprawach i wycofa się ze składanych deklaracji i sojuszy.

Political and Security Cooperation between the United States and the European Union after the 2016 US Presidential Election – A Continuation or Change?

Donald Trump's victory in the 2016 presidential election signaled a diametric turn in US foreign and security policy. This change concerns transatlantic relations and the policies of the superpower towards NATO and the European Union. US allies in Europe assumed that during the electoral campaign different rules were being applied than those to be used in governing the nation. They assumed that Donald Trump would not deliver on his most controversial promises. Nevertheless, many of the statements made by the leaders of European nations were full of fear and uncertainty. The purpose of this article is to study the kind of cooperation occurring between the United States and the European Union after the 2016 presidential election. Political and security cooperation has been analyzed in this regard, comparing the decisions and actions of the new US president to those of the previous US administration, in order to highlight certain tendencies, those that are common and those that are not.

Key words: European Union, United States of America, North Atlantic Treaty Organization, security, Donald Trump, Barack Obama, George W. Bush, transatlantic relations

Współpraca polityczna i w zakresie bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych z Unią Europejską po amerykańskich wyborach prezydenckich 2016 r. – kontynuacja czy zmiana?

Wygrana Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w 2016 r. zwiastowała diametralny zwrot w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA. Zmianie miały ulec relacje transatlantyckie, polityka supermocarstwa wobec NATO i Unii Europejskiej. Pomimo że sojusznicy USA w Europie zakładali, że kampania wyborcza rządzi się innymi prawami niż faktycznie rządzenie państwem, więc Donald Trump po przejęciu władzy nie zrealizuje swoich najbardziej kontrowersyjnych obietnic, to wypowiedzi przywódców mocarstw europejskich były pełne obaw. Celem niniejszego artykułu jest analiza współpracy pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską po wyborach prezydenckich w 2016 r. Analizie poddano przy tym współpracę polityczną i w zakresie bezpieczeństwa, odnosząc się do decyzji i działań nie tylko nowego prezydenta USA, ale również poprzednich administracji amerykańskich, w celu pokazania pewnych tendencji, elementów wspólnych i odmiennych.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Stany Zjednoczone Ameryki, Sojusz Północnoatlantycki, bezpieczeństwo, Donald Trump, Barack Obama, George W. Bush, stosunki transatlantyckie

VARIA

Ragnar Leunig

Gastdozent Adam Mickiewicz Universität Poznań und Centre International de Formation
Européenne (CIFE), Nizza, Berlin

TRANSATLANTISCHE BEZIEHUNGEN - GEFÄHRDETE PARTNERSCHAFT ODER KONTINUITÄT?

Seit dem Ende der Sowjet-Union (1991), des Warschauer Paktes und damit des Ost-West Konfliktes hat sich das Schwergewicht der Politik der Vereinigten Staaten von Amerika immer mehr Richtung Naher Osten und Asien verlagert. Der Einfluss der europäischen Politik auf die USA ist immer geringer geworden.

Nach dem Ende des 2. Weltkrieges und mit dem Beginn der Auseinandersetzung mit der Sowjet-Union verband sich für die amerikanische Weltmacht in ihrer Westeuropapolitik in idealer Weise das Sendungsbewusstsein zur Demokratisierung „to make the world safe for democracy“ (US-Präsident Wilson 1917) mit der politischen und wirtschaftlicher Stabilisierung der europäischen Staaten und mit der „containment policy“ gegenüber der Sowjet-Union und den amerikanischen Wirtschafts- und Finanzinteressen auf dem europäischen Markt¹.

Die sich entwickelnde wirtschaftliche Integration Westeuropas war im politischen und wirtschaftlichen Interesse der USA, da die prosperierende Wirtschaft Westeuropas für den Export und die Investitionen der USA von großem Nutzen war.

¹ D. Junker, *Power and Mission. Was Amerika antreibt*, Freiburg 2003, 86ff. R. Leunig, *Die amerikanische Europapolitik in einer Zeit der Krisen*, [In:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy. Eastern Partnership. Great chance for Europe*, Hg Janusz Sawczuk, Poznań-Chorzów 2011, S. 315–328.

Die politische Festigung der westeuropäischen Staaten strahlte auch auf die Satellitenstaaten der östlichen Supermacht aus. Von dem amerikanischen Interesse profitierte besonders die Bundesrepublik Deutschland. Nur wenige Jahre nach dem Weltkrieg war das junge Land zu einem politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Partner der Vereinigten Staaten geworden².

Vor 1989 war die integrationspolitische Förderung der Europäischen Union durch die USA aber längst beendet, da die europäischen Exporte nach Amerika schneller stiegen als die amerikanischen in die EU und auch die europäischen Investitionen in die USA höher waren als umgekehrt³.

Der amerikanische Präsident George H. Bush (1989–1993) vermochte durch besonnene Politik die Folgen des Zerfalls der Sowjet-Union aufzufangen und sein Einsatz war entscheidend für die deutsche Einheit. Die Vereinigten Staaten waren jetzt die einzige politische und militärische Supermacht. In einer Zeit der Globalisierung setzte sich Bush auch in der neu gegründeten World Trade Organisation (WT seit 1995) für Freihandel und Protektionismus ein⁴.

Sein Nachfolger William Clinton (1993–2001) war auch in seiner Außenpolitik stark ökonomisch orientiert. Er vermochte in den USA Wirtschaftswachstum und Bruttoinlandsprodukt zu steigern, viele Arbeitsplätze zu schaffen und dem ihm folgenden George W. Bush einen positiven Haushalt zu übergeben⁵.

Zwar stiegen die gegenseitigen Investitionen zwischen der Europäischen Union und den USA weiter an. Der Handelsaustausch zwischen den Partnern machte fast 40% des Welthandelsvolumens aus. Aber trotz der positiven Wirtschaftsdaten kam es permanent zu Streitigkeiten zwischen den USA und der EU im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) wegen gegenseitiger protektionistischer Maßnahmen, obwohl die strittigen Punkte nur einen geringen Prozentsatz des Handelsaustausches ausmachten (EU-Bananenordnung, US-Stahlsubventionen).

In der Tradition der amerikanischen Außenpolitik ist Demokratisierung und Marktwirtschaft miteinander zu kombinieren, förderten Clinton wie auch George W. Bush (US-Präsident 2001–2009) die EU-Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten (Big Bang 2004) mit der erhoffte politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung und Marktöffnung. Einwände von russischer Seite selbst gegenüber einer Einbeziehung der Ukraine in die Erweiterung der EU bestanden nicht: Wenn die Ukraine der EU beitreten will und dort willkommen

² R. Leunig, *op. cit.*, S. 168.

³ J. van Scherpenberg, *Die Außenhandelspolitik der USA zwischen Freihandel und Protektionismus*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (künftig: APuZ) 1985, Bd. 17, S. 19–35, hier 21.

⁴ S. Bierling, *Geschichte der amerikanischen Außenpolitik von 1917 bis zur Gegenwart*, München 2003, S. 211; R. Felske, *Die neue WTO-Runde. Meilenstein auf dem Weg zu einer globalen Wirtschaftsordnung*, APuZ 199, Bd. 46–47, S. 3–11.

⁵ *Ibidem*.

ist, können wir das nur begrüßen. „Ein EU-Beitritt der Ukraine „macht uns keine Sorgen“ (Russlands Präsident Wladimir Putin, 2001–2008 und seit 2012)⁶.

Einig waren sich auch die USA und Russland in der Reduzierung der Atomkräfte, da nach dem Zerfall der Sowjet-Union Atomwaffen auch auf dem Gebiet der Ukraine lagen. Im Budapester Memorandum von 1994 verzichtete die Ukraine auf die Atomwaffen, worauf die Signatarmächte USA, Russland und Großbritannien „...respect the Independence and Sovereignty and the existing borders of the Ukraine“ Die Mächte garantierten „...to refrain from threat or of force against the territorial integrity or political and independence of Ukraine...“ und „to refrain from economic coercion...“⁷.

Die politischen Eliten in den USA, ob Präsidenten, republikanische oder demokratische Politiker, kritisieren seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes permanent die Reduzierung der Sicherheitshaushalte der übrigen NATO-Staaten. Ihrer Ansicht nach sind die militärischen Anstrengungen der Partner unzureichend für die Bewältigung der internationalen Konflikte. Sinnbild hierfür war aus amerikanischem Blickwinkel die Krise um Bosnien und den Kosovo. Hier sahen sich die US genötigt, einzugreifen, obwohl sie selbst weder politische noch Strategische oder militärische Interessen in der Region hatten. Es entstand in den vereinigten Staaten der Eindruck, dass die Europäer nicht in der Lage waren, ihre Probleme selbst zu lösen⁸.

Die Entfremdung zwischen USA und Europa

Die Regierung George W. Bush wünschte keine Fortschritte in der Klimapolitik. Gleichzeitig lehnten die USA die Kooperation mit dem neu errichteten Internationalen Gerichtshof in Den Haag ab. In den früheren Jahrzehnten hatte die Stationierung amerikanischer Truppen in Europa und Deutschland eine Vertrautheit vieler Amerikaner mit Europa gebracht. Nach dem weitgehenden Abzug der USA wuchs die Entfremdung zwischen den Partnern⁹.

Nach den Angriffen auf New York 2001 („nine eleven“) gewann die US-Regierung mit der erstmaligen Anrufung des Artikels 5 des NATO-Vertrages die Unterstützung aller europäischen Partnerstaaten im Kampf gegen Al Kaida und Taliban in Afghanistan. Aber ohne stichhaltige Beweise für den Besitz

⁶ *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. 13. Aufl., Baden Baden 2014, S. 164–173 (künftig *Europa A-Z*).

⁷ <http://www.faz.net>. Putin im Gespräch mit spanischem Regierungschef Zapatero 10.12.2004; Memorandum on Security Assurances 1994; *European Unification in the Twentieth Century. A Treasure of Readings*, Hg. Frans A. Alting von Geusau, Nijmegen 1998, S. 102–108, hier 104.

⁸ S. Bierling, *op. cit.*, S. 232; R. Leunig, *op. cit.*, S. 319.

⁹ R. Leunig, *op. cit.*, S. 320.

von Atomwaffen angezettelte Krieg der USA gegen den Irak, brachte den Tiefpunkt der amerikanisch-europäischen Beziehungen. Aus der Sicht der US-Regierung spaltete sich Europa in „New Europe“, das mit Großbritannien, den süd- und osteuropäischen Staaten, sicherheitspolitisch auf die USA ausgerichtet und diesen Einsatz trotz der unilateralen Führung durch Bush unterstützte.

Aber es waren mit „Old Europe“ vor allen Dingen Frankreich und Deutschland die eine Mitwirkung ablehnten. Erstmals hatte die Bundesregierung Deutschlands unter der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder (1998–2005) die „Doppelbindung“ Washington-Paris zugunsten Frankreichs aufgegeben. Die beiden Staaten versagten sich wegen der Rücksichtnahme auf Russland auch dem Versuch von Bush die Ukraine stärker an die NATO zu binden. Obwohl Kanzlerin Angela Merkel (seit 2005) es unternahm, die Beziehungen zu den USA neben der Bindung an Frankreich wieder zu verbessern. Auch die Planungen von Bush in Polen und Tschechien ein Rakenschutzschild gegen sogenannte „Schurkenstaaten“ („rogue states“) stieß auf Ablehnung durch Russland.

„Der Krieg gegen den Terror“ und Steuersenkungen belasteten den US-Haushalt. Eine Politik des billigen Geldes ließ die Bevölkerung verschulden. Protektionistische Befürworter gab es damals auf Seiten der regierenden Republikaner wie der Demokraten. Maßnahmen wurden aber wegen des Widerstandes der Welthandelsorganisation verworfen. Trotz der Handelsstreitigkeiten und der politischen Entfremdung wuchs der Handel zwischen den USA und den Ländern der europäischen Union. Aber die Krise der amerikanischen Banken, der Industrie wirtschaftliche Probleme der Amerikaner mit unbezahlbaren Immobilien verschärften den wirtschaftlichen Absturz der Vereinigten Staaten und griff auch auf Europa über¹⁰.

Europa und die USA waren zwar gute wirtschaftliche Partner aber auch Rivalen. Die Auseinandersetzung um den Irak-Krieg, die unterschiedlichen Ansichten zur Umweltpolitik, die Verletzung der Menschenrechte (Guantanamo) vertieften aber die transatlantische Spaltung. Angesichts der wirtschaftlichen und politischen Krise und der Auseinandersetzungen mit Europa waren die Vereinigten Staaten nicht mehr die unumstrittene Supermacht¹¹.

Obamas Präsidentschaft: „A change“?

Die Erwartungen an die Präsidentschaft von Barack Obama (2009–2017) waren hoch, zu hoch. Zwar gelang es ihm durch Eingriffe bei Banken und Industrie und eine weitere Staatsverschuldung die Krise zu steuern und schließlich auch das Bruttoinlandsprodukt zu steigern und die Arbeitslosigkeit zu senken. Mit dem

¹⁰ R. Leunig, *Entwicklung und Perspektiven polnisch-deutscher Beziehungen*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe“ 2008, Nr. 4, S. 269–284, hier 280f.

¹¹ R. Leunig, *op. cit.*, I 32f.

Gesundheitssystem „Obamacare“ wurden trotz aller Probleme die meisten Amerikaner Nutznießer einer Gesundheitsversicherung.

In der Außenpolitik von Obama bleibt die Bilanz jedoch zwiespältig. Der versprochene Abzug der Truppen aus dem Irak, hat im Irak und Syrien eine Region hinterlassen, in der die Terrormiliz IS weitere Gebiete erobert und eine Schreckensherrschaft errichten konnte. Zwar verringern islamistische und andere Gruppen, mit den Kurden und amerikanischer Luftunterstützung aber auch die Armee von Syriens Präsident Assad mit massiver russischer militärischer Hilfe den Einflussbereich von IS. Obama hat seine Glaubwürdigkeit teilweise verspielt als er das Überschreiten einer von ihm gezogenen „rote Linie“ gegenüber dem syrischen Einsatz chemischer Waffen nur verbal beantwortete. Völkerrechtlich fragwürdig ist der amerikanische Einsatz von Drohnen gegen Terroristen. Im Kampf um Afghanistan ist eine Stabilisierung trotz allen Einsatzes nicht zu erwarten.

