

Krakowskie Studia Międzynarodowe

KRYZYS FUNKCJONOWANIA
ORAZ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ
UNII EUROPEJSKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU
Część 2: Kontrowersje wokół rozwoju wewnętrznego
i współpracy międzynarodowej

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (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 2: Kontrowersje wokół rozwoju wewnętrznego
i współpracy międzynarodowej

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (XIV) Kraków 2017



XIV-2017 nr 2

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:

Oficina Wydawnicza AFM

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

tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficina@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/Preparation 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:** Przesłanki i następstwa kryzysu funkcjonowania oraz roli międzynarodowej Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Część 2: Kontrowersje wokół rozwoju wewnętrznego i współpracy międzynarodowej. Wprowadzenie

Studia

- 15 **Mieczysław Stolarczyk:** Stanowisko Polski wobec kryzysu migracyjno-uchodźczego Unii Europejskiej
- 43 **Erhard Cziomer:** Implikacje wyborów federalnych z 24 września 2017 roku i masowego napływu nielegalnych uchodźców dla przemian wewnętrznych oraz roli Niemiec w Unii Europejskiej
- 63 **Peter Munkelt:** Zur Zukunft der Europäischen Union: Deutsche Debatten
- 77 **Tomasz Młynarski:** Brexit i jego następstwa dla Francji i jej członkostwa w Unii Europejskiej
- 93 **Bogdan Koszel:** Meandry polityki niemieckiej wobec Rosji w okresie rządów prezydenta Dmitrija Miedwiediewa (2008–2012)
- 115 **Marek Czajkowski:** Aktualna polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej a Unia Europejska – podstawowe zagadnienia
- 135 **Elżbieta Majchrowska:** The trade aspects of the transatlantic cooperation between the EU, the USA and Canada
- 161 **Paulina Stępniewska:** Uwarunkowanie i perspektywy współpracy Unii Europejskiej i Turcji w XXI wieku
- 177 **Krzysztof Malinowski:** Niemcy wobec przebudowy strefy euro przed wyborami do Bundestagu w 2017 roku
- 189 **Magdalena Tomala:** Państwa nordyckie wobec aktualnych i wybranych aspektów kryzysu UE

Varia

- 207 **Dominika Gawron:** Współpraca Grupy Wyszehradzkiej – implikacje dla jedności i bezpieczeństwa wewnątrz UE

SPIS TREŚCI

RECENZJE

- 219 **Natalia Adamczyk:** *Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach unii europejskiej*, red. Krzysztof Malinowski [Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 2017, 342 s.]
- 223 **Anna Bałamut:** Tomasz Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Energia – Środowisko – Klimat* [Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, 216 s.]

SPRAWOZDANIA

- 229 **Beata Molo:** 5th Global International Studies Conference, 1–3 April 2017, Taipei, Taiwan. Sprawozdanie
- 233 **Przemysław Furgacz:** Sprawozdanie z konferencji z Drugiej Dorocznej Dorpackiej Międzynarodowej Konferencji Naukowej dot. Studiów Rosyjskich i Wschodnioeuropejskich
- 235 **Informacje dla autorów**
- 237 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

Erhard Cziomer

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

**PRZESŁANKI I NASTĘPSTWA KRYZYSU FUNKCJONOWANIA
ORAZ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ
UNII EUROPEJSKIEJ W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU.
CZĘŚĆ 2: KONTROWERSJE WOKÓŁ ROZWOJU
WEWNĘTRZNEGO I WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ.
WPROWADZENIE**

W 2017 r. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” (KSM) – serii europejskiej ukazują się po raz 12. Tematyka 12. tomu koncentruje się na przedstawieniu niezwykle ważnego oraz aktualnego zagadnienia – „Przesłanki i następstwa kryzysu funkcjonowania oraz roli międzynarodowej Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku”. W części 1 z czerwca 2017 podjęto problem: „Zagrożenia, wyzwania i przyszłość polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej w dobie kryzysu”. Natomiast część 2 koncentruje się wokół „Kontrowersji wokół rozwoju wewnętrznego i współpracy międzynarodowej UE”. Artykuły 1. tomu KSM zostały przygotowane przez autorów wiosną 2017 r., nie uwzględniając między innymi:

- wyników wyborów prezydenckich i parlamentarnych we Francji, które nie tylko wyraźnie osłabiły tendencje populistyczne w zachodnioeuropejskich państwach członkowskich, jak też nadały nowy impuls na rzecz przyspieszenia reformy UE;
- orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu z września 2017 r. na temat zgodności z prawem unijnym dyslokacji nielegalnych uchodźców

we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z uchwałą Rady UE z 24 października 2015 r.;

- wyników wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. w Niemczech, które określane są niekiedy jako cezura, konkretyzująca współdziałanie Francji i Niemiec w kierunku stopniowej realizacji koncepcji „Europy wielu prędkości”;
- wystąpienia szefa Komisji Europejskiej J.C. Junckera 13 z września 2017 r. w Parlamencie Europejskim w Strasburgu z „Orędziem na temat stanu UE”, w którym z jednej strony podtrzymał potrzebę przyspieszenia reformy strefy euro, ale z drugiej optował za zachowaniem jedności i solidarności wszystkich państw członkowskich w oparciu o przestrzeganie obowiązującego prawo europejskiego.

Dbłość o jedności całej UE w drugiej dekadzie XXI w. jest konieczna w kontekście utrzymywania się ogromnych zagrożeń i rywalizacji międzynarodowej w wymiarze globalnym i regionalnym. Żaden z średnio- lub długofalowych konfliktów międzynarodowych w samej UE lub na jej obrzeżu – takich jak np. kryzys strefy euro od 2010 r., konflikt rosyjsko-ukraiński od 2014 r., kryzys nielegalnej – masowej migracji do UE oraz próby jego rozwiązania od 2015 r., zwalczanie terroryzmu islamskiego od 2011 r., a zwłaszcza jego nasilenie w latach 2015–2017 w Europie Zachodniej – nie zostały do tej pory ostatecznie rozwiązane.

W ujęciu syntetycznym relacje i kryzysy międzynarodowe, w tym również UE, tego okresu w szerszym kontekście historycznym, przedstawił niemiecki historyk współczesności Heinrich August Winkler¹. Ogromnym wyzwaniem dla całej UE pozostanie z jednej strony utrzymanie sankcji zachodnich wobec Rosji oraz polityka konfrontacji Kremla z państwami UE i NATO z drugiej. Szereg niepewności wzbudza nadal zarówno nowa strategia globalna „Ameryka pierwsza”, jak też transatlantycka strategia handlowo-gospodarcza amerykańskiej administracji prezydenta Trumpa od 2017 r. Na tym tle ważne znaczenie będą miały długofalowe aspiracje CHRL związane z dalszym wzmocnieniem własnej pozycji gospodarczo-politycznej Azji Południowo-Wschodniej i w Europie oraz w skali globalnej. Na rozwoju relacji transatlantyckich w latach 2015–2016 w kontekście kryzysów UE i Brexitu oparł swoją wnikliwą analizę Winkler i opatrzył ją znamienym tytułem *Czy zachód się rozpadnie*². Autor stara się obiektywnie analizować interesy administracji Trumpa w USA oraz rozdzwięk między państwami „starej UE” i nowymi państwami członkowskimi po 2005 r., w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej, dochodząc do wniosku, że cała UE znajduje się na rozdrożu z powodu utrzymywania się znacznych dysproporcji w poziomie życia mieszkańców państw Europy Zachodniej i Północnej w stosunku do jej członków na południu i wscho-

¹ Por. H.A. Winkler, *Geschichte des Westens: Die Zeit der Gegenwart*, C. H. Beck Verlag, München 2015.

² Idem, *Zerbricht der Westen?: Über die gegenwärtige Krise in Europa und Amerika*, C. H. Beck Verlag, München 2017.

dzie kontynentu. Prowadzi to w tej drugiej grupie do tendencji nacjonalistyczno-populistycznych. Dlatego też dążenie – do zachowania jedności i spójności gospodarczej i społeczno-politycznej całej UE droga jest jeszcze daleka.

Zasygnalizowane wyżej wyzwania i zagrożenia międzynarodowe dla UE-27 jako całości, skłaniają do konkluzji, że duże znaczenie mieć będzie ułożenie w przeszłości prawidłowych relacji oraz kompetencji między strukturami wspólnotowymi w Brukseli a poszczególnymi kategoriami państw członkowskich. Jednym z bardziej złożonych problemów będzie przykładowo podtrzymanie przywódczych aspiracji przez Niemcy i Francję w stosunku do pozostałych państw członkowskich UE, co najbardziej kwestionują państwa Grupy Wyszehradzkiej, zwłaszcza ekipy rządzące w Polsce i na Węgrzech. Nasilające tendencje autorytarne w otoczeniu prezydenta Tayyipa Erdoğan oraz zwrot Turcji w kierunku współpracy z Rosją i Iranem 2016/2017 w zwalczaniu Państwa Islamskiego w Syrii mogą skomplikować średniofalowo wiarygodność jej relacji sojuszniczych z NATO, i jeszcze bardziej skomplikować przebieg rozmów akcesyjnych Turcji z UE.

Tom otwiera artykuł Mieczysława Stolarczyka: *Stanowisko Polski wobec kryzysu migracyjno-uchodźczego Unii Europejskiej*. Autor szczegółowo przedstawia przesłanki i okoliczności negatywnego stanowiska Polski wobec przyjmowania nielegalnych uchodźców stosownie do uchwały Rady UE z 24 października 2015 r. W konkluzji stwierdza – „Stanowisko rządu premier B. Szydło w kwestii relokacji uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej rozmijało się z unijną zasadą solidarności. Jednocześnie wzmacniało tendencje renacjonalizacji polityk integracyjnych państw członkowskich Unii”. Można hipotetycznie założyć, że obecny rząd Zjednoczonej Prawicy RP ze względu na politykę wewnętrzną podtrzyma konsekwentnie swoje stanowisko i będzie zmuszony do zapłacenia stosownych kar finansowych w ramach UE, bądź też uzgodni z Komisją Europejską dobrowolnie określone wpłaty finansowe, przekazywane do państw pochodzenia nielegalnych migrantów na rzecz udzielenia im stosownej pomocy humanitarno-pomocowej. Będzie to złożony i długofalowy proces.

W drugim artykule – *Implikacje wyborów federalnych z 24 września 2017 roku i masowego napływu nielegalnych uchodźców dla przemian wewnętrznych oraz roli Niemiec w Unii Europejskiej* – Erhard Cziomer zakładał pewne zwycięstwo wyborach do Bundestagu z 24 września 2017 r. po raz czwarty chadecji – CDU/CSU na czele z kanclerz Angelą Merkel z CDU (od jesieni 2005). Jej błędy popełnione w związku z masowym przyjęciem nielegalnych uchodźców w Niemczech od przełomu lata/jesieni 2015 r. zostały wprawdzie skorygowane, ale przyczyniły się do wzmocnienia sił nacjonalistyczno-populistycznych na czele z Alternatywą dla Niemiec (AfD), która weszła do Bundestagu na trzecim miejscu po CDU/CSU = 33,0, SPD = 20,5%, uzyskując 13,2% głosów wyborców w skali ogólnoniemieckiej. Skromne zwycięstwo wyborcze chadecji i Merkel opóźni z pewnością szybkie utworzenie nowej koalicji rządzącej w Niemczech z udziałem liberałów (FDP) i Zielonych (Die Gruenen) doprowadziłoby prawdopodobnie do

dalszego pogłębienia współpracy Niemiec z Francją oraz przyspieszenia działań na rzecz umocnienia strefy euro³.

Peter Munkelt analizuje przebieg debaty medialnej w Niemczech: *Zur Zukunft der Europäischen Union: Deutsche Debatten (Wokół przyszłości Unii Europejskiej. Niemieckie debaty)*. Na podstawie analizy ważniejszych artykułów publicystycznych oraz prasowych o charakterze ogólnoniemieckim, autor przedstawia szereg ciekawych kontrowersji wokół Brexitu oraz polemik na temat kryzysu strefy euro, nielegalnej migracji, które podważają skuteczność neoliberalnej koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego świata zachodniego i RFN. Sporo miejsca zajmuje także dyskusja wokół następstw globalizacji w Niemczech. Wyjściem z impasu UE winna być kolejna reforma strefy euro i zacieśnienie współpracy niemiecko-francuskiej w ramach Eurogrupy, co w konsekwencji doprowadzi do utworzenia UE „wielu prędkości” lub „kręgów koncentrycznych”. Autor podkreśla zarazem, że koncepcja powyższa została już proponowana w 1994 r. przez Karla Lamersa i Wolfganga Schäuble⁴. Na ile sygnalizowana już przez prezydenta Macrona oraz kanclerz Merkel francusko-niemiecka konieczność przeprowadzenie reformy strefy euro będzie spójne i realistyczne na koniec drugiej dekady XXI w pokażą najbliższe tygodnie i miesiące 2017/2018.

Ciekawą problematykę podejmuje Tomasz Młynarski a artykuły: *Brexit i jego następstwa dla Francji i jej członkostwa w Unii Europejskiej*. Autor naświetla znaczenie współpracy Wielkiej Brytanii z Francją, podkreślając duże znaczenie współdziałania gospodarczego i wojskowego dla obu stron oraz a całej UE. Z drugiej strony akcentuje wzrost znaczenia Niemiec jako pierwszoplanowego partnera Francji w strukturach UE. Współpraca ta będzie z pewnością motorem reformy strefy euro. W konkluzji autor stwierdza między innymi: „Niewątpliwie Brexit wzmocni w UE oś Paryż–Berlin i przyspieszy ściślejszą współpracę gospodarczą i militarną. W praktyce jednak wyjście Wielkiej Brytanii z UE osłabi realny wymiar WPBiO i może stać się źródłem długoterminowego zróżnicowania «projektu europejskiego» w oparciu o różne prędkości integracji” Artykuł został napisany przed rozpoczęciem rozmów UE z Wielką Brytanią na temat Brexitu. Dotychczasowe trzy rundy okazały się bardzo trudne dla obu stron. Być może rozmowy powyższe trzeba nawet będzie wydłużyć do 2020 r.

W artykule Bogdana Koszela: *Meandry polityki niemieckiej wobec Rosji w okresie rządów prezydenta Dmitrija Miedwiediewa (2008–2014)* pogłębionej analizie poddano wyzwania stanowiska polityki rosyjskiej Niemiec w okresie prezydentur Dmitrija Miedwiediewa, z którą wiązano wielkie nadzieje, z uwagi na fakt, że, kierownictwo Rosji deklarowało wielki skok modernizacyjny. Oczeki-

³ W chwili pisania wprowadzenia sprawa powyższa nie jest przesądzona. W razie niepowodzenia rozmów koalicyjnych w Niemczech może nawet dojść do przedterminowych wyborów.

⁴ „Überlegungen zur Europäischen Politik“. Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, hrsg. K. Lamers, W. Schäuble, Bonn 1994, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

wania powyższe nie spełniły się, gdyż Rosja skierowała się głównie w kierunku modernizacji sił zbrojnych. Putin jako premier przygotowywał bowiem Rosję na umocnienie rządów autorytarnych oraz osłabienie wpływu partnerów zachodnich Rosji, w tym Niemiec, na rosyjskie społeczeństwo, zwłaszcza struktury społeczeństwa obywatelskiego. W Rosji umocniono rządy autorytarne, ograniczając kontakty z fundacjami i agencjami zagranicznymi, także niemieckimi. Modernizacja dotyczyła głównie sił zbrojnych, które Rosja z powodzeniem wykorzystywała do interwencji zbrojnej w Gruzji (zajęcie Osetii Południowej i Abchazji 2008) oraz przygotowanie do interwencji zbrojnej przeciwko Ukrainie (2014 Krym i Donbas) w okresie: „rewolucji godności” na Majdanie w Kijowie.

Marek Czajkowski w artykule: *Aktualna polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej a Unia Europejska – podstawowe zagadnienia* przedstawia uwarunkowania wewnętrzne, interesy i cele strategii polityki ekipy Władimira Putina wobec UE. Zmierza ona głównie do konsolidacji ekipy rządzącej wokół prezydenta Putina oraz sformułowania strategii skutecznego i długofalowego oddziaływania na państwa zachodnie, oraz NATO i całą UE. Strategia powyższa uwzględnia wachlarz instrumentów dyplomatyczno-politycznych wojskowych oraz propagandowych. Polityka Kremla ulega modyfikacji w stosunku do poszczególnych państw UE stosownie do okoliczności oraz interesów rosyjskich. We wnioskach końcowych autor wyraża przekonanie, że poszczególne państwa UE są w stanie skutecznie ochronić swoje interesy w zderzeniu z propagandą oraz polityką rosyjską.

Artykuł Elżbiety Majchrowskiej *The trade aspects of the transatlantic cooperation between the EU, the USA and Canada* przedstawia wybrane aspekty współpracy handlowej między UE a USA i Kanadą. Współpraca powyższa uzupełnia współdziałanie polityczno-dyplomatyczne oraz współpracę wojskową większości państw UE w ramach NATO z USA i Kanadą. Zakres współpracy handlowo-inwestycyjnej ilustrują syntetycznie zamieszczone w tekście tabele. Prowadzone od początku drugiej dekady XXI rozmowy na temat poszerzenia powyżej współpracy skończyły się połowicznie. Układ UE z Kanadą – CETA został podpisany 30 listopada 2016 r., w Brukseli i wszedł w życie w 2017 r. Natomiast w trakcie przygotowania projekt układu handlowo-inwestycyjnego UE–USA (TTIP) wyłoniło się szereg trudności i sprzecznych interesów. Nowa administracja amerykańska Trumpa zawiesiła tymczasowo w 2017 r. dalsze negocjacje z UE na temat TTIP. Ze względu na całkowicie odmienne priorytety na polu polityki handlowo-inwestycyjnej nowej administracji Trumpa przyszłość transatlantyckiej współpracy handlowo-inwestycyjnej UE z USA stoi przed wieloma wyzwaniem.

Paulina Stępniewska podejmuje aktualny i ważny temat: *Uwarunkowanie i perspektywy współpracy Unii Europejskiej i Turcji w XXI wieku*. Autorka klarownie przedstawia ewolucję polityki prezydenta Erdogana wobec UE w kontekście zmian wewnętrznych w Turcji. W miarę islamizacji Turcji oraz wzrostu jej znaczenia jako aktywnego uczestnika stosunków międzynarodowych, zwłaszcza na Bliskim i Środkowym Wschodzie, jak również forsowania w ostatnich 2–3 latach

przez Erdogana osobiście rządów autorytarnych, współpraca Ankary z UE uległa znacznemu pogorszeniu. Nastąpiło to zwłaszcza po masowych prześladowaniach opozycji tureckiej po nieudanym i nie do końca wyjaśnionym przewrocie wojskowym w Turcji w lipcu 2016 r. Z drugiej jednak strony współpraca Turcja–UE, zarówno w kontekście współpracy na polu powstrzymania nielegalnej i nieregularnej migracji do UE, jak też w zakresie polityki bezpieczeństwa i walki z Państwem Islamskim na Bliskim Wschodzie, jest korzystna dla obu stron. Trudno określić jednoznacznie dalszy przebieg współpracy UE z Turcją.

W przedostatnim artykule: *Niemcy wobec przebudowy strefy euro przed wyborami do Bundestagu* Krzysztof Malinowski przedstawia stanowisko czołowych ekspertów, dziennikarzy oraz polityków niemieckich na temat niezbędnej reformy strefy euro przed wyborami do Bundestagu 24 września 2017 r. Stanowisko niemieckie rozpatruje w kontekście niektórych propozycji francuskich, w tym nowego prezydenta Francji Emanuela Macrona (od połowy 2017 r.). Z analizy wynika, iż mimo generalnej aprobaty dotychczasowego rządu federalnego, zwłaszcza polityków SPD, dla niektórych propozycji Macrona, są również istotne różnice w podejściu obu stron do reformy strefy euro. Niekorzystny wynik wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. dla kanclerz Merkel i chadecji, prawdopodobnie mogą skomplikować dalsze dyskusje francusko-niemieckie o przyszłości strefy euro.

W ostatnim artykule Magdalena Tomala prezentuje stanowisko *Państw nordyckich wobec aktualnych i wybranych aspektów kryzysu UE*. Autorka koncentruje się na mało znanych w Polsce – przyczynach kryzysu UE z perspektywy nordyckiej, stanowisku tych państw wobec kryzysów – światowego finansowo-gospodarczego w latach 2007–2009, migracyjnego, jak również wobec ich stosunku zasad demokratycznych, rządzących UE. W podsumowaniu autorka zebrała ważniejsze postulaty państw nordyckich w sprawie dalszego funkcjonowania i działalności UE; dominuje tu potrzeba zwiększenia aktywności we współpracy wszystkich państw członkowskich UE.

W Variach Dominika Gawron podejmuje analizę: *Współpraca Grupy Wyszehradzkiej – implikacje dla jedności i bezpieczeństwa wewnątrz UE*, koncentrując się na stosunku do nielegalnych migracji i stanowisku wobec Rosji, z uwagi na widoczne różnice interesów.

W dziale recenzje Natalia Adamczyk i Anna Bałamut omawiają dwa godne polecenia tytuły, które ukazały się ostatnio na rynku polskiej i niemieckiej literatury naukowej.

Tom zamykają dwa sprawozdania – z międzynarodowych konferencji naukowych Beaty Molo na Tajwanie oraz Przemysława Furgacza w Estonii.

STUDIA

Mieczysław Stolarczyk

prof. zw. dr hab., Uniwersytet Śląski Katowice

STANOWISKO POLSKI WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNO-UCHODŹCZEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) od kilku lat znajduje się w fazie dezintegracji¹, czy zdaniem innych autorów, w kryzysie egzystencjalnym². Pojawiały się opinie, że proces integracji w ramach UE zaczyna się cofać i Unia z powodu tego regresu może się załamać pod ciężarem kryzysów, z którymi się zmagają³. Przyczyną tego stanu było współwystępowanie (nakładanie się) wielu kryzysów i małe efekty podejmowanych działań zmierzających do ich rozwiązania. Zasadne były stwierdzenia, że kryzys unijny jest wielopłaszczyznowy, dotyczy wielu obszarów integracji europejskiej i przejawów funkcjonowania Unii Europejskiej⁴. Mam tutaj na uwadze przede wszystkim kryzys strefy euro (czy według innych kryzys w strefie euro), kryzys Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej oraz

¹ Szerzej zob. Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013; *Kryzys Unii Europejskiej*, red. J. Kloczkowski, O. Krutik, A. Wołk, Kraków 2012; R.G. Grosse, *Europa w fazie dezintegracji*, „Rzeczpospolita”, 18.03.2016.

² P.J. Borkowski, *Unia Europejska – kryzys egzystencjalny*, „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 182 i nast.

³ R. Kuźniar, *Po pierwsze Europa*, „Gazeta Wyborcza”, 3–4.10.2015.

⁴ K.A. Wojtaszczyk, *Kryzysy w procesie integracji europejskiej – istota i następstwa*, [w:] *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Warszawa 2015, s. 399.

Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), kryzys uchodźczy, kryzys związany ze wzrostem tendencji eurosceptycznych wśród społeczeństw państw członkowskich UE, w tym dążeń do wystąpienia z UE oraz kryzys powszechnie akceptowanego w UE przywództwa⁵. Na te i inne kryzysy występujące w Unii⁶ nakładał się wzrost zagrożenia atakami terrorystycznymi dżihadystów wielu państw członkowskich UE (np. zamachy terrorystyczne w Paryżu 13 listopada 2015 r. i w Brukseli – 22 marca 2016 r.).

Kryzysy są immanentną cechą procesu integracji na każdym jej etapie: w ramach Wspólnot Europejskich (WE) i UE występowały istotne problemy, od rozwiązania których zależała dalsza efektywność przedsięwzięć integracyjnych, w tym przechodzenie do coraz wyższych stadiów integracji. Znane są opinie, że proces integracji europejskiej rozwija się od kryzysu do kryzysu (np. kryzys tzw. pustego fotela w połowie lat 60. XX w. czy kolejne kryzysy w ramach UE związane z reformami instytucjonalnymi w pierwszej dekadzie XXI w.), które udawało się przezwyciężyć a niemal po każdym z nich integracja europejska ulegała zacieśnieniu.

Uzasadnione jest pytanie, czy podobnie jak to miało miejsce w dotychczasowej historii integracji europejskiej, również kryzysy z którymi obecnie boryka się UE uda się rozwiązać w takim stopniu, by po poważnym przyhamowaniu w ostatnich latach, proces integracji europejskiej mógł się rozwijać a w dłuższej perspektywie cała Unia wyjdzie z niego silniejsza? Pojawiają się co do tego uzasadnione wątpliwości. Współwystępowanie kilku bardzo poważnych kryzysów w UE oraz stosunkowo niewielka dotychczasowa efektywność ich rozwiązywania uzasadniają formułowanie pesymistycznych prognoz co do dalszego rozwoju integracji w ramach Unii. Zasadne były stwierdzenia, że jest to najgłębszy kryzys UE

⁵ Bogdan Góralczyk wskazywał na siedem kryzysów UE: kryzys finansowy i gospodarczy niektórych państw strefy euro, głównie Grecji; kryzys strukturalny strefy euro; kryzys migracyjny; kryzys systemu bezpieczeństwa, w tym WPZiB; kryzys przywództwa i wizji; wzrost dominacji Niemiec; kryzys instytucjonalny określany jako „deficyt demokracji”. *Siedem kryzysów zagraża UE. Prof. B. Góralczyk: chcąc Unię ratować, trzeba ją wymyślić na nowo*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Siedem-kryzysow-zagraza-UE-Prof-B.Goralczyk-chcac-Unie-ratowac-trzeba-ja-wymyslic-na-nowo,wid,17912681,wiadomosc.html?ticaid=115c56> [dostęp: 16.10.2015]. Adam Krzemiński pisał, że UE wstrząsa naraz pięć wielkich kryzysów: finansowy grexit, brytyjskie wotum separatum, rosyjska agresja na Ukrainę, napór uchodźców z krajów muzułmańskich oraz kryzys samej idei europejskiej jedności. A. Krzemiński, *Wygaszanie Europy*, „Polityka”, 30.03–5.04.2016, nr 14.

⁶ Autorzy jednego z opracowań wskazywali na następujący syndrom różnych kryzysów występujących w Unii Europejskiej: kryzys aksjologiczny, kryzys strukturalny, instytucjonalno-ekonomiczny, kryzys modelu demokracji, kryzys społeczny, kryzys komunikacji, kryzys modernizacyjny procesu integracji europejskiej, kryzys legitymizacyjny, kryzys obecności UE w stosunkach międzynarodowych. Zob. *Kryzysy w procesie integracji europejskiej...*, op. cit.; Roman Kuźniar pisząc o Unii wielu kryzysów wskazywał na: kryzys finansowo-gospodarczy, kryzys polityczno-instytucjonalny, kryzys demograficzny, kryzys międzynarodowej roli UE oraz kryzys migracyjno-uchodźczy. R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym*, Warszawa 2016, s. 213 i nast.

od chwili jej powstania a głównym problemem przed którym stoi proces integracji europejskiej nie jest rozmyślanie nad jego dalszym rozwojem, ale to, jak powstrzymać jego rozpad⁷. Nie brak było także głosów, że chcąc ratować Unię, trzeba ją wymyślić na nowo⁸. Charakterystyczne, że takie prognozy pojawiały się nie tylko wśród eurosceptyków występujących w większej bądź mniejszej skali w społeczeństwach wszystkich państw członkowskich UE, ale także wśród zwolenników dalszego rozwoju integracji europejskiej. Nigdy w dotychczasowej historii integracji w ramach UE nie toczyła się tak intensywna dyskusja dotycząca przyszłości tego procesu, w której tak często, jak w ostatnich latach, formułowane byłyby obawy dotyczące implikacji nieuchronności daleko idącej dezintegracji w ramach Unii czy wręcz jej rozpadu⁹.

Z uwagi na współwystępowanie wielu kryzysów w UE w drugiej dekadzie XXI wieku, syndrom wielu kryzysów oraz ich wielopłaszczyznowość, nie brak było głosów, że najpoważniejszym z nich jest kryzys migracyjno-uchodźczy. Bezprecedensowy w historii UE w swej skali napływ uchodźców i migrantów doprowadził, według wielu ocen, do największego kryzysu UE od jej powstania. Jego apogeum przypadło na rok 2015. Nigdy jeszcze w ciągu jednego roku do państw członkowskich UE nie przybyło tak wielu imigrantów poszukujących ochrony (uchodźcy) oraz poprawy poziomu swojego życia (migranci ekonomiczni). W roku 2015 do państw członkowskich UE napłynęło ok. 1.5 mln uchodźców i migrantów. Intensywność sporów występujących wśród państw członkowskich UE na tle rozwiązania kryzysu uchodźczo-migracyjnego, w tym zakwestionowanie w praktyce unijnej zasady solidarności oraz eksponowanie przez rządy wielu państw interesów państwowych przed rozwiązaniami unijnymi w tym zakresie, dawały podstawę do formułowania opinii, że kryzys uchodźczo-migracyjny jest największym, w porównaniu z innymi kryzysami, zagrożeniem dla dalszego procesu integracji w ramach UE, który może doprowadzić do jej rozpadu¹⁰.

Celem opracowania jest jedynie zarysowanie najważniejszych kwestii dotyczących głównych przyczyn i przejawów kryzysu uchodźczo-migracyjnego, który wystąpił w UE w połowie drugiej dekady XXI wieku oraz sposobów i efektów jego rozwiązania; przede wszystkim zaś zaprezentowanie stanowiska rządu RP wobec uwarunkowań i sposobów rozwiązania tego kryzysu. Istotnym wątkiem jest także wskazanie na niektóre implikacje kryzysu uchodźczo-migracyjnego, w tym stanowiska Polski wobec sposobów jego rozwiązania, dla dalszego procesu integracji europejskiej.

⁷ *Ibidem*; M. Becker, *Krise der EU: Ach, Europa*, www.spiegel.de/politik/ausland/europaische-union-in-der-krise-ist-die-eu-zu-retten-a-1066744.html [dostęp: 25.04.2016].

⁸ *Siedem kryzysów zagraża UE. Prof. B. Góralczyk...*, *op. cit.*; J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, przeł. E. Gołębiowska, Warszawa 2014.

⁹ Zob. J. Zielonka, *op. cit.*

¹⁰ R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym...*, *op. cit.*, s. 239.

Niektóre uwarunkowania kryzysu uchodźczo-migracyjnego w Unii Europejskiej

W połowie 2015 r. znacznie zwiększyła się liczba uchodźców z Bliskiego oraz Środkowego Wschodu i innych regionów świata, którzy najczęściej przybywali do Grecji a docelowo kierowali się do jednego z innych państw członkowskich UE, przede wszystkim do Niemiec¹¹. W roku 2014 do Niemiec przybyło ok. 200 tys. imigrantów a w roku 2015 ok. 1 mln. Szacowano, że w roku 2015 do UE przybyło ok. 1,5 mln nielegalnych migrantów, w tym ok. 40% spełniało warunki pozwalające na otrzymanie statusu uchodźcy. Prawie milion migrantów przybyło do Europy przez Morze Śródziemne, a co drugi miał obywatelstwo syryjskie. Około 3,5 tys. osób utonęło w Morzu Śródziemnym starając się dotrzeć do wybrzeży Europy¹². Większość z nielegalnych migrantów zabiegała o otrzymanie statusu uchodźcy. Na czele tej listy byli Syryjczycy, Afgańczycy i Irakijczycy¹³. Przyczyną tej zmasowanej migracji były konflikty zbrojne trwające na obszarze Syrii¹⁴, Iraku, Libii, Afganistanu¹⁵ oraz wyż demograficzny w państwach arabskich i związana z tym wielka nadwyżka siły roboczej.

Dominowało stanowisko, że kryzys migracyjny, który był jednocześnie kryzysem humanitarnym, był wynikiem wielu krwawych konfliktów w Azji, Afryce i na Bałkanach, w tym przede wszystkim militarnych interwencji Stanów Zjednoczonych i państw członkowskich NATO¹⁶. Stosunkowo często formułowana była opinia, że główną odpowiedzialność za skalę kryzysu uchodźczo-migracyjnego ponosiły Stany Zjednoczone. W tym kontekście pojawiały się opinie, że Europa stała się ofiarą amerykańskiego, a potem także własnego interwencjonizmu

¹¹ W roku 2015 główny szlak uchodźców prowadził z Syrii przez Turcję, Morze Egejskie, Grecję, a potem przez zachodnie Bałkany, na północ UE, głównie do Niemiec. Grecja, która borykała się nadal z nieprzewidywanymi implikacjami kryzysu finansowo-gospodarczego, znalazła się w roku 2015 w największym stopniu wśród państw członkowskich UE pod ciśnieniem fali uchodźców, co wzmacniało destabilizację tego państwa.

¹² W roku 2016 dotarło drogą morską do Europy prawie 360 tys. osób, w większości do Grecji i Włoch. Utonęło ok. 5 tys. migrantów. Liczba osób, które utonęły podczas przeprawy morskiej zwiększyła się o ok. 20% w porównaniu do roku 2015. Najczęściej do tragedii dochodziło na odcinku morskim z Libii do Włoch.

¹³ P.J. Borkowski, *op. cit.*, s. 189–190; P. Sasnal, *Exodus z Syrii. Migranci i uchodźcy z Bliskiego Wschodu*. „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 336 i nast.

¹⁴ Trwający od wielu lat konflikt zbrojny w Syrii sprawił, że wiele milionów Syryjczyków opuściło swój kraj i większość z nich (ok. 4,5 mln) znalazła tymczasowe schronienie w obozach w Jordanii, Libanie i Turcji. P. Sasnal, *op. cit.*, s. 341.

¹⁵ Według niektórych danych ponad połowa imigrantów napływających w 2015 r. do UE pochodziła z Syrii, 14% z Afganistanu, 7% z Erytrei i po ok. 3% z Iraku, Pakistanu, Nigerii i Somalii. R. Antczak, *Koniec multikulti albo Europy*, „Wprost”, 27.09.2015, nr 39.

¹⁶ Szerzej zob. *Wojny Zachodu*, red. M. Madej, Warszawa 2017; M. El Ghamari, *Determinanty obecnych kryzysów w Europie*, „Opcja na Prawo” 2016, nr 2.

(np. Libia)¹⁷. Wiesław Żółtkowski pisał: „Wojny prowadzone, inspirowane lub popierane przez USA i kraje europejskie przyniosły skutek m.in. taki, że tłumy ludzi zagrożonych śmiercią lub po prostu pozbawionych perspektyw egzystencji ruszyły w kierunku świata demokracji i praw człowieka”¹⁸.

Roman Kuźniar argumentował, że Zachód nie miał prawa podejmować działań zmierzających do obalenia rządów w Iraku, Libii czy Syrii. Bez tych interwencji nie byłoby zbrodniczego tzw. państwa islamskiego. Jedną z konsekwencji konfliktów, które Zachód wywołał w Afryce Północnej i na Bliskim oraz Środkowym Wschodzie przez swoje interwencje wojskowe są kolejne akty terroru w Europie Zachodniej oraz potężna fala uchodźców i migrantów, którą ku Europie pchnęły te konflikty¹⁹. Dzisiejsi uchodźcy do Europy – pisał ten sam autor – pochodzą głównie z Iraku, Syrii i Afganistanu. „Gdzie są teraz pierwsi odpowiedzialni za sytuację, która stworzyła dzisiejszy megakryzys – Anglosasi i Francuzi”²⁰.

Generał Waldemar Skrzypczak argumentował, że główną przyczyną fali emigracji był najazd Stanów Zjednoczonych, Francji i innych państw NATO na Libię w 2011 r. i obalenie dyktatury Kaddafiego, która dawała stabilizację, porządek i bezpieczeństwo w tym rejonie. Arabowie twierdzą, że wyście nas najechali, a teraz my będziemy was najeżdżać²¹. Warto mieć na uwadze, że działania militarne podjęte przez niektóre państwa członkowskie NATO wobec reżimu Muammara Kaddafiego w Libii, w wyniku których Libia stała się państwem upadłym, zostały podjęte z inicjatywy prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego. Jednym z najważniejszych motywów tej inicjatywy prezydenta Francji było, obok motywów ekonomicznych (przejęcia kontroli nad częścią libijskich złóż ropy naftowej), dążenie do poprawy swoich notowań przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi we Francji.

Cytowany już Roman Kuźniar pisał, że liberalny interwencjonizm Zachodu w Kosowie, Afganistanie, Iraku i w Libii nie tylko nie prowadził do demokratycznych przeobrażeń i poprawy sytuacji praw człowieka, ale powodował znaczące pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa, które niosło ze sobą dramatyczne skutki dla ludności cywilnej określane zwykle terminem katastrofy humanitarnej²². Janusz Danecki w jednym z wywiadów powiedział:

¹⁷ R. Kuźniar, *Przegląd sytuacji strategicznej – aspekty globalne i regionalne*, „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 20.

¹⁸ W. Żółtkowski, *Nowe wędrówki ludów*, „Przegląd”, 28.09–4.10.2015, nr 40, s. 53.

¹⁹ R. Kuźniar, *Po Nemezis czas na Atenę*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22.11.2015; M. Cesarz, *Kryzys uchodźczy w Europie – zarys problemu*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania – istota – następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017, s. 101 i nast.

²⁰ R. Kuźniar, *Przyjmujemy ich ale z głową*, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.09.2015.

²¹ Gen. Skrzypczak: *wszystko rozpoczęło się od najazdu Amerykanów na Państwo al-Kaddafiego*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Gen-Skrzypczak-wszystko-rozpoczelo-sie-od-najazdu-Amer-kanow-na-Panstwo-al-Kaddafiego,wid,17973158,wiadomosc.html?ticaid=115f11> [dostęp: 14.11.2015].

²² R. Kuźniar, *Liberalny interwencjonizm Zachodu po zimnej wojnie – przesłanki i konsekwencje*, [w:] *Wojny Zachodu...*, op. cit.

Sialiśmy na Bliskim Wschodzie spustoszenie, rozbijając poprzednie ośrodki władzy, a potem napuszczając na siebie różne ugrupowania. Tak się stało w Iraku – po okupacji amerykańskiej, w tym polskiej²³.

Błędy popełnione przez Stany Zjednoczone i inne państwa Zachodu wobec Iraku i Syrii oraz wobec tzw. demokratycznych rewolt w regionie bliskowschodnim na początku drugiej dekady XXI wieku („arabska wiosna”) były istotną determinantą, która znajdowała się wśród czynników sprawczych, jakie doprowadziły do proklamowania w roku 2014 na części terytorium Iraku i Syrii tzw. państwa islamskiego. Wiele państw członkowskich NATO uważało tzw. państwo islamskie za główne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Działalność zbrodniczego reżimu „państwa islamskiego”, wojna domowa w Syrii i Iraku oraz zaangażowanie militarne wielu państw w ten konflikt i w pokonanie tzw. państwa islamskiego, należały do głównych przyczyn kryzysu humanitarnego UE.

Za swego rodzaju paradoks należy uznać, że Stany Zjednoczone, które w największym stopniu były odpowiedzialne za obalenie przy użyciu siły militarnej autorytarnych, ale stabilnych i w znacznym stopniu laickich reżimów na Bliskim Wschodzie (za destabilizację Bliskiego Wschodu zapoczątkowaną w 2003 r. wojną w Iraku)²⁴, czego następstwem była trwająca od lat fala uchodźców z Iraku czy z Libii, nie poczuwały się do odpowiedzialności za kryzys humanitarny i do pomocy UE w przezwyciężeniu kryzysu uchodźczo-migracyjnego. Nie było też woli współpracy w rozwiązaniu problemu migracyjnego ze strony czołowego mocarstwa bliskowschodniego – Arabii Saudyjskiej, której władze w tym samym czasie wydawały dziesiątki miliardów dolarów na zakup uzbrojenia, przede wszystkim od koncernów amerykańskich.

Jak już zostało wspomniane, kryzys uchodźczy i imigracyjny często był postrzegany jako najpoważniejsze zagrożenie dla przetrwania Unii i jej spójności oraz największe wyzwanie dla jej przyszłości. Na poziomie Unii podstawowym problemem był nie efektywny system azylowy UE²⁵ i brak spójnej polityki wobec uchodźców oraz kierowanie się poszczególnych państw przede wszystkim

²³ *Pod sztandarem zemsty. Wywiad z prof. Januszem Daneckim*, „Przegląd”, 7–13.12.2015, nr 50, s. 22.

²⁴ *Zob. Wojny Zachodu..., op. cit.*

²⁵ Zgodnie z obowiązującym w UE systemem azylowym wszyscy uchodźcy, którzy dotarli w 2015 r. do UE, powinni spaść na barki Grecji i Włoch wyłącznie ze względu na położenie geograficzne tych krajów. Zgodnie z tzw. konwencją dublińską kraje te musiałyby dokonać rejestracji i przyjąć wnioski azylowe od wszystkich uchodźców, którzy właśnie tam po raz pierwszy przekroczyli granicę UE. Gdyby Niemcy – pisał Piotr Buras – stosowały w 2015 r. ściśle prawo europejskie, powinny odprawić milion uchodźców z kwitkiem do krajów ościennych. P. Buras, *Hipokrycy zatroskani o Unię*, „Rzeczpospolita”, 22.03.2016. Szerzej zob. O. Raczyński, *Wspólny europejski system azylowy i acquis wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 414 i nast.

własnymi interesami²⁶. Wystąpiły bardzo poważne problemy z rozróżnieniem migrantów na uchodźców zmuszonych do emigracji z własnego kraju w wyniku prześladowań politycznych czy religijnych bądź zagrożeń wojennych, którym zgodnie z konwencją ONZ o uchodźcach z 28 lipca 1951 roku należy się schronienie i pomoc, w tym uzyskanie statusu uchodźcy, przyznanie azylu czy pobytu tolerowanego²⁷, oraz na migrantów ekonomicznych (socjalnych), którzy miesza się z uchodźcami i przybywali do UE w poszukiwaniu pracy i lepszej jakości życia²⁸. Komisja Europejska potwierdziła, że 60% migrantów, którzy w 2015 roku dotarli do Europy, to migranci ekonomiczni²⁹.

Masowość migracji i ich skoncentrowanie w stosunkowo krótkim czasie wykazała, że UE nie wypracowała skutecznej polityki azylowej i imigracyjnej. Państwa członkowskie strefy Schengen na własną rękę zabezpieczały się przed falą migracyjną dążąc do ograniczenia liczby uchodźców. Mimo że brak granic wewnętrznych UE oceniany był jako jedna z największych korzyści płynącej z istnienia Unii, to ta wartość ustępowała przed dążeniem do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa, którym motywowane były decyzje o przywracaniu kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Znaczna część społeczeństw państw członkowskich UE opowiadała się za przywróceniem kontroli granicznych wewnątrz strefy Schengen, stawiając zdecydowanie wyżej bezpieczeństwo od swobody podróżowania jak i wielu innych praw i wolności obywatelskich (tolerancji, otwartości). W wielu państwach członkowskich UE wzrosły wpływy ugrupowań prawicowo-nacjonalistycznych, które eksponowały zagrożenia w dziedzinach: bezpieczeństwa, gospodarczej, socjalnej i kulturowej związane z migracją. Ugrupowania prawicowe (np. we Francji) upowszechniały opinię, że źródłem zagrożenia jest zbyt liberalna polityka migracyjna rządów i zbyt duża pobłażliwość dla nie asymilujących się muzułmanów żyjących w rządzących się własnymi prawami gettach.

²⁶ M. Skóra, *Republika Federalna Niemiec a kwestia imigracyjna*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 59, październik 2015.

²⁷ Uchodźcą w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców jest osoba „która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajduje się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego miejsca zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”. *Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku*, Dz.U. 1991, Nr 119, poz. 515. Zob. I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006.

²⁸ O. Raczyński, *op. cit.*, s. 415 i nast.

²⁹ R. Kuźniar, *Przegląd sytuacji strategicznej...*, *op. cit.*, s. 21.

Sposoby i efekty rozwiązania kryzysu uchodźczo-migracyjnego

Kryzys uchodźczy wywoływał wiele emocji i sporów w UE. Dotyczyły one m.in. czynników sprawczych tego kryzysu (np. polityki Francji wobec Libii w 2011 r.)³⁰ i sposobów jego rozwiązania. W tym drugim przypadku spory dotyczyły m.in.: zapewnienia należytej opieki uchodźcom i migrantom, rozdzielnika uchodźców między państwa członkowskie UE; ratowania strefy Schengen przez wzmocnienie zewnętrznych granic UE w kontekście działań podejmowanych przez wiele państw (np. Węgry, Słowację, Austrię, Niemcy, Szwecję, Francję); czasowego wprowadzenia kontroli własnych granic, granic wewnątrz strefy Schengen, w tym budowy płotów i ogrodzeń³¹ oraz sprawnego deportowania imigrantów, którzy nie mają tytułu do ubiegania się o azyl; przyznawania azylu przede wszystkim uchodźcom konfliktów zbrojnych, osobom uciekającym z własnego kraju w obawie przed utratą życia swego i swoich najbliższych, a w zdecydowanie mniejszym stopniu imigrantom ekonomicznym, a także wysokości środków finansowych przekazywanych Turcji w zamian za zatrzymanie u siebie jak największej liczby uchodźców z państw sąsiednich³².

13 maja 2015 roku Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie Europejskiego Programu w zakresie Migracji. Kilka tygodni później przedstawiła pierwszy pakiet dotyczący jego realizacji obejmujący m.in. relokację 40 tys. osób z Grecji i Włoch oraz przesiedlenie 20 tys. uchodźców z krajów trzecich do UE. We wrześniu 2015 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt relokacji dodatkowych 120 tys. osób ubiegających się o azyl z państw członkowskich UE, narażonych na szczególną presję migracyjną oraz stałego kryzysowego mechanizmu relokacji³³.

Krytycznie została oceniona, zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach członkowskich UE, deklaracja kanclerz Angeli Merkel z 24 sierpnia 2015 r., motywowana przede wszystkim względami humanitarnymi, że Niemcy będą rozpatrywać wnioski o azyl z pominięciem obowiązujących dotąd w Unii

³⁰ Roman Kuźniar pisał, że Unia nie potrafiła utrzymać w ryzach w 2011 r. dwóch swoich członków, Francji i Wielkiej Brytanii, którzy interweniowali w Libii z zamiarem obalenia M. Kaddafiego, a w ich zaangażowaniu wyraźne były motywy neokolonialne (zwłaszcza odzyskanie dostępu do znacjonalizowanych wcześniej zasobów ropy naftowej). „Po obaleniu Kaddafiego Libia stała się nie tylko państwem upadłym, ale też zarzewiem innych konfliktów (broń, najemnicy) w różnych krajach Afryki, a zarazem czymś w rodzaju otwartych wrót, przez które w kolejnych latach ruszały ku Europie setki tysięcy uchodźców i emigrantów”. R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym...*, op. cit., s. 236.

³¹ Rząd Węgier podjął w czerwcu 2015 r. decyzję o wybudowaniu ogrodzenia na granicy z Chorwacją oraz z Serbią.

³² Zob. *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 125 i nast.

³³ Z. Czachór, A. Jaskulski, *Polska wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, http://www.institut.obywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/06/Analiza_Polska-wobec-kryzysu.pdf [dostęp: 23.03.2017].

tw. procedur dublińskich³⁴ i są gotowe przyjąć wszystkich imigrantów (tw. polityka gościnności, Willkommenskultur). To oświadczenie kanclerz Niemiec wzmocniło falę migracyjną z Bliskiego Wschodu do UE i Niemiec, jako głównego państwa docelowego³⁵. Bardzo szybko okazało się, że Niemcy przekroczyły swoje zdolności absorpcyjne w zakresie bezkonfliktowego przyjmowania migrantów. Po dwóch tygodniach od oświadczenia kanclerz Merkel z 24 sierpnia 2015 roku, m.in. w wyniku presji krajów związkowych Niemiec, głównie zaś premiera Bawarii Horsta Seehofera (we wrześniu 2015 r. w Bawarii przebywało ok. 250 tys. uchodźców), kanclerz Merkel zmuszona została do wycofania się ze składanych wcześniej obietnic, decydując się na uszczelnienie granicy z Austrią i Węgrami przez przywrócenie tymczasowo jej kontroli. Niemcy przywróciły we wrześniu 2015 roku kontrole graniczne, w celu regulowania a nie zamykania ruchu, żeby zmusić inne państwa Unii do przyjmowania uchodźców. Podobne działania podejmowały także rządy innych państw. W praktyce bardzo nieskuteczna okazała się kontrola granic zewnętrznych utworzonej strefy Schengen i kolejnych regulacji przyjmowanych w tym zakresie od roku 1985. Dominowało przekonanie, że w rozwiązaniu kryzysu migracyjnego lepiej poradzą sobie rządy na poziomie narodowym niż na poziomie unijnym. Tym samym zainicjowane został przy współudziale Niemiec działania na rzecz demontażu strefy Schengen, uważanej za jedno z głównych osiągnięć integracji europejskiej³⁶. W połowie października 2015 r. Bundestag przyjął ustawę o nowelizacji prawa azylowego, która weszła w życie 1 listopada 2015 roku³⁷. Nowe przepisy miały pomóc w ograniczeniu liczby imigrantów ekonomicznych. W lutym 2016 roku Bundestag uchwalił pakiet ustaw azylowych mających na celu ograniczenie liczby migrantów przybywających do Niemiec i szybsze odsyłanie do ojczyzn tych, którym nie przysługuje prawo do statusu uchodźcy.

³⁴ Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszło w życie tzw. rozporządzenie Dublin III, na mocy którego „tylko jedno państwo członkowskie UE powinno być odpowiedzialne za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Co do zasady, ma to być pierwsze państwo członkowskie, którego granice przekroczył obywatel państwa trzeciego i w którym wystąpił o uzyskanie ochrony. Jeśli osoba taka zostanie ujawniona w innym państwie, powinna zostać niezwłocznie zawrócona do kraju, który został zidentyfikowany jako odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury uchodźczej”. M. Duszczyk, *Czy migracje położą kres UE?*, „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 359.

³⁵ W roku 2015 w Niemczech złożonych zostało ponad 476 tys. wniosków o azyl, z tego wniosków pozytywnie rozpatrzonych było ponad 140 tys. Zob. J. Miecznikowska, *Uchodźcy a wybrane państwa Europy Zachodniej. Niemcy*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 383.

³⁶ Należy mieć na uwadze, że odpowiednie przepisy obowiązujące wśród państw członkowskich strefy Schengen pozwalają na wprowadzenie tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych m.in. w sytuacji zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

³⁷ Według nowych przepisów Albania, Kosowo i Czarnogóra zostały uznane za kraje bezpieczne, co oznaczało, że obywatele tych państw nie będą mogli liczyć na azyl w Niemczech. Nowa ustawa zakładała także, że zamiast wsparcia finansowego w wysokości 143 euro miesięcznie dla każdego imigranta, część tej sumy otrzymywać oni będą w postaci świadczeń rzeczowych.

Rząd kanclerz Merkel spotkał się także z krytyką za próbę wprowadzenia automatycznego podziału imigrantów między państwa członkowskie Unii. W wyniku zabiegów Niemiec, Rada Unii Europejskiej (na szczepku ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich Unii) podjęła we wrześniu 2015 r. decyzję (przy sprzeciwie Węgier, Słowacji, Czech, Rumunii oraz wstrzymaniu się od głosu Finlandii) o wprowadzeniu „podziału dobrowolnego”, który przez niektóre państwa był postrzegany jako podział obowiązkowy. Po raz pierwszy w historii UE, zdecydowano się na głosowanie w zakresie spraw wewnętrznych, w którym jedne państwa zostały przegłosowane przez inne. Przyjęty wówczas podział miał dotyczyć 160 tys. imigrantów z Grecji i Włoch w ciągu dwóch lat³⁸. W kolejnych miesiącach znaczna część z tych 160 tys. imigrantów przedostała się do innych państw członkowskich UE, przede wszystkim do Niemiec. Szacowano, że w praktyce, w okresie dwóch lat, kiedy rozdzielnik miał obowiązywać, dotyczyłby on ok. 98 tys. osób (z tego na Polskę przypadałoby ok. 6 tys. osób). Jednakże w mediach i w literaturze przedmiotu zazwyczaj wskazywano na liczbę 160 tys. uchodźców, którzy na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej z września 2015 roku podlegają relokacji do września 2017 roku we wszystkich państwach członkowskich UE.

Instytucje unijne nie mają prawa do narzucania poszczególnym państwom członkowskim kwot kontyngentów³⁹. Jednocześnie warto przypomnieć, że w traktacie z Lizbony znajdują się postanowienia mówiące o tym, że w zakresie polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji oraz ich wprowadzaniu w życie, polityki te podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej⁴⁰. Słowacja i Węgry zaskarżyły decyzję Rady Unii Europejskiej o dystrybucji imigrantów do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu.

W pierwszych miesiącach 2016 r. ze wspomnianej liczby 160 tys. uchodźców znajdujących się w Grecji i we Włoszech jedynie kilkaset osób udało się relokować w innych państwach UE. W tym kontekście pojawiały się opinie, że problem nie został spowodowany liczbą osób poszukujących statusu uchodźcy, ale niewydolnością unijnej maszyny decyzyjnej oraz brakiem zrozumienia przez rządy państw członkowskich Unii zasady solidarności, której zastosowaniem miały być kwoty dla poszczególnych państw unijnych⁴¹.

³⁸ Aleksander Hall zwracał uwagę, że do tej pory głosowanie kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE nie było stosowane w kwestiach tak ważnych dla państw jak polityka migracyjna. Szanowano ich racje. Teraz – niestety z udziałem Polski – powstał niebezpieczny precedens. Najważniejsze państwa Unii mogą mieć pokusę narzucania polityki migracyjnej i azylowej państwom mniejszym. A. Hall, *Europejska ślepotą*, „Rzeczpospolita”, 16.10.2015.

³⁹ M. Duszczyk, *op. cit.*, s. 360.

⁴⁰ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unie Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 330.

⁴¹ P.J. Borkowski, *op. cit.*, s. 183.

W społeczeństwach państw członkowskich UE wzmacniała się w owym czasie tendencja przeciwko przyjmowaniu uchodźców, przede wszystkim migrantów ekonomicznych, ze względu na różnorodne implikacje, w tym zagrożenia, z tym związane (np. społeczne, ekonomiczne, bezpieczeństwa, cywilizacyjne). Postawy te wzmacniane były przez kolejne ataki terrorystyczne⁴².

W 2016 r. imigranci i uchodźcy wciąż przybywali do Europy: tylko w ciągu dwóch pierwszych miesięcy do wybrzeży Grecji dotarło prawie 100 tys. osób. Postępował też proces przywracania kontroli na granicach wewnętrznych UE. W grudniu 2015 r. szwedzki parlament podjął decyzję o przywróceniu kontroli granicznej z Danią. W odpowiedzi to samo zrobiły władze Danii na granicy z Niemcami. Pod koniec lutego 2016 r. Belgia jako siódmy z kolei kraj Schengen przywróciła kontrole graniczne. W tym samym czasie Austria ograniczyła przyjmowanie wniosków azylowych do jedynie 80 dziennie a zdecydowaną większość nowo przybyłych migrantów (ok. 3,2 tys. dziennie) wysyłała dalej do Niemiec. Na tym tle doszło do poważnych międzyrządowych kontrowersji austriacko-niemieckich. Rosła też presja w społeczeństwie niemieckim na kanclerz A. Merkel, by podjęła decyzję o zamknięciu granicy. Coraz bardziej realna stała się perspektywa rozpadu strefy Schengen w jej dotychczasowym kształcie, jednego z najbardziej istotnych i do niedawna cenionych przejawów integracji europejskiej.

Mimo znaczącej ewolucji polityki rządu kanclerz Merkel w sprawie rozwiązania problemu uchodźców, władze RFN konsekwentnie nalegały o zachowanie w tym względzie unijnej solidarności, by państwa członkowskie UE rozwiązały go wspólnie i razem też ponosiły odpowiedzialność za jego następstwa poprzez sprawiedliwy podział obciążeń. Rząd Niemiec opowiadał się za europeizacją problemu uchodźców. Krytykował wszelkie jednostronne narodowe rozwiązania przyjmowane przez poszczególne państwa leżące na migracyjnym szlaku bałkańskim. Popierał system relokacji i kwot, chcąc solidarnego podejścia wszystkich państw członkowskich UE do podziału obciążeń związanych z napływem setek tysięcy uciekinierów⁴³.

Kryzys migracyjny sprawił, że jedną z najpilniejszych kwestii na poziomie unijnym było znalezienie skutecznych rozwiązań dotyczących lepszej ochrony granic zewnętrznych strefy Schengen. Wśród proponowanych pod koniec 2015 roku przez Komisję Europejską zmian w obowiązującym prawie, zmierzających do wzmocnienia możliwości weryfikacji osób przemieszczających się do UE był

⁴² Z badań sondażowych przeprowadzonych w Polsce pod koniec marca 2016 r. wynikało, że 88% badanych opowiadało się za pozostaniem Polski w UE. Opuszczenie Unii popierało tylko 7% Polaków. Zdecydowana większość Polaków (70%) nie chciało, by do naszego kraju trafiali uchodźcy spoza Unii. Przyjmowanie uchodźców popierało 24% badanych. Z tych samych badań wynikało, że 50% ankietowanych opowiadało się za przywróceniem kontroli granic wewnątrz UE a 47% było temu przeciwnie. A. Stankiewicz, *Hurmem za UE, ale uchodźców niech nie przysyła*, „Rzeczpospolita”, 30.03.2016.

⁴³ J. Miecznikowska, *op. cit.*, s. 391.

m.in. projekt powołania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Sprawą niezwykle pilną było też zintensyfikowanie wysiłków nad doprecyzowaniem i udoskonaleniem europejskiego prawa azylowego oraz procedury readmisji.

Istotnym wymiarem kryzysu migracyjnego był spór polityczny pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz pomiędzy państwami a Komisją Europejską. Brak skutecznych rozwiązań w kolejnych miesiącach 2015 roku eskalował ten konflikt.

Zasadna była też argumentacja, że aby uniknąć zamykania granic wewnętrznych UE, a tym samym demontażu strefy Schengen, niezbędne są wspólne uzgodnienia dotyczące zarządzania napływem migrantów do Unii, w tym przyjmowania uporządkowanych kontyngentów uchodźców, przede wszystkim z Turcji. W Unii dominowało stanowisko, że kluczowym dla zatrzymania napływu uchodźców jest wypracowanie porozumienia między UE a Turcją, w której na początku 2016 r. koczowało w obozach dla uchodźców ok. 2,5 mln osób. Turcja odgrywała kluczową rolę w kontrolowaniu natężenia ruchów migracyjnych z Syrii i innych państw Bliskiego Wschodu do UE. Po wielu miesiącach rozmów, doszło w dniach 17–18 marca 2016 r. do sfinalizowania takiego porozumienia, przede wszystkim w wyniku kilkumiesięcznych negocjacji prowadzonych przez kanclerz Merkel z władzami Turcji. Na jego mocy Turcja zobowiązała się przyjąć z powrotem z Grecji każdego migranta⁴⁴, który dotrze tam po 20 marca 2016 r. nielegalnie z Turcji przez Morze Egejskie i nie otrzyma azylu w Grecji. W zamian UE zobowiązała się przyjąć dokładnie tyle samo migrantów z Syrii, którzy w Turcji przeszli już procedurę wersyfikacji przynajmniej do uzgodnionej liczby 72 tys. (formuła „jeden za jednego”)⁴⁵. Ponadto Unia zobowiązała się do zapłacenia Turcji 6 mld euro do 2018 r. na sfinansowanie sieci obozów filtracyjnych dla imigrantów (w których imigranci będą sprawdzani pod kątem bezpieczeństwa) i do zniesienia obowiązku wizowego dla 75 mln obywateli Turcji.

W ocenie zwolenników porozumienia UE z Turcją, miało ono zniechęcić uchodźców do nielegalnego przekraczania granicy UE. Natomiast krytycy tego porozumienia podkreślali, że jest ono niehumanitarne. Wskazywali również, że dążąc do zahamowania napływu migrantów Unia zapłaciła konfliktem sumienia porozumiewając się z autorytarnym reżimem w Turcji, który stosuje represje wobec opozycji, ogranicza wolność mediów i prowadzi wojnę domową z Kurdami⁴⁶. Zasadne były opinie, że porozumienie Unii w sprawie uchodźców z autorytarną władzą w Turcji wzmocni kryzys wartości w UE, także w polityce Niemiec wobec Turcji. W tym kontekście stawiane było pytanie, czy Turcję moż-

⁴⁴ Na początku 2016 r. w Grecji przebywało ponad 40 tys. imigrantów.

⁴⁵ Na mocy tego porozumienia Grecy zaczęli od 4 kwietnia 2016 r. odsyłać pierwszych imigrantów do Turcji.

⁴⁶ Po tzw. zamachu stanu w Turcji (15.07.2016) prezydent Turcji Recep Erdogan wzmocnił swoją autorytarną władzę. Dziesiątki tysięcy osób wyrzuconych zostało z pracy a część z nich aresztowano, w tym wielu wykładowców akademickich i dziennikarzy.

na uznać za państwo bezpieczne dla azylantów?⁴⁷. Zwracano również uwagę na to, że konwencja genewska, tak jak i prawo unijne, zakazuje masowych deportacji uchodźców. Pojawiały się opinie, że jednym z następstw porozumienia Unii z Turcją może być zmiana kierunków szlaków migracyjnych. Dlatego UE będzie musiała zawrzeć podobne porozumienie jak z Turcją, także z państwami Afryki Północnej, aby zapobiec nowej fali uchodźców z Syrii i innych państw, które zapewne pojawią się na afrykańskich brzegach Morza Śródziemnego. Niezależnie od głosów krytycznie oceniających porozumienie Unii z Turcją, faktem było, że w wyniku porozumienia UE–Turcja, w kolejnych miesiącach napływ uchodźców do Europy radykalnie się zmniejszył.

Zwolennicy rozwiązania wspólnotowego kryzysu uchodźczego postulowali wypracowanie nowych zasad unijnego prawa azyłowego, które nie zrzucałyby ciężaru przyjmowania uchodźców na państwa „frontowe” (flankowe), takie jak Grecja czy Włochy. A skoro to inne państwa powinny też przyjąć część uchodźców – pisał Piotr Buras – to musi powstać jakiś system ich rozdziału po krajach UE⁴⁸.

Zasadne było wskazywanie na wieloaspektowość kryzysu migracyjnego w UE (m.in. ekonomiczny, kulturowy, bezpieczeństwa). Tomasz Grzegorz Grose trafnie wskazywał na powiązania między kryzysem w strefie euro a trudnościami w przewyciężeniu kryzysu migracyjnego, wynikające z faktu, że w ramach oszczędności fiskalnych narzuconych członkom Unii brakuje funduszy na opiekę socjalną, oświatę, służbę zdrowia, emerytury w niejednym państwie unijnym.

Opieka nad uchodźcami staje się w tych warunkach tematem wrażliwym społecznie. Do tego dochodzą problemy asymilacji tak dużej i odmiennej kulturowo grupy przybyszów oraz zagrożenie terrorystyczne⁴⁹.

W sytuacji, kiedy uchodźcami byli przede wszystkim muzułmanie, niezwykle ważnym aspektem kryzysu uchodźczo-migracyjnego w UE stał się aspekt cywilizacyjnej tożsamości UE i Europy (europejskiej tożsamości) czy kulturowej tożsamości UE. Zdaniem Romana Kuźniara:

Dla zwolenników przyjmowania uchodźców i migrantów bez ograniczeń była to szansa na pogłębienie wielokulturowości Europy (czyli osłabienie jej oryginalnej tożsamości), dla pozostałych (od powściągliwych do przeciwników) stanowiło to wyzwanie również o charakterze tożsamościowym⁵⁰.

⁴⁷ Zasada *non-refoulement* stanowi, że osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować na teren państwa, w którym groziłoby jej niebezpieczeństwo prześladowania. Zob. A. Moszczyńska, *Porozumienie Unii Europejskiej z Turcją w sprawie migrantów a przestrzeganie zasady non-refoulement*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 4, s. 51 i nast.

⁴⁸ P. Buras, *Rząd PiS nie ufa Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 2.02.2016.

⁴⁹ T.G. Grosse, *op. cit.*

⁵⁰ R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym...*, *op. cit.*, s. 256.

Konsekwencją masowego napływu ludności z państw spoza cywilizacji ła-cińskiej był wzrost zagrożenia także dla tożsamości tej cywilizacji. Dotyczy to – jak trafnie pisał Witold J. Wilczyński – zwłaszcza najbogatszych państw Europy, w których społeczności muzułmańskie nie wykazujące skłonności do asymilacji opanowały rozległe enklawy, w których obowiązuje prawo szariat. Są to więc obszary wyjęte spod państwowej jurysdykcji, na których państwo *de facto* utraciło suwerenność⁵¹. Ten sam autor zasadnie argumentował, że imigranci muzułmańscy w państwach Europy Zachodniej nie poddają się procesowi asymilacji. Tworzą natomiast tzw. społeczności równoległe, w których żyją w izolacji od społeczeństwa państwa pobytu, ale na jego koszt, kultywując przeniesione z krajów pochodzenia tradycje religijno-prawne i obyczajowe, bardzo często zupełnie nie przystające do europejskich wzorców cywilizacyjnych. Rezultatem są konflikty i zagrożenia bezpieczeństwa⁵². Cytowany autor dowodził że, mimo iż w Stanach Zjednoczonych występuje wiele konfliktów etnicznych i rasowych, mimo że imigranci w tym państwie także nie ulegają szybkiej asymilacji, zachowując poczucie odrębności kulturowej, to różnica między amerykańską mozaiką wieloetniczności a europejskim modelem wielokulturowości (*multi-kulti*) polega na tym, że

w Ameryce wszyscy bez względu na pochodzenie, uważają się za Amerykanów, godzą się uczestniczyć w życiu publicznym i respektować amerykańskie prawo. Tymczasem europejskie społeczności równoległe, zwłaszcza muzułmańskie, pozostają na marginesie życia publicznego, nie utożsamiając się z państwami na koszt których żyją⁵³.

W trwającej wśród państw członkowskich UE w latach 2015–2017 dyskusji na temat sposobów rozwiązania kryzysu uchodźczego główne spory dotyczyły kwot rozdzielnika uchodźców między państwami Unii i stanowiska niektórych państw członkowskich sprzeciwiających się przyjmowaniu uchodźców według proponowanego w roku 2015 przez Niemcy i Komisję Europejską rozdzielnika. Niemiecki ekspert Marcel Fratzscher, akcentował, że porażka w wypracowaniu wspólnej reakcji UE na kryzys migracyjny, której podstawą byłby realny podział obciążeń, destabilizuje Europę zarówno politycznie, jak i ekonomicznie. Zwracał uwagę na to, że w obecnym kryzysie migracyjnym państwa UE okazały szczególnie brak solidarności z Niemcami, które poniosły największy ciężar w ratowaniu finansów Cypru, Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii. Ten brak solidarności z Niemcami w sprawie rozwiązania kryzysu uchodźczego wzmacnia ugrupowania prawicowe i nacjonalistyczne w Niemczech. W ocenie M. Fratzschera w Niemczech i w innych państwach członkowskich UE narasta samolubny nacjonalizm⁵⁴.

⁵¹ W.J. Wilczyński, *Europejski kryzys migracyjny w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Polityka Polska”, 2016, nr 11–12, s. 48.

⁵² *Ibidem*, s. 55.

⁵³ *Ibidem*, s. 56.

⁵⁴ Coraz większy izolacjonizm Niemiec. Ekspert z Niemiec ostrzega przed konsekwencjami dla całej Unii Europejskiej, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Coraz-wikszy-izolacjonizm->

W dążeniu do rozwiązania kryzysu uchodźczo-migracyjnego w UE pojawiały się propozycje rozwiązań międzyrządowych i wspólnotowych (np. koncepcja Komisji Europejskiej utworzenia korpusu służby granicznej dla ochrony zewnętrznych granic UE). Jednakże jak podkreślali niektórzy analitycy, w fazie dezintegracji projektu europejskiego, propozycje wspólnotowe były coraz trudniejsze do przyjęcia i wzbudzały coraz większe emocje⁵⁵. Realne były obawy, by renacjonalizacja polityk państw członkowskich UE nie doprowadziła do porażki europejskiego projektu integracyjnego i powrotu Europy do systemu międzynarodowego opartego na „koncercie mocarstw”. Nazbyt optymistyczne wydawały się być założenia, że na gruzach dzisiejszej UE będzie można w sposób bezkonfliktowy uruchomić nowy, lepszy, efektywniejszy proces integracji europejskiej⁵⁶. W sytuacji ewentualnego rozpadu UE, taką nową integrację może poprzedzać długi okres dezintegracji, konfliktów i „nowego średniowiecza”. W tym kontekście zasadne jest przypomnienie, że głównym politycznym motywem i celem oraz efektem integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej było zachowanie i umacnianie pokoju i stworzenie skutecznych mechanizmów kompromisowego rozwiązywania sporów powstających na tle występowania, obok zbieżnych, także odmiennych czy nawet sprzecznych interesów narodowych i państwowych⁵⁷.

Kwestią kluczową dla ograniczenia napływu uchodźców do UE była nie tylko lepsza ochrona granic zewnętrznych UE, przyjmowanie uchodźców ale nie wszystkich migrantów ekonomicznych, skuteczne zwalczanie przemytu ludzi, tworzenie na terenie Unii dodatkowych ośrodków dla migrantów, przestrzeganie przez państwa członkowskie unijnego prawa azylowego, czy współpraca z Turcją w celu ograniczenia napływu uchodźców, lecz przede wszystkim wygaszenie konfliktów zbrojnych, które były główną przyczyną uchodźstwa i migracji. To oznaczało także konieczność prowadzenia mniej interwencyjonistycznej polityki przez Stany Zjednoczonej i inne państwa Zachodu wobec państw odmiennych cywilizacji.

Na początku października 2016 roku rozpoczęła swoją działalność Agencja Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z siedzibą w Warszawie, która jest następcą Frontexu. Jej głównym celem obok poprawy funkcjonowania strefy Schengen poprzez zwiększenie ochrony jej zewnętrznych granic są bardziej efektywne procedury odróżniania uchodźców od migrantów ekonomicznych.

Na początku 2017 roku w Unii Europejskiej nadal trwały rozmowy na temat nowego, stałego rozdzielnika uchodźców, w przypadku przyszłych kryzysów migracyjnych. W projekcie nowego rozdzielnika pojawiały się m.in. propozycje

Niemiec-Ekspert-z-Niemiec-ostrzega-przed-konsekwencjami-dla-calej-Unii-Europejskiej,wid,18257691,wiadomosc.html?ticaid=6cd9 [dostęp: 9.04.2016].

⁵⁵ T.G. Grosse, *op. cit.*

⁵⁶ Zob. J. Zielonka, *op. cit.*

⁵⁷ Zob. T. Kubin, *Pokój jako cel i efekt procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej*, [w:] *Śląsk – Polska – Europa Świat. Pamięci Profesora Jana Przewłockiego*, red. K. Miroszewski, M. Stolarczyk, Katowice 2013.

zamiany przez państwa UE części przypadającego im kontyngentu na wkład we wspólną politykę azylową (np. wysłanie pograniczników na granice zewnętrzne UE). Zarazem projekt ten nie przewidywał, czego chciała Polska, możliwości nie przyjmowania żadnego uchodźcy⁵⁸.

Stanowisko Polski wobec kryzysu uchodźczo-migracyjnego

Polska była państwem do którego, w stosunku do wielu innych państw członkowskich UE, przybywała stosunkowo niewielka liczba cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy⁵⁹. Dla przykładu w roku 2010 było to 6 tys. 540 uchodźców a w roku 2015 11 tys. 500⁶⁰. W roku 2015 status uchodźcy przyznano 203 osobom pochodzenia syryjskiego na 349 wszystkich decyzji o przyznanie takiego statusu⁶¹. Jednocześnie w ostatnich latach znacznie wzrosła w Polsce liczba cudzoziemców, przede wszystkim, obywateli Ukrainy, którzy należeli do migrantów ekonomicznych⁶². Polska była państwem przede wszystkim migracji legalnej. Byli to migranci udokumentowani, legitymizujący się paszportem.

Stanowisko dwóch rządów Polski wobec kryzysu uchodźczego ulegało w latach 2015–2017 ewolucji, uwarunkowanej czynnikami tak wewnątrzpaństwowymi, jak i zewnętrznymi, w tym kolejnymi działaniami podejmowanymi na forum UE zmierzającymi do jego rozwiązania.

Rada Europejska zaproponowała w czerwcu 2015 roku, że państwa członkowskie UE powinny do końca lipca zadeklarować przyjęcie w sumie 60 tys. migrantów (40 tys. z Grecji i Włoch oraz 20 tys. z obozów dla uchodźców poza Unią). Ewa Kopacz, premier rządu RP, odwołując się do zasady solidarności w ramach UE, zadeklarowała wstępnie przyjęcie 2,2 tys. uchodźców, podkreślając, że takiej liczbie imigrantów Polska jest w stanie zapewnić godne warunki pobytu. Zaznaczyła, że ewentualne zwiększenie przez Polskę deklaracji w sprawie imigrantów będzie dobrze przemyślaną i odpowiedzialną decyzją. Zdaniem premier polskiego rządu, działania zmierzające do rozwiązania problemu związanego z imigrantami nie powinny polegać tylko na przydzielaniu kwot uchodźców poszczególnym krajom, ale na pomocy docelowo w tych państwach, z których imigranci przemierzają się do Europy. Akcentowała, że działania te muszą być wielowymiarowe i solidarne. Działanie w ramach tej solidarności jest akceptowane przez Polskę, jeśli

⁵⁸ T. Bielecki, *Uchodźcy – wciąż otwarta rana Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 5.04.2017.

⁵⁹ A. Kopycka, *Polityka RP wobec uchodźców na tle standardów Unii Europejskiej*, Katowice 2005 (dysertacja doktorska w posiadaniu autora).

⁶⁰ M. Duszczyk, *op. cit.*, s. 363. Zob. A. Floreczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003.

⁶¹ P. Sasnal, *op. cit.*, s. 338.

⁶² Na początku 2017 r. w Polsce było 183 uchodźców z Ukrainy. Od 2014 r. do początku 2017 r. wnioski o taki status złożyło ponad 6 tys. obywateli Ukrainy. W roku 2016 Polska wydała 1 mln 267 tys. wiz dla Ukraińców, z czego 650 tys. to były wizy pracownicze.

chodzi o przyjmowanie tych najbardziej potrzebujących; tych którzy w tej chwili rzeczywiście narażają swoje życie i zdrowie, będąc w swoich krajach – w Syrii, Erytrei. Jednocześnie premier Kopacz zaznaczyła, że do Polski przybywa wielu cudzoziemców zza naszej wschodniej granicy, głównie Ukraińców. Są to osoby, które legalnie w Polsce pracują⁶³.

Na początku września 2015 roku szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zaapelował do państw UE o przyjęcie 160 tys. uchodźców od Grecji, Włoch i Węgier, którzy przybyli do tych państw z Bliskiego Wschodu i z Afryki, by złagodzić kryzys migracyjny. Na Polskę miałyby przypaść ok. 12 tys. uchodźców. Polska, a także pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej odrzucały jednak takie wiążące kwoty. Premier Ewa Kopacz mówiła, że rząd RP rozważa bardzo poważnie zwiększenie zaangażowania Polski w zakresie przyjmowania uchodźców. Apelowala też do ugrupowań opozycyjnych o wypracowanie w sprawie imigrantów wspólnego stanowiska⁶⁴.

16 września 2015 roku w Sejmie odbyła się debata o imigrantach. Premier Kopacz mówiła, że Polska jest gotowa przyjąć ok. 2 tys. uchodźców, ale nie w ramach przyjętego przez Komisję Europejską tzw. systemu kwotowego, lecz w ramach systemu dobrowolnego. Premier polskiego rządu sprzeciwiała się ogólnie narzuconej obligatoryjności i opowiadała się zdecydowanie za zasadą dobrowolności przy definiowaniu programu relokacji. Premier rządu RP podkreślała, że Polska przyjmie tylko uchodźców, a nie emigrantów ekonomicznych z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej⁶⁵.