Erfolgreicher war ein Abkommen mit Iran unter Mitwirkung Russlands zur Nichtproduktion von Atomwaffen. Mit Cuba wurden Beziehungen aufgenommen. Aber Nordkorea betreibt mit seiner Atom- und Militärpolitik eine Gefährdung der Region und darüber hinaus. Präsident Obama konzentrierte sich in seiner Politik auf Asien und den Nahen Osten. Europa trat weiter zurück. Da er aber im Gegensatz zu Bush einen multilateralen Ansatz in seiner Außenpolitik pflegte, waren die meisten europäischen Politiker positiv gegenüber der amerikanischen Regierung eingestellt. Eine Annäherung der Ukraine an die NATO wurde aufgegeben, die Planungen für einen Raketenschutzschild nicht weiter verfolgt.

In der Klimapolitik trat die amerikanische Regierung für eine Begrenzung der Erwärmung auf 2 Grad sein. Obama wurde zwar 2012 wiedergewählt, vermochte seine Planungen aber wegen der republikanischen Mehrheiten in Senat und Repräsentantenhaus – die jetzt eine absolute Blockadepolitik verfolgten – nur durch präsidentielle Direktiven vorantreiben, die ein Nachfolger wieder aufheben konnte. Einen Gegensatz speziell zur deutschen Politik stellte die amerikanische Forderung dar, den deutschen Konsum und auch die Lohnkosten in Deutschland zu erhöhen. Man erhoffte dadurch amerikanischerseits eine Steigerung des US-Exports und einen Abbau des deutschen Handelsbilanzüberschusses gegenüber den USA¹².

Einen Hauptgrund für die wachsende Distanz zwischen Russland einerseits und den USA und den anderen NATO-Staaten andererseits stellte die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die NATO nach 1999 dar¹³.

1990 hatten der damalige US-Außenminister James Baker und auch Hans-Dietrich Genscher, der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland, versichert, dass an eine Osterweiterung der NATO nicht gedacht sei. Schriftlich wurde

¹² M. Staeck, *Die Außenpolitik der Bush-Administration*, APuZ 37-38/2008, S. 6–11.

¹³ R. Leunig, *op. cit.*, 323f.

das nie fixiert. Zu dieser Zeit bestand ja auch noch der Warschauer Pakt. Es war der freie Wille dieser Staaten sich der NATO anzuschließen. Aber in Russland wurde es als ein Ring angesehen, den die NATO um Russland legen wollte¹⁴.

Obama hatte die Anbindung der Ukraine an die NATO nicht weiterverfolgt. Aber die westlich orientierte Regierung der Ukraine nach 2005 verhandelte über die Assoziation an die Europäische Union. Putin, der inzwischen seine Meinung zur Ukraine und EU geändert hatte, stellte den stärker russisch orientierten ukrainischen Präsidenten Janukowitsch 2013 vor die Alternative: Bei einer Assoziation mit der EU würde es zu einem Stop der Wirtschaftsbeziehungen Russlands mit der Ukraine kommen. Stattdessen bot er der Ukraine eine Mitgliedschaft in der russisch orientierten Eurasischen Gemeinschaft an, womit die Ukraine wieder stärker in die russische Einflussphäre gekommen wäre. Janukowitsch lehnte daraufhin die Assoziation mit der EU ab. Die folgenden Demonstrationen auf dem Maidan in Kiew, die Vertreibung des korrupten Präsidenten und die folgenden Wahlen zeigten, dass die Mehrheit der Ukrainer eine Abkehr vom Westen nicht wünschte. Es kommt schließlich 2016 zur Einleitung der Assoziation der Ukraine mit der EU¹⁵.

Putin war es nicht gelungen, die Ukraine auf die russische Seite zu ziehen. Aber Teilziele schienen ihm erreichbar zu sein. Ein „Tarnkappenkrieg“ (Dau-send/Thumanri) und ein von der Ukraine nicht anerkanntes Referendum führten zur Annexion der Krim durch Russland¹⁶. Hier waren die Unterzeichner des Budapester Memorandums, vor allem die USA, gefordert. Im Namen der G7, also auch der Vereinigten Staaten, sagte der kanadische Premierminister Stephen Harper, dass Russland das Budapester Memorandum verletzt habe. Die Ukraine habe auf die Atomwaffen verzichtet „on the basis of an explicit Russian guarantee of the territorial integrity!“¹⁷ – Antizentralistische, separatistische Bewegungen gegen Kiew im ostukrainischen Donbass führten mit Unterstützung Russlands zur Abspaltung dieses Gebietes von der Ukraine¹⁸.

Die Europäische Union verhängte Sanktionen gegen die ihrer Ansicht nach völkerrechtswidrigen Annexion der Krim, sowohl gegen Privatpersonen wie gegen Unternehmen. Wegen der starken Abhängigkeit europäischer Unternehmen stießen diese Sanktionen auch auf Widerstand in Europa. Die Haltung der USA war bei geringerer wirtschaftlichen Verbindung zu Russland ganz eindeutig. Wir

¹⁴ *Ibidem*, 325ff.

¹⁵ 1999 wurden Polen, Tschechien, Ungarn NATO-Mitglieder, 2004 die baltischen Staaten, Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Slowenien 2009 Kroatien, Albanien.

¹⁶ Spiegel 48, 24.11.2014, S. 34 (künftig Spiegel); R. Leunig, *Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Ukraine*, [In:] *Polska i Niemcy. Wobec przemian na Ukrainie. Polen und Deutschland angesichts des Wandels in der Ukraine*, Rzeszów 2015, S. 11–28, hier 14f (künftig: R. Leunig, *Ukraine*).

¹⁷ Spiegel 27–33; A. Portnov, *Postsowjetische Hybridität „Eurorevolution“*, APuZ 47–48/2014, S. 3–9 hier S. 6 (künftig A. Portnov).

¹⁸ A. Portnov, *op. cit.*; Die ZEIT 49, 27.11.2014, S. 3.

werden die Sanktionen gegen Russlands Finanz- Energie- und Rüstungssektoren vertiefen und ausweiten, so Obama¹⁹. Der US-Präsident wandte sich gegen Waffenlieferungen an die Ukraine, die von republikanischer Seite gefordert wurden. Putin willigte im „Minsker Prozess“, der mit Merkel, dem französischen Präsidenten Hollande und dem ukrainischen Präsidenten Poroschenko ausgehandelt wurde, in einen Waffenstillstand ein, obwohl Russland sicher an einem direkten Zugang zur Krim interessiert war und ist. Die Auseinandersetzungen in der Ostukraine haben trotz des Waffenstillstand- der brüchig bleibt – bisher über 10 000 Menschenleben gefordert. Russland dürfte wegen der Sanktionen vor allem aber auch wegen des Ölpreisverfalls, der den Haushalt des Staates entscheidend trifft, eine Ausweitung des Konfliktes vermeiden haben. Die Chance zur Destabilisierung der Ukraine besteht für Russland weiterhin²⁰.

In der Ukraine-Krise haben sich die politischen Eliten in den USA und Europas wieder angenähert und auch die Administration von Obama hat auf Europa wieder ein größeres Augenmerk gerichtet „trotz der Differenzen, die es im Bereich Wirtschaft, der Freihandelsfrage (TTIP) und der CIA-Spähaffäre gab. Obama sah am Ende seiner Amtszeit in Europa einen wichtigen Partner für die Zukunft der amerikanischen Außenpolitik“²¹. Es stellte sich die Frage, ob angesichts einer gewissen Kooperation in Syrien im Kampf gegen den IS auch in der Ukraine-Frage eine Annäherung zwischen den USA und Russland erfolgen könnte.

USA und Europa: eine neue Ära?

Während die Vereinigten Staaten 2017 in eine neue Präsidentschaft gingen, hatte die Europäische Union eine Vielzahl von Krisen zu bewältigen. Zwar hatte die EU für ihre Arbeit den Friedensnobelpreis erhalten und konnte ihre Entwicklung 60 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge feiern²². Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise in den USA hatten die meisten europäischen Staaten besonders in Südeuropa, sprich Griechenland, mit großen wirtschaftlichen und finanziellen Problemen zu kämpfen. Auch der EURO geriet in Gefahr. Mit einem Spar- und Reformkurs, besonders auf deutsche Drängen hin, einerseits und einer lockeren Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) andererseits, versuchte

¹⁹ Memorandum on Security Assurances, http://www.larouchepub.com/eiw/public/2014/eirv41n08-20140221/34-35_4108.pdf (20.01.2017).

²⁰ F. Schnell, *Historische Hintergründe ukrainisch-russischer Konflikte*, APuZ 47–48/2014, S. 19.

²¹ *Ukraine-Konflikt. USA verschärfen Sanktionen gegen Russland*, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/ukraine-konflikt-usa-russland-sanktionen-putin-trump-us-regierung> (20.01.2017).

²² R. Leunig, *Ukraine*, 21ff.

man der Krise Herr zu werden. Die Arbeitslosigkeit in den südeuropäischen Ländern, vor allem bei der Jugend, stieg gewaltig. Als Folge der Auseinandersetzungen in Syrien kam ein Strom von Menschen nach Europa, vor allem nach Schweden, Deutschland und Österreich. Die EU und die deutsche Regierung hofften auf eine Verteilung der Flüchtlinge auf die anderen EU-Länder. Diese Hoffnung erwies sich als trügerisch. Die Balkanstaaten blockierten den weiteren Durchzug von Flüchtlingen. Eine Regelung mit der Türkei über den Verbleib von Flüchtlingen in diesem Land bleibt umstritten, weil die Türkei als Gegenleistung eine Visafreiheit Richtung EU für ihre Bürger fordert und das Land wegen des autoritären Kurses seines Präsidenten gespalten ist²³.

Das nächste Problem ist der „Brexit“. Nachdem sich die Mehrheit der Briten für ein Ausscheiden aus der Europäischen Union entschieden hat, stehen schwierige zweijährige Verhandlungen Großbritanniens mit der EU an. Schottland hatte sich mehrheitlich für den Verbleib in der EU ausgesprochen und strebt jetzt ein neues Referendum über eine Unabhängigkeit an. Schwierig auch, dass nach einem Ausscheiden Großbritanniens eine EU-Außengrenze zwischen Nordirland und Irland entstünde²⁴.

Als Folge der Wirtschaftskrise, die die nördlichen Staaten der EU allerdings weit besser überstanden haben und der Flüchtlingsproblematik entwickelte sich in vielen EU-Ländern eine Populistisch oft nationalkonservative Strömung in der Bevölkerung. National ausgerichtete und gegen die EU eingestellte Gruppierungen gewannen an Einfluss. Die Ablehnung der EU in Großbritannien geht auf diese nationale Einstellung zurück, aber auch die Politik der Partei Fidesz von Orban des Präsidenten in Ungarn und die Partei Recht und Gerechtigkeit (PIS) in Polen. Hier versucht der Politiker Jaroslaw Kaczynski Staat und Gesellschaft umzuformen, was die EU-Kommission als eine Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit des Landes ansieht²⁵.

Erschwerend kommt hinzu, dass eine Reihe von Wahlen in Europa anstehen. So war Frankreichs Position geschwächt. Bei den Präsidentschaftswahlen hat die Nationalistin Marine Le Pen Zuwächse erzielt, gewonnen aber hat der Proeuropäer Emanuel Macron. Auch in Deutschland stehen Wahlen an, wobei aber Angela Merkel wie auch ihr Konkurrent Martin Schulz eine proeuropäische Linie vertreten. Außerdem haben in Österreich und den Niederlanden nationalistische Parteien trotz Zuwächsen ihre Ziele verfehlt. In Deutschland ist auch verstärkt spürbar, dass junge Menschen, die bisher weitgehend unpolitisch waren, sich jetzt in demokratischen Parteien und für die europäische Integration engagieren. Die bisherige Politik des neuen amerikanischen Präsidenten scheint auch selbst viele Menschen abzuschrecken, die bisher offen populistische

²³ *Ibidem*.

²⁴ Süddeutsche Zeitung Spezial 23.3.2017 (künftig SZ); Das Parlament 11–12, 14.3.2017.

²⁵ SZ 31.3.2017; Salzburger Nachrichten 29.3.2017.

Parolen (Rückgang Unterstützung für Alternative für Deutschland – AfD) in der Bundesrepublik vertreten haben²⁶.

In der Klimapolitik konnten die europäischen Staaten mit der Unterstützung der ausscheidenden Regierung Obama bei der Pariser Klimakonferenz rechnen, als es um die Begrenzung der Erwärmung auf 2 Grad Celsius ging. Umstritten waren in der Europäischen Union die Verhandlungen über eine Freihandelszone zwischen EU und den Vereinigten Staaten. Während europäische Unternehmen und Wirtschaft die TTIP – Verhandlungen begrüßten, weil sie sich wirtschaftlich Vorteile für sich erhofften, gab es großen Widerstand aus verschiedensten Gruppen der europäischen Gesellschaft. Sie fürchteten, dass die Umweltstandards in der Europäischen Union verwässert und genetisch veränderte Produkte in der Europa einziehen würden. Starke Bedenken gab es auch im Hinblick auf private Gerichte, die Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Staaten lösen sollten.

In der Ukraine Krise erhielten die Europäer ungeteilte Unterstützung durch die Vereinigten Staaten – inklusive militärischer Präsenz in osteuropäischen NATO-Ländern ohne dass der Minsker Prozess wirklich umgesetzt wurde. Aber wegen der Krisen, der populistischen und nationalen Bewegungen und der Personalwechsel in den politischen Eliten geht Europa und die Europäische Union geschwächt in die Gespräche und Verhandlungen mit der neuen Regierung in den USA. Europas politische Eliten erwarteten einen Sieg der früheren First Lady und Außenministerin Hillary Clinton im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf. Erstaunt war man aber, welche starke Unterstützung der linke Demokrat Bernie Sanders bei der amerikanischen Jugend erhielt. Eine demokratische Präsidentin Clinton hätte sich wieder stärker Europa zugewandt, eine härtere Linie gegenüber Russland vertreten und wäre auch im Syrien-Konflikt entschiedener aufgetreten. Sie hatte Obama, nach ihrem Ausscheiden aus der Obama-Administration eine zu zögerliche Haltung in Syrien vorgehalten²⁷.

Bei den Republikanern gab es eine Vielzahl von Anwärtern auf eine Kandidatur, darunter auch Jeb Bush, ein weiterer Sohn von Ex-Präsident von George Bush und ehemaliger Gouverneur von Florida. Um so erstaunlicher das Durchsetzungsvermögen von Donald Trump. Als Immobilienmakler und Manager hatte er keinerlei politische Erfahrung und war sicher nicht der Favorit der republikanischen Parteispitze. Mit seinen verbal provokativen Auftritten einer Vielzahl von Tabubrüchen sprach er die „Wutbürger“ in den USA an, die sich entschieden vom Washingtoner Establishment absetzen und keine Clinton oder keinen Bush im Weißen Haus sehen wollten. Die Obama-Regierung hatte zwar die Wirtschaftskrise überwunden, die Arbeitslosigkeit war stark gesunken. Aber viele Menschen in den alten Industriegebieten um die Großen Seen haben schlecht bezahlte und

²⁶ Das Parlament, 3.4.2017; SZ 17.1.2017, 25.2.2017; 29.3.2017; 30.3.2017.

²⁷ R. Leunig, *Beziehungen im Zeitalter neuer Krisen und Spannungen im Bereich der westlichen und russischen Sicherheitspolitik im XXI. Jahrhundert*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe“ 2016, S. 205–226 (künftig, R. Leunig, *Polen*).

unsichere Jobs. Trump gab ihnen die Hoffnung gegen Globalisierung, Illegale und weitere Zuwanderung, dass mit „America first“ wieder bessere Zeiten für die Vereinigten Staaten erreichbar wären. Donald Trump gewann die Mehrheit der Wahlmänner, aber nicht die Mehrheit der Stimmen, ähnlich wie John F. Kennedy gegenüber Richard Nixon. Hier zeigt sich von Beginn eine Schwäche des neuen Präsidenten: Sein absoluter Siegeswille ohne Rücksicht auf die Wahrheit. Ohne jede Grundlage setzte er durch sei Lieblingsmedium Twitter in die Welt, dass 3 Millionen Stimmen gefälscht worden seien. Bei seiner Einführung seien mehr Menschen anwesend gewesen als 2009 bei Obama. Die Administration Obama habe ihn im Wahlkampf abgehört, obwohl der Chef des FBI betonte, dass hierfür keinerlei Beweise vorlägen.

Permanent attackiert er die Medien, die die Unwahrheiten über ihn berichteten. Dabei stützt er sich bei seinen Behauptungen auf rechtsgerichtete Quellen, ohne sie zu überprüfen. Durch die andauernde Medienschelte wird ein wichtiges politisches Korrektiv in seiner gesellschaftlichen Funktion gestört. Entsprechend versuchen die Medien und Teile der Öffentlichkeit Trumps „fake news“ zu widerlegen. Ob das eine große Wirkung bei den Trump-Anhängern erzielt, bleibt eine Frage²⁸. Natürlich ist es zu hinterfragen, ob es richtig ist, Politik stärker auf eine Person zu reduzieren. Aber bei der Machtfülle des US-Präsidenten einerseits und Trumps oft extremen Äußerungen andererseits scheint eine stärkere Konzentration auf eine Person in gewisser Weise gerechtfertigt.

Trump hat seine Wahl auch gewonnen und die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses, weil er sich gegen das Establishment in Washington gewandt hat. Die Auswahl seiner Administration spiegelt dies nicht wieder. Vizepräsident Mike Pence war Gouverneur von Indiana und saß vorher im US MinskerProzess Repräsentantenhaus. Sonst finden sich finanzschwere Ex-Banker wie der Finanzminister Steven Mnuchin, Außenminister Rex Tillerson, früherer Geschäftsführer des Ölkonzerns Exxon Mobil mit beruflichen Russlanderfahrungen, die Generäle, vor allem der Verteidigungsminister James Mattis, der Sicherheitsberater Michael Flynn, der allerdings wegen unwahrer Aussagen über seine Russlandkontakte im Wahlkampf früh abgelöst werden musste und durch den Ex-General Herbe Raymond McMaster ersetzt wurde. Senator Jeff Sessions Senator aus Alabama ist einer der wenigen gestandenen Politiker. Aber auch er ist durch seine Russlandkontakte in die Kritik geraten. Man fragt sich, ob Spitzenkräfte des Wahlkampfes, wie Sessions und Flynn, ohne Kenntnis des Chefs ihre Russlandkontakte gepflegt haben oder dieser gar die Anregung zu den Gesprächen gegeben hat, die auch erpressbar machen könnten. Frauen sind in der neuen Administration kaum vertreten. Betsy de Vos ist Bildungsministerin.

In eine andere Kategorie gehören aus dem Beraterstab die Familienmitglieder Tochter Ivanka und sein Schwiegersohn Jared Kushner. Auch die Präsidentenfrauen wie Hillary Clinton hatten Einfluss auf die Präsidenten. Strategie-

²⁸ ZEIT 23.3.2017.

berater Stephen Bannon, auch er ein ehemaliger Wallstreet Banker, tritt für eine stärker isolationistische Politik der USA und gegen eine globale Ordnungspolitik der Vereinigten Staaten ein. Auseinandersetzungen im Beraterstab hat es bei allen amerikanischen Präsidenten gegeben. Angesichts des US-Einsatzes in Syrien scheinen derzeit Kushner und McMaster bessere Karten zu haben, als Bannon der nicht mehr Mitglied des entscheidenden US-Sicherheitsrates ist²⁹.

Entscheidend für die weitere Verfassungsentwicklung der USA dürfte es sein, dass das höchste amerikanische Gericht der Supreme Court mit der Bestätigung von Neil Gorsuch wieder eine konservative Mehrheit von 5 gegen 4 liberale Richter besitzt. Die Republikaner hatten es im Rahmen ihrer Blockadepolitik seit einem Jahr abgelehnt den Kandidaten von Obama zu bestätigen. Da die Richter am Supreme Court auf Lebenszeit richten, besteht die Aussicht für die Republikaner im Laufe der Amtszeit von Präsident Trump ihre konservative Mehrheit noch weiter ausbauen zu können³⁰.

Mit den Ergebnissen seiner ersten Amtsmonate konnte Trump nicht immer zufrieden sein. Über sein Plädoyer, dass Folter „funktioniert“, gab es Kopfschütteln, nicht nur von Seiten der Menschenrechtler. Erbitterten Streit zwischen den Demokraten und den Republikanern gab es im Repräsentantenhaus über die Untersuchung zu den Verbindungen von Trumps Wahlkampfmannschaft zu Russland³¹. Zwei präsidentielle Erlasse mit denen der Präsident die Einreise aus einigen vorwiegend muslimischen Ländern aus Sicherheitsgründen stoppen wollte, schufen Chaos auf den Flughäfen, erzeugten heftigen Widerstand aus Kreisen der amerikanischen Bevölkerung und wurden schließlich von Gerichten gestoppt. Gleichzeitig gibt es die Absicht des Präsidenten, bis zu drei Millionen illegal in den USA lebende

Migranten abzuschieben, wie er es im Wahlkampf versprochen hatte. Diese Planungen führten zu weiteren Protesten aus der Bevölkerung³². Dem gleichen Ziel, eine illegale Einwanderung aus Mexiko zu verhindern diente der Plan, über 3000 Kilometer eine neun Meter hohe Mauer gegenüber Mexiko zu errichten. Die Rechnung sollte Mexiko bezahlen, was dies natürlich empört ablehnte³³. Hier könnte die Absicht eine Rolle spielen, über Verhandlungen zur North American Free Trade Association (NAFTA) finanzielle Vorteile zu erzielen, die dann für den Mauerbau genutzt werden könnten³⁴.

Ein Fiasko erlebte er neuer Präsident bei seiner im Wahlkampf immer wieder versprochenen Ablösung der von Obama durchgesetzten Gesundheitsreform,

²⁹ Parlament 24.10.2016, Parlament 14.11.2016; 27.12.2016; SZ 8.11.2016.

³⁰ SZ 16.1.2017.

³¹ SZ 28.1.2017; 7.2.2017; 22.2.2017; 27.2.2017; 28.2.2017; 4.3.2017; 11.4.2017; ZEIT 16.2.2017.

³² ZEIT 15.12.2016; New York Times (NYT) 15.3.2017; 31.3.2017; SZ 4.3.2017; 22.3.2017.

³³ SZ 2.1.2017; Salzburger Nachrichten 22.3.2017.

³⁴ SZ 27.1.2017; 9.3.2017.

die trotz aller Schwächen Millionen Amerikanern eine Versicherung ermöglicht hatte. Viele Abgeordnete der Republikaner, die um ihre Wiederwahl fürchten, wenn soziale Errungenschaften wieder abgeschafft würden, sperrten sich. Der Sprecher der Republikaner, Paul Ryan, vermochte viele Abgeordnete nicht zu überzeugen. Die Mehrheit der Partei in der Kammer zog erst bei einer zweiten Fassung. Trump hat aber die Reform des Gesundheitssystems nicht aufgegeben. Die Medien bezeichneten Trump nach dieser Niederlage als „politischen Amateur“. Sein von ihm selbst aufgerichtetes Image als großartiger „Dealmaker“ ist heftig angekratzt³⁵. Aussicht der Republikaner muss die Steuerreform ein Erfolg werden. Trump möchte die Unternehmenssteuer senken, die in den USA höher ist als in Deutschland oder Großbritannien, von Irland ganz zu schweigen. Hier würden die Demokraten im Kongress wahrscheinlich mitziehen. Der Präsident hatte im Wahlkampf versprochen, vor allem den Mittelstand zu fördern. Ryan hat jetzt den Plan, durch eine Grenzausgleichssteuer nicht die Importe steuerlich zu begünstigen sondern die Exporte. Ein vorläufiger Haushaltsplan des Präsidenten sieht eine zehnprozentige Steigerung der Militärausgaben vor, Ausgaben für Grenzsicherung und Infrastruktur und Kürzungen bei Umwelt, Sozialausgaben und internationalen Aufgaben. Aber jetzt entfallen die Mittel, die durch die vorhergesehenen Kürzungen bei der Gesundheitsreform erzielt werden sollten. Der Haushalt bleibt auch bei den Republikanern umstritten³⁶. Nach drei Monaten im Amt häufen sich für Trump die politischen Misserfolge, was sich auch in den fallenden Zustimmungsraten für den Präsidenten niederschlägt aber anscheinend weniger bei den eigenen Wählern.

Wird die amerikanische Politik isolationistisch?

George W. Bush hat die NATO in seinem Kampf gegen die „Axis of evil“ in Afghanistan benutzt und versuchte diese multilaterale Organisation in der Ukraine gegen Russland vorzuschieben. Er fand willige Partner im Krieg gegen den Irak, ohne ihnen Mitsprache zu gewähren. Obama hielt sich sehr viel stärker zurück, stoppte alle Versuche zur Ausdehnung der NATO gegenüber der Ukraine. Er war allerdings bereit, mit den Partnern Sanktionen gegen Russland in der Krimkrise einzuführen. Er zeigte auch militärische Präsenz bei der Furcht der ostmittel-europäischen Partnern vor einem Ausgreifen Russlands. Donald Trump möchte den Einzug von Menschen und Waren in die USA limitieren, um mit „America First“ das eigene Land wirtschaftlich zu stärken und vor illegalem Zuzug und terroristischen Anschlägen zu schützen. International ist sein Ansatz binational. Als ehemaliger Immobilienmakler möchte er jeweils einen „deal“ mit nur einem Partner machen. Internationale Organisationen und multilaterale Verträge lehnt

³⁵ ZEIT 9.2.2017; SZ 14.11.2016; 6.2.2017; 22.2.2017; 24.2.2017; 7.3.2017; 18.3.2017.

³⁶ ZEIT 9.3.2017, S20.3.2017; 12.4.2017.

er ab oder versteht sie wohl auch nicht, wie das Trumps verbale Attacken auf die nordamerikanisch Freihandelszone NAFTA, die NATO und die Europäische Union zeigen.

Wegen der vielen Widersprüche zwischen Aussagen und Handeln von Trump im Wahlkampf und jetzt als Präsident wird oft auf die „Unberechenbarkeit als Methode“ hingewiesen, was ihn einerseits besonders wichtig aber andererseits seine Politik auch zu einer möglichen Gefahr macht. Wird er Amerikas Anspruch auf globale Führerschaft völlig aufgeben. Die New York Times spricht von „The President’s Island Mentality“ oder ist der punktuelle Raketenangriff im Irak – der mehr emotional als strategisch bedingt erscheint – aber doch polyvalent und eine Fortsetzung früher amerikanischen Machtpolitik? Es kann nicht nur als Warnzeichen an Russland und Iran verstanden werden, die den syrischen Präsidenten Assad stützen. Trump hat sich zudem immer wieder kritisch mit dem Atomvertrag mit dem Iran auseinandergesetzt, für den sich Obama stark gemacht hatte. Allerdings sagen die internationalen Inspektoren, dass sich Iran bisher strikt an die Auflagen dieses Vertrages hält. Dieser amerikanische militärische Angriff in Syrien kann aber auch als Warnung an Nordkorea gelten und gleichzeitig eine Mahnung an China, gegen die Atomare Aufrüstung seines Partners Nordkorea anzugehen. Allen Beteiligten ist klar, dass die bisherige amerikanische Politik einen stark provisorischen Charakter trägt und von einer Strategie noch nicht gesprochen werden kann³⁷.

Internationale Politiker drängen nach Washington, um Trump und die oft als zwiespältig empfundene Politik der amerikanischen Administration besser zu verstehen, einschätzen zu können und Einfluss auf Trump auszuüben. Der israelische Ministerpräsident Benjamin Netanyahu, erfreut über die Wahl Trumps und seine Kritik an Iran, erhoffte sich Unterstützung für israelische Siedlungspläne auf palästinensischem Gebiet. Hierzu gab es aber auch zurückhaltende Äußerungen des US-Präsidenten. Von der israelischen Regierung wurde es aber begrüßt, dass es Planungen der US-Administration zur Verlegung der US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem gilt. Dies brächte die bisherige amerikanische Unterstützung der Zwei-Staaten Theorie für Israel und Palästina an ihr Ende³⁸.

Die britische Premierministerin Theresa May nutzte die Chance, den US-Präsidenten früh zu treffen. Nach der Entscheidung in Großbritannien die Europäische Union mit dem „Brexit“ zu verlassen, wollte sie die besondere und traditionelle Verbindung ihres Landes mit den USA wieder stärken. Sie stieß dabei auf Gegenliebe bei Donald Trump. Bei ihrem Besuch pries er den Brexit als „wunderbare Sache“, hatte er doch früher gesagt, das dem Beispiel Großbritanni-

³⁷ ZEIT 26.3.2017; Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 27.3.2017; SZ 25.3.2017; 27.3.2017.

³⁸ ZEIT 26.10.2017; 2.2.2017; 16.3.2017; 12.4.2017; New York Times 10.3.2017 (künftig NYT); SZ 21.1.2017; 6.2.2017; 17.3.2017; 6.4.2017; 9.4.2017; 12.4.2017; 16.4.2017; 21.4.2017; Frankfurter Allgemeine Zeitung (künftig FAZ) 31.3.2017.

ens weitere EU-Länder folgen würden und die EU als bloßes Vehikel deutscher Interessen bezeichnet³⁹.