Rząd Ewy Kopacz negatywnie się odnosił do propozycji wprowadzenia relokacji jako rozwiązania systemowego i trwałego, które podlegałoby automatycznemu zastosowaniu w przypadku przekroczenia ustalonej dla danego kraju liczby osób ubiegających się o azyl. Argumentowano, że wprowadzenie mechanizmu relokacji jako permanentnego elementu europejskiego systemu azylowego będzie stanowiło czynnik przyciągający migrantów, czyli stanie się kontrproduktywne⁶⁶. Rząd premier Kopacz w dążeniu do rozwiązania kryzysu uchodźczo-migracyjnego opowiadał się także za ściślejszą ochroną granic zewnętrznych Unii, walką z przemytem ludzi oraz za udzielaniem pomocy w obozach uchodźczych na terenie Syrii, Libanu, Jordanii⁶⁷.

⁶³ Premier Ewa Kopacz o przyjmowaniu uchodźców. Będę zabiegała o to, by dobrowolność w tej kwestii nadal obowiązywała, 15.05.2015, www.premier.gov.pl [dostęp: 20.10.2015].

⁶⁴ Ewa Kopacz: ws. imigrantów powinniśmy wypracować wspólne stanowisko, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ewa-Kopacz-ws-imigrantow-powinnismy-wypracowac-wspolne-stanowisko,wid,17834662,wiadomosc.html?ticaid=118d16&tiersn=5> [dostęp: 19.03.2017].

⁶⁵ Premier Ewa Kopacz w Sejmie. Solidarność powinna działać w dwie strony, 16.09.2015, www.premier.gov.pl [dostęp: 25.02.2016].

⁶⁶ K. Pędziwiatr, A. Legut, *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 619.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 621–622.

W kontekście zbliżających się wyborów do Sejmu (25.10.2015) zaostrzała się w Polsce dyskusja wokół uchodźców i migrantów. Problematyka uchodźczo-migracyjna stała się ważnym elementem debaty przedwyborczej w Polsce. Spór o obowiązkowości lub dobrowolności przyjęcia uchodźców stał się w Polsce jednym z istotnych tematów kampanii wyborczej. Stąd zapewne, pod presją ugrupowań opozycyjnych, a przede wszystkim PiS, którego przedstawiciele krytykowali rząd za nazbyt liberalną politykę wobec uchodźców, rząd premier Kopacz nie był konsekwentny w sprawie swojej polityki wobec imigrantów, w tym także ich liczby, którą Polska chce przyjąć. W ostatnich miesiącach funkcjonowania rządu premier Kopacz pojawiały się informacje, że Polska przyjmie ok. 7 tys. uchodźców w ciągu dwóch lat (2016–2017). W opracowaniach na ten temat pojawiały się nawet stwierdzenia, że rząd ten zdecydował się na przyjęcie ok. 11 tys. osób⁶⁸.

W wystąpieniu telewizyjnym 20 września 2015 roku premier Ewa Kopacz apelowała do partii politycznych, aby nie podsycali niepotrzebnych lęków przed imigrantami. Po raz kolejny podkreśliła, że Polska przyjmie tylko uchodźców, a nie migrantów ekonomicznych. Powiedziała że nie będzie ich zbyt wielu, wielokrotnie mniej niż w latach 90. gdy Polska przyjęła ponad 80 tys. uchodźców z Czeczenii. Zaznaczyła, że koszty pobytu w Polsce uchodźców będą pokryte przez UE. Zapewniła, że w obliczu największego po II wojnie światowej kryzysu migracyjnego sprawy bezpieczeństwa oraz spokój polskich rodzin są dla niej wartością nadrzędną. Stwierdziła również, że nie widzi sprzeczności w tym, że dbając o bezpieczeństwo własnych obywateli, jej rząd oferuje także pomoc ludzior ratującym swoje życie, uciekającym z terenów wojny.

Polski rząd, mówiła E. Kopacz, nie musi, ale powinien w obliczu solidarności z Europą, której częścią jesteśmy, wesprzeć działania innych. Nie możemy udawać, że nas to nie dotyczy. Nasz udział w rozwiązywaniu poważnego europejskiego problemu jest również w naszym interesie. Premier Kopacz zapewniała, że w negocjacjach, w których Polska uczestniczy, kierowany przez nią rząd, stawia konkretne warunki: rozdzielenie uchodźców od emigrantów ekonomicznych, uszczelnienie zewnętrznych granic UE oraz pełna kontrola naszych służb nad osobami, które przyjmujemy. Premier Kopacz mówiła, że w sprawach uchodźców jej rząd jest solidarny z innymi państwami UE a jednocześnie dba o interesy Polski⁶⁹.

Rząd Ewy Kopacz, mimo podjętej decyzji o udziale Polski w relokacji uchodźców, jednocześnie wskazywał na zagrożenia z tym związane dla spójności społecznej i stabilności porządku publicznego. Premier Kopacz wielokrotnie w swoich wystąpieniach podkreślała, że jej rząd w polityce wobec uchodźców

⁶⁸ K. Pędziwiatr, A. Legut, *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 618.

⁶⁹ Ewa kopacz: *Polska przyjmie tylko uchodźców, nie emigrantów ekonomicznych*, [http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/premier-ewa-kopacz--o-uchodxcach-niedzielne-wystapienie-kopacz,578870.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/premier-ewa-kopacz--o-uchodzcach-niedzielne-wystapienie-kopacz,578870.html) [dostęp: 19.03.2017].

będzie się kierował przede wszystkim względami bezpieczeństwa państwa oraz spokojem polskich rodzin.

W tym miejscu należy wspomnieć, że od jesieni 2015 roku do końca 2016 roku, średnio ponad dwie trzecie Polaków było przeciwko przyjmowaniu uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki (w tym 25% była raczej przeciwna). Ich przyjęcie popierało mniej niż 30 %. Uchodźcy byli postrzegani jako zagrożenie dla bezpieczeństwa⁷⁰, jako wzrost zagrożenia terroryzmem islamskim w Polsce. Z badań przeprowadzonych wiosną 2016 roku przez Pew Research Center wynikało, że dwie trzecie Polaków jest niechętnych temu, by muzułmanie mieszkali w Polsce⁷¹.

W przeprowadzonych w Polsce 25 października 2015 roku wyborach parlamentarnych zwyciężyło PiS. Na czele utworzonego przez tę partię rządu stanęła premier Beata Szydło, która w dniu swojego powołania na stanowisko premiera (16.11.2015) zapowiedziała, że jej rząd będzie honorował ustalenia UE w sprawie uchodźców, jednak najważniejsze będzie bezpieczeństwo Polaków⁷². W pierwszych miesiącach funkcjonowania nowego rządu, jego przedstawiciele nie podważali, wbrew wcześniejszym zapowiedziom, dokonanych podziałów kwoty uchodźców między poszczególne państwa. Rząd Beaty Szydło zapowiadał, że na forum unijnym będzie opowiadał się za takimi działaniami, które powinny doprowadzić do zmniejszenia napływu uchodźców do Europy. Ten plan miał być oparty na trzech filarach:

- na działaniach zmierzających do maksymalnego uszczelnienia granic zewnętrznych UE i wypracowanie procedur oddzielania imigrantów ekonomicznych od prawdziwych uchodźców;
- na pomocy dla państw sąsiadujących z obszarami niestabilności (np. Turcji, Jordanii), tak by maksymalna liczba uchodźców pozostała w obozach dla uchodźców na ich terenie;
- dążeniu do zakończenia konfliktów, tak by możliwy stał się powrót uchodźców do ich wcześniejszego miejsca zamieszkania⁷³.

Ponadto politycy rządu premier Szydło podkreślali, że polskie służby muszą znać tożsamość osób trafiających do Polski. Rząd PiS wyraził pod koniec 2015 roku gotowość przyjęcia pierwszej 100-osobowej grupy uchodźców do końca marca 2016 roku. Mieli to być chrześcijanie z Libanu. Warto w tym miejscu wspomnieć, że do Polski sprowadzone zostały przez fundację Estera chrześcijańskie rodziny z Syrii, które w większości z Polski wyjechały do Niemiec i innych państw

⁷⁰ A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, s. 11.

⁷¹ A. Balcer, *Naczynia połączone*, „Dialog” 2016, nr 116, s. 47.

⁷² Premier Beata Szydło: *zrobimy wszystko, żeby Polacy czuli się bezpiecznie*, 16.11.2015, www.premier.gov.pl [dostęp: 12.12.2015].

⁷³ *Rząd Szydło nie zmieni ustaleń Kopacz w sprawie uchodźców*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/505626,polska-przyjmie-uchodxcow-rzad-szydlo-nie-zmieni-ustalen-rzadu-kopacz-w-sprawie-imigrantow.html> [dostęp: 19.03.2017].

Zachodniej Europy. Pobyt w Polsce traktowały one tylko jako przystanek w drodze do Europy Zachodniej.

W exposé wygłoszonym przez Beatę Szydło 18 listopada 2015 roku premier polskiego rządu powiedziała m.in.:

Sprawa uchodźców uświadamia nam także, że jasno trzeba postawić kwestię solidarności. Polegać ma ona na dzieleniu się tym, co dobre, i gotowości do udzielania sobie pomocy w sytuacji, gdy dojdzie do sytuacji nadzwyczajnych, takich jak wielkie klęski żywiołowe, zagrożenie terrorystyczne czy wręcz wojenne. Nie można jednak nazywać solidarnością prób swojego rodzaju eksportu problemów, jakie stworzyły sobie pewne państwa, bez jakiegokolwiek udziału innych, jakie mają być obciążone⁷⁴.

Witold Waszczykowski, minister spraw zagranicznych Polski w exposé wygłoszonym w Sejmie 29 stycznia 2016 roku stwierdził m.in., że w kwestii uchodźców rząd B. Szydło nie uchyla się od podjętych przez poprzedni rząd zobowiązań, jednak konsekwentnie będzie dbać o zachowanie elementarnych zasad bezpieczeństwa. Jego zdaniem, w celu zwalczania negatywnych skutków kryzysu migracyjnego, UE winna przede wszystkim odzyskać kontrolę nad przepływem osób przybywających do Europy. Warunkiem ograniczenia presji migracyjnej jest bowiem efektywna ochrona zewnętrznych granic UE, przy zachowaniu zasady poszanowania kompetencji państw członkowskich. Minister Waszczykowski deklarował wolę zwiększenia wkładu Polski w ochronę zewnętrznych granic UE poprzez zadania realizowane na własnym terytorium, jak i udział polskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w ochronie granic innych państw członkowskich Unii. Jednocześnie minister Waszczykowski poparł rozmowy prowadzone między UE a Turcją w celu zmniejszenia presji migracyjnej. Zapowiedział, że Polska wnieś swój wkład finansowy w realizację porozumienia z Turcją⁷⁵.

W pierwszych miesiącach 2016 roku rząd PiS usztywniał swoje stanowisko w sprawie zgody na przyjazd uchodźców w ramach unijnego systemu relokacji. Po atakach terrorystycznych w Brukseli (22 III 2016) rząd premier Szydło wycofał się z zobowiązania rządu premier Kopacz przyjęcia w ciągu dwóch lat 7 tys. uchodźców i występował przeciwko jakimkolwiek nowym rozdzielnikom uchodźców. Premier Szydło podkreślała, pod koniec marca 2016 roku, że nie widzi możliwości, aby w tej chwili imigranci do Polski przyjechali. Zwracała uwagę, że obecnie nie działają zapowiadane procedury (np. występują opóźnienia w tworzeniu hot-spotów, czyli centrów weryfikacji uchodźców do relokowania do innych krajów Unii)⁷⁶ i nie ma pewności, że uchodźcy, którzy trafią do Polski,

⁷⁴ *Pełny tekst expose Beaty Szydło wygłoszonego 18 listopada 2015 roku w Sejmie*, www.rp.pl/Polityka/151119210-Pelny-tekst-expose-Beaty-Szydlo.html#ap-1 [dostęp: 12.07.2016].

⁷⁵ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, http://msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji, s. 12–13 [dostęp: 3.02.2016].

⁷⁶ W dniu 10 lutego 2016 r. Komisja Europejska w sprawozdaniu z realizacji Europejskiego Programu w zakresie Migracji stwierdziła m.in., opóźnienia w tworzeniu punktów szybkiej reje-

będą dobrze sprawdzeni i nie trafią się wśród nich terroryści czy weterani armii tzw. państwa islamskiego. Formalnie więc nie było to wycofanie się rządu PiS ze zobowiązań podjętych przez poprzedni rząd wobec UE, a jedynie tymczasowe ich wstrzymanie. Premier Szydło podkreślała, że rząd polski czeka na zorganizowanie w pełni bezpiecznych warunków relokacji dla państw przyjmujących uchodźców⁷⁷. Zapewne jednym z ważnych czynników zaostreżenia stanowiska rządu PiS w sprawie imigrantów z państw muzułmańskich były dominujące w owym czasie w społeczeństwie polskim postawy niechęci do muzułmanów, szczególnie Arabów. Pojawiały się nawet głosy o występującej w społeczeństwie polskim islamofobii⁷⁸.

1 kwietnia 2016 roku Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie polityki imigracyjnej Polski. Sejm negatywnie ocenił w niej decyzję Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 roku w sprawie relokacji 120 tys. uchodźców oraz poparcie na forum Rady Unii Europejskiej przez ówczesny rząd RP tej decyzji wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej i Rumunii. Sejm wyraził zdecydowany sprzeciw wobec jakichkolwiek prób ustanawiania unijnych stałych mechanizmów alokacji uchodźców czy imigrantów. W uchwale podkreślono, że instrumenty polityki uchodźczej i imigracyjnej powinny pozostać w rękach państwa polskiego. W uchwale Sejm wyraził także poparcie dla niesienia i finansowania przez RP pomocy humanitarnej w miejscach objętych konfliktami zbrojnymi i krajach z nimi sąsiadującymi⁷⁹.

20 maja 2016 roku Sejm przyjął uchwałę w sprawie obrony suwerenności RP i praw jej obywateli. W uchwale tej zawarty został sprzeciw wobec podejmowanych w instytucjach unijnych prób narzucenia Polsce decyzji w sprawie imigrantów, którzy przybyli do Europy. Podkreślano, że zapowiadane decyzje rozwiązania tego problemu nie mają podstaw w prawie europejskim, naruszają suwerenność naszego państwa, wartości europejskich oraz zasadę pomocniczości UE. Niosą także zagrożenia dla ładu społecznego w Polsce, bezpieczeństwa jej obywateli oraz dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej⁸⁰. W tym samym czasie w społeczeństwie polskim wzmacniały się postawy antymuzułmańskie. Politycy PiS prezentowali nawet stanowisko, że system relokacji uchodźców proponowany przez UE, zdominowaną przez Niemcy, jest formą narzucenia Polsce muzułmańskich uchodźców, aby rozbić homogeniczność etniczną Polski i łatwiej ją kontrolować⁸¹.

stracji migrantów (tzw. hotspotów) w Grecji i Włoszech, zbyt powolny proces relokacji uchodźców oraz konieczność przywrócenia prawidłowego zarządzania granicami unijnymi.

⁷⁷ *Rząd ostrzeż o imigrantach*, <http://wyborcza.pl/1,75398,19814164,rzad-ostrezej-o-imigrantach.html>! [dostęp: 19.03.2017].

⁷⁸ A. Balcer, *op. cit.*

⁷⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, „Monitor Polski”, poz. 370, t. 1; Z. Czachór, A. Jaskulski, *op. cit.*, s. 16.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 17.

⁸¹ A. Balcer, *op. cit.*, s. 47.

W roku 2016 Komisja Europejska zaproponowała reformę polityki azylowej UE, w której przewidywano m.in. stały system dystrybucji uchodźców, który byłby uruchamiany automatycznie w sytuacji kryzysowej, a także możliwość wykupienia się z obowiązku relokacji. Państwo, które nie chce przyjąć uchodźców, miałoby zapłacić 250 tys. euro za każdą nieprzyjętą osobę. Propozycja Komisji została skrytykowana przez Polskę i pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej. We wrześniu 2016 roku państwa te zaproponowały koncepcję elastycznej albo skutecznej solidarności, zakładającą, że państwa członkowskie UE same – na podstawie swojego potencjału i doświadczenia – decydowałyby o tym, w jakiej formie będą uczestniczyć w polityce migracyjnej UE i rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego. Każdy kraj na swój sposób uczestniczył by w rozwiązywaniu problemu uchodźców: albo przyjmując uchodźców, albo przekazując pomoc finansową dla krajów trzecich, lub biorąc udział we wzmacnianiu zewnętrznych granic UE. Polska i pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej opowiadały się za tym, by udział w programach dystrybucji uchodźców był dobrowolny⁸².

W kontekście decyzji rządu PiS o nie przyjmowaniu przez Polskę uchodźców zasadna wydaje się być uwaga, że jeśli powszechnie podzielany był w owym czasie pogląd, że jednym z głównych czynników sprawczych masowej migracji do UE w roku 2015 była destabilizacja Bliskiego Wschodu przez USA i inne państwa Zachodu⁸³, to Polska jako państwo, które uczestniczyło w agresji na Irak w roku 2003, a następnie miało strefę okupacyjną i zarządzało siłami wielonarodowymi w tym państwie, powinna poczuwać się do współodpowiedzialności za tę destabilizację i tym samym w większym stopniu powinna być skłonna do przyjęcia części uchodźców z Bliskiego Wschodu.

Minister spraw wewnętrznych i administracji Mariusz Błaszczak pod koniec stycznia 2017 roku zapowiedział, że rząd premier Szydło chce wprowadzić procedury graniczne, by granica z Polską nie była nielegalnie przekraczana. Ci którzy to zrobią, będą w szybki sposób deportowani. Minister Błaszczak zaznaczył, że rząd jest krytykowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawicieli organizacji pozarządowych za zamykanie polskiej granicy przed nielegalnymi migrantami, ale rząd swojej polityki w tym zakresie nie zmieni. Zapowiedział też nowelizację ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁸⁴.

Minister spraw zagranicznych Polski, Witold Waszczykowski, w swoim exposé wygłoszonym w Sejmie 9 lutego 2017 roku stwierdził m.in., że wyjścia z kryzysu migracyjnego należy szukać nie w przymusowej relokacji imigrantów, nie w przesiedleniu siłą, lecz rozwiązywaniu problemów w miejscu ich pochodze-

⁸² Komisarz UE: do września kraje UE powinny relokować 26 tys. uchodźców, <http://wmeritum.pl/komisarz-ue-do-wrzesnia-kraje-ue-relokowac-26-tys-uchodzcow/178106> [dostęp: 29.03.2017].

⁸³ Szerzej zob. *Wojny Zachodu...*, op. cit.

⁸⁴ Błaszczak: nie otworzymy granic, [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1339,title,Błaszczak-nie-otworzymy-granic,wid,18688301,wiadomosc.html](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1339,title,Blaszczak-nie-otworzymy-granic,wid,18688301,wiadomosc.html) [dostęp: 30.01.2017].

nia oraz w skutecznej ochronie granic zewnętrznych Unii⁸⁵. Podkreślił wkład Polski w zarządzanie presją migracyjną ze Wschodu mówiąc, że ponad milion osób, głównie obywateli Ukrainy przebywało i pracowało w tym czasie w Polsce. Minister Waszczykowski powiedział, że całkowicie nieuzasadnione są w tym świetle próby wymuszania zgody na relokację uchodźców groźbami ograniczenia dotacji unijnych dla Polski i innych państw środkowoeuropejskich⁸⁶.

W tym czasie Polska i inne państwa Grupy Wyszehradzkiej krytkowane były zarówno przez polityków niemieckich, jak i francuskich, w tym przez prezydenta Francoisa Hollanda, za brak solidarności w kryzysie migracyjnym. Politycy Francji i Niemiec argumentowali, że państwa naszego regionu korzystają z funduszy strukturalnych, ale w obliczu kryzysu migracyjnego nie były solidarne z resztą UE. Natomiast po stronie przedstawicieli rządu Polski stosunkowo często pojawiał się argument, że Niemcy i wiele innych państw członkowskich UE nie wykazują się solidarnością z Polską w kwestii polityki energetycznej. Jednocześnie po polskiej stronie występowały obawy, że w wyniku stanowiska Polski w sprawie uchodźców może dojść do znacznego osłabienia stanowiska negocyjacyjnego Polski w rozmowach o budżecie Unii po 2020 roku oraz do braku poparcia dla polskich postulatów w ważnych dla Polski sprawach

Minister Waszczykowski w czasie obrad Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium (17–19.02.2017) powiedział, że Polska nie sprzeciwia się przyjmowaniu uchodźców, ale opowiada się za odróżnieniem ich od zwykłych migrantów⁸⁷. To stwierdzenie ministra spraw zagranicznych Polski rozmiękało się z polityką realizowaną w tym czasie przez rząd premier Szydło, który w marcu 2016 roku zawiesił zobowiązania podjęte przez rząd Ewy Kopacz w sprawie przyjęcia przez Polskę kilku tysięcy uchodźców.

27 marca 2017 roku unijny komisarz ds. migracji Dimitris Awramopulos poinformował ministrów spraw wewnętrznych członków Unii, że do września 2017 roku państwa UE powinny relokować 26 tys. uchodźców przebywających w Grecji (20 tys.) i we Włoszech (ok. 6 tys.). Komisarz zaapelował o przyspieszenie dystrybucji uchodźców. Powiedział też, że nie ma żadnych wymówek, by państwa członkowskie UE nie wywiązały się z podjętych jesienią 2015 roku zobowiązań dotyczących przyjmowania uchodźców od Włoch i Grecji, dotkniętych kryzysem migracyjnym⁸⁸. Premier Szydło po spotkaniu szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej pod koniec marca 2017 roku powiedziała, że Polska, tak jak i Grupa Wyszehradzka nigdy nie zgodzi się na szantaż w sprawie uchodźców a wypowiedź

⁸⁵ Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji w 2017 roku, http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w-2017_roku [dostęp: 10.02.2017].

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ B. Lewicki, Waszczykowski w Monachium: solidarność a UE? A my ją mamy?, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Waszczykowski-w-Monachium-solidarnosc-w-UE-A-my-ja-mamy,wid,18705172,wiadomosc.html> [dostęp: 17.02.2017].

⁸⁸ Do marca 2017 r. relokowano niespełna 15 tys. osób.

D. Awramopulosa odbiera jako nieporozumienie i próbę szantażu. Premier Szydło zwróciła uwagę, że polityka migracyjna, która do tej pory była przyjęta w UE nie sprawdziła się i należy z tego wyciągnąć wnioski⁸⁹.

Według danych Komisji Europejskiej, do marca 2017 roku Polska, Austria i Węgry nie przyjęły ani jednej osoby w ramach programu relokacji. Przy czym Austria wycofała się z programu relokacji z powodu przyjęcia na swoim terytorium licznych uchodźców spoza kwot relokacji przyjętych przez Radę Unii Europejskiej w 2015 roku. Natomiast Czechy, Bułgaria, Chorwacja i Słowacja przyjęły jedynie po kilkanaście osób. Spośród państw członkowskich UE tylko Malta i Finlandia wywiązywały się w pełni ze swoich zobowiązań przyjętych w roku 2015. W połowie maja 2017 roku tylko Polska i Węgry nie brały udziału w programie relokacji uchodźców. Do programu dołączyła także Austria. W połowie maja 2017 roku państwa członkowskie UE przyjęły z Włoch i Grecji ok. 18 tys. osób czyli ok. 11%, z założonej liczby 160 tys. osób. Dwuletni rozdzielnik wygasa jesienią 2017 roku.

Rozdzielnik 160 tys. uchodźców, który państwa członkowskie UE przegłosowały we wrześniu 2015 roku (mimo sprzeciwu Węgier, Czech i Słowacji) stał się unijnym prawem, zatem Komisja Europejska mogła go egzekwować za pomocą procedur dyscyplinujących, w tym pozwu do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Ale na początku 2017 roku w strukturach UE nie było zgody, czy i jak dyscyplinować państwa, przede wszystkim Polskę i Węgry, za ich decyzję o nieprzyjmowaniu uchodźców według przyjętego we wrześniu 2015 roku rozdzielnika uchodźców.

Jak już zostało wspomniane, z tego rozdzielnika na Polskę przypaść miało ok. 10–11 tys. uchodźców. W praktyce byłoby to zapewne znacznie mniej, z tego m.in. względu, że po porozumieniu UE z Turcją w marcu 2016 roku, napływ nowych uchodźców (głównie do Włoch) znacznie został wyhamowany. Jedną z przyczyn znaczącego zmniejszenia migrantów przedostających się z Turcji przez Morze Egejskie do UE (głównie do Grecji i dalej przez Bałkany, przede wszystkim do Niemiec), było zaangażowanie się władz Turcji w likwidację szlaków nielegalnej migracji, morskich i lądowych, z terytorium tureckiego w stronę UE.

W kwietniu 2017 roku minister spraw wewnętrznych i administracji Polski Mariusz Błaszczak oświadczył, że Polska nie będzie przyjmować imigrantów zwanych uchodźcami. Minister zapowiedział utworzenie przygranicznego kampusu kontenerowego, strzeżonego ośrodka, dla imigrantów, w którym umieszczone byłyby osoby ubiegające się o azyl na okres nie dłuższy niż 28 dni.

Politycy PiS uważali, że nie należy przyjmować do Polski „islamskich imigrantów”, a ofiarom wojny pomagać na Bliskim Wschodzie. Stanowisko to zapewne było ściśle związane ze wzrostem postaw antyimigracyjnych wśród Polaków wobec osób wyznających islam. Z badań przeprowadzonych przez CBOS od 30 marca do 6 kwietnia 2017 roku wynikało, że 74% ankietowanych Polaków nie

⁸⁹ <http://www.niezalezna.pl/96157-mocne-wystapienie-premier-szydlo-nie-damy-sie-szantazowac-ws-uchodzcow> [dostęp: 29.03.2017].

chce przyjmować w swoim kraju imigrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu, co było najwyższą wartością spośród dotąd notowanych. Za przyjęciem uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu opowiedziało się w sumie nieco więcej niż jedna piąta ankietowanych (22%) – był to spadek o 6 punktów procentowych w stosunku do poprzednich badań, z grudnia 2016 roku. W tym samym sondażu za przyjęciem uchodźców z Ukrainy opowiadało się 55% badanych, a przeciwnych było 40%⁹⁰.

16 maja 2017 roku Komisja Europejska zagroziła rozpoczęciem procedury o naruszenie prawa UE jeśli Polska, Węgry i Austria do czerwca nie przystąpią do relokacji uchodźców. Komisja podała, że mimo iż większość państw członkowskich UE regularnie składa nowe zobowiązania i prowadzi relokację, Węgry, Polska i Austria jako jedyne nie dokonały relokacji ani jednej osoby⁹¹. Stanowi to naruszenie ich zobowiązań prawnych, zobowiązań podjętych wobec Grecji i Włoch oraz zasady sprawiedliwego podziału odpowiedzialności. Premier Beata Szydło stwierdziła, że nie ma w tej chwili możliwości, by do Polski byli przyjmowani uchodźcy. Nie ma zgody rządu polskiego na to, aby przymusowo były narzucane jakiegokolwiek kwoty uchodźców⁹².

Mariusz Błaszczak, minister spraw wewnętrznych i administracji w nawiązaniu do oświadczenia Komisji Europejskiej stwierdził, że Polska nie ugnie się pod naciskami KE. Jego zdaniem stosowanie relokacji, spowoduje kolejne fale migracji do Europy i daje szansę przestępcom zarabiania na handlu ludźmi. Zdaniem ministra Błaszczaka, gdyby PiS nie wygrało wyborów, to już dziś mielibyśmy w Polsce tysiące uchodźców muzułmańskich, którzy tworzyliby swoje wspólnoty⁹³. Minister Błaszczak argumentował, że dla Polski gorsza byłaby zgoda na relokację uchodźców niż zapowiadane przez Unię sankcje finansowe.

Prezesa PiS Jarosław Kaczyński w wywiadzie dla TVP udzielonym w 20 maja 2017 roku stwierdził, że to nie Polska powinna ponosić konsekwencje kryzysu migracyjnego, ale „Merkel i Niemcy”⁹⁴. Politycy PiS podkreślali, że Polska ma prawo do suwerennej polityki migracyjnej i rząd PiS nie da sobie narzucić rozwiązań w tym zakresie proponowanych przez Niemcy i większość państw członkowskich UE. W tym samym czasie minister Waszczykowski w wywiadzie dla „Die Welt” zapewniał, że polski rząd pozostaje otwarty na przyjęcie uchodźców z terenów wojny, jeśli dotrą do naszych granic.

⁹⁰ CBOS: *rośnie sprzeciw Polaków wobec przyjmowania imigrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu*, <http://www.pch24.pl/cbos-rosnie-sprzeciw-polakow-wobec-przyjmowania-imigrantow-z-afryki-i-bliskiego-wschodu.50922,i.html#ixzz4hcvPKGp> [dostęp: 20.05.2017].

⁹¹ Rząd austriacki deklarował, że Austria przyjmie pierwszą grupę uchodźców.

⁹² *KE grozi Polsce. Chodzi o procedurę ws. naruszenia prawa w związku z relokacją uchodźców*, <http://wiadomosci.wp.pl/ke-grozi-polsce-chodzi-o-procedure-ws-naruszenia-prawa-w-zwiazku-z-relokacja-uchodzcow-6123314439956609a> [dostęp: 16.05.2017].

⁹³ *Błaszczak: relokacja nie rozwiąże problemu uchodźców*, <http://wiadomosci.wp.pl/blaszczak-relokacja-nie-rozwiaze-problemu-uchodzcow-6123378725574785a> [dostęp: 17.05.2017].

⁹⁴ <http://www.wiadomosci.wp.pl/kaczynski-tusk-zachowuje-sie-jak-nadobrywatel-6124689404745857a> [dostęp: 20.05.2017].

Podsumowanie

Stanowisko dwóch rządów Polski, rządu premier Ewy Kopacz i rządu Beaty Szydło, wobec sposobów rozwiązania kryzysu uchodźczego i migracyjnego w UE ulegało w latach 2015–2017 ewolucji. Oba rządy opowiadały się za lepszą ochroną granic zewnętrznych strefy Schengen oraz za pomocą docelową w tych państwach, z których imigranci przybywali do Europy. Przedstawiciele obu rządów występowali też przeciwko narzucaniu przez UE kwot uchodźców dla poszczególnych państw i opowiadali się za zasadą dobrowolności w relokacji uchodźców. Zarówno premier Kopacz jak i premier Szydło występowały przeciwko propozycji wprowadzenia relokacji uchodźców jako rozwiązania systemowego i trwałego w UE, które podlegałoby automatycznemu zastosowaniu w przypadku przekroczenia ustalonej liczby osób ubiegających się o azyl.

Istotne różnice wystąpiły w polityce obu rządów w kwestii przyjęcia przez Polskę uchodźców. Rząd premier Kopacz, po okresie pewnego wahania i wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej, przystąpił do unijnego programu relokacji uchodźców.

Rząd PiS, premier Szydło w okresie pierwszych miesięcy swojego funkcjonowania deklarował gotowość respektowania zobowiązań podjętych przez rząd premier Kopacz w sprawie przyjęcia przez Polskę kilku tysięcy uchodźców. Jednakże pod koniec marca 2016 roku, po atakach terrorystycznych w Brukseli, rząd PiS w sferze deklaratywnej wstrzymał się od realizacji tych zobowiązań a w praktyce wycofał się z zobowiązań poprzedników dotyczących relokacji uchodźców z Grecji i Włoch. Decyzja ta motywowana była zarówno względami bezpieczeństwa (obawy, że w wśród uchodźców mogą znajdować się terroryści islamscy), jak i względami ochrony dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej, w kontekście wzrostu w społeczeństwie polskim postaw antymuzułmańskich. Do połowy maja 2017 roku Polska nie przyjęła żadnego uchodźcy z kwoty przydzielonej w roku 2015 przez Radę Unii Europejskiej poszczególnym państwom członkowskim Unii.

Stanowisko rządu premier. Szydło w kwestii relokacji uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej rozmiękało się z unijną zasadą solidarności. Jednocześnie wzmacniało tendencje renacjonalizacji polityk integracyjnych państw członkowskich Unii.

Position of Poland towards migration and refugee crisis in the European Union

The position of the governments of Poland, led by the Prime Minister Ewa Kopacz and later by the Prime Minister Beata Szydło, towards migration and refugee crisis in the European Union (EU) has evolved significantly between 2015 and 2017. The PO and PSL coalition government led by Ewa Kopacz, after some hesitation and against the standpoint of its partners from the Visegrad Group,

set about introducing the EU program for relocation of refugees. At the same time, the representatives of this government indicated that assigning a "quota system" to EU members is not enough to adequately address the migration crisis and that the EU should focus more on helping populations in the source countries of immigration. During the first month of ruling, the government of Beata Szydło was declaring its readiness to respect the obligations assumed by the previous government of Ewa Kopacz in relation to accepting a few thousand of migrants from Greece and Italy in Poland. However, at the end of March 2016, after the terrorist attacks in Brussels, the PiS government withdrew from those obligations. The decision was motivated by security aspects (fear that potential Islamist terrorists could be among the refugees) as well as matters related to protection of cultural heritage and national identity, all in the context of increasing anti-Muslim postures observed in the Polish society. Till May 2017, Poland has not received any refugee in the framework of the quota system adopted by the EU in 2015.

Key words: refugees, migrants, azylum, European Union, Poland, migration and refugee crisis

Stanowisko Polski wobec kryzysu migracyjno-uchodźczego Unii Europejskiej

Stanowisko dwóch rządów Polski, rządu premier Ewy Kopacz i rządu premier Beaty Szydło, wobec kryzysu uchodźczego i migracyjnego ulegało w latach 2015-2017 ewolucji. Rząd PO/PSL Ewy Kopacz, po okresie pewnego wahania i wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej, przystąpił do unijnego programu relokacji uchodźców. Przedstawiciele tego rządu zwracali zarazem uwagę na to, że działania zmierzające do rozwiązania problemu związanego z imigrantami nie powinny polegać tylko na przydzielaniu kwot uchodźców poszczególnym krajom, ale na pomocy docelowo w krajach, z których imigranci przemieszczają się do Europy.

Rząd PiS premier Beaty Szydło w okresie pierwszych miesięcy swojego funkcjonowania deklarował gotowość respektowania zobowiązań rządu E. Kopacz w sprawie przyjęcia przez Polskę kilku tysięcy uchodźców. Jednakże pod koniec marca 2016 r., po atakach terrorystycznych w Brukseli, rząd PiS faktycznie wycofał się z zobowiązań poprzedników dotyczących relokacji uchodźców z Grecji i Włoch. Decyzja ta motywowana była zarówno względami bezpieczeństwa (obawy, że wśród uchodźców mogą znajdować się terroryści islamscy) jak i względami ochrony dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej, w kontekście wzrostu w społeczeństwie polskim postaw antymuzułmańskich. Do połowy maja 2017 r. Polska nie przyjęła żadnego uchodźcy z kwoty przydzielonej przez Radę Unii Europejskiej poszczególnym państwom członkowskim Unii w roku 2015.

Słowa kluczowe: uchodźcy, migranci, azyl, Unia Europejska, Polska, kryzys migracyjno-uchodźczy

Erhard Cziomer

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

**IMPLIKACJE WYBORÓW FEDERALNYCH
Z 24 WRZEŚNIA 2017 ROKU I MASOWEGO NAPŁYWU
NIELEGALNYCH UCHODźCÓW
DLA PRZEMIAN WEWNĘTRZNYCH ORAZ ROLI NIEMIEC
W UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Celem poniższego opracowania jest syntetyczne przedstawienie potencjalnych implikacji nadchodzących wyborów do Parlamentu Związkowego (Bundestagu) 24 września 2017 r. dla zmiany układu sił wewnątrzpolitycznych oraz roli Niemiec w Unii Europejskiej. Założone ramy artykułu pozwalają autorowi jedynie na zasygnalizowanie trzech problemów merytorycznych, częściowo o charakterze prognostycznym, obejmują one:

- główne tendencje zmian wewnątrzpolitycznych w Niemczech;
- implikacje masowego napływu uchodźców do Niemiec dla strategii kanclerz Angeli Merkel w dążeniu do utrzymania władzy;
- następstwa przemian wewnątrzpolitycznych dla roli Niemiec w UE.

Przy przygotowaniu artykułu autor wykorzystał zarówno nowsze pozycje naukowej literatury niemieckiej¹ i polskiej², własne analizy polityki zagranicznej

¹ *Deutschlands neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, hrsg. von W. Ischinger, D. Messner, München 2017 (zawiera obszerną bibliografię).

² A. Barabasz, B. Koszel, M. Książniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej. Problemy i wyzwania*, Poznań 2016 oraz *Polskie elity polityczne wobec stosunków*

i bezpieczeństwa Niemiec³ oraz wnioski z bieżące obserwacje uczestniczące mediów niemieckich⁴.

Problematyka poruszana w niniejszym artykule wiąże się z projektem badawczym na temat nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec⁵.

Główne tendencje zmian wewnątrzpolitycznych w Niemczech

Zjednoczone w 1990 r. Niemcy są stosownie do znowelizowanej Ustawy Zasadniczej (UZ) RFN z 1949 r. socjalnym państwem prawnym o ustroju federalnym. W ramach federacji działa 16 krajów związkowych. Pierwszoplanowe znaczenie dla funkcjonowania niemieckiego systemu politycznego mają wyniki wyborów do Bundestagu oraz związana z tym ewolucja systemu partyjnego. Elementy powyższe są ściśle powiązane, ponieważ partie polityczne są istotnym czynnikiem kształtowania woli politycznej społeczeństwa, które biorąc udział w wyborach na szczeblu federalnym i krajowym ma wpływ na kształtowanie korzystnych dla siebie większości parlamentarnych w pierwszej izbie parlamentarnej – Bundestagu⁶. W zależności od liczby zdobytych mandatów, partie współrządzające w poszczególnych krajach związkowych, delegują stosowną liczbę deputowanych do drugiej izby parlamentarnej – Bundesratu⁷. Wyniki wyborów do Bundestagu ilustrują tabele 1–3.

Z tabeli nr 1 wynika, że istotne znaczenie w układzie sił politycznych w pierwszym okresie po zjednoczeniu Niemiec w latach 1990–1998 miała koalicja chadecko-liberalna – CDU/CSU/FDP, która miała większość w Bundestagu.

z Niemcami w ramach Unii Europejskiej, red. K. Malinowski, Poznań 2017 (obie pozycje zawierają bibliografię ważniejszych pozycji polskich i zagranicznych na temat roli Niemiec w UE).

³ Zob. E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa oraz integracji europejskiej*, Warszawa 2010; idem, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro*, Kraków 2013; idem, *Teoria i praktyka decydowania w polityce zagranicznej Niemiec na przykładzie roli kanclerz Angeli Merkel w kryzysie strefy euro w latach 2010–2013*, [w:] *Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych*, red. M. Pietraś, H. Dumala, B. Surmacz, A.W. Ziętek, Lublin 2014, s. 271–286.

⁴ Zob. szerzej E. Cziomer, *Przesłanki i wyzwania poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie narastających kryzysów Unii Europejskiej – wybrane problemy badań i praktyki politycznej w XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1 (XIII), s. 21–48.

⁵ Por. E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji oraz kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych UE po 2007 roku*. Projekt indywidualny nr 00285/2015/KJ, realizowany w latach 2015–2017 w ramach porozumienia Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie z Fundacją Współpracy Polsko-Niemieckiej w Warszawie.

⁶ Wejście do Bundestagu wymaga przekroczenia przez poszczególne partie klauzuli zaporowej 5% wyborców lub zdobycie dwóch bezpośrednich mandatów w skali federalnej.

⁷ Por. E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006, s. 323–379.

Do partii opozycyjnych należały – socjaldemokracja (SPD), Partia Zielonych oraz postkomunistyczna Partia Demokratycznego Socjalizmu (PDS), która dopiero w 2005 r. przekształciła się w Partię Lewicową. Natomiast w latach 1998–2005 władzę na szczeblu federalnym przejęła koalicja socjaldemokratyczno-zielona, a do opozycji przeszły CDU/CSU i Partia Lewicowa (tabela 2). W przedterminowych wyborach do Bundestagu w 2005 r. nieznaczną większość głosów zdobyła – CDU/CSU na czele z Angelą Merkel. Jednak z racji tak małej przewagi główna partia rządząca, została zmuszona najpierw do utworzenia – Wielkiej Koalicji – CDU/CSU/SPD, a po wyborach 2009 r. – ponownie koalicji chadecko-liberalnej – CDU/CSU/FDP i kolejny raz powrócić do koalicji z FDP. W wyborach w 2013 r. CDU/CSU z 41,5% głosami wyborców uzyskuje przewagę nad SPD – 25,7% głosów, ale liberałowie nie przekroczyli 5% klauzuli i dlatego kolejny raz rozwiązaniem było utworzenie Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD (zob. poniżej tabela 3).

Tabela 1. Wyniki wyborów do Bundestagu w latach 1990–1998

Rok/ Partie	1990		1994		1998	
	%	Mandaty	%	Mandaty	%	Mandaty
SPD	33,5	239	36,4	252	38,5	251
CDU/CSU	43,8	319	41,4	294	38,5	248
FDP	11,0	79	7,3	47	7,4	47
Zieloni	3,8	8	6,9	49	8,6	55
PDS	2,4	17	4,4	30	4,0	2
	-	-	-	-	-	-

Źródło: *Endgültige amtliche Ergebnisse der Bundestagswahlen 1990–1998*. Hrsg. Der Bundeswahlleiter, www.bundeswahlleiter.de (2.12.2005).

Tabela 2 Wyniki wyborów do Bundestagu w latach 2002–2009

Rok/ Partie	2002		2005		2009	
	%	Mandaty	%	Mandaty	%	Mandaty
SPD	40,9	298	34,2	222	23,0	146
CDU/CSU	35,1	245	35,2	224	33,8	239
FDP	6,7	43	9,8	61	14,6	93
Zieloni	6,2	47	8,6	51	10,7	68
PDS	5,1	36	-	-	-	-
Lewica	-	-	8,7	54	11,9	76

Źródło: Bundestagswahl, 27.09.2009, www.bundeswahlleiter.de.

Tabela 3. Wyniki wyborów do Bundestagu z 22 września 2013 r.

Partie	Głosy w mln	%	Mandaty	% mandatów
Partie chadeckie CDU/CSU razem	18 157 256	41,5%	311	49,4%
Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU)	14 913 921	34,1%	255	40,5%
Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD)	11 247 283	25,7%	193	30,5%
Lewica	3 752 577	8,6%	64	10,2%
Sojusz 90/Zieloni	3 690 314	8,4%	63	10,0%
Unia Chrześcijańsko-Społeczna (CSU)	3 243 335	7,4%	56	8,9%
Wolna Partia Demokratyczna (FDP)	2 082 305	4,8%	-	-
Alternatywa dla Niemiec (AfD)	2 052 372	4,7%	-	-
Niemiecka Partia Piracka (Piraci)	958 507	2,2%	-	-
Narodowo-demokratyczna Partia Niemiec (NPD)	560 660	1,3%	-	-
Wolni Wyborcy	422 857	1,0%	-	-
Partia Ochrony Zwierząt	140 251	0,3%	-	-
Ekologiczna Partia Demokratyczna	127 085	0,3%	-	-
Republikanie (REP)	91 660	0,2%	-	-
Partia (Die Partei)	78 357	0,2%	-	-
Niemiecka Partia Rodzin	7451	0,0%	-	-
Inne	333 539	0,6%	-	-
Głosy nieważne	587 178	1,3%	-	-
Razem głosy ważne	43 702 474	100,0%	630	100,0%
Frekwencja 71,5%				

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Endgültiges Ergebnis der Bundestagswahl vom 22 September 2013*, Bundeswahlleiter, Bundestagswahl 2013, <http://www.bundeswahlleiter.de> (2.11.2013).

Przez blisko 12 lat sprawowania przez CDU/CSU władzy jako głównej partii wspomnianych wyżej koalicji rządzących (2005–2017) na szczeblu federalnym, w niemieckim systemie wielopartyjnym dokonały się znaczne modyfikacje programowo-organizacyjne, z których znaczenie dla rozwiązywania kluczowych problemów rozwoju wewnętrznego i międzynarodowego RFN miały:

- 1) utrzymanie dominującej roli przez dwa wielkie nurty polityczno-ideologiczne – konserwatywnego chadecji, reprezentowanego przez (CDU i CSU) oraz socjaldemokratycznego w ramach SPD, które zachowały potencjalne i realne możliwości przeprowadzenia koalicjom rządzącym na szczeblu federalnym;
- 2) osłabienie nurtu liberalnego, reprezentowanego przez FDP, która traciła stopniowo poparcie społeczne i pierwszy raz w historii RFN nie zdołała w wyborach do Bundestagu 2013 r. przekroczyć 5% klauzuli zaporowej, zachowując jednak swoich przedstawicieli w niektórych parlamentach krajowych i Parlamencie Europejskim (PE);
- 3) ustabilizowanie się pozycji partii Zielonych, którzy w kolejnych wyborach do Bundestagu osiągnęli wyniki w granicach 10% poparcia wyborców.

W wyborach krajowych w Badenii-Wirtembergii w 2016 r. Zieloni jako główna siła polityczna utworzyła nawet koalicję z CDU, która od 1949 r. bez przerwy była tam główną partią rządzącą;

- 4) wzmocnienie nurtu lewicowego po połączeniu wschodnioniemieckiej, postkomunistycznej PDS z zachodnioniemieckimi grupami związkowo-lewicowo-socjaldemokratycznymi w 2007 r. w Lewicę (Die Linke), z poparciem ok. 10% wyborców w wyborach do Bundestagu (2013);
- 5) w toku kryzysu strefy euro po od 2012 doszło do utworzenia w Niemczech prawicowej, ksenofobiczno-nacjonalistycznej oraz populistycznej Alternatywy dla Niemiec (AfD), która w wyborach do Bundestagu w 2013 r. na fali krytyki euro minimalnie nie przekroczyła klauzuli zaporowej 5%. Natomiast w latach 2014–2015 AfD na tle licznych rozłamów wewnętrznych przeszła na pozycje nacjonalistyczno-populistyczne, występując zdecydowanie przeciwko napływowi uchodźców do Niemiec. Po wejściu do niektórych parlamentów krajowych w 2016–2017⁸ AfD ma w 2017 r. realną szansę wejścia do Bundestagu⁹. W Niemczech istnieje dodatkowo sporo mniejszych partii oraz ruchów pozaparlamentarnych od prawicy do lewicy, które pośrednio oddziałują na kształtowanie nastrojów politycznych w skali regionalnej i ogólnoniemieckiej, ale nie mają bezpośrednio wpływu na politykę zagraniczną państwa¹⁰.

Szczegółowe wyniki wyborów do Bundestagu z lat 2005–2013 ilustrują tabele 1–3. Zmieniający się układ sił wewnątrzpolitycznych, doprowadził na szczęblu federalnym do ustanowienia następujących koalicji rządzących:

- Koalicja chadecko-socjaldemokratyczna CDU/CSU/SPD 2005–2009, dominująca również poza Bawarią na szczęblach krajowych;
- Koalicja chadecko-liberalna CDU/CSU/FDP 2009–2013, która jednak już od 2010/2011 utraciła większość na szczęblach krajowych na rzecz CDU/CSU oraz SPD i Zielonych;
- Koalicja chadecko-socjaldemokratyczna CDU/CSU/SPD od 2013 r., zachowała większość kwalifikowaną w Bundesracie, malejącą jednak stopniowo w ciągu 2016 r. ze względu na konieczność tworzenia przez SPD i CDU na szczęblu krajowym koalicji współrządzących z Zielonymi, Partią Lewicową i FDP. W sumie do końca kwietnia 2017 SPD była główną partią rządzącą w dziewięciu, a CDU/CSU w pięciu krajach związkowych (Zieloni i Lewica kierowały rządami tylko w dwóch krajach: Badenii-Wirtembergii oraz Turynii).

⁸ W tym w Saksonii-Anhalt, Nadrenii-Palatynacie i Badenii-Wirtembergii, Hamburgu, Bremie, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Berlinie, Kraju Saary, Szlezwiku-Holsztynie oraz Nadrenii Północnej-Westfalii.

⁹ Por. J. Bender, *Was will die AfD?. Eine Partei verändert Deutschland*, Stuttgart 2017.

¹⁰ Zob. F. Decker, *Handbuch der deutschen Parteien*, 2 Auflage, Wiesbaden 2016.

Ogólnie można stwierdzić, iż w latach 2005–2013 i następnych realny wpływ na kształtowanie niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zachowały CDU/CSU oraz SPD.

W pierwszym kwartale 2017 r. uwidoczniły w toku kampanii wyborczej do Bundestagu nowe tendencje w nastawieniu wyborców do głównych partii politycznych. Polegały one na przejściowym spadku notowań CDU oraz wzroście sympatii ankietowanych do SPD¹¹. Zmiany powyższe nastąpiły głównie ze względu na spadek notowań badań ankietowych kanclerz Merkel w kontekście ciągłych kontrowersji z przewodniczącym CSU - Horstem Seehoferem wokół polityki przyjęcia oraz integracji nielegalnych uchodźców w Niemczech. Pierwszoplanowe znaczenie miał jednak „przejściowy efekt” – Martina Schulza, czyli powrót byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza z Brukseli do polityki w Niemczech pod koniec 2016 r.¹², z którym SPD wiązała duże nadzieje na sukcesy wyborcze. Zastąpił on ze względu na spadek popularności Sigmara Gabriela na stanowisku przewodniczącego SPD. Schulz został wybrany w marcu 2017 r. z ramienia socjaldemokracji kandydatem na kanclerza. Gabriel przejął natomiast funkcję ministra spraw zagranicznych, zachowując równocześnie dotychczasowe stanowisko wicekanclerza w rządzie CDU/CSU/SPD. Zastąpił on dotychczasowego ministra spraw zagranicznych polityka SPD – Franka-Waltera Steinmeiera, który pod koniec stycznia został wybrany przez Zgromadzenie Federalne nowym prezydentem RFN.

Według danych demoskopijnych w kwietniu 2017 r. CDU najpierw wyrównała straty, a następnie stopniowo wyprzedziła SPD w sondażach wyborczych. W okresie powyższym wzrosły również notowania kanclerz Merkel, która po spadku notowań 2015/2016 oraz 2016/2017 od końca kwietnia do końca maja 2017 r. wyprzedzała ponownie sondażach w ankietowych kontrkandydata z SPD Schulza o 6–12%¹³.

Niemiecki system partyjny uległ po 2005 r. stopniowemu rozproszeniu. Następstwem tego była konieczność utworzenie dwukrotnie w latach 2005–2009 oraz 2013–2017 Wielkiej Koalicji – CDU/CSU/SPD. Tylko bowiem w ten sposób można było utworzyć stabilne, większościowe koalicje rządzące na forum Bundestagu. Konstelacja ta doprowadziła średniofalowo do poważnego osłabienia pozycji SPD jako współkoalicjanta chadecji – CDU/CSU. Wynikało to zarówno z pogorszenia się sytuacji materialnej oraz rozczarowania części sympatyków SPD wśród robotników i części klasy średniej, jak też objęcia jej dawnych wyborców z grup biedniejszych i bezrobotnych postanowieniami Agendy 2010 byłego kanc-

¹¹ Między styczniem a marcem 2017 CDU utraciła w ankietach demoskopijnych – 7,5% poparcia w stosunku do wyniku wyborów do Bundestagu w 2013 r. (41,5%), a SPD zyskała + 6,8% głosów więcej w stosunku do wyborów do Bundestagu w 2013 (25,7%).

¹² M. Kopeinig, *Martin Schulz – vom Buchhändler zum Mann für Europa: Die Biografie*, Wien 2016].

¹³ Zob. *Die SPD bei der Bundestagswahl 2017: Wahlprogramm und Kandidaten*, <https://bundestagswahl-2017.com/spd> [dostęp: 11.07.2017].

lerza SPD Gerharda Schroedera z 2003/2004. Ograniczały one wprowadzić skutecznie bezrobocie, ale znacznie redukowały wysokość zasiłków i pomocy społecznej w Niemczech dla warstw biedniejszych, przekształcając część dotychczasowych wyborców oraz klientelę socjaldemokracji w trwały prekariat. Kierownictwo SPD od 2005 r. nie mogło się ani odciąć od Agendy 2010, ani odzyskać zaufania i poparcia swego dawnego elektoratu¹⁴.

CDU i osobiście kanclerz Merkel jako szef rządu federalnego realizowała konsekwentnie założenia Agendy 2010 Schroedera i obniżyła bezrobocie w RFN latach 2005–2015 z 5 mln do 3 mln osób. Równocześnie jako kanclerz federalny często gościła w mediach, utrwalając swoją popularność w Niemczech oraz poza ich granicami dzięki wizytom międzynarodowym i regularnym kontaktom z przywódcami czołowych państw świata.

Aktywność polityczna socjaldemokracji doprowadziła do przejściowego wzrostu notowań SPD w badaniach ankietowych w pierwszym kwartale 2017 r., sygnalizując potencjalne możliwości modyfikacji systemu partyjnego RFN. SPD nie miała jednak wystarczającego doświadczenia politycznego oraz poparcia społecznego, aby doprowadzić do utworzenia pod swoim kierunkiem spójnej oraz trwałej koalicji z Zielonymi oraz Lewicą. Na przeszkodzie bliższej współpracy SPD z Lewicą stały zarówno różnice programowe, zwłaszcza na polu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak też utrzymujące się animozje osobiste między byłymi czołowymi politykami SPD, którzy w pierwszej dekadzie XXI w. przeszli z SPD do Lewicy. Równocześnie kierownictwo SPD krytycznie podchodzi do ewentualnej konieczności ponownego utworzenia jako słabszy partner – Wielkiej Koalicji chadecko-socjaldemokratycznej z CDU/CSU po wrześniowych wyborach do Bundestagu w 2017 r.

Utrzymujące się wiosną 2017 r. zmienne nastroje i sympatie polityczne w Niemczech nie zostały ostatecznie i jednoznacznie wykrystalizowane, aby na ich podstawie można było precyzyjnie określić wynik wyborów jesiennych do Bundestagu. Nie jesteśmy też w stanie przewidzieć koalicji rządzącej w Niemczech na szczeblu federalnym. Tendencja do możliwie trwałych przekształceń i zmian niemieckiego systemu partyjnego ujawniła się w pewnym stopniu dopiero po wspomnianych wyżej wyborach krajowych w Kraju Saary, Szlezwiku-Holsztynie, a zwłaszcza w Nadrenii Północnej-Westfalii wiosną 2017 r., w których zwycięstwa wyborcze nad SPD odniosła CDU, a liberałowie – FDP przekroczyli znacznie klauzulę zaporową (ponad 5%), uzyskując zdolność do współrządzenia z chadecją. Jednak dopiero ostateczne wyniki wyborów do Bundestagu 24 września 2017 r. potwierdzą sformułowaną tym miejscu hipotezę autora. Istniejący do 2005 r. niemiecki system wielopartyjny dwóch partii dominujących – blok chadecki CDU/CSU oraz SPD przekształci się od jesieni 2017 r. prawdopodobnie w system bar-

¹⁴ Zob. szerzej: L. Greven, *Agenda 2010-Korrekturen: Der Schulz-Test*, „Die Zeit – On-line“, 6.03.2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/agenda-2010-korrekturen-spd-martin-schulz-andrea-nahles> [dostęp: 11.07.2017].

dziej rozproszony. Poza CDU/CSU, SPD, Die Linke, Zieloni do Bundestagu wejdą z pewnością dodatkowo – FDP i AfD, co może skomplikować tworzenie stabilnej koalicji rządzącej na szczeblu federalnym.

Znaczenie masowego napływu uchodźców do Niemiec dla strategii kanclerz Angeli Merkel na rzecz utrzymania władzy

Głównym organem wykonawczym Niemiec jest rząd federalny, w którym kluczową rolę spełnia kanclerz federalny, który wytycza zgodnie z artykułem 65 UZ linię polityczną (Richtlinienkompetenz) i ponosi za nią pełną odpowiedzialność. Jest on wybierany przez Bundestag i proponuje prezydentowi federalnemu kandydatów na ministrów. Kieruje on pracami rządu federalnego opierając się na trzech zasadach:

- 1) kanclerskiej, czyli wytyczania przez kanclerza obowiązującej cały rząd linii politycznej;
- 2) resortowej, czyli ponoszenia odpowiedzialności przez ministrów za politykę resortową w ramach wytycznych kanclerza;
- 3) kolegialnej, a więc rozstrzygania przez cały rząd różnic poglądów między poszczególnymi ministrami.

Kanclerz reprezentuje rząd wobec parlamentu i opinii publicznej, odwołuje – przy formalnej aprobacie prezydenta federalnego – ministrów, ustala zakres czynności poszczególnych resortów itp. Jego pozycję na polu polityki zagranicznej wzmacniają dodatkowo: sprawowanie funkcji przewodniczącego głównej partii koalicji rządzącej, szeroki zakres swobody w doborze ministrów i najważniejszych współpracowników, pierwszeństwo w dostępie do wyselekcjonowanych i często poufnych informacjach oraz w kontaktach z przywódcami i czołowymi decydentami innych państw, udział w licznych spotkaniach na szczytach itp. oraz kierowanie rozbudowanym aparatem koordynacyjno-kontrolnym w ramach podległych mu Urzędu Kanclerskiego oraz Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego. Ten drugi koordynuje całokształt polityki informacyjnej rządu federalnego, a jego szef, będący równocześnie rzecznikiem rządu należy do bliskich i zaufanych współpracowników kanclerza. Dbą on nie tylko o dostarczanie mu informacji, ale także o jego wizerunek w mediach i opinii publicznej. Poza kontrolą wszystkich resortów, Urząd Kanclerski w ramach koordynacji wszystkich federalnych służb wywiadowczych ułatwia kanclerzowi bieżący dostęp do tajnych oraz ważnych informacji międzynarodowych¹⁵.

Nowa kanclerz Niemiec od 2005 r. Angela Merkel jako przywódczyni CDU wzbudzała od momentu przejścia najwyższego urzędu władzy wykonawczej duże zainteresowanie w RFN i poza jej granicami. Wynikało to zarówno z jej pochodzenia (córka pastora z b. NRD) i wykształcenia (biofizyk doktorat 1986 w Akademii

¹⁵ V. Busse, H. Hofmann, *Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise*, Heidelberg 2010, s. 232 i nast.

Nauk NRD w Berlinie Wschodnim), jak też kariery w zjednoczonych Niemczech od przełomu 1989/1990 po przejściu z krótkiej działalności opozycyjnej w NRD – „Przełom Demokratyczny” (1989) do CDU (1990). Później jako sekretarz generalny CDU po przegranych przez chadecję wyborach do Bundestagu w 1998 r. wyszła z cienia swego protektora, byłego kanclerza Helmuta Kohla, w którego rządach była dwukrotnym ministrem resortu – kobiet i młodzieży (1991–1994) oraz ochrony środowiska naturalnego (1994–1998), ryzykując jako pierwszy polityk w CDU podjęcie publicznej krytyki jego osoby z powodu niechlubnej roli w aferze „czarnych kont” w 1999 r.

Wybrana w 2000 r. na przewodniczącą CDU, Merkel przeżyła wiele trudnych chwil i kontrowersji z kierownictwem CDU, z których wychodziła zawsze zwycięsko. W 2005 r. jako przewodnicząca CDU oraz frakcji chadeckiej w Bundestagu została desygnowana przez CDU i CSU na kandydata chadecji na kanclerza federalnego. Mimo iż wynik wyborczy z 18 września 2005 r. nie był dla chadecji oszałamiający, Merkel w wieku 51 lat (zob. tabela 2) została najmłodszym kanclerzem w historii RFN po 1949 r. Przez rozwagę, pragmatyzm i umiejętne, choć czasem zbyt długie, odwlekanie podejmowania decyzji, potrafiła z reguły konsekwentnie zmierzać do założonego celu. Merkel nie zawsze trzymała się programu CDU i często modyfikowała swoje decyzje w zależności od nastrojów społecznych oraz sprzyjających okoliczności politycznych. Od momentu sprawowania urzędu kanclerza federalnego zdobyła duże uznanie w Niemczech i poza ich granicami. Ocenę taką prezentują zgodnie ważniejsze biografie¹⁶, w których mamy jednak duży rozrzut między pozytywną a negatywną oceną roli Merkel jako polityka oraz kanclerza federalnego. Bardziej wyważona jest natomiast obszerna dokumentacja filmowa na temat Merkel, uwzględniająca również szerzej jej stanowisko wobec kryzysów międzynarodowych z lat 2007/8–2016¹⁷.

Merkel w ciągu blisko 12 lat sprawowania funkcji kanclerza federalnego przyczyniła się do zwycięstw wyborczych CDU na szczeblu federalnym, zwłaszcza w roku 2009 i 2013. W pierwszej koalicji z SPD w latach 2005–2009 jej rola jako kanclerza federalnego w polityce zagranicznej była ograniczona ze względu na równowagę sił w podziale mandatów między chadecją a SPD oraz duży wpływ socjaldemokratycznego ministra spraw zagranicznych F.W. Steimeiera na politykę europejską i międzynarodową Niemiec.

Dopiero po zwycięstwie w wyborach do Bundestagu CDU/CSU 27 września 2009 r. oraz utworzeniu koalicji chadecko-liberalnej z FDP z inicjatywy Merkel doszło do przeniesienia większych uprawnień w koordynacji polityki za-

¹⁶ Por. biografie: G. Langguth, *Kohl, Schröder, Merkel: Machtmenschen*, München 2009; D. Kurbjuweit, *Alternativlos: Merkel, die Deutschen und das Ende der Politik*, Hamburg 2013; S. Kornelius, *Angela Merkel: Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg 2013.

¹⁷ *Angela Merkel – Die Unerwartete. Dokumentarfilm im Ersten*, 12.12.2016, <http://www.daserste.de/information/reportage-dokumentation/dokus/sendung/angela-merkel-246.html> [dostęp: 11.07.2017].

granicznej i integracji europejskiej do Urzędu Kanclerskiego. Było to formalnie możliwe po wejściu w życie jesienią 2009 r. stosownych postanowień Traktatu Lizbońskiego (TL). Zgodnie z nimi wyłącznie kanclerz Merkel reprezentowała Niemcy na wszystkich posiedzeniach Rady Europejskiej w Brukseli. W dodatku zdominowała ona całkowicie słabego politycznie nowego ministra spraw zagranicznych Guido Westerwelle z FDP. Urząd Kanclerski został zatem wzmocniony pod względem uprawnień formalno-prawnych i kadrowych, umożliwiających mu w dużym stopniu projektowanie oraz ścisłą kontrolę realizacji polityki zagranicznej, bezpieczeństwa oraz integracji europejskiej Niemiec. Pierwszoplanową rolę odegrała kanclerz Merkel w dążeniu do rozwiązywania w różnych gremiach międzynarodowych – G-7, G-20, zwłaszcza zaś w ramach UE, takich kryzysów jak: światowy kryzys finansowo-gospodarczy 2007+, strefy euro po 2009 r., konfliktu rosyjsko-ukraińskiego od 2013/14 r., masowego napływu uchodźców do UE od 2015 oraz Brexitu i kryzysu funkcjonowania UE od 2016. Dlatego też w mediach i publicystyce niemieckiej i międzynarodowej określano ją niekiedy jako „kanclerz kryzysów” (Krisenkanzlerin).

Cezurą weryfikacji oceny przywództwa kanclerz Merkel w Unii Europejskiej stał się tzw. kryzys migracyjny od przełomu sierpnia i września 2015 r., związany z napływem nielegalnych migrantów do UE w liczbie do tej pory nieznaney. W masowym napływie nielegalnych uchodźców do Niemiec z pewnością znaczenie miało osobiste zaangażowanie kanclerz Merkel, której wideo „Damy sobie radę” (Wir Schaffen das) krążyło za sprawą grup przemysłowych oraz przestępczych w sierpniu/wrzeźniu 2015 r. w wielu państwach Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki. Były one komentowane jako wyraz życzliwości i gościnności rządu oraz społeczeństwa niemieckiego do uchodźców, a nawet jako zaproszenie do Niemiec.

Wydarzenia powyższe zbiegły się decyzją rządu węgierskiego z końca sierpnia 2015 r. odnośnie przyspieszenia zakończenia budowy umocnień wzdłuż granicy ze Serbią, uniemożliwiających uchodźcom nielegalne przedostanie się na terytorium Węgier. Doprowadziło to do zamieszania i chaosu zarówno na granicy serbsko-węgierskiej, jak też na dworcu Keleti w Budapeszcie, gdzie tysiące nielegalnych uchodźców koczowało bez zorganizowanej opieki oraz rejestracji, atmosferze reagujących nerwowo placówek węgierskich. Uchodźcy chcieli jak najszybciej przedostać się przez Austrię do Niemiec. Z inicjatywy Berlina kanclerze Austrii i Niemiec – ze względów humanitarnych uzgodnili 4 września 2015 r. z władzami węgierskimi tymczasowe zawieszenie dyrektywy azylowej UE Dublin III z 2013 r. oraz przepuszczanie nielegalnych uchodźców przez Austrię do Niemiec bez kontroli i rejestracji. Była to decyzja traktowana oficjalnie przez Merkel jako rozwiązanie humanitarne i tymczasowe, wywołała jednak szereg kontrowersji oraz masową krytykę w Niemczech, a zwłaszcza w niektórych państwach UE, w tym również w Polsce. Od tej pory premier węgierski Wiktor Orban uznał, że sprawa masowej migracji do UE nie dotyczy już Węgier, pozostając tylko „spra-

wą niemiecką”. Punkt widzenia Orbana podzielało wielu przywódców państw UE, w tym szefowie rządów krajów Grupy Wyszehradzkiej¹⁸.

Konsekwencją tej decyzji Merkel był masowy napływ ponad 90% uchodźców głównie do Niemiec, których liczba od września do grudnia 2015 r. przekraczała w niektórych dniach ponad 10 000 dziennie, osiągając na koniec 2015 r. – rekordową ilość ok. 1 mln imigrantów dla całych Niemiec. Od stycznia – do marca 2016 r. – mimo rejestracji i częściowej kontroli pogranicza grecko-macedońskiego oraz austriacko-niemieckiego do Niemiec napłynęło dalszych 170 000 nielegalnych uchodźców, z czego w marcu 2016 r., czyli po całkowitym zamknięciu granicy z Grecją przez Macedonię tylko 20 000 uchodźców. Mimo zamkniętej granicy z Austrią od przełomu lutego/marca 2016 r. do Niemiec nielegalnie granicę dziennie przekraczało jeszcze w kwietniu 2016 r. ok. 200 uchodźców. O ile w pierwszej połowie 2015 r. dominowali uchodźcy z Kosowa, Albanii i Serbii, to w drugiej połowie 2015 r. na czoło wysunęli uchodźcy z Syrii, Iraku i Afganistanu. Nowością było przybycie w 2015 r., mniejszej ilości migrantów ekonomicznych z Maghrebu (Tunezja, Algieria i Maroko). Wymienione wyżej sześć państw bałkańskich i północnoafrykańskich uznano tymczasem w Berlinie za kraje bezpieczne w celu ułatwienia do nich readmisji osób nieodpowiadających kryterium starania się o azyl polityczny w Niemczech. W pierwszym kwartale 2016 r. w Niemczech złożyło wnioski azylowe 181 405 uchodźców Natomiast ok. 400 000 nadal czekało na możliwość złożenia takich wniosków w kolejności wyznaczonej przez stosowne placówki Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF).

W 2016 r. oraz w pierwszym kwartale 2017 r. strategia kanclerz Merkel i rządu CDU/CSU/SPD w odniesieniu do nielegalnych lub też oficjalnie określanych „nieregularnych” uchodźców została zaostrzona. Spowodowało to stopniowy spadek ich migracji w 2016 i 2017 w stosunku do 2015 r. do Niemiec. Ze skorygowanych obliczeń BAMF w 2017 r. wynika, że w 2015 r. do Niemiec napłynęło ostatecznie 890 000 nowych „nieregularnych” uchodźców. W 2016 r. było ich tylko 305 000, a w pierwszym kwartale 2017 (styczeń-marzec) – 47 000.

Pierwsze wnioski o status uchodźcy w RFN złożyło w 2015 r. – 615 000, 2016 r. – 226 000, a w 1 kwartale 2017 r. biura BAMF rozpatrzyły w sumie 60 000 nowych i zaległych podań. Wciąż jednak w 2017 r. 278 000 wniosków o azyl nie zostało rozpatrzonych Większość wniosków była odrzucana. Azyl uzyskuje z reguły ok. 21,7% składających wnioski. Z Niemiec wydalono następujące liczby azylantów: 2014 r. – 10 884, 2015 r. – 20 888, 2016 r. – 23 750.

Ze względu na przewagę negatywnych decyzji w odniesieniu do wniosków coraz większa liczba osób, głównie z Bałkanów Zachodnich oraz Iraku – decyduje się na dobrowolny wyjazd z Niemiec w rodzinne strony. W 2016 r. wnioski o dobrowolny powrót zadeklarowało – ok. 55 000. Poza bezpłatnym przelotem samo-

¹⁸ Por. J. Lehmann, *Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise“ 2015*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 18.12.2015, <http://www.bpb.de/apuz/217302/ein-rueckblick-auf-die-eu-fluechtlingskrise-2015?p=all> [dostęp: 22.02.2016].

lotem azyłanci i ich rodziny uzyskują w wsparcie finansowe rządu 800–1000 Euro; jego wysokość zależy od wielu czynników.

Stosownie do porozumień UE z państwami afrykańskimi i Turcją, Niemcy przyjęły do końca kwietnia 2017 r. największą liczbę uchodźców – 1768 z pierwszej części obowiązującego kontyngentu – z 4884 uchodźców w Grecji. Do państw, które przyjęły tę kategorię uchodźców należały: Niderlandy – 1029, Francja – 691, Finlandia – 384, Szwecja – 279, Belgia – 242, Włochy – 208 i Hiszpania – 118. Znaczna część członków UE, zwłaszcza państwa Europy Środkowowschodnie i Południowej – odrzucała możliwość przyjęcia ustalonych na posiedzeniu Rady Ogólnej UE z 24 września 2015 r. kwot z kontyngentów 160 000 uchodźców z pogranicza turecko-greckiego, opowiadając się równocześnie za gotowością udziału w dalszym uszczelnieniu granic zewnętrznych UE¹⁹.

Warto podkreślić, że kanclerz Merkel miała decydujący głos w działaniach skutkujących napływem nielegalnych uchodźców do Niemiec 2015/2016 i UE, próbując bez konsultacji z instytucjami i gremiami unijnymi w Brukseli oraz pozostałymi państwami członkowskimi rozwiązać bardzo skomplikowany problem globalny, przerastający realne możliwości szybkiego rozwiązania i to zarówno ramach UE, jak też całej Europy. Ujawniło to zróżnicowane reakcje – zarówno pozytywne, jak też negatywne – w Niemczech, UE oraz w szerszych gremiach międzynarodowych. Cele i motywy działania Merkel w kierunku otwarcia oraz utrzymania otwartej granicy niemiecko-austriackiej od 4/5 września 2015 r. przedstawia szeroko Robin Alexander – dziennikarz „Welt am Sonntag”, obserwujący i analizujący sprawowanie władzy przez Angelę Merkel w Urzędzie Kanclerskim²⁰. Autor przedstawia szeroko przesłanki zachowania oraz działania Merkel i jej najbliższego otoczenia politycznego w celu całkowitego otwarcia granicy dla uchodźców z 4 września 2015 r. Alexander nazywa ich „getriebene”, czyli osoby działające w sposób przypadkowy, nieprzemyślany i pod presją wydarzeń z pogranicza serbsko-węgierskiego. W media pokazywano masowe starcia tłumów nielegalnych uchodźców z węgierskimi służbami granicznymi, czy uchodźców, którzy kolejną lub pieszo zamierzali przez Austrię przedostać się do Niemiec. Wbrew późniejszym deklaracjom Merkel o konieczności szybkiego i żywiołowego działania na rzecz przyjęcia uchodźców ze względów humanitarnych, autor przytacza odmienny przebieg wydarzeń; oto najważniejsze wydarzenia w Urzędzie Kanclerskim (UK):

- Na szybko i doraźnie zwołanym spotkaniu w UK w Berlinie 4 września z udziałem Merkel ustalono z jej najbliższym otoczeniem politycznym, iż chodzi tylko o zrobienie wyjątku w przyjęciu bez kontroli dokumentów ok. 10 000 uchodźców z granicy węgierskiej do Niemiec po uzgodnieniu tego

¹⁹ *Zahl der Asylsuchenden stabil*, 10.04.2017, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/fluechtlinge-zahl-der-asylsuchenden-stabil/19653810.html> [dostęp: 11.07.2017].

²⁰ Por. R. Alexander, *Die Getriebenen: Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München 2017. Książka doczekała się aż pięciu wydań.

z Austrią, aby uniknąć kontynuacji utrzymywania się na pograniczu węgiersko-serbskim oraz w Budapeszcie na dworcu Keleti gorszących scen, pokazywanych przez telewizje satelitarne na całym świecie;

- Kiedy napór uchodźców na Węgrzech w następnych dniach utrzymywał się na coraz większym poziomie, w UK Merkel zorganizowała 12 września 2015 r. specjalne spotkanie z udziałem czołowych polityków koalicji CDU/CSU/SPD: Petera Altmaiera – szefem Urzędu Kancelarskiego (CDU) – H. Seehofera – przewodniczącego CSU i premiera Bawarii, S. Gabriela – przewodniczącego SPD i wicekanclerza rządu federalnego, F.W. Steinmeiera – ministra spraw zagranicznych (SPD) oraz T. de Maizière – ministra spraw wewnętrznych (CDU). Osoby powyższe przeprowadziły w tym samym dniu o godz. 17:30 telekonferencję z wysokimi funkcjonariuszami policji, straży granicznej oraz innych urzędów federalnych i krajowych, podczas której przekazano decyzję o przywróceniu kontroli granicznej z dniem 13 września 2015 r.;
- Jednak w toku ustalania szczegółów prawnych i technicznych z przerzucaniem sprzętu oraz ludzi dla uszczelnienia granicy południowej Niemiec – powstało wiele obiekcji i zastrzeżeń prawnych oraz politycznych w odniesieniu do możliwych skutków zamknięcia i ochrony granic RFN, wydania różnych rozkazów szczegółowych, w tym również w ostateczności – strzelania do uchodźców. Kanclerz Merkel nie zdołała przekonać ministra spraw wewnętrznych – de Maizière do udzielenia gwarancji na piśmie, iż projektowane zamknięcie granic dla uchodźców będzie można obronić przed skargami do sądów niemieckich. Kiedy ani Merkel jako kanclerz, ani de Maizière jak szef MSW – takiej gwarancji nie chcieli przedstawić podwładnym na piśmie, sprawa wprowadzenia zaostrzonych kontroli granicznych dla uchodźców upadła. W rezultacie granica pozostała otwarta do lutego 2016 r., kiedy to z inicjatywy ministra spraw zagranicznych Austrii Sebastiana Kurza zamknięto „szlak bałkański”.

Robin Alexander winę za powstałą sytuację przypisał głównie kanclerz Merkel, ale postawił równocześnie pod pręgierzem całą klasę polityczną Niemiec, która bała się negatywnej reakcji mediów i opinii publicznej na zamknięcie granicy. Można przyjąć, że Merkel była pod koniec lata 2015 r. przekonana o konieczności i możliwości rozwiązania kryzysu migracyjnego na wzór niemiecki ze względów humanitarnych, a przy tym z korzyścią dla demograficznego rozwoju Niemiec. Postępowanie Merkel i jej ekipy w Urzędzie Kancelarskim w cytowanej książce autor nazwał „Lavieren-Jonglieren-Taktieren” (lawirowanie, żonglowanie, postępowanie taktyczne)²¹. Merkel liczyła początkowo na poparcie dla swojej strategii przyjmowania uchodźców ze strony społeczeństwa; dopiero po rozczarowaniach i protestach od początku 2016 r. stopniowo, władze niemieckie przeszły do rygorystycznych kontroli, readmisji oraz masowego odsyłania do ich do państw

²¹ *Ibidem*.

ojczystych. Masowy i niekontrolowany napływ „nieregularnych uchodźców” przez otwartą granicę austriacko-niemiecką trwał do 10 listopada 2015 r., kiedy to ponownie formalnie, ale tylko symbolicznie, przywrócono kontrolę granic stosując martwą dyrektywę Dublin III. Jednak strona austriacka przepuszczała nadal dziennie do Niemiec średnio ok. 10 000 uchodźców. W sumie granicę niemiecko-austriacką uszczelniono dopiero 12/13 lutego 2016 r., kiedy to z inicjatywy austriackiego MSZ ostatecznie zamknięto tzw. szlak bałkański. Pod koniec 2015 r. policja oraz urzędy komunalne w RFN nie były w stanie dotrzeć do wielu grup uchodźców, ponieważ zmieniali oni samowolnie miejsce pobytu, a kilkadziesiąt tysięcy uchodźców w ogóle wymknęło się spod kontroli BAMF oraz policji. Dochodziło do licznych konfliktów, bójek itp. między różnymi grupami uchodźców w zbiorowych halach i innych miejscach zakwaterowania. W sumie Niemcy będą musiały w latach 2015–2017 wydatkować na przyjęcie, readmisję i integrację trudnej do jednoznacznego określenia liczby uchodźców ok. 40 mld Euro.

Pod koniec lata 2015 r. humanitarna argumentacja Merkel znalazła szerokie poparcie społeczne w stosunku do uchodźców, zwłaszcza w zachodniej części RFN. Pozytywnej oceny napływu uchodźców nie przekreślała wrogość wobec nowych migrantów ze strony partii i ruchów populistyczno-nacjonalistycznych (PEGIDA, AFD, NPD i inne ugrupowania prawicowe), zwłaszcza we wschodniej części Niemiec. W całych Niemczech tylko w samym 2015 r. było ok. 1000 podpałek w domach zamieszkałych lub przeznaczonych do zamieszkania przez uchodźców.

Niemiecka kultura życzliwego przyjęcia (*Willkommenskultur*) dominowała na obszarze dawnej RFN, gdzie setki tysięcy osób nie tylko było darczyńcami, ale czynnie angażowała się w opiekę nad uchodźcami. Stopniowo jednak w licznych analizach specjalistycznych wskazywano na trudności koordynacji, przyjmowania uchodźców, wydłużającego się procesu rejestracji i decydowaniu o przyznaniu lub odmowie nadania statusu azylanta. Stopniowo zarzucano Merkel i całemu rządowi federalnemu brak koncepcji długofalowej przyjęcia oraz integracji uchodźców w społeczeństwie i gospodarce niemieckiej itp. W ciągu 2016 r., zwłaszcza po zajęciach nocy sylwestrowej 2015/2016 w Kolonii (molestowanie seksualne dziewcząt i kobiet niemieckich przez uchodźców z Afryki Północnej i kradzieże) oraz po zamachach terrorystycznych uchodźców, w Niemczech od połowy 2016 r. nasiliły się protesty ze strony AfD i innych grup populistyczno-nacjonalistycznych, pod adresem strategii Merkel i całego rządu federalnego ostre protesty odnośnie przyjmowania nielegalnych uchodźców²².

Powyższa krytyka polityki wobec uchodźców kanclerz Merkel w wielu krajach, w tym również w innych państwach UE oraz w Polsce,²³ nie rzutowała ujemnie na wzrost poparcia dla Merkel podczas kampanii wyborczej do Bundestagu. Liczne zagrożenia globalne, związane między innymi z terroryzmem islamskim, zmianami klimatycznymi oraz możliwością dalszego nasilenia się nielegalnej mi-

²² Por. szerzej E. Cziomer, *Przesłanki i wyzwania poszukiwania...*, op. cit., s. 30 i nast.

²³ Zob. *Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami...*, op. cit., s. 107 i nast.

gracji z Afryki i Bliskiego Wschodu do Europy, stawiają szereg nowych wyzwań przed dalszym funkcjonowaniem UE. Stąd też wyborcy niemieccy w większości, mimo błędów popełnionych przez kanclerz Merkel w odniesieniu do masowego napływu nielegalnych uchodźców, opowiadali się w swoich preferencjach wyborczych za dalszym utrzymaniem władzy na szczęblu federalnym ekipy rządzącej na czele z kanclerz Merkel.

Mimo popełnionych błędów Merkel i jej ekipy rządzącej – w różnych kręgach i grupach społeczno-zawodowych Niemiec oraz poza granicami doceniano pozytywny stosunek do uchodźców. Równocześnie uświadomiono sobie, że problem uchodźców jako obiektywny problem globalny będzie nurtował UE przez dłuższy czas.

Następstwa przemian wewnątrzpolitycznych dla roli Niemiec w UE

Wszystkie czołowe ośrodki badań opinii publicznej w Niemczech stawiają co kilka dni w reprezentatywnych ankietach respondentom tzw. pytanie niedzielne (Sonntagsfrage) odnośnie preferencji w wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r.: „Gdyby w najbliższą niedzielę odbyły się wybory do Bundestagu”. 26 maja 2017 r. poszczególne partie uzyskały następujące preferencje ze strony respondentów (w %): CDU/CSU – 39–36,5, SPD – 27–26, Partia Lewicowa – 10–8, FDP – 9,5–9, AfD – 9–8, 9,5–9, Zieloni – 8–7, inne – 6,2–4²⁴.

Z powyższych wyników badań ankietowych oraz obserwacji uczestniczącej autora wynika jednoznaczny wniosek, że we wrześniowych wyborach do Bundestagu zdecydowaną większość głosów wyborców oraz mandatów parlamentarnych zdobędzie CDU/CSU, bez której udziału nie będzie można powołać żadnej stabilnej koalicji rządzącej w Berlinie. Równocześnie zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami Angela Merkel zostanie wybrana na kolejną kadencję kanclerzem federalnym. Możliwe są dwa warianty koalicji rządzącej:

- a) utworzenie kolejny raz Wielkiej Koalicji – CDU/CSU/ SPD;
- b) utworzenie koalicji chadecko-liberalnej – CDU/CSU/FDP pod warunkiem, że bądź CDU/CSU lub FDP zdobędą nieco więcej głosów wyborczych.

Z wielkim prawdopodobieństwem można natomiast wykluczyć powstanie koalicji SPD/Zieloni i Lewica, która byłaby niespójna programowo nie rokowałyby zdobycia wystarczającej liczby głosów wyborczych. Mogłoby do tego dojść tylko na skutek nieprzewidzianego oraz całkowicie niekontrolowanego biegu wydarzeń politycznych w Niemczech.

Rola Niemiec w UE nie będzie jednak zależała wyłącznie od wyników nadchodzących wyborów do Bundestagu, ale przede wszystkim od gotowości współdziałania większości państw członkowskich w ramach porządku prawnego-in-

²⁴ *Sonntagsfrage Bundestagswahl*, 27.05.2017, <http://www.wahlrecht.de/umfragen/emnid.htm> [dostęp: 11.07.2017].

stytucjonalnego na podstawie obowiązującego Traktatu lizbońskiego z 2009 r.²⁵. Niemcy jednoznacznie poparły przygotowaną przez szefa Komisji Europejskiej – J.P. Junckera *Białą Księgę dla przyszłości Europy*, w której wyróżniono pięć scenariuszy przyszłości Europy (UE):

- 1) dalej tak, jak dotychczas;
- 2) punkt ciężkości – rynek wewnętrzny;
- 3) kto chce więcej, czyni więcej;
- 4) mniej, ale lepiej;
- 5) więcej wspólnego działania²⁶.

Scenariusze zostały opatrzone szerokimi komentarzami w odniesieniu do poszczególnych zakresów działalności UE.

Od przełomu lata/jesieni 2016 do wiosny 2017 r. kanclerz Merkel przeprowadziła dodatkowo szereg konsultacji dwu- oraz wielostronnych z przywódcami państw członkowskich, w tym 7 lutego 2017 r. w Polsce. Merkel występowała na rzecz zachowania spójności UE, nie preferując wyraźnie poparcia dla koncepcji „jądra”, co w praktyce oznaczałoby udzielenie prawa do preferencji dla wzmocnienia strefy euro. Z drugiej strony wypowiadała się na rzecz szerszego zastosowania artykułu 20. Traktatu lizbońskiego odnośnie preferowania przez państwa członkowskie w różnych zakresach tzw. wzmocnionej współpracy. Równocześnie podkreślała potrzebę, aby większość państw członkowskich starała się dla własnych „preferencji” oraz „inicjatyw” pozyskiwać – jak najwięcej państw członkowskich dla dobra całej wspólnoty²⁷. Zasygnalizowane wyżej scenariusze dalszej reformy i funkcjonowania UE, przedstawione przez Junckera zostały przyjęte generalnie pozytywnie przez Parlament Europejski oraz Radę UE. Z drugiej jednak strony nie zawierają one żadnej propozycji rozwiązania dwóch ważnych oraz długofalowych kwestii spornych w UE: 1) rozwiązania długofalowego kryzysów zadłużenia strefy euro, jak też 2) zahamowania „nielegalnych migracji”, w tym również realizacji zaległej uchwały Rady UE z jesieni 2015 r. odnośnie rozlokowania 160 000 uchodźców z pogranicza grecko-tureckiego w poszczególnych państwach członkowskich. Należy także liczyć się z dalszym utrzymywaniem się silnych tendencji populistycznych oraz antyunijnych w państwach członkowskich, które będą przeciwwstawiały się ściślejszej integracji w łonie strefy euro.

Niektórzy autorzy niemieccy dochodzą do wniosku, że „wzmocniona współpraca” oraz polityka „wielu prędkości” lub „jądra” stały się już w UE czynnikiem realnym (np. przy tworzeniu stref euro czy Schengen, które nie obejmowały od razu wszystkich państw członkowskich). Współpraca taka będzie w przyszłości

²⁵ Por. J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.

²⁶ J.-C. Juncker, *Weissbuch zur Zukunft Europas*, 1.03.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf [dostęp: 11.07.2017].

²⁷ *Wie Merkel die EU zukunftsfähig machen will*, Welt-N24, 9.02.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article161953103/Wie-Merkel-die-EU-zukunftsfahig-machen-will.html> [dostęp: 11.07.2017].

obejmowała początkowo tylko wybrane państwa członkowskie w niektórych dziedzinach, aby stopniowo obejmować kolejne oraz całkowicie nowe w dłuższej perspektywie. Można założyć hipotetycznie, iż będzie się ona w pierwszej kolejności koncentrowała się na takich dziedzinach i zakresach jak: wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna, ochrona granic zewnętrznych oraz polityka gospodarcza (dalsza rozbudowa Wspólnego Rynku UE w kontekście postępującej globalizacji).

Niemcy będą, podobnie jak do tej pory, odgrywały w przyszłej polityce „wielu prędkości” 27 państw UE pierwszoplanową rolę zarówno ze względu na swój ogromny potencjał gospodarczo-finansowy, korzystne położenie geopolityczne oraz wiele dodatkowych atutów politycznych, gospodarczych, handlowych, finansowych i społecznych. Postulaty takie zgłaszali już jesienią 2016 r. naukowcy związani z think tankiem rządowym DGAP w Berlinie²⁸.

Przed inauguracją prezydencji Malty w lutym 2017 r., kanclerz Merkel odbyła krótkie konsultacje na temat dalszego kształtu UE po Brexicie ze wszystkimi państwami UE: bezpośrednimi sąsiadami Niemiec, państwami Beneluxu, południowymi, nordyckimi, Grupy Wyszehradzkiej, w tym także z Polską, państwami nordyckimi, bałtyckimi i bałkańskimi. Propagowała ona swoją koncepcję modyfikacji przyszłego kształtu UE²⁹. Szczególną wagę przywiązywała do konsultacji z przywódcami największych państw UE – Francji, Włoch i Hiszpanii w Paryżu, w Wersalu 6 marca 2017 r. Przywódcy tych państw poparli w ogólnym zarysie koncepcję Merkel, której elementy uwzględniono w jubileuszowej deklaracji rzymskiej³⁰. Całkowicie otwartą sprawą pozostaje na obecnym etapie dyskusja nad sprawą zasad finansowania „wzmoczonej współpracy” państw członkowskich, która z pewnością pochłonie o wiele większą ilość środków finansowych niż dotychczas.

Realizacja koncepcji „UE wielu prędkości” po 2020 r. nie będzie zdaniem ekspertów niemieckich lekarstwem na przezwycięzenie wszelkich trudności i hamulców w kierunku przyspieszenia reformy integracji europejskiej. Jej powodzenie będzie w dużej mierze zależało od liczby zaangażowanych aktywnie w powyższy proces państw członkowskich. Ponadto będą one musiały nadal uzyskiwać częściowo zgodę na podejmowanie inicjatyw – ze strony Komisji, Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego jako „strażników spójności całej UE”. Współpraca powyższa musi być opłacalna i nie blokować rozwoju pozostałych państw członkowskich UE.

²⁸ R. Kempin, H.W. Maull, Weniger und besser ist mehr. Plädoyer für eine grunderneuerte Europäische Union, Internationale Politik November/Dezember 2016, s. 80–87, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2016/november-dezember/weniger-und-besser-ist-mehr-0> [dostęp: 11.07.2017].

²⁹ *Deutschland will Europa retten – aber mit wem?*, Welt-N24, 10.02.2017, <https://www.welt.de/politik/ausland/article161959342/Deutschland-will-Europa-retten-aber-mit-wem.html> [dostęp: 11.07.2017].

³⁰ *Bundeskanzlerin Merkel beim Treffen von Frankreich, Italien, Spanien und Deutschland in Versailles*, 6.03.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2017/03/2017-03-03-merkel-versailles-breg.html> [dostęp: 11.07.2017].

Ważnym czynnikiem dalszego rozwoju integracji europejskiej pod koniec drugiej dekady XXI będzie przywództwo Niemiec i Francji w UE. Dotychczasowymi partnerami kanclerz Merkel byli prezydenci Francji – konserwatysta Nicolas Sarkozy (2007–2012) oraz socjalista – François Hollande (2012–2017). Mimo umocnienia się przewagi gospodarczej Niemiec nad Francją w UE – bliskie współdziałanie między obu państwami zawsze sprzyjało tendencji stabilizacji w Europie. Oba państwa współdziałały między innymi w rozwiązywaniu takich kryzysów UE – jak kryzys strefy euro oraz konflikt rosyjsko-ukraiński³¹. Silna pozycja polityczno-militarna Francji w stosunku do Niemiec została w latach 2014–2017 osłabiona z powodu wzrostu zagrożenia terrorystycznego Francji. Niemcy udzieliły Francji pomocy w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, uczestnicząc między innymi w szkoleniu wojskowym na terenie Afryki (Mali).

W latach 2015–2017 prezydent Hollande i socjalistyczny rząd francuski utrzymywali bliską współpracę z Niemcami, ale wyraźnie zdystansowali się od stanowiska Merkel w kwestii masowej migracji nielegalnych uchodźców do UE. Sporo krytyki dotyczyło polityki fiskalnej w strefie euro, bezskutecznie nalegano na rząd chadecko-socjaldemokratyczny kanclerz Merkel w Berlinie, aby wyraził zgodę na wprowadzenie eurobonów oraz załagodził rygory finansowe wobec zadłużonej Grecji. Niemcy nie wyraziły zgody na powyższe propozycje. Ze względu na złą sytuację gospodarczą oraz negatywne nastroje społeczne już pod koniec 2016 r. było widoczne, że Partia Socjalistyczna nie będzie w stanie utrzymać pozycji głównej partii rządzącej, a dotychczasowy prezydent F. Hollande zrezygnował z ubiegania się o fotel prezydencki w kolejnej kadencji (2017–2021). Rywalizację wyborczą o urząd prezydenta Francji z populistyczną oraz antyunijną polityk Marine Le Pen wygrał II turze 7 maja 2017 r. centrowy, dynamiczny i proeuropejski polityk – Emmanuel Macron. Jako były doradca prezydenta, a następnie minister gospodarki, przemysłu i cyfryzacji Francji w okresie prezydentury Hollande do 2016 r. Macron ma dobre kontakty z politykami niemieckimi. Jako nowy prezydent Francji tuż po zaprzysiężeniu udał się 15 maja 2017 r. z pierwszą wizytą do kanclerz Merkel³². Macron jest zwolennikiem zacieśnienia współpracy niemiecko-francuskiej oraz umocnienia strefy euro, która winna posiadać odrębny budżet, ministra – koordynatora finansów oraz własną reprezentację parlamentarną w Parlamencie Europejskim³³.

Politycy niemieccy popierają pogłębienie współpracy niemiecko-francuskiej w UE, lecz konkretne rozwiązania będzie można ustalić dopiero po wyborach do Bundestagu we wrześniu 2017 r. Ważną przesłanką będą także wyniki wyborów

³¹ Por. szerzej A. Barabasz, B. Koszel, M. Książniakiewicz, *op. cit.*

³² Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Frankreichs Präsident Macron, 15.05.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/05/2017-05-15-pk-merkel-macron.html> [dostęp: 11.07.2017].

³³ Por. E. Macron, *Revolution: Wir kämpfen für Frankreich*, Morstadt 2017 (tłum. z j. francuskiego).

do Zgromadzenia Narodowego w czerwcu 2017 r., w których ruch polityczny "En Marche" Macrona musi odnieść sukces wyborczy, aby wdrożyć własne plany reform we Francji.

Z kolei Niemcy będą musiały zgodzić się na znaczne ustępstwa gospodarczo-finansowe Macronowi, aby ułatwić mu wdrażanie niezbędnych reform we Francji³⁴. Jeden z czołowych ekonomistów niemieckich – Hans Werner Sinn – skrytykował plany Macrona odnośnie reformy strefy euro, zakładając, iż doprowadzi to nieuchronnie do trwałego podziału w łonie UE³⁵. Ekspersi Instytutu Zachodniego w Poznaniu wypracowali trzy scenariusze roli oraz rozwoju Niemiec w przemianach UE do 2025 r.: I „twardego rdzenia”, II „postępującej dezintegracji”, III „kontynuacji”³⁶.

Podsumowanie

Z powyższej analizy nadchodzących wyborów do Bundestagu 24 września 2017 r. oraz znaczenia masowego napływu nielegalnych uchodźców dla przemian wewnętrznych oraz roli Niemiec w UE wynikają następujące wnioski o charakterze ogólnym:

1. Nadchodzące wybory do Bundestagu 24 września 2017 r. będą miały duże znaczenie dla nowego przegrupowania układu sił politycznych w Niemczech. Wszystko wskazuje na to, że czołową partią koalicji rządzącej na szczeblu federalnym pozostanie CDU/CSU na czele z kanclerz A. Merkel. Jej koalicjantami będą bądź to samodzielnie liberałowie (FDP), bądź też w określonej sytuacji także Zieloni. Nie można też całkowicie wykluczyć utrzymania się u władzy Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD. Znaczenie polityczne będzie miało wejście do Bundestagu prawicowo-populistycznej partii AfD.
2. Masowany i niekontrolowany napływ nielegalnych uchodźców do Niemiec z lat 2015–2016 ma szereg istotnych następstw dla zmian w polityce wewnętrznej i europejskiej Niemiec. Pozwoliła ona wprowadzić kanclerz Merkel na utrzymanie władzy, ale wywołała nowe wyzwania dla jej strategii dalszego rozwoju Niemiec w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym.

³⁴ *Die Zukunft des Euro. Emmanuel Macron und die deutsche Krankheit*, „Der Tagesspiegel”, 24.05.2017, <http://www.tagesspiegel.de/politik/die-zukunft-des-euro-emmanuel-macron-und-die-deutsche-krankheit/19845558.html> [dostęp: 11.07.2017].

³⁵ B. Losse, *Hans-Werner Sinn: „Macrons Europapläne spalten die EU“*, „WirtschaftsWoche”, 18.05.2017, <http://www.wiwo.de/impressum/nutzungshinweise/blocker/?callback=%2Fpolitik%2Feuropa%2Fhans-werner-sinn-macrons-europaplaene-spalten-die-eu%2F19821484.html> [dostęp: 11.07.2017].

³⁶ *Przemiany Unii Europejskiej. Rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich. Trzy scenariusze*. K. Malinowski przy współpracy M. Nowosielskiego, M. Tujdowskiego. J. Kubery, „IZ Policy Papers” 2017, nr 18.

3. Niemcy utrzymają silną pozycję w UE, zmierzając do lepszej realizacji swych interesów i celów w wymiarze globalnym. Równocześnie będą one zainteresowane zachowaniem określonego stopnia spójności UE-27, preferując jednak zacieśnienie i pogłębienie różnych form „wzmocnionej współpracy” w strefie euro, przy znacznym umocnieniu przywództwa francusko-niemieckiego.

Implications of the federal elections set for the 24 September 2017 and massive inflow of illegal refugees for domestic changes and the role of Germany in the European Union

The article presents implications of elections to Bundestag set for the 24 September 2017 as well as significance of massive inflow of about one million illegal refugees for domestic changes and the role of Germany in the EU. According to all opinion polls the winner of the incoming elections will be Christian Democrats – CDU/CSU, which will create a new government together with liberals (FDP) or it will be hypothetically forced to keep the foregoing coalition with Social Democrats (SPD). The criticism toward the CDU leader Angela Merkel for the opening of German borders to illegal refugees at the breakthrough of 2015 and 2016 does not decrease her chances for the reelection. Merkel's strategy heads for overcoming of numerous EU's crises, further strengthening of German role in the EU as well as tightening of cooperation with new French president E. Macron within profoundly reformed eurozone to 2025.

Key words: Bundestag election, illegal refugees, chancellor Merkel, domestic changes in Germany, cooperation with France, reform the eurozone

Implikacje wyborów federalnych z 24 września 2017 roku i masowego napływu nielegalnych uchodźców dla przemian wewnętrznych oraz roli Niemiec w Unii Europejskiej

Artykuł przedstawia implikacje wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. oraz znaczenie masowego napływu ok. 1 mln nielegalnych uchodźców dla przemian wewnętrznych oraz roli Niemiec w UE. Według wszystkich sondaży ankietowych zwycięzcą wyborów do Bundestagu będzie chadecja – CDU/CSU, która utworzy nowy rząd z liberałami (FDP), bądź będzie zmuszona utrzymać dotychczasową koalicję z socjaldemokratami (SPD). Krytyka przewodniczącej CDU Angeli Merkel za otwarcie granic Niemiec dla nielegalnych uchodźców 2015/2016 nie zmniejsza szans jej ponownego zwycięstwa wyborczego. Strategia Merkel ma na celu przezwyciężenie licznych kryzysów unijnych, dalsze umocnienie roli Niemiec w UE oraz zacieśnienie bliskiej współpracy z nowym prezydentem Francji M. Macronem w ramach gruntownie zreformowanej strefy euro do 2025 r.

Słowa kluczowe: wybory do Bundestagu, nielegalni uchodźcy, kanclerz Merkel, przemiany wewnętrzne w Niemczech, współpraca z Francją, reforma strefy euro

Peter Munkelt

Publizist, ehemaliger Leiter des Politischen Archivs bei Parteivorstand der SPD
in Bonn und Berlin

ZUR ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN UNION: DEUTSCHE DEBATTEN

Situation

Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, zog im September 2016 in seiner jährlichen Rede vor dem Europäischen Parlament zur Lage der Union, unter dem Eindruck der Entscheidung Großbritanniens, die EU zu verlassen, diese Bilanz: *Lassen Sie uns eine ganz ehrliche Diagnose stellen. Unsere Europäische Union befindet sich – zumindest teilweise – in einer existenziellen Krise*¹.

Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments bis Januar 2017, warnte: *Ja, die EU kann scheitern. Wenn wir nicht aufpassen, fällt sie auseinander*².

Nur vier Monate später ist für die Wochenzeitung DIE ZEIT aus der *existenziellen Krise* bereits ein Überlebenskampf geworden³.

Verschärft habe sich die Lage durch den Glückwunsch Donald Trumps noch vor Amtsantritt für die Britten nach ihrer Entscheidung gegen die EU und seiner Prognose: *Es werden weitere Länder austreten*⁴.

¹ Rede zur Lage der Union 2016, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016, S. 6.

² Interview, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 18.9.2016.

³ Ulrich Ladurner: Der Brexit wird existenziell für die EU, Zeit Online, 17.1.2017; italienischer Journalist, arbeitet in Deutschland.

⁴ Interview mit Bild-Zeitung und The Times, Bild, 16.1.2017.

Die ZEIT dazu: *Seitdem denken nicht wenige in Brüssel, dass Trump die EU zerstören will*⁵.

Die Tageszeitung DIE WELT läutete bereits mit der Totenglocke: *Diese EU ist in Teilen dysfunktional und im Kern nicht mehr reformfähig. Sie hat ausgedient. Sie muss neu aufgebaut werden. Sie muss deutlich kleiner, effizienter und wettbewerbsorientierter werden*⁶.

Joschka Fischer, Bundesaußenminister und Vizekanzler von 1998 bis 2005 in der Koalitionsregierung von SPD und Grünen, blickte bereits über Europa hinaus in einen globaleren Abgrund: *Europa (...) ist (...) viel zu schwach und zu zerrissen. Und so wird die westliche Welt, wie wir sie kannten, vor unseren Augen versinken*⁷.

Beschrieben werden die Krisen von Medien, die öffentliche Diskussionen prägen, aber auch von Politikern sozusagen als Schicksalsschläge wie Naturgewalten: *In der Tat befindet sich die EU seit nunmehr acht Jahren im permanenten Krisenmodus – von der Euro- und Flüchtlingskrise über den Umgang mit Russland in der Ukraine und Syrien bis hin zum Brexit-Votum und den Verhandlungen über große Handelsverträge wie Ceta und TTIP*⁸.

*Jetzt fallen Kriege und Krisen mit der Tür ins Haus, erzeugen Völkerwanderungen*⁹.

Sogar Politiker, trotz Gestaltungsmacht, präsentieren sich, als ob sie höheren Gewalten ausgesetzt seien: *Krisen und Konflikte stürmen mit unheimlicher Dichte und Wucht auf uns ein. Das gilt mit Blick auf Syrien, Jemen, Libyen, Irak oder Afghanistan. Unruhig sind die Zeiten aber auch bei uns in Europa*¹⁰.

Bei solchen Deutungen können die Ursachen von Krisen und Konflikten im Nebel bleiben.

Dabei hat Steinmeier als Chef des Bundeskanzleramtes erlebt und wohl auch mitgeprägt, wie viel eigener Spielraum bei einer Entscheidung selbst des mächtigsten Verbündeten noch möglich bleibt, als Bundeskanzler Gerhard Schröder 2002/03 Nein zum völkerrechtswidrigen Irak-Krieg der USA mit Großbritannien samt ihrer „Koalition der Willigen“ sagte: *Es bleibt dabei: Deutschland beteiligt sich nicht an diesem Krieg. (...) Ich sagte, es ist eine falsche Entscheidung getroffen worden. Dies ist unsere Überzeugung, die klar ausgesprochen werden muss*¹¹.

⁵ Ulrich Ladurner: Der Brexit wird existenziell für die EU, Zeit Online, 17.1.2017

⁶ Christoph B. Schiltz: Diese EU hat ausgedient, Leitartikel, Die Welt, 3.2.2017; im Brüsseler Büro.

⁷ Fischer: Das Ende des Westens, Außenansicht, Süddeutsche Zeitung, 12.12.2016.

⁸ Oliver Geden, Nicolai von Ondarza: Jetzt gilt es für Europa, Zeit Online, 14.1.2017; Leiter und der Stellvertreter der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

⁹ Michael Stürmer: Illusionen von Sicherheit, Die Welt, 16.11.2016; Historiker und Journalist, 1980–86 außenpolitischer Berater von Bundeskanzler Helmut Kohl.

¹⁰ Frank-Walter Steinmeier, Sebastian Kurz, Paolo Gentiloni: Eine starke OSZE für ein sicheres Europa, Fremde Federn, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.12.2016; Außenminister Deutschlands, Österreichs und Italiens.

¹¹ Fernsehansprache am 20.3.2003, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 25–1.

Selbstbewusste Außenpolitik bewies die Bundesregierung auch unter Außenminister Steinmeier, als sie bei den Auseinandersetzungen in der Ukraine die Führung im Konfliktmanagement übernahm.

Krisen fallen in der vermittelten Meinungsbildung nicht nur schicksalhaft vom Himmel, sie werden am liebsten mit nahezu tagesaktueller Deutung beschrieben und kommentiert. Dank solcher Verkürzung kann die Genese von Konflikten ausgeklammert, zumindest vernachlässigt werden.

Als weitere „Phänomene“ in der neueren Entwicklung der EU und Europas insgesamt werden nationalkonservative bis rechtspopulistische Wahlerfolge sowie Renationalisierung zu Lasten gemeinschaftlicher Politik der Union registriert.

Wichtiger als solche Phänomenologie der Symptome ist jedoch die Erforschung der Ursachen. Analysen haben als Hauptursachen neoliberale Dominanz, damit verbundene Sparpolitik und Globalisierungsängste, Versagen der Sozialdemokratie und Umbruch internationaler Konstellationen herausgearbeitet.

Ursache: Neoliberale Dominanz

Als eine der entscheidenden Ursachen für die ansteigende Krisenanfälligkeit von Wirtschaftsordnung, gesellschaftlichem Zusammenhalt, Demokratieverständnis, Akzeptanz politischer und ökonomischer Eliten wird inzwischen die lang andauernde Vorherrschaft des Neoliberalismus gesehen. Diese Erkenntnis reicht bis in die höchsten Kreise einstiger Propagandisten neoliberaler Ideologie: *Brutstätten des sogenannten Neoliberalismus mutieren zu Zentren der Kapitalismuskritik. Wer hätte sich noch vor wenigen Jahren vorstellen können, dass der Internationale Währungsfonds, der für seine neoliberalen Sanierungsagenden vielfach kritisiert wurde, zu mehr Staatsverschuldung und Stimulierung der Nachfrage aufruft?*¹²

*Neoliberal war einmal, Immer mehr internationale Organisationen sorgen sich um die Ungleichheit, Eine Lösung: höhere Steuern für Reiche*¹³.

Aber nicht etwa Erkenntnisgewinn oder moralische Skrupel hätten diesen Umschwung bewirkt, sondern schlichtweg Angst: *Die Rechtspopulisten haben geschafft, was linken Politikern und Publizisten seit Jahren nicht gelungen ist: Die Elite debattiert über Ungleichheit. Nicht aus Anstand – sondern aus Angst. (...) Die Rechten verderben den Eliten den ganzen Spaß am Kapitalismus. Und auch wenn jetzt viel über die kulturellen Wurzeln der rechten Revolution gerätselt wird (...) in Wahrheit weiß jeder, dass die Ursachen auch ökonomische sind*¹⁴.

¹² Julian Nida-Rümelin: Ungleich ist nicht immer ungerecht, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.12.2016; Professor für Philosophie und Politische Theorie an der Universität München, Kulturstaaatssekretär im ersten Kabinett von Bundeskanzler Schröder.

¹³ Süddeutsche Zeitung, 11.4.2017.

¹⁴ Jakob Augstein: Debatte über Ungleichheit, Liberale Lügen, Kolumne, Spiegel Online, 29.12.2016; Journalist, Chefredakteur der Wochenzeitung der Freitag, Verleger, Autor.

Ursache: Sparpolitik

Deutschland gelang es, als stärkste ökonomische Kraft in der EU und in Europa insgesamt die finanzpolitische Richtung vorzugeben und teils brachial durchzusetzen.

Allerdings hat die Merkel-Regierung seit Anfang der Eurokrise derart massiv versucht, im Namen der „Wettbewerbsfähigkeit“ deutsche Vorstellungen im Rest Europas durchzusetzen, dass der deutsche Neoliberalismus noch radikaler erscheint – und damit nicht „weicher“ sondern sogar „härter“ – als der angelsächsische¹⁵.

Opfer sind vor allem südeuropäische Länder. Der Preis der aufgezwungenen rigorosen Sparvorschriften war für weite Teile der Bevölkerung hoch. Ihnen wurden sinkende Löhne, Rentenkürzungen, trotzdem steigende Abgaben aufgebürdet.

Die absehbaren Folgen: Ohne Wiederherstellung monetärer Handlungsfähigkeit auf nationaler Ebene oder; alternativ, die Einwilligung des Nordens in eine Umverteilung zugunsten des Südens wird die Verwandlung des Mittelmeerraums in ein Armenhaus weitergehen, mit den sich längst abzeichnenden, die europäischen Völker katastrophal spaltenden Folgen. Ob „Europa“ dann schon tot sein oder noch im Koma liegen wird, wird dann niemanden mehr interessieren¹⁶.

Ursache: Globalisierungängste

Hierzu eine Auswahl aus der Fülle jüngerer Bilanzen: *Dazu kommt die Globalisierung, die das Tempo erhöht und beruhigende Gewissheiten wie die lebenslange sozialversicherte Vollzeitstelle angreift, Ab der Jahrtausendwende verzichteten die Arbeitnehmer jahrelang auf nennenswerte Lohnsteigerungen. Sie feuerten so die Exporte an. (...) Dazu kam auch noch die Finanzkrise, die eine groteske Umverteilung manifestierte. Die Banken schütteten Milliarden an Boni für Geschäfte aus, deretwegen sie anschließend der Steuerzahler retten musste. Ökonomen beziffern die Kosten nur für den Bundeshaushalt allein in den ersten zwei Jahren auf 200 Milliarden Euro oder 2500 Euro pro Bürger¹⁷.*

Die Angst vor der Globalisierung spielt beim Erfolg von rechtspopulistischen Parteien in Europa (...) die entscheidende Rolle.

¹⁵ Hans Kudnani: Der deutsche Neoliberalismus und die Krise Europas, Blätter für deutsche und internationale Politik, 9/2016, S. 75–84, hier S. 76; Journalist und Philosoph, Senior Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund und Fellow am Institute for German Studies der Universität Birmingham.

¹⁶ Wolfgang Streeck: Wenn die EU untergeht, wird keiner weinen, ZEIT Online, 27.10.2016; Soziologe, bis 2014 Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln.

¹⁷ Alexander Hagelüken: Das gesplante Land, Wie Ungleichheit unsere Gesellschaft zerstört – und was die Politik ändern muss, München: Knaur, 2017, S. 126; Leitender Redakteur der Süddeutschen Zeitung, für Wirtschaftspolitik zuständig.

Zu diesem Ergebnis kommt eine Studie der Bertelsmann-Stiftung¹⁸.

*Die Revolte der Abgehängten an den Wahlurnen wird anhalten. Die Verlierer der Globalisierung und mit ihnen viele, die dieses Schicksal fürchten, sie stellen die Systemfrage*¹⁹.

*Revolte gegen die Globalisierung*²⁰.

*Auf der ganzen Welt formieren sich die Abgehängten des globalen Kapitalismus zum Widerstand. Es ist die rechte Revolution, die diesem Widerstand eine politische Stimme gibt – eine Stimme der Wut und des Ressentiments*²¹.

Ursache: Versagen der Sozialdemokratie

Sozialdemokratische Parteien haben als angebliches Modernisierungskonzept ihre traditionellen Positionen aufgegeben. Sie wollten sich als „Neue Mitte“ neu aufstellen und einen „Dritten Weg“ zwischen neoliberaler und klassischer sozialdemokratischer Orientierung verfolgen. Hierzu legte Anfang Juni 1999 Bundeskanzler Gerhard Schröder, bald nach seinem Amtsantritt Ende 1998, ein gemeinsames Papier mit dem britischen Premierminister Tony Blair („New Labour“) vor, Titel: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten/ Europe: The Third Way.

Die Auswirkungen: *Unter Blair und Schröder verwandelte sich die einstige Arbeiterpartei in eine Partei des Marktes. Es war die SPD, die in den 90er-Jahren die Finanzmärkte liberalisierte und den Hedgefonds den Weg bereitete. Die Sozialdemokraten senkten das Rentenniveau, erfanden die Riester-Rente und vermarklichten so die Sozialpolitik. Vor allem aber schufen sie die Agenda 2010, welche die FAZ als „die größte Kürzung von Sozialleistungen seit 1949“ bezeichnete. Angesichts dieser Programmatik muss sich niemand fragen, warum es Rechtspopulisten gelingt, die Verdrossenen und Wütenden für eine Politik der Abschottung und des Sozialprotektionismus zu mobilisieren: Links gibt es einfach keine glaubwürdige und offensiv vertretene Perspektive*²².

In einstigen sozialdemokratischen und von sonstigen linken Kräften dominierten Feldern *wildern* inzwischen *autoritäre Nationalisten: Der Antikapitalismus ist heimatlos geworden und hat in der Xenophobie (von der die Arbeiterbewegung niemals frei war) seinen Auslauf gefunden. Wenn die Sozialisten einen nicht vor der*

¹⁸ Zeit Online, 30.11.2016.

¹⁹ Harald Schumann: Nur die Sozialdemokratie kann Europa vor den Nationalisten retten, Der Tagesspiegel, 26.11.2016; Redakteur dieser Zeitung und Autor.

²⁰ Peter Bofinger: Entschädigt die Verlierer der Globalisierung!, Die Zeit, Nr. 51, 8.12.2016; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg, dienstältestes Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

²¹ Jakob Augstein: SPD-Kanzlerkandidat Schulz, Und ob he can!, Spiegel Online, 9.2.2017.

²² Catherine Hoffmann: Linke Politik, Aufwachen, bitte, Süddeutsche Zeitung, 30.12.2016; in der Wirtschaftsredaktion der SZ.

Globalisierungskonkurrenz bewahren, will man die „Ortsrente“ im reichen Europa mittels autoritärer Fremdenfeindlichkeit geschützt wissen²³.

Ursache: Umbruch internationaler Konstellationen

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung fasst zusammen, welche Bedrohungen die EU unter dem neuen amerikanischen Präsidenten zu erwarten hat: *Es ist eine Zeitenwende – für die Vereinigten Staaten, für ihre Partner und Freunde, für die Welt. Und diese Wende sieht so aus: Die Atlantische Allianz wird für obsolet erklärt – und gleichsam wird sie irgendwie, aber das bleibt unspezifiziert, für wichtig gehalten. Der Brexit wird bejubelt, die EU als Werkzeug der Deutschen bezeichnet und deren Gründung als eine Art Komplott interpretiert, um Amerika im Handel zu schlagen. Dass Trump eine ganz spezielle Interpretation von Freihandel hat, bekommen jetzt auch die Deutschen in Gestalt der deutschen Autobauer zu spüren: Produziert bei uns, oder es setzt Strafzölle! Der Boss straft, der Boss belohnt – ganz so wie im Feudalismus oder in autoritären Regimen²⁴.*

Die Fäden für dieses Szenario würden längst in Moskau gezogen. Der neue Zar habe seine *Marionette* in der Hand, nachdem er ihn zum Wahltriumph verholten hat: *Zwischen dem erstarkten Selbstbewusstsein Wladimir Putins als Trumps Mentor, der wachsenden Unberechenbarkeit der Türkei und der anhaltenden Terrorgefahr auch aufgrund der Dauerkrise in der EU-Nachbarschaft, sitzt Europa in der Klemme. Spätesten seit Bekanntwerden der russischen Beeinflussungsversuche während der US-Wahlen und der Enthüllung der Existenz eines belastenden Trump-Dossiers, dämmert auch wohlwollenden Beobachtern, dass Trump ein Präsident von Putins Gnaden ist und weithin zu einer Marionette des Kremls verkommen könnte²⁵.*

Der Herausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Berthold Kohler argwöhnt in einem Kommentar: *Präsident von Putins Gnaden? (...) Wenn es diese Operation tatsächlich gab (die nicht ohne Billigung von oberster Stelle möglich gewesen wäre), dann müssten die russischen Geheimdienstler ihrem Herrn, der anders als Trump vom Fach ist, untertänigst zu seinem Coup gratulieren: Der Kreml bekam den amerikanischen Präsidenten, den er sich wünschte²⁶.*

²³ Claus Leggewie: Die neue Machtperspektive, Gastkommentar, Handelsblatt, 6.2.2017; Direktor des Kulturwissenschaftlichen Instituts (KWI) in Essen, Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltverbesserungen.

²⁴ Klaus-Dieter Frankenberger: Zeitenwende in Amerika, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET, 16.1.2017; verantwortlicher Redakteur für Außenpolitik.

²⁵ Thomas Henökl: EU nach Trump und Brexit, Ground Zero des Multilateralismus, Cicero, Magazin für Politische Kultur, Newsletter, 19.1.2017; Senior Researcher am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn und Associate Professor an der Universität von Agder, Kristiansand in Norwegen.

²⁶ FAZ.NET, 8.1.2017.

Bald nach Trumps Amtsübernahme warnte z.B. DIE WELT: *Der Beginn einer gefährlichen Freundschaft (...) Jetzt wächst aus dieser Seelenverwandtschaft eine Freundschaft, die dem Rest der Welt nichts Gutes verheißt*²⁷.

Solcher Spekulations-Journalismus setzt Bausteine wie in einer „Verschwörungstheorie“. Diesen Kampfbegriff benutzen Leitmedien gerne gegen kritischen Journalismus. Diesmal verfangen sie sich offensichtlich im selbstgeknüpften Netz. Inzwischen werden Kampagnen von meinungsbildenden Medien gestartet, bevor Belege und Ergebnisse eingeleiteter Untersuchungen vorliegen. Mangels Faktenlage wird mit Fragezeichen gearbeitet. Diese Technik war einst der Boulevard-Presse vorbehalten, bis zu Vorverurteilungen. Die Schmierenkomödien in Serie des angeblich mächtigsten Mannes der Welt sollen nicht beschönigt und verteidigt werden. Offensichtlich färbt aber die Beschäftigung mit der *Marionette* auf die schreibenden Zünftlinge ab.

DIE ZEIT kommt bei den bisher bekannt gewordenen Fakten zu dem Ergebnis: *Der US-Präsident eine Marionette Moskaus? Belegen lässt sich dieser Vorwurf nicht. Doch seit den Hacks im Wahlkampf wird russischer Einfluss Stück für Stück sichtbar. (...) Einen Beleg für eine unmittelbare Kooperation zwischen dem Team Trump und dem Kreml gibt es bisher nicht. Auch ist unklar, ob es direkte Kontakte zwischen Trump und der russischen Regierung während dessen Kandidatur gab*²⁸.

Reaktionen

Politik, Medien, Wissenschaft reagieren mit diversen Vorschlägen zur Zukunft der Europäischen Union und zur politischen Entwicklung in den Mitgliedsstaaten. Integrationsfortschritte der EU sollen in *verschiedenen Geschwindigkeiten* erfolgen, die selbsternannte Vorhut will als *Kerneuropa* agieren. Ein Rückzug der USA aus Europa soll mit eigener militärischer, sogar atomarer Stärke beantwortet werden.

Vorschlag: Verschiedene Geschwindigkeiten/Kerneuropa

Bundeskanzlerin Merkel spricht seit Ende Januar 2017 von *verschiedenen* oder *unterschiedlichen* Geschwindigkeiten beim Ausbau der EU. Aber *anders als Merkel suggeriert, ist die EU der verschiedenen Geschwindigkeiten nichts Neues. Immer wieder verständigten sich Staaten auf bedeutende Projekte, die nicht alle Mitglieder mittragen. Das Schengener Abkommen ist so ein Fall und natürlich die Wirtschafts- und Währungsunion*²⁹.

²⁷ Julia Smirnova; Welt, N24.de, 29.1.2017; Korrespondentin.

²⁸ Heike Buchter: Wie viel Einfluss hat Russland auf Trump?, Zeit Online, 10.3.2017; Auslandskorrespondentin im Büro, New York.

²⁹ Alexander Mühlauer: Europa, Tempo und Risiko, Süddeutsche Zeitung, 8.3.2017; Europa-Korrespondent dieser Zeitung in Brüssel.

Was in Europa also längst Realität ist, ist auch im politischen Diskurs in Deutschland nicht mehr originell. Der CDU-Europapolitiker Karl Lamers brauchte nur das Positionspapier hervor zu holen, das er im September 1994 mit Wolfgang Schäuble, damals Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, als Konzept eines Kerneuropas ausgearbeitet hatte: *Wenn eine Gruppe von Ländern, die mit einem ausreichenden Gewicht ausgestattet sind, eine gemeinsame Politik machen, dann engt sich der Spielraum der draußen stehenden ein und er hat, der Kern, eine magnetische Wirkung. Und das war die Idee, die Wolfgang Schäuble und ich vor nunmehr ja, ich glaube, 21 Jahren in die Welt gebracht haben. Und es gibt ja schon Ansätze dafür. Es gibt die verstärkte Zusammenarbeit, und wenn Sie so wollen, ist auch die Währungsunion eine solche Kerngruppe*³⁰.

Merkels angeblich aktueller Vorschlag überzeugt schließlich auch deshalb nicht, weil er im Widerspruch zu ihrer praktizierten Politik steht: *Die Kanzlerin hätte genug Zeit gehabt, die Vertiefung der Euro-Zone voranzutreiben. Sie hat es nicht getan. Merkel ist den Beweis schuldig geblieben, dass die Währungsunion, das Paradeprojekt eines Europas verschiedener Geschwindigkeiten, funktioniert. Nun will sie es bei anderen Themen versuchen: Migration, Sicherheit, Verteidigung*³¹.

Nach der Osterweiterung der EU ist dieser Plan vor allem den neuen Mitgliedern suspekt und bei ihnen diskreditiert: *Die Formel von den zwei Geschwindigkeiten ist mit der Vorstellung eines französisch-deutschen Motors der EU verbunden, auch mit einem „Kerneuropa“ (...) Als Frankreichs Präsident Jacques Chirac vor nun bald 15 Jahren die neuen EU-Mitglieder östlich Deutschlands einmal brüsk in die Schranken wies und verlangte, sie sollten erst einmal zuhören, statt Forderungen zu stellen – spätestens da war die Idee eines solchen Kerneuropas politisch tot*³².

Vor den Auswirkungen dieses Vorschlags wird sogar gewarnt: *Merkels Mantra von den unterschiedlichen Geschwindigkeiten ist daher keine Lösung, sondern eine Gefahr für die EU, die weiter auseinanderzudriften verspricht. Gerade kleinere Staaten empfinden Merkels Formel als Drohung*³³.

Auch am Exempel Euro-Zone wird diese Debatte weiter forciert. Die für den Euro-Raum bereits reduzierte Gemeinschaft soll noch weiter schrumpfen. So fordert z.B. der Chef des Ifo-Instituts, Clemens Fuest, den Austritt Italiens aus dem Euro³⁴.

Griechenland soll ebenfalls vor die Tür gesetzt werden, aber nicht ganz: *Wir müssen so schnell wie möglich einen Weg finden, wie wir Griechenland zwar*

³⁰ Interview mit dem Deutschlandfunk, 7.2.2017.

³¹ Alexander Mühlauer: Europa, Tempo und Risiko, Süddeutsche Zeitung, 8.3.2017.

³² Torsten Krauel: Wie Merkel die EU zukunftsfähig machen will, Die Welt, welt.de, N 24, 9.2.2017; Chefkommentator.

³³ Mühlauer: Europa, Tempo und Risiko, Süddeutsche Zeitung, 8.3.2017

³⁴ Interview, Der Tagesspiegel, 2.1.2017.

*in der EU und ihrer Solidargemeinschaft halten, aber aus der Eurozone hinaus begleiten*³⁵.

Eine erfolgversprechendere Lösung haben US-Ökonomen bereits 2015 gefordert: *Prominente US-Ökonomen sehen im Austritt Deutschlands die einzige Chance für die nachhaltige Lösung der Euro-Krise. (...) Führende US-Ökonomen sehen nicht Griechenland, sondern Deutschland als das größte Problem der Euro-Zone. (...) Deutschland habe vom Euro am meisten profitiert und schaffe wegen seiner wirtschaftlichen Stärke ein Ungleichgewicht*³⁶.

Friedhelm Hengsbach, Jesuitenpater, Wirtschafts- und Sozialethiker, zieht zur Eurozone als Beispiel für eine EU der zwei Geschwindigkeiten diese vernichtende Bilanz: *Das Gerede von einem Europa zweier Geschwindigkeiten ist eine Kampfformel. Soll die eine Zone aufholen oder die andere noch schneller werden? Eine deutsch-französische Achse wirkt imperial und löst Widerstände aus. Die Eurozone als eine Art Kerneuropa schreckt ab, denn die sozialen Verwerfungen nehmen zu. Die Distanz zwischen denen, die drinnen und draußen sind, erzeugt Spannungen, daraus entsteht Rivalität und „Exit“. Spätestens dann erübrigen sich Integrations- oder Tempovergleiche*³⁷.

Vorschlag: Militärische Stärke

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat Deutschland seit 1989 seinen Wehretat von 2,7% auf 1,2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) reduziert. Während der „Ukraine-Krise“ wurde dann auf dem NATO-Gipfel in Wales am 5.9.2014 beschlossen *den Trend der rückläufigen Verteidigungshaushalte umzukehren*, als Richtwert gilt 2% des BIP³⁸.

In Deutschland würde der Wehretat dafür von derzeit 37 Milliarden Euro auf 60 bis 70 Mrd. ansteigen müssen. In der Bundesregierung gibt es teils Widerstand gegen diese Vorgabe, so von Außenminister Sigmar Gabriel: *Aber bei allem Respekt vor dem 2%-Ziel, eines der Länder, die es in Europa erreicht haben, ist Griechenland. Ob es aber eine besonders kluge Idee ist, 2% vom Bruttoinlandsprodukt von Griechenland für die Verteidigung einzusetzen, während man gleichzeitig die Renten nicht auszahlen kann, und ob dies zu mehr Stabilität in Griechenland führt, darüber sollte man einmal nachdenken*³⁹.

Höhere Militärausgaben stehen jedoch längst auf der Agenda der Bundesregierung. Nach dem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs am 3. Februar

³⁵ Alexander Graf Lambsdorff (FDP), Interview, Heilbronner Stimme, 7.2.2017; Vizepräsident des Europaparlaments.

³⁶ Deutsche Wirtschafts Nachrichten, 19.7.2015.

³⁷ Europa ist eine Sozialunion, Beitrag, Frankfurter Rundschau, 25./26.3.2017.

³⁸ Gipfelerklärung, 5.9.2014.

³⁹ Rede auf der 53. Münchner Sicherheitskonferenz, 18.2.2017, auswaertiges-amt.de.

2017 auf Malta bekräftigt Bundeskanzlerin Merkel: *Die EU – und auch Deutschland – muss mehr in seine Verteidigungsfähigkeit investieren*⁴⁰.

Gegenüber 2016 wurde der Verteidigungshaushalt um 2,7 Mrd. Euro angehoben, eine Steigerung von acht Prozent. Der Bundshaushalt insgesamt soll nicht einmal halb so hoch (+ 3,7%) ansteigen.

Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen will mehr, bis zur vollständigen Erfüllung, und antwortet den USA: *Wir haben verstanden. Der Nato-Indikator von zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes ist und bleibt eine wesentliche Zielgröße. Wir wissen, dass vor diesem Hintergrund ein Anstieg in Richtung des beim Nato-Gipfel in Wales neu bestätigten Richtwertes in den nächsten Jahren nötig ist. Wir haben den festen Willen, dies stufenweise zu erreichen*⁴¹.

Warum eigentlich der neuen US-Administration nachgeben, Trump hat die Nato doch für *obsolet* erklärt? Leitmedien reagieren da konsequenter. Dann müsse eben die EU militärisch so stark werden, bis beide Supermächte Respekt bekommen: *Die Zeiten, in denen sich die USA darum kümmern, sind wohl vorbei. Putin oder Trump werden nur eine EU respektieren, die sich wehren kann. Alleine können das Dänen, Litauer oder Deutsche nicht. Daher sollten möglichst viele EU-Staaten eine gemeinsame Verteidigung aufbauen, die einen Ausfall der Nato ausgleichen könnte*⁴².

Das Handelsblatt sieht das *Ende einer Ära* gekommen: *Das Vierteljahrhundert der Abrüstung seit dem Mauerfall ist endgültig vorbei. (...) Eine breite gesellschaftliche Debatte ist überfällig: Wie viel Aufrüstung braucht Deutschland? Welche Rolle spielt die Bundeswehr für eine wehrhafte Demokratie? Wohin dürfen welche Waffen exportiert werden? Welche Wertschätzung genießen Soldaten und Mitarbeiter der Rüstungsindustrie?*⁴³

Selbst die atomare Bewaffnung der Bundeswehr ist kein Tabu mehr. So denkt der Herausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung sogar *Das ganz und gar Undenkbare: Wenn Trump bei seiner Linie bleibt, dann wird Amerika die Verteidigung Europas in einem Maße den Europäern überlassen, das sie seit 1945 nicht mehr kennen. Das wäre so widernatürlich nicht, für viele Europäer aber dennoch eine Zumutung, weil damit unangenehme Folgen verbunden wären, denen man unter dem oft verteuflten, aber bequemen amerikanischen Schutzschirm ausweichen konnte: höhere Ausgaben für die Verteidigung, die Wiederbelebung der Wehrpflicht, das Ziehen roter Linien – und das für deutsche Hirne ganz und gar Undenkbare, die Frage einer eigenen nuklearen Abschreckungsfähigkeit, welche die Zweifel an Amerikas Garantien ausgleichen könnte. Die französischen und bri-*

⁴⁰ Die Welt, welt.de, N24, 3.2.2017.

⁴¹ Gastbeitrag in der Süddeutschen Zeitung, SZ.de, 15.2.2017.

⁴² Stefan Ulrich: Selbstbehauptung, Europa muss in den Kampfmodus schalten, Süddeutsche Zeitung, SZ.de, 29.1.2017; stellvertretender Leiter Außenpolitik der SZ.

⁴³ Donata Riedel: Vom Ende einer Ära, Leitartikel, Handelsblatt, 16.11.2016; Redakteurin im Berliner Hauptstadt-Büro.

tischen Arsenalen sind dafür in ihrem gegenwärtigen Zustand zu schwach. Moskau aber rüstet auf⁴⁴.

Im Fernsehen werden allzu scheuen *deutschen Hirnen nicht wenige* Experten vorgeführt, allerdings alle namenlos, bis auf einen CDU-Sicherheitsexperten und ehemaligen Generalstabsoffizier der Bundeswehr: *Nicht wenige Experten fordern in dieser Situation eine Debatte über die Frage: Was tun, wenn Trump den nuklearen Schutz aufkündigt? Wenn Trump die Atomwaffen aus Europa abzieht? Dann wäre Deutschland atomwaffenfrei. (...) Die offene Debatte scheut die Politik bisher weitgehend – auch über eine deutsche Atombombe. Die ist wohl technisch möglich, aber aufgrund vieler Verträge wie dem Atomwaffensperrvertrag momentan nicht erlaubt*⁴⁵.

Nur *momentan* nicht erlaubt? *Pacta sunt servanda*, Verträge müssen eingehalten werden, bekräftigte einst sogar Franz Josef Strauß, CSU-Vorsitzender, Ministerpräsident Bayerns, schärfster Gegner der Ostverträge Willy Brandts, nachdem die Verträge unter Dach und Fach waren.

Dieser neue Leichtsinn im Umgang mit dem langwierig und schwierig ausgehandelten Sperrvertrag spielt mit dem atomaren Feuer: *Außer Frankreich und Großbritannien haben alle anderen europäischen Staaten für immer völkerrechtlich verbindlich auf den Besitz von Atomwaffen im Rahmen des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) verzichtet. Ein Ausstieg aus dem Vertrag würde womöglich zu einem weltweiten nuklearen Wettrüsten führen. Eine solche atomare Weiterverbreitung widerspricht aber europäischen Sicherheitsinteressen, wie sie zu recht seit vielen Jahrzehnten formuliert wurden*⁴⁶.

Die Bild-Zeitung bringt Schwung in die Diskussion: *Bekommt Deutschland eigene Atomwaffen? Die Welt ändert sich rasant – und plötzlich wird diskutiert, ob Deutschland zum besseren Schutz eigene Atomwaffen besitzen sollte!*

Liest man weiter, fragt man sich nach dem Sinn der zuspitzenden Überschrift: *Auf BILD-Anfrage erklärte Vize-Regierungssprecherin Ulrike Demmer: „Es gibt keine Pläne zur atomaren Aufrüstung unter Beteiligung der Bundesregierung in Europa.“ (...) Eine atomare Aufrüstung Europas oder gar Deutschlands halten auch Militär-Strategen für „nicht erstrebenswert“. Ex-Nato-General Hans-Lothar Domröse: „Damit würden wir die Büchse der Pandora öffnen.“ Ex-Kanzlerberater Horst Teltschik: „Das ist die völlig falsche Antwort.“ Ex-Botschafter Wolfgang Ischinger: „Der Griff nach Nuklearwaffen wäre für Deutschland ein schwerer Völkerrechtsbruch“.*

⁴⁴ Berthold Kohler: Das ganz und gar Udenkbare, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET, 27.11.2016.

⁴⁵ Robert Bongen, Johannes Jolmes, Volker Steinhoff: Donald Trump und US-Atombomben in Deutschland, ARD, Erstes Deutsches Fernsehen, Sendung Panorama, 2.2.2017.

⁴⁶ Oliver Thränert: Größter anzunehmender Umfall, Weshalb ein europäischer Atomschirm keine Option sein darf, IPG, Internationale Politik und Gesellschaft, 14.3.2017; Leiter des Think Tank am Center for Security Policy der ETH Zürich und Non-Resident Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Dreimal Ex-vermittelt den Eindruck: Durchweg Reaktionen von Gestrigen, aber *Die Welt ändert sich rasant*. Zwar leitet Ischinger seit 2008 bis heute die Münchner Sicherheitskonferenz, das weltweit größte sicherheitspolitische Treffen überhaupt, als „Ex-Botschafter“ passt er jedoch besser ins Bild⁴⁷.

Die ZEIT startete eine Befragung ihrer Leserschaft: *Braucht Deutschland eigene Atomwaffen? (...) Was meinen Sie? (...) Ja Nein*⁴⁸.

Inzwischen werden auch positive Aspekte des Kalten Krieges herausgestellt: *Der Kalte Krieg war, jedenfalls im zweiten Akt nach Berlin- und Kubakrise, besser als sein Ruf. Er war global, nuklear und bipolar und ließ sich einhegen in Verträgen und eingeübten Umgangsformen*⁴⁹.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der Sowjetunion schien sicherheitspolitisch eine neue Ära angebrochen zu sein. Als das östliche Militärbündnis, der Warschauer Pakt, 1991 aufgelöst war, gab es Bestrebungen, im Westen gleich zu ziehen und auch die Nato durch Sicherheitsstrukturen abzulösen, mit denen die alte Ost-West-Trennung überwunden werden sollte, sogar bis zum Beitritt Russlands in die Nato.

So beschloss z. B. die SPD im 1989 verabschiedeten Grundsatzprogramm: *Unser Ziel ist es, die Militärbündnisse durch eine europäische Friedensordnung abzulösen. Bis dahin findet die Bundesrepublik Deutschland das ihr erreichbare Maß an Sicherheit im Atlantischen Bündnis, vorausgesetzt, sie kann ihre eigenen Sicherheitsinteressen dort einbringen und durchsetzen, auch ihr Interesse an gemeinsamer Sicherheit. Der Umbruch in Osteuropa verringert die militärische und erhöht die politische Bedeutung und weist ihnen eine neue Funktion zu: Sie müssen, bei Wahrung der Stabilität, ihre Auflösung und den Übergang zu einer europäischen Friedensordnung organisieren*⁵⁰.

Von diesem Ziel ist im nächsten, heute noch gültigen Grundsatzprogramm von 2007 keine Rede mehr. Stattdessen will die SPD *die transatlantische Partnerschaft erneuern. Deutschland, Europa und die Vereinigten Staaten von Amerika teilen gemeinsame Werte. Auf dieser Grundlage arbeiten sie auch in der NATO eng zusammen*⁵¹.

Ausblick

72 Jahre nach dem nicht allein Europa zerstörenden Krieg, mit Millionen Toten, Verwundeten, aus ihrer Heimat Vertriebenen schwindet in beängstigendem Au-

⁴⁷ Bild-Zeitung, 9.2.2017.

⁴⁸ zeit.de/serie/procontra, 5.4.2017.

⁴⁹ Michael Stürmer: Wendezeiten der Geschichte, Die Welt, 16.1.2017.

⁵⁰ Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen vom Programm-Parteitag am 20.12.1989 in Berlin, S. 12–13.

⁵¹ Hamburger Programm, Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen am 28.10.2007, S. 21.

smaß die von Willy Brandt auf den Punkt gebrachte Gewissheit: Frieden ist nicht alles, aber ohne Frieden ist alles nichts.

Immer unverhohlener wird wieder mit Waffen geklirrt. Nur verbale Eskalation, die Waffen dagegen sollen in den Arsenalen bleiben? Darüber wunderte sich Donald Trump schon, bevor er Präsident wurde: *Wenn wir Atomwaffen haben, warum setzen wir sie nicht ein?*⁵²

Nach einem solchen Einsatz dürfte es kaum erneut eine Gelegenheit geben, sich in gehörigem Abstand zum bewaffneten Kräfteressen wieder mal die Hand zur Versöhnung zu reichen, wie 1984 Bundeskanzler Kohl auf dem Schlachtfeld des Ersten Weltkrieges in Verdun mit dem französischen Staatspräsidenten Mitterand oder zum 70. Jahrestag der Schlacht in Stalingrad 2015 der damalige Bundesaußenminister Steinmeier.

Entwicklungen in mehreren Mitgliedsstaaten können die EU in einen Zustand versetzen, in dem das Bündnis als Garantiemacht für friedliche Konfliktlösungen endgültig ausgedient hat: *Wenn die Nationalismen in ganz Europa wieder Raum gewinnen – dann wird Europa zurückgeschoben in eine ungute Vergangenheit, in eine Viel- und Kleinstaaterei, in ein Nebeneinander und Gegeneinander*⁵³.

Die im Mainstream diskutierten Vorschläge zur Zukunft der Europäischen Union würden die Gemeinschaft weiter und tiefer spalten. Auch der Ausbau zur militärischen Festung wäre ein Rückfall in Zeiten vor dem Einigungswerk. Die EU erhielt 2012 den Friedensnobelpreis für ihren *erfolgreichen Kampf für Frieden und Versöhnung und für Demokratie sowie die Menschenrechte; die stabilisierende Rolle der EU bei der Verwandlung Europas von einem Kontinent der Kriege zu einem des Friedens*.

Militärische Aufrüstung würde zudem Unsummen verschlingen, Geld, das innerhalb der EU sehr viel erfolgreicher zur Lösung der dringendsten Probleme eingesetzt werden muss, gegen Auseinanderfallen im ökonomischen und sozialen Bereich und nach außen hin in den Entwicklungsbeziehungen im Kampf gegen Verelendung, Hauptursache für Konflikte und Fluchtbewegungen.

Nur ein Kurswechsel zu einer Politik, die sich an die Ursachen dieser Fehlentwicklungen und Rückschläge heranwagt, wird die EU und Europa insgesamt auf einen besseren Weg für die Zukunft bringen können.

On the future of the European Union: German debates

The article raises the matter of the European Union's future in the context of discussions in Germany held by politicians and leading media on the causes of „separation“ of the community of states. The main reasons for that situation are noticed and analyzed: neoliberal domination with,

⁵² Zitiert u. a. von Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.8.2016.

⁵³ Heribert Prantl: Warum man Europa lieben muss, IPG, Internationale Politik und Gesellschaft, 7.3.2017; Mitglied der Chefredaktion der Süddeutschen Zeitung und Leiter des Ressorts Innenpolitik.

first and foremost, restrictive financial policy forged by the German government, fears concerning globalization that strengthen the right populist and the right extremist forces as well as failures of socialdemocrats and the shifts in the international order. The solutions have been offered that either so far proved to be ineffective (Multi-speed Europe or Core Europe) or threatens with the return of the Cold War (military power). Nevertheless, the courageous political decision is essential, which would serve the elimination of the causes of crises in Europe and the world.

Key words: European Union, Germany, crises, SPD

Wokół przyszłości Unii Europejskiej. Niemieckie debaty

Artykuł podejmuje zagadnienie przyszłości Unii Europejskiej w kontekście dyskusji prowadzonych w Niemczech przez polityków i wiodące media na temat przyczyn „rozchodzenia się” wspólnoty państw. Zauważa się i poddaje analizie główne przyczyny tego stanu rzeczy: neoliberalną dominację z przede wszystkim ukutą przez niemiecki rząd restrykcyjną polityką finansową, obawy związane z globalizacją wzmacniające prawicowo-populistyczne i prawicowo-ekstremistyczne siły, także niepowodzenia socjaldemokracji, jak i zmiany w międzynarodowym porządku. Zaproponowano rozwiązania, które albo dotychczas okazały się nieskuteczne (Europa wielu prędkości, jądro Europy) albo które są zagrożeniem powrotu w czasy zimnej wojny (siła militarna). Niezbędna jest jednak odważna decyzja polityczna, która służyłaby zwalczaniu przyczyn kryzysów w Europie i na świecie.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Niemcy, kryzysy, SPD

Tomasz Młynarski

dr hab. prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

BREXIT I JEGO NASTĘPSTWA DLA FRANCJI I JEJ CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Referendum 23 czerwca 2016 roku nieoficjalnie określane mianem „Brexitu” uruchomiło proces opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię w oparciu o skomplikowane negocjacje między rządem Wielkiej Brytanii a pozostałymi 27 państwami członkowskimi UE oraz Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. Brexit wywołał polityczny wstrząs wśród europejskich liderów, inicjując pragmatyczną refleksję nad przyszłością UE, a równocześnie dostarczył argumentów zwolennikom „Europy wielu prędkości”. W Paryżu decyzję o Brexicie określono jako z jednej strony bolesną (Wielka Brytania jest strategicznym – ze względu na nadwyżkę w handlu – partnerem gospodarczym i wojskowym Francji), z drugiej jako szansę na przekształcenie UE zgodnie z francuską wizją integracji (w szczególności w takich obszarach, jak polityka bezpieczeństwa i obrony oraz współpracy w strefie euro). Francja nie zawaha się bowiem wykorzystać Brexit dla własnych korzyści polityczno-gospodarczych.

Historyczne uwarunkowania bilateralnych relacji francusko-brytyjskich

Wzajemne relacje francusko-brytyjskie obarczone są wielowiekowym dziedzictwem charakteryzującym się skrajnymi postawami od współpracy po rywaliza-

cję obydwóch państw. Jeszcze przed włączeniem Brytyjczyków do Wspólnoty Gospodarczej między Francją a Wielką Brytanią było szereg fundamentalnych różnic odnośnie kształtu i kierunku rozwoju integracji europejskiej. W późnych latach 50. XX wieku Wielka Brytania była adwokatem utworzenia w Zachodniej Europie strefy wolnego handlu (FTA), której celem było przeciwważenie rozwojowi wspólnego rynku, postrzeganego w Londynie jako przeszkoda w kooperacji gospodarczej z sześcioma członkami EWG. Z kolei Francja, była niechętna osłabieniu znaczenia projektu jednolitego rynku. Rozbieżność poglądów i interesów geopolitycznych spowodowała, że Francja generała Charles'a de Gaulle'a dwukrotnie blokowała wejście Wielkiej Brytanii do Unii (w 1963 r. i 1967 r.), co nastąpiło dopiero w 1973 roku¹. Wielka Brytania nigdy nie podzielała wspólnych ambicji europejskich w odniesieniu do polityki, kultury i tożsamości, tak jak jej europejscy partnerzy. W 1980 roku, kiedy rozpoczęły się prace nad wspólnym rynkiem, Margaret Thatcher stała się przelotnie entuzjastką europejską, oczekując korzyści z liberalizacji handlu. Jednak wywalczyła tzw. rabat brytyjski (na szczycie Rady Europejskiej w Fontainebleau w 1984 r.) i wstrzymała wejście Wielkiej Brytanii do wspólnej waluty. Odmówiła także udziału w pogłębionej integracji politycznej w 1991 roku, podczas konferencji, która doprowadziła do powstania Unii Europejskiej na bazie traktatu z Maastricht, nie przyłączając Wielkiej Brytanii do obszaru Schengen².

Przez kolejne dekady relacje francusko-brytyjskie opierały się na „trudnej komplementarności” tak w stosunkach bilateralnych jak również na poziomie UE³. Francja opowiadała się za projektem politycznym „Europy siły” (*l'Europe puissance*), a Wielka Brytania sprzyjała koncepcji geometrycznej przestrzeni współpracy gospodarczej w Europie (*l'Europe espace*)⁴. Francuzi uważają, że Brytyjczycy widzą swój udział w UE raczej w kategoriach projektu gospodarczego aniżeli politycznego i są głównie zorientowani na ochronę własnych interesów narodowych.

Współcześnie historyczne dziedzictwo nadal rzutuje na wzajemne relacje między obydwojma państwami, które charakteryzuje zarówno wzajemny podziw i przyjaźń, jak i rywalizacja, i ambiwalentność. Z jednej strony Francja i Wielka Brytania często podzielają spojrzenie na problemy międzynarodowe i są zgodne co do głównych problemów globalnych (pomoc rozwojowa, konieczność angażowania się w interwencje wojskowe). Ta zgodność punktu widzenia była przyczynkiem dla zainicjowania i rozwoju, niektórych polityk unijnych, takich

¹ 1967: *De Gaulle says 'non' to Britain – again*, BBC, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/27/newsid_4187000/4187714.stm [dostęp: 20.02.2017].

² J. Howorth, V. Schmidt, *Brexit: Que s'est-il passé? Que va-t-il se passer?*, „Politique étrangère” 2016, nr 4, s. 125.

³ A. Möller, T. Oliver, *The United Kingdom and the European Union: What would a “Brexit” mean for the EU and other States around the World?*, „Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik”, September 2014, Nr. 16, s. 11.

⁴ *Ibidem*.

jak na przykład Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Obydwa państwa zgadzają się co do znaczenia i wpływu Rady Europejskiej na proces decyzyjny w UE i nie wspierają zbytniego rozszerzenia kompetencji dla Komisji Europejskiej. Z drugiej strony, Francję i Wielką Brytanię dzieli głębokie nieporozumienie w zakresie założeń polityki gospodarczej i konkurencji w UE. O ile Francja jest zwolenniczką regulacji i obawia się wyzwań „la mondialisation”, o tyle Wielka Brytania sprzyja deregulacji bez obaw o skutki globalizacji. Różnice te potwierdziła francusko-brytyjska sprzeczka w sprawie traktatu, który miał na celu wzmocnienie reguł fiskalnych wobec państw członkowskich. W grudniu 2011 roku podczas szczytu Rady Europejskiej, ówczesny prezydent Nicolas Sarkozy odrzucił brytyjskie żądania wyrażone przez premiera Davida Camerona dotyczące gwarancji dla brytyjskiego sektora finansowego i ochrony interesów londyńskiego City, co z kolei spowodowało, że brytyjski premier konsekwentnie blokował traktat o zarządzaniu unią gospodarczą i monetarną⁵. Ostatecznie tzw. pakt fiskalny został przyjęty przez przywódców 25 państw UE, ale bez udziału Wielkiej Brytanii i Czech (w formule umowy międzyrządowej)⁶. W ten sposób Francji udało się osiągnąć cel ograniczenia debaty na temat strefy euro do grona państw posiadających wspólną walutę, gdyż wyłączenie Wielkiej Brytanii i państw Europy Środkowej zwiększało możliwości polityczne forsowania francuskich rozwiązań głównie na drodze negocjacji z Niemcami.

Brexit a przyszłość konstrukcji europejskiej

Perspektywę opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię, Francja uważa za niekorzystną dla swych interesów, ponieważ Brexit niesie negatywne konsekwencje geopolityczne (mniej ekonomiczne), pogłębia europejską dekonstrukcję i może stać się przyczynkiem dezintegracji. Wielka Brytania jest ważnym członkiem – płatnikiem netto do budżetu UE, a także dyplomatycznie i wojskowo wiodącą siłą, którą trudno będzie zastąpić. Niemniej jednak, Francuzi będą dążyli do wykorzystania Brexitu dla zwiększenia swoich wpływów politycznych i gospodarczych w Unii. We Francji część elit politycznych podziela pogląd, iż Wielka Brytania, była szczególnie trudnym partnerem w „europejskim projekcie” a czasami wręcz przeszkodą, która uniemożliwiała prawdziwym Europejczykom postęp w dalszej integracji.

⁵ David Cameron blocks EU treaty with veto, casting Britain adrift in Europe, “The Guardian”, 9.12.2017, <https://www.theguardian.com/world/2011/dec/09/david-cameron-blocks-eu-treaty> [dostęp: 20.09.2017]. 2 marca przywódcy 25 państw Unii Europejskiej podpisali „Traktat o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i monetarną” (tzw. pakt fiskalny) wprowadził on nowe obostrzenia fiskalne oraz oficjalnie nadał nowe kompetencje państwom strefy euro (koordynacja polityki gospodarczej).

⁶ J. Howorth, V. Schmidt, *op. cit.*, s. 126.

W następstwie Brexitu, Francja postuluje głęboką refleksję nad przyszłością projektu europejskiego. Według Paryża 27 państw członkowskich nie jest gotowych do dalszej integracji, co nie powinno blokować głębszej współpracy w mniejszym gronie. Francuzi uważają za swój obowiązek odegranie znaczącej roli w ewentualnej rekonstrukcji projektu europejskiego. Brytyjska debata przypomniawszy we Francji dyskusję nad ideą kręgów koncentrycznych, w ramach której grupa wysoko zintegrowanych państw członkowskich tworzących rdzeń byłaby otoczona przez kraje peryferyjne wśród, których znalazłaby się m.in. Wielka Brytania. Dla części francuskiego establishmentu UE może rozwijać się w różnych prędkościach (aczkolwiek szczegóły zróżnicowania pozostają niejasne).

Francuscy politycy uważają, iż skutkiem Brexitu będzie pogłębienie UE „wielu prędkości”. Nie ma jednak zgody we francuskiej debacie publicznej, co koncepcje takie jak „zróżnicowana integracja”, czy koncepcja „koncentrycznych kół” oznaczają w praktyce. Sytuacja ta powoduje, że trudno jest przewidzieć, jakie stanowisko francuski rząd przyjmie w stosunku do brytyjskiej strategii renegotjacji wyjścia z UE. W Partii Socjalistycznej pozostaje aktualna idea, wyartykułowana w 1992 r. przez François Mitterranda, budowy Europy składającej się z kręgów koncentrycznych⁷. Francuska lewica krytykowała Brytyjczyków za ich wizję „Europe à la carte”, uważając, iż brytyjska polityka europejska opiera się na koncepcji „wybierania wisienek” z unijnego tortu. Z kolei Republikanie proponują zacieśnienie współpracy sześciu państw założycielskich lub państw strefy euro dzięki utworzeniu rządu gospodarczego, koordynującego politykę gospodarczą, budżetową i fiskalną eurostrefy i utworzenie Schengen II. Kandydat na prezydenta F. Fillon oświadczył, że potrzeba pobudzenia projektu europejskiego jednak bez radykalnej zmiany funkcjonowania instytucji i zmian traktatowych (które i tak – w jego ocenie – nie zostałyby ratyfikowane). To pobudzenie opierałoby się m.in. na wzmocnieniu funkcjonowania strefy euro m.in. poprzez utworzenie Sekretariatu Generalnego strefy euro i utworzenie dla niej funkcji ministra finansów, stopniową harmonizację podatku od przedsiębiorstw, czy wzmocnienie euro jako międzynarodowej waluty rezerwowej, co pozwoliłoby na wyjście spod dominacji dolara⁸. Francuska prawica opowiada się za formułą federacji silnych państw narodowych, jednocześnie oczekując większej aktywności KE i wyjścia poza rolę strażniczki traktatów. Największą radość z wyników brytyjskiego referendum wyraziła Marine Le Pen liderka skrajnej prawicy (*Front National*) nie kryjąc nadziei, że Francja przeprowadzi podobne referendum i wzywając do „Frexitu”.

⁷ Pierwszego złożonego z państw założycielskich i kilku innych na podobnym poziomie gospodarczym („Unia Europejska”), drugiego obejmującego dzisiejsze wschodnie państwa UE i inne, które nie chciałyby wychodzić poza wspólny rynek („Konfederacja Europejska”) i trzeciego, z którym „Unia” i „Konfederacja” utrzymywałyby uprzywilejowane stosunki, składającego się z takich państw, jak Turcja, Norwegia, Ukraina a po *Brexit* także Wielka Brytania, za: Jacek Kubera, Francja na temat realizacji Brexitu, IZ.

⁸ *Une France souveraine dans une Europe respectueuse des nations*, <https://www.fillon2017.fr/wp-content/uploads/2016/08/europe.pdf#page=3> [dostęp: 10.02.2017].