Die Europäische Union hat eine Vielzahl von Problemen gleichzeitig zu bearbeiten: Von der Wirtschafts- und Finanzkrise mit der folgenden Arbeitslosigkeit und Verschuldung vor allem in den südeuropäischen EU-Staaten, die Flüchtlinge, der zu verhandelnde Brexit Großbritanniens, der wachsende Populismus und die Anti-EU Haltung in fast allen EU-Staaten. So sehen die politischen Eliten in allen EU-Staaten die Unberechenbarkeit der neuen US-Administration, Hinwendung zu „America First“ verbunden mit Kritik an der Europäischen Union und einer protektionistischen Ausrichtung der SA als eine zusätzliche Gefahr. Nachdem Trump schon früh die ostasiatische Freihandelszone (TPP – Trans Pacific Partnership) verlassen hatte, gibt es keinerlei Aussicht für eine Fortführung der Verhandlungen, der auch in Europa umstrittenen nordatlantischen Freihandelszone (TTIP). Der finanzielle Rückbau des US-Außenministeriums scheint die Abkehr von einer globalen amerikanischen Außenpolitik zu bestätigen⁴⁰.

Paradoxerweise sind viele demokratische US-Präsidenten, von Kennedy über Clinton bis Obama in Europa sehr freudig begrüßt worden, obwohl ihr Einsatz für Europa gegenüber anderen Prioritäten zurücktrat. Es sind eher republikanische Präsidenten – von George W. Bush abgesehen – die zwar in Europa weniger angesehen waren – aber für Europa entscheidender wurden, zuletzt George Bush, ohne dessen Einsatz die deutsche Einigung nicht zustande gekommen wäre⁴¹.

Die Nationalisten und Populisten in der Europäischen Union haben die Wahl von Donald Trump zwar meist begrüßt. Aber die oft haltlosen Aussagen des neuen amerikanischen Präsidenten haben vielen Europäern doch die Augen für eine bedenkliche Politik geöffnet. Wahlen in Österreich, den Niederlanden und zuletzt Frankreich haben den Nationalisten und Anti-Europäern noch Zuwächse aber bisher keinen politischen durchbruch gebracht. Im Gegenteil! Gerade die Ablehnung der jetzigen amerikanischen Politik scheint auch in der Bevölkerung ein stärkeres Bewusstsein für die Notwendigkeit und die positiven Ergebnisse des geeinten Europas zu erzeugen („Pulse of Europe“). Hinzu kommt, dass die Problematik der Flüchtlinge etwas zurücktritt und sich die ökonomische Situation etwa in Spanien und Frankreich, bessert⁴².

Inzwischen gibt es auch differenziertere Aussagen von Donald Trump über die Europäische Integration. Er lobte die Mitgliedsstaaten der EU, die nach dem

³⁹ SZ 16.11.2016.

⁴⁰ *Europäische Union: Trump plädiert für ein starkes Europa*, [https://de.yahoo.com/nachrichten/trump-plädiert für starkes Europa](https://de.yahoo.com/nachrichten/trump-plaedierte-fuer-starkes-europa) (21.04.2017).

⁴¹ ZEIT 16.2.2017; SZ 14.1.2017; 30.3.2017; 14.2.2017; 28.2.2017 (Joschka Fischer) 11.3.201; 16.3.2017; NYT 9.12.2016.

⁴² SZ 19.1.2017.

Brexit – Votum der Briten im Sinne der Zusammenarbeit „gute Arbeit“ leisteten und es bestehe jetzt ein „anderer Geist des Zusammenhalts“⁴³.

Bei Obamas Außenpolitik spielten weder Europa noch Deutschland eine herausragende Rolle. Die USA wünschten eine stärkere Ausgabenpolitik der deutschen Regierung, um das US-Außenhandelsdefizit zu verringern. Aufregung gab es über die amerikanische Ausspähung in Deutschland, die auch das Mobiltelefon der Kanzlerin betraf. Aber die deutschen Geheimdienste kooperierten ebenfalls mit den USA und wurden selbst international gegenüber Partnern aktiv. Bei den Verhandlungen über die atlantische Freihandelszone gab es von beiden Seiten keine wirklichen Fortschritte. Die europäischen und besonders die deutsche Seite waren kritisch gegenüber privaten Gerichten bei Streitfällen und wollten diese durch öffentliche Gerichte ersetzt sehen. Mit Kanada schloss die EU nach langen Diskussionen das CETA-Freihandelsabkommen. In der der Umweltpolitik zogen USA und Deutschland bei der Pariser Klimakonferenz an einem Strang. Zum Ende seiner Amtszeit lobte Obama Merkel aus herausragende Partnerin als „verlässliche und standfeste“ Verbündete.

Die Wahl Donald Trumps stieß in Deutschland auf unterschiedliche Reaktionen: Zurückhaltung und Unsicherheit auf der einen Seite. Das Gericht wird nicht so heiß gegessen wie es gekocht wurde (Finanzminister Schäuble), setzt damit auf die Lerneffekte der US Administration in komplexen internationalen Zusammenhängen. Die deutsche Linke begrüßte die Zurückhaltung des neuen Präsidenten gegenüber der NATO, Auch die populistische Alternative für Deutschland auf der rechten Seite des politischen Lagers fand die Schließung der amerikanischen Grenze und den Einreisebann gegenüber einigen Ländern mit mehrheitlich Muslimen positiv. Während Trump die Flüchtlingspolitik der Kanzlerin im Wahlkampf scharf verurteilte, kritisierte Merkel wiederum das Einreise-Dekret der neuen Regierung, das auch viele Deutsche mit Doppelpass an der Einreise in die USA hinderte. Den politischen Eliten in Deutschland wie auch anderen EU-Ländern wurde klar, dass Europa verstärkt seine eigenen Interessen vertreten und die eigene Sicherheit garantieren müsse⁴⁴.

Die US-Reise der deutschen Kanzlerin, im März 2017, wurde von deutscher Seite nicht mit großen Erwartungen verknüpft, da es um ein Verstehen der neuen Administration gehe und Merkel ihre grundsätzlich positive Einstellung zur Politik der USA auf den Prüfstand stellen müsse. Sie versuchte die deutschen Positionen in der NATO-Frage und bei der Wirtschaftspolitik deutlich zu machen. Sie reiste mit deutschen Wirtschaftsvertretern an. Sie sollten zeigen, dass ihre Unternehmen auch in den USA ein „Job.Motor“ seien und stellten die duale Ausbildung in ihrer Verbindung von Theorie und Praxis im Betrieb vor, die den

⁴³ ZEIT 23.2.2017; 23.3.2017; 6.4.2017; NYT 3.3.2017; Bocholter Borkener Volksblatt, (künftig BBV), 25.4.2017.

⁴⁴ SZ 18.11.2016; 8.3.2017.

Auszubildenden in Deutschland aber in ihren Firmen in den USA bessere Berufschancen gebe.

Trump betonte die Notwendigkeit eines „fair trade“. Damit meinte er eine Balance zwischen Export und Import und zielte damit auf die hohen deutschen Exportüberschüsse gegenüber den Vereinigten Staaten. Sicher war Trump auch an den Erfahrungen der deutschen Kanzlerin mit dem russischen Präsidenten Putin und der russischen Politik interessiert. Merkel hatte Trump versichert, dass Deutschland seine NATO-Verpflichtungen wie vereinbart von derzeit 1,2 Prozent des Bruttoinlandprodukts bis 2024 auf 2,0 erhöhen werde. Aber Trump schrieb nach dem Besuch auf seinem Lieblingsmedium Twitter: „Deutschland schuldet der NATO riesige Summen und die Vereinigten Staaten müssen besser für ihre mächtige und kostspielige Verteidigung bezahlt werden, die sie Deutschland bieten“⁴⁵.

Polen und die baltischen Staaten sind in besonderem Maße über die zukünftige amerikanische Sicherheitspolitik verunsichert, da sie ein weiteres Ausgreifen der russischen Politik in ihre Region befürchten. Das gilt in hohem Maße für Polen, das die Verbindung zu den USA: immer für absolut wichtig hielt. Polen hat sich nicht nur in Afghanistan, sondern auch im Irak an die Seite der USA gestellt, obwohl sie bis heute auf eine Aufhebung der Visapflicht bei USA-Reisen für ihre Bürger wartet. Die polnische Regierung von Recht und Gerechtigkeit (PIS) hatte auch in der Europäischen Union auf eine Kooperation mit Großbritannien gegen die Achse Berlin-Paris gesetzt und ist jetzt hierbei durch den zukünftigen EU-Austritt Großbritanniens betroffen. Gleichzeitig kritisiert die EU-Kommission den ihrer Ansicht nach vorgehenden Abbau der Rechtsstaatlichkeit in Polen. Donald Tusk, früherer polnischer Ministerpräsident, wurde trotz der Ablehnung durch die PIS-Regierung in seine Amt als Ratspräsident der Europäischen Union bestätigt. Die polnische Regierung befürchtet eine Annäherung des neuen US-Präsidenten an Russland und verliert gleichzeitig mit Großbritannien einen erhofften Partner in der EU⁴⁶.

Das Verhältnis Obama-Putin war auch vor der Krimkrise belastet. Im Wahlkampf erhielt Obama Hinweise von seinen Geheimdiensten, dass von russischer Seite Hacker versuchte der Demokratin Hillary Clinton zu schaden und Trump zu stärken.

Offensichtlich glaubte man russischerseits, dass Clinton eine stärker antirussische Politik betreiben würde als Trump. Obama ordnete mit Anweisung russischer Diplomaten und Einreiseverboten Strafmaßnahmen gegen Russland an. Ob die russische Einflussnahme irgendwelchen Einfluss auf die Wahlscheidung in den USA hatte, ist fraglich⁴⁷.

⁴⁵ ZEIT 17.11.2016; 24.11.2016; SZ 31.1.2017.

⁴⁶ SZ 11.3.2017; 4.3.2017; 18.3.2017; 26.4.2017; BBV 30.3.2017.

⁴⁷ R. Leunig, *Polen*, 05–226; SZ 3.3.2017.

Trump hatte sich wiederum im Wahlkampf positiv über Putin geäußert. Er sei ein starker „leader“ und er hoffe, dass er bald sein „neuer bester Freund“ werde. Komplimente, die Putin zurückgegeben hatte. Als Präsident geriet Trump in große Schwierigkeiten, da sowohl sein kurzzeitiger Sicherheitsberater Michael Flynn als der Justizminister Jeff Sessions im Wahlkampf Russlandkontakte hatten. Flynn wurde durch McMaster ersetzt, weil er gegenüber dem Vizepräsidenten über diese Kontakte die Unwahrheit gesagt hatte. Er hatte außerdem verschwiegen, dass er von russischer Seite Geld erhalten hatte. Trump bestritt es vehement, auf Grund seiner eigenen Russland-kontakteierpressbar zu sein. Aber die Zweifel gegenüber ihm und seinem Team bleiben und die Ermittlungen des FBI in dieser Frage gehen weiter⁴⁸.

Der amerikanische Raketenangriff in Syrien veränderte die Sicht der russischen Politik auf die Vereinigten Staaten. Putin, Verbündeter des syrischen Präsidenten Assad, auf dessen Konto nach amerikanischer Sicht der Chemieangriff auf die eigene Bevölkerung ging, beklagt⁴⁹, dass sich das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten entscheidend verschlechterte habe. Aus militärischer Sicht machte der syrische Angriff auf die eigenen Bevölkerung keinen Sinn. Wollte Assad einen Keil zwischen Washington und Moskau treiben, um Russland noch einseitiger an sein Regime zu binden? Die Informationen aus dem Weißen Haus sind widersprüchlich. Der Kampf gegen den Islamischen Staat habe oberste Priorität, nicht eine Vertreibung Assads. Außenminister Tillerson aber schien eine Strategie anzukündigen, die an die traditionelle amerikanische Außenpolitik anknüpfte: „Wir verschreiben uns wieder dem Ziel, jeden in der ganzen Welt zur Rechenschaft zu ziehen, der Verbrechen an Unschuldigen verübt“. Die etwaige Hoffnung der amerikanischen Politik, Putin möge sich von Assad distanzieren, erfüllten sich nicht. Kritiker des amerikanischen Präsidenten vermuteten wiederum, dass die antisyrische und damit auch antirussische Aktion mit dem Raketenangriff von der möglichen Verstrickung des eigenen Teams in Russlandkontakten im US-Wahlkampf ablenken sollte: Ähnlich war es bei William Clintons außenpolitischer Aktion zur innenpolitischen Entlastung⁴⁹.

Vor allem die baltischen Staaten und Polen sind durch Trumps unklare Haltung zu Russland verunsichert, da sie ein Ausgreifen des großen Nachbarn in ihre Region befürchten. Ist die Garantie der Nato für sie nicht mehr viel wert? Auch der zukünftige Brexit wird Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik haben, weil Großbritannien bisher die stärkste Militärmacht in der EU ist. Zwar ist Großbritannien weiterhin aktives Mitglied der NATO. Aber sicher erfordert die sicherheitspolitische Herausforderung durch Russland verstärkte militärische Anstrengungen für Deutschland, Frankreich und die übrigen europäischen NATO-Staaten. Eine gemeinsame Europäische Armee – schon weit früher diskutiert – wird wieder Thema. Obwohl in der NATO das gegenseitige Sicherheitsverspre-

⁴⁸ SZ 12.12.2016; 31.12.2016.

⁴⁹ SZ 9.1.2017; 1.1.2017; 14.3.2017; 11.4.2017.

chen entscheidend ist, wird es in Zukunft eine stärkere Regionalisierung geben, da die südeuropäischen Staaten der NATO in ihren Interessen stärker auf das Mittelmeer und den Nahostraum ausgerichtet sind⁵⁰.

Die amerikanische Regierung möchte die Militärausgaben um fast 10 Prozent aufstocken. Gleichzeitig hat Trump immer wieder betont, dass die NATO „obsolet“ sei. Dabei war schon früh deutlich, dass er dabei weniger die sicherheitspolitische Strategie als die militärisch-finanzielle Lastenverteilung meinte. War es doch eine alte Forderung der USA nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, dass die europäischen NATO-Partner zu wenig militärisch-finanzielle Leistungen erbrächten. Klage bestand von Clinton bis Obama⁵¹.

Die NATO-Partner hatten festgelegt, das bis Mitte der 2020er Jahre zwei Prozent des Bruttoninlandproduktes (BIP) von jedem Land aufgebracht werden sollte. In der Tat deserreichen in Europa nur Großbritannien, Estland, Polen, Griechenland und Frankreich in etwa diese Marke. Deutschland hinkt mit 1,2% des BIP (37 Milliarden EURO) weit hinterher. Die USA bringen 3,62% ihres BIP für die Rüstung auf, Russland 4–5% mit starker Steigerungsrate. Die NATO insgesamt bringt 90 Milliarden für Rüstung auf, Russland 66 Milliarden. Da die Beschaffung in Europa national läuft, gibt es in den europäischen NATO-Staaten 17 Typen von Kampfpanzern in den USA nur einen, wodurch sich die Kosten entsprechend erhöhen.