„Brytyjska dezercja”: ujemny, ale ograniczony wpływ na francuską gospodarkę

Opuszczenie UE przez Zjednoczone Królestwo, drugą gospodarkę w Europie i piątą w świecie będzie miało negatywne konsekwencje gospodarcze dla wszystkich członków wspólnego rynku, także Francji. Zważywszy, że od 2000 roku Francja odnotowuje ujemne saldo handlowe, Wielka Brytania jest dla Francji pożądanym partnerem, z który uzyskuje największą nadwyżkę w handlu (10,6 mld euro, daleko przed drugim kontrahentem Hong Kongiem – nieco ponad 3,8 mld euro, podczas gdy w handlu z Niemcami odnotowuje deficyt na poziomie 14,5 mld euro)⁹. Utratę skumulowanego PKB szacuje się na około 0,4% w latach 2016–2019, aczkolwiek wpływ na francuską gospodarkę (w przeciwieństwie do jej sąsiadów w szczególności Niemiec) oczekuje się, iż będzie ograniczony¹⁰. Zarówno Paryżowi, jak i Londynowi gospodarczo nie opłaca się rezygnować z wzajemnego dostępu do swych rynków wewnętrznych. Francja należy do głównych partnerów handlowych Wielkiej Brytanii, która jest piątym co do wielkości jej rynkiem eksportowym (z nadwyżką handlową 12,1 mld euro w 2015 r.)¹¹. Do Wielkiej Brytanii wysyłanych zostaje a 7% francuskiego eksportu towarów i 11% eksportu usług¹².

Brexit może dotknąć najbardziej przemysł rolny (wino i produkty mleczarskie), który daje większość francuskiego eksportu spożywczego. W 2015 roku 14% całkowitego eksportu sektora spożywczego Francji trafiało na rynek brytyjski¹³. W krótkiej perspektywie pojawią się pewne „zawirowania rynkowe” i dojdzie do pogorszenia koniunktury, w średnim okresie – spowolnieniu ulegnie eksport i inwestycje zagraniczne¹⁴. Długofalowo Brexit może okazać się korzystny dla rozwoju gospodarczego „Hexagonale”. Wszystko będzie jednak zależeć, od szczegółów wynegocjowanego porozumienia (na bazie art. 50 TUE) w tym zasad handlu i konkurencji.

Paryż będzie próbował czerpać korzyści z Brexitu. Francuzi liczą na przyciągnięcie międzynarodowych przedsiębiorstw zwłaszcza finansowych, z któ-

⁹ *Échanges bilatéraux*, INSEE <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906716?sommaire=1906743> [dostęp: 6.05.2017]; *Balance commercial*, INSEE, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906715?sommaire=1906743> [dostęp: 6.05.2017].

¹⁰ *France – How will Brexit impact the French economy?*, Group Economic Research, No.16/178, 30.06.2016, <http://etudes-economiques.credit-agricole.com> [dostęp: 10.02.2017].

¹¹ *La France et le Royaume-Uni*, France Diplomatie, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/royaume-uni/la-france-et-le-royaume-uni> [dostęp: 20.02.2017].

¹² G. de Calignon, *Brexit: un impact négatif mais limité pour l'économie française*, „Les Echos », 24.06.2016.

¹³ *How Brexit will affect French industry*, <http://www.france24.com/en/20160628-how-will-brexit-affect-french-industry> [dostęp: 10.02.2017].

¹⁴ Francuski eksport do rachunku Wielka Brytania za jedynie 2% PKB wobec prawie 7% w Belgii i Holandii, za: P. Waechter, *Brexit: quelles conséquences pour l'économie française?*, „Le Figaro”, <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2016/06/21/29002-20160621ARTFIG00023-brexit-quelles-consequences-pour-la-france.php> [dostęp: 10.02.2017].

rych część może rozważyć delokalizację po opuszczeniu przez Wielką Brytanię jednolitego rynku. Paryż ma wiele atutów, aby przyciągnąć międzynarodowe grupy, które chcą rozwijać swoją obecność w UE, niemniej wydaje się mało prawdopodobne, by stał się europejskim centrum operacji finansowych, gdyż to wymagałoby wdrożenia głębokich reform podatkowych i uelastycznienia rynku pracy¹⁵. Zdaniem niektórych analityków ze względu na regulacje podatkowe, firmy sektora finansowego jeśli przeniosą się to raczej do „rajów podatkowych” takich jak Irlandia, czy Luksemburg lub innych metropolii z wykwalifikowanymi pracownikami sektora finansowego takich jak Frankfurt/nM. (siedziba Europejskiego Banku Centralnego) lub pozostaną w Londynie (Google, Amazon i Facebook)¹⁶. By zachęcić międzynarodowe instytucje finansowe do przeniesienia swoich central z Londynu do Paryża, francuski rząd już na początku lipca 2016 roku, przedstawił program ulg podatkowych dla przedsiębiorstw i ułatwień administracyjnych¹⁷. Przeniesienie centrum finansowego z Londynu do Paryża jest jednak iluzją, co nie znaczy, że niektóre sektory (np. bankowy) nie skorzystają z decyzji Brytyjczyków.

Francuzi będą chcieli wykorzystać brak Wielkiej Brytanii na jednolitym rynku i jak podkreślił francuski minister finansów Michel Sapin, Brytyjczycy rozstając się z UE, utracą korzyści czterech swobód¹⁸. Francja będzie dążyła do ograniczenia brytyjskich wpływów na rynek wewnętrzny. Dla Francji istotne jest podpisanie porozumienia o strefie wolnego handlu i współpracy sektorowej, nie zaś zatrzymanie Wielkiej Brytanii w ramach rynku wewnętrznego (na wzór Norwegii), gdyż wiązałoby się to nie tylko z zachowaniem jej praw w sferze usług finansowych, lecz także z ograniczeniem możliwości Francji promowania protekcyjnistycznych rozwiązań gospodarczych, które Wielka Brytania dotychczas blokowała¹⁹.

Osobną kwestią pozostają negocjacje w sprawie ochrony praw rezydentów przysługujących francuskim obywatelom mieszkającym w Wielkiej Brytanii, uwzględniając w szczególności nieograniczony dostęp do usług społecznych i publicznych, rynku pracy oraz gwarancje ubezpieczeń społecznych. W Wielkiej Brytanii zamieszkuje około 300 tys. Francuzów (podczas gdy 200 tys. Brytyjczy-

¹⁵ *Le «Brexit»: quelles conséquences économiques et budgétaires?*, Rapport d'informations (version provisoire), Senat FR, s. 48–49, https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Controle/Version_provisoire_-_Les_consequences_economiques_et_budgétaires_d_un_Brexit.pdf [dostęp: 5.02.2017]; E. Conway, *French finance minister warns of Brexit 'consequences'*, Skynews, 7.10.2016, <http://news.sky.com/story/french-finance-minister-warns-of-brexit-consequences-10608002> [dostęp: 5.02.2017].

¹⁶ G. de Calignon, *op. cit.*

¹⁷ *Déclaration de M. Manuel Valls, Premier ministre, sur l'attractivité de Paris et de la région Ile-de-France dans le contexte du Brexit*, à Paris le 6 juillet 2016, Vie Publique, <http://discours.vie-publique.fr/notices/163002208.html> [dostęp: 15.02.2017].

¹⁸ E. Conway, *op. cit.*

¹⁹ E. Kaca, *Stanowisko Francji wobec ewentualnego opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię*, PISM, nr 59 (1409), 9.09.2016, s. 2.

ków mieszka we Francji)²⁰. Ostateczny bilans Brexitu dla francuskiej gospodarki zależeć będzie od wyników negocjacji „rozwodowych” i sztywności stanowisk negocjacyjnych UE – Wielka Brytania.

Brexit a współpraca w sektorze energetycznym

Sektor energetyki jądrowej obok bezpieczeństwa i obrony (w tym współpracy wywiadowczej i antyterrorystycznej) oraz handlu należy do jednych z najważniejszych obszarów dwustronnej współpracy Francji z Wielką Brytanią²¹.

W 2015 roku Wielka Brytania była importem netto energii elektrycznej z Francji i Holandii (odpowiednio 13.8TWh i 8.0TWh), stanowiącym 5,8% całkowitych dostaw energii elektrycznej na Wyspy²². Dlatego, Wielka Brytania będzie dążyć do zabezpieczenia własnych korzyści wynikających ze zintegrowania z wewnętrznym rynkiem energii. Zresztą izolowanie Wielkiej Brytanii od europejskiego systemu elektroenergetycznego nie jest nikomu na rękę.

Francja może także polegać na wsparciu Wielkiej Brytanii dla rozwoju energetyki jądrowej. W marcu 2013 roku, brytyjski rząd opublikował strategiczny dokument zatytułowany „Brytyjska jądrowa przyszłość” (*The UK's Nuclear Future*), który określił, że energia jądrowa będzie odgrywać znaczącą rolę w koszyku energetycznym tego państwa. Rząd w Londynie podpisał także (2013) porozumienie z francuską grupą energetyczną EDF w sprawie budowy nowej elektrowni nuklearnej w *Hinkley Point* na południowym zachodzie Anglii. Osobną kwestią są zasady współpracy energetycznej między brytyjskimi i unijnymi instytucjami badawczymi.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE oznacza także utratę potężnego sojusznika na rzecz walki z globalnym ociepleniem. Brexit może bowiem ponownie otworzyć dyskusję na temat europejskich celów klimatycznych do roku 2030, co grozi osłabieniem europejskich ambicji klimatycznych (postulat renegocjacji założeń pakietu klimatycznego w tym progów redukcji GHG może złożyć na przykład Polska)²³. Tymczasem, Wielka Brytania silnie wspierała ambitną politykę klimatyczną UE, opowiadając się za rozwojem „zielonej gospodarki”. Jeszcze w 2008 roku Wielka Brytania przyjęła w swojej strategii *Climate Change Act* plan redukcji emisji do

²⁰ J.-P. Raffarin, J. Bizet, *Rapport d'étape sur le processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne*, „Rapport d'Information”, N° 425, Sénat, 15.02.2017, s. 32.

²¹ *Ibidem*, s. 41–42.

²² S. Pye, C. Mathieu, P. Deane, *The energy sector implications of Brexit*, Institut français des relations internationales (IFRI), 20.01.2017, s. 3, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/het20_brexit_0.pdf [dostęp: 15.02.2017]. Sieć elektryczna w Wielkiej Brytanii jest podłączony do instalacji we Francji, Holandii i Irlandii za pomocą specjalnych kabli, za: *Electricity generation*, <http://www.energy-uk.org.uk/energy-industry/electricity-generation.html> [dostęp: 15.02.2017].

²³ C. Mathieu, *Brexit et énergie : vers un accord perdant-perdant?*, IFRI, 10.02.2017, <https://www.ifri.org/fr/espace-media/lifri-medias/brexit-energie-vers-un-accord-perdant-perdant> [dostęp: 15.02.2017].

2050 roku o 80% w stosunku do roku 1990²⁴. Skutki Brexitu dla klimatyczno-energetycznej współpracy europejskiej zależą od wynegocjowanego porozumienia, określającego zasady wzajemnych relacji po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE.

Francja, Niemcy..., Brexit: równowaga potęg?

Relacje francusko-niemieckie zawsze osadzone były w historii. Strategicznym celem polityki Francji wobec Niemiec, który obowiązuje do dziś było zachowanie francusko-niemieckiej równowagi i „wplątanie” niemieckiego partnera w struktury europejskich instytucji, zależności i wzajemnych powiązań. „Zamknięcie” zjednoczonych Niemiec w klamry procesu integracji europejskiej i system stosunków dwustronnych latach 90. XX wieku, stanowiły swoisty cel francuskiej polityki europejskiej. W ramach ponadnarodowej struktury instytucjonalnej, Francja mogła skutecznie nadzorować Niemcy, rozszerzając pole własnej ekspansji gospodarczej²⁵.

Brexit przesunie Francję na trudną pozycję wobec Niemiec, zupełnie inną niż ta z lat 60. XX wieku, która zakładała sojusz z Niemcami jako sposób utrzymania korzystnej dla Francji równowagi²⁶. W obliczu opuszczenia przez Wielką Brytanię UE, nad Sekwaną odżyły uczucia i obawy przed ugruntowaniem dominującej pozycji Niemiec w Europie i powróciły wyobrażenia o „germańskiej Europie”²⁷. Możliwość przejścia politycznego przywództwa przez Niemcy po Brexicie, wzbudza w Paryżu ogromne zaniepokojenie wywołane obawą przed utratą wpływu na proces integracji europejskiej. Francuska elita polityczna jest świadoma, że w nowych uwarunkowaniach Wielka Brytania nie będzie mogła być wykorzystywana jako przeciwwaga w sytuacji geopolitycznych i historycznych antagonizmów pomiędzy Paryżem a Berlinem. Niemcy są silne ekonomicznie i mają tego świadomość, a Francja nie będzie mogła dłużej polegać na Wielkiej Brytanii, aby zrównoważyć ten złożony związek. Dlatego Francja będzie dążyć do zachowania równowagi sił w nowym układzie europejskim przez *pogłębienie* unii walutowo-gospodarczej i współpracy polityczno-obronnej. Francja, na ile to możliwe, będzie dążyć do wzmocnienia tego tandemu, w myśl zasady „partnerstwa dwóch równorzędnych potęg”. W tym celu należy oczekiwać próby stworzenia przeciwwagi dla Berlina w wyniku wzmocnienia relacji Francji z państwami południa Europy (szczególnie Włochami). Pod koniec czerwca 2016 roku prezydent François Hollande, kanclerz Angela Merkel i włoski premier Matteo Renzi postulowali w Berlinie zacieśnienie

²⁴ *Climate Change Act 2008*, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga_20080027_en.pdf [dostęp: 5.02.2017].

²⁵ T. Młynarski, *Francja wobec głównych problemów reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2006, s. 16–17.

²⁶ Por. J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 2004, s. 598–599.

²⁷ D. Moisi, *Brexit: plus d'Allemagne en Europe*, IFRI, 1.07.2016, <https://www.ifri.org/fr/espace-media/lifri-medias/brexit-plus-dallemagne-europe> [dostęp: 22.02.2017].

współpracy państw UE w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa (wspólne operacje wojskowe, rozwój zdolności militarnych i przemysłu wojskowego), polityki gospodarczej i monetarnej (postulat kolejnych etapów rozwoju strefy euro, wspólnej polityki fiskalnej i socjalnej)²⁸.

Brexit zrodził we Francji istotne pytanie, jak wpłynie on na relacje francusko-niemieckie i czy Francja będzie silniejsza w UE wobec Niemiec w nowym układzie geopolitycznym. Głosy francuskich uczonych są podzielone, według, niektórych Brexit oznacza więcej Niemiec w Europie i mniej Europy w świecie²⁹. Korresponduje to z opinią Nicholasa Burnas, byłego amerykańskiego dyplomaty, który nawiązując do słynnego zapytania Henry'ego Kissingera: „Europa a pod który numer telefonu mam zadzwonić?”, wskazuje, iż po brytyjskim referendum problem został rozwiązany – „Trzeba zadzwonić do Kancelarii w Niemczech”³⁰. Dlatego, Francja będzie przekonywać Niemcy, o konieczności wzmocnienia WPBiO UE.

Z kolei Niemcy patrzą na WPBiO przez pryzmat możliwości europeizacji ich narodowej polityki bezpieczeństwa, co – ze względów historycznych, prawnych i kulturowych – jest jedyną akceptowaną przez elity tego państwa formą stosowania narzędzi wojskowych w polityce międzynarodowej³¹. W ten sposób niemiecka polityka bezpieczeństwa realizowałaby się w kontekście europejskim³². Z drugiej strony oczekiwania wobec Niemiec – by razem z Francją zapobiec „bezzębnej Europie” – mogą okazać się wygórowane. Należy spodziewać się większej aktywności Francji na rzecz pozyskania Niemiec do pogłębiania współpracy obronnej UE, aczkolwiek Paryż nie może formułować nierealistycznych oczekiwań w stosunku do Niemiec, które podejmując wysiłek w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego (deklaracja A. Merkel w lutym 2017 r., odnośnie wzrostu wydatków na obronność do 2% PKB³³) nie będą w stanie zastąpić brytyjskiego potencjału zbrojnego w UE³⁴. Różnice w kulturze strategicznej między Paryżem a Berlinem nie będą ułatwiać zbliżenia. Francja jako stały członek RB ONZ, posiadający broń jądrową ma szczególne poczucie odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne

²⁸ *Déclaration conjointe de François Hollande Président de la République française, d'Angela Merkel Chancelière de la République fédérale d'Allemagne et de Matteo Renzi Président du Conseil de la République italienne* (Berlin, 27.06.2016), <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/royaume-uni/referendum-britannique-sur-l-union-europeenne/article/declaration-conjointe-de-francois-hollande-president-de-la-republique-francaise> [dostęp: 25.02.2017].

²⁹ D. Moisi, *op. cit.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Cyt. M. Terlikowski, *Konsekwencje Brexitu dla UE: polityka bezpieczeństwa po szczycie NATO*, PISM, nr 43 (1393), 14.07.2016, s. 2.

³² *Ibidem.*

³³ *Merkel stresses NATO also crucial for US*, “Deutsche Welle”, 18.02.2017, <http://www.dw.com/en/merkel-stresses-nato-also-crucial-for-us/a-37609965> [dostęp: 24.02.2017]; *Trump's demand upsets German election*, “Politico”, 19.02.2017, <http://www.politico.eu/article/trump-nato-germany-munich-news-military-spending-merkel-armed-forces> [dostęp: 24.02.2017].

³⁴ E. Bonse, *L'Europe après le Brexit: positions et perspectives allemandes*, „Notes de l'IFRI/Notes du Cerfa” 135, Janvier 2017, s. 24-25.

i jest gotowa do działań jednostronnych, jeśli uzna takowe za konieczne, podczas, gdy Niemcy – w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii – będą działać tylko w ramach wielonarodowej koalicji i pozostaną znacznie bardziej niechętnie do użycia sił zbrojnych za granicą³⁵. Bez Wielkiej Brytanii, Francja będzie musiała stawić czoła niemieckiej „kulturze powściągliwości” w sprawach zewnętrznych, bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Niezależnie od tych różnic, Niemcy pozostaną dla Francji kluczowym partnerem w UE.

W szerszym kontekście geopolitycznym Brexit może wpłynąć na zwiększenie luki między Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Wielką Brytanią z jednej strony („blok północnoatlantycki”) a Europą kontynentalną z drugiej, co przyniesie największe korzyści Niemcom i Rosji³⁶. Zbliżenie Niemiec z Rosją i Turcją umocniłoby pozycję Niemiec w Europie, co rodzi ryzyko marginalizacji Francji w UE i osłabienia jej na arenie międzynarodowej. Taki scenariusz – niemieckiej hegemonii w UE – nie jest do zaakceptowania przez Francję, która stoi na stanowisku, że na tandemie francusko-niemieckim spoczywa „historyczna odpowiedzialność” za nadanie Europie siły politycznej, która pozwoli jej na równorzędne relacje ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Chinami.

Brexit: bezpieczeństwo europejskie „wielu prędkości”?

Decyzja Brytyjczyków o Brexicie będzie miała zasadniczy wpływ na przyszły kształt WPBiO. Unię opuszcza jedno z dwóch europejskich mocarstw nuklearnych, które wносиło istotny wkład w unijne operacje i w rozwój zdolności wojskowych UE³⁷. Francuzi są świadomi, że bez Wielkiej Brytanii – głównej potęgi militarnej Starego Kontynentu – zdolność UE do odgrywania roli w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa będzie ograniczona, co jest szczególnie niepokojące w kontekście dojścia do władzy prezydenta Donalda Trumpa i jego mglistych wypowiedzi dotyczących gwarancji NATO. Dlatego Francja będzie orędowniczką

³⁵ D. Keohane, *Three's company? France, Germany, the UK and European defence post-Brexit*, Elcano Royal Institute, ARI 1/2017 – 5/1/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari-1-2017-keohane-threes-company-france-germany-uk-european-defence-post-brexit [dostęp: 22.02.2017].

³⁶ P. Razoux, *BREXIT: Strategic Consequences – A View from France*, Royal United Services Institute, <https://rusi.org/commentary/brexit-strategic-consequences-%E2%80%93-view-france> [dostęp: 25.02.2017].

³⁷ Brytyjczycy wydają ponad 20% (203 mld euro w 2015 r.) sumy wydatków zbrojeniowych wszystkich państw UE tj. ok. 55 mld dol., przy czym Francja niewiele mniej tj. ok. 50 mld dol, za: S. Perlo-Freeman, A. Fleurant, P. Wezeman, S. Wezeman, *Trends in world military expenditure 2015*, SIPRI Fact Sheet, April 2016, s. 2, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf> [dostęp: 25.02.2017]; Z. Stanley-Lockman, K. Wolf, *European defence spending 2015: The force awakens*, European Union Institute for Security Studies (EUISS) March 2016, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_10_Defence_spending.pdf [dostęp: 25.02.2017].

zwiększenia pozycji Niemiec w koncepcji „Europy Obrony”.

Na poziomie relacji dwustronnych francuskie i brytyjskie strategiczne spojrzenie na politykę zagraniczną i wojskową w wielu aspektach jest spójne i uzupełnia się. Oba państwa mają podobne interesy, na które Brexit nie może wpłynąć; są to globalne zaangażowanie, stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, dysponowanie bronią jądrową, kilka terytoriów zamorskich do obrony i w dużej mierze podobne interesy geostrategiczne. Budżety wojskowe Francji i Wielkiej Brytanii razem stanowią ponad 40% całkowitych wydatków obronnych państw członkowskich UE³⁸. Współpraca wojskowa i integracja przemysłów obronnych jest rozwijana na podstawie umowy obronnej tzw. traktaty Lancaster House z 2 listopada 2010 roku³⁹. Dwaj sojusznicy są w stanie w bardzo szybkim czasie zmobilizować 10 000 żołnierzy i niezbędny sprzęt, aby przeprowadzać wszystkie typy operacji. Francja i Wielka Brytania przewodziły także międzynarodowej koalicji w trakcie interwencji wojskowej w Libii, co jak określił w marcu 2011 roku ówczesny prezydent Sarkozy potwierdziło francusko-angielskie przywództwo w „Europie Obrony” (*l'Europe de la Défense*)⁴⁰. Ponadto Wielka Brytania i Francja są zaangażowane w ważne projekty badawcze (lekkie rakiety przeciwokrętowe, system walki powietrznej – *Future Combat Air System*)⁴¹.

Na płaszczyźnie europejskiej, Wielka Brytania konsekwentnie przeciwstawiała się próbom instytucjonalnego wzmocnienia unijnej polityki obronnej, upatrując w tym zagrożenie dla NATO jako kluczowego gwaranta bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Dlatego w ocenie francuskich polityków i generałów, Brexit stwarza okazję do pogłębienia współpracy w zakresie WPBiO⁴². Dotychczas, Wielkiej Brytanii przypadała rola „hamulcowego” głębszego uwspólnotowania polityki obronnej UE, stała bowiem na przeciwległym biegunie ideologicznym w tej kwestii niż Francja. Wyrazem tego był brytyjski sprzeciw wobec wprowadzenia takich kluczowych inicjatyw jak ustanowienie Stałego Sztabu Operacyjnego/ EU OHQ (stałe dowództwo misji UE, które miałyby planować

³⁸ *Total general government expenditure on defence*, 2015, Eurostat Statistics Explained, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c2/Total_general_government_expenditure_on_defence%2C_2015_%28%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure%29.png [dostęp: 25.05.2017].

³⁹ Traktaty dwustronne składają się z dwóch porozumień w zakresie współpracy obronnej i bezpieczeństwa oraz o współpracy nuklearnej. Współpraca obejmuje m.in. wspólne zdefiniowanie konkretnych działań zapisywanych w deklaracji celów (*Déclaration d'objectifs annuelle*) rokrocznie aktualizowanej.

⁴⁰ *National briefing: France – Part 3 (Q&A)*, TV Newsroom Video No 93253-3, European Council, March 25, 2011, <http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/european-council-march-2011-day-2/national-briefing-france-part-3-qa-10/P12> [dostęp: 25.02.2017].

⁴¹ *Future Combat Air System: UK and France move ahead*, <http://www.airforce-technology.com/features/featurefuture-combat-air-system-uk-and-france-move-ahead-4893221> [dostęp: 25.02.2017].

⁴² J.-P. Raffarin, J. Bizet, *op. cit.*, s. 41.

i prowadzić wszystkie operacje wojskowe UE), czy wzmocnienia budżetu Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency*, EDA)⁴³.

Francja jest historycznie zainteresowana budową silnej wspólnej polityki obronnej UE, aczkolwiek ograniczone zaangażowanie dwóch pozostałych potęg europejskich (Wielkiej Brytanii – przeciwnej europeizacji obrony i Niemiec – preferujących politykę militarnej powściągliwości) znacząco ograniczało możliwość jej rozwoju. Dlatego Francja będzie próbowała wykorzystać Brexit do pogłębienia integracji europejskiej w obszarze wojskowym. Ataki terrorystyczne we Francji i dominacja tematyki bezpieczeństwa w dyskursach publicznych tylko wzmacniają te ambicje⁴⁴.

W ocenie Paryża w najbliższym okresie priorytetem powinny pozostać: kreowanie wspólnych zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony dzięki budowie europejskiego „rdzenia obronnego” w formie „militarnej Euro-grupy”. Francja zwraca przy tym uwagę na potrzebę utrzymania związku Wielkiej Brytanii z europejską obronnością (wyeliminowanie ryzyka polityki „neo-splendid-isolation”) oraz na potrzebę zwiększenia współpracy policyjnej i wywiadowczej w zakresie zwalczania radykalizacji i terroryzmu.

Tuż po brytyjskim referendum 25 czerwca 2016 roku, ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier w dokumencie *A strong Europe in a world of uncertainties* zaproponowali budowę nowego europejskiego paktu bezpieczeństwa, który spełniałby oczekiwania ochrony obywateli europejskich⁴⁵. Ta propozycja francusko-niemiecka objęła m.in. utworzenie „europejskiego semestru w dziedzinie obronności”, czyli systemu oceny postępów i koordynacji w dziedzinie wydatków na obronność, zwiększenie wspólnego finansowania unijnych operacji i przegląd planowania obronnego państw członkowskich a także ustanowienie stałego dowództwa operacyjnego UE, a w przyszłości unijnych sił morskich⁴⁶.

⁴³ *Britain blocks move for permanent EU security HQ*, Reuters, 18.07.2011, <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-britain-defence-idUKTRE76H2L120110718> [dostęp: 25.02.2017]. Celem ustanowienia misji wojskowej, wybiera do jej prowadzenia jedno z dowództw narodowych we Francji, w Niemczech, w Wielkiej Brytanii, we Włoszech lub w Grecji, co utrudnia uruchamianie misji.

⁴⁴ Po atakach terrorystycznych w Paryżu 13 listopada 2015 r. rząd francuski oficjalnie powołał się na klauzulę wzajemnej obrony na mocy art. 42 ust. 7 TUE, który mówi, iż „W przypadku gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 KNZ (...)”.

⁴⁵ *A strong Europe in a world of uncertainties, Joint contribution by the French Foreign Minister Jean-Marc Ayrault and Federal Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier*, France Diplomatie, <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/events/article/a-strong-europe-in-a-world-of-uncertainties-28-06-16> [dostęp: 22.02.2017].

⁴⁶ Wprowadzenie europejskiego semestru obrony umożliwi przeprowadzanie przez państwa członkowskie wzajemnych konsultacji dotyczących cykli planowania i przewidywanych zakupów celem przezwyciężenia fragmentacji rynku zamówień w sektorze zbrojeniowym. O. de

Francuski prezydent Francois Hollande w trakcie wizyt w Portugalii (19 lipca 2016 r.) oraz w Irlandii (21 lipca 2016 r.), akcentował potrzebę wzmocnienia współpracy obronnej i solidarności w tym zakresie w UE.

Niedługo później 11 września 2016 roku, ówcześni ministrowie obrony Francji i Niemiec Jean-Yves Le Drian i Ursula von der Leyen, przedstawili propozycję adresowaną do Federici Mogherini Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, na rzecz wzmocnienia polityki obronnej Unii. Propozycja bliższego połączenia sił zbrojnych w ramach „europejskiej unii obronnej i bezpieczeństwa” uzyskała poparcie Hiszpanii i Włoch⁴⁷. Dokument zawierał m.in. postulat przyspieszenia implementacji konkluzji ze szczytów Rady Europejskiej z 2013 r., i 2015 r., w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, zwiększenie operacyjnej efektywności i ustanowienie nowych mechanizmów finansowania WPBiO, rozwój wspólnych zdolności wojskowych reagowania kryzysowego (z przeznaczeniem 20% wydatków inwestycyjnych na obronność) poprzez rewitalizację koncepcji Grup Bojowych UE, jak również wzmocnienie prac naukowo-badawczych w ramach europejskiego sektora obronnego, w tym EDA.

Francusko-niemiecka współpraca została wzmocniona nie tylko w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale także w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego⁴⁸. Thomas de Maizière, minister spraw wewnętrznych Niemiec oraz jego francuski odpowiednik Bernard Cazeneuve, ogłosili w sierpniu 2016 roku wsparcie na rzecz utworzenia europejskiego rejestru zgłoszeń i centrum zwalczania radykalizacji oraz wzmocnienie współpracy między obydwoma państwami na rzecz bardziej skutecznego szyfrowania i przesyłu wiadomości oraz ochrony sieci telekomunikacyjnych⁴⁹.

Brexit nie spowoduje znaczącego postępu w europejskiej polityce bezpieczeństwa, ale może skonsolidować współpracę w celu choćby częściowego skompensowania opuszczenia UE przez Wielką Brytanię⁵⁰. Należy oczekiwać, że francuskie relacje wojskowe z Wielką Brytanią będą rozwijać się na płaszczyźnie Lancaster House, aczkolwiek Francja będzie dążyć do bliższej trójstronnej współpracy wojskowej z Niemcami i Wielką Brytanią na poziomie formuły międzyrządowej. Jest prawdopodobne, że Francja i Niemcy będą opowiadać się za rozwojem europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony w formacie Weimar+, czyli z udziałem

France, J.-P. Maulny, D. Richard, T. Harrois, *Après le «Brexit»: Quelle stratégie de défense pour l'Union européenne?*, „Note de l'IRIS”, Juin 2016, s. 2.

⁴⁷ *Revitalisation de la PSDC – Vers une défense au sein de l'UE globale, réaliste et crédible*, <http://www.france-allemande.fr/article9346.html> [dostęp: 23.02.2017].

⁴⁸ E. Bonse, *op. cit.*, s. 8.

⁴⁹ *Initiative franco-allemande sur la sécurité intérieure en Europe*, Ministère de l'Intérieur, <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministre-de-l-interieur/Archives-Bernard-Cazeneuve-avril-2014-decembre-2016/Interventions-du-ministre/Initiative-franco-allemande-sur-la-securite-interieure-en-Europe> [dostęp: 22.02.2017].

⁵⁰ E. Bonse, *op. cit.*, s. 23–24.

łem Polski, w formule poszerzonej o Hiszpanię i Włochy. Tym bardziej, iż NATO koncentruje się na zagrożeniu ze strony Rosji, zamiast – w percepcji Francji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii – na niestabilnym południowym sąsiedztwie Europy⁵¹.

Podsumowanie

Relacje między Francją a Wielką Brytanią, kształtuje odwieczna rywalizacja regionalna i aspiracje maksymalizacji wpływów międzynarodowych, ale także bliskość i powiązania gospodarczo-polityczne związane z tymi aspiracjami. Podstawą współpracy francusko-brytyjskiej jest podobna percepcja w kwestiach strategicznych. Oba państwa podobnie rozumieją wyzwania polityczne, gospodarcze, kulturalne i są ważnymi partnerami „skazanymi” na kooperację militarną. Francuskie i brytyjskie budżety obronne stanowią prawie połowę wydatków wojskowych w Europie a w wyniku traktatów Lancaster House, współpracą objęto także programy odstraszania jądrowego, szczególnie w dziedzinie badań i rozwoju. Jednak od zakończenia II wojny światowej, wzajemne stosunki francusko-brytyjskie zostały „zatrute” przez spór o „konstrukcję europejską” i wizję europejskiej integracji. Europa okazała się „cierniem” w relacjach dwustronnych a różnice odnośnie wizji architektury europejskich instytucji od początku powstania Wspólnot Europejskich wydawały się nie do pogodzenia. Te różnice ujawniły się w 2016 roku, kiedy obywatele Zjednoczonego Królestwa wypowiedzieli się w sprawie redefinicji brytyjskiego statusu członkostwa w UE.

W wymiarze ekonomicznym Brexit może oznaczać dla Francji określone straty gospodarcze, toteż celem francuskich władz będzie utrzymanie więzi gospodarczych z Wielką Brytanią. W wymiarze politycznym, Brexit może przynieść wzrost znaczenia Francji w Europie. Pozostając jedynym członkiem (stałym) UE w RB ONZ, Francja z pewnością wzmocni własną pozycję w strukturach europejskiego bezpieczeństwa i wpływ na jego przyszłą architekturę (*l'Europe de la defense*). Z drugiej strony wyjście Wielkiej Brytanii z UE osłabi realny wymiar WPBiO UE, stawiając pod znakiem zapytania jej zdolności bojowe i dalsze funkcjonowanie.

Niewątpliwie Brexit wzmocni oś Paryż–Berlin i spowoduje, że wąska grupa państw członkowskich UE podejmie próbę realizacji ściślejszej współpracy gospodarczo-monetarnej i militarnej. Nowy prezydent Francji Emmanuel Macron jeszcze w trakcie kampanii wyborczej wiosną 2017 roku, zapowiedział, iż jest zwolennikiem twardych negocjacji w sprawie warunków brytyjskiego dostępu do jednolitego rynku i będzie dążył do przywrócenia motoru francusko-niemieckiego, który ma znów stać się siłą napędową Unii Europejskiej. W konsekwencji Brexit definiowany jako koniec brytyjskiego weta wobec przyspieszania integracji, stworzy warunki do zdynamizowania procesu integracji europejskiej w formule „Unii

⁵¹ Por. O. de France, J.-P. Maulny, D. Richard, T. Harrois, *op. cit.*, s. 5–6.

wielu prędkości”. W praktyce jednak oznaczać to może długofalowe zróżnicowanie „projektu europejskiego” na centrum – peryferie, czyli Unię wielu geometrii z silnym „rdzeniem” (strefa euro) wokół, którego krążyć będą konstelacje różnych państw członkowskich zainteresowanych ściślejszą kooperacją w zależności od przedmiotu współpracy.

Brexit and its implications for France and its membership in the European Union

Relations between France and Great Britain are formed by the eternal regional rivalry and aspirations to maximize international influence, but also the proximity and political – economic ties linked with those aspirations. The basis of Franco-British cooperation is similar perception of strategic issues. Both countries have the same understanding of the political, economic, cultural challenges and are important partners “doomed” on military cooperation. Brexit caused political shock among European leaders, initiating pragmatic reflection on the future of the EU. In Paris, the decision about Brexit was defined as painful the one hand (due to economic losses) and as an opportunity to transform the EU in line with the French vision of integration on the other (due to the end of the British veto towards acceleration of integration). Brexit undoubtedly will strengthen in the EU the Paris-Berlin axis will and accelerate closer economic and military cooperation. In practice, however, the output of Great Britain from the EU will weaken the real dimension of the CSDP and can become a source of long-term differentiation of the “European project” based on different speeds of integration.

Key words: France, Brexit, implications, politics, European Union

Brexit i jego następstwa dla Francji i jej członkostwa w Unii Europejskiej

Relacje między Francją a Wielką Brytanią kształtuje odwieczna rywalizacja regionalna i aspiracje maksymalizacji wpływów międzynarodowych, ale także bliskość i powiązania gospodarczo-polityczne związane z tymi aspiracjami. Podstawą współpracy francusko-brytyjskiej jest podobna percepcja w kwestiach strategicznych. Oba państwa podobnie rozumieją wyzwania polityczne, gospodarcze, kulturalne i są ważnymi partnerami „skazanymi” na kooperację militarną. Brexit wywołał polityczny wstrząs wśród europejskich liderów, inicjując pragmatyczną refleksję nad przyszłością UE. W Paryżu decyzję o Brexicie określono jako z jednej strony bolesną (straty gospodarcze), z drugiej jako szansę na przekształcenie UE zgodnie z francuską wizją integracji (koniec brytyjskiego weta wobec przyspieszania integracji). Niewątpliwie Brexit wzmocni w UE oś Paryż–Berlin i przyspieszy ściślejszą współpracę gospodarczą i militarną. W praktyce jednak wyjście Wielkiej Brytanii z UE osłabi realny wymiar WPBiO i może stać się źródłem długoterminowego zróżnicowania „projektu europejskiego” w oparciu o różne prędkości integracji.

Słowa kluczowe: Francja, Brexit, następstwa, polityka, Unia Europejska

Bogdan Koszel

prof. zw. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**MEANDRY POLITYKI NIEMIECKIEJ WOBEC ROSJI
W OKRESIE RZĄDÓW PREZYDENTA DMITRIJA MIEDWIEDIEWA
(2008–2012)***

Legitymizacja władzy Władimira Putina na stanowisku prezydenta Rosji w marcu 2000 r. w wyniku zwycięskich wyborów przypadła na okres rządów w Niemczech koalicji socjaldemokratyczno-zielonej. Kanclerz Gerhard Schröder szybko odnalazł wspólny język z nowym prezydentem, zacieśniona została współpraca pomiędzy obu państwami, która nabrała charakteru „strategicznego” i nawet „serdecznego partnerstwa”. Polityka RFN wobec Rosji opierała się na założeniu o konieczności zbliżania tego państwa do struktur europejskich i NATO i zarazem wspierania w nim demokratycznych przemian. Miała ona być głównym komponentem niemieckiej *Ostpolitik*, ważną częścią niemieckiej polityki zagranicznej i w szerszym wymiarze – tzw. wschodniego wymiaru Unii Europejskiej. Filarami tej polityki miała być kooperacja ekonomiczna. Polityka „strategicznego” partnerstwa miała na celu pozyskanie Rosji jako bliskiego sojusznika w walce z międzynarodowym terroryzmem, utrzymania pokoju na Bliskim Wschodzie, stabilizacji Azji Środkowej, izolacji Iranu i Korei Północnej i wspierania akcji sojuszniczej w Afganistanie. Rosja wyrażała zrozumienie dla niemieckich ambicji do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, a Niemcy z kolei do członkostwa Rosji w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Kanclerz Schröder opowiadał się

* Artykuł sporządzony w ramach grantu badawczego NCN Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku. UMO-2014/15/B/HS5/00723.

za uwzględnianiem stanowiska Rosji we wszystkich problemach natury globalnej. Moskwa natomiast była przydatna Niemcom w procesie emancypacji polityki zagranicznej, budowy „nowego patriotyzmu” i nowej tożsamości niemieckiej w stosunkach międzynarodowych¹.

W Niemczech istniała świadomość, że funkcjonowanie hasła *Russland zuerst!*, a tym samym osłabianie współpracy ze środkowoeuropejskimi partnerami i ignorowanie Ukrainy nie może oznaczać przyzwolenia na niedemokratyczną formę sprawowania rządów przez prezydenta Putina, ograniczanie swobody do działania dla opozycji i kneblowanie wolności mediów. Jednakże kanclerz Schröder nie przyjmował tego do wiadomości, unikał krytyki pod adresem rosyjskiego przyjaciela i regularnie organizował wspólne spotkania (ok. 30 w okresie swojego urzędowania). Co więcej, niezależnie od olbrzymiego deficytu demokracji w Rosji, niemiecki kanclerz uważał rosyjskiego przywódcę za „kryształowego” demokratę (dosł. *lupenreiner*), uważał, że Niemcy mogą odegrać dużą rolę w krzewieniu systemu wartości zachodnich w tym państwie². Zachęcany przez Putina, by przekształcić „strategiczne partnerstwo” w „prawdziwe, szczere i serdeczne” i wspólnie stworzyć niepokonany sojusz, sądził, że Rosja może być przydatna w procesie realizacji niemieckich celów w polityce europejskiej i światowej³.

Przedterminowe wybory w Niemczech przeprowadzone 18 września 2005 r. przyniosły kres siedmioletnich rządów Schrödera i po raz drugi w historii RFN doszło do utworzenia rządu „wielkiej koalicji” CD/CSU-SPD z Angelą Merkel jako kanclerzem. Z pewnością z punktu widzenia Kremla byłego kanclerza uznawano za znacznie wygodniejszego partnerem dla Rosjan niż nową przywódczynię Niemiec która nie ukrywała pragnienia poprawy nadszarpniętych konfliktem irackim stosunków transatlantyckich i, na gruncie swoich doświadczeń wyniesionych z NRD, alergicznie reagowała na łamanie praw człowieka i kneblowanie ust opozycji. Wcześniej wielokrotnie krytycznie oceniała „demokrację sterowaną” prezydenta Putina i postulowała większe uwzględnianie interesów państw regionu środkowoeuropejskiego w relacjach z Moskwą⁴. Stra-

¹ H. Timmermann, *Russlands Außen-und Sicherheitspolitik. Die europäische Richtung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, B. 16–17; M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, rozdz. V, Bydgoszcz 2013; A. Guział, *Miejsce Rosji w polityce zagranicznej RFN a szansa na wspólną politykę wschodnią UE*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 2, s. 36.

² F. Pflüger, *Die Präsidentschaftswahl und ihre Folgen. Russland darf kein Ausnahmepartner sein*, [w:] *Russland unter Putin. Weg ohne Demokratie oder russischer Weg zur Demoratie?*, hrsg. E.G. Frit, Oberhausen 2005, s. 66–67; W. Schäuble, *Das deutsch-russische Verhältnis*, [w:] *Russland unter Putin...*, *op. cit.*, s. 173–181.

³ Słowa o rosyjsko-niemieckim „echte Partnerschaft” padły w przemówieniu Putina w Bundestagu 25 września 2001; por. A. Rahr, *Schröders Russland-Politik*, „Internationale Politik” 2004, Nr. 9, s. 91–94; Ch. Hacke, *Die Aussenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2002, Bd. 48, s. 9–10.

⁴ I. Kempe, *Was sind die Pfeiler einer „Neuen Ostpolitik” im Rahmen der Deutschen EU-Präsidentschaft*, Centrum für angewandte Politikforschung, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2007/neue-ostpolitik.php>.

tegiczne partnerstwo z Rosją nie będzie mogło się rozwijać bez budowania go na podłożu wspólnych demokratycznych wartości. W umowie koalicyjnej podpisanej 11 listopada 2005 r. pomiędzy CDU, CSU i SPD we wprowadzeniu znalazł się zapis, że

jedność europejska i partnerstwo atlantyckie są fundamentami niemieckiej polityki zagranicznej i tworzą podstawę dla naszych relacji z Rosją.

W innej części umowy dano szeroką wykładnię, dlaczego Niemcy wspólnie z europejskimi partnerami opowiadają się za strategicznym partnerstwem z Rosją. Podkreślono, że w szczególnym interesie RFN leży stabilizacja i modernizacja tego państwa, wspomaganie przemian demokratycznych, rozbudowa stosunków gospodarczych, szczególnie w dziedzinie energii. Niemcy uważały Rosję za ważnego partnera w rozwiązywaniu problemów globalnych i w walce z terroryzmem międzynarodowym. Relacjom z Moskwą patronować miało hasło: *kontynuacja i nowe wyraziste akcenty (Kontinuität und markante Neuakzentierung)*⁵.

Koalicyjny partner, minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier z SPD, w poprzedniej koalicji szef Urzędu Kanclerskiego był właśnie symbolem „kontynuacji”, gdyż jednoznacznie postrzegano go jako zwolennika przedłużenia prorosyjskiego kursu swego byłego przełożonego⁶. To pragmatyczne podejście, spychające na margines kwestie niedociągnięć demokratycznych w Rosji, sprowadzało się przede wszystkim do eksponowania takich obszarów kooperacji jak kwestie energetyczne i bezpieczeństwo. Zimą i wiosną 2006 r. w serii wystąpień publicznych (42. Konferencja Bezpieczeństwa w Monachium, Forum Niemiec-ko-Rosyjskie w Berlinie) dawał on jasno do zrozumienia, że za pogłębieniem rosyjsko-niemieckiego strategicznego partnerstwa przemawiają aspekty wewnętrzzypolityczne, gospodarcze, energetyczne, ekologiczne, europejskie, geostrategiczne i związane z polityką bezpieczeństwa. Zgodnie z logiką jego rozumowania, Rosja obok Unii Europejskiej i USA byłaby istotnym ogniwem globalnej wspólnoty odpowiedzialności⁷. Stanowisko to podzielane było w głównej mierze przez Francję, Włochy czy Hiszpanię, przy krytycznym nastawieniu środkowo-europejskich członków Unii, jak również Wielkiej Brytanii czy Danii⁸.

⁵ *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 11.11. 2005* (materiał powielany); Ch. Meier, *Die „grosse Koalition“ und die deutsche-russische Partnerschaft: Kontinuität und neue Akzente*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 2006, nr 2, s. 120–135; H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3–22.

⁶ Szerzej na temat tej postaci: B. Koszel, *Przerwana kariera? Frank-Walter Steinmeier na niemieckiej scenie politycznej*, [w:] *Między historią, politologią a medioznawstwem. Wybór problemów*, red. T. Wallas, Poznań 2010, s. 315–332.

⁷ A. Guział, *op. cit.*, s. 43–45.

⁸ A. Warkotsch, *Die Nachbarschaftspolitik der EU im postsowjetischen Raum*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, B. 43, s. 12.

Objęcie urzędu kanclerza przez A. Merkel oznaczało „depersonalizację” stosunków Moskwa–Berlin, nacechowanych wcześniej „męską przyjaźnią” (*Männerfreundschaft*) Schrödera i Putina. Rząd koalicji CDU/CSU-SPD od początku sygnalizował, że istnieje współzależność pomiędzy kooperacją gospodarczą z Rosją i przestrzeganiem przez to państwo wspólnych demokratycznych wartości i reguł państwa prawa. Ale w praktyce, pod naciskiem wpływowych kół gospodarczych, pierwszeństwo przyznawano wymianie handlowej. Liczono na szybkie i szerokie otwarcie rynków rosyjskich dla niemieckich produktów, stworzenie korzystnego klimatu dla działalności niemieckich przedsiębiorstw na terenie Rosji oraz stabilnego i pewnego zaopatrzenia Niemiec w surowce energetyczne⁹.

Zbliżająca się w 2008 r. do końca prezydentura W. Putina i namaszczenie na jego miejsce stosunkowo młodego 43-letniego technokraty i wolnego od ideologicznego zacietrzewienia Dmitrija Miedwiediewa spowodowało, że część niemieckich elit politycznych związanych przede wszystkim z SPD zaczęła poważnie traktować jego start w wyborach jako szansę na modernizację, demokratyzację i liberalizację Rosji. Dość naiwnie oczekiwano, że przekazanie kompetencji przez W. Putina nowemu prezydentowi w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa będzie oznaczało, że to Miedwiediew stanie się głównym partnerem Niemiec, a Putin zachowa tylko pewien wpływ na działania nowej administracji¹⁰. Jak pisał biograf A. Merkel Stefan Kornelius, kanclerz „przez długi czas wierzyła, że są to dwa odrębne bieguny władzy i któregoś dnia Miedwiediew będzie chciał prowadzić własną politykę”¹¹. Ale jeszcze na tym etapie przedwyborcze zapowiedzi kandydata dotyczące modernizacji rosyjskiej gospodarki, społeczeństwa i państwa spowodowały, że kampanii wyborczej w Rosji towarzyszyło w Niemczech dość powszechne życliwe oczekiwanie¹².

Po rosyjskich wyborach prezydenckich 2 marca 2008 r. w RFN wyrażano nadzieję, iż „modernizacyjne” deklaracje Miedwiediewa będą miały przełożenie na politykę otwarcia gospodarczego i politycznego na Zachód¹³. Dając wyraz swoim oczekiwaniom, jeszcze przed zaprzysiężeniem prezydenta elekta, kanclerz Merkel jako pierwszy zachodni polityk udała się z roboczą wizytą do Moskwy (8.03.2008). Minister Steinmeier był z kolei pierwszym politykiem z UE odbywa-

⁹ R. Götz, *Deutschland und Russland – strategische Partner?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2006, Nr. 11, s. 23.

¹⁰ H.-H. Schröder, *Die Neuordnung der politischen Führung in Russland*, „SWP-Aktuell” 2008, nr 42, s. 7.

¹¹ S. Kornelius, *Pani kanclerz Angela Merkel*, Poznań 2013, s. 205.

¹² *Wybory w Rosji – Niemcy liczą na kontynuację*, „Deutsche Welle”, 2.03.2008, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3159780,00.html>.

¹³ A. Rahr, S. Meister, *Russland unter Medwedew*, „DGAP Aktuell” 2008, Nr. 1, http://www.dgap.org/midcom-serveattachmentguid-1dcfc0f3380b232fc0f11dcad733569e-368ab75ab75/2008-01_dgapaktuell_deutsch-final.pdf; A. Rahr, *Der Regierungswechsel in Russland und die Beziehungen zur EU*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2008, Nr. 1, s. 46–56.

jącym wizytę w Jekaterynburgu po zaprzysiężeniu nowego prezydenta. 13 maja na Uniwersytecie Uralskim oferując w imieniu RFN Rosji „partnerstwo na rzecz (dla) modernizacji” (*PdM*) stwierdził, że Rosja dla Niemiec i Unii Europejskiej jest „niezbędnym partnerem przy kształtowaniu przyszłego świata. Potrzebujemy waszego kraju jako partnera dla bezpieczeństwa i stabilności Europy i daleko poza jej granicami. Potrzebujemy jednoci przy kwestiach dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, kontroli zbrojeń i walki ze światowym terroryzmem”. Wizyty niemieckich polityków miały na celu potwierdzenie roli RFN jako promotora zacieśniania relacji UE–Rosja oraz wykorzystanie przedwyborczych zapowiedzi Miedwiediewa dotyczących modernizacji gospodarczej Rosji do lobbingu na rzecz niemieckich firm¹⁴.

Ekspozowana przez Niemcy inicjatywa ustanowienia *PdM* przede wszystkim w Polsce początkowo potraktowana została jako kontynuacja polityki kancle-rza G. Schrödera – budowy „serdecznego partnerstwa” rosyjsko-niemieckiego na niekorzystnych dla niej warunkach. Dlatego też preferowanemu przez Niemcy pro-rosyjskiemu Partnerstwu dla Modernizacji Polska wspólnie ze Szwecją w 2008 r. przeciwstawiła obszerniejszy program Partnerstwa Wschodniego, czyli szerszego zaangażowania się Unii Europejskiej w politykę wschodnią, zwłaszcza wobec Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, oraz w ograniczonym zakresie wobec Białorusi. Moment do przedstawienia nowych rozwiązań był dobrze wybrany. Osłabienie gotowości Niemiec do daleko zakrojonej współpracy z Rosją pod rządami A. Merkel, konsolidacja państw unijnych uwidoczniła w czerwcu 2007 r. przyjęciem traktatu reformującego Unię i rosyjskie nadzieje na odrzucenie przez Polskę amerykańskiej tarczy antyrakietowej, zaowocowały stopniowym ociepleniem relacji Moskwy z Warszawą. Zwycięstwo Platformy Obywatelskiej wyborach parlamentarnych października 2007 r. było zapowiedzią poważnej korekty kursu w polityce zagranicznej RP.

Niemcy do idei Partnerstwa Wschodniego odnieśli się bez euforii, ale pozytywnie, widząc w nim kontynuację wcześniejszej zaproponowanej przez nich nowej koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (SPS+) i ideę dobrze wpisującą się w konkluzje prezydencji niemieckiej w Radzie UE z 2007 r.¹⁵ Z pewnością też bliższe były im te pomysły aniżeli projekt lansowanej przez Francję Unii dla Śród-

¹⁴ „Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft” Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg, <http://weltpolitik.blogspot.com/2008/05/steinmeier-fr-eine-deutsch-russische.html>; J. Franzke, *Russland-Politik der Großen Koalition*, „WeltTrends” 2009, Nr. 67, s. 91–99; *Partnerstwo na rzecz modernizacji*, Ośrodek Studiów Wschodnich (dalej: OSW), „Tydzień na Wschodzie”, 28.05.2008.

¹⁵ K.-O. Lang, *Eine Partnerschaft für den Osten. Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU*, „SWP-Aktuell”, Berlin, Juli 2008; B. Koszel, *Die Partnerschaft für die Modernisierung und Ostpartnerschaft als Instrumente der EU-Nachbarschaftspolitik*, [w:] J. Franzke, B. Koszel, A. Kinyakin, *Die Kooperation zwischen der EU und Russland*, Potsdam 2013, s. 46.

ziemnomorza, forsowany od 2007 r. przez prezydenta N. Sarkozy'ego i zakładający przełożenie punktu ciężkości unijnych zainteresowań na obszar Morza Śródziemnego¹⁶. Polskie plany wsparła kanclerz Merkel podczas pobytu w Gdańsku 17 czerwca 2008 oraz wielokrotnie minister Steinmeier¹⁷. Po wojnie w Gruzji w Berlinie postulowano wzmocnienie niemieckiej i unijnej pomocy rozwojowej dla Europy Wschodniej w celu zwiększenia stabilizacji tego regionu. Otwarcie jednak w Berlinie sygnalizowano, że Partnerstwo Wschodnie nie może mieć antyrosyjskiego ostrza, stanowić pierwszego etapu akcesji do Unii Europejskiej krajów wschodnioeuropejskich i stanowić konkurencji dla Partnerstwa dla Modernizacji. W ramach Partnerstwa Wschodniego Niemcy najbardziej zainteresowani byli działaniami na rzecz pogłębienia relacji gospodarczych z krajami partnerskimi. Z punktu widzenia RFN kraje te uważane były za atrakcyjny obszar dla niemieckich eksporterów i inwestorów ze względu na perspektywy wzrostu gospodarczego i związany z tym popyt wewnętrzny, tanią siłę roboczą, bliskość geograficzną, związki kulturowe i rosnącą znajomość specyfiki tego regionu wśród niemieckich firm¹⁸.

Hołdem złożonym w stronę niemieckiego partnera była pierwsza podróż zagraniczna prezydenta Miedwiediewa, którą 5 czerwca 2008 r. złożył w Berlinie. Wspólnie podkreślono wagę wzajemnych powiązań gospodarczych, a w szczególności konieczność zbudowania *North Stream* („globalne przedsięwzięcie w skali europejskiej”) i podpisanie nowej umowy UE–Rosja¹⁹. Państwa bałtyckie i Polska nadal chciały uzależnić nowy układ, który miał zastąpić podpisany w 1994 r. układ o partnerstwie i współpracy UE z FR od postępu w rozwiązywaniu tzw. zamrożonych konfliktów w Gruzji i Mołdawii. Ostatecznie o rozpoczęciu rozmów w sprawie nowego układu o partnerstwie i współpracy (*PCA*) postanowiono na szczycie Rosja–UE w Chanty-Mansyjsku 27 czerwca, ale konflikt gruziński w sierpniu 2008 r. spowolnił ten proces, gdyż zastrzeżenia zgłosiła Litwa. Kiedy ostatecznie osiągnięto powszechną zgodę wewnątrz UE, wznowione rozmowy natrafiły na brak woli strony rosyjskiej. W szczególności, widoczny był brak postępów w kwestiach dotyczących regulacji rynku surowców energetycznych, przywrócenie dostaw ropy rurociągiem „Przyjaźń” do rafinerii w Możejkach, czy likwidacji opłat

¹⁶ Zob. B. Koszel, *The Union for the Mediterranean in the policy of France and Germany*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8, s. 63–80.

¹⁷ Th. Urban, *Merkel in Danzig Polen wirbt für größere EU-Erweiterung*, „Süddeutsche Zeitung”, 16.06.2008.

¹⁸ J. Gotkowska, *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Komentarze OSW”, 18.06.2010, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2010-06-18/niemcy-wobec-partnerstwa-wschodniego>.

¹⁹ 5. *Medwedew in Berlin: Deutschland als Vorbild für die EU*, „Russland-Aktuell”, 5.06.2008, http://www.aktuell.ru/russland/politik/medwedew_in_berlin_deutschland_als_vorbild_fuer_eu_3587.html; Th. Denkler, *Jetzt aber reicht's*, „Süddeutsche Zeitung”, 5.06.2008; P. Jendroszczyk, *Berlin to drzwi Rosji do Europy*, „Rzeczpospolita”, 5.06.2008; *Niemcy liczą na Miedwiediewa*, „Gazeta Wyborcza”, 5.06.2008.

za przeloty nad Syberią. Kreml ograniczał rozmowy nad nowym *PCA* do obszarów korzystnych dla Rosji: technologie, patenty, czy wsparcie przy budowie tzw. rosyjskiej „doliny krzemowej” pod Moskwą. Rozmowy robocze praktycznie ustały. Bruksela nie miała żadnych narzędzi nacisku i żadnej konkretnej oferty, np. perspektywy członkostwa, która okazała się być tak skuteczna w relacjach z krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Na stawiane przez UE wymogi reform wewnętrznych, Rosja reagowała postawą wyczekującą, kompensując marazm w negocjacjach, umacnianiem swojego monopolu energetycznego w Europie. Ceny surowców energetycznych utrzymywały się jeszcze na wysokim poziomie, ale widmo światowego kryzysu finansowego już nadciągało²⁰.

Do napięcia w relacjach na linii Berlin–Moskwa doszło w sierpniu 2008 r. po wybuchu wojny rosyjsko-gruzińskiej. Od początku Berlin domagał się od obu stron wstrzymania ognia i powrotu na zajmowane wcześniej pozycje²¹. 15 sierpnia w Soczi nad Morzem Czarnym kanclerz A. Merkel próbowała przekonać rosyjskiego prezydenta, by zaczął realizować wynegocjowane przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego zawieszenie broni, ale nie dało to żadnego rezultatu. W dwa dni później poirytowana kanclerz – choć nie lubiła prezydenta Michaila Saakaszwiliego – poparła w Tbilisi aspiracje Gruzji do członkostwa w NATO. Ale skończyło się na gestach. Kiedy Polska i Francja zaproponowały zastosowanie sankcji wobec Rosji zostało to przez Niemcy natychmiast odrzucone jako niepożądana próba izolacji Rosji na arenie międzynarodowej²². Po szczycie UE w Brukseli 1 września 2008 r. przyjęto inne rozwiązania. Po wprowadzeniu rozejmu UE wysłała do Gruzji 300-osobową misję obserwatorów, którzy nadzorować mieli wprowadzenie w życie 6-punktowego pokojowego planu N. Sarkozy’ego. W jej skład weszło 44 policjantów i ekspertów niemieckich a całością kierował wytrawny niemiecki dyplomata Hansjörg Haber²³.

Stanowisko niemieckiego rządu federalnego wobec tego konfliktu należało więc uznać za powściągliwe. Mimo wcześniejszych deklaracji z 2004 r. w sprawie woli przyjęcia w przyszłości Gruzji do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego, wśród niemieckich polityków przeważały obawy dotyczące możliwych skutków takiej decyzji. Związane one były także z lękiem przez dalszą

²⁰ S. Meister, A. Rahr, *Die EU-Russland-Beziehungen am Scheideweg*, „DGAP Aktuell”, Februar 2009, http://www.dgap.org/fi/strategische_regionen/russland/publikationen/view/1ddf36b-44bda790f36b11ddb0a5679d88b88d948d94.html; A. Kacprzak, *Unia Europejska: Nowa inicjatywa Komisji Europejskiej dla Rosji*, <http://eastbook.eu/2010/04/material/news/unia-europejska-nowa-inicjatywa-komisji-europejskiej-dla-rosji>.

²¹ S. Żerko, *Niemcy wobec konfliktu w Gruzji (sierpień 2008 r.)*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2008, nr 1, s. 1.

²² Steinmeier: *EU darf Russland nicht isolieren*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 1.09.2008; B.T. Wieliński, *Angela Merkel wpada w furję*, „Gazeta Wyborcza”, 5.09.2008.

²³ *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Auswärtiges Amt. Bundesministerium der Verteidigung, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ESVP.pdf>.

destabilizacją na Kaukazie oraz możliwością wciągnięcia w przyszłości Niemiec w konflikt z Moskwą. Widoczna niechęć niemieckich polityków wobec możliwości przystąpienia w niedalekiej przyszłości Gruzji i Ukrainy do NATO uwiódła się podczas szczytu tej organizacji w kwietniu 2008 r. w Bukareszcie, a więc cztery miesiące przed wybuchem wojny gruzińsko-rosyjskiej. Sama kanclerz zachowywała ambiwalentną postawę. W czasie wspomnianego spotkania z prezydentem D. Miedwiediewem w Soczi żądała od Moskwy poszanowania integralności terytorialnej Gruzji, jednakże od września niemiecka dyplomacja zabiegała o uspokojenie w relacjach z Rosją oraz wznowienie zamrożonego na jakiś czas strategicznego partnerstwa, co dokonało się na spotkaniu Unii i Rosji 14 listopada 2008 roku. Wojna Rosji z Gruzją w 2008 r. jednakże pokazała, że na Rosjanach nie można polegać, gdyż w istotnych dla nich kwestiach po prostu ignorują niemieckie sugestie i zastrzeżenia²⁴.

Pierwszy z udziałem nowego prezydenta szczyt UE–Rosja odbył się 14 listopada 2008 w Nicei, podczas prezydencji francuskiej w Unii. Jakkolwiek stan wzajemnych stosunków z powodu konfliktu gruzińskiego znajdował się na nie notowanym od lat niskim poziomie, rozmowy przebiegały w atmosferze „business as usual”²⁵. Na szczycie UE i Rosja uzgodniły, że będą wspólnie walczyć z kryzysem finansowym i jednym głosem mówić na zbliżającym się szczycie G-20. Mimo braku porozumienia w kwestii uznania Osetii Południowej i Abchazji przez Rosję, UE i Rosja zdecydowały na szczycie o kontynuowaniu wstrzymanych po kryzysie gruzińsko-rosyjskim negocjacji na temat nowego porozumienia o strategicznej współpracy²⁶.

W zaistniałej sytuacji niewiele oczekiwano od kolejnego szczytu Rosja–Unia Europejska, który odbył się maju 2009 r. w dalekim Chabarowsku. Do tradycyjnych problemów dzielących Moskwę i Brukselę (współpraca energetyczna, bezpieczeństwo europejskie, zniesienie wiz dla Rosjan) doszły nowe, związane z niedawnym konfliktem rosyjsko-ukraińskim dotyczącym dostaw gazu. Kością niezgody pozostawały także Abchazja i Osetia Południowa, gdzie Rosjanie instalowali swoje bazy wojskowe, nie zważając na to, że Unia uznawała te regiony za prowincje Gruzji²⁷. Dla Moskwy najważniejszym tematem rozmów była kooperacja energetyczna. Prezydent Miedwiediew już wcześniej zaproponował Unii nowy

²⁴ B. Koszel, *Partnerstwo dla Modernizacji – niemiecki sukces czy porażka?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2011, nr 54, s. 8.

²⁵ M. Winter, *EU-Russland Gipfel. Nettigkeiten in Nizza*, „Süddeutsche Zeitung”, 14.11.2008; Ch. B. Schiltz, *Gipfel in Nizza. Russland sucht nach Georgien-Krieg Nähe zur EU*, „Die Welt”, 14.11.2008.

²⁶ *Sarkozy macht Druck auf Russland und die USA*, „Die Welt”, 14.11.2008; *Sarkozy warnt vor Bush Raketenschild*, „Der Spiegel”, 14.11.2008; H.-J. Schlamp, *Moskau und Brüssel entdecken ihre Freundschaft wieder*, „Der Spiegel”, 14.11.2008; *UE i Rosja na szczycie w Nicei odbudowują relacje*, „Gazeta Wyborcza”, 14.11.2008.

²⁷ *Frostiger Gipfel*, „Die Zeit”, 22.05.2010; *EU-Russland Gipfel. Energie: EU und Russland streiten weiter*, „Der Tagesspiegel”, 22.05.2009; W. Radziwinowicz, *Trudny szczyt Rosja-UE*, „Gazeta Wyborcza”, 21.05.2009.

traktat o współpracy energetycznej, który zastąpiłby Kartę Energetyczną – swoistą europejską konstytucję energetyczną. Rosja wprowadzie podpisała Kartę, ale jej nie ratyfikowała. Nie zgodził się na to Gazprom, gdyż perspektywa wejścia zachodnich koncernów na nowe tereny gazonośne w Azji Środkowej oznaczałaby utratę jego monopolu na wydobycie i przesyłkę gazu do Europy. Strona rosyjska oficjalnie argumentowała, że Karta Energetyczna daje za duże przywileje konsumentom gazu, a daleko mniejsze producentom. Miedwiediew dążył do podpisania nowego porozumienia, które zastąpiłoby Kartę Energetyczną. Zasadzało się ono na postulacie oddania producentom i odbiorcom surowców kontroli nad tranzytem paliwa. Unia, która po styczniowej wojnie gazowej zawarła z Kijowem umowę o przeprowadzeniu wspólnymi siłami modernizacji gazociągów ukraińskich nie była gotowa zgodzić się na ofertę Miedwiediewa.

Dla Moskwy podczas szczytu w Chabarowsku ważna była też inna inicjatywa Miedwiediewa dotycząca zwołania konferencji nt. bezpieczeństwie w Europie i nowego układu w tej sprawie. Przedstawiciele UE nie podejmowali tego zagadnienia, uważając, że wymaga to dogłębnego omówienia w gronie partnerów z Sojuszu Północnoatlantyckiego²⁸.

Konflikt rosyjsko-gruziński, rozprzestrzeniający się stopniowo na kraje strefy euro światowy kryzys finansowy i rozpoczynająca się w początkach 2009 r. kampania wyborcza do Bundestagu zepchnęły na plan dalszy kwestie związane z *PdM*. Temat ten powrócił podczas wizyty F.-W. Steinmeiera w Moskwie w czerwcu 2009 r., ale jej bogata zewnętrzna oprawa wskazywała, że gospodarzom bardziej chodziło o wzmocnienie wyborczych szans kandydata SPD na kanclerza, aniżeli o konkretne rozmowy. Steinmeier powtórzył, że Niemcy i Rosja wspólnie ponoszą odpowiedzialność nie tylko za bezpieczeństwo i stabilność Europy, ale i rozwiązywanie problemów związanych z ochroną klimatu, bezpieczeństwem energetycznym i łaodem na światowych rynkach finansowych. Wyliczając punkty ciężkości Partnerstwa dla Modernizacji wymienił w pierwszej kolejności naukę i szkolnictwo, politykę energetyczną, zdrowie i demografię oraz wzmocnienie współpracy resortów sprawiedliwości. Zaanonsował powstanie w Moskwie niemieckiego Domu Nauki i Innowacji²⁹.

Tematy gospodarcze były również głównym tematem podczas roboczej wizyty prezydenta D. Miedwiediewa w lipcu na zamku Schleissheim w Bawarii i krótkiego pobytu A. Merkel w Soczi w połowie sierpnia 2009 r. Kanclerz podzię-

²⁸ *Ergebnis des Russland-EU Gipfels: neues Energieabkommen*, „Russland-Aktuell”, 22.05.2009, http://www.aktuell.ru/russland/wirtschaft/ergebnis_des_russland_eu_gipfels_neues_energieabkommen_1933.html; W. Radziwinowicz, A. Kublik, *Rosja wywiozła UE na skraj Eurazji*, „Gazeta Wyborcza”, 23.05.2009.

²⁹ *Redetext Steinmeiers vor der Akademie der Wissenschaften*, „Russland-Aktuell”, 10.06.2009, http://www.aktuell.ru/russland/hintergrund_information/dokumentation_redetext_steinmeiers_vor_der_akademie_der_wissenschaften_moskau_45.html; A.-D. Boy, *Putin lobt Steinmeier für Opel-Rettung*, „Der Spiegel”, 10.06.2009; *Steinmeier in Russland. „Ein billiger Punkt für Putin”*, „Süddeutsche Zeitung”, 10.06.2009; G. Bannas, *Zu Gast bei Freunden*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.06.2009.

kowała prezydentowi za uratowanie przez rosyjskiego byłego ministra energetyki i oligarchę Igora Jusufowa znajdujących się na krawędzi bankructwa stoczni Wadan w Wismarze i Warnemünde. W Soczi rozmawiano o zakupie udziałów Opla przez kanadyjskiego producenta Magna i rosyjski Sberbank i współpracy w sferze energetycznej, w tym o budowie Gazociągu Północnego. Merkel wykorzystała okazję, by surowo potępić zabójstwo znanej obrończyni praw człowieka w Czechenii Nataszy Estemirowej, uprowadzonej przez służby specjalne związanego z Kremlm przywódcy państwa czeczeńskiego Ramsana Kadyrowa³⁰.

27 września 2009 r. wybory do Bundestagu wygrała chadecja, co przy dobrym wyniku liberałów i słabym socjaldemokratów umożliwiło powrót do wypróbowanych i sprawdzonych w latach 1982–1998 rządów CDU/CSU-FDP. Kanclerzem pozostała A. Merkel, ale nowym ministrem spraw zagranicznych został lider liberałów Guido Westerwelle. W odróżnieniu od wyrazistego w kwestiach rosyjskich Steinmeiera nowy minister nie posiadał własnej strategii postępowania wobec Moskwy, ale – podobnie jak kanclerz w polityce zagranicznej akcentował prawa człowieka i praworządność oraz wysoko cenił sobie współpracę z Polską. Rzuciło się w oczy, iż w umowie koalicyjnej niemieccy politycy określili Rosję już nie jako „strategicznego”, lecz jedynie „ważnego partnera przy przewyżnianiu regionalnych i globalnych wyzwań”³¹. Niespójność niemieckich poglądów wyraziła się zwłaszcza podczas pierwszej wizyty Westerwelle na Kremlu 20 listopada 2009 r. kiedy zamiennie w rozmowach z S. Ławrowem używał terminu „ważne partnerstwo”, a natomiast już na spotkaniu z prezydentem D. Miedwiediewem – „strategiczne partnerstwo”. Rację miał krakowski historyk i politolog Erhard Cziomer pisząc, że nowa koalicja nie doprowadziła, mimo pewnych prób w ramach FDP, do poważniejszej zmiany charakteru stosunków niemiecko-rosyjskich, ponieważ szybko na stałe powrócono do starej formuły „strategicznego partnerstwa”³².

W opinii dobrego znawcy Rosji i analityka instytutu badawczego berlińskiej Fundacji Nauk i Polityka Stefana Meistera łatwo było wyróżnić w Niemczech wówczas dwa obozy polityczne, reprezentujące zróżnicowane postawy wobec Rosji. W pierwszej grupie, gdzie ton nadawali skupieni w Bundestagu parlamentarzyści CDU i Partii Zielonych oraz najbliższe otoczenie kanclerz Merkel, wielką wagę przywiązywano do respektowania w Rosji demokratycznych wartości i spore nadzieje pokładano w prezydenturze D. Miedwiediewa. Z kolei parlamentarzyści SPD, Partii Die Linke oraz część posłów z CDU i CSU uważała za konieczne

³⁰ G. Bannas, *In der Politik ist ein Jahr ganz viel Zeit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15.08.2009; M. Quirig, *Medwedjew bleibt freundlich aber hart zu Merkel*, „Die Zeit”, 14.08.2009.

³¹ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode*, s. 120, <http://www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducusu-fdp.pdf>.

³² E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji po 2005 roku*, Warszawa 2010, s. 218.

pomimo deficytu demokracji w Rosji podtrzymywać z nią strategiczne partnerstwo gospodarcze i nie ustawać w wysiłkach na rzecz modernizacji Rosji³³.

To rozchwianie opinii wobec Rosji i pewna dezorientacja w ocenie jej polityki widoczna była także w badaniach statystycznych. W lipcu 2011 r., renomowany Institut für Demoskopie Allensbach opublikował sondaże, z których wynikało, że Rosja jako partner Niemiec w świecie z poparciem 35% znalazła się na czwartym miejscu po Francji, USA i Wielkiej Brytanii. Podczas gdy trzy pierwsze państwa w porównaniu do roku 2000 nieco straciły w RFN na popularności, pozycja Rosji nie zmieniła się³⁴.

Po sformowaniu nowego rządu z liberałami, Merkel dość ostentacyjnie ograniczała ilość swoich kontaktów z premierem W. Putinem, na plan pierwszy wysuwając spotkania i konsultacje z prezydentem D. Miedwiediewem. Jakby wychodząc naprzeciw niemieckim oczekiwaniom, 12 listopada 2009 r., w dorocznym orędziu przed połączonymi izbami parlamentu i przedstawicielami administracji państwowej prezydent Miedwiediew zapowiedział wszechstronną modernizację Federacji Rosyjskiej i odejście od surowcowego modelu jej rozwoju. Wysłał istotny sygnał do inwestorów zagranicznych, by uczestniczyli w modernizacji rosyjskiej gospodarki i dostarczyli jej niezbędnych nowoczesnych technologii. Jednocześnie Miedwiediew starał się zaprezentować jako obrońca pozycji Rosji na arenie międzynarodowej i reprezentant interesów wszystkich ważnych grup w elitach, w tym także środowisk konserwatywnych. Kwestiom bezpieczeństwa i polityce zagranicznej poświęcono niewiele miejsca. W sprawach Kaukazu Północnego zabrzmiały ostre tony, gdyż prezydent nie pozostawił wątpliwości, że władze pod hasłami walki z terroryzmem nadal będą bezwzględnie zwalczać przestępców. Przechodząc do polityki zagranicznej Miedwiediew zaznaczył, że istniejąca architektura bezpieczeństwa międzynarodowego jest nieefektywna, a Rosja będzie dążyła do tworzenia nowych platform zarówno dialogu, jak i podejmowania decyzji w ważnych kwestiach międzynarodowych³⁵.

Niemcy najprawdopodobniej uwierzyli w dobre intencje nowego prezydenta. Po krótkotrwałym zachwianiu zaufania wobec Moskwy z powodu wojny gruzińsko-rosyjskiej już z początkiem 2009 r. wzajemne relacje się ustabilizowały. Kolejnym więc krokiem Niemiec było zwrócenie większej uwagi przez całą Unię Europejską na preferowane przez Berlin Partnerstwo dla Modernizacji z Rosją. Kanclerz skoncentrowała się przede wszystkim na rozwiązaniu kryzysu strefy

³³ S. Meister, *Zeit für einen Wandel. Deutsche Russlandpolitik auf dem Prüfstand*, „Welt-Trends” 2013, Nr. 8.

³⁴ *Eine Re-Nationalisierung des Denkens. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 166 vom 20. Juli 2011*, Institut für Demoskopie Allensbach, www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/Juli11_Renationalisierung.pdf.

³⁵ *Prezydent Miedwiediew: Rosja potrzebuje wszechstronnej modernizacji*, „Głos Rosji”, 12.11.2009, <http://polish.ruvr.ru/2009/11/12/2230857.html>; J. Rogoża, *Orędzie Miedwiediewa: wezwanie do modernizacji*, OSW, „Tydzień na Wschodzie”, 18.11.2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-11-18/orędzie-miedwiediewa-wezwanie-do-modernizacji>.

euro, dlatego też zależało jej na włączeniu Komisji Europejskiej i wprzęgnięciu zasobów UE do forsowania własnych planów dotyczących Rosji. Było to klasycznym przykładem jak dyplomacja niemiecka doskonale potrafiła przy pomocy europejskiej retoryki realizować w zasadzie własne, partykularne cele. Niemieckie naciski i perswazje spowodowały, że na szczycie Rosja–Unia Europejska 18 listopada 2009 r. w Sztokholmie w okresie prezydencji Szwecji przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso oficjalnie przedstawił Rosji wstępne ramy projektu Partnerstwo dla Modernizacji (*Partnership for Modernisation*). Z jednej strony inicjatywę KE odczytywano jako odpowiedź UE na wezwanie do modernizacji Rosji, które zaproponował kilkanaście dni wcześniej prezydent Miedwiediew, a z drugiej uważano, że *PdM* może stanowić szansę na przełamanie impasu w pracach nad nowym Porozumieniem o Partnerstwie i Współpracy między UE i Rosją. Wstępny projekt w ogólnych konturach zaprezentowany w Sztokholmie zachowywał dwa główne postulaty swojego niemieckiego pierwowzoru: reformy administracji i wzmocnienia praworządności. Prócz tego, zakładał walkę z korupcją, rozwój organizacji pozarządowych oraz tworzenie sprzyjającego klimatu inwestycyjnego poprzez adoptowanie unijnych norm i standardów prawnych i technicznych. Propozycja Komisji Europejskiej wychodziła naprzeciw zabiegom prezydenta D. Miedwiediewa na rzecz unowocześnienia FR oraz uniezależnienia wpływów budżetowych od sprzedaży surowców. Przedstawione Rosji na szczycie w Sztokholmie oficjalne dokumenty nie zostały upublicznione, gdyż wymagały jeszcze licznych konsultacji i dopracowania.