Trump wiederum hat sich inzwischen klar zum westlichen Verteidigungsbündnis bekannt. Er betonte aber, dass größere Verteidigungsanstrengungen im Kampf gegen den Terror und höhere Militärausgaben der Partner erforderlich seien. Schon Obama hatte ein rotierendes Bataillon entsandt, was zur Beruhigung der baltischen und polnischen Bevölkerung gegenüber dem russischen Militäraufmarsch beitrug. Sollte Trump diese sicherheitspolitische Haltung beibehalten, hätte er einen Schwenk in Richtung der bisherigen politischen Linie der USA vollzogen und die alleinige Konzentration seiner Politik auf die Vereinigten Staaten aufgegeben. In Deutschland gab es zu dem 2%-Ziel Diskussionen. Außenminister Sigmar Gabriel stellte die Frage, ob es die europäischen Nachbarn positiv sähen, wenn Deutschland seine Rüstung auf dann über 60 Milliarden EURO brächte. Aber die meisten Parteien in Deutschland erkennen an, dass größere Anstrengungen unternommen werden müssen, um mit den USA eine neue „Geschäftsgrundlage“ zu erreichen. In der Nordkorea-Frage hat Trump zwar davon gesprochen, dass es zu einem „groß, großen Konflikt“ kommen kann und eine Flotte in koreanischen Gewässer geschickt. Aber die amerikanische Politik hofft, das Land, auch mit chinesischer Vermittlung und einem Gesprächsangebot vom Atomrüstungskurs abzubringen⁵².

⁵⁰ NYT 21.4.2017; SZ 10.4.2017; 11.4.2017; 12.4.2017; 13.4.2017.

⁵¹ Neue Zürcher Zeitung 1.4.2017; ZEIT 9.2.2017; 31.3.2017; SZ 21.11.2016; 3.3.2017; 16.2.2017; NYT 17.3.2017.

⁵² ZEIT 23.2.2017; SZ 16.2.2017; 22.2.2017; 14.3.2017; 2.3.2017.

Ein Ende des Freihandels?

Mit mehreren Ansätzen versucht der amerikanische Präsident seine Vorstellungen von „America First“ mit einem Aufschwung der U-Wirtschaft und der Schaffung von festen Arbeitsplätzen zu erreichen. Ein Punkt war der bisher an Gerichten gescheiterte „travel ban“ gegenüber einigen vorwiegend muslimischen Ländern, der nicht nur der Abwehr eines möglichen Terrorismus galt. Wichtig ist Trump die Abschiebung von legal in den USA Lebenden: Schätzung 11 Millionen Menschen. Viele seit Jahrzehnten in den USA Lebende ohne gültiges Aufenthaltsrecht sind verunsichert. Nicht nur Menschenrechtler, sondern vor allem auch Wirtschaftskreise fürchten um ihre Arbeitskraft. Auch Arbeits-Visa von benötigten Fachkräften werden von der US-Administration schärfer überwacht, um Amerikanern diese Stellen zu sichern. Der Mauerbau, mit dem Trump den Zuzug von illegalen Einwanderern aus Mexiko stoppen wollte, wird immer mehr zu Illusion. Die Mexikaner weigern sich natürlich dafür zu zahlen und im Kongress gibt es nicht die dafür notwendige Unterstützung im Streit über den Haushalt, wo erste Kosten dafür vorgesehen waren⁵³.

Trump versucht durch direktes Gespräch und Druck auf Firmen, sie von Investitionen außerhalb der USA abzuhalten und sie für Produktion in den Vereinigten Staaten zu gewinnen. Hinderlich für seine Politik ist es, dass die US-Notenbank Federal Reserve wegen einiger positiver Faktoren, wie fast vollständiger Beschäftigung, Inflationsrate und Wachstum, die Leitzinsen weiter anhebt. Dadurch werden Investitionen in den USA behindert. Die Dollarstärke auch gegenüber dem EURO lässt Firmen weiter an eine Ansiedlung außerhalb der USA denken⁵⁴.

Mit einer Steuerreform möchte die US-Administration den amerikanischen Firmen helfen Sie sollen nur noch 15 Prozent statt bisher 35 Prozent Steuern bezahlen. In Deutschland fallen 25 Prozent Steuern für die Unternehmer an. Diese Reform würde zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit der US Firmen führen. Mit einer Reduzierung der Gewinne von US-Betrieben im Ausland sollen die Firmen außerdem ihre Politik umpolen. Die in Europa besonders gefürchtete Grenzausgleichssteuer soll entfallen. Kritiker merken dazu an, dass die Verschuldung der USA sich, noch weiter erhöhen werde, da auch die erhofften Einsparungen bei der Gesundheitsreform sich bisher nicht realisieren lassen⁵⁵.

Der amerikanische Präsident hat den früheren Öllobbyisten und Leugner des von Menschen gemachten Klimawandels, Scott Pruitt, zum Leiter der Umweltbehörde gemacht. Entsprechend will Trump die von Obama eingeführten

⁵³ SZ 29.11.2017; 21.3.2017; 22.2.2017; 26.2.2017; 24.4.2017; SZ 20.4.2017; 3.5.2017.

⁵⁴ A. B. Denison, *Amerika, Deutschland und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen*, APuZ 671 (18) 2017, S. 29–35. ZEIT 8.12.2016; SZ 14.1.2017; 28.3.2017; 20.4.2017; 27.4.2017; 2.5.2017.

⁵⁵ NYT 24.3.2017; ZEIT 30.3.2014; SZ 3.2.2017; 3.3.2017.

Regulierungen bei der Energiegewinnung lockern. Kohle und Öl sollen unabhängig von Umweltschutzbedenken wieder in den Mittelpunkt rücken und auch durch Naturschutzgebiet werden Energiepipelines führen. Viele US-Staaten und Einzelunternehmen haben sich inzwischen auf alternative Energien umgestellt und die Beschäftigung bei Kohle sinkt, bei Solar- und Windenergie steigt. Unabhängig von Entscheidungen in Washington schreitet die Energiewende vor allem auf lokaler Ebene voran. Das von Obama und auch von der chinesischen Regierung 2015 beschlossene Pariser Klimaabkommen hat Trump als „schlechten Vertrag“ bezeichnet. Die verstärkte US-Förderung von Energie bringt die Organisation der erdölproduzierenden Länder OPEC in Schwierigkeiten. Ihre „Förderbremse“ wird nicht zu einer erhofften Ölpreissteigerung führen. Die bisher erfolgten Maßnahmen der US-Administration könnten zu einem gewissen, Aufschwung der US-Wirtschaft beitragen bei gleichzeitiger zusätzlicher Verschuldung des amerikanischen Staates. Allerdings zeigt die Wirtschaft derzeit deutliche Schwächen⁵⁶.

Nach siebenjährige Verhandlungen ist das Freihandelsabkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) der EU mit Kanada unterzeichnet worden. Die Verhandlungen der EU über ein Freihandelsabkommen mit den USA (TIIP) erzielte auch in der Regierungszeit Obamas keine wirklichen Fortschritte, da auf beiden Seiten große Bedenken bestanden. Trump bekannte sich schon in seinem Wahlkampf mit der „America First“ Parole zum Protektionismus und gegen Freihandel. Sofort nach Amtsantritt beendete er das, unter Obama ausgehandelte Freihandelsabkommen TPP mit Ostasien. Jetzt ist der Weg für China frei, eine dominierende wirtschaftliche Rolle in Ostasien zu spielen. Um ein Zeichen gegen den Protektionismus zu setzen, verhandelt die EU jetzt mit Japan über ein Freihandelsabkommen. Bei verschiedenen Treffen der G 20 Staaten hat es der der US-Finanzminister Steven Mnuchin immer vermieden, sich für den Freihandel auszusprechen. Nachdem Trump es verstanden hat, dass er nicht mit europäischen Einzelstaaten, sondern nur mit der Europäischen Union als Ansprechpartner verhandeln müsse, gibt es in der US-Administration Anzeichen für ein Abkommen zwischen der EU und den USA. Ist das nun ein Wandel der amerikanischen Politik oder nur eine List, um die amerikanischen nationalen Interessen besser durchsetzen zu können, wie da dem Immobilienmakler durchaus vertraut ist. Ein Hinweis für einen gewissen Wandel zeigt Trumps Haltung zur Freihandelszone mit Kanada und Mexiko (NAFTA). Er hatte diesen Vertrag stets als „desaster“ bezeichnet. Jetzt will er dieses Abkommen nicht mehr aufkündigen, wie bisher immer gedroht, sondern darüber neu verhandeln⁵⁷.

Schon die Regierung Obama hatte wegen des deutschen Handelsüberschusses gegenüber den US Druck auf die deutsche Regierung ausgeübt, mehr auszugeben und sich für höhere Löhne in Deutschland einzusetzen. Für die Ad-

⁵⁶ ZEIT 27.3.2017; 27.4.2017; 23.2.2017.

⁵⁷ NYT 2.4.2017; Salzburger Nachrichten 28.3.2017; 30.3.2017; 17.11.2016; 28.3.2017; 29.3.2017; 1.4.2017; der Standard in: SZ 31.3.2017; ZEIT 27.4.2017.

ministration Trump wird das US-Handelsdefizit zu einem zentralen Thema seiner Wirtschaftspolitik, da er es als „unfair“ betrachtet. Besonders China, Japan und Deutschland geraten dabei in das Zentrum der amerikanischen Kritik. China hatte Trump Dumping und Währungsmanipulation vorgeworfen. Inzwischen ist er gegenüber dem ostasiatischen Land zurückhaltender, da er im Konflikt mit Nordkorea auch auf eine Vermittlerrolle China hofft⁵⁸.

Mit 60 Milliarden EURO entfällt fast die Hälfte des EU-Handelsüberschusses gegenüber den US auf Deutschland. Deutschland verweist auf seine besondere Wettbewerbsfähigkeit in der internationalen Wirtschaft (Schäuble) und kontert den amerikanischen Vorwurf, Deutschland manipulierte den EURO-Kurs und habe dadurch besondere Verkaufschancen auf dem US-Markt im Verhältnis zum starken Dollar. Die Bundesregierung entgegnet, dass die Europäische Zentralbank EZB den Geldkurs steuere. Der EZB-Kurs mit billigen Zinsen und günstigen EURO-Kurs zielt auf die gesamte Europäische Union. Aber Deutschland profitiert hier besonders für seinen Export wie von dem Aufschwung der Weltkonjunktur und dem Abschwung der Rohstoffpreise. Die Löhne in Deutschland sind nicht so stark gestiegen, dass der Konsum stark angeheizt worden wäre. Investitionen werden von deutschen Unternehmen oft im Ausland getätigt, weil die Lohnkosten dort günstiger sind. Die Haushaltsüberschüsse in Deutschland werden stärker in den Abbau von Schulden als in staatliche Investitionen gesteckt. Auch die Chefin des internationalen Währungsfonds IWF, Christine Lagarde, hat sich über die Höhe des deutschen Handelsüberschusses besorgt gezeigt⁵⁹.

Trump lässt jetzt alle Handelsbeziehungen der USA auf etwaige Ungleichgewichte prüfen. Erste Strafzölle wurden auf kanadische Holzimporte und auf europäischen Stahl angeordnet. Von einer Grenzausgleichssteuer – Entlastung US-Exporte, Belastung Importe – scheint man in der amerikanischen Administration derzeit aber abzusehen. EU-Strafzölle auf US-Stahl machen keinen Sinn, da Europäer kaum Stahl aus den USA importieren und sie würden nicht der europäischen Politik des Freihandels entsprechen. Die EU könnte die USA bei der Welthandelsorganisation verklagen, da Strafzölle gegen das Prinzip der WTO verstoßen. Trump hatte sich – wie meist bei internationalen Organisationen – sehr kritisch zur WTO geäußert. Die USA könnten – wie von Trump angedroht – die WTO verlassen. Dann würden die Vereinigten Staaten nicht mehr von den niedrigeren Zöllen der 160 WTO-Staaten profitieren. Die amerikanischen Unternehmen müssten ihre Produkte beim Export mit höheren Zöllen belasten lassen⁶⁰.

Als Präsidentin der G20, in dem zwei Drittel der Weltbevölkerung und er Weltwirtschaftskraft zusammengefasst sind, haben Angela Merkel und die eu-

⁵⁸ NYT 7.4.2017; Das Parlament 14.11.2017; ZEIT 27.4.2017; SZ 25.10.2016; 28.10.2016; 17.11.2016; 21.3.2017; 22.3.2017; 28.4.2017.

⁵⁹ NYT 29.11.2016; 10.3.2017; SZ 18.1.2017; 11.3.2017; 8.4.2017.

⁶⁰ NYT 7.4.2017; 21.4.2017; SZ 2.2.2017; 10.2.2017; 18.4.2017; 19.4.2017; 20.2017; 24.4.2017.

ropäischen politischen Eliten die besondere Aufgabe, Kompromisse im Sinne des Freihandels zum Vorteil der USA, der Europäischen Union und der anderen WTO-Staaten zu finden. Damit steigt auch der Konsum – auch amerikanischer Produkte in der EU. Der EUR kann stärker werden und damit geht der europäische Exportvorteil zurück. Deutscherseits wird es wichtig sein, dass von den Überschüssen des Bundeshaushalts ein größerer Anteil in Investitionen verwendet wird, auch wenn der deutsche Finanzminister darauf hinweist, dass wegen des hohen deutschen Altersdurchschnittes die Schulden abgebaut werden müssen, um die nachfolgende Generation nicht zu sehr zu belasten⁶¹.

Perspektiven der transatlantischen Beziehungen

Die schwierige Bewältigung der vielfachen wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Krisen der Europäischen Union nehmen die europäischen Politiker schon voll in Anspruch. Die kritische Haltung vieler Bürger, wie zuletzt sichtbar bei Wahlen und Referenden nicht nur in Großbritannien, aber auch in Frankreich, Österreich, den Niederlanden und Deutschland gegenüber der EU machen die Integrationsarbeit nicht leichter. Die Europäische Kommission vermag in diesen Krisen derzeit nicht die Leuchtkraft zu erzeugen, um den europäischen Bürger stark in seine Arbeit einzubinden.

Dies führt sicher auch in den Vereinigten Staaten zu einer Geringschätzung der europäischen Institutionen. Es gilt in besonderem Maße für den US-Präsidenten, der multinationalen Organisationen generell mit großem Misstrauen begegnet. Dies trifft die Vereinten Nationen genauso wie NAFTA, NATO, EU und die WTO. Sein Denken ist bisher allein auf binationale Beziehungen ausgerichtet. Für den besonderen Wert der Multinationalität und Integration fehlt ihm bisher jedes Verständnis. In Äußerungen hat er selbst den Zerfall solcher Institutionen, wie etwa der EU, begrüßt. Erst langsam – er ist sozusagen in der politischen Ausbildungsphase – erschließt sich ihm die Notwendigkeit der Kooperation mit solchen Institutionen.

Es kommt zu anerkennenden Bemerkungen zu NATO und EU. Diese stärker pragmatische Haltung ergibt sich aus der Erkenntnis politischer Bedingtheiten, denen sich auch ein mächtiger amerikanischer Präsident nicht entziehen kann. Es ist sicher aber auch darauf zurückzuführen, dass derzeit der Einfluss der radikalen nationalistischen Berater wie Steven Bannon zurückgeht und gleichzeitig das Gewicht der liberaleren und erfahreneren Berater aus der eigenen Familie und den Ministerien für Äußeres, Verteidigung und dem Sicherheitsberater, Tillerson, Mattis, McMaster zunimmt. Diese Ausrichtung des Präsidenten und seines Umfeldes bleibt eine Unsicherheit ob die sich derzeit abzeichnende Hinwendung zu einer kontinuierlichen Politik, die an die frühere Tätigkeit der US-Präsidenten

⁶¹ ZEIT 20.4.2017; SZ 26.4.2017.

anschließt, Bestand hat. Sie könnte durch besondere Ereignisse, wie beim Chemieangriff in Syrien, wieder umgestoßen werden.

Die reine Blockadepolitik der Republikaner gegen Obama hat dazu geführt, dass der Präsident über „policy directives“, am Kongress vorbei, seine Entscheidungen durchzusetzen suchte. Diese Praxis hat Trump aufgenommen, da er sich der einheitlichen Entscheidungsfähigkeit der republikanischen Abgeordneten im Senat und besonders im Repräsentantenhaus – siehe Abänderungen von Obamacare – nicht sicher sein kann. Bei den Republikanern gibt es so viele politische Ausrichtungen von den extremen Tea Party – Anhängern, den religiös ausgerichteten Evangelikalen auf der einen Seite und einem antirussisch eingestellten McCain auf der anderen Seite, dass der Fraktionschef Ryan die größten Schwierigkeiten hat, die Republikaner im Repräsentantenhaus hinter sich zu scharen. Sicher sind viele republikanische Abgeordnete nicht einverstanden mit Trumps Verhalten und seiner Politik. Die Einsetzung eines Sonderermittlers zur Aufklärung der Verbindungen von Trumps Wahlkampfteam zu Russland verunsichert den Präsidenten und lässt ihn von „Hexenjagd“ sprechen⁶².

Bei den Demokraten hat sich nach der „Schockstarre“ der Wahlniederlage Hillary Clintons noch keine Führerschaft herausgebildet. Clinton selbst zeigt wenig Eingeständnis eigener Fehler bei der Wahlkampagne mit der Unterschätzung des Stimmungswandels in den Staaten um die Großen Seen. Sie schiebt die Schuld an ihrer Niederlage auf den Einfluss russischer Hacker und die Verfolgung ihrer E-Mail Affäre durch den FBI. Bernie Sanders wiederum wird von vielen jungen Menschen unterstützt. Seine politischen Ansichten, die auf Europa bezogen sozialdemokratisch zu nennen wären, sind bei den Demokraten nicht mehrheitsfähig. So ist im Verhältnis von Präsident und Kongress das von der Verfassung vorgesehene Gleichgewicht von „checks and balances“ nicht gegeben. Das mag sich nach Kongresswahlen im Jahre 2018 ändern, wenn dann eventuell stärkere Demokraten auch entscheidenderen Druck auf den Präsidenten ausüben könnten. Allerdings könnte das zu einem stärkeren Rückgriff des Präsidenten führen, mit „policy directives“ zu regieren oder aber den Supreme Court anzurufen, wo Trumpf durch die Wahl von Gorsuch eine Mehrheit der Richter für seine Vorstellungen erwartet. Die einseitige Gewichtung der amerikanischen Politik zum Präsidenten hin, bedeutet für die Europäische Union und die europäischen Staaten, dass sie sich bei den transatlantischen Beziehungen auch stark auf Donald Trump ausrichten müssen.

Bei der Widersprüchlichkeit, der Unberechenbarkeit und dem Mangel an Glaubwürdigkeit der zukünftigen amerikanischen Politik werden folgende Schwerpunkte der Diskussionen zu erwarten sein: Sicherheitspolitik – inzwischen gibt es eine Vielzahl von Äußerungen aus der amerikanischen Administration und von dem Präsidenten über die Bedeutung der NATO. Alle NATO-Staaten sind aber gefordert bis 2024 zwei Prozent des BIP für militärische Ausgaben vorzuse-

⁶² SZ 19.5.2017.

hen. Durchsetzen wird sich sicher nicht die vereinzelte Ansicht, dass Ausgaben für die Entwicklungspolitik hierbei einzusetzen seien. Unklar und unkalkulierbar bleibt die Haltung Trumps zu Putins Russland. Dies beunruhigt vor allem die osteuropäischen Partner der NATO und die Ukraine. Hier bleibt weiterhin ein Unsicherheitsfaktor, die eventuell noch zu erwartenden Enthüllungen über die Kontakte des Trumpschen Wahlkampfteams zu Russland, die Trump, ähnlich wie früher Nixon – mit allen Mitteln zu verhindern sucht. Auseinandersetzungen zwischen den USA und europäischen NATO-Partnern wird sicher über die Frage des Einsatzes gegen den Terror geben. Trump wird wie von den Muslimen einen stärkeren Einsatz gegen den globalen Terror fordern, während die Europäer, versuchen müssen eine Vermittlerrolle im Nahen Osten einzunehmen, da ihnen die entsprechenden Machtmittel fehlen⁶³.

Eine weitere Unsicherheit bleibt ein unterschiedlicher Ansatz in der Klimapolitik. In den USA selbst wird verstärkt im Bereich Kohle, Gas und Öl gefördert. Das wird die globalen Energiepreise relativ niedrig halten, sodass die OPEC trotz einer weiter verringerten Fördermenge die von ihr erwünschten Energiepreise nicht durchsetzen können, da die USA wegen der eigenen gesteigerten Fördermenge weniger Energieimporte benötigen wird. Die Ziele des Pariser Klimaabkommens werden die USA erreichen können, da die lokale Umweltpolitik in den amerikanischen Städten zur Verringerung des CO₂ Ausstoßes führen kann, unabhängig von der Entscheidung der US-Administration zum Pariser Klimaabkommen. Allerdings wird ein globaler Wirtschaftsaufschwung zu einer Steigerung des Energieverbrauchs führen. Die europäischen Staaten werden aber weiterhin von den relativ niedrigen Energiepreisen für die Senkung der Kosten des eigenen Energieverbrauchs profitieren⁶⁴.

Ein entscheidender Punkt in der Auseinandersetzung zwischen den USA und den EU-Staaten wird die Frage des Freihandels und der Handelsüberschüsse der europäischen Staaten, besonders Deutschland, bleiben. Solange die EZB den EURO-Kurs wegen der Zinsbelastung niedrig hält, bleiben auch die deutschen Handelsüberschüsse gegenüber den Vereinigten Staaten. Hier wird es nötig sein, dass deutsche Regierung die gewonnenen Steuermilliarden stärker in die Ausgaben und weniger in das Sparen steckt. Es muss eine Balance entstehen, die auch die Inflation etwas höher treibt und damit auch die Exportfähigkeit Deutschlands verringert. Der deutsche Finanzminister Schäuble meinte, dass die letzten Gespräche mit den amerikanischen Verantwortlichen ein gewisses Verständnis für die europäischen Argumente zum Freihandel ergeben haben. Aber hier bleibt die America First Parole des Präsidenten, die zu Zöllen gegenüber europäischen Produkten führen kann. Es käme darauf an, in einem solchen Falle nicht mit Gegenmaßnahmen zu antworten. Es würde zu einem protektionistischen Kreislauf

⁶³ SZ 22.5. 2017.

⁶⁴ SZ 3.4.2017.

führen, der die Weltwirtschaft wie in der 1930er Jahren belasten könnte. Hier dürfte noch viel Überzeugungsarbeit gegenüber dem amerikanischen Präsidenten bei den Internationalen Konferenzen nötig sein mit dem Argument, das Protektionismus schließlich auch der amerikanischen Wirtschaft schaden würde⁶⁵.

Die populistischen und nationalistischen Kräfte in verschiedenen europäischen Staaten haben die Wahl von Trump in den USA begrüßt und sich damit eine Stärkung ihrer eigenen nationalistischen, antieuropäischen Haltung erhofft. Bisher erscheint das Gegenteil eingetreten zu sein. Das „Kopfschütteln“ der europäischen Eliten und auch der Bevölkerung über die „Eskapaden“ der Trumpschen Politik hat bisher eher zu einer Abwendung von populistischen Parolen geführt. Dazu trug sicher auch bei, dass die Flüchtlingsproblematik derzeit für die Menschen nicht die Dringlichkeit zu haben scheint, obwohl hierfür wirkliche Lösungsansätze keineswegs umgesetzt worden sind. Aber „einfache Lösungen“ scheinen nach den Unklarheiten und bisheriger Widersprüchlichkeit der Politik in den Vereinigten Staaten nicht mehr die bisherige Anziehungskraft zu haben. Es kommt jetzt darauf an, dass die proeuropäischen Verantwortlichen in der Europäischen Union die Überzeugungskraft gewinnen, um gemeinsam in der Diskussion mit Donald Trump und seiner Administration eine Entscheidungsbalance zu finden, die in Politik, Wirtschaft, Klimaproblematik und Sicherheit für Europäer und Amerikaner von Vorteil ist.

⁶⁵ ZEIT 26.1.2017; SZ 8.3.2017; 9.3.2017; 11.4.2017.

RECENZJE

Beata Molo

prof. nadzw. dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych,
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**TOBIAS HAAS, DIE POLITISCHE ÖKONOMIE
DER ENERGIEWENDE. DEUTSCHLAND UND SPANIEN
IM KONTEXT MULTIPLER KRISENDYNAMIKEN IN EUROPA
[SPRINGER VS, WIESBADEN 2017, 357 S.]**

Książka Tobiasa Haasa – pracownika Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Eberharda Karola w Tybindze (*Eberhard Karls Universität in Tübingen*) – ukazała się w ramach serii wydawniczej Springer VS *Energiepolitik und Klimaschutz /Energy Policy and Climate Protection*. Seria ta służy upowszechnianiu analiz dotyczących procesów liberalizacji sektorów energetycznych, międzynarodowej polityki ochrony klimatu, działań adaptacyjnych do zmian klimatu w państwach rozwijających się i uprzemysłowionych oraz rynków wschodzących, produkcji paliw biogenych mogących zastąpić paliwa kopalne (będące jak na razie głównym źródłem energii), jak również problemów użytkowania elektrowni jądrowej i składowania odpadów radioaktywnych.

Autor podejmuje próbę określenia głównych parametrów zmiany w kierunku odnawialnych źródeł energii, które hamują lub sprzyjają ich rozwój w Niemczech i Hiszpanii uwzględniając przy tym europejski kontekst. Służy temu analiza „warunków artykulacji polityczno-ekonomicznych dynamik rozwoju z konkretnymi walkami o kształt systemu zaopatrzenia w energię elektryczną w Niemczech i Hiszpanii”. Tym samym powinna zostać również wyjaśniona rozbieżność między ścieżkami rozwoju polityki energetycznej w Niemczech i Hisz-

panii od wybuchu światowego kryzysu finansowo-gospodarczego w 2008 r. Rozwój odnawialnych źródeł energii jako ważny punkt orientacyjny pozwala Autorowi określić zmianę systemu elektroenergetycznego. Chodzi o przy tym o uchwycenie społecznej treści tej zmiany, która odwzorowuje się w relatywnym udziale odnawialnych źródeł energii. Ponadto istotna jest w tym kontekście analiza konkretnych układów konfliktowych ukazanych na płaszczyźnie kluczowych podmiotów polityki energetycznej Unii Europejskiej, Niemiec i Hiszpanii. Przy czym zasadnicza linia podziału przebiega pomiędzy „aktorami, którzy są powiązani materialnie lub ideologicznie z tradycyjną gospodarką energetyczną, i tymi, którzy materialnie i/lub ideologicznie są powiązani z sektorem energetyki odnawialnej” (s. 25–27).

Tak zakreślonemu celowi została podporządkowana konstrukcja monografii, na którą składają się: wprowadzenie, dwa rozdziały teoretyczne traktujące odnawialne źródła energii z perspektywy nauk ekonomicznych, i analizujące zmiany polityki energetycznej w kategoriach tranzykcji względnie transformacji, jak również zawierające rozważania których punkt wyjścia stanowi ekonomia polityczna, zwłaszcza teoria regulacji; trzech rozdziałów empirycznych (badawczych) i ich syntetycznego podsumowania oraz zakończenia.

Część empiryczną monografii otwiera rozdział czwarty (*Umkämpfter Wandel: Der unvollendete EU-Energiebinnenmarkt und die europäische Energiewende*) poświęcony procesowi integracji europejskiej, w tym zwłaszcza polityce energetycznej UE z uwzględnieniem interesów poszczególnych aktorów na płaszczyźnie unijnej zarówno tradycyjnej gospodarki energetycznej, jak i „lobby zielonych technologii”. W sporach między tymi dwiema grupami podmiotów istotne znaczenie mają kwestie kosztów zewnętrznych i subwencji dla nośników energii pierwotnej, oraz problem budowy nowych elektrowni jądrowych. W kontekście analizy zasadniczych elementów procesu integracji europejskiej zostały zaprezentowane spory dotyczące ram polityki energetyczno-klimatycznej UE do 2030 r., jak i wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020. Autor w ramach analizy powyższego procesu wyróżnia dwie fazy. Pierwsza faza była silnie kształtowana przez wpływy aktorów powiązanych z sektorem energetyki odnawialnej i obejmowała okres od 2007 r. (m.in. *Plan działań Rady Europejskiej (2007–2009)*, *Europejska polityka energetyczna*, załącznik do konkluzji prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 8–9 marca 2007 r.) do 2009 r. (m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE; konferencja klimatyczna w Kopenhadze). W drugiej fazie, obejmującej lata 2009–2015, wzmocniła się intensywność konfliktów w obszarze polityki energetycznej na tle zróżnicowanych skutków kryzysu finansowo-ekonomicznego w państwach członkowskich UE. To przede wszystkim róż-

nicowanie narodowych ścieżek rozwoju polityki energetycznej prowadziło do napięć na płaszczyźnie międzyrządowej.