Przedstawiciele UE w stolicy Szwecji podkreślali, że będą popierać starania Rosji o członkostwo w Światowej Organizacji Handlu (WTO), a rosyjski prezydent przekonywał, że proponowana unia celna między jego krajem a Białorusią i Kazachstanem nie będzie miała negatywnych skutków dla UE. W sprawach współpracy energetycznej ustalono niewiele. Już w przeddzień szczytu obie strony podpisały porozumienie o stworzeniu mechanizmu wczesnego ostrzegania w wypadku perspektywy zamknięcia przez Rosję przepływu gazu do Europy zachodniej. Nie osiągnięto postępu w kwestii Karty Energetycznej, ani też w przyspieszeniu rokowań nad *PCA*, które Rosja próbowała powiązać z ułatwieniami wizowymi UE dla swoich obywateli. W tej sytuacji sukcesem było skłonienie Rosji do obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 20–25%, co było istotne przez szczytem klimatycznych w Kopenhadze, zaplanowanym na grudzień 2009 r. Ważne też było podpisanie pięciu „projektów sąsiedzkich”. Kosztem 400 mln euro UE miała promować współpracę przygraniczną pomiędzy Polską, państwami bałtyckimi i obszarem Kaliningradu oraz Finlandii i Szwecji z północnymi regionami Rosji (m.in. Półwysep Kola). Jako główne obszary współpracy wymieniano kulturę, energię, sport, ochronę środowiska naturalnego i rozwój gospodarczy³⁶.

³⁶ *Russland übernimmt die Klimaziele der EU*, „Die Zeit”, 18.11.2009; J. Ćwiek-Karpowicz, R. Formuszewicz, *Partnerstwo dla Modernizacji – nowa inicjatywa UE wobec Rosji*, „Biuletyn PISM” nr 44, 18.03.2010, http://www.pism.pl/zalaczniki/Biuletyn_652.pdf.

Przed kolejnym szczytem Rosja–UE ministrowie spraw zagranicznych S. Ławrow i G. Westerwelle 31 maja 2010 r. na łamach opiniotwórczej „Frankfurter Allgemeine Zeitung” opublikowali artykuł zapowiadający rozwijanie współpracy obu państw w zakresie wsparcia modernizacji Rosji. Apelowali, aby w tym celu jak najlepiej „wykorzystać ogromny potencjał, wypływający ze ścisłej współpracy niemiecko-rosyjskiej”. Nie ukrywali, że pomiędzy obu państwami istnieją różnice zdań, ale oba państwa potrafią mówić o nich otwarcie. Jak podkreślali, bilateralne doświadczenia obydwoma państw we współpracy modernizacyjnej stały się wzorem dla inicjatywy Partnerstwo dla Modernizacji pomiędzy całą UE a Rosją. Uważali, że ta współpraca już przyniosła owoce. Jako przykład podano powstanie rosyjsko-niemieckiej agencji ds. energii RUDEA, która zajmować się miała poprawą efektywnością zaopatrywania i wykorzystania energii. Intensywnie współpracować mieli naukowcy z obu krajów w dziedzinie zdrowia, demografii, prawa i logistyki. W ramach programu PdM zapowiedzieli poszerzenie współpracy na takie obszary, jak prawo gospodarcze i administracyjne, walka z korupcją i ułatwienia w podróżowaniu pomiędzy Niemcami i Rosją. W zakończeniu stwierdzili, że Partnerstwo dla Modernizacji nie jest celem samym w sobie, lecz

służy Europie, która opiera się na szerokiej współpracy bez linii podziałów, wspólnocie demokratycznych, praworządnych porządków społecznych ze zróżnicowanymi gospodarstwami rynkowymi oraz wysokim standardem życia³⁷.

W dniach 31 maja – 1 czerwca 2010 r. odbył się szeroko rozpropagowany, ale jak się okazało mało udany szczyt rosyjsko-unijny w Rostowie nad Donem z udziałem prezydenta D. Miedwiediewa, J.M Barroso i nowego przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy’a. Ograniczył się on ponownie do omówienia założeń inicjatywy Partnerstwa dla Modernizacji, ale żadne konkrety nie padły. Szef wpływowego, lobbującego na rzecz Rosji *Ostauschuss der Deutschen Wirtschaft* Klaus Mangold podsumował postępy w realizacji PdM z rozczarowaniem: „wiele retoryki po obu stronach, ale mało konkretnej substancji”³⁸. W komunikacie prasowym ogólnikowo poinformowano, iż

po politycznym poparciu przez obie strony projektu Partnerstwa dla Modernizacji i przyjęciu na szczycie wspólnego oświadczenia określającego główne priorytety, projekt będzie dalej opracowywany w szczegółach przez koordynatorów z UE i Rosji³⁹.

³⁷ G. Westerwelle, S. Lawrow, *Die deutsch russische Modernisierungspartnerschaft*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 30.05.2010. Por. Berlin und Moskau wollen „Partnerschaft”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 30.05.2010.

³⁸ B. Bidder, *Europa ist sexy, aber ziemlich impotent*, „Der Spiegel”, 1.06.2010.

³⁹ *Joint Statement on the Partnership for Modernisation EU-Russia Summit, 31 May–1 June 2010*, Council of the European Union, 10546/10 PRESSE, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cr/114747.pdf; *Russland will mehr Hilfe*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 1.06.2010; *Beim 25. EU-Russland in Rostov geht es zur Sache*, „Russland-Aktuell”, 1.06.2010, http://www.aktuell.ru/russland/news/beim_25_eu-russlandgipfel_in_rostov_geht_es_zur_sache_27049.html.

W kluczowej dla Rosjan sprawie zniesienia obowiązku wizowego dla własnych obywateli do UE Barroso i van Rompuy uchyłili się od wiążących obietnic. Za takim rozwiązaniem opowiadali się Niemcy obawiając się nielegalnej imigracji i zorganizowanej przestępczości oraz Polacy, którzy domagali się równoprawnego traktowania wszystkich państw Partnerstwa Wschodniego, a zwłaszcza Ukrainy. Liberalizację wizową Komisja Europejska uzależniła m.in. od wprowadzenia konkretnych ustaw dotyczących paszportów biometrycznych i ochrony danych osobowych. W Rostowie nad Donem udało się podpisać natomiast porozumienie o ochronie informacji niejawnych, co miało sprzyjać bliższej współpracy Rosji i UE w sferze bezpieczeństwa⁴⁰.

Podsumowanie szczytu UE–Rosja nastąpiło w kilka dni później (4–5.06), na nieformalnym spotkaniu kanclerz Merkel z prezydentem Miedwiediewem na zamku Meseberg w Brandenburgii. Niemcy obiecali większe zaangażowanie w ułatwieniach wizowych dla Rosjan. We wspólnym memorandum – ku zdziwieniu unijnych partnerów Niemiec – zaproponowano utworzenie Unijno-Rosyjskiego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, którego członkami mieliby być ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE oraz Rosji (S. Ławrow) wraz z Wysokim Przedstawicielem UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (C. Ashton). Gremium to miałoby opracować zasady funkcjonowania cywilnego i wojskowego „mechanizmu zarządzania konfliktami” w Europie. RFN przedstawiła niemiecko-rosyjską inicjatywę 8 czerwca na forum Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE. Proponując podniesienie rangi obrad unijno-rosyjskich, RFN zamierzała doprowadzić do zacieśnienia współpracy UE–Rosja w sferze bezpieczeństwa, którą uważała za niewystarczającą i wyjść naprzeciw propozycji Miedwiediewa sprzed roku, kiedy zaapelował on o utworzenie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Niemalym impulsem dla Niemiec skłaniającym do aktywności było objęcie władzy w USA w 2009 r. przez Baracka Obamę i jego deklaracje o „resecie stosunków” pomiędzy USA i Rosją⁴¹.

W celu przetestowania potencjału dla współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa UE–Rosja, memorandum proponowało wspólne działania idące w kierunku „uzyskania postępu w rozwiązywaniu konfliktu w Naddniestrzu w istniejącym formacie 5 + 2”⁴². Była to próba włączenia Rosji w proces stabilizacji tego regionu i przyznanie współpracy z nią wysokiej rangi. Wspomniany Rosyjsko-Unijny Komitet miałby mieć kompetencje dużo większe niż Rada NATO–Rosja. Doszłoby do powstania mechanizmu koordynującego politykę UE i Rosji, jakiego Unia nie

⁴⁰ W. Radziwinowicz, *Szczyt Rosja – UE przyniósł niewiele*, „Gazeta Wyborcza”, 2.06.2010.

⁴¹ *Deutsch-Russischer Gipfel: Merkel und Medwedew für Iran-Sanktionen*, Der Spiegel, 5.06.2010; *Treffen auf Schloss Meseberg: Einigkeit mit Russland*, „Frankfurter Rundschau”, 5.06.2010; *Dmitri Medwedews Besuch in Deutschland*, „RIA Novosti”, 5.06.2010, <http://de.rian.ru/world/20100605/126590194.html>.

⁴² *Memorandum. Meeting of Chancellor Angela Merkel and President Dmitri Medvedev on 4–5 June 2010 in Meseberg* (materiał powielany).

miała z USA czy nawet z NATO. W dniach 18–19 października 2010 r. w Deauville we Francji odbyło się pierwsze od 2006 r. trójstronne spotkanie przywódców Rosji, Niemiec i Francji. Jakkolwiek najważniejsze były rozmowy francusko-niemieckie na temat kryzysu finansowego strefy euro, zapowiedziano dążenie do pogłębienia współpracy UE-Rosja w sferze gospodarczej, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. We wspólnym francusko-niemiecko-rosyjskim oświadczeniu podkreślono wolę pogłębiania strategicznego partnerstwa UE-Rosja poprzez podjęcie wspólnych kroków mających na celu wprowadzenie reżimu bezwizowego, poprzez realizację *PdM* i pogłębianie współpracy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa zwłaszcza pomiędzy FR i UE oraz FR i NATO. Miałoby to umożliwić postęp w rozwiązaniu „zamrożonego” konfliktu w Naddniestrzu.

Szczyt, zwołany z inicjatywy francuskiej, zademonstrował determinację Francji i Niemiec, które w większym stopniu niż pozostali członkowie NATO i UE dążyły do pogłębienia współpracy z Rosją w ramach tych organizacji. Pokazał również możliwości Rosji w dzieleniu UE i korzystaniu z jeszcze nie sprawdzonego mechanizmu unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa po traktacie lizbońskim⁴³.

9 września 2011 r. na nieformalnych rozmowach w bawarskim Bad Reichenhall spotkali się przedstawiciele „5” (Rosja, Ukraina, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), USA oraz Unia Europejska) oraz „2” (Naddniestrze i Mołdawia), aby ustalić procedury późniejszych rokowań. W Niemczech uznano to za sukces, a obecny w USA z wizytą minister Westerwelle w kilkanaście dni później uznał to za przełamanie istniejącego impasu i dobrą perspektywę na przyszłość⁴⁴.

Ku rozczarowaniu Niemiec, już wkrótce okazało się, że, Rosja niewiele zrobiła w 2012 r., aby pomóc w rozwiązaniu konfliktu poza wyrażeniem zgody na formalne wznowienie rozmów w formacie 5 + 2. Wyznaczając w 2012 r. ekscentrycznego i konfliktowego byłego ambasadora przy NATO Dmitrija Rogozina w charakterze specjalnego wysłannika FR do Naddniestrza, Moskwa zasygnalizowała, że nie była zainteresowana dokonaniem prawdziwego postępu. Widoczne było natomiast, że systematycznie zwiększał swoją militarną i polityczną obecność w Osetii Południowej i Abchazji, a minister S. Ławrow domagał się od gruzińskiego rządu uznania niepodległości obu prowincji. Nie było też żadnego postępu w sprawie konfliktu w Górskim Karabachu. W przeciwieństwie do UE, Rosja uznała wyniki wyborów prezydenckich w Osetii Południowej i Abchazji po wyborach parlamentarnych na początku tego roku. Dopiero w 2014 r. dość nieoczekiwanie

⁴³ A. Kwiatkowska-Drożdż, *Niemcy wobec Rosji. Powiązania – tak, zbliżenie – nie*, „Punkt Widzenia”, nr 39, luty 2014, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_39_niemcy_v_rosji_net_pl.pdf.

⁴⁴ *Außenminister Westerwelle begrüßt Entschluss zur Wiederaufnahme offizieller 5+2-Verhandlungen*, AA, http://www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/110922_BM_Transnistrien_Verhandlungen.html.

w związku z wydarzeniami na Ukrainie, Rosja zaczęła domagać się przyspieszenia rozmów 5+2, którego finałem – w jej ujęciu – powinno być ustanowienie specjalnego statusu Nadniestrza w jednolitej, suwerennej i neutralnej Mołdawii⁴⁵.

Nie ulega wątpliwości, że forsowanie przez Niemcy zbliżenia z Rosją w ramach dobrze przyjmowanego w Unii Europejskiej *PdM* miało bezpośredni związek z kulminacją kryzysu strefy euro. Zapaść gospodarcza strefy euro zagrozić mogła niemieckiemu eksportowi do państw członkowskich Unii Europejskiej i spowodować niepowetowane straty dla niemieckiej gospodarki. Zamierzano zrekompensować to wzmocnionymi dostawami niemieckich towarów do Rosji. Nie dziwiło więc, że podróży kanclerz Merkel i ministra Westerwelle do Jekaterynburga w połowie lipca 2010 r. towarzyszyła liczna delegacja reprezentująca przedstawicieli największych niemieckich firm i zrzeszeń niemieckiego biznesu. Na miejscu podpisano wielomiliardowe umowy. Koncern Siemens zobowiązał się dostarczyć Rosji 240 regionalnych pociągów za sumę 2,2 mld euro, zmodernizować rosyjskie bocznicę kolejowe (600 mln euro) i wesprzeć budowę centrum badawczego w podmoskiewskim Skołkowie, które ma się stać ośrodkiem innowacyjności na wzór Doliny Krzemowej w USA. Z dwoma partnerami rosyjskimi Siemens planował utworzenie joint venture „Wind Energy” i dostarczać turbiny do elektrowni wiatrowych. W Jekaterynburgu podpisano też deklarację intencji w sprawie szkoleń rosyjskich menedżerów w Niemczech⁴⁶.

Umowy podpisane w Jekaterynburgu miały być niemieckim wkładem w Partnerstwo dla Modernizacji, które do tej pory na dobrą sprawę nie wyszło poza krąg deklaracji i oświadczeń. Nietrudno było zauważyć, że pomimo zacieśniającej się współpracy politycznej, kulturalnej i naukowo-technicznej, powiększających się (po krótkim spadku w 2009 r.) systematycznie obrotów handlowych Partnerstwo dla Modernizacji nie mogło poszczycić się żadnymi znaczącymi osiągnięciami. Wszechwładna rosyjska biurokracja i powszechna korupcja na różnych szczeblach władzy, niedostatek gospodarczego prawodawstwa utrudniały wchodzenie małych i średnich przedsiębiorstw z RFN do Rosji. Brakowało rozwiązań systemowych, a zwłaszcza zaangażowania kremłowskich elit na rzecz prywatyzacji gospodarki. System oligarchiczny funkcjonujący w Rosji utrudniał niemieckim koncernom prowadzenie przejrzystych interesów. „Sterowana demokracja” tandemu W. Putin/D. Miedwiediew, nieprzestrzeganie praw człowieka, kneblowanie wolności mediów były wyjątkowo nie na rękę tym politykom nie-

⁴⁵ „Format 5 plus 2”; *Ławrow zapowiada konsultacje ws. Nadniestrza*, <http://www.tvp.info/14608754/format-5-plus-2-lawrow-zapowiada-konsultacje-ws-naddniestrza>; O. Luchterhandt, *Transnistrien vor und nach dem Regimewechsel in Kiew und Russlands Krim-Annexion*, „Osteuropa-Recht” 2016, Heft 62.

⁴⁶ M. Sattar, *Mit riesiger Delegation ins russische Ruhrgebiet*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15.07.2010; *Wielkie inwestycje Siemens w Rosji*, „Rzeczpospolita”, 15.07.2010; J. Gotkowska, *Niemiecko-rosyjskie Partnerstwo dla modernizacji – poniżej oczekiwań RFN i Rosji*, „Tydzień na Wschodzie”, 21.07.2010, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-07-21/niemiecko-rosyjskie-partnerstwo-dla-modernizacji-ponizej>.

mieckim, którzy stawiali na wielopłaszczyznowy strategiczny sojusz niemiecko-rosyjski. Reżim wizowy UE również nie ułatwiał nawiązywania kontaktów gospodarczych, jakkolwiek ważna była obietnica niemiecka złożona w Mesebergu o niemieckich wewnętrznych zarządzeniach dotyczących ułatwień wizowych dla obywateli Federacji Rosyjskiej⁴⁷.

O zastrzeżeniach wobec Partnerstwa dla Modernizacji mówili również Rosjanie. Podejrzewali Niemców, że głównym celem ich polityki jest przede wszystkim eksport gotowych zaawansowanych technologicznie produktów do Rosji i inwestowanie tylko w wybranych sektorach gospodarki. Rosjanie domagali się wzajemności i życzliwego stanowiska niemieckiego rządu w kwestii przejmowania udziałów, czy pakietów kontrolnych w niemieckich przedsiębiorstwach. Liczyli na transfer najnowocześniejszych technologii, co ze zrozumiałych powodów nie było możliwe. Niemiecki rząd miał ograniczone możliwości wpływu na działalność prywatnych firm, nie był więc w stanie spełnić tych oczekiwań. Pomimo politycznego wsparcia ze strony Berlina niepowodzeniem zakończyły się próby przejęcia przez rosyjskie firmy Opla, co zablokowała strona amerykańska, sieci domów handlowych Karstadt czy Infineonu (firmy produkującej podzespoły, oprogramowanie komputerowe, w tym z zakresu zabezpieczania i szyfrowania danych).

Podczas kolejnego szczytu unijno-rosyjskiego 7 grudnia 2010 r. w Brukseli powrócono do głównych problemów jak obustronny handel, sprawy wizowe i program *PdM*. J. M. Barroso optymistycznie stwierdził, że członkostwo Rosji w WTO „w 2011 r. jest teraz bardzo realną perspektywą”⁴⁸. W raporcie na temat postępów *PdM* wyłoniono najważniejsze pola kooperacji odnotowując „z satysfakcją przyspieszenie współpracy opartej na wspólnych przestrzeniach i wzajemnych korzyściach (...)”⁴⁹. Trzy dni później (10 grudnia 2010 r.) były już minister F.-W. Steinmeier, zaproszony został do Jekaterynburga na uroczystość wręczenia mu honorowego doktoratu tamtejszego uniwersytetu. Nawiązał wówczas ponownie do swojej koncepcji niemiecko-rosyjskiego Partnerstwa dla Modernizacji, uzasadniając ten program także europejskimi akcentami. W referacie zatytułowanym „Co jest do zrobienia. Niemiecko-rosyjskie partnerstwo modernizacyjne – od wizji do rzeczywistości” (*Was zu tun ist! Die deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft – von der Vision zur Wirklichkeit*) wyrażał przekonanie, że nowoczesna Rosja opowiada się za swymi „europejskimi korzeniami, za równoprawnym part-

⁴⁷ B. Koszel, *Partnerschaft für die Modernisierung mit Russland: misslungene Initiative Deutschlands und der Europäischen Union*, [w:] *Die Europäische Union und Russland. Krisenursachen und Kooperationswege*, hrsg. J. Franzke, B. Koszel, A. Kinyakin, Potsdam 2016, s. 24–25.

⁴⁸ José Manuel Durão Barroso, *President of the European Commission Statement by President Barroso following the EU-Russia Summit Joint press conference with Herman Van Rompuy, President of the European Council and Dmitry Medvedev, President of Russia*, Brussels, 7.10.2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/734>.

⁴⁹ *Progress report agreed by the coordinators of the EU-Russia Partnership for Modernisation for information to the EU-Russia Summit of 7. December 2010*, http://eeas.europa.eu/russia/docs/eu_russia_progress_report_2010_en.pdf.

nerstwem z Europą dla wspólnej przyszłości”, a państwa UE nie tylko dzielą z Rosją „wspólną przeszłość, ale mają i przed sobą wspólną przyszłość”⁵⁰.

W założeniach niemieckich polityków rok 2011 miał być przełomowy dla rozwoju PdM i pogłębienia współpracy Niemiec i UE z Rosją w różnych obszarach, zwłaszcza gospodarki i bezpieczeństwa. 9 lutego 2011 r. minister obrony Federacji Rosyjskiej Anatolij Sierdiukow z niemieckim koncernem Rheinmetall podpisał umowę o budowie nowoczesnego wojskowego centrum szkoleniowego w miejscowości Mulino, niedaleko Niżnego Nowogrodu. Budowany przez niemiecki koncern ośrodek szkoleniowy miał dysponować najnowocześniejszym wyposażeniem i oprogramowaniem do symulacji działań bojowych. Warto podkreślić, że niemiecka firma była pierwszym zagranicznym koncernem dopuszczonym do budowy infrastruktury wojskowej na terenie Federacji Rosyjskiej⁵¹.

Podczas szczytu UE–Rosja w Niżnym Nowogrodzie 9–10 czerwca 2011 r. w rok po oficjalnej inauguracji PdM wyrażano urzędowy optymizm co do możliwości realizacji jego celów. Jednak odnotowany postęp był niewielki. Europejski Bank Inwestycyjny i rosyjski państwowy Wnieszekonombank podpisały jedynie memorandum o wzajemnej intencji możliwości sfinansowania (po do 500 mln euro każda ze stron) projektów wpisujących się w ten program. Z zadowoleniem natomiast odnotowano zbliżanie stanowisk w odniesieniu do najpoważniejszych konfliktów w przestrzeni euroazjatyckiej⁵². Także w kilka tygodni później (18–19 lipca 2011 r.) na niemiecko-rosyjskich konsultacjach międzyrządowych panowała atmosfera zadowolenia, choć pomimo podpisania kilkunastu szczegółowych porozumień można było odnieść wrażenie, że obie strony nie do końca czuły satysfakcję z dotychczasowych osiągnięć. Z rosyjskiego punktu widzenia nadal niezrealizowany pozostawał zamiar wkroczenia na niemiecki rynek elektroenergetyczny czy też likwidacji obowiązku wizowego, RFN z kolei mogła czuć niedosyt z dotychczasowych osiągnięć Partnerstwa dla Modernizacji, sprowadzającego się w zasadzie do partnerstwa surowcowego. Mimo to Berlin, deklarujący od niedawna chęć odejścia od energetyki jądrowej do 2022 r., powściągliwie podszedł chociażby do rosyjskiej propozycji budowy trzeciej nitki gazociągu północnego, unikając otwartych deklaracji mogących sugerować umocnienie Rosji w roli głównego partnera energetycznego Niemiec⁵³.

⁵⁰ Rede Frank Walter Steinmeier in Jekaterinburg, „Russland-Aktuell”, 11.12.2010, http://www.aktuell.ru/russland/kommentar/doku_rede_frank_walter_steinmeiers_in_jekaterinburg_500.html.

⁵¹ L. Sykulski, *Od Trójkąta Kaliningradzkiego do Związku Europy. Integracja od Lizbony po Władywostok – wyzwanie XXI wieku*, „Geopolityka” 2011, nr 3, s. 4.

⁵² *Impas w rosyjsko-unijnym relacjach trwa*, „Tydzień na Wschodzie”, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie>.

⁵³ M.M. Kosman, *Główne przestrzenie współpracy Unii Europejskiej z Rosją od schyłku XX wieku. Perspektywa niemiecka Unia Europejska w dwa lata od wejścia w życie Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 136; J. Gotkowska, *Niemiecko-rosyjskie konsultacje międzyrządowe – przerost formy nad treścią?*, „Tydzień na Wschodzie” nr 24 (184), 27.07.2011, s. 5–7.

Demonstracją przyjaźni niemiecko-rosyjskiej było uroczyste otwarcie w listopadzie 2011 r. Gazociągu Północnego. Z udziałem 500 zaproszonych gości, w tym przywódców Niemiec, Rosji, Francji i Holandii odkręcono symboliczny kurek pierwszej nitki podmorskiego gazociągu w jego końcowym terminalu w niemieckim Lubminie. Przebiegającym pod Bałtykiem gazociągiem o długości 1224 km rosyjski gaz popłynął bezpośrednio do Niemiec, a stamtąd dalej na południe rurociągiem OPAL. Kosztujący 7,4 mld euro *Nord Stream* docelowo miał mieć przepustowość 55 mld metrów sześciennych surowca rocznie, co wystarczało na zaopatrzenie 26 mln gospodarstw domowych⁵⁴.

W październiku 2011 r. dość niespodziewanie to premier W. Putin a nie prezydent D. Miedwiediew ujawnił projekt budowy unii eurazjatyckiej złożonej z Kazachstanu, Białorusi i Kirgistanu, której pierwszym krokiem było utworzenie Eurazjatyckiej Przestrzeni Gospodarczej (weszła w życie 1 stycznia 2012 r.). W Niemczech odczytano to z jednej strony jako próbę utworzenia konkurencyjnego wobec Unii Europejskiej ugrupowania i utrwalenia dominacji rosyjskiej w tej części świata⁵⁵, a z drugiej jako wyraz niezadowolenia Rosji z osiągniętego pułapu współpracy z Unią Europejską. W tej sytuacji w Berlinie postanowiono uaktywnić całą Unię Europejską na rzecz *PdM*. Wychodzono z założenia, że skoordynowany wysiłek Komisji Europejskiej i państw członkowskich przyniesie lepsze efekty i jednocześnie oddali zarzuty o monopolizowanie przez RFN kontaktów z Rosją.

Nową taktykę Niemiec najlepiej uzewnętrzniał wspólny list ministra G. Westerwelle i polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego z 8 listopada 2011 r. do C. Ashton, gdzie obaj dyplomaci nakreślili założenia i cele nowego podejścia do Rosji. Jego fundamentami miały być „konstruktywne zaangażowanie i odpowiedzialność”. Według ministrów, w ostatnich latach obie strony wykazały, że polityka „resetu” i otwartość stanowią realną perspektywę dla stosunków dwustronnych. Natomiast nowe globalne wyzwania – skuteczna współpraca wielostronna, w tym w ramach G20, ochrona środowiska i klimatu, rywalizacja ze wschodzącymi potęgami, przeciwdziałanie dalszej destabilizacji Bliskiego Wschodu – także w dziedzinie bezpieczeństwa (przyszłość Afganistanu, przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, zapobieganie regionalnym kryzysom w Afryce i we wspólnym sąsiedztwie oraz walka z terroryzmem) dają podstawy do zbudowania przez Unię i Rosję partnerstwa. Jak podkreślono

dwustronne strategiczne partnerstwo może przyczynić się do bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim i poza nim. Dlatego też w naszym interesie jest głębsza, oparta na wzajem-

⁵⁴ *Gazociąg Północny (Nord Stream) został dziś oddany do użytku*, „Gazeta Wyborcza”, 8.11.2011; *Nord-Stream-Pipeline eröffnet*, „Die Zeit”, 8.11.2011; *Ostsee-Pipeline nach Westeuropa eröffnet*, „Die Welt”, 8.11.2011.

⁵⁵ A. Dmitrieva, *Die EU-Russland-Beziehungen: eine Ausweitung innenpolitischer Interessen?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6, s. 85. Por. A. Kynyakin, *The Euroasian Economic Union as an Integration Project*, [w:] *The European Union and Russia. Causes of the Crisis and Potential for Cooperation*, eds. J. Franzke, B. Koszel, A. Kynyakin, Potsdam 2016, s. 49–76.

nym zaufaniu, współpraca w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, np. poprzez wzmożoną, praktyczną współpracę w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁵⁶.

Przed kolejnym szczytem UE–Rosja, zaplanowanym na 15 grudnia 2011 r. Parlament Europejski wydał rezolucję, że Moskwa jest jednym z najważniejszych partnerów Unii Europejskiej, jeśli chodzi o nawiązywanie strategicznej współpracy, mającym nie tylko wspólne interesy gospodarcze i handlowe, ale także ten sam cel, jakim jest ścisła współpraca na arenie światowej. Wezwał do przyspieszenia negocjacji w sprawie nowej umowy o partnerstwie i współpracy i wzmocnienia wysiłków na rzecz zacieśnienia Partnerstwa dla Modernizacji. Wyraził przekonanie, że *PdM* będzie

wsparciem dla reform i nada nowy impuls stosunkom między UE a Rosją oraz pozwoli rozwinąć korzystną dla obu stron współpracę w dziedzinie handlu, gospodarki i bezpieczeństwa energetycznego, przyczyniając się jednocześnie do naprawy gospodarki światowej.

Jednocześnie wyrażono oczekiwanie, aby partnerstwu towarzyszył ambitny proces reform wewnętrznych obejmujących umocnienie instytucji demokratycznych i niezawodnego systemu prawnego. Parlament Europejski kładł duży nacisk na utrzymanie standardów demokratycznych przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi w Rosji w marcu 2012 r.⁵⁷

Wspomniany szczyt Rosja–UE w Brukseli uznany został przez obie strony za sukces. Uzgodniono akcesję Rosji do WTO i porozumienie w sprawie wprowadzenia ruchu bezwizowego. Rosja miała otrzymać status pełnego członka WTO po zakończeniu wszystkich procedur związanych z przystąpieniem, co nastąpiło latem 2012 r.⁵⁸. Unijni przywódcy uważali, że członkostwo Rosji w WTO będzie mieć korzystny wpływ na przyspieszenie prowadzonych aktualnie negocjacji w sprawie nowego porozumienia *PCA*. Postanowiono także o zainicjowaniu negocjacji w sprawie umowy o zniesieniu obowiązku wizowego w przypadku pobytu krótkotrwałego. Jednocześnie nie pozostawiono wątpliwości, że Rosja musi podjąć działania obejmujące wprowadzenie paszportów biometrycznych, walkę z nielegalną imigracją, zarządzanie granicami, kooperować w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, gdzie priorytet przyznawano współpracy sądowej, obejmujące walkę z międzynarodową przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i korupcją.

⁵⁶ *Wspólny list Ministrów Spraw Zagranicznych Polski i Niemiec: Radosława Sikorskiego i Guido Westerwelle o stosunkach UE–Rosja*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 17.11.2011, <http://www.msz.gov.pl/index.php?document=46734>. Por. *Polska i Niemcy ustawiają Unię wobec Rosji*, „Gazeta Wyborcza”, 12.11.2011.

⁵⁷ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zbliżającego się szczytu UE–Rosja, który odbędzie się w dniu 15 grudnia 2011 r., oraz wyników wyborów do Dumy z dnia 4 grudnia 2011 r.*, Parlament Europejski, 13.12.2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P7-RC-2011-0693&language=PL>.

⁵⁸ *Rosja w WTO. Władimir Putin ratyfikował umowę*, „Gazeta Wyborcza”, 21.07.2012. Por. W. Lorenz, T. Serwetnyk, *WTO otwarte dla Rosji*, „Rzeczpospolita”, 3.11.2011.

Przywódcy UE i Rosji z zadowoleniem odnieśli się także do rozszerzenia obszaru stosowania unijnego rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego na całe terytorium obwodu kaliningradzkiego. Dzięki niemu mieszkańcy całego obwodu kaliningradzkiego i osoby zamieszkujące określony obszar przygraniczny po stronie polskiej miały uzyskać możliwość pobytu na terytorium sąsiedniego państwa na podstawie specjalnych zezwoleń, które są równoważne płatnej czasowej wizie wielokrotnego wjazdu. Rozwiązanie takie oznaczało duże ułatwienie dla mieszkańców tych regionów⁵⁹.

Zdecydowanie na wyrost na szczycie podkreślano, że PdM „zostało w pełni wdrożone”. Przy czym zasygnalizowano Rosjanom, że nie może ograniczyć się ono tylko do sfery technologicznej, ale objąć rządy prawa, ochrony praw obywateli oraz wyrównane szanse dla przedsiębiorstw. Działania modernizacyjne określono w ramach czterech szczegółowych uzgodnionych wcześniej wspólnych przestrzeni (gospodarka; wolność, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości; bezpieczeństwo zewnętrzne; badania, edukacja i kultura)⁶⁰.

Pomimo apeli i nawoływań ze strony ze strony Parlamentu Europejskiego i wybitnych polityków unijnych wybory prezydenckie w Rosji w marcu 2012 r. odbyły się z góry założonym harmonogramem i W. Putin wybrany został już w pierwszej turze na prezydenta Rosji (63,7% głosów). Naciąganie demokratycznych procedur, ignorowanie i tłamszenie opozycji wywołały zaniepokojenie w Brukseli, choć we wszystkich państwach unijnych spodziewano się takiego scenariusza. Koordynator niemieckiego MSZ ds. współpracy z Rosją i rządu ds. kontaktów pomiędzy obu społeczeństwami, chadecki polityk Andreas Schockenhoff, który od powołania na to stanowisko w marcu 2010 r., przeszedł znamiennej ewolucję od sympatyka Rosji, do przeciwnika panującego tam systemu politycznego oświadczył, że przebieg wyborów w Rosji daje powody do

poważnego zaniepokojenia rozwojem tego kraju, a rosyjscy przywódcy nie wykorzystali szansy, aby przez uczciwe i przejrzyste wybory przeciwdziałać rosnącej przepaści między państwem a społeczeństwem⁶¹.

Obserwatorka wyborów deputowana do Bundestagu z ramienia Partii Zielonych Marieluise Beck uważała, że z pozoru do przebiegu wyborów nie można było mieć żadnych zastrzeżeń, podobnie jak zresztą było w NRD za czasów Honeckera. Wtórzący jej partyjny kolega Volker Beck apelował, aby nie spieszyć się z gratulacjami dla Putina. Wspominano, że niezależni obserwatorzy odnotowali ok 2000

⁵⁹ Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym weszła w życie 27.07.2012 r. Zob. *Kaliningrad bez wiz. Od dziś swobodniejszy ruch pomiędzy Polską a Rosją*, „Gazeta Wyborcza”, 27.07.2012.

⁶⁰ *UE-Rosja: owočný szczyt*, Rada Europejska. [http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-and-russia-the-summit-of-results-\(1\)?lang=pl](http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-and-russia-the-summit-of-results-(1)?lang=pl).

⁶¹ *Merkels Russland-Beauftragter stellt sich gegen Kreml*, „Die Welt”, 12.11.2012; *Andreas Schockenhoff: „Putin setzt auf Repression”*, „Der Tagesspiegel”, 10.10.2012.

(niektóre źródła podawały 5000) naruszeń i nagminną praktyką było wielokrotne oddawanie głosów⁶².

Zamiana ról pomiędzy W. Putinem i D. Miedwiediewem 2008 r., która z punktu widzenia Kremla była czysto technicznym zabiegiem, mającym umożliwić Putinowi ponowne objęcie władzy w 2012 r. przez poważną część elit niemieckich potraktowana została poważnie. Z Miedwiediewem wiązano duże nadzieje na demokratyczne przeobrażenia w Rosji i zacieśnienie relacji z Niemcami. Kiedy Putin przyznał na konferencji prasowej, że wszystko było z góry ukartowane, Merkel – jak pisał S. Kornelius – „poczuła się oszukana”, gdyż wcześniej była zbyt pozytywnie do nowej prezydentury nastawiona⁶³. Nie zmieniło to jednak generalnych założeń polityki niemieckiej wobec Rosji. Krytykowano autorytarne metody sprawowania władzy w Rosji, ale z drugiej strony obowiązywała formuła „strategicznego partnerstwa”, która sprowadzała się do dbania o niemieckie interesy gospodarcze w Rosji. Nad fałszerstwami wyborczymi w Rosji Niemcy przeszli do porządku dziennego i podczas inauguracyjnej wizyty prezydenta W. Putina w Berlinie 1 czerwca 2012 r. obie strony unikały dyskusji na temat sytuacji wewnętrznej w Rosji i skupiono się na dynamicznie rozwijającej współpracy gospodarczej⁶⁴.

Meanders German policy towards Russia during the presidency of D. Medvedev

In the opinion of the author of the article, Germany tied serious hopes for deep economic reforms, liberalization and democratization of Russia under Medvedev (2008–2014). The Partnership for Modernization program was the instrument of German policy to which the European Union was incorporated. He did not fulfill his hopes in the economic and political sphere. In Germany, the controlled democracy of the tandem Medvedev / Putin has been criticized. However, the first was the formula of a “strategic partnership” that was about taking care of German economic interests in Russia.

Key words: Germany–Russia – presidency of D. Medvedev

Meandry polityki niemieckiej wobec Rosji w okresie rządów prezydenta Dmitrija Miedwiediewa (2008–2014)

W opinii autora artykułu, Niemcy wiązały poważne nadzieje na głębokie reformy gospodarcze, liberalizację i demokratyzację Rosji pod rządami D. Miedwiediewa (2008–2014). Instrumentem polityki niemieckiej, do którego włączono Unię Europejską był program Partnerstwa dla Modernizacji. Nie spełnił on pokładanych w nim nadziei w sferze gospodarczej i politycznej. W Niemczech krytykowano sterowaną demokrację tandemu Miedwiediew/Putin. Jednakże w pierwszej kolejności obowiązywała formuła „strategicznego partnerstwa”, która sprowadzała się do dbania o niemieckie interesy gospodarcze w Rosji.

Słowa kluczowe: Niemcy–Rosja – prezydentura D. Miedwiediewa

⁶² „*Das ist keine Wahl, das ist eine Imitation*”, „Der Spiegel”, 4.03.2012; *Wladimir Putin gewinnt mit deutlicher Mehrheit*, „Die Zeit”, 4.02.2012.

⁶³ S. Kornelius, *op. cit.*, s. 205.

⁶⁴ M. Sattar, *Besuch in Berlin Berlin und Moskau wollen Wirtschaftsbeziehungen intensivieren*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 1.06.2012.

Marek Czajkowski

dr hab, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

AKTUALNA POLITYKA ZAGRANICZNA FEDERACJI ROSYJSKIEJ A UNIA EUROPEJSKA – PODSTAWOWE ZAGADNIENIA

Wprowadzenie

Współczesny system międzynarodowy charakteryzuje się powszechnością zjawisk kryzysowych o charakterze politycznym, ekonomicznym i społecznym, występujących zarówno w wymiarze globalnym, jak też i w poszczególnych regionach. Federacja Rosyjska jest jednym z przykładów ostrego i pogłębiającego się ekonomiczno-społecznego kryzysu wewnętrznego, silnie uwarunkowanego przez zjawiska polityczne. Konsekwencje rozwijających się obecnie procesów prowadzić mogą nawet do dalszego osłabienia państwa i ewentualnie jego destabilizacji, zważywszy na strukturalną chwiejność systemu politycznego. Przyczynić się to może także do zwiększenia i tak wysokiego potencjału niestabilności systemu międzynarodowego¹. Artykuł odwołuje się do pewnych aspektów zewnętrznego wymiaru tego kryzysu, nie ma w nim zatem miejsca na omówienie wszystkich jego przejawów, choć przedstawienie szerszego tła gospodarczo-społeczno-politycznego zjawisk, które omówimy byłoby zapewne pożyteczne. Na szczęście nie jest to konieczne, ponieważ są to sprawy znane, dobrze rozpoznane i często podejmowane w literaturze przedmiotu².

¹ R.D. Kaplan, *Eurasia Coming Anarchy*, „Foreign Affairs”, March/April 2016, s. 33–41.

² Por. np.: *Assessing Russia's Power: A Report*, eds. N. Kuhr, V. Feklyunin, Newcastle University, 2017; G. Pavlovsky, *Russian Politics under Putin*, „Foreign Affairs”, May/June 2016,

Pomimo wyraźnych znamion wewnętrznego kryzysu często uważa się, że Rosja jest państwem, które bardzo skutecznie nawiguje poprzez globalny chaos, zwiększając swe możliwości międzynarodowego oddziaływania i rozszerzając wpływy dzięki zręcznej i konsekwentnej polityce zagranicznej. Zdecydowane przywództwo Władimira Putina bywa nawet przedstawiane jako swego rodzaju remedium na problemy współczesnego państwa – szczególną fascynację rosyjskim prezydentem widać w zachodnich kręgach populistycznych, nawołujących do powrotu silnego, zdecydowanego walczącego o swe interesy państwa narodowego. Autor niniejszego tekstu stoi jednak na stanowisku, także dość powszechnym, że Rosja prowadzi politykę zagraniczną w przeważającej mierze podporządkowaną strategii zachowania władzy przez obecnie rządzącą ekipę. W efekcie jest ona reaktywna i pozbawiona długoterminowych kalkulacji w kategoriach interesu narodowo-państwowego. Prowadzi to do podejmowania wielu działań w istocie rzeczy dysfunkcyjnych w odniesieniu do interesów państwa, szczególnie gospodarczych, oraz interesów społeczeństwa rozumianych przede wszystkim jako zapewnienie mu warunków do rozwoju zamożności i samorealizacji.

Głównym przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu jest zatem relacja pomiędzy kryzysem w Rosji, a polityką zagraniczną tego państwa, czyli próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób negatywne zjawiska wewnętrzne oddziałują na stan rosyjskich relacji zewnętrznych. Będziemy zatem poszukiwać źródeł rosyjskiej polityki zagranicznej, starając się oddać je możliwie kompletnie choć z konieczności bardzo ogólnie. Zwrócimy także uwagę na główne jej charakterystyczne cechy i przejawy, a następnie zajmiemy się nieco bardziej szczegółowo pytaniem, w jaki sposób zidentyfikowane czynniki sprawcze rosyjskiej polityki zagranicznej wpływają na jej obecną politykę wobec Unii Europejskiej.

Wydaje się, że z punktu widzenia założeń merytorycznych niniejszego tomu tego typu syntetyczne ujęcie uznać należy za jak najbardziej wartościowe. Rosja jest przecież jednym z głównych sąsiadów Europy, a zatem jej stan, realizowana polityka i perspektywy rozwoju to ważne determinanty wszystkich procesów europejskich³.

s. 10–17; S. Guriev, *Russia's Constrained Economy*, „Foreign Affairs”, May/June 2016, s. 18–22; P. Rutland, *Back to the Future: Economic Retrenchment in Russia*, „Russian Analytical Digest”, No. 180, CSS ETH Zurich, 23.03.2016, s. 2–6, <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD180.pdf>; J. Perović, *Will Putin Survive 2016? Oil Price Collapse and Russia's Stability*, „Russian Analytical Digest”, No. 180, CSS ETH Zurich, 23.03.2016, s. 7–13, <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD180.pdf>.

³ Autor poruszał te kwestie kilkakrotnie w ostatnich latach i praca ta jest w pewnym sensie kontynuacją i uzupełnieniem dotychczasowych rozważań. M. Czajkowski, *Kremlin's Survival Strategy – the International Dimension*, [w:] *A Transatlantic or European Perspective of World Affairs*, (Madrid), red. A. Podraza [w druku]; idem, Rola operacji syryjskiej w polityce Kremla, [w:] I Jagiellońska Konferencja Bezpieczeństwa, materiały pokonferencyjne [w druku]; idem, *Rola operacji syryjskiej w polityce Kremla*, [w:] I Jagiellońska Konferencja Bezpieczeństwa, materiały pokonferencyjne [w druku].

Istota aktualnej strategii politycznej władz FR

Planowanie i realizowanie działań na rzecz przedłużenia swojej władzy jest elementem strategii politycznej każdego rządu w każdym państwie i w każdym czasie. W zależności od charakterystycznych cech ustroju, od kultury politycznej oraz szczegółowych zapatrywań i doktryn, jakim hołdują konkretne ekipy, podejmowane są w tym celu bardzo różnorodne działania. Ich kategoryzacja nie mieści się w ramach niniejszej pracy, chcemy jedynie zwrócić uwagę, że stwierdzenie, iż obecna kremlowska ekipa działa na rzecz zachowania swojej władzy nie jest niczym dziwnym ani współcześnie, ani w wymiarze historycznym. Wskazując na określone cechy charakterystyczne obecnej strategii władz rosyjskich próbujemy oddać jej specyfikę, a nie wykazać nienormalność tego zachowania jako takiego. Inna rzecz, że jest ono, co także łatwo wykazać analizując następstwa wewnętrzne, wysoce dysfunkcjonalne w stosunku do interesu państwa i społeczeństwa, co wynika właśnie ze specyficznych cech rosyjskiego ustroju politycznego i kultury sprawowania władzy – ten wątek jednak nie będzie szczegółowo poruszany z przyczyn wspomnianych powyżej.

Obecnie realizowana strategia utrzymania władzy przez ekipę na Kremlu wynika z wyczerpania się poprzedniej, która z powodzeniem była realizowana w pierwszej dekadzie XXI wieku. W związku z tym punktem wyjścia do rozważań musi być krótkie przypomnienie tego, co często nazywa się *Putin's Consensus*.

Lata dziewięćdziesiąte były dla Rosji i Rosjan czasem upadku i beznadziei tym dotkliwszej, że kryzys nadszedł po kilku dekadach sukcesywnej poprawy warunków życia. Kiedy w końcu lat osiemdziesiątych model radziecki ostatecznie zbankrutował nie pojawiło się nic, co dawałoby społeczeństwu czytelną perspektywę wznowienia rozwoju. Wręcz przeciwnie, szereg zjawisk społecznych, politycznych i nade wszystko ekonomicznych napawało niepokojem i powodowało społeczne frustracje. W takich warunkach w 1999 roku pojawił się na scenie politycznej Władimir Putin, powszechnie postrzegany jako osoba spoza establishmentu, człowiek ponadto względnie młody i emanujący siłą, zdecydowaniem oraz pewnością siebie. Jego wizja rozwoju kraju i przywrócenia narodowi należnego statusu materialnego, a państwu właściwego miejsca w świecie była prosta, czytelna i wyraziście „sprzedana” społeczeństwu przez sprawny aparat propagandowy, ze znanym „flagowym” tekstem autorstwa samego Putina *Rosja na granicy tysiąclecia*⁴, opublikowanym w przeddzień przejścia przezeń obowiązków prezydenta w zastępstwie ustępującego Borysa Jelcyna.

Obietnice nowego przywódcy wkrótce zaczęły się materializować, wzrost gospodarczy szybko osiągnął takie tempo, że poprawa statusu materialnego społeczeństwa następowała w bardzo widoczny sposób, z roku na rok. Wywołało to nie tylko społeczny entuzjazm, ale także coraz powszechniejsze w świecie przekonanie

⁴ В. Путин, *Россия на рубеже тысячелетий*, „Независимая газета”, nr 245 (2061), 30.12.1999, http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html [dostęp: 10.05.2017].

o nieuchronnym powrocie Rosji na pozycję supermocarstwa, już nie tylko w kategoriach posiadanej broni jądrowej, ale także w ujęciu ekonomicznym i politycznym. Ten wyraźny wzrost prestiżu i statusu międzynarodowego znacząco wzmacniał poczucie zadowolenia społeczeństwa, które przywykło, niejako „od zawsze”, do przeświadczenia o wyjątkowości oraz potędze swego państwa. To przekonanie, rzecz bardzo istotna, nie tylko miało postawę, ale także było od wieków pieczęcią podtrzymywane przez kolejne władze, jako istotny element legitymizacyjny.

Równolegle postępowała szybka transformacja ustrojowa, polegająca na wzmocnieniu władzy, ale nie tylko w celu jej racjonalizacji i uczynienia skuteczną – słabość państwa była jedną z ważnych cech kryzysu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. *Kontrtransformacja* w Rosji pod przewodnictwem prezydenta Putina prowadzona była także w kierunku ograniczenia swobód politycznych i likwidacji konkurencji, która mogłaby zagrozić swobodzie sprawowania władzy przez Kreml. I tak osłabiono, a później *de facto* zlikwidowano federalizm i samodzielność struktur lokalnych, podporządkowano władzy wykonawczej parlament i inne instytucje centralne, równocześnie przejmując kontrolę nad większością środków masowego przekazu. W ramach tego procesu nastąpiło podporządkowanie lub usunięcie bądź uciśnienie wielu osób lub grup, które mogłyby stanowić konkurencję dla ośrodka kremłowskiego⁵.

Tym sposobem w Rosji zachodziły dwa równoległe procesy, które wzajemnie uzupełniały się tworząc oś tego co nazywamy *Putin's Consensus*. Z jednej strony dokonywał się szybki wzrost gospodarczy, przekładający się na przyrost zamożności społeczeństwa i roli międzynarodowej państwa. Z drugiej zaś, nastąpił demontaż i tak słabych, relatywnie niewydolnych instytucji porządku demokratycznego na rzecz *de facto* dyktatury. Konsensus polegał na tym, że społeczeństwo i elity rosyjskie zaakceptowały oba te procesy, godząc się na likwidację demokracji kojarzonej z biedą i dysfunkcją państwa na rzecz autokracji, nie tylko dobrze znanej i przez to dającej poczucie bezpieczeństwa, ale także przynoszącej szybko rosnący, wydawało się dany raz na zawsze dobrobyt oraz poczucie dumy z własnego państwa, zastępujące wcześniejsze biedę, wstyd i frustrację.

Jednak układ ten, skutkujący autentycznym poparciem dla wszechwładzy Władimira Putina, nie był stabilny od samego początku i to zarówno w wymiarze politycznym, jak też i przede wszystkim gospodarczym, co zresztą przez długi czas było niezbyt wyraźnie dostrzegane w świecie⁶, gdzie powszechne było przekonanie o autentycznym sukcesie, na który Rosja jest wręcz skazana biorąc pod uwagę jej potencjał. W sensie politycznym, stworzenie układu spersonalizowanego, opartego na charyzmie przywódcy i legitymizowanego przez niego osobiście,

⁵ Por. np.: M. Lipman, *How Putin Silences Dissent*, „Foreign Affairs”, May/June 2016, s. 38–46.

⁶ Autor niniejszego artykułu zaliczał się do stosunkowo nielicznych sceptyków co do realności rosyjskiego „cudu”, por. np.: M. Czajkowski, *Russia's Place in the World – Aspirations and Reality*, „The International Affairs Review” 2006, No. 1 (153), s. 109–120.

jest z natury rzeczy niestabilne, czego na gruncie nauk politycznych nie trzeba szczegółowo dowodzić, wspomniemy więc króciutko o paru zaledwie kwestiach. Jednym z podstawowych czynników niestabilności spersonalizowanego układu politycznego jest konieczność jego ręcznego sterowania, utrudniająca władzy skupienie się na długofalowych celach i racjonalizacji procesów politycznych i gospodarczych. Ponadto likwidacja a następnie powstrzymywanie odrodzenia się opozycji wymaga silnego mechanizmu kontroli wewnętrznej, którego funkcjonowanie odbywa się nie bez kosztów. Nie wnikając w omówione w innych publikacjach szczegóły⁷, koszty te oznaczają przede wszystkim petryfikację nieudolnego, nacechowanego endemiczną korupcją systemu sprawowania władzy, kumulowanie negatywnych zjawisk w gospodarce, a także narastanie społecznej frustracji i postaw wycofania.

W wymiarze gospodarczym, niestabilność rosyjskiego „sukcesu” sprowadzała się głównie do tego, że nie miał on wiele wspólnego z działalnością ekipy Putina. Procesy, które decydowały o szybkim wzroście gospodarczym były zupełnie niezależne, z najważniejszych można wymienić trzy:

- po kryzysie finansowym w Rosji w 1998 roku rząd Jewgienija Primakowa dokonał szeregu reform gospodarczych racjonalizujących do pewnego stopnia schedę po ZSRR, co przyczyniło się między innymi do ułatwienia działalności gospodarczej i relatywnego uzdrowienia budżetu,
- wspomniany kryzys finansowy miał także swoją dobrą stronę, ponieważ dramatyczny upadek rubla spowodował znaczący wzrost popytu na dobra produkowane w kraju a to z kolei znacząco wzmocniło przedsiębiorstwa,
- i wreszcie, od 1999 roku zaznaczył się szybki i trwały wzrost cen węglodorów kopalnych, które Rosja eksportuje w znacznej ilości, co z kolei, przy korzystnym, niskim kursie rubla, spowodowało szybki wzrost możliwości finansowych państwa na arenie wewnętrznej, zarówno jako inwestora jak też i przez umożliwienie zmniejszenia obciążenia podatkowego ludności i przedsiębiorstw.

Wszystkie te czynniki wpłynęły znacząco na wzrost popytu wewnętrznego, który stał się głównym motorem wzrostu gospodarczego w Rosji. Jednak żaden z wymienionych, fundamentalnych procesów ekonomicznych nie zależał od ekipy Putina, a zatem nie była ona w stanie podtrzymać ich oddziaływania na gospodarkę, kiedy źródła wzrostu wyczerpały się w ramach istniejących warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Jedynym istotnym osiągnięciem ekonomicznym ekipy Putina było skuteczne i sprawne wykorzystanie pojawiających się możliwości; stworzenie skutecznego mechanizmu ściągania „renty surowcowej” na rzecz państwa, a następnie rozdysponowywania jej. Tym sposobem jednak Rosja uzależniła się od wydobywania i eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego, a jej gospodarka stała się zakładnikiem światowych cen tych surowców.

⁷ Por. np.: M. Czajkowski, *Kremlin's Survival...*, op. cit.

Putin's Consensus dawał kremlowskiej ekipie bardzo silną legitymizację władzy, ponieważ wiązał dobrobyt i poczucie wartości społeczeństwa z osobą lidera, który miał wszelkie cechy osobistej charyzmy, umiejętnie eksponowane przez propagandę. Jednak już kryzys gospodarczy lat 2008/2009 stanowił ostrzeżenie, że ekonomiczne podstawy tego układu nie są stabilne. Nie mógł on jednak ulec zmianom, które racjonalizowałyby gospodarkę skonfrontowaną ze spadającymi cenami surowców i hamującym popytem wewnętrznym, ponieważ zmiany te podważyłyby polityczną stabilność ekipy. Konieczne reformy strukturalne jak również racjonalizacja prawa oraz istotne ograniczenie skali zawłaszczania państwa przez aparat administracyjny doprowadziłyby nieuchronnie do wzmocnienia systemu reprezentacyjnego oraz odtworzenia, przynajmniej w pewnym zakresie, swobody informacyjnej oraz konkurencji politycznej. Próba sanacji gospodarczej mogłaby skończyć się swoistą *glasnostią 2.0*, która naruszyłaby istniejący układ polityczny. Taka, w każdym razie była percepcja ewoluującej sytuacji wewnętrznej przez władze, w szczególności wobec doświadczeń kolorowych rewolucji na obszarze poradzieckim. Leon Aron kwituje tę sytuację następująco:

Reformy instytucjonalne konieczne dla ożywienia inwestycji były – i są – poza dyskusją: osobistym i politycznym koszmarem Putina jest gorbaczowowska *pieriestorjka*: liberalne reformy ekonomiczne, które przekształciły się w kryzys polityczny.

Zamiast tego, w 2012 roku Putin podjął najistotniejszą decyzję swego politycznego życia. Rozpoczął zmianę podstaw legitymizacji swojej władzy od rozwoju ekonomicznego do tego, co czołowy rosyjski socjolog polityki Igor Klamkin nazywa „zmilitaryzowanym patriotyzmem”⁸.

Putin nie wiedząc, w jaki sposób poradzić sobie z narastającym kryzysem gospodarczym i społecznym⁹, stał się zakładnikiem systemu jaki stworzył – nie może doprowadzić do jego sanacji, ponieważ najpewniej odbyłoby się to kosztem jego władzy. Dlatego sięgnięto po nowy model legitymizacji, tym razem w kierunku procesów zewnętrznych, przede wszystkim w celu podsycenia poczucia zagrożenia w społeczeństwie. Polityka zagraniczna, szczególnie w wymiarze bezpieczeństwa stała się zatem służebna wobec strategii przetrwania ekipy rządzącej, bez względu na to, ile szkody wyrządza Rosji w ujęciu bieżących wskaźników ekonomicznych oraz utraconych szans rozwojowych. W chwili, kiedy oparty na sukcesie gospodarczym *Putin's Consensus* wyczerpał się, skierowano uwagę społeczeństwa na realne oraz wyolbrzymione, a także sztucznie wykreowane zagrożenia, aby wykorzystać legitymizacyjny efekt skupienia zaniepokojonego narodu dookoła silnego przywództwa, oferującego mu bezpieczeństwo.

⁸ L. Aron, *Changing Putin's Mind*, „Foreign Affairs”, 15.12.2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-12-15/changing-putin-s-mind> [dostęp: 16.12.2016].

⁹ П. Орехин, *Повестка для Путина*, „Газета.Ру”, 13.03.2016.

Główne cechy charakterystyczne obecnej polityki zagranicznej Rosji

Dochodzimy w ten sposób do źródeł obecnej polityki zagranicznej Rosji, których upatrujemy głównie w strategii przetrwania władz bez względu na koszty dla Rosji jako państwa i dla rosyjskiego społeczeństwa. W pewnym sensie nawet można powiedzieć, że koszty które społeczeństwo ponosi są funkcjonalne dla całej strategii na zasadzie *im gorzej tym lepiej*, jak zauważył Dmitri Trenin już w marcu 2014 roku¹⁰. W efekcie, według innego wybitnego uczonego, „[d]la Rosji egzystencjalnym zagrożeniem nie jest NATO czy Zachód, lecz jej własny rząd”¹¹. Oczywiście zgadzamy się, że czynnik wewnątrzpolityczny nie jest jedynym elementem sprawczym polityki zagranicznej, są i inne komplementarnie wpływające na obecny kształt zewnętrznych relacji Rosji. Wymienimy te pozostałe czynniki na końcu niniejszego podrozdziału.

Gwoli wyjaśnienia, pojęcie *obecna polityka Rosji* odnosi się do okresu, którego cezurę można ustalić na zimę 2013/2014 w związku z wydarzeniami *Euro Majdanu* i ich następstwami. Pewnych przejawów postępującej ewolucji kursu rosyjskiej polityki zagranicznej w kierunku konfrontacji z Zachodem można jednak dopatrywać się wcześniej, już nawet z końcem pierwszej dekady XXI wieku. Do pewnego czasu były one jednak bardzo słabo zauważalne, choć wojna z Gruzją, której celem było zniszczenie europejskich aspiracji tego państwa była dla wielu czytelnym ostrzeżeniem¹². Kształtowanie się obecnego kursu rosyjskiej polityki zagranicznej to długotrwały proces, jednak przełom 2013 i 2014 roku miał dla niej szczególnie istotne znaczenie. W związku z wydarzeniami na Ukrainie, rosyjska polityka ograniczonej konfrontacji zyskała bowiem nowe, ważne uzasadnienia, nowe okazje i możliwości, radykalizowała się zatem bardzo szybko w krótkim czasie.

Zasadniczym elementem obecnej polityki zagranicznej Rosji jest zatem konfrontacja z Zachodem, która w założeniu ma być ograniczona i kontrolowana, tak aby wywoływać odpowiedni efekt wewnętrzny, który jest jej głównym celem. Kreml eskaluje więc istniejące spory i nieporozumienia oraz eksploruje nowe obszary potencjalnej konkurencji prowadząc do zaostrzania się konfliktów, starając się jednocześnie nie dopuścić do wymknięcia się ich spod kontroli. Mają one bowiem za zadanie być elementem strategii mobilizacji społeczeństwa wokół pieczołowicie kształtowanego i podsycanego poczucia egzystencjalnego zagrożenia ze strony

¹⁰ D. Trenin, *Welcome to the Cold War I*, „Foreign Policy”, 4.03.2014, <http://foreignpolicy.com/2014/03/04/welcome-to-cold-war-i> [dostęp: 5.03.2014].

¹¹ S. Kotkin, *Russia's Perpetual Geopolitics*, „Foreign Affairs”, May/June 2016, s. 7–8.

¹² Por. np.: M. Czajkowski, *Destabilizująca rola Federacji Rosyjskiej w przestrzeni porażkowej ze szczególnym uwzględnieniem konfliktu gruzińsko-rosyjskiego*, [w:] *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2009, s. 279–290.

Zachodu¹³. Przeciwnik to *nota bene* dobrze znany i w związku z tym wygodny, także i dlatego, że państwa zachodnie z USA na czele są co do zasady przewidywalne, w szczególności w związku z ich awersją do ryzyka i konfliktu – Kreml może mieć uzasadnioną nadzieję, że będzie zdolny skutecznie zarządzać sytuacją. Ważną częścią strategii tego konfliktu jest tworzenie za wszelką cenę międzynarodowego prestiżu i dowodzenie, że Rosja ma faktycznie analogiczne możliwości jak USA, które są naturalnym punktem odniesienia myślenia mocarstwowego, oraz utrudnianie im osiągania założonych celów¹⁴. Temu służy także ostra, brutalna wręcz taktyka dyplomatyczna, często świadomie stawiająca nierealistyczne żądania¹⁵ tylko po to by zostały odrzucone, oraz prowadzenie *de facto* wojny informacyjnej z Zachodem. Celem tej ostatniej jest z jednej strony społeczeństwo rosyjskie, które „urabia” się do pożądanых reakcji, a z drugiej społeczeństwa i struktury zachodnie, które próbują się wszelkimi metodami osłabić.

Fundamentalnym elementem tej strategii, jej ostatecznym celem, jest wykazanie siły państwa a nade wszystko jego przywódców. Zagrożenie i konflikty kreuje się właśnie po to, aby najpierw wywołać u społeczeństwa strach, a potem by władza mogła zademonstrować swe zdolności i umiejętności oraz zdecydowanie w obronie przestraszonej ludności. Dowodzi się tym sposobem, że przywódcy są zdolni podolać podstawowemu zadaniu, jakim jest obrona egzystencji zagrożonego narodu i to właśnie jest poszukiwana legitymizacja władzy. Społeczeństwo chętnie poddaje się więc poczuciu zagrożenia i ideologii z tym związanej, co podtrzymuje osobistą władzę Putina jako „[...] komendanta oblężonej twierdzy [...]”¹⁶. Jednocześnie wzmacnia się zaufanie do państwa jako takiego, które dzięki swym przywódcom rośnie w siłę, zwiększa swój prestiż i międzynarodową rolę.

Bez szczegółowego omawiania konkretnych wydarzeń związanych z rosyjską polityką zagraniczną można wymienić kilka jej podstawowych spraw, których realizacja wynika z omówionej powyżej strategii.

Pierwszą jest dążenie do znaczącego zwiększenia siły militarnej Rosji¹⁷, realizowane skutecznie w ostatnich kilku latach. Jeszcze na początku stulecia rosyjskie siły zbrojne były w relatywnym rozkładzie i stanowiły, poza siłami jądrowy-

¹³ Por. np.: A. Шарковский, *Запад готовится к следующему Drang nach Osten*, „Независимое военное обозрение”, 20.01.2017, http://nvo.ng.ru/gpolit/2017-01-20/1_933_west.html [dostęp: 21.01.2017].

¹⁴ O. Oilker, *Will Russia continue to play the role of spoiler?*, [w:] *2017 Global Forecast*, eds. C. Cohen, J. Gabel, Center for Strategic & International Studies, 2016, s. 24–27.

¹⁵ M. Menkiszak, *Zaporowe warunki Kremla wobec USA*, „OSW”, 14.10.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-10-04/zaporowe-warunki-kremla-wobec-usa> [dostęp: 20.05.2017].

¹⁶ A. Kolesnikov, *Russian Ideology After Crimea*, Carnegie Moscow Center, September 2015, s. 1.

¹⁷ D. Trenin, *The Revival of the Russian Military*, „Foreign Affairs”, May/June 2016, s. 23–29.

mi, bardzo mało wydolny instrument militarny¹⁸. Wielokrotnie inicjowane reformy nie dały większych rezultatów aż do końca dekady, czego przykładem była w istocie rzeczysła, zważywszy na okoliczności, skuteczność sił rosyjskich w Gruzji w 2008 roku. Jednak po tym wydarzeniu wiele lekcji odrobiono i wdrożono realne zmiany organizacyjne oraz względnie skuteczny program wymiany uzbrojenia na nowoczesne. Modernizacja trwa do dziś w relatywnie szybkim tempie, rosyjska armia wyciągnęła także wnioski z operacji na Ukrainie i w Syrii, tworząc realne, choć ograniczone możliwości operowania na stosunkowo odległych teatrach działań. Za zwiększeniem siły militarnej idzie także wzrost społecznego znaczenia sił zbrojnych i ich pozycji w społeczeństwie, co jest jednym z istotnych elementów legitymizacji władzy. Ewoluuje także doktryna wojenna, której istotną cechą jest uwzględnianie zagrożeń wewnętrznych i łączenie ich z zewnętrznymi oraz podkreślanie roli działań „nieliniowych”, w ramach których siły zbrojne są bardzo elastycznie stosowane i ich użycie łączy się z działaniami ekonomicznymi, politycznymi i informacyjnymi, często bardzo długofalowymi¹⁹.

Jednocześnie jednak rozszerzenie możliwości użycia broni jądrowej na funkcję deeskalacji konfliktu niejądrowego²⁰ świadczy o utrzymującym się poczuciu słabości sił konwencjonalnych w stosunku do głównych potencjalnych przeciwników Rosji. Mimo to oficjalne czynniki często i bardzo zdecydowanie podkreślają militarną siłę Rosji, nowoczesność sił zbrojnych i ich wszechstronną skuteczność wobec rosnących zagrożeń, głównie ze strony Zachodu²¹.

Drugim elementem polityki zagranicznej, istotnym z punktu widzenia dynamiki konfliktów oraz kwestii tworzenia poczucia zagrożenia i jednocześnie wrażenia siły państwa są militarne demonstracje, których liczba rośnie, rośnie także poziom zagrożenia generowanego w trakcie coraz częstszych prowokacji²². Wymienić tu należy naruszenia przestrzeni powietrznej państw bałtyckich, dalekie rajdy bombowców strategicznych wzdłuż granic państw NATO²³, niebezpiecznie

¹⁸ Por. M. Czajkowski, *Rosja w Europie*, Dante, Kraków 2003, s. 41–42, 65–67.

¹⁹ Por. np.: M. Klein, *Russia's New Military Doctrine*, „SWP Comments” 9, Stiftung Wissenschaft und Politik, February 2015, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C09_kle.pdf [dostęp: 24.05.2017].

²⁰ M. Kroenig, *The Renewed Russian Nuclear Threat and NATO Nuclear Deterrence Posture*, Atlantic Council, February 2016, http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Russian_Nuclear_Threat_0203_web.pdf [dostęp: 9.05.2017].

²¹ Por. np.: *Министр обороны Российской Федерации генерал армии Сергей Шойгу выступил на заседании Госдумы в рамках «правительственного часа»*, Ministerstwo Obrony FR, 22.02.2017, http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12112634@egNews& [dostęp: 22.05.2017].

²² R. Browne, Z. Cohen, *Russian jet flies within 20 feet of US Navy plane*, CNN, 13.05.2017, <http://edition.cnn.com/2017/05/12/politics/russian-jet-us-navy-surveillance-plane-encounter/index.html> [dostęp: 14.05.2017].

²³ Por. np.: P. McLeary, *Russian Planes Buzz Alaska Four Nights in a Row*, „Foreign Policy”, 21.04.2017, <http://foreignpolicy.com/2017/04/21/russian-planes-buzz-alaska-four-nights-in-a-row> [dostęp: 22.04.2017].

bliskie przeloty samolotów bojowych obok samolotów lub okrętów Sojuszu oraz duże i częste, niejednokrotnie niezapowiedziane ćwiczenia wojskowe²⁴. Mamy więc do czynienia z prowokacjami w stosunku do sił zbrojnych i terytoriów państw członkowskich NATO, które następnie przedstawiane są w Rosji jako adekwatna odpowiedź na agresywne działania ze strony Paktu Północnoatlantyckiego. Jest on coraz częściej przedstawiany w *stricte* zimnowojennym duchu jako instytucja przygotowująca się wręcz do napaści na Rosję²⁵. Przekaz do społeczeństwa z tych działań wpływa taki, że Rosja dzięki swoim liderom posiada potężne siły zbrojne, które są w stanie zapewnić krajowi bezpieczeństwo pomimo narastającego zagrożenia ze strony potężnego wroga.

Trzecia istotna kwestia, mianowicie rosnąca obecność wojskowa Rosji w świecie, stanowiąca z jednej strony o gotowości do popierania swoich interesów za pomocą czynnika militarnego, a z drugiej – pokazująca sprawność i skuteczność sił zbrojnych i zdecydowanie oraz zdolności przywódców. To ostatnie jest oczywiście pieczołowicie oprawiane propagandowo, co jak wspomniano jest jednym z kluczowych punktów realizacji strategii przetrwania władzy – wykazanie, że jest ona zdolna i silna, społeczeństwo może zatem skupić się wokół niej, spokojne o swoją przyszłość. Inaczej mówiąc

[o]statnie wojny Rosji w Gruzji, Syrii i na Ukrainie [...] były i są militarnymi przejawami pragnienia jej rządu aby wykazać słuszność swych pretensji do statusu supermocarstwa. We wszystkich tych trzech konfliktach rosyjskie interesy są dyskusyjne jeśli nie pomijalne, natomiast ich celem było przede wszystkim zademonstrowanie, na rzecz zarówno publiczności wewnętrznej, jak też i międzynarodowej, że Rosja jest wielkim mocarstwem z globalnymi możliwościami oddziaływania oraz aspiracjami. Dla Kremla wojna to *state branding* za pomocą innych metod²⁶.

Głównym kierunkiem rozszerzania rosyjskiej obecności jest więc południowo-zachód, wzdłuż natowskiej południowej flanki. Mamy tu obecność wojskową i wszechstronne wsparcie separatystów na wschodniej Ukrainie, umacnianie pozycji na zaanektowanym Krymie²⁷, rosnące zdolności bojowe na Morzu Czarnym i wreszcie zwiększająca się i utrwalająca obecność we wschodnim basenie Morza

²⁴ Por. np.: K. Soper, *Putin checks combat readiness of Russia's air defences*, „Jane's 360”, 13.02.2017, <http://www.janes.com/article/67685/putin-checks-combat-readiness-of-russia-s-air-defences> [dostęp: 14.02.2017].

²⁵ Por. np.: *Кто в Европе готовится к войне с Россией*, „Независимое военное обозрение”, 18.10.2016, http://nvo.ng.ru/gpolit/2016-11-18/2_926_red.html [dostęp: 20.11.2016].

²⁶ M. Cecire, *Russia's Art of War*, „Foreign Affairs”, 7.02.2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2017-02-07/russias-art-war?cid=int-lea&pgtype=hpg> [dostęp: 8.02.2017].

²⁷ Por. np.: S. Sukhankin, *Counter-Containment: Russia Deploys S-400 Complexes to Crimea*, „Eurasia Daily Monitor”, Vol. 14, Issue 2, Jamestown Foundation, 18.01.2017, <https://jamestown.org/program/counter-containment-russia-deploys-s-400-complexes-crimea> [dostęp: 19.01.2017].

Śródziemnego oraz na Bliskim Wschodzie²⁸. To ostatnie z założenia jest trwałe, nawet jeśli może być trudne do utrzymania²⁹, wydaje się nawet, że rosyjskie zaangażowanie na Bliskim Wschodzie będzie rosnąć w miarę jak USA zmniejszają zainteresowanie tamtym teatrem na rzecz Dalekiego Wschodu. Proces ten zaznaczał się zarówno w trakcie prezydentury Baracka Obamy, który najprawdopodobniej uważał problemy bliskowschodnie za nierozwiązywalne³⁰, jak też widoczne jest w polityce Donalda Trumpa, przynajmniej dotychczas³¹. Istotną cechą amerykańskiej polityki bliskowschodniej jest brak długofalowej i spójnej koncepcji postępowania i to także wydaje się szczególnie grać na korzyść Moskwy³².

Jak wspomniano, źródeł rosyjskiej strategii polityki zagranicznej na jej obecnym etapie należy poszukiwać nie tylko w planie wewnątrzpolitycznym. Definiowanie obecnej, asertywnej a nawet jak to się czasem określa rewizjonistycznej³³ polityki zagranicznej trwa, jak zauważono powyżej, od dłuższego czasu i bazuje także na szeregu dalszych czynników, wymienianych często osobno lub kumulatywnie. Każdy z nich jest w pewnym zakresie częścią rosyjskiego myślenia strategicznego, wszystkie zatem trzeba brać pod uwagę próbując dotrzeć do motywacji stojących rosyjską polityką zagraniczną w jej obecnym kształcie. Zamieszczony poniżej katalog, autor niniejszego artykułu sformułował jesienią 2014 roku³⁴ i od tej pory często przytaczał go w zbliżonej formie.

Po pierwsze, często wskazuje się na osobiste cechy charakteru Władimira Putina. Odrzucamy znacznie przesadzone, obecne szczególnie w publicystyce tezy, że rosyjski prezydent jest w jakikolwiek sposób nie zrównoważony psychicznie. Niemniej jednak Michaił Gorbaczow miał zapewne sporo racji mówiąc o Putinie, że „[z]apada on na chorobę, której i ja doświadczyłem – nadmierną pewnością siebie. Uważa się za zastępcę boga, choć nie wiem do jakich spraw”³⁵.

²⁸ Por. np.: S. Blank, *The Meaning of Russia's Naval Deployments in the Mediterranean*, „Eurasia Daily Monitor”, Vol. 13, Issue 44, Jamestown Foundation, 4.03.2016, [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=45169&tx_ttnews\[backPid\]=27&_cHash=2f6ef89c0a558ecc0ee2fda681775a0b#](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=45169&tx_ttnews[backPid]=27&_cHash=2f6ef89c0a558ecc0ee2fda681775a0b#). VuFI0UBZgud [dostęp: 10.05.2017].

²⁹ R. Slim, *Putins's Master Plan for Syria*, „Foreign Policy”, 18.03.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/03/18/putins-master-plan-for-syria-assad-isis-russia-peace-deal> [dostęp: 19.03.2016].

³⁰ S. Simon, J. Stevenson, *The End of Pax Americana*, „Foreign Affairs”, November/December 2015, s. 2.

³¹ Tekst niniejszy powstał w maju 2017, relatywna nieprzewidywalność amerykańskiego prezydenta może tę opinię zrewidować bardzo szybko.

³² S. Sestanovich, *Trump Should Be Wary of Putin's Syria Plan*, „New York Times”, 12.05.2017, <http://www.cfr.org/russian-federation/trump-should-wary-putins-syria-plan/p39135> [dostęp: 13.05.2017].

³³ Por. np.: R. Kagan, *Backing Into World War III*, „Foreign Policy”, 6.02.2017, <http://foreignpolicy.com/2017/02/06/backing-into-world-war-iii-russia-china-trump-obama> [dostęp: 7.02.2017].

³⁴ M. Czajkowski, wystąpienie konferencyjne: *Russian Action vs. Ukraine – Possible Interpretations*, Międzynarodowa konferencja naukowa „NATO New Challenges”, Kraków 17–18.12.2014 (niepublikowane).

³⁵ «Он начал болеть той же болезнью, что когда-то и я, — самоуверенностью. Считает себя заместителем бога, я уж не знаю, правда, по каким делам», цитат за: А. Братер-

To przekonanie o nieomyślności, ale także i o wyższości nad słabymi, szczególnie w kategoriach siły woli przeciwnikami, wpływa niewątpliwie na zmniejszenie gotowości do kompromisu. To tradycyjna cecha rosyjskiego postrzegania świata, w którym kompromis rozumiany jako wzajemne ustępstwa dla wspólnego dobra jest jedynie złem koniecznym w sytuacji przymusowej, a nie naturalnym sposobem organizowania przestrzeni międzynarodowej. W tym sensie rosyjska a zatem i putinowska wizja świata jest bardzo mocno konserwatywna. Podkreśla się także często gotowość Putina do podejmowania ryzyka w celu wykorzystania nadarzających się okazji³⁶.