W piątym rozdziale (*Konfliktdynamiken im Wandel der deutschen Energiewende*) analizie została poddana transformacja energetyczna (*Energiewende*) w Niemczech. Autor omawia genezę i istotę struktury niemieckiego modelu kapitalizmu, który oparty jest na szerokiej bazie przemysłowej i wysokich nadwyżkach eksportowych. Następnie przedstawia interesy i polityczne projekty głównych aktorów polityki energetycznej – tradycyjnej gospodarki energetycznej, które dotyczyły przedłużenia czasu eksploatacji elektrowni jądrowych w kontekście wyborów do Bundestagu w 2009 r.; rozwijania technologii CCS, będącej sposobem ugruntowania wykorzystania węgla do produkcji energii elektrycznej w przyszłości; wprowadzenie rynku mocy; wydobywania gazu niekonwencjonalnego w Niemczech; zniesienia modelu gwarantowanych opłat za doprowadzenie do sieci energii elektrycznej wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych, oraz sektora energetyki odnawialnej, który opowiada się za systemem energetycznym opartym w 100% na odnawialnych źródłach energii, rezygnacją z użytkowania energii jądrowej i kopalnych nośników energii, w szczególności węgla, jak i sprzeciwia się rozwijaniu technologii CCS i wydobywaniu gazu niekonwencjonalnego oraz wprowadzeniu rynku mocy. W końcowej części rozdziału opisuje konflikty między tymi grupami w okresie rządów koalicji CDU/CSU/FDP 2009–2013, jak również działania w obszarze polityki energetycznej podejmowane po 2013 r. przez rząd koalicji CDU/CSU/SPD.

Rozdział szósty (*Spanien – vom Vorreiter zum Schlusslicht in der Energietransition*) jest poświęcony sporom i kontrowersjom wokół hiszpańskiej *transición energética*. Autor akcentuje, iż już w latach 80. ubiegłego wieku na tle silnego ruchu antyatomowego, rosnącego zapotrzebowania na energię i wysokiej zależności od importu surowców energetycznych zostały stworzone warunki dla tranzykcji systemu elektroenergetycznego. Zainicjowane zostały programy wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii, a konsumenci czerpali korzyści z politycznie regulowanych niskich cen energii elektrycznej. Co istotne, rozbudowa odnawialnych źródeł energii pozwalała Hiszpanii ograniczyć emisję gazów cieplarnianych w okresie boomu gospodarczego, tj. do 2007 r. Z kolei w wraz z kryzysem finansowo-gospodarczym wyhamowała dobudowa mocy produkcyjnych ze źródeł odnawialnych, spadło zapotrzebowanie na energię elektryczną. T. Haas poddaje analizie interesy i cele, jak również wymienia projekty za realizacją których opowiadają się przedstawiciele tradycyjnej gospodarki energetycznej (czas pracy elektrowni jądrowych do przynajmniej 60 lat; rozwijanie technologii CCS, co pozwoliłoby przedłużyć okres wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej; wykorzystywanie niekonwencjonalnego gazu ziemnego i gazu skroplonego) i podmioty powiązane z sektorem energetyki odnawialnej (m.in. ograniczenie użytkowania energii jądrowej na maksymalnie 40 lat; obrona zagwarantowanych opłat za doprowadzenie do sieci i przyspieszenie tranzykcji ener-

getycznej; szeroki konsensus społeczny w odniesieniu do tranzycji energetycznej. Haas nawiązuje do problemów polityki energetycznej Hiszpanii i działań podejmowanych przez kolejne rządy premierów Jose Luisa Zapatero i Mariano Rajoya. Ostatnie lata nacechowane były zmianami polityczno-ekonomicznych uwarunkowań procesu formułowania i realizowania określonych celów polityki energetycznej (będących przede wszystkim skutkiem kryzysu finansowo-gospodarczego).

W rozdziale siódmym (*Stabilität versus Destabilisierung: Die Energiewende und die transición energética im Vergleich*) Autor zawarł rezultaty analizy porównawczej rozwoju polityki energetycznej w Niemczech i Hiszpanii. Istotne jest stwierdzenie, że zarówno narodowy model kapitalizmu (centrum-peryferia), jak też rola społeczeństwa obywatelskiego i państwa wskazują na większą stabilność niemieckiej transformacji energetycznej niż hiszpańska *transición energética*. Wśród uchwyconych podobieństw i różnic między Niemcami a Hiszpanią na uwagę zasługują: w Niemczech ważna rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie transformacji energetycznej, a w Hiszpanii – pasywny konsensus w społeczeństwie. W obu państwach nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta kwestia dalszego użytkowania paliw kopalnych, przy czym w Hiszpanii debata o odejściu od węgla jest we wczesnym stadium, jak również zakotwiczenie w programach partii kwestii rozwoju odnawialnych źródeł energii; natomiast w Niemczech mamy wyraźny antagonizm między tradycyjną gospodarką energetyczną a sektorem energetyki odnawialnej.

Ostatnia część książki zawiera konkluzje z przeprowadzonej analizy. Są one trafne i świadczą o uchwyceniu przez Autora złożoności opisywanej problematyki. Dynamika zmiany w Unii Europejskiej, Niemczech i Hiszpanii jest umieszczona w szerszym kontekście z wykorzystaniem scenariuszy transformacji energetycznej. Spośród wniosków Autora na wyróżnienie zasługuje stwierdzenie, że niemiecka *Energiewende* rzeczywiście wykazuje cechy transformacji w sektorze energetycznym i bazuje na aktywności społeczeństwa. Natomiast w Hiszpanii zmiany w polityce energetycznej charakteryzuje „podporządkowanie napędzanej przez elity polityczne” tranzycji; społeczeństwo pozostaje w zasadzie pasywne wobec wprowadzanych zmian.

Zaletą recenzowanej monografii jest bibliografia licząca 50 stron. Autor oparł swoją pracę na bogatej bazie źródłowej i licznych opracowaniach – pracach, artykułach i monografiach niemiecko- i hiszpańskojęzycznych.

Konkludując, książka T. Haasa jest wartościową publikacją poświęconą ważkiemu i aktualnemu problemowi zmian w politykach energetycznych Unii Europejskiej, Niemiec i Hiszpanii. Cechuje ją klarowność wyводу, znajomość prezentowanej problematyki i umiejętność wyciągania ciekawych wniosków. Monografia jest warta polecenia wszystkim zainteresowanym problematyką polityki energetycznej i transformacji energetycznej, zwłaszcza *Energiewende* w Niemczech oraz *transición energética* w Hiszpanii.

Małgorzata Kudzin-Borkowska

doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**MIECZYŚŁAW STOLARCZYK, ROSJA W POLITYCE
ZAGRANICZNEJ POLSKI W LATACH 1992–2015
[WYDAWNICTWO UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO,
KATOWICE 2016, 540 S.]**

Stosunki polsko-rosyjskie mają konfliktogenny charakter umacniany przez narastające się wzajemne animozje¹. Na skomplikowaną historię obu narodów złożyły się wojny, utrata statusu mocarstwowego przez Polskę i uzyskanie go przez Rosję, schyłek polskiej państwowości i rosyjski zabór. Krótkotrwała suwerenność Polski dwudziestolecia międzywojennego ustąpiła nowej formie podporządkowaniu we wspólnym układzie wojskowym. Rozwiązanie Układu Warszawskiego dało w efekcie nową sytuację geopolityczną regionu. Stosunki polsko-rosyjskie obfitowały zarówno w napięcia, jak i okresy dobrych relacji aż wreszcie weszły w fazę wrogości na tle konfliktu ukraińskiego. Dziś większość polskich elit politycznych postrzega Rosję wyłącznie emocjonalnie jako olbrzymie zagrożenie bezpieczeństwa oraz integralności naszego państwa². Rozemocjonowanie to przybrało w ostatnich latach formę bezrefleksyjnej rusofobii, co szczególnie widoczne jest w bezkrytycznym zachłystywaniu się popularnymi pu-

¹ A. Taras, *Anatomia nienawiści. Stosunki polsko-rosyjskie XVIII–XX wiek*, Warszawa 2015; Ł. Adamski, S. Dębski, *Myśl i słowo. Polsko-rosyjski dyskurs ideowy XIX wieku*, Warszawa 2014 oraz A. Kępiński, *Lach i Moskal. Z dziejów stereotypu*, Warszawa 1990.

² Zob. B. Łagowski, *Polska chora na Rosję*, Warszawa 2016.

blikacjami spod znaku *political fiction* prognozującymi wojnę z Rosją³. Rozpęta-
nie polityki kosztownych zbrojeń i przygotowań zwiększanych sił zbrojnych do
blżej nieokreślonych wyzwań, trudno uznać za poprawę stanu bezpieczeństwa.

Recenzowana monografia jest efektem dogłębnych analiz ćwierćwiecza
relacji Polski z sąsiednim mocarstwem. Jej autor jest profesorem Uniwersytetu
Śląskiego i badaczem problematyki bezpieczeństwa pozimnowojennej Europy,
integracji europejskiej oraz stosunków polsko-niemieckich i polsko-rosyjskich.
Autor po nakreśleniu wpływu czynników warunkujących politykę zagraniczną
RP – zarówno wewnętrznych, leżących tak po stronie Polski oraz Rosji, jak i ze-
wnętrznych, opisany został charakter kolejnych faz relacji między Rzeczpospoli-
tą a Federacją Rosyjską z refleksją nad istotą celów polskiej polityki zagranicznej
i bezpieczeństwa.

Autor podkreśla ograniczony charakter polskiej polityki zagranicznej zde-
terminowanej z racji geograficznego usytuowania wyłącznie układem relacji
Wschód–Zachód. Na to ograniczenie nakłada się współcześnie dodatkowa ba-
riera, jaką jest przyjęcie przez absolutną większość elit politycznych tezy o zna-
czeniu wektora ukraińskiego w polskiej polityce zagranicznej. Neojagiellońska
utopia Jerzego Giedroycia wydaje się imperatywem naszej polityki, natomiast
chłodny racjonalizm Kekkonena („nie szukajcie przyjaciół daleko a wrogów bli-
sko”) stał się nam całkowicie obcy⁴.

Lekturze sprzyja układ chronologiczno-problemowy narracji, oraz podział
na pięć rozdziałów poświęconych kolejno czynnikom determinującym politykę
zagraniczną oraz politykę bezpieczeństwa Polski, stosunkom polsko-rosyjskim,
głównym kierunkom polityki RP wobec Federacji Rosyjskiej skutkom konfliktu
ukraińskiego dla wzajemnych relacji, a także dylematom strategicznym w polity-
ce wobec wschodniego sąsiada.

W rozdziale pierwszym autor przedstawia czynniki kształtujące stosunki
polsko-rosyjskie w analizowanym okresie czasu (tj. od powstania Federacji Ro-
syjskiej do dziś). Prezentuje najważniejsze uwarunkowania naszej sytuacji mię-
dzynarodowej, w tym politykę USA, NATO oraz Unii Europejskiej wobec Fede-
racji Rosyjskiej. Interesujące jest porównanie potencjału obu sąsiadów zarówno
w aspekcie uwarunkowań wewnętrznych (czynnik demograficzny, kondycja go-
spodarcza, potencjał militarny), jak i związanych z położeniem w środowisku
międzynarodowym (sytuacja geopolityczna, kierunki polityki zagranicznej). Au-
tor skoncentrował się na kwestiach politycznych a nie na wojskowych wyzna-
jąc pogląd, że potencjał militarny i doktryna obronna są w istocie pochodnymi
polityki prowadzonej przez państwo. Podobnie też traktuje autor kwestie natury
geopolitycznej, wskazując w zarysie zasadnicze uwarunkowania położenia oraz

³ Zob. R. Shirreff, *2017: wojna z Rosją*, Warszawa 2016; J. Felsztynski, M. Stanczew, *Trze-
cia wojna światowa? Bitwa o Ukrainę*, Poznań 2015; E. Lucas, *Nowa zimna wojna*, Poznań 2008;
P. Schweizer, C. Weinberger, *Następna wojna światowa*, Warszawa 1999.

⁴ Por. U. Kekkonen, *Nie szukajcie przyjaciół daleko a wrogów blisko*, Warszawa 1983.

historycznych losów Polski, nie uznając jednak geopolityki za odrębną dyscyplinę czy nawet subdyscyplinę nauki, lecz tylko za formę konceptualizacji. Tym samym wykazuje miałość modnych dziś geopolitycznych prognoz ewentualnego konfliktu zbrojnego. Szereg tego rodzaju rozemocjonowanych wypowiedzi może budzić uzasadniony niepokój brakiem odpowiedzialności, zawartą w nich znaczną dozę agresji i dążeniem do konfrontacji.

W rozdziale drugim autor scharakteryzował główne fazy relacji pomiędzy RP a Federacją Rosyjską ukazując niuanse i rozkład akcentów w zmieniających się stosunkach z naszym wschodnim sąsiadem. Ta część książki stanowi znakomity wykład historii relacji polsko-rosyjskich w rozpatrywanym okresie dziejów najnowszych.

Kolejny rozdział poświęcony jest w całości polityce Polski wobec wschodniego sąsiada. Autor z ogromną erudycją porusza się zarówno w obszarze zagadnień politycznych, jak i gospodarczych. Przedstawia różnice dzielące oba państwa i związane z tym kontrowersje we wzajemnych stosunkach. Wskazuje zmiany, jakie miały miejsce w minionym ćwierćwieczu w polityce RP i FR, które owocowały fluktuacją charakteru relacji od poprawnych aż po wrogie. Uznanie Rosji za największe zagrożenie bezpieczeństwa RP, czy wręcz za wroga, powoduje – jak podkreśla profesor Stolarczyk – kierowanie się wyłącznie emocjami w prowadzeniu naszej polityki i bynajmniej nie stanowi przez to skutecznej obrony naszych interesów narodowych.

Rozdział czwarty zawiera faktografię konfliktu ukraińskiego. Autor w sposób uporządkowany i bezstronny analizuje przebieg burzliwych wydarzeń, poczynając od kijowskiego Majdanu aż po obecną fazę konfliktu w Donbasie. Z perspektywy autora najistotniejsza jest refleksja nad wpływem konfliktu ukraińskiego na relacje polsko-rosyjskie i dalszy kierunek polityki zagranicznej Polski.