W tym miejscu pojawia się drugie, bardzo istotne uzasadnienie, czyli poczucie zagrożenia, wynikające ze swoistej interpretacji światowych procesów³⁷, a które między innymi manifestuje się zdecydowanie wyrażanym brakiem zgody na status inny niż mocarstwowy. W rosyjskiej optyce „[...] pozycja podporządkowania jest bezprawnym rezultatem nigdy nie kończącej się amerykańskiej kampanii by utrzymać Rosję w tym stanie³⁸ i przeszkodzić jej w osiągnięciu właściwej pozycji”³⁹. Rosja czuje się autentycznie zagrożona, w szczególności w związku z działaniami Zachodu polegającymi na ingerencji w jej strefę wpływów w ostatnich latach. Najwyraźniejszym tego przykładem były wydarzenia na Ukrainie na przełomie 2013 i 2014 roku, postrzegane w Moskwie jako wrogie działanie Zachodu, który dokonał proeuropejskiego przewrotu w tym państwie. Wielu wpływowych uczonych w ten właśnie sposób tłumaczy postępowanie Rosji, na przykład John Mearsheimer uważa⁴⁰, że na Ukrainie Zachód przekroczył rosyjską *czerveną linię* wywołując naturalną i zrozumiałą reakcję. Stephen Walt dodaje, także nie bez słuszności, że Rosja jest w istocie mocarstwem w stanie upadku które nie ma żadnych poważnych planów ekspansji, wręcz jest niezdolne do ich wygenerowania, lecz gotowe jest walczyć *zębami i pazurami*⁴¹ o swoje przetrwanie. Poglądy te są o tyle słuszne, że społeczeństwo i elity rosyjskie są głęboko przekonane, że Ukraina jest faktycznie częścią naturalnej sfery oddziaływania Rosji⁴², jedną z kluczowych dla samego przetrwania rosyjskiego państwa i narodu.

ский, „Путин заболел той же болезнью, что и я”, „Газета.Ру”, 21.11.2014, http://www.gazeta.ru/politics/2014/11/20_a_6308541.shtml# [dostęp: 11.05.2017].

³⁶ D. Treisman, *Why Putin Took Crimea*, „Foreign Affairs”, May/June 2016, s. 48.

³⁷ Por. np.: A. Шарковский, „Томагавки” уже нацелены на Россию, „Независимое военное обозрение”, 12.05.2017, http://nvo.ng.ru/gpolit/2017-05-12/1_947_tomhawks.html [dostęp: 12.05.2017].

³⁸ „keep Russia down”.

³⁹ F. Lukianov, *Putin's Foreign Policy*, „Foreign Affairs”, May/June 2016, s. 31.

⁴⁰ J.J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*, „Foreign Affairs”, September/October 2014, s. 77–89.

⁴¹ S.M. Walt, *Why Arming Kiev Is a Really, Really Bad Idea*, „Foreign Policy”, 9.02.2015, <http://foreignpolicy.com/2015/02/09/how-not-to-save-ukraine-arming-kiev-is-a-bad-idea> [dostęp: 29.02.2016].

⁴² R. Menon, *Putin's Rational Choices*, „Foreign Affairs”, 29.02.2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2016-02-29/putins-rational-choices> [dostęp: 11.05.2016].

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ten czynnik stanowi także element podstawowego wyjaśnienia rosyjskiej polityki, jakim jest kwestia zachowania władzy. Ewentualny sukces gospodarczy, który mógłby być skutkiem pogłębiania związków krajów rosyjskiej strefy wpływów z Zachodem, wobec jednoczesnego fiaska modelu autorytarnego w Rosji miałby dwa daleko idące negatywne skutki dla Kremla: po pierwsze, osłabiałby legitymizację władzy w Rosji wykazując jej nieskuteczność w podstawowych funkcjach wewnętrznych, a po drugie, podważałby kluczową tezę o zagrożeniu ze strony Zachodu.

Z racjonalnymi uzasadnieniami rosyjskiej polityki zagranicznej wiąże się trzecia kwestia, mianowicie *syndrom realisty-futurysty*. Wedle tego uzasadnienia Rosjanie z pełną świadomością prowadzą długofalową rozgrywkę licząc się z tymczasowymi stratami i trudnościami w nadziei na długoterminowe zyski. Wynika to z przekonania, w dużej mierze słusznego, że świat dzisiejszy jest w stanie szybko postępującej transformacji, a raczej upadku dotychczasowego porządku, z którego wyłaniał się będzie porządek nowy. Rosja odrzuca zatem skrępowanie narzucone przez stary system, pozycjonując się jako jeden z głównych rozgrywających nowego porządku, tak aby w jak największej mierze dostosować go do swoich interesów. W ramach tej polityki Kreml dostrzega możliwości i okazje, takie jak na przykład na Bliskim Wschodzie i wykorzystuje je nie oglądając się na to, czy narusza istniejący porządek czy też nie.

Czwarte uzasadnienie odwołuje się do podniesionej już kwestii, że Rosja jest mocarstwem słabnącym i zdaje sobie z tego sprawę. Tym sposobem obecna asertywność czy też rewizjonizm są pragmatycznie motywowane na zasadzie dążenia do maksymalnego wykorzystania istniejących możliwości póki one są. Jak zauważył Włodzimierz Marciniak,

Kreml doszedł do wniosku, że modernizacja Rosji jest niemożliwa, pomyślna koniunktura naftowa dobiega końca, znaczna część środków została zmarnowana, a teraz jest krótki okres, w którym Rosja dysponuje przewagą militarną w stosunku do Zachodu. Próbuje więc to wykorzystać. Polityka Putina opiera się na tym samym założeniu co kiedyś – za kilka lat będzie za późno⁴³.

Uzasadnienie piąte, odwołujące się do głęboko utrwalonego, wielowiekowego mechanizmu znanego pod nazwą *syndrom obłądzonej twierdzy*. Wydaje się słusznym stwierdzenie, że Rosjanie są wyjątkowo podatni na postrzeganie świata jako zagrożenia⁴⁴. Sprzyja mu i percepcja wydarzeń historycznych i nade wszystko

⁴³ A. Kalinowska, *Ostatni moment na odbudowę imperium* (wywiad z Włodzimierzem Marciniakiem), „Rzeczpospolita”, 18.03.2014, <http://www.rp.pl/artukul/1095004-Ostatni-moment-na-odbudowe-imperium.html#ap-1> [dostęp: 11.05.2017].

⁴⁴ Por. np: P. Felgenhauer, *Russian Military Leaders Overtaken by Siege Mentality in Anticipation of Victory Day Celebrations*, „Eurasia Daily Monitor”, Vol. 14, Issue 63, Jamestown Foundation, 11.05.2017, <https://jamestown.org/program/russian-military-leaders-overtaken-siege-mentality-anticipation-victory-day-celebrations> [dostęp: 12.05.2017].

ciągle podsycanie tego poczucia przez kolejne władze na przestrzeni dziejów, traktujących zagrożenie zewnętrzne jako istotny element legitymizacji a zatem jeden z fundamentów rządzenia. Ponadto, od osiemnastego wieku aż do dzisiaj Zachód postrzegany jest przez kolejne rosyjskie władze jako źródło niebezpiecznych myśli i doktryn, godzących w podstawy porządku wewnątrzpolitycznego. Koncepcja *syndromu obłożonej twierdzy* jest obecna w zachodniej myśli politycznej od przełomu XVIII i XIX wieku, kiedy europejscy myśliciele zaczęli się na poważnie zajmować badaniem Rosji – Markiz de Custine jest niewątpliwie jednym z duchowych ojców tego paradygmatu.

Próba wyjaśnienia sensu i źródeł rosyjskiej polityki zagranicznej, na jej obecnym etapie nacechowanym wspomnianą asertywnością czy wręcz agresywnością, odrzucającej konsensus na rzecz konfliktu mimo jego oczywistego negatywnego oddziaływania na samą Rosję, musi odwoływać się do wielu wątków obecnych w rosyjskiej kulturze, tradycji politycznej, mentalności⁴⁵, ale także do analizy stanu bieżącej struktury politycznej i układu władzy. Zatem podstawowym, przeważającym znacznie nad wszystkimi innymi czynnikiem sprawczym polityki zagranicznej Rosji jest realizacja strategii zachowania przez obecną ekipę władzy za wszelką cenę, czyli działanie nakierowane na wywołanie określonego efektu politycznego i społecznego na planie wewnątrzpaństwowym. W dalszej kolejności pojawiają się pragmatyczne koncepcje związane z wykorzystywaniem istniejących możliwości na rzecz poprawienia statusu międzynarodowego i wpływów Rosji w związku ze zmianami w charakterze stosunków międzynarodowych i różnymi regionalnymi procesami.

Na to wszystko nakładają się kwestie tożsamościowe i świadomościowe z klasycznym *syndromem obłożonej twierdzy*, który wiąże się także z autentycznym przekonaniem i społeczeństwa i szerokich elit i ścisłej elity władzy o zagrożeniu, rozmaicie rozumianym, pochodzącym z Zachodu. Jak wspomniano tu, podstawowym, długoterminowym skutkiem rosyjskiej ekspansywnej i konfliktogennej polityki zagranicznej motywowanej głównie czynnikami wewnętrznymi może być zwiększenie potencjału niestabilności obszaru eurazjatyckiego. Przywołując ponownie cytowanego już Roberta Kaplana nie możemy niezgodzić się z jego tezą, że

[j]akkolwiek agresja napędzana wewnętrzną siłą zazwyczaj postępuje według metodycznej, dobrze rozwiniętej strategii – którą inne kraje mogą interpretować i reagować adekwatnie – [agresja] napędzana przez wewnętrzny kryzys może skutkować śmiałym, reaktywnym i impulsywnym zachowaniem, które jest znacznie trudniejsze do przewidzenia i do przeciwdziałania⁴⁶.

⁴⁵ Por. np.: S. Kotkin, *op. cit.*, s. 3–4.

⁴⁶ R.D. Kaplan, *op. cit.*, s. 33.

Charakterystyka obecnej polityki Rosji wobec UE

Europa należy do jednych z podstawowych kierunków rosyjskiej polityki zagranicznej. Tu znajdują się główni, wręcz kluczowi partnerzy ekonomiczni, szczególnie odbiorcy rosyjskiego eksportu węglowodorów. Istotna jest także i perspektywa historyczna, kształtująca rosyjską świadomość w opozycji do Europy, kojarzonej od XIII wieku z ideologiczną, ekonomiczną i terytorialną ekspansją wobec Rosji – jednocześnie, przynajmniej od przełomu XVII i XVIII wieku Europa pozostaje dla Moskwy czy Petersburga jednym z kluczowych punktów odniesienia.

Charakterystyczną cechą tego regionu jest integracja, która ma wymiar militarno-polityczny w postaci Traktatu Północnoatlantyckiego, który dodatkowo wiąże Amerykę Północną z Europą oraz ekonomiczno-społeczno-polityczny w postaci Unii Europejskiej. Istnienie silnych instytucji ma istotne znaczenie z punktu widzenia Moskwy, ponieważ z jednej strony mogą one wzmacniać poszczególne państwa w ich relacjach z Rosją, z drugiej są osobnym, specyficznym partnerem, z którym także trzeba wchodzić w interakcje.

Rozważając politykę Rosji wobec Unii Europejskiej jako instytucji oraz wobec poszczególnych państw z punktu widzenia zidentyfikowanych powyżej czynników sprawczych polityki zagranicznej zauważamy, że główne motywacje tej polityki mają charakter pragmatyczny oraz świadomościowy, z czynnikiem wewnątrzpolitycznym na dalszym planie, choć niebagatelnie reprezentowanym. Poniżej postaramy się scharakteryzować w najbardziej ogólnych kategoriach motywacje stojące za polityką Rosji wobec UE a następnie przedstawimy krótko jej podstawowe przejawy.

Jak już wspomniano pokrótce, oddziaływanie UE na obszarze poradzieckim w dużej mierze sprowadza się do wspierania transformacji instytucjonalnych, których zadaniem jest racjonalizacja funkcjonowania państw, a w dalszej kolejności wynikający z tego impuls rozwojowy. Podobna polityka prowadzona była w latach dziewięćdziesiątych wobec Europy Środkowej, ze skutkami w postaci spektakularnego tempa rozkwitu regionu.

Pierwszoplanowym celem zmian promowanych przez Unię jest sanacja instytucjonalna, która oznacza stworzenie potencjału transformacji w kierunku ustrojów mniej spersonalizowanych, bardziej reprezentatywnych a w związku z tym i bardziej funkcjonalnych pod względem politycznym. Wzorcem są oczywiście instytucje państw zachodnich, które mimo znacznego zróżnicowania mają istotne wspólne cechy, takie jak na przykład centralna rola stabilnego prawa, znaczna trwałość instytucji oraz wysoki poziom formalizacji ich funkcjonowania. Taki system jest także skuteczniejszy w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych i generowaniu wzrostu gospodarczego, między innymi dlatego, że zapewnia większą swobodę ekonomiczną, stabilność warunków prowadzenia działalności, skuteczną obsługę gospodarki przez sądy i administrację i niewielką podatność na korupcję. Inaczej mówiąc, chodzi o tworzenie systemu diametralnie odległego od rosyjskie-

go modelu ustrojowego. Jak już wspomniano, z punktu widzenia rosyjskiej władzy, w kontekście długofalowego podtrzymania jej obecnego stanu posiadania, sukces takiej strategii rozwojowej jest niebezpieczny z dwóch przyczyn. Po pierwsze, wzmocnienie instytucji politycznych i unowocześnienie biurokracji depersonalizuje system i znacząco utrudnia bezpośrednie oddziaływanie z zewnątrz na jego funkcjonowanie. Po drugie zaś, takie zmiany z wielkim prawdopodobieństwem skutkowałyby względnie szybkim sukcesem gospodarczym i pozytywną transformacją społeczną w poszczególnych państwach – to z kolei oznaczałoby wykazanie słabości modelu rosyjskiego, który nie jest dziś i (w jego obecnym kształcie) nie będzie także w przyszłości zdolny do wygenerowania realnego wzrostu.

Tym sposobem oddziaływanie Unii Europejskiej w pewnym zakresie może osłabiać, a w perspektywie nawet zniweczyć skuteczność polityki zagranicznej Rosji wobec obszaru poradzieckiego czy przynajmniej wobec niektórych jego krajów. W dalszej perspektywie nieumiejętność „zatrzymania” przy sobie państw poradzieckich wykaże nieskuteczność polityki zagranicznej władzy, a skoro skuteczność tejsze ma istotny wymiar legitymizacyjny i ona osłabnie. Kreml zatem postrzega UE jako ważnego wroga, ponieważ Unia jest bardzo silną konkurencją w obszarze poradzieckim. W szczególności ewentualny sukces Ukrainy w ramach jej zbliżania do Zachodu mógłby wykazywać nieadekwatność modelu rosyjskiego. W tym sensie wydarzenia *Euromajdanu* i ich dalsze następstwa były faktycznie przekroczeniem rosyjskiej *czerwonej linii*, lecz nie w ten sposób w jaki się to postrzega z klasycznie realistycznego punktu widzenia, tak jak to zaprezentowano powyżej. Europejski wybór Ukrainy i ewentualne zbliżenie tego państwa do UE, które mogłoby skutkować jego transformacją i szybszym rozwojem, nie jest zagrożeniem w charakterze geostrategicznym, lecz groźbą dla władzy i jej legitymizacji.

Unia Europejska ma także swoje miejsce w bardziej pragmatycznych segmentach rosyjskiej strategii polityki zagranicznej. Ekspansja UE i jej modelu gospodarczego oraz instytucjonalnego niewątpliwie oznacza realne ograniczenie wpływów Rosji, w związku z powyżej opisanymi zjawiskami. Rozumując zatem w kategoriach geopolitycznych, Rosja może traktować Unię jako zagrożenie szczególnie dlatego, że jej siła oddziaływania ma charakter *soft power*, któremu Rosja nie może przeciwstawić analogicznego instrumentu oddziaływania. Dopóki jednak działał rosyjski cud gospodarczy, Moskwa mogła liczyć na stopniową budowę oddziaływań miękkich w ramach promowanych przez siebie struktur integracyjnych. Jednak w dobie kryzysu siła oddziaływania Rosji w tym wymiarze maleje niemalże do zera, stąd Moskwa sięga po instrument asymetryczny w stosunku do *soft power*, czyli do *hard power*. Militarny nacisk na obszar poradziecki zastępuje zatem w praktyce koncepcje integracyjne, zaś silna presja, także militarna, na państwa UE zastępuje malejące zdolności ekonomicznego oddziaływania. Z *hard power* wiąże się także instrument nacisku ekonomicznego, jakim jest zależność surowcowa obszaru poradzieckiego i po części także państw

Unii, choć uzależnienie budżetu Rosji od wpływów z eksportu węglowodorów znacząco osłabia ten instrument.

Unia Europejska jest instytucją w istocie bardzo mocno konkurencyjną wobec Rosji na płaszczyźnie, która przez realistów nazywana jest obszarem geopolitycznej rywalizacji, mimo że jej spójność polityczna jest wątpliwa, a rola militarna zerowa. Pomijając oficjalne stanowisko i deklarowaną politykę jest ona w tych kategoriach realnym zagrożeniem większym może nawet niż NATO, ponieważ może efektywnie ograniczyć rosyjską strefę wpływów stosując instrumenty, dla których Moskwa nie ma symetrycznej odpowiedzi. Osłabienie a najlepiej likwidacja struktur integracji europejskiej jest zatem oczywistym celem rosyjskiej polityki zagranicznej rozumianej jako gra geopolityczna.

Wobec długotrwałego, wielowymiarowego kryzysu instytucji europejskich, Rosja widzi dobrą okazję do działania na rzecz osiągnięcia wymienionego celu. Z właściwą sobie niecierpliwą skwapliwością Władimir Putin wykorzystuje dziś polityczne zawirowania w poszczególnych państwach do osłabienia projektu europejskiego. Robi to, mimo znacznych negatywnych efektów dla samej Rosji, szczególnie w wymiarze gospodarczym, ale nie tylko. W Europie narasta także, skwapliwie zresztą podsycana przez wiele kręgów politycznych, obawa przed Rosją, co także nie sprzyja stosunkom wzajemnym.

Obserwujemy zatem śmiałe posunięcia, wykorzystujące różnorodne tradycyjne i nowatorskie instrumenty oddziaływania, nie liczące się z negatywnymi skutkami. Widać tu także i to co nazywamy syndromem *realisty-futurysty*, jako że UE jest elementem starego porządku, jej osłabienie a najlepiej rozbięcie niewątpliwie przyczyni się do podkopania tegoż. Negatywne dla Rosji skutki postrzegane być mogą zatem z tej perspektywy także jako część starego porządku i jako takie nie będą się liczyć wobec korzyści jakie całość strategii przyniesie w ramach kształtowania się nowego świata.

Brak spajającej misji Unii w Europie będzie zapewne dla Rosji niesłychanym ułatwieniem wszelkich strategii rozszerzania wpływów, zarówno na terenie obecnej Unii, jak też i poza nią, na obszarze poradzieckim. Osłabienie unijnej *soft power*, jej ewentualne wycofanie z obszaru poradzieckiego uczyni bezalternatywną rosyjską wizję stosunków międzynarodowych opartych w tym obszarze na ekonomicznej i politycznej dominacji Moskwy. Nowy porządek europejski będzie według planu Kremla oznaczał znaczny udział Rosji, mającej przewagę na podzielonym kontynencie, w jego kreowaniu i utrzymywaniu, będzie zatem uwzględniał jej interesy szczególnie w postaci stref wpływów polityczno-militarnych i swobody oddziaływań ekonomicznych.

W warstwie działań oficjalnych i na płaszczyźnie dyplomatycznej Rosja nie szuka jednak konfliktu z Unią, wręcz podkreśla chęć współpracy pod warunkiem odpowiednio równego, taktowania. (To ostatnie *de facto* oznacza rezygnację dla Rosji z istotnych pryncypiów, na których zbudowana jest UE i danie jej możliwości wpływania na procesy zachodzące w Unii.) Jednocześnie jednak Rosja pro-

wadzi szereg działań, które w istocie oznaczają wojnę z projektem europejskim, której oczywistym celem, wspomnianym już, ma być likwidacja UE i fragmentacja polityczna i gospodarcza Europy.

Trudno w artykule omówić wszystkie aspekty rosyjskiej działalności przeciwko Europie, choć zasadnicze linie postępowania nakreślić jest łatwiej. Pierwsza z nich to działania skierowane przeciwko stabilności wewnętrznej poszczególnych państw, realizowane za pomocą tradycyjnych instrumentów, takich jak poparcie radykalnych partii politycznych, oraz instrumentów nowatorskich takich jak cyberataki oraz wojna informacyjna prowadzona na poziomie sieci społecznościowych, sięgająca bezpośrednio do płaszczyzny świadomości społecznej. W ramach tych działań wykorzystuje się zarówno kanały jawne, takie jak oficjalne sieci informacyjne oraz niejawne, takie jak rozbudowany system trollingu internetowego. Rosja przyczynia się zatem do skuteczności manipulacji świadomością społeczną dokonywanej przez antyunijne ośrodki polityczne, które starają się przekonać obywateli, że to UE jest ich głównym wrogiem i winna jest wszystkim problemom wewnętrznym poszczególnych państw. Tym sposobem pojawia się i druga płaszczyzna ataku – czyli instytucje europejskie i cały projekt europejski, który w ten sposób Rosja pośrednio stara się zniszczyć. Osobnym kierunkiem nacisku Kremla są także koła gospodarcze niektórych państw UE, które dążąc do robienia interesów z Rosją naciskają na swoje rządy, by skłonić je do większej akceptacji interesów Moskwy.

Działalność ta wydaje się relatywnie skuteczna, widzimy jak nawet otwarcie antyrosyjskie ośrodki polityczne w wielu krajach przyczyniają się realizacji rosyjskich planów. Pojawiło się nawet pojęcie „pożyteczni idioci Kremla”⁴⁷, za którym kryją się ludzie i całe polityczne ugrupowania, które promując interes narodowy rozumiany jako nadrzędna wartość w istocie rzeczy przyczyniają się do realizowania polityki Kremla, w dalszej perspektywie potencjalnie szkodząc własnemu państwu i społeczeństwu. Z drugiej jednak strony świadomość ciągłego oddziaływania Rosji w Europie rośnie i wywołuje zarówno oddźwięk w sieciach społecznościowych, których członkowie wychwytyją i piętnują „ruskich trolli”, jak też i w przestrzeni publicznej i politycznej poszczególnych krajów. Skutkuje to wzmożeniem działalności defensywnej, tak jak na przykład ochrona własnej cyberprzestrzeni, której na przykład rząd Niemiec poświęca coraz więcej uwagi⁴⁸, oraz nasileniem działalności politycznej na rzecz powstrzymania wzrostu nastrojów antyunijnych.

⁴⁷ Por. np.: A. Polyakova, *Why Europe Is Right to Fear Putin's Useful Idiots*, „Foreign Policy”, 23.02.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/02/23/why-europe-is-right-to-fear-putins-useful-idiots> [dostęp: 24.02.2016].

⁴⁸ T. Barker, T. Stuchtey, *How Germany Can Counter Russian Hacking*, „Foreign Policy”, 15.12.2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2016-12-15/how-germany-can-counter-russian-hacking> [dostęp: 16.12.2017].

Wnioski i perspektywy

Zasadniczy wniosek z powyższych rozważań skłania do oceny, że Rosja toczy bardzo zdecydowaną walkę z Zachodem jako całością, której jednym z istotnych frontów i ważnych celów jest osłabienie jego spójności. Ta *de facto* wojna toczy się przede wszystkim w imię utrzymania władzy przez obecną ekipę, która nie liczy się z kosztami wewnętrznymi swych działań. Natomiast w planie międzynarodowym Moskwa stara się kontrolować następstwa tego konfliktu, ponieważ z wielu powodów nie jest zainteresowana jego eskalacją. Unia Europejska jako jeden z filarów Zachodu również stała się celem ataku, tym ważniejszym, że faktyczne i potencjalne oddziaływanie UE w bliskim otoczeniu Rosji stwarza silną konkurencję dla rosyjskich wpływów a także rosyjskiego modelu ustroju i sprawowania władzy.

Prognozując należy zwrócić uwagę na dwa czynniki. Po pierwsze, nacisk Rosji nie jest źródłem kłopotów UE, lecz tylko je wzmacnia, dlatego też obro- na przed nim winna przede wszystkim dotyczyć sanacji samej Unii. Po drugie, obecna strategia Kremla jest na razie skuteczna w funkcji umocnienia władzy; ogromnie trudno jednak przewidzieć jej średnio- i długoterminowe skutki. Wiele też zależy od rozwoju sytuacji wewnętrznej w Rosji. Dlatego też prognoza co do stanu relacji UE–FR w najbliższych latach jest niezmiernie trudna, wariantów jest bardzo wiele. Jak się zdaje zależy to z jednej strony od odporności Unii i poszczególnych jej państw członkowskich na wrogie działania ze strony Rosji, a z drugiej od tego, w jakim zakresie Rosja zdoła uzdrowić sytuację wewnętrzną na tyle, by zatrzymać upadek zamożności społeczeństwa, a najlepiej powrócić do jego wzrostu.

Z pewną dozą ostrożności można liczyć na to, że w dającej się przewidzieć przyszłości, i jeśli nie nastąpią nieprzewidywane wydarzenia, Unia Europejska jednak znajdzie w sobie siłę wynikającą przede wszystkim z elastyczności instytucji demokratycznych i ekonomicznych państw liberalnych i utrzyma w długoterminowej perspektywie swą spójność. Z drugiej strony, kierując się tymi samymi zastrzeżeniami metodologicznymi, nie należy liczyć na istotną poprawę sytuacji wewnętrznej w Rosji ani też na zmiany polityczne w tym państwie. Moskwa może liczyć co najwyżej na ustabilizowanie się sytuacji na poziomie swojej „nowej normalności”, która jednak będzie mieć ewidentne cechy stagnacji. Brak impulsów rozwojowych będzie oznaczał najprawdopodobniej trwałe zatrzymanie rozwoju rosyjskiego społeczeństwa, postępujące rozwarstwienie, korupcję i inne patologie. Także globalna sytuacja ekonomiczna najprawdopodobniej nie będzie sprzyjać surowcowej gospodarce Rosji. W związku z tym należy spodziewać się utrzymania rosyjskiej polityki, także wobec UE w przybliżeniu w obecnym jej kształcie, choć konkretne formy będą zapewne ewoluować, będzie ją także cechować wiele zwrotów i meandrów.

Można jednak wyrazić ostrożny optymizm, że Europa będzie zdolna do wytworzenia względnie skutecznych mechanizmów obronnych. Czy w dalszej perspektywie będzie to sprzyjać poprawie wzajemnych stosunków? Wiele wskazuje, że dla Rosji może to być jedynym pragmatycznym wyjściem; jednak wobec nieskuteczności realizowanej strategii, trudno dziś prognozować.

The current foreign policy of the Russian Federation towards European Union – basic issues

The main goal of this article is to synthetically depict the sources of Russian foreign policy, especially with regard to the European Union. The central thesis is, that the main driver behind Russian international conduct is the preservation of power by current government. To do so Moscow intentionally orchestrates controlled conflict with the West to induce the rally-around-the-leaders effect. It is supposed to augment the legitimization of the authorities which has been diminished by the economic hardships.

Key words: Russia, Russian foreign Policy, international relations, international security, European Union

Aktualna polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej a Unia Europejska – podstawowe zagadnienia

Celem artykułu jest syntetyczne ukazanie źródeł rosyjskiej polityki zagranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem Unii Europejskiej. Zasadniczą tezą jest stwierdzenie, że najważniejszą motywacją polityki zagranicznej Moskwy jest utrzymanie władzy przez obecny rząd. W tym celu Moskwa świadomie kreuje kontrolowany konflikt z Zachodem aby wywołać efekt skupienia zagrożonego narodu wobec władzy w celu poprawy jej legitymizacji nadszarpniętej przez trudności gospodarcze.

Słowa kluczowe: Rosja, Rosja – polityka zagraniczna, stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo międzynarodowe, Unia Europejska

Elżbieta Majchrowska

PhD, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

THE TRADE ASPECTS OF THE TRANSATLANTIC COOPERATION BETWEEN THE EU, THE USA AND CANADA

Introduction

The dynamics of changes occurring in the world economy has intensified considerably in the recent decades. The world trade system has, for some time, been undergoing profound transformations which have been imposed by significant changes taking place in the international economic relations. One of them is an increasing tendency towards integration, resulting from setbacks within the World Trade Organization (WTO). In this context, the trade aspects of transatlantic relations between the EU and the US as well as Canada take on a new dimension.

The European Union and the United States of America are each other's key economic partners but also the most developed and principal entities of the world economy. Over the years, they have had a major influence on the negotiations within the GATT/WTO system. However, building the multilateral trading system is not an easy task, particularly in the context of an increased multipolarity of the global economy. The appearance of new leaders, mainly the emerging markets, as well as the strengthening of the position of several of them or the decreased trade rate between the EU and the US in favour of China, have markedly undermined the dominant position of the previous economic superpowers, which has also been reflected in difficulties in multilateral negotiations.

This situation, therefore, affects the relations between the principal participants of the world trade, which, in turn, causes their positions in the global economy to change. Maintaining the status of the dominant economic centre in the world is difficult, particularly against the background of the above-mentioned multipolarity of the world economy and the shift in the balance of power. Without close integration of partners on both sides of the Atlantic and reinforcing their competitive position against other countries, maintaining the dominant role of the US-EU duo will prove to be extremely complicated since the traditional leadership of the EU and the US has already been weakened. The Transatlantic Trade and Investment Partnership, currently under negotiation, could help these centres in regaining their key roles and strengthening their positions.

The trade relations between the US and the EU constitute the foundation of the transatlantic partnership. We may not, however, discount another actor of these relations. Admittedly, Canada being the actor in question, does not belong to the top trade partners of the EU, yet, all the efforts put in over the years have led to signing the Comprehensive Economic Trade Agreement, which is expected to be an advent of the whole new era in the mutual relations and greatly influence the current state of affairs.

The stalemate in trade talks within the WTO, which is difficult to resolve, compels many countries to lean towards alternative activities and protecting their own trade interests. Mainly for this reason, since the turn of centuries, we have been able to witness a considerable increase in the number of regional trade initiatives, particularly in the form of bilateral or plurilateral trade agreements (Regional Trade Agreements – RTAs) within which we may observe broader and more comprehensible liberalization of trade than the one under the WTO's aegis. Thus, the classic free-trade areas are being replaced by more advanced agreements with a broader spectrum. One example of such agreements are the new-generation trade agreements that are being concluded between the European Union, which is seeking alternative ways of access to other markets, and its partners. The most notable instances of this trend are the two above-mentioned agreements i.e. TTIP and CETA, which have the potential of strengthening the multilateral trading system by consolidating cooperation among their participants and increasing trade among them.

The aim of the article is to outline the framework of the transatlantic cooperation as well as to analyze and present the essence of the two new-generation RTAs, which are of key importance to the world trade and which constitute the foundations of the trade aspect of the EU's transatlantic relations, in particular in the context of transformations taking place in the world economy. The analysis of mutual trade between the partner countries will constitute an important background for the research.

Due to the extent and complexity of the subject, the author has focused on selected aspects of the problem. The considerations presented in the paper are mainly based on an analysis of the CETA agreement as well as materials from the Ministry

of Development, Ministry of Foreign Affairs, WTO and the European Commission. The research method employed in the article is grounded on an analysis of the EU secondary law sources, foreign and domestic literature as well the statistical data originating from reports of international organizations.

Institutionalization of the transatlantic cooperation

Owing to the assumed theoretical context of the paper and focus on the selected aspect of the transatlantic relations, particular attention has been given to the documents that are vital in terms of trade relations among the partners.

A significant achievement in the process of institutionalization of the EU-US relations¹ was signing the 1990 Transatlantic Declaration (TAD), which had been the first important document defining the basis for bilateral relations. It indicated three rather vast areas of collaboration including: economy – particularly activities related to trade liberalization and implementation of the GATT and OECD regulations, education, science and culture as well as a necessity to develop a conceptual plan for collaboration against global threats.²

Signing the New Transatlantic Agenda (NTA)³ in 1995, was the next progress phase of mutual relations after adopting the Transatlantic Declaration, which, as it turned out, had more of a ‘symbolic’ value.⁴ The expansion of the world trade as well as tightening the economic cooperation (both bilateral and multilateral) were declared in the NTA as some of the most crucial areas of transatlantic relations. It should be stressed that the cooperation form changed from ‘consultation’ to ‘joint activities’.⁵ The transatlantic programme had become the groundwork in the development of the EU-USA Joint Action Plan.⁶ The plan included the extended

¹ Aside from establishing official diplomatic relations in the 1950’s, it should be stressed that the pivotal event for the EU-USA relations was the introduction of the Single European Act (SEA) in 1987. Owing to its most fundamental provision related to creating an internal market, the USA started to perceive the European Community from a different perspective, seeing it as an economic superpower. Cooperation with such an entity could prove to be economically beneficial to the US. Cf. M. Walczak, *Instytucjonalizacja stosunków transatlantyckich*, *Studia Europejskie* 2/2011, CEUW, pp. 41–42.

² It mainly concerned combating terrorism, drug trafficking, pollution of the environment as well as proliferation of weapons of mass destruction.

³ The New Transatlantic Agenda, http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf [access: 13.03.2017].

⁴ This opinion was based on the fact that the document offered no methods or tools that would enable fulfilling the established goals but only expressed the will to cooperate of the parties involved.

⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Stosunki UE-USA*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/ameryka_polnocna/stosunki_dwustronne_ameryka_pln/stosunki_dwustronne_z_panstwami_regionu_ameryka_pln [access: 22.02.2017].

⁶ Joint EU – US Action Plan – 1995, http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/joint_eu_us_action_plan_95_en.pdf [access: 13.03.2017].

NTA goals as well as a programme of their implementation. The Transatlantic Dialogue initiative, dealing with various areas of cooperation, was also related to the plan.⁷

In accordance with the goals established in the NTA, numerous agreements on eliminating non-tariff barriers to reciprocal trade were concluded. It should be emphasized that they were the barriers, in particular technical barriers, that were particularly unfavourable to the mutual EU-US relations. In this respect, the most significant step was the Mutual Recognition Agreement (MRA)⁸, which was signed at the end of the 90's and dealt with such issues as telecommunication equipment, electromagnetic compatibility, electrical safety, recreational craft, pharmaceutical good manufacturing practices and medical devices. It stipulated a reduction of regulations (certificates and test requirements) whose cost was then estimated at USD180 bn.⁹

The provisions of the Transatlantic Economic Partnership (TEP)¹⁰, signed in 1998, could be regarded as an expansion of issues raised in the NTA as well as the turning point in the mutual relations since they concerned both bilateral and multilateral collaboration. The bilateral cooperation priorities included: removing barriers in the trade in goods and services; undertaking steps towards mutual recognition of norms, technical standards and professional qualifications; as well as other issues related to: public procurement procedures, intellectual property rights, biotechnology, protection of the environment and food production standards. The partnership's goal was also facilitating liberalization of trade in the world market by close cooperation of the parties in the WTO negotiations.¹¹ It was during that decade when the proposal of creating the Transatlantic Free Trade Area (TAFTA) was made. However, execution of the provisions of the agreement was unsuccessful, largely due to the activity of both parties within the WTO and the relatively positive economic situation on both sides of the Atlantic. Issues related to intensifying activities aimed at reinforcing and liberalizing trade as well as investments became the focus of the Transatlantic Economic Council (TEC) appointed during

⁷ Transatlantic Business Dialogue, Transatlantic Consumer Dialogue, Transatlantic Labour Dialogue, Transatlantic Environment Dialogue, Transatlantic Legislators' Dialogue. Cf. E. Latoszek, A. Kłos, *Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji jako nowe ramy instytucjonalne współpracy gospodarczej między UE a USA*, Studia Europejskie, 3/2014, CEUW, p. 55.

⁸ Agreement on mutual recognition between the European Community and the United States of America, Official Journal of the European Communities, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21999A0204%2801%29&from=EN> [access: 12.02.2017].

⁹ E. Latoszek, A. Kłos, *Transatlantyckie Partnerstwo...*, op. cit., p. 56.

¹⁰ Transatlantic Economic Partnership 1998, http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf [access: 13.03.2017].

¹¹ It should be stressed that some of the critical agreements on liberalization of trade prepared under the auspices of the WTO, i.e. the Information Technology Agreement of 1996 as well as the Agreement on Basic Telecommunications of 1997, were signed thanks to determination of the EU and the USA.

the 2007 EU-US summit. TEC operations concentrated on problems connected with elimination trade barriers, promoting investments, coordination of financial markets and protection of intellectual property rights. Nevertheless, the High Level Working Group on Growth and Jobs (HLWG) was appointed as late as November 2011, during another EU-US summit. The summary of the report published at the beginning of 2013 emphasized the necessity of initiating trade negotiations between the EU and the US without delay. As a result, during the G8 summit in Great Britain in June 2013, the EU-US negotiations on the trade-investment agreement – Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), were officially opened.¹²

The beginning of relations between the EU and Canada dates back to 1950's. Economic relations are of key importance to the development of the EU-Canadian collaboration, however, as it was visible in the first decade of the 21st century, it did not depend solely on the economic concerns.¹³ Cooperation with European countries is often perceived as an opportunity and a challenge for Canada, particularly in the context of searching for new possibilities of partnerships and development. The EU is, alongside the US, the most important trade partner of Canada, whereas Canada is the EU's 10th largest trade partner (as far as total trade is concerned).

The EU-Canada relations up until recently were based upon the framework agreement of 1976, which concerned trade and economic cooperation as well as a number of subsequent sectoral agreements, resulting from the said agreement.¹⁴ Nevertheless, close ties between the partners resulted in successfully concluding the negotiations spanning several years and signing the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) in 2016. Another key point in the recent EU-Canada work schedule includes the Canada-European Union Strategic Partnership (SPA). The negotiations on this agreement started in September 2011, its text approved three years later and then signed also in 2016. This agreement's purpose is strengthening cooperation in such areas as: human rights protection, peacekeeping, energy security or environmental protection.¹⁵

Signing of the CETA and SPA agreements definitely means starting a new chapter in the EU-Canada relations, which may translate into e.g. increasing trade and enhancing cooperation. Both agreements were ratified by the European Parliament in the middle of February 2017.¹⁶

¹² Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Stosunki UE-USA...*, *op. cit.*

¹³ It mainly concerned the issue of the intervention in Iraq, which provoked criticism of American activities.

¹⁴ This includes: the Agreements on Science and Technology (1996), Higher Education and Training (1995, 2000), Customs Cooperation (1998), Mutual Recognition (1998), Veterinary Equivalency (1998), Competition Cooperation (1999) and on Wine and Spirits (2004). Cf. ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/canada/index_en.htm [access: 20.03.2017].

¹⁵ EU-Canada Strategic Partnership Agreement, https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/13529/eu-canada-strategic-partnership-agreement_en [access: 20.03.2017].

¹⁶ The agreement must also be ratified by parliaments of the UE Member States, however, the majority of provisions concerning customs duties will be implemented temporarily, prior

The EU trade with the USA and Canada

– volume, dynamics and structure

The European Union and the United States, aside from their special bilateral relations, play an important role in the world economy. Despite the fact that their share in the world GDP has decreased over the last 15 years in favour of the growing position of China, they are still its most prominent centres and constitute the strongest and largest economic cooperation area in the global economy.

As already mentioned, the European Union and the United States are each other's primary trade partners. This is confirmed by the fact that the US has been, for many years, the largest target market for the EU export of goods as well as services. In 2015 the EU exported goods to the USA that are estimated at €370 bn, which constitutes nearly 21% of the total EU exports (as compared to 9.5% in the case of China). At the same time, the USA provided Europe with goods amounting to €250 bn, i.e. 14.4% of the UE imports. In this regard, the USA is placed second, with the leading China and its 20.3% of the total EU imports and followed by Russia, which was responsible for 7.9% (a decrease from 10.8% as of 2014), which was related to a decrease in the oil and gas price in the world market. Another important fact that is worth mentioning is that the EU has had a positive trade balance with the US – in 2016, this surplus, despite its decrease as compared to the previous year, amounted to over €116 bn.

In 2016, the European Union has once again defended its position of the key trade partner of the US – followed by Canada and China. It should, however, be stressed that if import and export are analyzed separately, the EU was placed second, after China and Canada respectively.

The year 2009 witnessed a sudden slump in trade in goods between the EU and the US, nevertheless, the magnitude of this negative trend was higher in exports than in imports (exports decreased by 18 per cent, whereas imports by 15 per cent, as compared to the previous year). Consequently, the positive balance in trading for the EU also declined markedly. During the period considered, the US share in both exports as well as the EU-Extra imports were characterized by a downward trend. Beginning with 2014, these values started to increase, however, with regard to exports, they remained below the 2005 level. The year 2016 recorded a drop in commodity trade between the EU and the US.

Nearly 95% of all goods imported and exported by the EU from/to the US were industrial goods. The key elements in the commodity structure of import from the US to the EU are: machinery and appliances, chemical products, vehicles and transport equipment, optical and photographic instruments. The share

to the conclusion of the entire ratification process. European Commission welcomes Parliament's support of trade deal with Canada, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-270_en.htm [access: 15.02.2017].

of the listed four groups of products constituted almost 74% of the total imports from the US in 2016. The same four groups dominate the EU exports to the US, with the total share of nearly 74% of the entire EU exports to the US, in the analyzed year (See Table 2). It is worth mentioning that the commodity structure of trade flows has not undergone any significant changes over the last years. It is worth noting that the major trade partner of the US within the EU is Germany. Great Britain holds the second position, the following places are occupied by France, Italy, Ireland, Belgium and the Netherlands respectively. Thus, the importance of the European Union as a trade partner for the US may diminish after Great Britain has left the EU.¹⁷

Table 1. The EU trade with the USA over the years 2005–2016

Year	Imports			Exports			Balance	Total trade
	Value € bn	% of increase/ decrease between the current and the previous year	% Share in the total EU im- port (%Extra- EU)	Value € bn	% of increase/ decrease be- tween the cur- rent and the previous year	% Share in the total EU export (%Ex- tra-EU)		
2005	159.174	-	13.4	250.821	-	23.9	91.647	409.995
2006	170.658	7.2	12.5	267.034	6.5	23.2	96.376	437.692
2007	177.414	4.0	12.2	259.613	-2.8	21.0	82.199	437.028
2008	182.780	3.0	11.5	248.057	-4.5	18.9	65.277	430.837
2009	155.250	-15.1	12.6	203.756	-17.9	18.6	48.506	359.007
2010	173.398	11.7	11.3	242.672	19.1	17.9	69.274	416.070
2011	191.974	10.7	11.1	264.055	8.8	17.0	72.082	456.029
2012	209.213	9.0	11.6	293.469	11.1	17.4	84.257	502.682
2013	199.093	-4.8	11.8	289.356	-1.4	16.7	90.262	488.449
2014	209.318	5.1	12.4	311.550	7.7	18.3	102.232	520.869
2015	248.988	19.0	14.4	371.381	19.2	20.7	122.394	620.369
2016	246.774	-1.0	14.5	362.043	-2.5	20.7	115.269	608.817

Source: European Union, Trade in goods with USA, European Commission, Directorate-General for Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf [access: 10.03.2017].

¹⁷ It is significant that trade flows with this country are relatively balanced (in 2015, the USA registered a deficit in commodity trade of slightly over \$2 bn). By contrast, the negative trade balance with Germany stood at \$68 bn.

Table 2. Commodity structure of trade flows between the EU and the USA – top five most vital groups of products (HS section) in 2016

Imports from the USA		Exports to the USA	
HS section	% Total	HS section	% Total
XVI Machinery and appliances, electric equipment	27.2	XVI Machinery and appliances, electric equipment	24.6
VI Products of the chemical or allied industries	20.9	VI Products of the chemical or allied industries	22.5
XVII Vehicles and transport equipment	16.2	XVII Vehicles and transport equipment	19.2
XVIII Optical and photographic instruments	9.3	XVIII Optical and photographic instruments	7.4
V Mineral products	4.9	XV Base metals and articles thereof	4.2

Source: European Union, Trade in goods with USA, European Commission, Directorate-General for Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf [access: 10.03.2017].

From the point of view of the situation in the global market, it is worth pointing out that the EU and the US are China's strategic trade partners. The trade flows between the EU and China in the period 2005–2016 had increased from 212,7€ bn to nearly 515€ bn.¹⁸ Furthermore, in the period considered, we could observe trade fluctuations between the EU and the US, with an increase of over 50% in the entire analyzed period.

In terms of trade in services, both economic centres have also yielded spectacular results. The US is the primary provider of services to the EU, and, at the same time, the largest recipient of services exported to Europe – the value of the reciprocal trade in this area, in 2015, reached nearly €440 bn. Since 2010, the EU has registered an increase in trade with the US, which also maintained in the following years.

Table 3. Trade in services between the EU and the USA in the period 2012 – 2015 (€ bn)

Year	Import of services from the USA to the UE	Export of services from the UE to the USA	Balance
2012	159,4	173,5	14,1
2013	165,3	182,3	17,1
2014	190,4	197,0	6,6
2015	212,8	225,8	13,0

Source: EU-USA: Trade in services, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states> [access: 12.03.2017].

¹⁸ Source: European Union, Trade in goods with China, European Commission, Directorate-General for Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf [access: 10.03.2017].

The European Union and the United States are each other's leading partners in terms of investments, and Foreign Direct Investments (FDIs) drive the transatlantic trade relations. Furthermore, the scale of investments confirms the robustness of the transatlantic economic relationship. Over the period 2000–2013, approximately 56% of all US foreign direct investments were made in Europe, until 2013, investments in EU countries by American companies amounted to €1,6 tn, whereas European enterprises invested nearly €1,7 tn in the US. American companies have invested in EU countries, until now, three times more than in the entire Asia and the value of all outward investments to the other side of the Atlantic totals eight times more than what the EU invests in China and India combined.¹⁹

Table 4. The value of the UE-USA bilateral investment (€ bn)

Year	Value of the US FDIs in the EU	Value of the EU FDIs in the USA	Balance
2013	1651,6	1686,5	35,0
2014	1810,8	1985,3	174,5
2015	2436,4	2561,2	124,8

Source: EU-USA: Foreign direct investment, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states> [access: 12.03.2017].

The EU-Canada trade situation looks completely different. In 2016, Canada was the tenth most important trade partner of the EU, which totalled 1,9% of the EU's entire external trade (twelfth in imports, eleventh in exports). By contrast, among Canada's trade partners, the EU was second only to the US, with the analogical share of 9.6%. The value of trade flows between the EU and Canada in 2016 totalled slightly over 64€ bn, which was a little over 10% of the EU-US trade. (See Table 5).

The trade flows between the EU and Canada had been growing steadily in the period 2005–2008. In 2009, the EU-US trade plummeted, however, the scale of this fall was much larger in imports than in exports (in 2009, imports decreased by nearly 23% and exports by almost 14%, as compared to the previous year). During the period considered, the share of Canada's imports as well as the EU's external exports oscillated between 1,5 and 2%. Currently, exports to the EU amount to approximately 7% of Canada's total exports, while imports from the EU make up around 11% of all imports respectively.

¹⁹ W. Gadomski i in., *Fakty i mity o TTIP. Negocjacje umowy o wolnym handlu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską (Transatlantyckie Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne)*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015, p. 8, <http://www.msz.gov.pl/resource/e25c6976-65f6-40e7-b8ab-0773ae36b4ca:JCR> [access: 20.03.2017].

Table 5. The EU trade with Canada over the years 2005–2016

Year	Imports			Exports			Balance	Total trade
	Value € bn	% of increase/ decrease between the current and the previous year	% Share in the total EU import (%Extra-EU)	Value € bn	% of increase/ decrease between the current and the previous year	% Share in the total EU export (%Extra-EU)		
2005	17,711	-	1,5	23,250	-	2,2	5,539	40,961
2006	20,616	16,4	1,5	26,006	11,9	2,3	5,389	46,622
2007	24,244	17,6	1,7	25,384	-2,4	2,1	1,139	49,628
2008	25,105	3,6	1,6	25,488	0,4	1,9	0,383	50,593
2009	19,361	-22,9	1,6	21,945	-13,9	2,0	2,584	41,306
2010	24,769	27,9	1,6	26,787	22,1	2,0	2,017	51,556
2011	30,730	24,1	1,8	29,896	11,6	1,9	-0,834	60,626
2012	30,293	-1,4	1,7	31,407	5,1	1,9	1,115	61,700
2013	27,242	-10,1	1,6	31,592	0,6	1,8	4,350	58,834
2014	27,433	0,7	1,6	31,644	0,2	1,9	4,211	59,077
2015	28,282	3,1	1,6	35,199	11,2	2,0	6,917	63,481
2016	29,094	2,8	1,7	35,200	0,2	2,0	6,106	64,294

Source: European Union, Trade in goods with Canada, European Commission, Directorate-General for Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113363.pdf [access: 13.03.2017].

It is worth noting that in the case of the EU and Canada trade is highly concentrated geographically. Exports of only five countries (Germany, Great Britain, Italy, France and the Netherlands) have constituted 70% of all the exports to Canada, of which nearly 30% was attributed to Germany whose position has improved to the disadvantage of Great Britain. In terms of imports from Canada, the scope of geographical concentration was even greater owing to Great Britain (the share of nearly 40%). The following positions are held by Germany, France, Belgium and Italy. These partners' combined share of Canadian imports stood at 80%.²⁰ The position of Great Britain is of critical importance against the background of Brexit, which will, as it has been the case with the relations with the US, entail making arrangements for new foundations of reciprocal economic trade.²¹

Nearly 90% of all goods imported and exported by the EU from/to Canada were, similarly to the US, industrial goods (See Table 6).

²⁰ *Analiza gospodarczo-handlowa Całościowego Gospodarczego i Handlowego Porozumienia z Kanadą (CETA) dla polskiej gospodarki i przedsiębiorców – wybrane zagadnienia*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016, https://www.mr.gov.pl/media/28076/Analiza_CETA1.pdf, p. 11 [access: 15.03.2017].

²¹ At the end of March 2017, Great Britain formally started the process of withdrawal from the EU.

Table 6. Commodity structure of trade flows between the EU and Canada – top five most vital groups of products (HS section) in 2016

Imports from Canada		Exports to Canada	
HS section	% Total	HS section	% Total
XIV Pearls, precious metals and articles thereof	32,1	XVI Machinery and appliances, electric equipment	23,6
XVI Machinery and appliances, electric equipment	13,6	XVII Vehicles and transport equipment	18,8
V Mineral products	11,4	VI Products of the chemical or allied industries	16,8
XVII Vehicles and transport equipment	11,4	V Mineral products	7,0
VI Products of the chemical or allied industries	7,4	IV Foodstuffs, beverages, tobacco	6,9

Source: European Union, Trade in goods with Canada, European Commission, Directorate-General for Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113363.pdf [access: 13.03.2017].

In the commodity structure of trade flows between the EU and Canada, the most prominent product groups are: pearls, precious metals and articles thereof, machinery and appliances, mineral products, vehicles and transport equipment as well as chemical products. In 2016, imports of these groups of products constituted almost 76% of all EU imports from Canada. The same four groups dominate EU exports to Canada, however, products of section IV HS also had a strong position.

A significant factor in the bilateral trade relations between the European Union and Canada is also trade in services. The European Union as a bloc is Canada's second most important partner in the commercial exchange of services, following the US (according to Eurostat, in 2015, the value of EU-Canada trade in services exceeded 30€ bn). The leading sectors in this exchange are: transportation, travel, insurance and communication.²²

Table 7. Trade in services between the EU and the USA in the period 2012 – 2015 (€ bn)

Year	Import of services from Canada to the UE	Export of services from the UE to Canada	Balance
2012	11,6	17,4	5,8
2013	11,7	17,7	6,0
2014	11,4	16,5	5,1
2015	12,1	18,0	5,9

Source: EU-Canada: Trade in services, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada> [access: 12.03.2017].

²² EU-Canada: Trade in services, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada> [access: 12.03.2017].

As far as the bilateral investments are concerned, their value, in 2015, totalled over 477€ bn. Canadian enterprises invested approximately 230€ bn in EU countries, whereas EU companies invested 250€ bn in Canada (See Table 8).

Table 8. The value of the UE-Canada bilateral investment (€ bn)

Year	Value of Canadian FDI in the EU	Value of the EU FDI in Canada	Balance
2014	165,9	274,7	108,8
2015	228,1	249,2	21,2

Source: EU-Canada: Foreign direct investment, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada> [access: 12.03.2017].

Signing the CETA agreement will, without doubt, affect such aspects as the volume of trade and strengthening of economic collaboration in terms mutual investments, which may facilitate improving Canada's ranking and becoming a more prominent trade partner of the EU.

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – a new basis for the EU-US economic cooperation

One of the most pivotal free trade agreements currently under negotiation is the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) since it has the potential to alter the present balance of power in the international trade and affect the form of talks, held within the WTO.

The TTIP negotiations, aimed at enhancing mutual economic relations in trade and investments, began in June 2013, whereas their conclusion was originally planned for 2014. The ongoing negotiations are one of the most crucial points on the EU agenda in the area of commercial policy. The agreement's goal is to eliminate barriers in trade between the US and the EU, which, when combined, represent nearly 50%²³ of the world GDP and a third of the world trade.

Thus far, there have been 15 TTIP negotiation rounds, with the last one held in October 2016. The initial rounds were of the information character. During that period, parties of the agreement presented their concept papers, which included proposals defining the scope of the agreement in particular chapters. The documents in question were non-binding materials. In the course of subsequent rounds, technical talks concerning particular areas of TTIP agreement were held.²⁴

²³ In 2005, the share was over 50% (in current prices), in 2015 – just under 47%, which is related to an increase of China's share.

²⁴ Cf. Report of the 15th Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership, October 2016, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155027.pdf [access: 03.03.2017].

The three subject areas of the agreement include: market access (goods, services, investments, public procurement), regulatory issues and non-tariff barriers, rules governing the international trade (including resources and energy, trade facilitation, small and medium-sized enterprises, competition policy, intellectual property rights).

It seems justified, at this point, to indicate several fundamental reasons for negotiating this agreement. The most crucial ones include:²⁵

- the WTO negotiations impasse;
- significant progress in the area of concluding bilateral trade agreements by the EU with countries at various levels of economic development (e.g. South Korea, Canada);
- increased importance of emerging markets in the world economy (BRICS) and the transformation in the balance of forces in the global economy;²⁶
- the aftermath of 2007/2008+ Global Financial Crisis, further undermining the declining importance of the EU and the US in the world trade;²⁷
- positive experience of the US-EU cooperation gained in the past and related to influencing multilateral negotiations;²⁸
- a need for developing common standards that will facilitate introducing goods to the market;
- promotion of the new quality in the negotiated trade deals, related to e.g. environmental protection and labour laws.

The most significant goals of this transatlantic initiative include: reinforcing economic cooperation, following the model of political-military agreements – the so-called ‘economic NATO’; attempting to overcome the negative effects of the global financial crisis and recessive tendencies in the US and the EU; boosting multilateral trade liberalization; as well as gaining better arguments in the geo-economical struggle for influence against key emerging markets, China in particular.²⁹

According to the assessment by the European Commission, GDPs of US and EU economies may increase considerably (by 0,4% and 0,5% respectively), particularly, due to intensification of the transatlantic commercial exchange. The analyses’ results indicate that American exports to the EU may rise even by 37%

²⁵ Cf. W. Gadomski i in., *Fakty i mity o TTIP...*, *op. cit.*, pp. 9–13.

²⁶ It is estimated that the total GDP of all BRICS countries (in current prices) may, as soon as the turn of 2016 and 2017, exceed the GDP of the USA.

²⁷ The share of the EU countries in the global trade flows dropped from 38.6% in 2007 to 32.2% in 2014, while the USA’s share decreased from 11.2% to 10.7 in the same period. By contrast, China’s share in this period grew from 7.5% to 11.5%. See more: Trade Profiles 2008 and 2015, https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/trade_profiles_e.htm [access: 15.02.2017].

²⁸ The telecommunication agreement between the two partners became the multilateral agreement concluded under the auspices of the WTO in 1997.

²⁹ T. Płaszewski, *Perspektywy transatlantyckiej strefy wolnego handlu*, [in:] *Współpraca transatlantycka. Aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne*, eds. J. Fiszer, P. Olszewski, B. Pi-skorska, A. Podraza, Warszawa 2014, pp. 140–144.

annually, whereas EU exports to the US may increase by 28% respectively. As for the particular sectors that may significantly benefit from signing the agreement, they include: metal products (exports are likely to go up by 12%), processed foods and chemicals (by 9%), other manufactured goods and transport equipment (by 6%), cars (a gain of even 40%).³⁰

As specified in the negotiations objectives, all tariffs are to be eliminated – the vast majority at the moment the agreement enters into force, and the remaining tariffs within the shortest possible time, obviously excluding tariffs on the most sensitive goods.³¹ It is generally believed that the elimination of customs duties in the EU-US trade will not yield spectacular commercial results owing to the fact that the currently applying tariffs are low, particularly in trade in industrial goods, which dominate in the bilateral trade (goods exported by the EU are levied a tariff averaging 2,1%, whereas in the case of American goods exported to the EU, the average tariff stands at 2,8%).³² It should, however, be emphasized that trade between the EU and the US is hindered primarily by non-tariff barriers. It mainly concerns the issue of divergence in regulations and standards. Therefore, the course of action that is likely to be most beneficial is the elimination of non-tariff barriers related to technical regulations, which will be particularly crucial to manufacturers and exporters (in the motor vehicles³³, pharmaceutical and cosmetics sectors, among others) as there will be no necessity of adapting to diverse standards imposed in markets on both sides of the Atlantic. What is

³⁰ It must be stressed that the analyses of estimated economic results were based on more or less 'ambitious' scenarios. Cf. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, The Economic Analysis Explained, European Commission, September 2013, pp. 2–3.

³¹ *Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth*, February 11, 2013, p. 3, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf [access: 16.02.2017].

³² Unlike in the case of industry, tariffs on agricultural products are maintained at the level relevant for the cost-effectiveness of the commercial exchange. The average tariff rate on imports of such goods to the USA is 3.9%, whereas for imports to the EU, it is twice as big (8,6%). On both sides of the Atlantic, we may observe the so-called 'tariff peaks', i.e. products on which the levied tariffs are particularly high. As for the EU, it mainly concerns the dairy sector (tariffs average over 50%), sugar products (30%) as well as animal products (approx. 20%). In the USA, high tariffs are also imposed on the dairy and sugar sectors as well as on beverages and tobacco. What is more, the average values do not show the significant differences in terms of individual non-agricultural goods. There are cases when EU and US tariffs differ markedly even with reference to the same product, e.g. the EU duty on cars imported from the USA amounts to 10%, whereas the US duty levied on cars from the EU is 2.5%. Cf. *Inside TTIP*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, p. 12, and *World Tariff Profiles 2013*, WTO ITC UNCTAD, p. 170, as well as W. Gądomski i in., *Fakty i mity o TTIP...*, op. cit., pp. 18–21.

³³ With reference to the motor vehicle trade, the greatest hurdle in the transatlantic trade are not the tariffs but non-tariff barriers resulting from discrepancies in the imposed technical norms and regulations. It is estimated that the barriers imposed by the EU on trade in products of the motor vehicle industry mean an increase in the costs of the exchange of 25.5%, those imposed by the USA raise the trading costs by 26.8%. Cf. *Analiza wpływu i efektów umowy o SWH UE z USA na gospodarkę Polski*, op. cit., p. 179.

important, solutions adopted in this area cannot lead to lowering standards with regard to protection of health, environment, as well as security and safety etc.

For this reason, if the TTIP negotiations conclude successfully, both the US and the EU may expect substantial economic gain. It will not be the result of a one-time removal of the remainder of the customs duties but rather of the projected constant increase of competitiveness. Otherwise, as it has already been emphasized, the partners are unlikely to defend themselves against the expansion of emerging markets.

Another important fact is that signing of the agreement may also be of benefit to trade partners of the US and the EU, although opinions on this issue vary and there are concerns as to the final development of the situation. As for the positive effect – the projected economic growth on both sides of the Atlantic means more purchases in third-party countries. Furthermore, harmonizing regulations is expected decrease trading costs. On the other hand, trade partners of the US, as well as the EU – such as China, Turkey or Mexico are deeply concerned that strengthening of ties within TTIP may, in turn, increase their trade costs. The concerns of trade partners of the US, as well as the EU, seem to be well-founded – it is entirely possible that they will encounter new regulations but will play no part in their development. It appears reasonable that the most relevant will be the issues related to standardization – if new standards are created, trade partners will have to comply with them and make the necessary adjustments even though they did not take part in formulating them.³⁴

Another point to consider is the issue of regulating problems within TTIP that are crucial to the world trade but are not subject to any negotiations at present. Some of them may concern, to a much greater extent, the emerging markets rather than the developed countries (e.g. the matter of state-owned enterprises (SOEs), labour law, environmental protection). A solution of sorts would be consultations with key partners of the TTIP signing parties, e.g. Mexico or Turkey, alternatively, making the agreement open for third parties after a certain period of time has elapsed.

It is often stressed that benefits for the EU and the US resulting from the negotiated deal will not be gained at the expense of third-party countries and liberalization of trade between the US and the EU will have a positive impact on the international trade. The international competitiveness of the US and the EU will, therefore, affect other partners, which will, in turn, give an impulse to adapt to the already established standards. This creates a mechanism for transmission of benefits to the world economy.³⁵ It is worth noting that negotiations were initi-

³⁴ K. Barysch, M. Heise, *Will TTIP Harm the Global Trading System?*, YaleGlobal, 9.01.2014, <http://yaleglobal.yale.edu/content/will-ttip-harm-global-trading-system> [access: 17.03.2017].

³⁵ *TTIP: Szanse i wyzwania dla biznesu. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*, September 2013, pp. 9–11.

ated during the economic crisis, which may mean that TTIP will create new opportunities for the development of trade and boost the slow revival of the global economy.

There are, however, opinions that the geostrategic context of the negotiated agreement is even more significant than the economic objectives, and the deal, which is predominantly of the economic character, will have political overtones and, also in this respect, will bring the partners together. It may also have another impact as the partners may be able to shape the world order in the 21st century. Therefore, TTIP is seen as a reaction to the intensive development and increased importance, also political, of the new, emerging superpowers. Another context that cannot be overlooked are the current relations with Russia, which may make TTIP a demonstration of a uniform stance of the EU and the US also on this issue.

There are, however, several reasons for delays in concluding the negotiations on the Transatlantic Partnership. One such aspect is, definitely, the political and legal dissimilarity of the partners but also a kind of asymmetry of expectations³⁶, as to the final result of the negotiations. Nevertheless, it appears to be the case that the situation was previously influenced by the US policies, especially the so-called pivot to Asia, which was reflected in negotiating another trade deal, namely the Trans-Pacific Partnership (TPP). TTIP was intended to counterbalance the American involvement in the Asia-Pacific region. The situation, however, changed after assuming the presidency by D. Trump, who even during his presidential campaign had voiced his opinion that the US should withdraw from trade agreements, which are, in his view, the source of American economic problems. These announcement were confirmed shortly after coming into office as US President signed the executive order in the second half of January 2017, which formally initiated the process of the US withdrawal from TPP. Therefore, a question arises whether the present situation will affect the EU-US relations, and if so, then how?³⁷

A related point that cannot be disregarded in this context is the issue of Brexit since it may result in delaying the negotiation process of TTIP. In this situation, the EU will have to deal with negotiating another set of trade rules. There are opinions, however, that Brexit may indeed prolong the negotiations but it will not cause their collapse. Despite the fact that Great Britain is the second largest economy in the EU and a key US partner among Member States, the remaining 27 countries should still

³⁶ A significant contentious issue is, e.g. a completely different approach to the problem of food, i.e. the European ecological agriculture and producers vs. American food (genetically modified), produced on enormous farms.

³⁷ During his election campaign D. Trump also referred to the NAFTA agreement, calling it "the worst trade deal" the USA has ever signed. According to the new president, it is the reason for the high US deficit in trade with Mexico and for jobs being transferred there. Thus, USA's withdrawal from this agreement should not be ruled out. Its re-negotiation may bring negative effects to the world economy, including increasing economic uncertainty and reducing investments in the NAFTA countries. Cf. D. Wnukowski, *Konsekwencje ewentualnej renegotiacji umowy handlowej NAFTA*, „Biuletyn PISM”, Nr 16 (1458), 10.02.2017.

be a relatively attractive market for US exports and the EU will keep its position of one of the strategic trade partners of the US.³⁸

One obstacle in the way to finalizing the negotiations is, definitely, strong socio-political opposition, going beyond the purely economic aspects. There is growing concern about such matters as the quality of food or lowering of standards. Nevertheless, the anxiety accompanying the negotiations is often just a manifestation of the general, negative attitude towards the US in European societies.

The difficult situation in the Easter Europe also had an effect on the contents of talks between the EU and the US. The EU TTIP chief negotiator – I.G. Bercero, points out that: „ the crisis in the east of Europe let us understand that TTIP is of great importance to the energy security “. He also added that energy industry is a critical subject of talks. Regardless of the specific date when the agreement enters into force, it will unquestionably have a positive impact not only on the partners’ markets but also the global market and this is emphasized by I. G. Bercero in the words: “Thanks to TTIP, the EU and the US will be able to exert considerable influence on the economic and trade rules around the world”.³⁹

Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA)

The negotiations between the EU and Canada on CETA⁴⁰ agreement were initiated in 2009 and lasted over five years. The talks were concluded in September 2014; the agreement was signed two years later, in October 2016.

It is the first agreement of the new-generation by the EU⁴¹ and a developed country, a G-7 member, and the second as regards NAFTA members.⁴² This agreement, belonging to the new generation of trade deals, goes beyond the rigid framework of commodity trade and tariff reduction that are characteristic of the classic free-trade deals. Its provisions assume not only a thorough liberalization of trade

³⁸ The European Centre for International Political Economy, <http://ecipe.org> [access: 13.03.2017].

³⁹ I.G. Bercero, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_151669.pdf [access: 5.02.2017].

⁴⁰ Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part, OJ. L 11 of 14.1.2017, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114(01)) [access: 10.03.2017].

⁴¹ The first such new-generation deal was an the agreement with South Korea in 2011. It is a prime example of benefits resulting from concluding an agreement of the new generation. In the course of 5 years since it came into force, the EU exports to South Korea went up by 55%. The long-standing trade deficit on the side of the EU transformed into a trade surplus, the EU share of Korea’s imports increased from 9 to 13%. Cf. European Commission, Press release 2016, Trade boosted by five years of EU-Korea Free Trade Agreement, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2356_en.htm [access: 16.03.2017].

⁴² The scope of the agreement with Mexico from the year 2000 was considerably more limited (goods and services) and is currently undergoing modernization.

flows (goods and services) but also dealing with issues lying outside the WTO mandate. Nevertheless, a scrupulous analysis of the agreement confirms that with regard to a number of aspects, it refers to the provisions of the WTO of which both signatories are members.⁴³

After the ratification by the European Parliament, at the beginning of 2017, some provisions of CETA that deal with tariffs, will be temporarily implemented. The entire agreement, including the investment part, will enter into force after having been ratified by parliaments of individual Member States.

Despite a relatively low level of duties (See Table 9), EU exporters will encounter numerous non-tariff hurdles when they enter the Canadian market. The most important barriers include: import quotas,⁴⁴ sanitary and phytosanitary regulations, functioning of state monopolies, differences in standards related to agricultural food products, complicated inspection and certification procedures, specific requirements for packaging and labelling products. Furthermore, there are restrictions with regard to providing services, related to: insurance and immigration requirements, no recognition of diplomas and professional qualifications. In terms of foreign investments, there are diverse limitations of the share of foreign capital in selected sectors e.g. in telecommunication or banking. Enterprises which do not conduct any business activity in Canada will encounter barriers in access to government procurement. Provision of services in the Maple Leaf Country is constrained due to complicated procedures related to obtaining work permits and lack of recognition of professional qualifications. It mainly concerns the sectors of mining and construction. Therefore, it is of great importance that CETA will contribute to facilitating conducting economic activity and will provide better access to commodities and services markets in Canada and the EU.⁴⁵

Table 9. Tariff protection of Canadian and EU imports (in %)

Share/tariffs	Canada		The EU	
	Agricultural products	Non-agricultural products	Agricultural products	Non-agricultural products
Share of duty-free import in total import (2013)	51,4	68,8	46,1	60,7
Simple average MFN applied in 2014	15,9	2,2	12,2	4,2
Trade weighted average (import from 2013)	14,2	2,2	22,3	2,3

Source: World Tariff Profiles 2015, pp. 56,75, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles15_e.pdf [access: 17.03.2017].

⁴³ The free-trade area between the EU and Canada will be established in accordance with Article XXIV of GATT 1994 and Article V of GATS.

⁴⁴ For instance, hard cheese and other dairy products, poultrymeat or poultry offal preparations.

⁴⁵ *Analiza gospodarczo-handlowa...*, *op. cit.*, p. 16.

In accordance with Article XXIV of GATT (1994), the Parties of CETA committed themselves to reciprocal and progressive liberalization of trade in goods. Virtually all tariffs on industrial goods⁴⁶ will be eliminated (over 98% of duty-free import of EU agricultural and industrial products to Canada). Since entry into force of the agreement, Canada will eliminate duties on 90.9% of agricultural products, and after the end of the 7-year transition period – 91.7%; for the EU these values will be 92.2% and 92.38 respectively.⁴⁷ According to the European Commission projections, the conclusion of the liberalization process by Canada will generate savings for EU exporters amounting to the average value of €470 bn annually.⁴⁸

The schedules for import tariffs elimination were based on the sensitivity level of goods. In CETA, unlike in the previous EU trade deals, the reduction plans have been accounted for in the form of the so-called ‘negative list’, which means immediate, complete liberalization of duties in all tariff lines, except those explicitly indicated by the Parties in the concession lists. Several categories of tariff elimination have been established.⁴⁹ With reference to agricultural goods, elimination of tariffs will begin upon the effective date of the deal and will include a transition period of several years. There is a group of sensitive agricultural products to which liberalization will not apply or will be limited only to introducing or expanding the existing tariff quotas.⁵⁰

As regards industrial goods, transition periods will apply to a limited number of products. It mainly concerns tariffs on certain motor cars and motor vehicles which have been deemed sensitive by Canada. Tariffs in this group will be eliminated within 3, 5 or 7 years (category B, C and D respectively) on a reciprocal basis (17 products on each side). Furthermore, both Parties will completely eliminate tariffs on fishery products.⁵¹

Issues related to sanitary and phytosanitary protection (SPS) have been addressed in the text of CETA agreement in several places. Nevertheless, chapter 5 – “Sanitary and Phytosanitary Measures” plays the most important role and applies to all sanitary and phytosanitary measures that may directly or indirectly affect trade between the Parties. The provisions are mainly based on “The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures”, which was included in

⁴⁶ According to the WTO classification, this group also includes fish and fishery products.

⁴⁷ *Analiza gospodarczo-handlowa...*, p. 16.

⁴⁸ European Commission, DG Trade, CETA – Summary of the final negotiating results, December 2014, pp. 2–3, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf [access: 15.02.2017].

⁴⁹ Tariff elimination – Annex 2-A to CETA agreement.

⁵⁰ It mainly concerns category E, which includes tariff lines that are not subject to customs liberalization. In the Canadian schedule for liberalization of tariffs on agricultural goods from the EU, it primarily applies to chicken and turkey meat, eggs and egg products. By contrast, a significant concession on part of Canada is creating a progressively expanding tariff quota on imports of cheese. Cf. Tariff elimination – Annex 2-A to CETA agreement.

⁵¹ It is related to eliminating tariffs on ships by Canada, among other things.

Annex 1A to the WTO Agreement. Other fundamental issues with respect to this subject area are contained in chapter 25 of the deal⁵² in which the Parties stress the significance of cooperation within facilitation of processes validating products, international collaboration on the issue of a decreased presence of genetically modified organisms and minimizing the adverse influence on trade resulting from regulations on biotechnological products. Owing to the fact that the EU and Canada's stances on biotechnology differ considerably (Canadian agricultural production is dominated by genetically modified product, whereas in the EU such production is rather marginal), the dialogue will encompass all issues in the area of biotechnology that may have an impact on the bilateral trade.

The provisions of chapter 4 of CETA deals with technical barriers to trade and major matter within its scope concern "preparation, adoption, and application of technical regulations, standards, and conformity assessment procedures that may affect trade in goods between the Parties." The basis for this part of the agreement are the key provisions of the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT). The Parties agreed to intensify cooperation in the areas of "technical regulations, standards, metrology, conformity assessment procedures, market surveillance or monitoring and enforcement activities in order to facilitate trade between the Parties".⁵³ In the agreement, there has been included a provision according to which the Parties undertake to cooperate to the extent possible, to ensure compatibility of their technical regulations. In reference to conformity assessment, the Parties have committed themselves to observe the Protocol on the mutual acceptance of the results of conformity assessment⁵⁴, and the Protocol on the mutual recognition of the compliance and enforcement programme regarding good manufacturing practices for pharmaceutical products.⁵⁵

⁵² The dialogue related to access to the biotechnology market (Chapter 25: Bilateral dialogues and cooperation).

⁵³ Article 4.3 of CETA.

⁵⁴ Protocol on the Mutual acceptance of the results of conformity assessment provides for the mechanism that will enable European control bodies (under rules imposed in Canada) to certify products for the Canadian market in compliance with Canadian technical regulations, and vice versa, in order to lower costs related to testing (notably, by avoiding double tests). The protocol's provisions are broader than in the case of a classic MRA agreement due to the broad sectoral scope as well as provisions of the living agreement character. In comparison to the Agreement on mutual recognition between the European Community and Canada of 1998, which is currently in force, the list of sectors covered by the Mutual acceptance of the results of conformity assessment has been extended by such categories as: toys, machines, measuring instruments. The commencement of the protocol will also be of importance to issues of electric security since the MRA agreement did not cover this aspect. Three years after CETA's entry into force, the protocol's provisions may be extended further to include six groups of products, particularly the marine and medical equipment. Therefore, it is expected that when the protocol's provisions come into force, it will lower the costs, especially of conformity assessment, for the EU exports of industrial goods to Canada. Upon commencement of CETA, the 1998 MRA agreement will cease to apply. Cf. *Analiza gospodarczo...*, p. 28.

⁵⁵ Article 4.5 of CETA.

Even though CETA does not introduce any far-reaching changes in terms of technical barriers to trade⁵⁶, it should be noted that the Protocol on the mutual acceptance of the results of conformity assessment is considered a crucial document introducing considerable progress in this area, particularly with relation to expanding the range of sectors coming under the provisions of the agreement as well as employing the 'living agreement' approach. For all of these reasons, CETA is currently the most ambitious MRA agreement in the world.⁵⁷

The matters related to trade in services between the CETA parties are a vital element in the bilateral trade relations. With respect to this economic activity, the European Union is second largest trade partner of Canada, after the US. The services trade flows between Canada and the EU are dominated by transport, travels, insurance and communication services.

As in the case of goods, unlike in all previously negotiated free-trade deals, the EU, at Canada's request, accepted the so-called 'negative list' in relation to liberalization of the services market. From the point of view of the EU, the key issue in this respect was liberalization of access to the services market as well as giving more freedom of action and non-discriminatory treatment of investors. It should, however, be emphasized that in some provinces, some restrictions on access to the Canadian market have been upheld, e.g. in telecommunication, energy and detective services.⁵⁸ Public services⁵⁹ have been bilaterally excluded from the agreement. At the request of the Canadian side, services related to cultural activity have also been left out. The EU, on the other hand, excluded audiovisual services as well as services connected with gambling and betting. Furthermore, the EU has been given access to the Canadian market of marine services.⁶⁰

Owing to complicated procedural requirements, government procurement is generally treated as a barrier. With reference to cross-border trade, it is manifested by the preferential treatment of domestic entities, which entails complete or partial exclusion of foreign entities or imposing stricter requirements on them in this respect.

Unrestricted access to the Canadian market of public procurement at all administrative levels, enabling equal treatment of both local and EU service providers, was treated by EU as a prerequisite for signing CETA. It was driven by attractiveness of the Canadian government procurement market but also by the

⁵⁶ Both Canada and the EU are interested in cooperation with the US with regard to technical regulations applying to motor vehicles. Thus, CETA provisions allow for the possibility that the EU and the USA may conclude a deal or an agreement on standardizing technical regulations in this respect; the EU and Canada will consider implementing a similar solution in their bilateral relations. Cf. *Analiza gospodarczo-handlowa...*, p. 33.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Analiza gospodarczo-handlowa...*, p. 52.

⁵⁹ Including: health service; public education; abstraction, treatment and distribution of water as well as other public services.

⁶⁰ Cf. *Analiza gospodarczo-handlowa...*, p. 61.

existing asymmetry related to access to this market, which put the EU at an disadvantage since its market, due to a general openness, is practically open to Canadian companies.⁶¹

Canadian government procurement procedures are subject to numerous international and national agreements, internal legal acts and a variety of internal directives and guidelines. The international agreements which apply to this area are: the WTO's non-compulsory Agreement on Government Procurement (GPA)⁶² as well as free-trade deals of which the most prominent is NAFTA. Dissimilar approach to public procurement of both sides is connected with the scope of their commitments in GPA (GPA of 1994) as well as the amended version (the revised Agreement on Government Procurement, the so-called GPA II). The EU and Canada's commitments set out in GPA, constituted the foundation for negotiations on CETA.⁶³

The provisions of CETA related to public procurement are chiefly covered in chapter 19 "Government Procurement" as well as annexes containing e.g. the Canadian offer of access to the government procurement market. In accordance with the provisions: "A procurement [...] shall be all procurement covered by the Market Access Schedules of Canada and the European Union."⁶⁴ The contents of the annexes and articles of chapter 19 are modelled on GPA II.

The provisions of CETA in this area are considered as one of the greatest EU achievements in negotiations with Canada. EU enterprises will be the first foreign companies to gain access to the Canadian market of government procurement to such a great extent as compared provisions in other international agreements signed by Canada, including GPA II and NAFTA. Therefore, it is of note that better accessibility of the Canadian public procurement market will apply not only to a broader spectrum of entities but also to a larger range of services (it mainly concerns public transport and energy sector).⁶⁵

⁶¹ *Ibidem*, p. 64.

⁶² Access to public procurement for foreign entities is not incorporated in GATT and GATS provisions. However, 15 WTO, including the EU and Canada, signed the non-compulsory Agreement on Government Procurement (GPA of 1994), which broadens the fundamental rules of GATT (non-discrimination, national treatment and transparency) to specified areas of government procurement. After over 10 years of negotiations, the signatories of the 1994 GPA signed the revised Agreement on Government Procurement (GPA II), which entered into force in 2014. The text of GPA II is to a large extent modelled on EU directives on public procurement, which ensures cohesion between these directives and international commitments of the EU. The parties of GPA II expanded their mutual concessions to varying extents; moreover, the range of procurement subjects was also extended. Cf. *ibidem*, pp. 71–72.

⁶³ For the first time in Canada's history, its provinces and territories participated in negotiations. Cf. E. Kaliszuk, *Umowa CETA – dostęp do kanadyjskiego systemu zamówień publicznych*, Unia Europejska.pl, Nr 5 (234), IBRKiK, September/October 2015, pp. 17–28.

⁶⁴ Article 19.2, item 4 of CETA.

⁶⁵ The thresholds above which government procurement is to be open to EU companies are relatively high in comparison to thresholds for other free-trade agreements of Canada (only in the

As in the case of TTIP, CETA has aroused anxiety among non-governmental organizations, trade unions as well as environmentalists that go beyond the strictly commercial aspects. The issues related to CETA that have caused a lot of concern in public are GMOs, which is explained by the weakening of the precautionary principle.⁶⁶

The effect of CETA provisions coming into force will be elimination of the majority of the previously existing barriers of both the tariff and non-tariff character in the bilateral trade between partners, which will, undeniably, be a great opportunity to EU producers. Nevertheless, it is worth bearing in mind that CETA takes into account the specificity and dissimilarity of legal regulations adopted in individual regions of Canada, as a country of the federal system⁶⁷, which will entail restrictions in terms of trade of services and investment flows and may negatively influence trade and access to markets of individual provinces and territories for certain groups of goods.⁶⁸ Even so, the conducted research indicates that mutual opening of markets to products, services and investments of the partner, including government procurement, will prove to be very beneficial to the Parties to the agreement. The 2008 effects assessment indicates that an increase of income, in real terms, in seven years of the implementation of the agreement may amount to EUR 11,6 bn in the case of the EU, and EUR 8,2 bn for Canada. Liberalization of trade in services is expected to have a significant impact on an increase of GDP.⁶⁹

Summary

The EU and USA's decision to create TTIP unquestionably reflects lack of progress in negotiations within the WTO but also an ambition to establish new rules in areas that are not covered by the multilateral talks. Therefore, it is expected to enable setting out common standards and bringing the partners together considerably.

The traditional leadership of the EU and the US in the world economy has been undermined. TTIP may, thus, aid Western countries in regaining their important role and bolstering their position in the global economy. Still, there are opinions that this initiative is just a futile attempt to defend the Western economic leadership

case of construction services, the threshold is equal or lower), in particular for municipal administration contracts. It may, thus, be inferred that mainly large companies will take advantage of the new opportunities resulting from CETA. Cf. E. Kaliszuk, *Umowa CETA...*, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁶ It refers to Article 191 as well as 168–169 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which constitute the basis for risk assessment on issues related to the protection of human, animal and plant health as well as the natural environment in the EU.

⁶⁷ In total 13 provinces and territories.

⁶⁸ This may include, e.g. alcoholic beverages, forestry and timber sector products, some agri-foodstuffs.

⁶⁹ *Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada Economic Partnership*, A Joint Study by the European Commission and the Government of Canada, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141032.pdf [access: 12.03.2017].

against the constantly increasing competition from emerging economies. However, TTIP represents something more than just economic relations, it is also a new pillar of transatlantic cooperation that is intended to strengthen the West against new challenges. It should not be forgotten that especially over the last two decades the position of the US in the EU market has dropped and, at the same time, the importance of the EU in trade with the US has also decreased, particularly as a recipient of American goods. Therefore, aside from boosting their own growth within TTIP, the EU and the US wish to increase their influence over the multilateral trading system and global standards.

When considering the shift in the balance of power in the world trade, also reflected in the WTO negotiations, it is worth bearing in mind that TTIP is expected to prevent it from happening by revitalising trade on both sides of the Atlantic. If the agreement is eventually signed, it will undeniably be considered a crowning achievement of the long-standing US-EU cooperation. Ambitious negotiation goals are much easily accomplished in bilateral talks than within an organization composed of many members and different interest. Nevertheless, in the context of the debate on the future of multilateral trade negotiations, TTIP may be regarded as an alternative, giving the possibility of setting global trade standards since third countries are likely to adapt to the standards set out in this agreement, which would have a positive impact on the negotiations within the WTO.

On the other hand, signing CETA with the second Atlantic partner definitely means starting a new chapter in bilateral relations between the EU and Canada, which may result in an increase in the volume of trade and enhancing economic cooperation. It should, however, be stressed that this agreement is perceived by the EU as a step towards TTIP, since experience gained in the course of negotiations may prove invaluable. It is not without significance that partners are interconnected and trade deals between them overlap, which, in this context, mainly refers to NAFTA. Both the US and Canada, participated in the TPP negotiations, however, the announced process of withdrawal of the US from this agreement may impinge on finalizing TTIP or at the very least contribute to suspending the negotiations.

The conclusion of the EU-US free-trade agreement is by no means certain, yet, taking into account the current challenges in the international arena, we may assume that the partners will attempt to take advantage of their mutual economic potentials, trying to benefit from it as much as possible. For this reason, the eventuality that the agreement in question is not signed is improbable since this supposition is supported by the economic reasons as well as concerns over the ever-improving position of the emerging market in the global economy or processes of economic integration in the Asia-Pacific region. Another crucial aspect is the matter of image of partners, which could be significantly undermined in case of a fiasco of the negotiations and affect signing further agreements with other partners. Furthermore, the issue of Great Britain leaving the EU is also one that ought to be addressed. Against this background, each signed deal may improve the EU

market's attractiveness, while Brexit will have serious repercussions with respect to the existing as well as the negotiated trade agreements with third countries. It is particularly vital in the context of Great Britain's position among other EU members as well as in trade with both the US and Canada.

The transatlantic cooperation takes place at many levels, and yet its economic and trade dimension appears to be particularly relevant recently. CETA has been one of the key points on the cooperation agenda. It may pave the way for the negotiations on TTIP whose new framework of economic cooperation between two largest economies, which are of paramount importance to the world trade, will be a major milestone in relations on both sides of the Atlantic.

Handlowe aspekty współpracy transatlantyckiej UE z USA i Kanadą

Dynamika zmian w gospodarce światowej, zwłaszcza system handlu światowego, podlega współcześnie głębokim przekształceniom. Jednym z kierunków są nasilające się tendencje integracyjne jako skutek m.in., niepowodzeń na forum WTO. Nowego charakteru nabiera w tym kontekście handlowy wymiar stosunków transatlantyckich UE z USA i Kanadą. Unia Europejska i Stany Zjednoczone jako główne podmioty gospodarki światowej są dla siebie kluczowymi partnerami handlowymi. Od lat wpływają na negocjacje w ramach systemu GATT/WTO. Budowa multilateralnego systemu handlowego w sytuacji narastającej wielobiegunowości gospodarki światowej ma wiele uwarunkowań. Bez integracji partnerów po obu stronach Atlantyku i umocnienia ich pozycji konkurencyjnej w stosunku do pozostałych państw, utrzymanie dominującej roli duetu USA – UE w gospodarce światowej będzie bardzo trudne. Umocnieniu ich pozycji może pomóc negocjowane porozumienie Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), które oprócz pobudzenia wzrostu w UE i USA ma przyczynić się do zwiększenia oddziaływania na wielostronny system handlowy. Stosunki gospodarcze USA i UE są podstawą partnerstwa transatlantyckiego. Kanada, mimo że zajmuje ostatnią pozycję wśród dziesięciu najważniejszych partnerów handlowych UE, z racji podpisania porozumienia Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA), została zaproszona do współpracy z ramach nowego etapu we wzajemnych stosunkach. Jest to pierwsze porozumienie nowej generacji, które UE zawarła z państwem uprzemysłowionym. Umowa CETA dla współpracy transatlantyckiej to jeden z kluczowych elementów przyjętego harmonogramu. Może ona utorować drogę negocjowanemu porozumieniu TTIP, które wyznaczy nowe ramy współpracy gospodarczej między dwoma największymi gospodarkami światowymi i będzie stanowić istotny przełom w stosunkach po obu stronach Atlantyku.

Słowa kluczowe: CETA, Kanada, TTIP, UE, USA, współpraca transatlantycka

The trade aspects of the transatlantic cooperation between the EU, the USA and Canada

The dynamics of changes occurring in the world economy, especially the world trade system has been undergoing profound transformations. One of them is an increasing tendency towards integration, resulting from setbacks within the World Trade Organization (WTO). In this context, the trade aspects of transatlantic relations between the EU and the US as well as Canada take on a new dimension. The European Union and the United States of America are each other's key economic partners, but also the most developed and principal entities of the world economy. Over the years, they have had a major influence on the negotiations within the GATT/WTO system. Building the

multilateral trading system in the context of an increased multipolarity of the global economy has many determinants. Without close integration of partners on both sides of the Atlantic and reinforcing their competitive position against other countries, maintaining the dominant role of the US-EU duo will prove to be extremely complicated. Trade and Investment Partnership (TTIP) currently under negotiation, could help these centres in regaining their key roles and strengthening their positions, which will not only boost the growth in the EU and the US, but also contribute to a greater impact on the multilateral trade system. The trade relations between the US and the EU constitute the foundation of the transatlantic partnership. We may not, however, discount another actor of these relations. Canada does not belong to the top trade partners of the EU, yet, all the efforts put in over the years have led to signing the Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA), which is expected to be an advent of the whole new era in the mutual relations and greatly influence the current state of affairs. For the transatlantic cooperation CETA it is one of the key elements of the adopted agenda. It can also pave the way for the TTIP which will determine new frames of economic cooperation between the two largest world economies and become a fundamental turning point on both sides of the Atlantic.

Key words: CETA, Canada, transatlantic cooperation, TTIP, EU, USA

Paulina Stępniewska

mgr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

UWARUNKOWANIE I PERSPEKTYWY WSPÓŁPRACY UNII EUROPEJSKIEJ I TURCJI W XXI WIEKU¹

Wprowadzenie

Turcja zawsze była, jest i zapewne pozostanie jednym z ważniejszych strategicznych partnerów świata zachodniego, więc tym samym Unii Europejskiej. Historia obustronnych relacji przyzwyczaiła obserwatorów do ciągłego przeplatania się współpracy z konfliktami, ale od czasu przejęcia władzy przez konserwatywną Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) z charyzmatycznym Recepem Tayyipem Erdoğanem, mamy do czynienia z wyjątkowo trudnym partnerstwem. Artykuł ma na celu przedstawienie złożonych uwarunkowań relacji między UE a Turcją, ze szczególnym naciskiem na specyfikę turecką i analizę wyzwań, z którymi muszą zmierzyć się obie strony. Determinanty wzajemnych stosunków uległy znacznemu przewartościowaniu szczególnie po roku 2016, kiedy to doszło do nawiązania bezprecedensowej współpracy w celu ograniczenia nieregularnej migracji z Bliskiego Wschodu do Europy przez Morze Egejskie. Zmiana priorytetów i pozycji negocjacyjnej Turcji oraz Europy stworzyła podatny grunt dla przyszłych napięć i konfliktów, które zapewne będą determinowały zależności między partnerami.

¹ Poniższe opracowanie z racji terminów wydawniczych obejmuje wydarzenia do końca kwietnia 2017 roku.

Droga Erdoğan'a ku Europie

W ujęciu syntetycznym, relacje między Turcją Erdoğan'a i Unią Europejską można podzielić na dwa okresy. Pierwsza dekada rządów AKP to okres intensywnego rozwoju i modernizacji państwa oraz aktywnego dążenia ku pogłębieniu integracji z Zachodem. Turcja z kampanii wyborczej partii Erdoğan'a to państwo budowane na założeniach liberalno-konserwatywnych, którego priorytetami strategicznymi było otwarcie na globalizujący się świat, z poszanowaniem tradycyjnych wartości. Kładziono nacisk na wolność jednostki i jej pełnoprawny udział w procesach decyzyjnych, przestrzeganie praw człowieka oraz równość wszystkich obywateli. Obietnice wyborcze, efekty wcześniejszych modernistycznych reformy oraz intensyfikacja współpracy z UE przysporzyły Erdoğanowi wielu zwolenników z różnych grup społecznych.

Mimo stosowania kontrowersyjnych, często niezgodnych z prawem metod, AKP udało się wypełnić dużą część wymogów postawionych przez organy europejskie. Przyjęto sześć „pakietów harmonizacyjnych”, zreformowano kodeks karny, wprowadzono kilka znaczących zmian konstytucyjnych oraz zasadę nadrzędności ratyfikowanych traktatów międzynarodowych wobec wewnętrznego porządku prawnego.

Pozytywnie oceniane reformy dotyczyły również wielu aspektów funkcjonowania państwa tureckiego. Odnotować należy poprawę dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ograniczenie korupcji w sektorze publicznym, systemowe działania na rzecz ochrony praw człowieka, w tym praw kobiet i dzieci, próby ograniczenia dyskryminacji oraz molestowania seksualnego w sferze publicznej. Obóz władzy wykonał także wiele bezprecedensowych gestów w kierunku mniejszości etnicznych i narodowych: Greków, Ormian, Alewitów, Romów, ale przede wszystkim Kurdów².

Jednym ze sztandarów czasu proeuropejskich reform stała się walka o wpływy i pozycję między władzą cywilną a siłami zbrojnymi. „Rewolucyjne zmiany” w tej materii doprowadziły w rezultacie do zmarginalizowania dotychczas bardzo silnej „politycznej armii”, która bezpośrednio i pośrednio ingerowała w porządek krajowy³. Pozycja wojska wynikała przede wszystkim z kemalistowskiego przekonania o ponadparlamentarnej roli wojska jako strażnika laicyzmu, czyli jednego z fundamentów współczesnej republiki⁴. Standardy demokratyczne wymagane w procesie akcesyjnym opierają się na zasadzie pełnej kontroli sił cywilnych

² M. Matusiak, *Wielki skok. Turcja pod władzą Erdoğan'a*, „Punkt Widzenia OSW” 2015, nr 51, s. 24–26, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_51_pl_wielki-skok_net.pdf [dostęp: 22.05.2017].

³ U. Cizre, *Ideology, context and interest: The Turkish Military*, [w:] *The Cambridge History of Turkey*, ed. R. Kasaba, Vol. 4, Cambridge 2008, s. 302.

⁴ H. Tas, *Turkey – from tutelary to delegate democracy*, „Third World Quarterly” 2015, No. 36, s. 779.

nad siłami zbrojnymi, co sprzyjało Erdoğanowi i partii AKP w postępującym obniżaniu znaczenia wojskowego establishmentu⁵.

Równocześnie, intensywne reformy gospodarcze rozpoczęte w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, wspierane przez Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy uczyniły z Turcji liczący się podmiot światowej gospodarki. Priorytetem stała się współpraca z państwami zachodnimi, w szczególności z Unią Europejską⁶. Wymiana handlowa po przejęciu władzy przez AKP wzrosła aż trzy krotnie, a UE do tej pory pozostaje najważniejszym rynkiem dla tureckich eksporterów (w tym aż 40% towarów zalicza się do produktów średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie). Również udział kapitału UE w zagranicznych inwestycjach bezpośrednich (ZIB) utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie – ok. 70%, z czego większość przeznaczana jest na zaawansowane technologie⁷. Dzięki tej współpracy, turecka gospodarka stała się bardziej konkurencyjna i innowacyjna, co pomaga jej utrzymać czasową stabilność.

Jednak najtrwalszym spoiwem instytucjonalnym jest członkostwo w unii celnej, które obejmuje handel towarami przemysłowymi. Turcja w ramach europejskiego rynku jest chroniona przed zewnętrzną konkurencją w takim samym wymiarze jak państwa członkowskie. Co znamienne, mimo niespełnienia wielu wymogów stawianych Turcji w ramach innych dziedzin współpracy z UE, w materii ekonomicznej Turcja kieruje się w pełni kryteriami z Maastricht oraz systematycznie implementuje unijne prawo⁸.

Z perspektywy europejskiej Turcja ma niebagatelne znaczenie w ramach polityki energetycznej. Położenie geograficzne Turcji implikuje rolę państwa tranzytowego dla ropy naftowej i gazu ziemnego z regionu Azji Centralnej, Kaukazu oraz Bliskiego Wschodu na kontynent europejski. Szacuje się, że do 2020 roku 15% importu gazu do UE będzie docierać do Europy przez tureckie terytorium, co poprzez dywersyfikację źródeł pozyskiwania surowców zwiększyłoby niezależność energetyczną Unii⁹.

Mimo niekwestionowanego skoku cywilizacyjnego, gospodarczego i reform modernistycznych, Turcja wciąż znajdowała się na początku drogi ku pluralistycznemu i demokratycznemu państwu, podczas gdy determinacja i mobilizacja władzy zaczęła znacząco spadać. Coraz częściej wymogi proeuropejskich reform i liberalizacji systemu politycznego stały się narzędziem do wzmacniania władzy

⁵ J. Wódka, *Relacje cywilno-wojskowe. Aspekty Instytucjonalne*, [w:] „Nowa” Turcja. *Aspekty polityczne, gospodarcze i społeczne*, red. J. Wódka, Warszawa 2015, s. 111–135.

⁶ K. Smoleń, *Pozycja ekonomiczna Republiki Turcji w latach 2002–2014*, [w:] „Nowa Turcja”..., *op. cit.*, s. 146–147.

⁷ S. Ananicz, *Sultani Swingu. Turcja wobec integracji z Unią Europejską*, „Punkt Widzenia OSW” 2013, nr 37, s. 21–27, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_37_sultani_swingu.pdf [dostęp: 22.05.2017].

⁸ *Ibidem*.

⁹ J. Misiągiewicz, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Turcji*, [w:] „Nowa Turcja”..., *op. cit.*, s. 171–172.

AKP i zdobywania poparcia większości społeczeństwa, co naturalnie przełożyło się na wykształcenie asertywnej i bojowej pozycji Turcji względem Zachodu¹⁰.

Już na tym etapie relacji europejsko-tureckich kontynuacja procesu akcesyjnego Turcji do UE wydawała się bardzo trudna, a zmiana tego stanu rzeczy mało prawdopodobna. Przeszkód wymienianych przez instytucje europejskie, które dotyczą przede wszystkim przestrzegania zasad państwa prawa oraz podstawowych praw człowieka jest wiele. Dyskutowane kwestie są problemami wtórnymi, a źródło przeszkód na drodze do pełnej demokratyzacji Turcji leży głębiej.

Konsolidacje ustroju demokratycznego zmieniają specyficzny model silnego i scentralizowanego państwa, sięgający korzeniami czasów Imperium Osmańskiego, gdzie pełnię władz sprawował sułtan z podległymi mu elitami wojskowymi i cywilnymi. Po 2002 roku, elity kemalistowskie zostały zastąpione przez AKP nowymi konserwatywnymi grupami, jednak porządek państwowy nie uległ większym zmianom. Armia i jej dowództwo zostały zmarginalizowane, ale interes państwa – pomimo obietnic reform konstytucyjnych – wciąż stawiany jest ponad dobro jednostki¹¹.

Pierwotną przeszkodą w procesie stabilizacji demokracji w Turcji jest również dysfunkcyjna rola czynników ideologicznych. Jak trafnie zaobserwował Marek Matusiak, kemalizm w momencie dojścia Erdoğan do władzy był „pustą formą”, która bazowała na „zestawie emocji, nawyków myśleniowych oraz kulcie Atatürka”. W konsekwencji, w miejsce pierwotnych fundamentów kemalizmu postawiono elementy ideologii konserwatywnej, w szczególności nacisk na tradycyjny model rodziny, obecność religii islamu zarówno w społeczeństwie, jak i w polityce, oraz silny komunitaryzm. Szczególny priorytet narodu i wspólnotowości negatywnie oddziałuje na zasady demokracji liberalnej, bazującej na pluralizmie oraz poszanowaniu praw poszczególnych obywateli¹².

Barierą demokratyzacji Turcji jest także deficyt demokratycznej kultury politycznej objawiającej się autorytarnymi inklinacjami polityków. Od lat pięćdziesiątych XX wieku partie rządzące wykorzystywały narzędzia autorytarne w celu utrzymania władzy, w tym AKP i Erdoğan, których program polityczny niebezpiecznie zmierza ku zmianie systemu na niedemokratyczny. Blokująco działa również brak zdolności do osiągania kompromisów przez polityków w materii ustawodawczej. Politycy, realizują swoje programy w imię partykularnych interesów swoich wyborców, a nie dobra całego narodu. Efektem jest wyraźna i pogłębiająca się polaryzacja tureckiego społeczeństwa, podzielonego na kilku poziomach (religijnym, ideologicznym, narodowym, klasowym). W konsekwencji, partia Erdoğan podejmuje decyzje w oderwaniu od wskazań Brukseli, jak również bez udziału opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Erdoğan sprawnie po-

¹⁰ M. Matusiak, *op. cit.*, s. 16–17.

¹¹ A. Szymański, *Główne przeszkody w procesie demokratyzacji Turcji*, [w:] „Nowa Turcja”..., *op. cit.*, s. 19–26.

¹² *Ibidem*, s. 27–32.

sługuje się metodą wykorzystywaną przez reżimy niedemokratyczne, mianowicie wskazywanie na wrogów wewnętrznych oraz zewnętrznych, w celu podgrzewania konfliktów społecznych. O niskiej kulturze politycznej w Turcji świadczy też wąskie postrzeganie demokracji, ograniczone do głosowania obywateli w wyborach czy referendum. Dzięki temu, wola elektoratu AKP jest uznawana za wyraz całkowitej legitymizacji działań władzy, a inne formy partycypacji obywateli w polityce państwa są lekceważone, a nawet ograniczane¹³.

Zwrot ku rządów autorytarnym

Drugi etap rządów proislamskiej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju, symbolicznie liczony od antyrządowych demonstracji obywateli w 2013 roku to wolta w stronę działań o tendencjach autorytarnych w sferze przestrzegania zasad państwa prawa i przede wszystkim przestrzegania podstawowych praw obywatelskich. Wraz z rosnącym rozczerowaniem postawą UE w ramach procesu akcesyjnego, rosła w siłę ideologizacja tureckiej polityki, czerpiąca z myśli konserwatywno-religijnej oraz z neosmańskich koncepcji zakładających osiągnięcie przez Turcję pozycji mocarstwa w muzułmańskim świecie¹⁴.

Znaczącą cezurą na drodze ku autorytarnym rządów stał się wybór Erdoğan na urząd prezydenta; zgodnie z wciąż obowiązującą konstytucją jest to funkcja reprezentacyjna, a właściwą władzę sprawuje premier ograniczony kompetencjami parlamentu. Jednak nowo wybrany prezydent przejął rolę zwierzchnika rządu i swojej partii, podejmując wszystkie najważniejsze decyzje dotyczące funkcjonowania państwa. Było to swoiste preludium planowanych zmian systemowych i instytucjonalnych, mających na celu zmianę ustroju politycznego na prezydencki, co zagrażało zasadzie trójpodziału władzy.

Prymat silnego przywództwa zmienił również społeczną sytuację wewnętrzną Turcji. Erdoğan brutalnie zaczął rozprawiać się z kreowanymi wrogami – krytykami, opozycjonistami, mniejszością kurdyjską, a ostatecznie ze swoim byłym sojusznikiem Fetullahem Güllenem¹⁵. Podatne na teorie spiskowe społeczeństwo widocznie się zradyzalizowało, co do tej pory skutkuje rosnącą przemocą na tle politycznym między różnymi grupami społecznymi. Centralizacja władzy personalnej Erdoğan, prócz na wywoływaniu atmosfery konfliktu i zagrożenia, bazuje również na wszelkich formach ograniczania wolności słowa. Powszechna stała się inwigilacja, zastraszanie, wytaczanie procesów czy nawet pozbawianie wolności otwartych krytyków rządu. W konsekwencji tych działań, od 2014 roku Turcja uznawana jest przez fundację Freedom House również za państwo pozbawione

¹³ *Ibidem*, s. 33–40.

¹⁴ M. Matusiak, *op. cit.*, s. 18–19.

¹⁵ Ruch Fethullaha Gülena (Cemaat) to ruch o charakterze religijnym, społecznym i politycznym sięgający korzeniami lat 70. XX wieku skupiony wokół przebywającego od 1999 roku na emigracji w USA muzułmańskiego lidera Fethullaha Gülena (ur. 1941).

wolności mediów¹⁶. Duża jej część – prasa, telewizja oraz radio – to narzędzia władzy o charakterze czysto propagandowym, pozostała część rynku prywatnego zmuszana jest do autocenzury. Obsesję na punkcie krytyki pod adresem AKP pokazuje podejmowana regularnie walka z treściami umieszczanymi w Internecie – okresowe blokady witryn internetowych czy liczba wniosków do mediów społecznościowych o usuwanie niewygodnych treści.

Jednocześnie Turcja od 2011 roku musiała zmierzyć się poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, mianowicie z wojną domową w Syrii. Mimo początkowego optymizmu, konflikt wzrastał, a mocarstwa światowe rozpoczęły grę o przyszłe wpływy na zdestabilizowanym terytorium. Rozgrywkę wciąż prowadzą Rosja oraz Iran (wspierając reżim Asada), Arabia Saudyjska i Katar (popierające opozycję syryjską) oraz coraz silniejsze organizacje terrorystyczne wraz ze swoimi zwolennikami.

Z punktu widzenia Ankary, pierwsze lata rozwoju konfliktu były niekorzystne dla interesu państwowego, który zakładał szybki upadek obozu władzy Baszszar al-Asada, zwycięstwo umiarkowanej opozycji i odegranie znaczącej roli przez Turcję w odbudowie nowego państwa syryjskiego oraz przywróceniu harmonii na Bliskim Wschodzie. Jednak rozwój wydarzeń przełożył się na postępującą marginalizację Turcji w rejonie Bliskiego Wschodu, która przejawiała się zamrożeniem stosunków z Egiptem i Izraelem oraz pogorszeniem relacji z Iranem, Arabią Saudyjską i Irakiem¹⁷.

Systematycznej erozji ulegała też sytuacja wewnętrzna – prócz destabilizacji aparatu państwowego, Erdoğan musiał zmierzyć się z konsekwencjami „polityki otwartych drzwi” dla syryjskich uchodźców. Obecność 3 milionów sąsiadów zza wschodnich granic i jej skutki – polityczne, ekonomiczne, społeczne, demograficzne – nadwyrężyły zaufanie obywateli do władz centralnych i wytworzyły atmosferę strachu oraz niechęci wobec migrantów i bezpośredniego zaangażowania Turcji w konflikt militarny¹⁸. Dodatkowo, w konsekwencji polityki bliskowschodniej, doszło do eskalacji walk z radykalną Partią Pracujących Kurdystanu (PKK) oraz do wzrostu zagrożenia islamskim terroryzmem, który coraz częściej przenikał na terytorium tureckie.

Przyczyna rosnących problemów wewnętrznych i zewnętrznych stała się jednocześnie potencjalną szansą na odbudowanie straconej pozycji regionalnej i wzmocnienie legitymizacji wewnątrz kraju. Od początku 2015 roku Europa musiała się mierzyć z exodusem ludności z terenów Bliskiego Wschodu. Ze względu na swoje położenie, Turcja stała się państwem tranzytowym dla setek tysięcy mi-

¹⁶ Dane za: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/turkey> [dostęp: 22.05.2017].

¹⁷ S. Ananicz, *Bezradność i osamotnienie: Turcja wobec wojny w Syrii*, „Komentarze OSW”, 12.05.2014, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-05-12/bezradnosc-i-osamotnienie-turcja-wobec-wojny-w-syrii> [dostęp: 20.05.2017].

¹⁸ A. Burak, *Wpływ kryzysu syryjskiego na emigrację uchodźców do Turcji*, [w:] *Turcja w XXI wieku*, red. A. Burak, N. Gburzyńska, Toruń 2016, s. 61–70.

grantów, więc jedyną możliwością rozwiązania palącego problemu okazała się ścisła współpraca z dotychczas kłopotliwym i często marginalizowanym partnerem. Sukces kooperacji europejsko-tureckiej w kwestii ograniczenia nieregularnej migracji stał się priorytetem szczególnie dla Niemiec, dlatego też to kanclerz Angela Merkel podjęła się realizacji planu zażegnania kryzysu.

Kilkumiesięczne, trudne negocjacje między stroną europejską a dyplomacją turecką zakończyły się podpisaniem oficjalnego porozumienia dotyczącego wyeliminowania nielegalnej migracji z Turcji do Europy przez Morze Egejskie. Nadrzędnym celem stało się ograniczenie procederu szmuglerstwa ludźmi poprzez nałożenie obowiązku przyjęcia każdego nielegalnego migranta z powrotem przez Turcję, któremu uda się dotrzeć na greckie wyspy. Jednocześnie, w zamian za przyjęcie każdej osoby, Ankara ma prawo odesłać jednego syryjskiego uchodźcę na teren UE. Bruksela zobowiązała się również do potężnego wsparcia finansowego na rzecz uchodźców najczęściej przebywających w obozach na wschodzie kraju. Najbardziej kontrowersyjnymi zapisami były obietnice szybkiego zliberalizowania polityki wizowej dla tureckich obywateli oraz odmrożenie zawieszonych rozmów akcesyjnych¹⁹.

Ku zaskoczeniu wielu obserwatorów, implementacja paktu przebiegła szybko i sprawnie, a na pierwsze efekty współpracy turecko-europejskiej nie trzeba było długo czekać. Jeszcze w październiku 2015 r. na greckie wyspy dziennie przybywało średnio 10 000 osób, od czerwca natomiast ta liczba spadła do zaledwie 85 osób. Kontynuowane są również operacje powrotowe – od czerwcowego sprawozdania wróciło do Turcji 116 osób, powiększając łączną liczbę do 578 migrantów odesłanych na mocy marcowego porozumienia²⁰.

Jednak wyniki porozumienia obejmują w głównej mierze zapisy bezpośrednio dotyczące problemu migracji. Natomiast kwestie polityczne wywalczone przez tureckich przedstawicieli wciąż są blokowane przez procedury instytucji europejskich. Główną przeszkodą stało się kontrowersyjne prawo antyterrorystyczne w Turcji, które nie spełnia standardów zachodnich²¹. Podobna sytuacja ma miejsce w kwestii odmrożenia rozmów akcesyjnych, choć w czerwcu oficjalnie otworzono Rozdział 33, a pracę nad otwarciem kolejnych 5 rozdziałów zostały przyspieszone. Komisja zaznaczyła, że w przypadku dwóch krytycznych obszarów (Rozdział 23 i 24, czyli Sądownictwo oraz Prawa Podstawowe, Wolności i Bezpieczeństwo)

¹⁹ A. Kwiatkowska-Drożdż, K. Strachota, M. Chudziak, *Pakt Ankara-Berlin – jak powstrzymać kryzys migracyjny?*, „Analizy OSW”, 9.03.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-03-09/pakt-ankara-berlin-jak-powstrzymac-kryzys-migracyjny> [dostęp: 20.05.2017].

²⁰ Dane za: Presentation: Management of the Migration Crisis in Greece since October 2015, Implementation of the EU-Turkey Statement since March 2016, Migration Management Support Team, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/presentation_en.pdf [dostęp: 22.05.2017].

²¹ M. Chudziak, *Turcja-UE: twarda gra o liberalizację wizową*, „Analizy OSW”, 11.05.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-05-11/turcja-ue-twarda-gra-o-liberalizacje-wizowa> [dostęp: 22.05.2017].

bierze pod uwagę najnowsze działania, wymagając spełnienia przez Ankarę najwyższych standardów w ramach zasad demokracji, państwa prawa, zapewniania podstawowych praw obywateli, w szczególności wolności słowa²².

Wątlą stabilność wewnętrzną Turcji w lipcu 2016 roku osłabiło kolejne wyzwanie, kiedy to obóz władzy musiał zmierzyć się samozwańczą Radą na Rzecz Pokoju w Ojczyźnie, która podjęła nieudaną próbę puczu wojskowego, w trakcie którego śmierć poniosło około 300 osób, a rannych zostało aż 15 tys.²³ Po raz kolejny, prezydent Erdoğan sprawnie wykorzystał kryzys wewnętrzny do torowania sobie drogi w kierunku zmian systemowych, które umożliwią mu nieskrępowane sprawowanie władzy. Już następnego dnia po przewrocie, rozpoczął bezpośrednią walkę z domniemanymi sprawcami, głównie zwolennikami Güllena, dodatkowo wprowadzając w całym państwie stan wyjątkowy²⁴. Czystki w armii, sądownictwie, służbie cywilnej, mediach czy nawet w szkołach i na uczelniach można uznać za bezprecedensowe. Liczba osób zatrzymanych i aresztowanych przekroczyła 13 tys., a represjom zostało poddanych kolejnych 60 tys. obywateli. Wrócono nawet do dyskusji nad przywróceniem kary śmierci dla spiskowców, którzy brali udział w organizacji puczu²⁵.

Zgodnie z planami obozu władzy w Ankarze, kolejnym powodem do rewizji dotychczasowych stosunków europejsko-tureckich okazał się wynik referendum konstytucyjnego w kwietniu 2017 roku, który niewielką przewagą (51,4%, przy frekwencji 85%) wykazał chęć społeczeństwa do zmiany systemu politycznego²⁶. Planowane od lat reformy dotyczą w głównej mierze statusu głowy państwa, która *de facto* przejmie pełną kontrolę nad mechanizmami sprawowania władzy. Urząd premiera zostanie całkowicie zlikwidowany, a prezydent otrzyma prawo do kreowania rządu, co skutkuje skupieniem władzy wykonawczej w rękach prezydenta. Możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy, pomijania zgody Parlamentu na

²² Zarządzanie kryzysem uchodźczym: Sprawozdanie Komisji z postępów w realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja, 15.06.2016; *Communication to the European Parliament, The European Council and the Council. Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, 28.09.2016, Komunikaty prasowe, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/3rd_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf, [dostęp: 29.09.2016].

²³ M. Chudziak, *Nieudany pucz w Turcji i jego następstwa*, „Analizy OSW”, 18.07.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-18/nieudany-pucz-w-turcji-i-jego-nastepstwa> [dostęp: 15.05.2017].

²⁴ Więcej o instytucji stanów nadzwyczajnych w Turcji: T.Z. Leszczyński, *Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych w państwach bałkańskich i w Turcji*, Kraków 2011, s. 159–183.

²⁵ Idem, *Turcja po puczu: krucha jedność narodowa*, „Analizy OSW”, 27.07.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-27/turcja-po-puczu-krucha-jednosc-narodowa> [dostęp: 17.05.2017].

²⁶ K. Strachota, *Referendum konstytucyjne – kolejny krok w stronę Nowej Turcji*, „Komentarze OSW”, 28.04.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-04-18/referendum-w-sprawie-zmiany-konstytucji-w-turcji> [dostęp: 23.05.2017].

kształt ustawy budżetowej czy zniesienie obowiązkowej bezpartyjności prezydenta odbiera autonomię Zgromadzeniu Narodowemu, czyli władzy ustawodawczej. Kontrolę nad władzą sądowniczą prezydent otrzyma dzięki redukcji liczby członków Najwyższej Rady Sędziów i Prokuratorów, których wybór leży w jego gestii, oraz ograniczeniu kompetencji sądów wojskowych²⁷. W konsekwencji, głowa państwa nie będzie podlegała żadnej kontroli ze strony innych podmiotów systemu politycznemu, co wyklucza funkcjonowanie zasady trójpodziału władzy – fundamentu demokratycznego porządku państwowego.

Wyzwania stosunków UE–Turcja w XXI wieku

Rok 2016 to niewątpliwie rok przełomu w trudnych relacjach między Turcją a Europą. Bezprecedensowa kooperacja w kwestii opanowania kryzysu migracyjnego okazała się ogromnym wyzwaniem dla obu stron. Jednocześnie nikłe są nadzieje na szybkie wygaszenie wojny domowej w Syrii czy eliminację wpływów Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie, co wymusza przewartościowanie priorytetów turecko-europejskich relacji dwustronnych. Złożona sieć zależności między aktorami a okolicznościami obecnego porządku międzynarodowego skutkuje dużą dynamiką i nieprzewidywalnością *status quo*.

Główną osią zmian w relacjach Turcja–UE staje się przeniesienie ciężaru zależności dwustronnych na Turcję jako niezbędnego partnera. Europa rozumiała, że po raz pierwszy w historii potrzebuje wsparcia Turcji w budowaniu bezpieczeństwa kontynentu. Desperację Europy w kwestii migracyjnej, w szczególności Niemiec, Turcja wykorzystała już w czasie negocjacji wspomnianego porozumienia. Pierwszym wizerunkowym osiągnięciem stały się oficjalne wizyty przedstawicieli Komisji Europejskiej czy samej kanclerz Merkel w czasie parlamentarnej kampanii wyborczej w październiku 2015 roku. Opinia publiczna uznała takie spotkania za wyraz poparcia Europy dla ówczesnej władzy i proponowanych przez nią zmian, mimo wyraźnej krytyki ze strony środowisk opozycyjnych. Kolejnym sukcesem były oczywiście wynegocjowane atrakcyjne założenia paktu dotyczące procesu liberalizacji wizowej, odmrożenia rozmów akcesyjnych oraz znacznej pomocy finansowej²⁸.

Wzmocnienie przeświadczenia Europy o konieczności partnerstwa – przy większej tolerancji dla autorytarnych tendencji Ankary – nastąpiło wraz z wyjemnymi wynikami implementacji założeń układu migracyjnego i efektywnym zaangażowaniem się Turcji w sam konflikt syryjski. Wszystkie te okoliczności Turcja wykorzystała jako element umacniania i konsolidacji swojej władzy, przed-

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ M. Chudziak, K. Strachota, *Rok przełomu w stosunkach turecko-unijnych – próba bilansu*, „Komentarze OSW”, 18.10.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-10-18/rok-przełomu-w-stosunkach-turecko-unijnych-proba-bilansu> [dostęp: 23.05.2017].

stawiając je jako dowód na ocieplenie stosunków z Zachodem po latach sporów. Ponadto, świadomy swojej atrakcyjności strategicznej prezydent Erdoğan skupił się na odzyskiwaniu podmiotowości na arenie międzynarodowej. O aktywności zagranicznej świadczą zaplanowane spotkania na wysokim szczeblu z hegemonami światowymi i regionalnymi, tj. z USA, Rosją, Chinami czy Indiami.

Jednak ta zmiana nierównowagi na korzyść Ankary szybko okazała się podatnym gruntem dla nowych konfliktów z Europą. Napięcia wzmożyły się zaledwie po kilku miesiącach od podpisania porozumienia, kiedy to Europa zabezpieczona paktem z Turcją, zaczęła naciskać na spełnienie wymogów koniecznych do zliberalizowania polityki wizowej dla obywateli Turcji. Nastroje europejskie przybrały antyturecki charakter, co przejawiało się w używanej retoryce w mediach czy w uchwale niemieckiego parlamentu uznającej rzeź na Ormianach w 1915 roku za akt ludobójstwa²⁹. Krytyka rosła wraz z rozszerzającymi się czyszkami po nieudanym puczu wojskowym oraz działaniami prezydenta w kwestii planowanych reform ustrojowych. W konsekwencji realizacja postanowień wynegocjowanych przez stronę turecką była systematycznie odwlekana, a Erdoğan coraz agresywniej wyrażał rozczarowanie postawą Brukseli i oskarżał ją o stosowanie polityki podwójnych standardów, antytureckość oraz zaplanowane niewywiązywanie się z obietnic politycznych³⁰.

W tym miejscu warto przyjrzeć się obustronnym relacją między Ankarą i Berlinem, gdyż w dużej mierze warunkują one obecne i przyszłe wyzwania dla polityki całej Unii Europejskiej, jak również wpływają na pozycję UE względem Turcji.

Utrzymanie dobrych relacji leży w interesie obu państw ze względu na współpracę w zakresie wymiany handlowej, przemysł turystyczny oraz bezpieczeństwo, w tym walkę ze światowym terroryzmem. Natomiast ze względów politycznych, Berlinowi zależy na utrzymaniu porozumienia z 2016 roku, które stało się dowodem na aktywną i skuteczną postawę kanclerz Merkel w materii kryzysu migracyjnego. Pozytywny wizerunek obozu władzy jest szczególnie potrzebny, gdyż we wrześniu planowane są wybory do Bundestagu³¹.

Największym determinantem turecko-niemieckiej kooperacji stała się kilkumilionowa diaspora Turków zamieszkująca RFN, zwłaszcza, że ponad 2 miliony z nich posiada tureckie obywatelstwo³². Tak duża grupa obywateli tworzy

²⁹ *Bundestag passes Armenia 'genocide' resolution unanimously, Turkey recalls ambassador*, „Deutsche Welle” 2.06.2016, <http://www.dw.com/en/bundestag-passes-armenia-genocide-resolution-unanimously-turkey-recalls-ambassador/a-19299936> [dostęp: 23.05.2017].

³⁰ M. Chudziak, K. Strachota, *op. cit.*

³¹ K. Frymark, *Turecka kampania w Niemczech. Wzrost napięcia na linii Berlin-Ankara*, „Komentarze OSW”, 23.03.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-03-23/turecka-kampania-w-niemczech-wzrost-napięcia-na-linii-berlin> [dostęp: 22.05.2017].

³² *Turks in Germany. Old faultlines*, „The Economist”, 6.08.2016, <http://www.economist.com/news/europe/21703296-tensions-rise-turkey-they-spill-over-germany-old-faultlines> [dostęp: 22.05.2017].

istotną część elektoratu AKP, dlatego też od kilku lat dochodzi do wielu poważnych napięć politycznych i społecznych z powodu wieców poparcia czy demonstracji. Turcja zdaje sobie sprawę z siły wpływu diaspory tureckiej na rząd niemiecki i bez wątpienia w przyszłości będzie sięgać po to narzędzie prowadzenia polityki. Ponadto, kryzysy wewnętrzne w Turcji dzięki kanałowi społecznemu transmitowane są bezpośrednio na teren Niemiec, co powoduje widoczne podziały zarówno w niemieckiej społeczności tureckiej, jak i między niemieckimi partiami politycznymi. Kulminacją tych napięć były liczne demonstracje w trakcie kampanii referendalnej, nawet zamieszki między skonfliktowanymi grupami społecznymi³³.

Podobną sytuację obserwowano w Holandii, która w ramach sprzeciwu wobec propagandowej kampanii prowadzonej na jej terytorium wydały turecką minister, co doprowadziło do zamieszek z udziałem tureckiej diaspory oraz kategorycznej reakcji prezydenta Erdoğan, polegającej na zawieszeniu kontaktów dyplomatycznych od szczebla ministrów wzwyż³⁴.

Antytureckie nastroje w Niemczech i Europie oraz antyeuropejska retoryka używana przez prezydenta Erdoğan wystawia obustronne stosunki na próbę. Bezsprzecznie żadnej ze stron konflikt nie jest na rękę. Dlatego też w kwestiach fundamentalnych tj. gospodarka, bezpieczeństwo oraz migracja strony zapewne będą kontynuować współpracę. Jednak, Kanclerz Merkel jest zmuszona do manewrowania pomiędzy stanowczą krytyką autorytarnych zapędów Erdoğan a minimalizowaniem napięć między stronami. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że konflikt może wzmocnić pozycję Erdoğan wśród społeczności tureckiej w RFN. Równocześnie społeczeństwo niemieckie domaga się stanowczej reakcji władz niemieckich, co może wymóc czasową asertywność³⁵.

Po stronie tureckiej, na fali ostatnich politycznych sukcesów, można się spodziewać utrzymania twardego stanowiska oraz kontynuacji budowania wzajemnych relacji z perspektywy siły, nastawionych na większą transakcyjność³⁶. Warto też wspomnieć, że dotychczas wykorzystywane narzędzie – strofowanie procesem akcesyjnym – uległo dewaluacji. Nikt nie ma już wątpliwości, że przebudowa starego porządku państwa uniemożliwia Turcji kontynuowanie rozmów w tej materii. Zwłaszcza, że wymagane przez UE reformy stoją w sprzeczności z ambicjami prezydenta Erdoğan.

Mimo widocznej emancypacji międzynarodowej i dominującej pozycji dyplomatycznej dzięki różnorodnym atutom negocjacyjnym, warto pamiętać o poważnych ograniczeniach, które zwiększają pole manewru w budowaniu silniejszej

³³ K. Frymark, *op. cit.*

³⁴ M. Chudziak, *Kryzys w relacjach turecko-holenderskich*, „Analizy OSW”, 25.03.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-03-15/kryzys-w-relacjach-turecko-holenderskich> [dostęp: 20.05.2017].

³⁵ K. Frymark, *op. cit.*

³⁶ K. Strachota, *op. cit.*

pozycji Europy. Dla Turcji konflikt syryjski wraz z jego konsekwencjami wciąż stanowi ogromne obciążenie. To właśnie na jej terenie schronienie znalazła najwyższa liczba uchodźców, która generuje przekraczające możliwości Turcji wydatki. Dlatego systemowa pomoc finansowa jest niezbędna, by utrzymać przeludnione obozy uchodźcze oraz kontynuować działania integracyjne. Wyrażane *expressis verbis* groźby zalania Europy milionami migrantów są zabiegiem czysto propagandowym³⁷. Po pierwsze, duża część uchodźców zamieszkujących teren Turcji została już poddana działaniom integracyjnym. Po drugie, Europa jest zdecydowanie lepiej przygotowana instytucjonalnie, organizacyjnie oraz prawnie na potencjalny napływ kolejnych grup migrantów, ograniczając możliwość powtórzenia kryzysu z 2015 roku.

Kancelarz Merkel, pomimo politycznego interesu w utrzymaniu porozumienia z Turcją, stworzyła „plan B” dla Europy, który zakłada: uszczelnienie bałkańskiego szlaku migracyjnego, również dzięki możliwości wyłączenia Grecji ze strefy Schengen oraz zapewnieniu pełnej kontroli nad morską granicą turecko-grecką poprzez efektywne działania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Ponadto, powrócono do rozmów nad przymusowymi przesiedleniami uchodźców do państw członkowskich w duchu zasady solidarności europejskiej³⁸.

Referendalny sukces tureckiego rządu nie okazał się tak spektakularny jak to przedstawiano w oficjalnych przekazach medialnych. Kampania wykazała wiele systemowych ograniczeń, z jakimi będzie musiał zmierzyć się obóz władzy. Wprowadzane reformy konstytucyjne nie wyczerpują ambicji prezydenta, który traktuje je jedynie jako środek do osiągnięcia celu – zbudowania nowego formatu Turcji. Jednak na stworzenie nowej konstytucji, ingerującej w fundamenty Republiki, czyli laicyzm, nacjonalizm i kemalizm, AKP okazała się zbyt słaba politycznie. Działania rządu stały się bardzo silnym katalizatorem zjednoczenia totalnej opozycji, ale również postępującego rozłamu w samym AKP. Legitymizacja społeczna jest na poziomie zaledwie 50% głosujących, przy czym standardy przeprowadzenia samego referendum budziły wiele wątpliwości³⁹.

Iluzorycznie można uznać obecną sytuację wewnętrzną Turcji jako stabilną. Rząd otrzymał społeczny mandat, opozycja po raz kolejny poniosła porażkę, emocje społeczne szybko opadły, a władza rozpoczęła pracę nad wzmocnieniem gospodarki państwowej. Jednak poddając analizie obecny stan rzeczy z perspektywy długofalowej można wykazać wiele zagrożeń dla odzyskanej równowagi. Przede wszystkim Turcja znajduje się w okresie przejściowym przed ostateczną i faktyczną legitymizacją władzy na mocy wyborów parlamentarnych i prezydenckich planowanych na 2019 rok. Erdoğan, aby zwyciężyć w wyborach będzie musiał

³⁷ *Turkey threatens to send Europe 15 000 refugees a month*, „Euroactiv” 17.03.2017, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/turkey-threatens-to-send-europe-15000-refugees-a-month/> [dostęp: 24.05.2017].

³⁸ K. Frymark, *op. cit.*

³⁹ K. Strachota, *op. cit.*

wzmocnić swoje zaplecze polityczne, w tym wyeliminować potencjalnych rywali i niepożądanych partnerów.

Dużym wyzwaniem jest również słaba, ale nieprzewidywalna opozycja polityczna⁴⁰. Czasowo współpracująca z AKP Partia Ruchu Narodowego spiera się wewnętrznie o przyszłą pozycję parlamentarną, a dwie lewicowo-liberalne partie opozycyjne wykazują chęć podjęcia wspólnych działań w walce z dominującą partią rządzącą. Mimo wielu różnic i aspiracji, środowiska te łączą wspólnie odczuwalne represje i dyskryminacja, a kontynuacja kooperacji uprawdopodobnia trwałą polaryzację społeczną na dwa obozy: turecko-prawicowo-konserwatywno-sunnicki oraz świecko-alewicko-kurdyjsko-lewicowy⁴¹. Te wszystkie uwarunkowania dają podstawę do wywołania trwałego konfliktu politycznego, który w warunkach tureckich ma szansę zakończyć się przedterminowymi wyborami.

Słabością Erdoğan, pozornego gwaranta stabilności, jest też potencjalny bunt w ramach elit oraz potencjał ukrytego niezadowolenia społecznego, który swoją siłę pokazał przede wszystkim w trakcie masowych antyrządowych demonstracji w 2013 roku. Nie można też zapomnieć, że polityka kurdyjska od lat bazująca na sile i terrorze władzy doprowadziła państwo na skraj bezpośredniej walki z coraz silniejszą, lepiej zorganizowaną nacjonalistyczną PKK, a kolejnym problemem inicjującym konflikty wewnętrzne stał się też radykalizm i terroryzm islamski⁴².

Z racji powyższych uwarunkowań, Adam Balcer w swojej analizie wskazuje na wcześniej bagatelizowane zagrożenie dla bezpieczeństwa Turcji – ale również Europy – a mianowicie możliwy ostry konflikt wewnętrzny. Na podstawie oceny metod organizacji państwa wykorzystywanych przez Erdoğan, który często zarządza kryzysem przez konflikt, możemy spodziewać się generowania napięć wewnętrznych. Jednocześnie pamiętając o długiej tradycji partyzantki miejskiej i wewnętrznego terroryzmu, Turcja może znajdować się na progu pełzającej wojny domowej⁴³.

Dla Europy taki scenariusz wydaje się najgorszym możliwym rozwojem wydarzeń. Po pierwsze, nieprzewidywalny Erdoğan może wejść w otwarty konflikt zbrojny z kurdyjską Rożawą⁴⁴, co spotęguje kryzys wewnętrzny oraz zachwieje bezpieczeństwem regionalnym przez konflikt z Rosją czy Iranem. Tak poważny impas polityczny pociągnie za sobą również postępujące problemy gospodarcze, które doprowadzą państwo na skraj zapaści ekonomicznej, a których skutki odczuwalne będą na kontynencie europejskim. Po drugie, diaspora turecka w Europie

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ A. Balcer, *Sojusz reżimów autorytarnych? Turcja wobec Iranu i Rosji – wnioski dla Unii Europejskiej*, Seria Analizy, Instytut Studiów Zaawansowanych, Warszawa 2017, http://krytykapolityczna.pl/file/2016/02/balcer_-_sojusz_rezimow_autorytarnych_0.pdf [dostęp: 14.05.2017].

⁴² K. Strachota, *op. cit.*

⁴³ A. Balcer, *op. cit.*

⁴⁴ Więcej na: <http://thekurdishproject.org/history-and-culture/kurdish-democracy/rojava-democracy> [dostęp: 24.05.2017].

jest tak samo zróżnicowana jak współczesne społeczeństwo tureckie. W samych Niemczech, tysiące obywateli należy do kurdyjskiej PKK, kolejne tysiące wspierają prezydenta Erdoğan, wielu natomiast to przedstawiciele skrajnej lewicy oraz skrajnej prawicy. Wspomniane zamieszki po nieudanych puczu wojskowym⁴⁵ czy w czasie kampanii referendalnej, potwierdzają uzasadniony niepokój rozlanie się tureckiego konfliktu wewnętrznego na tereny zamieszkane przez duże społeczności tureckie w europejskich państwach⁴⁶.

Na koniec, warto podjąć temat nieoczekiwanego efektu wojny syryjskiej, jakim stało się wyraźne ocieplenie stosunków turecko-rosyjskich po dekadzie ostrych i pełnych konfliktów relacji. Wraz z napięciami na linii Ankara-Bruksela oraz nieustępliwej postawie Erdoğan, zaczęto przyjmować ewentualność powstania swoistego „antysojuszu reżimów autorytarnych” wymierzonych w świat zachodni. Bez wątpienia, pozycja Turcji w regionie polepszyła się dzięki podjęciu współpracy z silnymi graczami czyli Rosją oraz Iranem, co pozwala prezydentowi na większą autonomię w kreowaniu polityki międzynarodowej i wewnętrznej oraz daje podstawę do kolejnych prób szantażu wobec niespełniającej obietnic Europy. Jednak budowa stałego sojuszu w tym przypadku wydaje się mało prawdopodobna, szczególnie z powodu doświadczeń bliskowschodnich oraz konfliktu interesów w wojnie syryjskiej. Po raz kolejny, determinantem budowy partnerstwa st również gospodarka – Rosja nie jest alternatywą w tej materii dla Turcji, wielowymiarowo powiązanej ekonomicznie z Europą⁴⁷.

Zależność gospodarcza między Turcją a Unią jest mocną kartą przetargową i swoistym gwarantem relacji. Turecka pozycja gospodarcza jest ściśle uzależniona od stosunków z Brukselą, gdyż są one świadectwem bezpieczeństwa i przewidywalności dla zagranicznych inwestorów w relacjach handlowych. Odływ kapitału w wyniku ostrego konfliktu czy zerwania stosunków z Europą zachwiałby poważnie stabilnością Turcji. Atutem w rękach Brukseli jest tym samym możliwość zastosowania sankcji gospodarczych wobec Turcji, o co upomina się coraz więcej antytureckich grup politycznych. Erdoğan zapewne zdaje sobie sprawę, że użycie takiego narzędzia wpływu spotka się z szybszą akceptacją Parlamentu Europejskiego, w przeciwieństwie do burzliwych debat dotyczących sankcji wobec Rosji.

Podsumowanie

Z racji coraz ostrzejszej retoryki antyeuropejskiej i antyzachodniej oraz stopniowej rehabilitacji w regionie, należy spodziewać się utrzymania antagonistycznej pozy-

⁴⁵ R. Noack, *Home to 3 million Turkish immigrants, Germany fears rising tensions*, „The Washington Post”, 18.06.2016, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/07/18/home-to-3-million-turkish-immigrants-germany-fears-rising-tensions/?utm_term=.c2ae94abfe97 [dostęp: 22.05.2017].

⁴⁶ A. Balcer, *op. cit.*

⁴⁷ *Ibidem*.

cji Turcji w relacjach z Brukselą. Pomimo rosnących napięć, mało prawdopodobny wydaje się scenariusz całkowitego zerwania współpracy z Zachodem, szczególnie strukturami NATO. Nawet rosnąca emancypacja Turcji nie zmienia faktu, iż Europa i USA są wciąż głównymi strategicznymi partnerami zarówno w relacjach politycznych, wojskowych, ale przede wszystkim gospodarczych. Dlatego też, najbardziej prawdopodobnym wynikiem tych zmian w relacjach obustronnych jest kontynuowanie modelu kooperacji w dotychczas fundamentalnych aspektach, przy zachowaniu kontrolowanego konfliktu.

Co istotne, obserwując zapędy prezydenta Erdoğana ku autorytarnym reformom ustrojowym oraz kontynuacji łamania podstawowych praw człowieka, Europa nie powinna być zakładnikiem porozumienia migracyjnego. Brak stanowczości i zachowawczość w relacjach z Turcją dają Erdoğanowi przyzwolenie do dalszych antydemokratycznych działań. Pamiętając o możliwym zagrożeniu i destabilizacji wewnętrznej w Turcji na skutek radykalnych działań AKP, konieczne jest wyznaczenie Ankarze granicy, której przekroczenie powinno spotkać się z asertywną postawą.

W kwietniowym referendum dotyczącym zmiany ustroju państwa, o czym warto pamiętać, zaledwie połowa społeczeństwa dała legitymizację planowanym zmianom, a poparcie partii AKP systematycznie maleje od 2002 roku. Podejmowane działania powinny dążyć ku integrowaniu tureckiego społeczeństwa z Europą, by oddolnie wywierać presję na władzę oraz ku aktywnemu wspieraniu ruchów opozycyjnych, zarówno politycznych, jak i społecznych w Turcji.

Conditions and perspectives of European Union and Turkey cooperation in XXI century

First part of the paper is focused on changing domestic conditions of Turkey and its foreign policy since conservative Justice and Development Party (AKP) with Recep Tayyip Erdoğan in the lead, came to power. First decade of their rules led to surprising civilization jump, therefore Turkey – as significant international actor – started to cooperate more closely with European Union. However, at the same time Erdoğan started to demonstrate stronger authoritarian aspirations, fulfilling his plan of rebuilding an old Kemelist state architecture. Syrian war, migration crises, reorientation of Turkish foreign policy, consequences of failed military coup and constitutional reforms in Turkey are the new determinants of Turkey-Europe relations. For that reason, main objective of the following analysis is to present and understand the perspectives and challenges of their future cooperation within new political order.

Key words: Turkey, European Union, Turkey-EU relations, Erdoğan, European integration

Uwarunkowanie i perspektywy współpracy Unii Europejskiej i Turcji w XXI wieku

Artykuł poświęcony zmieniającym się uwarunkowaniom wewnętrznym Turcji oraz jej polityce zagranicznej od czasu przejścia władzy przez konserwatywny obóz Partii Sprawiedliwości i Rozwoju

(AKP) z Recepem Tayyipem Erdoğanem na czele. Okres pierwszej dekady rządów AKP doprowadził do zaskakującego skoku cywilizacyjnego, co zbliżyło państwo do Unii Europejskiej i uczyniło z Turcji liczący się podmiot stosunków międzynarodowych. Równolegle Erdoğan wykazywał coraz silniejsze aspiracje autorytarne, które stopniowo urzeczywistniał na mocy planu przebudowy starego kemalistowskiego porządku wewnętrznego. Wojna syryjska, kryzys migracyjny, reorientacja polityki zagranicznej Turcji, napięcia wewnętrzne po nieudanych puczu wojskowym oraz planowane reformy konstytucyjne w Turcji to nowe determinanty stosunków Turcja–Europa. Głównym celem analizy jest próba zrozumienia wyzwań, przed jakimi stoją obie strony oraz określenie potencjalnych perspektyw i scenariuszy przyszłych relacji w tych nowych realiach politycznych.

Słowa kluczowe: Turcja, Unia Europejska, stosunki europejsko-tureckie, Erdoğan, integracja europejska

Krzysztof Malinowski

prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Szczeciński; Instytut Zachodni

NIEMCY WOBEC PRZEBUDOWY STREFY EURO PRZED WYBORAMI DO BUNDESTAGU W 2017 ROKU

Wprowadzenie

Przebudowa UE po decyzji Brytyjczyków o wystąpieniu, a szczególnie po zwycięstwie prointegracyjnie nastawionego Emmanuela Macrona we Francji, staje się coraz bardziej prawdopodobnym scenariuszem. Uwagę opinii publicznej i elit politycznych w Niemczech nie przykuwają bynajmniej projekty przekształcenia UE we wspólnotę suwerennych i równych sobie państw członkowskich, czy też reaktywowania modelu UE jako struktury o degresywnej dystrybucji władzy, tylko pomysł przededefiniowania UE poprzez zdynamizowanie procesów w strefie euro i to pomimo utrzymującego się nadal, choć w złagodzonej formie ryzyka załamania ambitnego projektu wspólnej waluty.

Zarysowująca się coraz wyraźniej dyskusja o przebudowie UE koncentruje się na procesach w strefie euro. Jej pożywką jest de facto dyskurs o podziałach europejskich i unijnych dokonujących się wokół dwóch osi: jednej odnoszącej się do wymiaru gospodarczego i podziału na stabilną Północ i chwiejne, zadłużone Południe oraz drugiej artykułowanej przez protagonistów na Zachodzie Europy i odnoszącej się do zjawiska uchodźstwa oraz podziału na otwarty Zachód i zamknięty, małosłownie traktujący uchodźców Wschód. W Europie Środkowej, zwłaszcza Polsce w dyskusji o przyszłości UE w związku ze scenariuszem „wielu prędkości” pokutuje raczej widmo podziału Europy.

W dyskusji o przyszłości UE prezydent Macron chce zabrać głos decydujący. Jako wiano wnosi obietnicę głębokich reform we Francji, pragnąc w zamian otrzymać zgodę Niemiec na urzeczywistnienie swojego pomysłu powołania do życia budżetu strefy euro. Czy postulaty nowego prezydenta Francji znajdują przychylność kanclerz Merkel i Niemcy zrewidują swoje ordoliberalne podejście do strefy euro, godząc się na reformy sprzyjające interesom państw Południa, zakładające elementy uwspólnotowienia polityki fiskalnej w Unii Walutowej i Gospodarczej? Czy możliwe jest odejście przez niemieckie elity polityczne od dominującej wizji Unii Gospodarczej i Walutowej, opierającej się na założeniu stabilności cen i zdolności samoregulacyjnej sił wolnorynkowych, a jeśli tak, to w jakim możliwym zakresie mogłaby nastąpić taktyczna korekta paradygmatu stabilności?

Pomysły prezydenta Macrona – szansą czy wyzwaniem dla Niemiec?

Prezydentura Macrona daje szansę na przełamanie pata francusko-niemieckiego i osiągnięcie strategicznej rubieży w rozwoju integracji europejskiej. Dotychczasowy zastój wynikał nie tylko ze słabej pozycji politycznej prezydenta F. Hollande'a, ale także z koncepcyjnej passywności francuskiego podejścia do przyszłości UE. Po decyzji społeczeństwa brytyjskiego o Brexicie, francusko-niemiecka deklaracja ministrów spraw zagranicznych Ayraulta i Steinmeiera z 24 czerwca 2016 r. o potrzebie dalszej integracji¹, była sygnałem gotowości obu partnerów do przyspieszenia integracji w strefie euro, a jednocześnie umocnienia UE jako aktora międzynarodowego. Oznaczało to uruchomienie w gronie państw strefy euro szerszej dyskusji o pogłębieniu współpracy i rozwijaniu UE na zasadzie różnych prędkości. Jednak wspomniane deklaracje bilateralne nie do końca były wyrazem stanowiska Niemiec. Kanclerz Merkel żywiła wątpliwości, czy inicjatywy francusko-niemieckie w obliczu Brexitu nie pogłębią podziałów w UE.

Pomysły Macrona² niekoniecznie mogą zostać przyjęte przez europejskich partnerów z entuzjazmem, dotychczas nieskrywanym z powodu jego zwycięstwa nad Marine Le Pen. Propozycja głębokich reform spotyka się ze strony Niemiec i państw Północy z pewną rezerwą i nie są one też zaskoczeniem³. Wiele z nich było już formułowanych przez prezydenta Hollande'a. Kluczowym postulatem jest stworzenie dla Unii Gospodarczej i Walutowej odrębnego budżetu, który byłby finansowany z podatków wnoszonych przez państwa strefy euro, a dalej własnego

¹ „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt”. *Gemeinsamer Beitrag des französischen Außenministers Jean-Marc Ayrault und Außenminister Frank-Walter Steinmeiers*, https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html.

² *Europe. Une Europe qui protège les Européens*, <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe>.

³ B. Hacker, C.M. Koch, *Macron Président: Setting Up Another Round Of Conflict On EMU Reform?*, „Social Europe”, 9.05.2017, <https://www.social-europe.eu/2017/05/macron-president-setting-another-round-conflict-emu-reform>.

parlamentu oraz urzędu ministra finansów i gospodarki. Celem prezydenta Macrona – w świetle jego wcześniejszego programu wyborczego – jest stworzenie dzięki budżetowi dla strefy nie tylko czegoś w rodzaju bufora przeciw ewentualnym kryzysom w przyszłości, lecz także zabezpieczenie poszczególnych państw strefy przed asymetrycznymi szokami gospodarczymi za pomocą takich narzędzi, jak działalność inwestycyjna czy wspólne ubezpieczenie od bezrobocia. Kryje się jednak za tym i szerszy zamysł, aby budżet strefy euro inspirował wielkie inwestycje. Dużo wcześniej Macron – jako minister gospodarki – wypowiadał się za wprowadzeniem tzw. eurobondów, czyli instrumentów dla uwspólnotowienia długów państwowych na pokrycie publicznych zleceń.

Propozycje te były trudne do zaakceptowania dla rządu CDU/CSU-SPD, zwłaszcza dla CDU i ministra finansów Wolfganga Schäublego, chociaż wiele elementów postulował sam wcześniej, np. opowiadał się za ustanowieniem ministra finansów dla strefy euro i własnego budżetu dla strefy, finansowanego z podatku VAT i dochodowego państw strefy euro⁴. Oba te instrumenty Schäuble pojmował bardziej w duchu regulacji i kontroli polityk budżetowych państw strefy, co nie odpowiadało podejściu Macrona. Jednak wiosną 2017 r. minister Schäuble skorygował swoje zapatrywania, wypowiadając się znacznie bardziej wstrzeźliwie na rzecz reformy strefy euro w przeświadczeniu, że zmiany instytucjonalne w strefie wymagałyby zmiany traktatów, a oczekiwanie to jest nierealistyczne⁵.

Po wyborze Macrona niemiecki minister był już przeciwny powołaniu do życia budżetu dla strefy, ponieważ Komisja Europejska i Parlament Europejski musiałyby otrzymać dodatkowe kompetencje. Jego ulubioną ideą, do której przekonał kanclerz Merkel, stało się wiosną 2017 r. powołanie do życia Europejskiego Funduszu Walutowego na fundamentach Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (ESM)⁶, który mógłby niczym bufor, niwelować zewnętrzne szoki, pełniąc rolę, taką jak ta przypisywana budżetowi dla strefy euro. Takie rozwiązanie miałoby z punktu widzenia Schäublego sporą zaletę, gdyż nie wymagałoby zmiany traktatów.

Druga z partii koalicyjnych, SPD, sygnalizowała dużą przychyłność dla pomysłów Macrona. Zarówno kandydat na kanclerza Martin Schulz, jak i minister spraw zagranicznych Sigmar Gabriel, poprzednio minister gospodarki⁷, popierali idee francuskiego prezydenta. Szczególnie połączyła ich sprawa zwiększenia inwestycji w strefie euro przez powołanie do życia specjalnego funduszu.

⁴ H. Kafsack, *Macrons Ideen für Europa stoßen auf Widerstand in Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 9.05.2017.

⁵ W. Schäuble, *Von der Krise zur Chance*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24.03.2017.

⁶ Schäuble plädiert für Euro-Hilfen ohne den IWF, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 20.04.2017.

⁷ S. Gabriel, E. Macron, *Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss*, „Die Welt”, 4.06.2016.

Inicjatywa prezydenta Macrona miała także wydźwięk geostrategiczny, ponieważ uzyskała ona wsparcie państw Południa, Hiszpanii i Włoch, co w dużej mierze komplikowało sytuację Niemiec. Dodatkowo z uwagi na kampanię wyborczą do Bundestagu zawężyło pole manewru Merkel w UE w obliczu rosnącej popularności Macrona.

Pierwsza wizyta Macrona w Berlinie pokazała jednak podobieństwo kierunków myślenia. Kanclerz Merkel podzieliła przekonanie prezydenta, że Europa potrzebuje ponownie impulsu francusko-niemieckiego dla swojego wzmocnienia, aprobując deklarację Macrona, iż zadaniem Francji i Niemiec na najbliższe lata będzie „rzeczywisty akt nowego ustanowienia Europy i strefy euro”⁸. Charakterystyczna zmiana tonacji wypowiedzi kanclerz, prawdopodobnie była spowodowana przez ożywienie nadziei proeuropejskich związanych z porażką Le Pen, również regresem tendencji populistycznych w Niemczech i zwycięstwami chadecji w wyborach parlamentarnych w Szlezwiku-Holsztynie i Nadrenii Północnej-Westfalii w maju 2017 r. Co istotne, otwarta postawa Merkel wynikała również z potrzeby przelicytowania w zakresie polityki europejskiej socjaldemokratycznych koalicjantów, politycznych konkurentów do władzy, i częściowego zneutralizowania ważnego tematu lansowanego przez Schulza i Gabriela w kampanii wyborczej.

Plonem spotkania było m.in. zapowiedź sformułowania harmonogramu rozwiązania kwestii dotyczących instytucjonalnego pogłębienia UE, przy czym dla Merkel priorytetem było pogłębienie strefy euro, uczynienie jej bardziej odporną na kryzys i bardziej spójną. Kanclerz zadeklarowała również – warunkowo – otwarte podejście do kwestii zmiany traktatów, jeśli okaże się to konieczne w celu wzmocnienia strefy euro, i wskazała na potrzebę legitymizowania takich zmian na drodze traktatowej.

Niemieccy eksperci i Unia Gospodarcza i Walutowa: status quo i propozycje zmian

Podziały w środowiskach niemieckich ekspertów zarówno gospodarczych, jak i politycznych istnieją od momentu samego powołania do życia UGiW. Kryzys w strefie euro nadał sporom nowej dynamiki. Zasadniczo konflikt toczy się między zwolennikami tzw. unii stabilności i rzecznikami unii fiskalnej⁹, przy czym oba nurty są powiązane z orientacjami występującymi w partiach politycznych. Pierwszy nurt opowiada się za status quo w zakresie architektury Unii Gospodarczej

⁸ M. Sattar, *Ein neuer Fahrplan für Europa*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16.05.2017.

⁹ B. Hacker, C.M. Koch, *Reformdiskurse zur Eurozone. Kontinuität, Ausbau, oder Rückbau in der deutschen Debatte*, „Politik für Europa”#2017plus, Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung in den Jahren 2015 bis 2017, s. 2 i nast.

i Walutowej i jest reprezentowany przez urząd kanclerski (jako koordynatora polityki europejskiej), ministerstwo finansów, ministra Schäublego i jego sympatyków, jak i samą chadecję. Ma poparcie większej części świata akademickiego, ważnych instytucji społecznych i pracodawców.

Drugi nurt, mniejszościowy, krytyczny wobec głównego argumentu swoich adwersarzy uważa, że za kryzys w strefie euro odpowiadają głównie wadliwe polityki w zakresie konkurencyjności państw dotkniętych kryzysem; w zamian wskazuje na mankamenty konstrukcyjne UGiW jako zasadniczą przyczynę. Postuluje reformę UGiW i uzupełnienie jej przez wprowadzenie elementów wspólnotowych i silniej korelowane polityki sektorowe. Nurt ten ma zwolenników w partiach lewicowych; sprzyjają mu krytyczni intelektualiści i dziennikarze, a także związkowcy.

Bezpośrednio z pojawieniem się kryzysu wiązać można też występowanie poglądów i opinii, kontestujących nie tylko wizje unii stabilności i unii fiskalnej, ale także i podważających istnienie samej unii walutowej. Z jednej strony byli to konserwatywno-liberalni krytycy unii walutowej spod znaku Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*), negujący projekt integracji walutowej jako szkodliwy dla gospodarki narodowej. Ta orientacja była najbardziej widoczna w debacie o przyczynach kryzysu, pierwotnie reprezentowana przez profesorów ekonomii Bernda Luckego i Joachima Starbattego oraz byłego przewodniczącego *Bund der Deutschen Industrie*, Hansa-Olafa Henkela. Z drugiej strony politycznego spektrum występują różni lewicowi oponenci euro, uważający, że unia walutowa z powodu swojego wolnorynkowego charakteru przyczynia się do osłabienia mechanizmów socjalnych, nadmiernie uprzywilejowując duże podmioty gospodarcze, takie jak banki czy firmy międzynarodowe.

Najważniejsze elementy stanowiska obozu rządzącego były od początku kryzysu jasne. Kanclerz opowiadała się za zachowaniem euro za wszelką cenę, odwołując się do przesłanek aksjologicznych („scheitert der Euro, dann scheitert Europa”¹⁰). Podstawowym założeniem był sprzeciw wobec jakiegokolwiek uwspólnotowienia długów (poprzez tzw. eurobondy) i dążenie do udzielenia pomocy zadłużonym partnerom za pośrednictwem funduszy ratunkowych na zasadach warunkowości. Diagnoza tego mainstreamowego nurtu wskazywała przede wszystkim na działania sprzeczne z regułami UGiW i konkurencyjności gospodarczej w państwach zadłużenia, a recepta na wyjście z kryzysu zakładała korygowanie mankamentów na poziomie systemów narodowych i wzmacnianie systemu europejskiego, a więc zarówno likwidację oznak kryzysu, jak i rozwijanie samego systemu strefy euro. Chodziło tu o wprowadzenie narodowych hamulców zadłużenia, zautomatyzowanie zasad zadłużania i mechanizmów ich sankcjonowania na mocy paktu fiskalnego, reform strukturalnych służących

¹⁰ Słowa te kanclerz Merkel wypowiedziała w trakcie debaty w Bundestagu nad środkami finansowymi na rzecz stabilizacji euro 19 maja 2010 r., https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29826227_kw20_de_stabilisierungsmechanismus/201760.

wspieraniu konkurencyjności i konsolidacji fiskalnej w ramach paktu Euro Plus i tzw. Semestru europejskiego¹¹.

Dominacja urzędu kanclerskiego i ministerstwa finansów (a tym samym CDU) w okresie koalicji CDU/CSU-FDP nie była krytykowana i kwestionowana przez wolnych demokratów, obsadzających ministerstwa spraw zagranicznych (Guido Westerwelle) i ministerstwa gospodarki (Rainer Brüderle, Philipp Rösler). W dużej mierze ten układ, oparty na niepodważaniu kompetencji CDU, był kontynuowany w okresie rządów koalicji CDU/CSU-FDP¹².