W ostatnim rozdziale mamy refleksje nad dylematami strategicznymi państwa polskiego w obecnej sytuacji politycznej. Autor podkreśla niefrasobliwość polskich polityków broniących interesów Ukrainy w sposób bezrefleksyjny. Nie wiadomo, czy polityka taka jest funkcjonalna wobec naszych interesów narodowych i czy w dłuższej perspektywie czasowej okaże się korzystna. Wynika ona z uzależnienia polskich inicjatyw od amerykańskiej polityki w Europie Środkowej i Wschodniej, co zostało dobitnie podkreślone. Podporządkowanie korzyściom wynikającym z sojuszu z supermocarstwem i bezkrytyczne zaangażowanie w opcję atlantycką skutkuje też szczególnym rodzajem politycznej poprawności w mediach masowych, tak często kreujących atmosferę antyrosyjskości; po części zawdzięczamy to aroganckiemu i ignoranckiemu modelowi rodzimego dziennikarstwa tak popularnemu w ostatnich latach.

Autor nie wprowadza nadmiaru wątków teoretycznych uznając, że funkcję taką wystarczająco spełnia dostępna literatura z zakresu stosunków międzynarodowych. Przedstawia spór o definicję polityki zagranicznej rozpatrując relacje

między pojęciami bezpieczeństwa narodowego, interesów narodowych oraz bezpieczeństwa państwa. Stawia pytania o adekwatność percepcji rzeczywistości, widząc w świadomości elit zasadniczy wpływ na efektywność polityki zagranicznej państwa i poziom naszego bezpieczeństwa. Wskazuje zależność pomiędzy wzrostem poziomu emocjonalnego przeżywania polityki a widocznym spadkiem naszej skuteczności na arenie międzynarodowej.

Profesor Stolarczyk zdiagnozował też stan badań relacji polsko-rosyjskich w nauce polskiej, wykazał się tu dogłębną znajomością literatury problemu. Podejmując refleksję nad cieniem, jaki na wzajemnych relacjach Polski i Rosji kładzie historia obu narodów podkreślił, że wątki martyrologiczne ze zbrodnią katyńską na czele są w istocie mitem założycielskim III RP. Groźna i rozbudzająca wojenne nastroje jest interpretacja katastrofy lotniczej w Smoleńsku jako forma preparowania *casus belli*.

Niewątpliwym atutem książki jest także bogata bibliografia, na którą składa się sześćdziesięciostronicowy wykaz dokumentów i ekspertyz, monografii, artykułów oraz źródeł internetowych. Lektura książki winna zainteresować polityków, oficerów sił zbrojnych, urzędników MSZ i MON oraz dziennikarzy specjalizujących się w problematyce zagranicznej i obronności. W świecie medialnej miałości i wojennej hysterii potrzebny jest głos rozsądku. Rzetelna analiza celów, kierunków oraz rezultatów polityki zagranicznej RP zawarta w pracy profesora Mieczysława Stolarczyka wpisuje się w nurt najważniejszych, choć niestety nielicznych⁵, prac poświęconych relacjom polsko-rosyjskim po przełomie 1989 roku.

⁵ Zob. np. S. Bieleń, A. Skrzypek, *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, Warszawa 2012 oraz *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie. Wybrane problemy*, red. G. Cimek, K. Szydywar-Grabowska, M. Franz, Toruń 2013.

SPRAWOZDANIA

Marcin Lasoń

prof. nadzw. dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych,
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**SPRAWOZDANIE Z POBYTU BADAWCZEGO
W NARODOWYM CENTRUM STUDIÓW
NAD POKOJEM I KONFLIKTEM,
UNIWERSYTET OTAGO, DUNEDIN, NOWA ZELANDIA**

W lutym i marcu 2017 r. Autor przebywał na Uniwersytecie Otago w Nowej Zelandii. Jako „kadra zewnętrzna” (*external staff*) realizował w Narodowym Centrum Studiów nad Pokojem i Konfliktem (National Centre for Peace and Conflict Studies) badania na temat polityki bezpieczeństwa Nowej Zelandii w XXI w. oraz uczestniczył w życiu naukowym tego ośrodka. Idea wyjazdu była związana z chęcią poznania zagadnienia, o którym w Polsce pisze się i mówi bardzo niewiele. Nie ma bowiem wielu publikacji poświęconych polityce Nowej Zelandii, a te dostępne często mają charakter wycinkowy i odnoszą się jedynie do kwestii ekonomicznych czy turystyki. Zmieniające się zaś środowisko międzynarodowe sprawiło, że nowozelandzcy politycy zdecydowali, by ich państwo prowadziło także politykę bezpieczeństwa, czego jednym z przejawów są znaczne inwestycje w obronność. Biorąc pod uwagę rosnącą rolę regionu Azji i Pacyfiku, położenie i politykę Nowej Zelandii, warto zastanowić się, z czego to wynika i w jaki sposób jest realizowane. Ta problematyka okazała się również atrakcyjna dla Centrum, które zgodziło się gościć Autora i pomóc w prowadzeniu badań. Dodatkowo, dwumiesięczny pobyt w Dunedin pozwolił na poznanie specyfiki działania tego typu instytucji naukowej, jej kultury organizacyjnej, relacji pomiędzy pra-

cownikami i studentami itp. To niezwykle cenne doświadczenie, które Autor ma nadzieję kiedyś wykorzystać w Polsce.

Uniwersytet Otago jest najstarszym uniwersytetem w Nowej Zelandii. Mieści się w Dunedin, na Wyspie Południowej i stanowi jej centrum uniwersyteckie. Jednak studenci przybywają do niego także z Wyspy Północnej oraz wielu państw świata. O jego renomie i pozycji świadczy m.in. fakt, że jako jedyny w kraju kształci stomatologów i ten kierunek jest notowany w pierwszej 20 uczelni na świecie. Narodowe Centrum Studiów nad Pokojem i Konfliktami jest jednostką autonomiczną, której badania koncentrują się na pokoju i konfliktach międzynarodowych. Kieruje nim prof. Kevin Clements, znany w Nowej Zelandii i poza jej granicami badacz problematyki międzynarodowej. Jego zastępcą jest prof. Richard Jackson, znawca problematyki terroryzmu, obecnie w swych badaniach koncentrujący się na pacyfizmie. Nie jest to placówka duża: studiuje w niej około 50 studentów, z czego połowa to doktoranci, a druga – magistranci. Nie oznacza to jednak, że nie toczy się w niej aktywne życie naukowe. Centrum skupia się na badaniach naukowych i to im poświęca najwięcej swego czasu, ale pracownicy naukowcy nie zaniedbują przy tym dydaktyki. Zgodnie ze zwyczajem przychodzą do swych biur codziennie i spędzają w nich ok. 8 godzin. W tym czasie są dostępni dla studentów. Studenci są zachęceni do jak najczęstszych kontaktów i chętnie korzystają z tej możliwości – można stwierdzić, że kontakt profesor–student jest tu nieustanny. Magistrant lub doktorant może przyjść w sprawie konsultacji pracy dyplomowej lub aby porozmawiać o zajęciach lub jakimś problemie, na który trafił w trakcie badań. Taka relacja pomaga w osiągnięciu właściwej jakości kształcenia – której sprzyja też bardzo pozytywna atmosfera. Jej istoty nie można upraszczać do języka i kultury. Polityka władz Centrum jest taka, by promować warunki studiowania, w których obecna jest serdeczność, chęć niesienia pomocy, utrzymywania relacji koleżeńskich, ograniczania barier, które utrudniają komunikację, a w rezultacie – rozwój studentów i pracowników, który jest podstawowym celem. Przykładem takiego podejścia może być kolacja zorganizowana przez dyrektora Centrum, który zaprosił do swojego domu nowych studentów, doktorantów, kadre i gości. Zgodnie z lokalną tradycją goście przynieśli ze sobą potrawy i napoje. Gospodarz troszczył się o to, by blisko 30 osób dobrze się bawiło i mogło się dobrze poznać – nie miało znaczenia, czy ktoś jest studentem, czy pracownikiem. Taka polityka sprawia, że praca staje się łatwiejsza, a studiowanie – bardziej twórcze.

Autor nie napotkał także żadnych trudności organizacyjnych. Centrum prowadzi jedna osoba, Rosemary McBryde, która jest jego managerem. Zajmuje się sprawami organizacyjnymi pracowników i studentów i wszystkim tym, co konieczne, by taka instytucja działała. Wyrobinienie karty identyfikacyjnej (ID) nie zajęło jednego dnia, podobnie inne formalności, dotyczące np. rejestracji w dziale HR. Co więcej, organizowanie spotkań, o które zabiegał Autor, również było o wiele łatwiejsze dzięki pomocy Pani McBryde: można było łatwo wyjść poza



Teren kampusu uniwersyteckiego, fot. M. Lasoń.

placówkę, by spotkać się z innymi osobami, ważnymi dla prowadzonych badań. Ta prostota funkcjonowania sprawia, że naukowiec i student może w Centrum skoncentrować się na tym, co dla niego najistotniejsze.

Życie naukowe jest zorganizowane tak, by integrować środowisko – zgodnie z założeniem, że praca w zespole jest bardziej twórcza niż samodzielne mierzenie się z problemem badawczym. W związku z tym każdego tygodnia organizowane jest seminarium, podczas którego naukowcy i studenci mogą podzielić się swoimi osiągnięciami, wątpliwościami i problemami. Rzecz jasna działa odpowiedni system zgłoszeń, tak by każdy chętny mógł się właściwie przygotować, podobnie jak i jego słuchacze. Istotą seminarium jest bowiem wymiana opinii o wybranym problemie przedstawianym przez referenta. Dla przykładu doktorantka prowadząca swoje badania zdecydowała się skonsultować przygotowaną przez siebie ankietę. Przedstawiła zatem zarys założeń badawczych, a następnie jej projekt. Uczestnicy spotkania podzielili się na kilka grup i analizowali odpowiednie fragmenty ankiety. Następnie przedstawiciel każdej z grup zreferował jej uwagi, komentarze, wskazał na zalety i wady. Oczywiście pojawiały się również wypowiedzi krytyczne, ale owa krytyka nie była złośliwa czy czyniona z pozycji wyższości – służyła tylko temu, by udoskonalić ankietę poprzez spojrzenie 20 osób, z których część miała duże doświadczenie w tego typu badaniach. System ten sprawia, że doskonalenie badań, zarówno pod kątem merytorycznym, jak i warsztatowym odbywa się stale i są w to zaangażowani wszyscy chętni.

Skromniejszą okazją do prezentacji wyników badań jest cotygodniowe wystąpienie, podczas którego – w formie krótkiej wypowiedzi, przy użyciu plakatu – przedstawiany jest wybrany przez referenta problem. Celem jest nie tylko podzielenie się wiedzą, ale i zrozumienie istoty funkcjonowania Centrum. Otóż wystąpienie jest poprzedzone wprowadzeniem gospodarza wydarzenia, wygłoszonym w języku maoryskim, a kończy je podziękowanie dla mówcy w formie krótkiej piosenki, także w języku maoryskim. To sprawia, że osoba, która przy-

gotowała wystąpienie, czuje się doceniona, a pracownicy i studenci kolejny raz mają okazję do integracji.

Co istotne, zajęcia prowadzone przez pracowników Centrum są zgodne tematyką ich badań naukowych. Dzięki temu poziom zajęć jest bardzo wysoki: naukowcy mogą realizować się w swojej dziedzinie i nie tracić czasu na zagadnienia, które nie leżą w nurcie ich zainteresowań, a studenci otrzymują najlepszą i najbardziej aktualną wiedzę z danej dziedziny. Przy tym same zajęcia prowadzone są w taki sposób, by aktywność studentów była jak największa. Mowa tu nie tylko o referatach, ale o rzeczywistej aktywności – w formie dyskusji, pytań, komentarzy itp. Rzecz jasna ułatwia to niewielka grupa, jak i to, że studenci otrzymują listę lektur na cały semestr rozpisaną na każde zajęcia i mogą się do nich odpowiednio przygotować. Do udziału w prowadzeniu zajęć zobowiązani są także doktoranci. Co ważne, oni także mają do dyspozycji oddzielne pokoje, w których spędzają często 5 dni w tygodniu. To tam studiują, wymieniają się doświadczeniami, wspierają, pytają, dyskutują itp. W ramach badań wyjeżdżają także za granicę. Doktoranci pochodzą z całego świata – np. z Birmy, Libanu, Izraela, Niemiec, Kanady – Centrum jest zatem instytucją otwartą, stawiającą na różnorodność traktowaną jako źródło bogactwa i kreatywności.

Autor w trakcie realizowanych badań miał do dyspozycji wszystko to, co miejscowi naukowcy. Przede wszystkim bogatą bibliotekę uniwersytecką, ale i biblioteki specjalistyczne, np. historyczną, z której skwapliwie korzystał. Dodatkowo konsultował swoje dociekania z pracownikami Centrum oraz innymi osobami, np. z innych jednostek uniwersyteckich czy nawet z byłym wojskowym armii nowozelandzkiej. Wszystko to było możliwe i łatwe dzięki znakomitej organizacji. Nie można też pominąć faktu, że od pierwszego dnia pobytu w Centrum Autor miał do dyspozycji własne pomieszczenie biurowe z niezbędnym sprzętem. Były to więc warunki komfortowe, w których jedyne co mu pozostało, to gromadzić materiały, czytać, analizować i robić zapiski na temat polityki bezpieczeństwa Nowej Zelandii.

Przedstawiony tu obraz Centrum należy traktować jako przykład funkcjonowania placówki naukowej w Nowej Zelandii. Rzecz jasna w wypadku większych jednostek organizacyjnych, o większej liczbie pracowników i studentów, nie wszystkie z obserwacji znalazłyby odzwierciedlenie. Generalnie jednak ten mechanizm obowiązuje w całym uniwersytecie, co Autor miał okazję obserwować. Szczególnie warte uwagi jest to, że – zgodnie z oceną jednego z pracowników – 60% aktywności kadry Centrum to badania naukowe, 30% to dydaktyka (do której zalicza się opiekę na magistrantami i doktorantami, w tym nie tylko przyjmowanie ich w czasie codziennych konsultacji, ale i skrupulatne czytanie prac itp.), a 10% to kwestie organizacyjne np. związane z przygotowaniem konferencji. Przy planowaniu reformy polskiego szkolnictwa wyższego warto by rozważyć, czy nie jest to cel, jaki należy osiągnąć – i pamiętać o środkach niezbędnych do jego osiągnięcia.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls). Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*.

W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

M. Arnold, *China, Russia Plan \$242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow> [dostęp: 10.07.2015].

Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy oraz afiliację,
- adres poczty elektronicznej do korespondencji.

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