Duet Merkel-Schäuble miał do dyspozycji szerokie zaplecze ekspercko-akademickie, wyznaczające główny kierunek debaty o kryzysie, jego przyczynach, sposobach zapobiegania jego skutkom, jak i w ogóle o koniecznych zmianach w strefie euro. Nurt ten można też traktować jako nurt zwolenników ordoliberalizmu. Kluczowe znaczenie w tych środowiskach posiada obdarzone spory autorytetem naukowym *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (inaczej: *Sachverständigenrat der Wirtschaftsweisen*)¹³, które poprzez swoje sprawozdania roczne, ekspertyzy stwarza podbudowę ekspercką dla działań podejmowanych przez egzekutywę na rzecz polityki finansowej prowadzonej w duchu unii stabilności. Wskazać należy jeszcze zwłaszcza dwa inne ośrodki naukowe wspierające koncepcję unii stabilności: monachijski instytut *ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München* i *Institut der Deutschen Wirtschaft* w Kolonii. Przedstawiciele tych instytucji dysponują sporymi możliwościami prezentowania swoich poglądów i opinii, w dużej mierze wspierających kurs „stabilności” na łamach najważniejszych i opiniotwórczych mediów, zwłaszcza „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Die Welt”, „Handelsblatt”, „Wirtschaftswoche”. Takie znane postaci jak prof. Hans-Werner Sinn¹⁴, dyrektor ifo-institut w latach 1999–2016, czy aktualny dyrektor prof. Clemens Fuest¹⁵ wypowiadające się regularnie w mediach, uchodzą nawet za czołowych eksponentów nurtu, nierzadko jednak także krytycznie obecne o pasywnej polityce rządu, za słabo przeciwstawiającej się pomysłom bailoutu, eurobondów i transferów formułowanym przez przedstawicieli zadłużonych państw Południa. Naukowa argumentacja kwestionująca potrzebę tworzenia unii fiskalnej jest klasycznym podejściem tego nurtu. Eksperci z *Institut der Deutschen Wirtschaft*, J. Matthes, A. Iara, B. Busch reprezentowali w tym duchu tezę:

¹¹ Zob. szerzej E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013, rozdz. II: *Stanowisko Niemiec wobec kryzysu strefy euro oraz kształtu Unii Europejskiej*, s. 61–128.

¹² B. Hacker, C.M. Koch, *Reformdiskurse zur Eurozone...*, op. cit., s. 5.

¹³ www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

¹⁴ H.-W. Sinn, *Für Deutschland ist der Brexit verheerend*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16.03.2017.

¹⁵ J. Becker, C. Fuest, *Profitiert Deutschland wirklich vom Euro?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 13.02.2017.

Najnowszy kryzys miał niezwykle przyczyny i dlatego jego opóźnione skutki powinny być zwalczane tylko przy pomocy czasowo dostępnych instrumentów, ale jednocześnie w pragmatyczny sposób. Dzięki reformom przyszłe kryzysy będą przebiegały mniej drastycznie. Te złagodzone kryzysy wyraźnie wzmocniona reformami unia walutowa w przyszłości będzie w stanie przetrwać również bez dalszej integracji fiskalnej [podkr. – K.M.]¹⁶.

Badacze z *ifo*, J. Becker i C. Fuest zauważali krytycznie zimą 2016 r., że w sprawie reformy strefy euro „inicjatywy pochodzą obecnie nie z Niemiec, lecz raczej z Francji i Włoch. I tak między innymi strefa euro ma być przebudowana w unię solidarnych gwarancji i transferów, co w obliczu zadłużenia i gospodarczej słabości tych państw byłoby w ich interesie. Rola Niemiec jest czysto reaktywna, Merkel jest krytykowana jako «Madame Non», a największy sukces Niemiec zdaje się polegać na tym, że udało się jak dotąd zapobiec uwspólnotowieniu w formie eurobondów”¹⁷. Ci prominentni ekonomiści wyraźnie określili deficyty nurtu „stabilizacji”, kierując swoje rekomendacje pod adresem decydentów:

Kto pragnie realizować długoterminowo swoje interesy w Brukseli, potrzebuje przynajmniej frakcji i partii za sobą, a jeszcze lepiej stabilnej większości w społeczeństwie; ten powinien [...] włączyć think tanki, fundacje i instytuty badawcze i kazać formułować koncepcje. Szansa na to została zaprzepaszczone nie tylko przez aktualne przywództwo w Berlinie, lecz także przez jego poprzedników. Czy to przy wprowadzaniu euro, w optymistycznej fazie unii walutowej, czy w czasie kryzysu – w żadnym momencie nie było otwartej dyskusji, czy Niemcy rzeczywiście chcą euro. [...] Nie było i nie ma żadnej długoterminowej strategii ani debaty. [...] W przeciwieństwie [do Niemiec] Francja i Włochy mają jasną agendę: rozszerzenie gwarancji wspólnotowych, flankowanych przez rozbudowę koordynacji polityk gospodarczych na płaszczyźnie europejskiej. Jest to wspierane przez Komisję Europejską, która w ten sposób chce awansować do roli europejskiego rządu gospodarczego¹⁸.

Inna jeszcze ważniejsza propozycja dotyczyła rozpoczęcia przed wyborami do Bundestagu debaty o reformie strefy euro. Jej celem miało być pozyskanie przez przyszły rząd mandatu społecznego do dyskusji na ten temat z europejskimi partnerami, a jednocześnie przejęcia w niej inicjatywy i zreformowania strefy. Eksperti dostrzegali trzy scenariusze: pierwszy dotyczył unii walutowej sterowanej z Brukseli, w ramach której państwa członkowskie wspólnie poręczają sobie swoje długi, a narodowe parlamenty odstępują instytucji europejskiej swoje prawo do decydowania o wysokości zadłużenia; drugi dotyczył pozostawienia państwom członkowskim prawa do zadłużania i większej przestrzeni dla kształtowania polityki gospodarczej przy wykluczeniu solidarnego ręczenia za długi; trzeci scenariusz zakładał likwidację euro i powrót do waluty narodowej.

¹⁶ J. Matthes, A. Iara, B. Busch, *Die Zukunft der Europäischen Währungsunion – Ist mehr fiskalische Integration unverzichtbar?*, „IW-Analyse“, 22.12.2016, Nr. 110.

¹⁷ J. Becker, C. Fuest, *Planloser Hegemon*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 13.12.2016. Autorzy wyłożyli swoją koncepcję naprawy strefy euro w książce pt. *Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise*, München 2017.

¹⁸ Ibidem.

Hans-Werner Sinn z kolei uważał, że w obliczu Brexitu domaganie się pogłębienia strefy euro przyczyni się do secesji Północy i Wschodu, stworzenia linii podziału w Europie Środkowej i uczynienia z Niemiec „dodatku i płatnika nowej łaćńskiej unii monetarnej”. Stąd zalecał zdystansowanie się od idei tworzenia UE dwóch prędkości.

To, że Francja chce dwie prędkości, nie może dziwić. Rozłam Europy Środkowej jest od czasów Richelieu centralnym celem polityki tego kraju. Niemieckie interesy leżą jednak w tym punkcie jednak inaczej. Macron proponuje Francuzom program, który im samym oszczędza trudności i zamiast tego szuka porozumienia z Niemcami na rzecz wspólnego budżetu strefy euro, eurobondów, wspólnego ubezpieczania wkładów i wspólnego ubezpieczania bezrobotnych. Niemcy nie powinny na to pójść¹⁹.

Jednak stanowisko autorytetów ewoluowało. Generalnie zwracano uwagę na znaczenie współpracy z Francją dla gospodarki Niemiec; nie tylko więc przyszłość strefy euro, lecz także jej losy również w bezpośredni sposób będą zależeć od powodzenia reformatorskich przedsięwzięć Macrona. Przedstawiciele DIW podkreślali:

Jeśli kryzys gospodarczy we Francji utrzyma się, wpłynie to też bezpośrednio na Niemcy. Nawet jeśli Francja słabnie od lat, to jednak kraj ten pozostaje jednym z najważniejszych partnerów handlowych Niemiec²⁰.

C. Feust po wyborze Macrona nie był skłonny już tak jednoznacznie krytycznie odnosić się do możliwości zbliżenia z Francją w sprawie strefy euro.

Będą postępy z Macronem. [...] W analizie jest zgoda z Niemcami. Nie ma jeszcze wspólnej bazy w zakresie tego, czego brakuje w Europie.

Na pytanie, od kiedy Berlin gotów jest rozważyć postulaty Macrona w sprawie budżetu UE dla inwestycji, europejskiego ministra finansów, Feust odpowiadał, że „żaden z tych postulatów z osobna nie jest wprowadzie do zaakceptowania. Mogę jednak sobie wyobrazić, że zrobimy krok w kierunku restrukturyzacji pożyczek państwowych, postępowań upadłościowych dla dłużników publicznych. Jednocześnie możemy się porozumieć co do stworzenia gwarancji na wypadek dużych wypadków w strefie euro”. [...] „Potrzebujemy prawdziwych gwarancji. Jeśli jakiś kraj wpadnie w duży kryzys, inni muszą pomóc, nie przy pomocy kredytów [jak ESM – K.M.], lecz pieniądza, który nie musi być spłacany, a więc przy pomocy transferu. Nie byłby to jednak budżet strefy euro, w którym stale zachodziłaby redystrybucja, jak to marzy się Macronowi [...] Podwajamy dodatek

¹⁹ H.-W. Sinn, *op. cit.*

²⁰ B. Busch, G. Kolev, *Wie Macron Frankreich aus der Krise führen kann*, <https://www.iw-koeln.de/presse/gastbeitraege/beitrag/berthold-busch-und-galina-kolev-in-der-welt-wie-macron-frankreich-aus-der-krise-fuehren-kann-339467>.

solidarnościowy, zbieramy 15 mld euro przekazujemy pieniądze do Europy Południowej. Tak nie będzie. Mogę sobie wyobrazić, że z niemieckiej strony okaże się do zaakceptowania porozumienie w sprawie funduszu na wypadek większych kryzysów”²¹. W innym wywiadzie C. Feust wyraźniej zarysował warunki takiego zbliżenia niemiecko-francuskiego w związku z wyborem Macrona: „Niemcy nie powinny zasadniczo odrzucać idei funduszu strefy euro, swego rodzaju funduszu gwarancyjnego, do którego wszyscy wpłacają i pomaga on państwom, które popadłyby w głęboki kryzysy”. Jednak powinno to nastąpić dopiero, kiedy wiarygodnie zostałaby wzmocniona klauzula *no bailout*²².

Zwolennicy unii fiskalnej mogli wyczuwać zbliżającą się koniunkturę dla swojego podejścia dzięki pomysłom Macrona. Podstawowa diagnoza tego nurtu, dotycząca przyczyn kryzysu wskazywała na błędy konstrukcyjne traktatu z Maastricht. Dokończenie unii walutowej w celu zapobieżenia kolejnym ewentualnym kryzysom, zakładało transgraniczne żyrowanie długów i skorelowaną politykę dla strefy euro. Wiązałoby się to z ograniczeniem suwerenności Niemiec i rosnącym zaangażowaniem finansowym Niemiec. Dalsza integracja fiskalna zakładała wprowadzenie konkretnych instrumentów, takich jak pakt stabilności gospodarczej, różne formy europejskiego zarządzania zadłużeniem, automatyczne stabilizatory dla strefy euro w formie mechanizmów gwarancyjnych lub wspólnego budżetu²³. Można bez trudu rozpoznać, że zwolennikami tego podejścia są reprezentanci keynesianizmu, którzy w Niemczech w obliczu dominacji ordoliberalizmu, są rzeczywiście nieliczni i rozproszeni na różnych uniwersytetach i instytutach (np. w *Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung* w Düsseldorfie, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* w Berlinie). Profiskalna argumentacja znajdowała też sporadycznie wyraz na łamach liberalno-lewicowych czasopism, jak tygodnik „Die Zeit”, „Der Spiegel”²⁴, czy dziennik „Süddeutsche Zeitung”.

Orientacja fiskalna jest słabo umocowana w układzie politycznym. Socjaldemokraci byliby naturalnym wyrazicielem koncepcji unii fiskalnej i być może ich zwycięstwo w wyborach do Bundestagu we wrześniu 2017 r. oraz utworzenie pod ich egidą lewicowej koalicji sprzyjałoby bardziej kompromisowi z Macronem. Socjaldemokraci dotąd sporadycznie wypowiadali się za różnymi pomysłami fiskalnymi, jak eurobondami, czy nowym planem Marshalla w zakresie inwe-

²¹ „Die Franzosen müssen ihre Probleme selbst lösen”. Interview mit Clemens Feust, „Süddeutsche Zeitung”, 10.05.2017.

²² C. Hecking, *Macron oder Macrönchen?*, „Spiegel Online”, 8.05.2017, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/frankreich-kommt-emmanuel-macron-mit-seinen-wirtschaftsreformen-durch-a-1146666.html>.

²³ B. Hacker, C.M. Koch, *Reformdiskurse zur Eurozone...*, op. cit., s. 6.

²⁴ Zob. np. publicystykę Th. Fricke, *Deutschland gegen Eurobonds. Ökonomie mit Häkelschutz*, „Spiegel Online” (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/deutschland-gegen-euro-bonds-oekonomie-mit-haekelschutz-a-1148353.html>) lub prof. H. Muellera na portalu związanym z „Der Spiegel”, www.manager-magazin.de.

stycji. Jednak podobnie jak Zieloni wspierali kurs rządu koalicji CDU/CSU-FDP, po utworzeniu zaś koalicji z CDU/CSU w 2013 r., pominawszy niektóre bilateralne inicjatywy, jak wspomniana wyżej inicjatywa ministra gospodarki S. Gabriela i ministra gospodarki E. Macrona, wspierali kurs urzędu kanclerskiego i ministerstwa finansów. Jednak sukces Macrona zachęcił kandydata SPD Martina Schulza do oparcia kampanii wyborczej na hasłach naśladujących postulaty Macrona na rzecz reformy strefy euro, m.in. stworzenia funduszu na rzecz wzrostu²⁵. W opinii uznanych badaczy zagadnienia, „występujące koncepcje w sprawie integracji fiskalnej UGiW w świecie nauki zajmują mniejszościową pozycję, i są wyraźnie reprezentowane przez niewielu aktorów politycznych, ponieważ oznaczałyby paradygmatyczny odwrót od dotychczasowego sposobu zarządzania kryzysem”²⁶.

Po zwycięstwie Macrona w oficjalnym stanowisku prezes DIW, prof. Marcel Fratzscher jednoznacznie zaapelował:

Rząd federalny musi okazać większą otwartość w obliczu usprawiedliwionej krytyki z Europy i Francji. Macron znowu skrytykował rząd za jego politykę gospodarczą – słabości inwestycyjne, nadwyżkę handlową i restrykcyjną politykę finansową. Rząd federalny powinien przyjąć konstruktywnie te krytykę i pracować dla dobra Europy i we własnym interesie, aby przyczynić się do zniwelowania gospodarczych nierównowag w Europie²⁷.

W drugiej połowie maja 2017 r. ten ośrodek naukowy wzmocnił swój apel:

Wraz z wyborem Macrona rozgorzała na nowo dyskusja o eurobondach. Jest okazja, żeby pomyśleć temu przyjrzeć się dokładniej. W unii walutowej wspólna polityka pieniężna często natrafia na swoje granice. Jeśli w jakimś kraju panuje bezrobocie, podczas gdy inni wykazują pełne zatrudnienie, polityka pieniężna nie może być wykorzystana do zmniejszenia bezrobocia. [...] w czasie kryzysu euro wiele rządów nie było w stanie wesprzeć koniunktury. [...] zamiast tego wprowadzono środki oszczędnościowe (*Austeritätsmaßnahmen*), które tylko zaostrzały bezrobocie. Wielu w Europie widzi w eurobondach wyjście z tego diabelskiego kręgu. Jeśli jakiś kraj mógłby emitować obligacje państwowe, za które poręcza cała Unia, to stopy odzwierciedlałyby przeciętną rentowność krajów członkowskich. Wysoko zadłużone kraje, jak Włochy czy Hiszpania mogłyby się korzystniej refinansować. Wspólne obligacje ze wspólnym poręczeniem są do usprawiedliwienia jednak tylko wtedy, kiedy wspólna polityka fiskalna będzie prowadzona przy wydatkach legitymizowanych przez parlament i wspólnych podatkach. [...] na zasadzie subsydiarności mogłyby zostać zidentyfikowane obszary polityk, które nadawałyby się dla wspólnie finansowanych wydatków.

Jedną z takich transferów mógłby dotyczyć zwalczania bezrobocia.

Kraje z mniejszym bezrobociem przekazywałyby pieniądze do krajów z wysokim bezrobo-

²⁵ Schulz sieht Macron als Vorbild für den Wahlkampf, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21.05.2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/parteitag-in-bayern-schulz-sieht-macron-als-vorbild-fuer-den-wahlkampf-15026644.html>.

²⁶ *Ibidem*, s. 7.

²⁷ M. Fratzscher, *Endlich wieder ein Partner auf Augenhöhe*, „Diw Wochenbericht”, 10.05.2017, Nr. 19.

ciem, aby te nie były zmuszone zaciągania większych długów w stanie recesji. W tym kierunku idą wiele razy dyskutowane propozycje wspólnego ubezpieczania bezrobotnych. Te przykłady rodzą już wielkie opory – pierwsze ostre reakcje z Niemiec po wyborze Macrona potwierdzają to. Nawet jeśli nie można liczyć na szybką realizację: otwarta analiza dobrze zrobiłaby debacie. Korzyści dotyczące stabilizacji koniunktury w strefie euro powinny stać w centrum debaty obok subsydiarności. Eurobondy powinny w związku z tym być widziane jako element wspólnej polityki fiskalnej, która umożliwia podtrzymanie wspólnych wydatków przy wahających się wpływach. Z eurobondów natomiast nie wolno uczynić instrumentu permanentnych transferów i nawarstwiania długów²⁸.

Podsumowanie

Krótki przegląd reakcji ekonomicznych autorytetów reprezentujących paradygmatycznie główne kierunki dyskursu o roli ekonomicznej Niemiec w UE pokazuje, że pomysły Macrona spotkały się z dużym rezonansem w Niemczech, ponieważ ich implementacja wiązałaby się także z głębszymi reformami gospodarczymi we Francji. Zwolennicy unii stabilności zastanawiają się nad tym, czy pomysły Macrona są do zaakceptowania z punktu widzenia preferowanej przez nie koncepcji unii stabilności i na ile stanowiłyby odstępstwo, podczas gdy rzecznicy unii fiskalnej są bardziej skłonni rozważyć postulaty francuskie. Wydaje się, że istnieje szczególnie zainteresowanie pomysłem wspólnego ubezpieczania bezrobotnych przez sektorowe eurobondy. Nie występują natomiast pozytywne reakcje na postulat utworzenia wolnego budżetu dla strefy euro, ministra finansów i powołania osobnego ciała parlamentarnego dla strefy. W niemieckiej dyskusji nie ma zgody na rezygnację z suwerenności w zakresie polityki fiskalnej z uwagi na możliwe perturbacje z polityczną legitymizacją. W obrębie nurtu unii stabilności, obejmującego m.in. urząd kanclerski, ministerstwo finansów i mainstreamową orientację w świecie ekonomii panuje szeroki konsens. Mimo entuzjazmu towarzyszącego zwycięstwu Macrona między Niemcami i Francją istnieje rozdźwięk, czy długi powinny zostać uwspólnotowione i ile suwerenności w zakresie polityki budżetowej powinny oddać państwa członkowskie. Problem ten uda się być może rozwiązać dopiero po zakończeniu rokowań w sprawie utworzenia nowego rządu.

Germany towards Eurozone reforms before the Bundestag election 2017

The article examines the ongoing debates on the future of the European Union taking place in Germany. It seeks to determine whether the country's political elites are prepared to depart from the dominant concept of the Economic and Monetary Union. The concept is based on the conviction that prices are set to remain stable and that market mechanisms alone will prove sufficient to guide all economic activities without external help or interference. The article provides an overview of the opinions and reactions by German economic experts showing that the French president Macron's

²⁸ Ph. Engler, *Für eine offene und fundierte Debatte über Eurobonds*, „Diw Wochenbericht“, 17.05.2017, Nr. 20.

ideas for reforming the eurozone resonate well with the Germans. Their implementation is being considered in the context of more profound economic reforms being adopted by France. However, the French proposals to establish a separate eurozone budget have met with little enthusiasm. From the German perspective, it makes little sense to give up sovereignty in setting the country's own fiscal policy.

Key words: eurozone, German-French relations, reform discourses

Niemcy wobec przebudowy strefy euro przed wyborami do Bundestagu w 2017 roku

Artykuł dotyczy toczącej się debaty w Niemczech nt. przyszłości Unii Europejskiej. Celem jest ustalenie, czy elity polityczne są przygotowane do odstąpienia od dominującej koncepcji Unii Gospodarczo-Walutowej. Koncepcja ta bazuje na przekonaniu, że ceny powinny pozostać stabilne i że mechanizmy rynkowe jako takie są zdolne do kierowania całością życia ekonomicznego bez pomocy zewnętrznej lub zakłóceń. Artykuł oferuje przegląd opinii i reakcji niemieckich ekspertów ekonomicznych, ukazując, że idee prezydenta Francji E. Macrona dotyczące zreformowania strefy euro spotykają się z oddźwiękiem w Niemczech. Ich implementacja jest rozważana w kontekście głębszych reform ekonomicznych podjętych przez Francję. Z drugiej strony jednak francuska propozycja ustanowienia odrębnego budżetu strefy euro spotyka się z małym entuzjazmem. Z niemieckiego punktu widzenia nie ma zbytnio sensu rezygnować z suwerenności w zakresie polityki fiskalnej.

Słowa kluczowe: strefa euro, stosunki niemiecko-francuskie, dyskursy o reformie

Magdalena Tomala

dr, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

PAŃSTWA NORDYCKIE WOBEC AKTUALNYCH I WYBRANYCH ASPEKTÓW KRYZYSU UE

Wprowadzenie

Unia Europejska przechodziła wiele kryzysów, ale żaden z nich nie zagrażał jej istnieniu¹. Wszczęcie procedury wyjścia Wielkiej Brytanii z UE stało się symbolem, jak procesy zewnętrzne mogą dezintegrować Europę. Mark Rutte skonstratował, że „Jeśli kochasz Europę, powinieneś przestać marzyć o rozwoju integracji, a zacząć rozwiązywać problemy” Jednak kryzys Unii Europejskiej nie wynika tylko z jej wewnętrznych uwarunkowań, wpływ na niego mają bowiem przede wszystkim czynniki zewnętrzne. Coraz częściej obok Brexitu, pojawiają się zapowiedzi o wyjściu Szwecji, Danii z UE, czy Finlandii ze strefy euro, określane pojęciami: Swexit, Dexit, czy Fixit².

Paradoksalnie, rozwiązanie kryzysów jest możliwe na forum UE, ale wśród rządzących państw unijnych brakuje woli politycznej i co się z tym wiąże kon-

¹ T.G. Grosse, *W kierunku teorii dezintegracji regionalnej*, [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2016, s. 275–292.

² Zob.: G. Samuels, *Swedish support for EU membership surges following Brexit*, „Independent”, 14.07.2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/brexit-latest-news-sweden-support-eu-swedish-membership-surges-a7136426.html> [dostęp: 11.05.2017]; M. Savage, *EU referendum: Could Brexit lead to Sweden „Swedit”?*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36548114> [dostęp: 11.05.2017]; A. Foster, *What is Dexit? Will Denmark leave the EU next?*, „Express”, 26.08.2016, <http://www.express.co.uk/news/politics/695496/Dexit-what-is-Denmark-exit-will-Denmark-leave-the-EU-referendum-Brexit-impact-Europe> [dostęp: 11.05.2017].

sensusu na odważne, choć niepopularne społecznie posunięcia. W przededniu wyborów parlamentarnych, przywódcy poszczególnych państw członkowskich coraz częściej przywołują znaczenie narodowych interesów, zapominając o unijnych wartościach, takich jak: solidarność, subsydiarność czy pomocniczość.

Celem artykułu jest analiza postawy państw nordyckich wobec kryzysu Unii Europejskiej. Jak społeczeństwo państw nordyckich zareagowało na problemy gospodarcze w latach 2008–2009, napływ migrantów (obciążający gospodarkę Szwecji i Danii w latach 2014–2016), a w konsekwencji brak wypracowanego wspólnego stanowiska wobec zaistniałych problemów na poziomie UE? Można sformułować hipotezę, że kolejne kryzysy UE, które uwidaczniają jej słabości, w tym brak skutecznych działań, przyczyniają się do tego, iż pragmatyczni Nordycy zmieniają nastawienie do procesów integracyjnych. Dlatego w niniejszym artykule analizą objęto trzy z pięciu państw nordyckich (tj. Szwecję, Finlandię i Danię), należących do UE (nie uwzględniono: Norwegii oraz Islandii).

Aby odpowiedzieć na wskazane pytanie, wykorzystano metodę porównawczą. Artykuł składa się z trzech części, w których analizie poddano stosunek społeczeństwa nordyckiego do UE w kontekście kryzysu gospodarczego UE, kryzysu migracyjnego i kryzysu demokracji. Do analizy wykorzystano raporty Eurobarometru, monitorujące nastawienie nordyckich państw, będących członkami UE do kryzysu oraz inne sondaże, przeprowadzone dla potrzeb zbadania nastrojów społecznych wobec procesów integracji europejskiej.

Przyczyny kryzysu UE – perspektywa nordycka

Kryzysy stanowią modus vivendi integracji europejskiej, działając niczym hamulec, a czasem odwrotnie – katalizator jej przeobrażeń. W książce *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia* autorzy podjęli się analizy uwarunkowań i skutków kryzysu integracji Europy. Ta wieloaspektowa i wielopłaszczyznowa diagnoza Unii Europejskiej ukazuje szanse i zagrożenia dla unijnego projektu. Na jej podstawie autorzy wyszczególnili kryzysy, które w ostatnich latach dotknęły UE: aksjologiczny, instytucjonalno-ekonomiczny, strukturalny, modelu demokracji, komunikacji, modernizacji procesu integracji europejskiej, społeczny³.

Można podać wiele przykładów przyczyn wybuchu kryzysu UE⁴. Dla potrzeb niniejszego opracowania skoncentrowano uwagę na trzech kryzysach. Pierw-

³ *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Warszawa 2015.

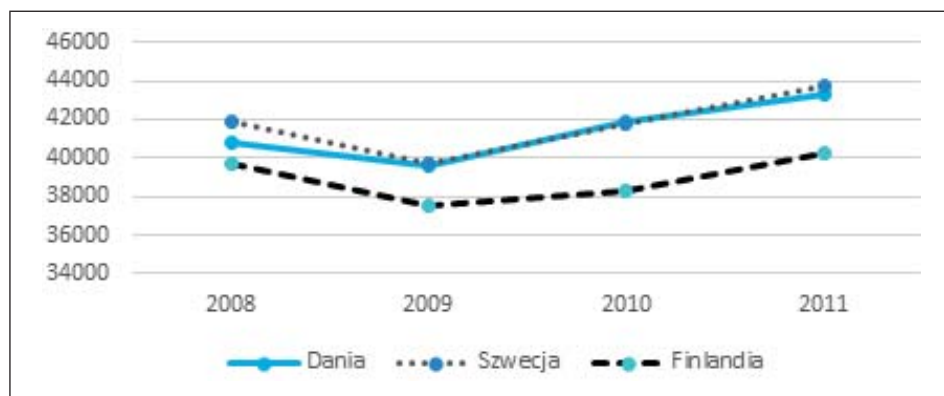
⁴ Por.: T. Adamowicz, *Przyczyny i skutki I fazy kryzysu finansowego lat 2007–2009 w wybranych krajach na świecie*, „Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2013, nr 9(58), s. 9–21; N. Białek, *Przyczyny wybuchu kryzysu strefy euro: rola polityki monetarnej USA oraz Europejskiego Banku Centralnego*, „WSliZ Working Paper Series”, January 2014, No. 4, http://working-papers.wsiz.pl/pliki/working-papers/PRZYCZYNY%20WYBUCHU%20KRYZYSU_WSIZ%20WP_N%20Bialek_4.pdf [dostęp: 10.04.2017]; *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej*, red. P. Sasnał, Warszawa 2015, https://www.pism.pl/files/?id_plik=20992 [dostęp: 11.04.2017].

szy, ma swoje źródło w 2008 r., kiedy w Stanach Zjednoczonych doszło do upadku banku Lehman Brothers, czy Merrill Lynch. Drugi, dotyczy niekontrolowanej migracji z państw objętych wojną do UE; trzeci, wynika z zachwiania fundamentów UE tj. zasad demokracji w wybranych państwach członkowskich.

Wpływ kryzysu gospodarczego 2007–2009 na państwa nordyckie

Pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku mieszkaniowym w Stanach Zjednoczonych zapoczątkowało kryzys finansowy, który stopniowo objął kolejne regiony światowej gospodarki, przekształcając się z czasem w międzynarodowy kryzys ekonomiczny⁵.

Kryzys ekonomiczny i poszukiwanie sposobów radzenia sobie z nim w Unii Europejskiej stały się tematami debaty publicznej w państwach członkowskich Unii⁶. K. A. Firlej podkreśla, iż „banki europejskie w porównaniu do swoich amerykańskich odpowiedników prowadziły (...) bardziej odpowiedzialną politykę” w momencie wybuchu kryzysu. Jednak kryzys bankowy nie ominął gospodarek państw nordyckich, mimo iż wskaźniki makroekonomiczne w momencie wybuchu kryzysu – tj. jeszcze w 2008 r. utrzymywały się tam na wysokim poziomie (zob. ryc. 1, 2, 3).



Ryc. 1. PKB per capita Szwecji, Danii oraz Finlandii w latach 2008–2011⁷

Źródło: Bank Światowy, <http://www.worldbank.org>.

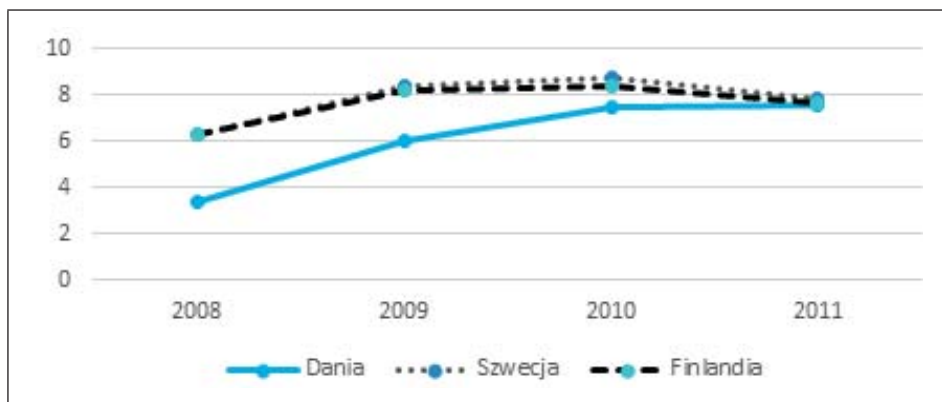
⁵ Z. Polański, *New Challenges after the Crisis: A Monetary Policy Perspective*, „Journal of Management and Financial Sciences”, April 2011, Vol. IV, Issue 5, s. 68–90. Zob. także: *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, red. P. Albański, Warszawa 2014.

⁶ P. Samecki, *Reakcja Unii Europejskiej na kryzys i recesję: co osiągnięto, a czego brakuje?*, [w:] *Gospodarka Unii Europejskiej reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, red. M. Koczor, P. Tokarski, PISM, Warszawa 2011, s. 6.

⁷ PKB per capita według parytetu siły nabywczej (PSN). PKB wg PSN to produkt przeliczany na dolary międzynarodowe według wskaźników parytetu siły nabywczej. Międzynarodowy dolar ma taką samą siłę nabywczą w odniesieniu do PKB, co dolar amerykański w Stanach Zjed-

Z analizy danych Banku Światowego można wnioskować, iż poziom PKB per capita w badanych państwach był jednym z najwyższych w Europie na początku kryzysu. Istotnie wpływał na to systematyczny rozwój gospodarek państw nordyckich na tle pozostałych państw UE oraz wysokie wskaźniki w rankingach konkurencyjności gospodarek czy innowacyjności⁸. Kryzys gospodarczy uderzył w państwa nordyckie pod koniec 2008 r. Jak pokazuje wykres na ryc. nr 1 recesja gospodarcza obejmowała lata 2009–2010. Po tym okresie, państwa nordyckie powróciły na ścieżkę wzrostu, dlatego przyjmuje się, iż trwała ona dwa lata.

Wraz z osłabieniem koniunktury w Danii, Finlandii i Szwecji zaobserwowano również zmiany w dynamice bezrobocia (zob. ryc. 2).



Ryc. 2. Stopa bezrobocia w Szwecji, Danii oraz Finlandii w latach 2008–2011⁹

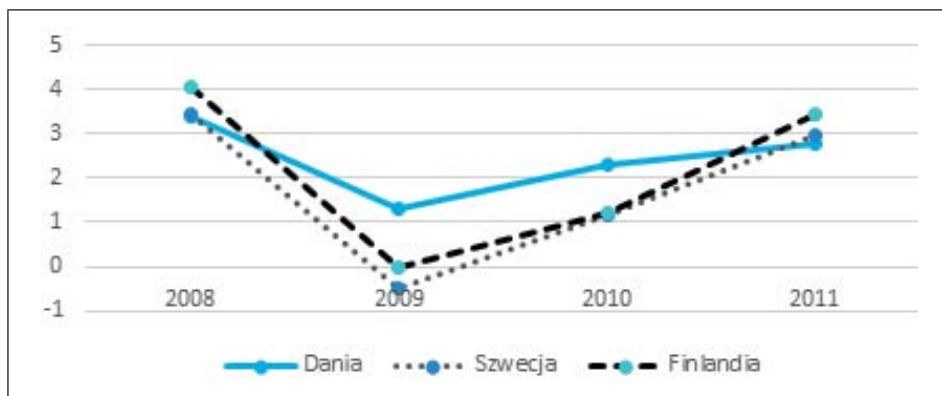
Źródło: Bank Światowy, <http://www.worldbank.org>.

Już w 2008 r. widoczne były pierwsze skutki kryzysu na rynku pracy. Poziom bezrobocia zaczął rosnąć we wszystkich państwach nordyckich. Spośród trzech analizowanych państw najwyższy wzrost stopy bezrobocia odnotowano na rynku duńskim. Dopiero w 2011 r. sytuacja na rynku pracy w Danii, Finlandii i Szwecji zaczęła się stabilizować. W latach 2008–2011 zaobserwowano również zmiany poziomów inflacji mierzonej indeksem CPI (zob. ryc. 3).

noczonych. PKB według cen nabywcy to suma wartości dodanej brutto wytworzonej przez wszystkich krajowych producentów w gospodarce powiększona o podatki od produktów i pomniejszona o dopłaty, które nie zostały uwzględnione w wartości produktów. Jest on obliczany bez dokonywania potrąceń wynikających z amortyzacji wyprodukowanych aktywów lub zużycia i degradacji zasobów naturalnych. Dane są w bieżących dolarach międzynarodowych.

⁸ Zob. szerzej: M. Tomala, *Konkurencyjność nordyckiego modelu gospodarowania*, [w:] *Liberalizm czy interwencjonizm? Kształtowanie się ładu społeczno-gospodarczego w Europie w latach 1989–2014*, red. R.W. Ciborowski, R.I. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, M. Zalesko, Białystok 2015, s. 61–73.

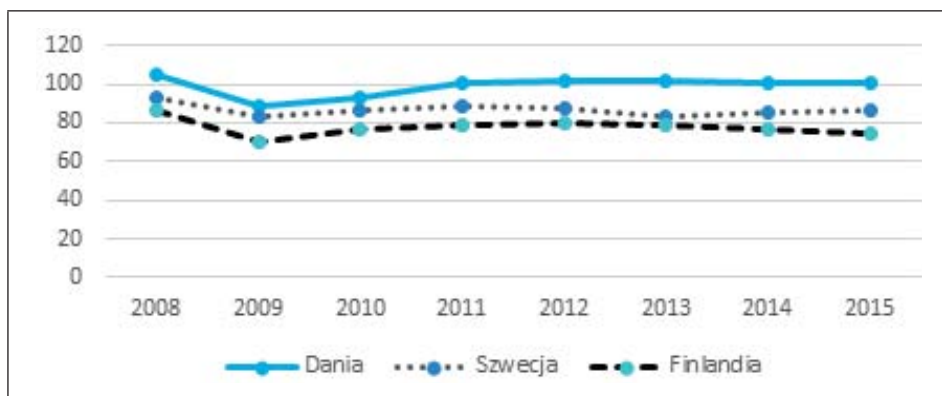
⁹ Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) definiuje bezrobotnych jako członków ludności zawodowo czynnej, którzy są bez pracy, ale mogą pracować i poszukują pracy (w tym osoby, które pracę straciły lub same z niej zrezygnowały).



Ryc. 3. Poziom inflacji w Szwecji, Danii oraz Finlandii w latach 2008–2011¹⁰

Źródło: Bank Światowy, <http://www.worldbank.org>.

W krajach nordyckich w badanym okresie zauważyć można spadek inflacji (aż do deflacji), a następnie jej wzrost. Na rynku szwedzkim odnotowano zmianę z 3,44% do –0,49% – było cechą wspólną wszystkich omawianych państw. W dużej mierze był to efekt reakcji na początek zmian na rynkach międzynarodowych oraz zmian na rynkach wewnętrznych tych państw. Dlatego źródeł osłabienia koniunktury należy poszukiwać przede wszystkim w otoczeniu zewnętrznym. Państwa nordyckie od wielu dekad charakteryzuje gospodarka otwarta i jednocześnie wysoce zależna od handlu zagranicznego (zob. ryc. 4).



Ryc. 4. Handel w Szwecji, Danii oraz Finlandii w latach 2008–2011¹¹

Źródło: Bank Światowy, <http://www.worldbank.org>.

¹⁰ Inflacja mierzona wskaźnikiem cen konsumpcyjnych odzwierciedla roczną zmianę procentową kosztu, za jaki przeciętny konsument nabywa koszyk towarów i usług, które mogą być ustalane lub zmieniane w określonych odstępach czasu, np. raz w roku.

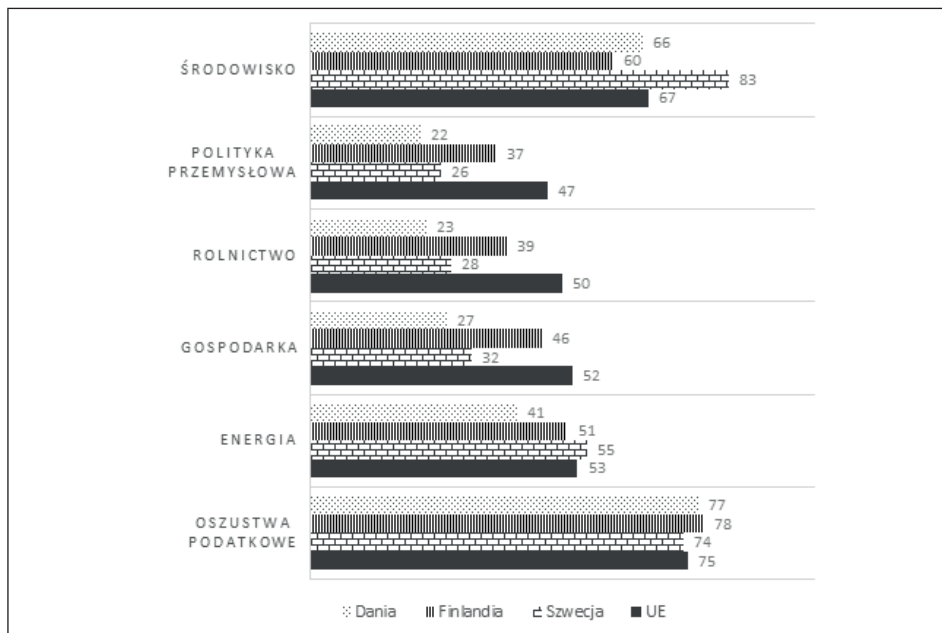
¹¹ Handel to suma eksportu i importu towarów i usług mierzona jako udział produktu.

W okresie analizowanych ośmiu lat, rok 2008 był najlepszy pod względem udziału produktów w PKB. Pod wpływem kryzysu gospodarczego nastąpił spadek o 10% w przypadku Szwecji, w Danii o 14%, a Finlandii aż o 16%. Pomimo poprawy sytuacji w kolejnych latach, żadnemu z tych państw nie udało się odzyskać takiego poziomu udziału handlu w PKB jak w roku 2008. Świadczy to o wrażliwości badanych państw na tąpnięcia na światowych rynkach.

Głównym powodem kryzysu i dezorientacji w UE jest lekceważenie zasad wypracowanych w Maastricht (kryteria konwergencji) i w kolejnych traktatach; podejście takie podważyło jeden z najważniejszych europejskich filarów – wspólną walutę. W 2016 r. Eurobarometr przeprowadził sondaż, w którym udział wzięło prawie 28 000 Europejczyków, odpowiadając na pytanie: czy chciał(a)by Pan(i), aby UE w każdym z następujących obszarów interweniowała mniej niż obecnie czy bardziej niż obecnie?

Należy zauważyć, że mimo kryzysu instytucjonalnego UE, Europejczykom zależy na tym, aby w kluczowych dla Europy sprawach, UE zaangażowała się bardziej niż obecnie. Wśród 28 badanych państw członkowskich zdecydowana większość oczekuje od UE większego zaangażowania i większej aktywności¹².

Na wykresie na ryc. 5 przedstawiono wyniki sondażu na temat stosunku społeczności państw nordyckich do kwestii związanych z gospodarką.



Ryc. 5. Stosunek Nordyków do problemów gospodarczych w UE

Źródło: http://www.europarl.europa.eu/external/html/eurobarometer-062016/default_pl.htm#terrorism.

¹² Eurobarometr Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/external/html/eurobarometer-062016/default_pl.htm#terrorism [dostęp: 20.04.2017].

Nordycy nie oczekują od UE większego zaangażowania w sprawy gospodarcze. Jedynie 27% Duńczyków i 32% Szwedów uznało te kwestie za ważne. Jest to wynik aż o 20% mniejszy niż unijna średnia. Natomiast wśród kwestii związanych z rynkiem UE, dla Nordyków najważniejsze są zasady, w tym przeciwdziałanie w skali unijnej oszustwom podatkowym oraz przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska.

Zła koniunktura gospodarcza w państwach nordyckich nie trwała długo. Państwa Europy Północnej dość szybko zaczęły odrabiać straty w handlu międzynarodowym (choć nie powróciły do sytuacji sprzed kryzysu). Udało im się znaleźć metodę na przezwyciężenie skutków kryzysu w takich obszarach gospodarki jak: stopa bezrobocia czy inflacja. Dzięki temu, już w 2011 r. można mówić, że Szwecja, Dania oraz Finlandia powróciły na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Wynika z tego, że społeczeństwo badanych państw nie odczuło zbyt mocno skutków kryzysu finansowego i nie oczekuje od UE działań w tym obszarze. Najważniejsze dla tych społeczeństw są wspólne uregulowania prawne, obowiązujące zasady, pozwalające na lepsze i efektywniejsze działanie na wspólnym rynku.

Państwa nordyckie wobec kryzysu migracyjnego

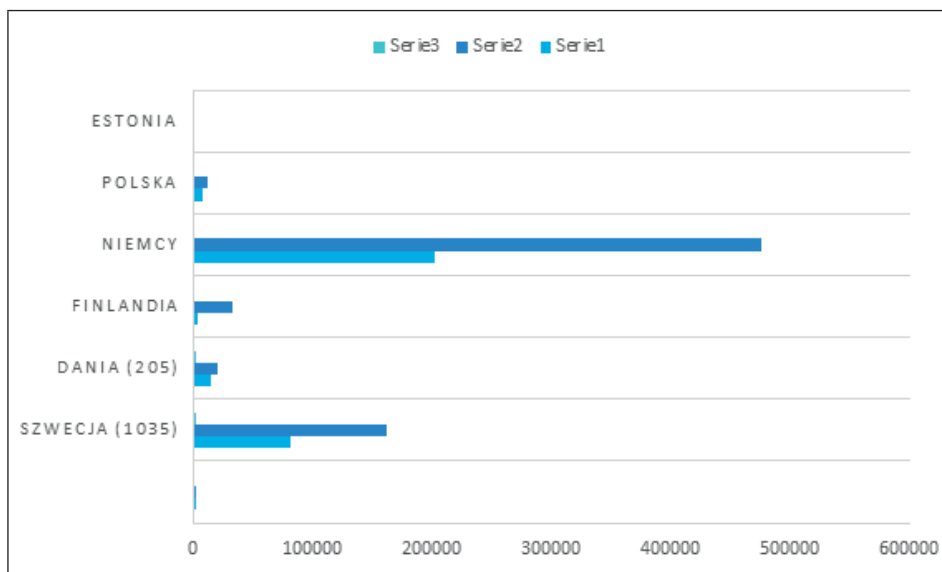
Najważniejszym kryzysem, który dotknął państwa nordyckie był brak wspólnej polityki migracyjnej państw unijnych oraz niechęć do partycypowania w kosztach związanych z nadmierną imigracją do wybranych państw unijnych¹³. Przyczynił się on do destabilizacji w państwach bogatych, otwartych na migrację, oraz świadczących pomoc tak licznie przybyłym. Na wykresie przedstawiono obciążenia państw nordyckich na tle wybranych państw europejskich wnioskami o azyl w latach 2008–2016 (zob. ryc. 6).

Wśród państw nordyckich najbardziej obciążona wnioskami o azyl została Szwecja (zob. wykres na ryc. 6). Znalazła się ona na czwartym miejscu wśród państw unijnych pod względem liczby wniosków o azyl oraz wydanych pozytywnych decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy. Wskazane na wykresie przykłady Polski i Estonii pokazują jak podzielone są państwa członkowskie UE w zetknięciu z kryzysem migracyjnym. Estonia nie wydała żadnej pozytywnej decyzji w sprawie udzielenia azylu. Jej stanowisko podzieliły takie państwa jak: Łotwa, Litwa, Chorwacja, Portugalia, Czechy i Bułgaria. Podobnie jak Polska, jednostkowe decyzje w tej sprawie wydały Hiszpania, Portugalia, Luksemburg, Węgry, Słowacja i Słowenia¹⁴. Jak wynika z danych, ciężar odpowiedzialności za uchodźców wzięło

¹³ Zob. szerzej: M. Tomala, *Polityka państw Europy Północnej wobec uchodźców*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2016, s. 498–530.

¹⁴ Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00193&plugin=1>.

na siebie 11 państw, udzielając zgody na azyl w 2016 r.: Niemcy (8515), Szwecja (1035), Francja (4510), Wielka Brytania (6170), Austria (835), Grecja (770), Irlandia (205), Belgia (320), Holandia (340), Finlandia (185), Dania (205)¹⁵.



Ryc. 6. Liczba osób ubiegających się po raz pierwszy o azyl w latach 2008–2016 w wybranych państwach UE

Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated>.

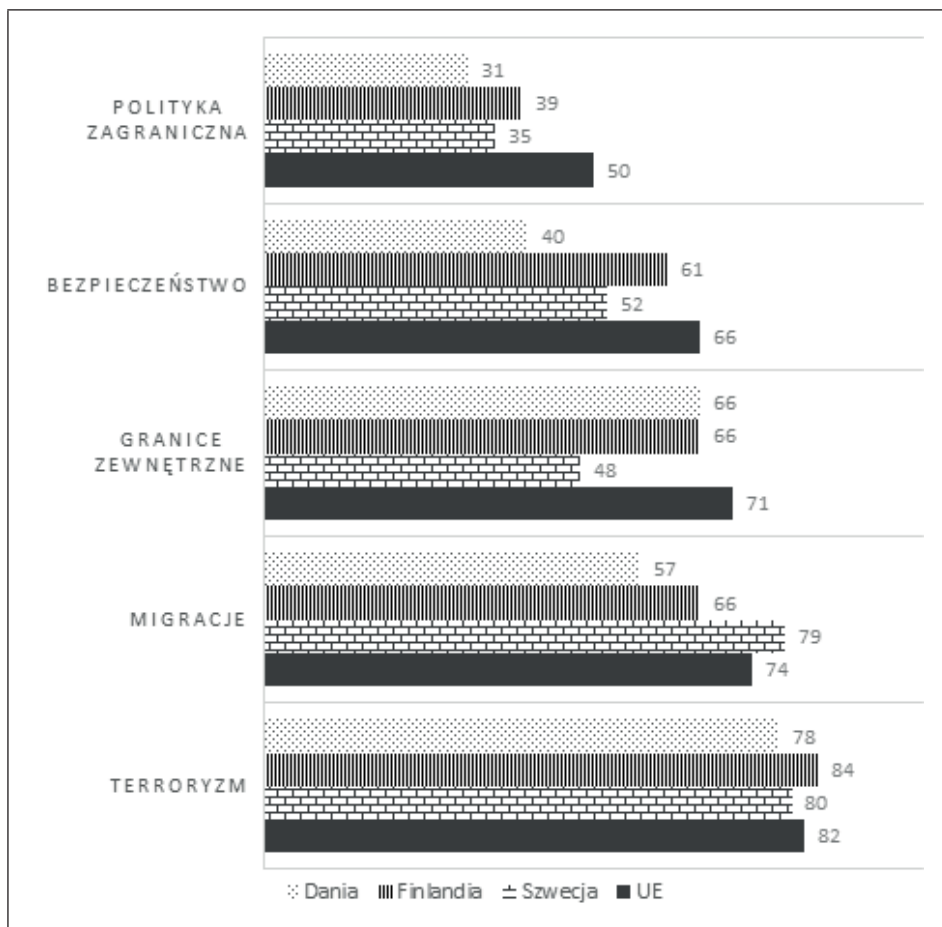
Jak zauważa Anna Potyrała „Choć jeszcze w 2014 r. dominowały deklaracje na temat bezwzględnej konieczności przyjęcia osób z obszaru Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, to od pierwszych miesięcy 2015 r. dała się zauważyć wyraźna zmiana nastawienia względem przybyszów, skutkująca coraz częstszymi wezwaniami do ochrony obszaru Unii Europejskiej i terytoriów państw członkowskich przed «zalewem obcych»”¹⁶.

Upływający czas i brak skuteczności instytucji UE i państw członkowskich w ostatecznym rozwiązaniu kryzysu migracyjnego jeszcze bardziej skomplikował i utrudnił wewnątrzunijne relacje¹⁷. Tym samym potrzeba rozwiązania problemu migracyjnego na płaszczyźnie UE jest postrzegana jako jedno z najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi UE (74%) (zob. ryc. 7).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4, s. 33.

¹⁷ Z. Czachór, A. Jaskulski, *Polska wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, „Instytut Obywatelski” 2015, nr 7, http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/06/Analiza_Polska-wobec-kryzysu.pdf [dostęp: 19.04.2017].

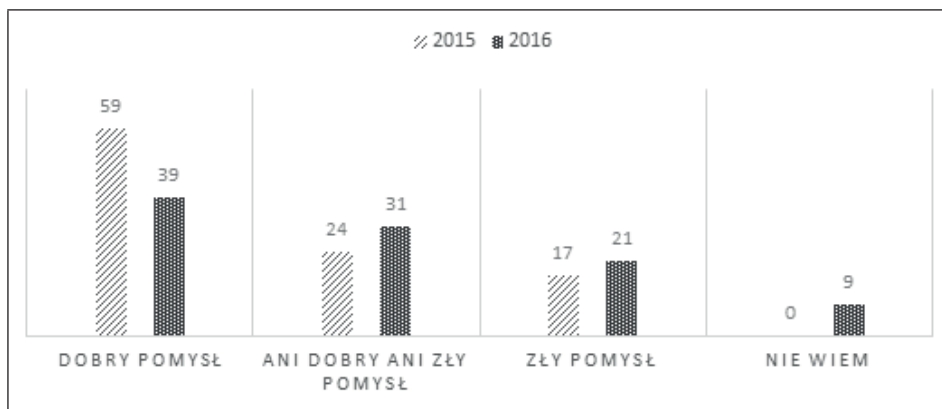


Ryc. 7. Stosunek Nordyków do problemów migracyjnych w UE

Źródło: http://www.europarl.europa.eu/external/html/eurobarometer-062016/default_pl.htm#terrorism.

Jak wskazuje wynik badania sondażowego przeprowadzonego przez Eurobarometr, problem migracji ma największe znaczenie dla Szwedów (79%), niż dla pozostałych państw nordyckich (Danii i Finlandii). Wiąże się to bezpośrednio z wielkością przyjmowanych przez dane państwo uchodźców. Większe znaczenie ma jedynie terroryzm, który jest powiązany (w sposób pośredni) ze swobodnym przemieszczaniem się ludności po obszarze Shengen oraz granicami zewnętrznymi UE. Z kolei kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa czy polityką zagraniczną zajmują stosunkowo niewielu Europejczyków, w tym Nordyków (mniej o około 20% osób jest zainteresowanych wskazanymi sprawami).

Potrzebę zmian polityki UE wobec kryzysu migracyjnego potwierdzają badania, przeprowadzone wśród Szwedów, gdzie brak wspólnej polityki migracyjnej przyczynił się do osłabienia poparcia dla UE i groźbę Swexit-u (zob. ryc. 8).



Ryc. 8. Stosunek Szwecji do członkostwa w UE

Źródło: Statista, <https://www.statista.com/statistics/567262/attitude-towards-the-membership-of-sweden-in-the-eu> [dostęp: 1.04.2017].

Wykres porównuje wyniki dwóch badań ankietowych, przeprowadzonych przez TNS Sifo na zlecenie szwedzkiego nadawcy publicznego SVT. W odpowiedzi na pytanie „czy uważasz, że dobrze jest, że Szwecja jest członkiem Unii Europejskiej?” jesienią 2015 r. 59% Szwedów stwierdziło, że to dobrze, że Szwecja jest członkiem Unii Europejskiej. Jednak niecały rok później, bo w kwietniu 2016 r. tylko 39% Szwedów pozytywnie oceniało członkostwo w Unii Europejskiej. Spadek poparcia dla UE wyniósł aż 20%¹⁸. Podobne nastroje społeczne można zaobserwować w Danii. Świadczy o tym wynik referendum w Danii na temat swojej niezależności od Brukseli w kwestiach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W grudniu 2015 r. ponad 53% duńskich wyborców opowiedziało się przeciwko integracji z UE. Jak stwierdził premier Lars Løkke Rasmussen, społeczeństwo jasno wyraziło swoją wolę a wynik referendum odzwierciedla też być może ogólny eurosceptycyzm.

W przypadku Danii za zmniejszenie akceptacji dla UE odpowiada również kryzys migracyjny. Analizując kampanię, w której do głosowania przeciwko większej integracji z UE nakłaniała zwłaszcza skrajnie prawicowa, eurosceptyczna Duńska Partia Ludowa (DF), warto zwrócić uwagę na wskazywane argumenty. Populiści wykorzystali w swojej kampanii trwającą także w Danii dyskusję wokół kryzysu uchodźczego. Jeżeli Dania zrezygnuje z części swojej suwerenności na rzecz Brukseli, zwiększy się także napływ imigrantów do kraju.

Podsumowując, w przypadku Szwecji zmiana nastawienia wobec UE ma bezpośredni wpływ z racji kryzysu migracyjnego. Nie chodzi tylko o imigrantów, którzy się tam wybierają. Ważne jest również to, że Unia Europejska nie jest zdol-

¹⁸ Statista, <https://www.statista.com/statistics/567262/attitude-towards-the-membership-of-sweden-in-the-eu> [dostęp: 1.04.2017].

na do adekwatnego działania w tym zakresie. Społeczeństwo szwedzkie inaczej zapewne by się do tego odnosiło, gdyby miało poczucie, że wszyscy solidarnie rozwiązują ten problem.

Państwa nordyckie wobec demokratycznych zasad rządzących Unią Europejską

Europejczycy są zwolennikami solidarności, uważają iż w trudnej sytuacji gospodarczej lub finansowej należy pomagać. Świadczą o tym choćby symbole UE, takie jak hymn europejski, który jest wizytówką zarówno Unii Europejskiej i Europy (w szerszym znaczeniu). Poemat „Oda do radości” Fryderyka Schillera wyraża idealistyczną wizję braterstwa całej rasy ludzkiej – wizję, którą podzielał Beethoven jak też motto UE „Zjednoczona w różnorodności”. Podobne wartości prezentują Nordycy¹⁹. Wojciech Nowiak, badając kulturowe uwarunkowania nordyckiego modelu państwa dobrobytu, wyróżnił pięć uwarunkowanych historycznie kulturowych elementów, kluczowych dla formacji współczesnych welfare states: znaczenie mitu chłopca (mieszkańca wsi), etosu pracy i obowiązku, relacji pomiędzy państwem, społecznością lokalną i jednostką, rolę koncepcji społeczeństwa w państwach nordyckich oraz rolę ducha protestantyzmu²⁰.

Etyka demokratyczna w państwach nordyckich ma głębokie korzenie historyczne. Jej fundamentem jest tradycja samorządności na poziomie lokalnym, rozbudowany i egalitarny system edukacji (szczególnie włączający dorosłych) związany z instytucją uniwersytetów ludowych oraz bezpieczeństwo socjalne oparte na idei obywatelstwa nie tylko politycznego, ale także socjalnego. Kiedy w okresie dwudziestolecia międzywojennego państwa nordyckie w dobie kryzysu demokracji pozostały demokratyczne, Johan Strang z Uniwersytetu w Helsinkach stwierdził, „że intelektualści „nordycy” (Ingemar Hadenius, Alf Ross, Alva i Gunnar Myrdalowie) tamtego okresu bronili demokracji w Europie Północnej, lansując ideę demokracji nordyckiej, której fundamentem miała być właśnie wspólnota wartości i poglądów podzielana przez wszystkie warstwy społeczne²¹.

W ilościowych badaniach politologicznych występuje wiele narzędzi teoretyczno-metodologicznych, za pomocą których mierzy się poziom demokratyczności systemów politycznych²². Dla potrzeb niniejszego opracowania, wybrano

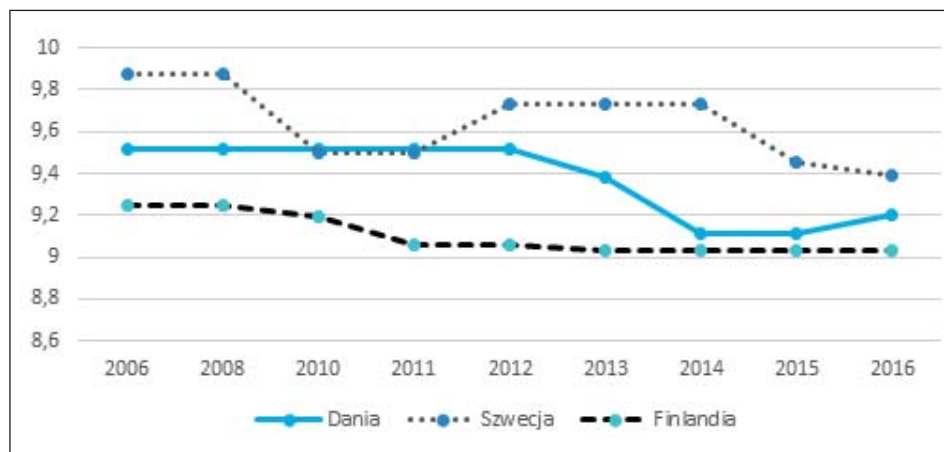
¹⁹ Zob. R.M. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej: studium polityczno-prawne*, Kielce 2002.

²⁰ W. Nowiak, *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku. Dylematy i ewolucja systemu w społeczeństwach dobrobytu – wnioski praktyczne*, Poznań 2011, s. 77–83.

²¹ J. Strang, *Why Nordic democracy? Positivism and crisis of democracy in the 1930's and 40's*, Centre for Nordic Studies, University of Helsinki, October 2006. www.helsinki.fi/filosofia/tutkij_asemina_ari/whynordic_democracy.pdf [dostęp: 10.01.2017]; L. Tuross, *Oświata dorosłych w krajach skandynawskich*, Wrocław 1974.

²² Zob.: W. Szewczak, *Jak zmierzyć demokrację? Skale pomiaru demokracji politycznej*

indeks demokracji, przygotowywany dla brytyjskiego tygodnika „The Economist” przez jego dział badawczy – The Economist Intelligence Unit, który jako punkt odniesienia przyjął analizy prowadzone przez Freedom House, poszerzając go o dwie zmienne: funkcjonowanie władzy oraz partycypacja obywatelska. Konstrukcja wskaźnika i jego wielowymiarowość pozwalają przeanalizować różnice w poziomach demokracji między państwami. Wykres zamieszczony na ryc. 9 przedstawia zmiany indeksu demokracji w państwach nordyckich w latach 2006–2016²³.



Ryc. 9. Zmiany wartości wskaźnika demokracji w latach 2006–2016 oraz 2006–2010

Źródło: The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2010. Democracy in an age of anxiety, <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf> [dostęp: 7.08.2016].

Na podstawie wartości indeksu demokracji, państwa regionu nordyckiego można zakwalifikować do kategorii pełnych demokracji²⁴. Od 2006 r., kiedy opublikowano pierwszy raport, zajmują one najwyższe pozycje na świecie. Szwecja w 2006 r. zajmowała pierwsze miejsce z wynikiem 9,88. Z kolei Dania od samego początku utrzymuje piątą pozycję. Również Finlandia utrzymuje się w pierwszej dziesiątce. Jednak mimo zajmowanych tak wysokich pozycji na świecie przez Nordyków, można w tych państwach odnotować trend spadkowy wskaźnika demokracji.

Państwa nordyckie nie pozostały obojętne na kryzysy. Jednak w przypadku tego indeksu, każde z nich zareagowało inaczej. Szwecja utraciła swoją pierwszą pozycję, i w 2016 r. zajęła 3 (tracąc 0,5 pkt w okresie 10 lat). Największy spadek odnotowała w okresie kryzysu migracyjnego, ale potrafiła przezwyciężyć skutki

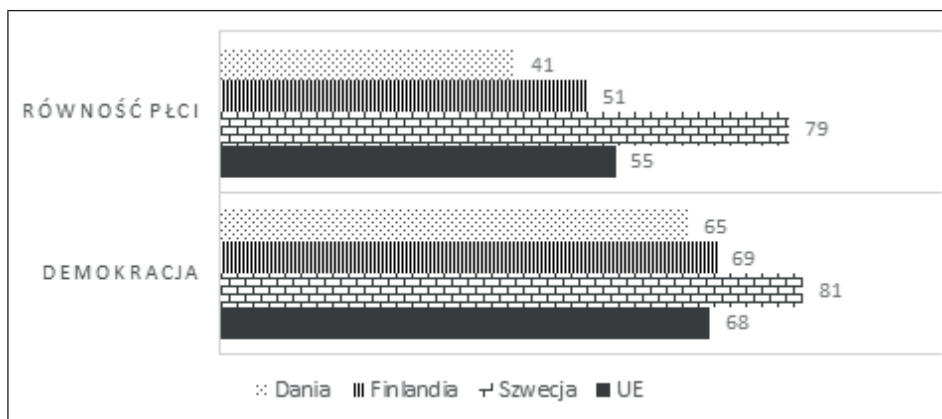
stosowane w politologii porównawczej, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 97–108.

²³ W 2015 r. został opublikowany ósmy raport Economist Intelligence Unit.

²⁴ Na podstawie indeksu państwa podzielone są na cztery grupy: pełna demokracja (8–10 pkt), wadliwa demokracja 9 (6–7,9); reżim hybrydowy (4–5,9), reżim autorytarny poniżej 4.

kryzysu gospodarczego. Natomiast w Danii wskaźnik demokracji zmniejszył się jedynie o 0,3 pkt. Spadek nastąpił dopiero w okresie kryzysu migracyjnego, ale ostatni rok wskazuje na zmianę trendu. W Finlandii spadek wskaźnika demokracji w okresie kryzysu gospodarczego utrzymywał się w kolejnych latach, w tym w okresie problemów z uchodźcami.

Na poniższym wykresie zaprezentowano stosunek Nordyków do kwestii dbania o wartości demokratyczne, w tym kwestie równości płci w ramach UE (zob. ryc. 10).



Ryc. 10. Stosunek Nordyków do przestrzegania zasad demokratycznych w UE

Źródło: http://www.europarl.europa.eu/external/html/eurobarometer-062016/default_pl.htm#terrorism.

Nordycy w badaniu (częściej niż średnia europejska) podkreślili znaczenie wartości: demokratycznych, oraz kwestii związanych z potrzebą równości płci. Najbardziej kwestie te akcentowali Szwedzi. W polskiej literaturze zwarty zestaw cech modelu nordyckiego zaproponował Włodzimierz Anioł, nazywając go „konsensusem nordyckim”²⁵, wymieniając: demokratyczne formy rządzenia, aktywne państwo, inkluzywny rynek pracy, powszechny system świadczeń socjalnych i usług publicznych, równe prawa i równe szanse, wysoką jakość kształcenia. Można wyciągnąć wniosek, że Nordycy oczekują przeniesienia tych wartości na wszystkie państwa unijne (co widoczne jest przede wszystkim u Szwedów).

Podsumowanie

Uwzględniając zatem dwie zmienne: wyższy u Nordyków (niż średnia dla UE) stosunek do problemów oraz wskazanie ponad 60% badanej społeczności do większego zaangażowania się UE w rozwiązanie problemów można wytypować

²⁵ W. Anioł, *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*, Warszawa 2013, s. 29–30.

sześć następujących obszarów, ważnych dla społeczności państw Europy Północnej, są to:

- terroryzm (FI – 84%);
- demokracja (SE – 81%, FI – 69%);
- oszustwa podatkowe (DK – 77%, FI – 78%);
- środowisko (SE – 83%);
- migracje (SE – 79%);
- równość płci (SE – 79%).

Przeprowadzone badanie ankietowe wskazuje, że społeczeństwo oczekuje od UE większej aktywności oraz zwiększenia obszaru obecnych kompetencji (np. w kwestii wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czy wspólnej polityki migracyjnej). Podważa to opinie prasowe na temat kryzysu UE lub też chęci wychodzenia poszczególnych państw z UE, czy wreszcie rozpadu UE.

Oczekiwania Europejczyków potwierdza również przeprowadzone badanie listopadzie 2016. Według raportu, zdaniem 71% badanych Europejczyków to, co zbliża obywateli Europy jest ważniejsze niż to, co ich dzieli w tym (90% Finów, 87% Szwedów i 80% Duńczyków)²⁶. 53% ankietowanych wierzy, że przynależność do Unii Europejskiej jest dobra. Większość Europejczyków uczestniczących w sondażu była przekonana, że ich państwa korzystają na przynależności do UE. Odsetek respondentów o tym przekonanych okazał się jednak bardzo zróżnicowany, od 74% w Irlandii do zaledwie 31% w Grecji. Na tym tle Nordycy wypadają bardzo dobrze: Dania – 77%, Finlandia – 69%, Szwecja – 62%²⁷.

Poniższa analiza potwierdza stawianą we wstępie hipotezę, że brak rozwiązań dotyczących wspólnej polityki migracyjnej na forum UE jest najważniejszą kwestią dla Nordyków. Nie przesądza to jednak o stosunku Nordyków do integracji europejskiej. Na podstawie powyższej analizy nie można powiedzieć, że Unii Europejskiej grozi Swedix, Dexit czy Fixit. Można tylko wskazać, że Mark Rutte miał rację stwierdzając, że Unii Europejskiej potrzebne są reformy, w tym najważniejsze znaczenie mają kwestie, wymagające rozwiązania na forum UE, dotyczą przestrzegania zasad demokratycznych i rządów prawa.

Spółeczeństwo nordyckie (podobnie jak i europejskie) zaniepokojone jest kryzysem migracyjnym oraz brakiem rozwiązań w zwalczaniu terroryzmu. Oczekuje w tych kwestiach współpracy wszystkich państw unijnych, w tym przekazania większych kompetencji na poziom ponadnarodowy. Świadczy to o tym, że społeczność nordycka rozumie powagę problemu i wie, iż nie da się w pojedynkę przeciwdziałać tego typu przestępstwom.

²⁶ Eurobarometr Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/parlemetre/eb86_1_parlemeter_synthesis_en.pdf [dostęp: 10.04.2017].

²⁷ European Parliament, *Parlemeter 2016 Analytical overview Special Eurobarometer of the European Parliament*, November 2016, s. 18, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/parlemetre/eb86_1_parlemeter_synthesis_en.pdf.

The Nordic Countries towards current and chosen aspects of the European Union crises

Similarly to UK, Eurosceptic parties in Sweden, Finland and Denmark are pushing for an exit from the EU, which has been dubbed a Swexit, Fixit or Dexit. How the society of the Nordic countries have reacted for the economic crises in 2008, influx of migrants, and consequently – the lack of common European values? It found that Swedes, Finns and Danes believe that being in the EU is a positive thing, but an encouragement has been descended. The aim of the article is to analyse the attitude of the Nordic countries towards the European Union crisis.

Key words: the European Union crisis, the Nordic Countries, economic crisis, migration crisis, democratic value

Państwa nordyckie wobec aktualnych i wybranych aspektów kryzysu UE

Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, Eurosceptyczne partie w Szwecji, Finlandii i Danii oczekują decyzji o wyjściu z UE, co nazywane zostało jako: Swedix, Fixit czy Dexit. W jaki sposób społeczeństwa państw nordyckich zareagowały na kryzys ekonomiczny w 2008, napływ migrantów, a w konsekwencji brak wspólnych europejskich wartości? Można zauważyć, że Szwedzi, Finowie i Duńczycy wierzą w pozytywny wpływ UE na ich kraj, ale to poparcie spada. Celem artykułu jest analiza podejścia państw nordyckich do kryzysu Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: kryzys Unii Europejskiej, Państwa nordyckie, kryzys ekonomiczny, kryzys migracyjny, wartości demokratyczne

VARIA

Dominika Gawron

doktorantka Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

WSPÓŁPRACA GRUPY WYSZEHRADZKIEJ – IMPLIKACJE DLA JEDNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĄTRZ UE

Wprowadzenie

Rok 2016 był wyjątkowy dla czterech państw Europy Środkowej – Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Obchodziły one bowiem 25-lecie współpracy w ramach utworzonej przez rządy swoich państw Grupy Wyszehradzkiej, zwanej w skrócie V4.

Celem artykułu jest przedstawienie poglądów oraz działań poszczególnych członków Grupy Wyszehradzkiej związanych z sytuacją na arenie europejskiej. Każde z czterech państw prezentuje indywidualne zdanie na temat problemów, nad rozwiązaniem których debatują unijne instytucje. Ich poglądy są o tyle ważne, o ile głosy połączone w ramach zrzeszenia znaczą więcej na unijnym forum, zwracając uwagę silniejszych państw członkowskich Wspólnoty. Zostanie również przypomniana historia początków współpracy Polski, Czech, Słowacji i Węgier oraz podejście poszczególnych państw do aktualnych problemów UE.

Państwa członkowskie V4 od początku istnienia Grupy prezentowały różne poglądy oraz wielotorowość rozwiązań pojawiających się problemów i wyzwań. Jednak podobne doświadczenia historyczne, wspólne cele polityk zagranicznych oraz chęć przynależności do „Wielkiej Europy”¹ zrodziły potrzebę regionalnej

¹ R. Grodzki, *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny Instytutu Zachodniego” 2016, nr 9.

konsolidacji sił. Jedynym z pierwszych wspólnych celów były podjęte starania na rzecz przystąpienia do NATO, a co się z tym wiązało potrzeba przebudowy bloków wojskowych oraz dążenie do formowania nowego systemu gwarancji bezpieczeństwa w Europie.

Podczas szczytu w Wyszehradzie w 1991 roku podpisana została „Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej, Słowackiej Republiki Federacyjnej oraz Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej”. Już na początku istnienia Trójkąta Wyszehradzkiego² ówczesny prezydent USA, George Bush, określił nowo powstały twór – sprawdzianem dojrzałości polityk państw tworzących zrzeszenie. Wyzwolone spod władzy ZSRR państwa posocjalistyczne musiały spełnić wiele nowych wymagań w celu przynależności do Rady Europy. Do tej pory tak zgodne i wspierające się państw zrzeszenia zostały wystawione niejako na próbę, kiedy to w celu rozwoju gospodarczego musiały zmniejszyć wymianę handlową pomiędzy swoimi państwami na rzecz wzmożonej współpracy z krajami Europy Zachodniej. To właśnie potrzeba przynależności do struktur Wspólnoty Europejskiej wykazała problemy gospodarcze takie jak: bezrobocie, spadek produkcji, czy uzależnienie od surowców dostarczanych z ZSRR – późniejszej Rosji. Na prośbę Polski, CSRF³ oraz Węgier, Komisja Wspólnot Europejskich opracowała raport „Ku bliższemu stowarzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej”. Z początku wspólne działania i dążenia do wyznaczonego celu przeradzały się momentami w rywalizację.

Nadrzędnym celem Grupy było zapewnienie wolności, bezpieczeństwa i podstaw dobrobytu. Członkostwo w zachodnich ugrupowaniach miało być gwarantem przestrzegania wspomnianych założeń. Państwa Grupy Wyszehradzkiej połączone etapem transformacji odąd już wspólnie patrzyły przed siebie w stronę Europy Zachodniej i Ameryki Północnej.

Współcześnie krajom V4 będącymi członkami zarówno NATO, jak i UE przychodzi zmierzyć się z wyzwaniami tak na tle europejskim, jak i globalnym. Największa fala migracyjna od czasów II wojny światowej zalewa obecnie Europę. Jest to problem wszystkich państw Wspólnoty jednak każde z nich ma osobny scenariusz na zażegnanie tego kryzysu. Okazał się on tak poważny, że nie ma tu dobrych lub złych rozwiązań. Kraje Grupy Wyszehradzkiej prezentują nieco odmienny od zachodnioeuropejskiego pogląd, co stało się niejako kolejnym spoiwem w ramach współpracy zrzeszenia. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex – odnotowała, iż w roku 2014 zewnętrzne granice Unii Europejskiej przekroczyło około 290 tysięcy nielegalnych imigrantów. W roku 2015 było ich już ponad 1 mln 800 tys.⁴

² Do roku 1993 Trójkąt Wyszehradzki stanowiły: Polska, Węgry i Czechosłowacja.

³ CSFR – Czechosłowacka Republika Federacyjna.

⁴ Frontex Risk Analysis for 2016, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf [dostęp: 15.03.2017].

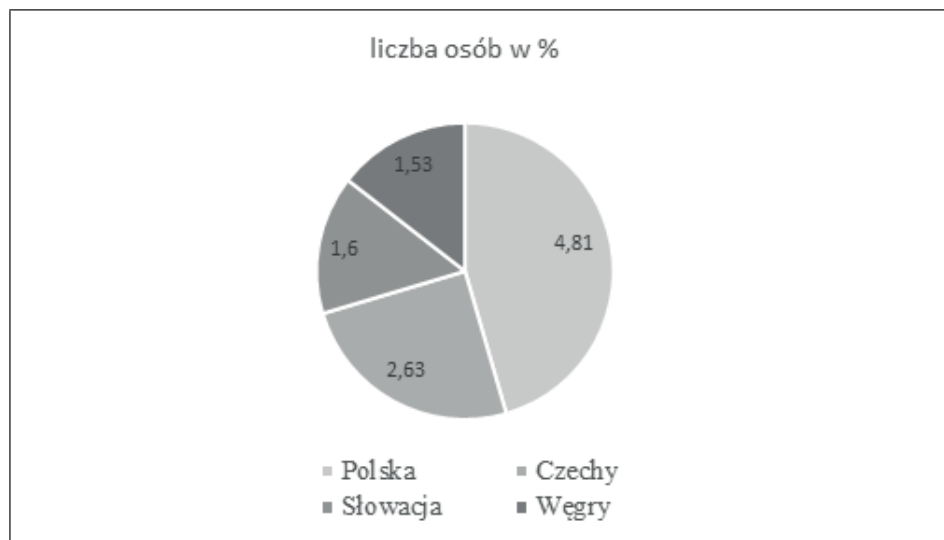
Głosy oraz deklaracje płynące z Brukseli nie zawsze spotykają się z poparciem ze strony państw członkowskich. Niepisana przewaga państw Zachodu występuje już na etapie rozwoju gospodarczego i mocnej politycznej pozycji w Europie. W maju 2015 roku Komisja Europejska przyjęła tzw. „Europejski program w zakresie migracji”, w którym postuluje opracowanie spójnego podejścia do problemu migracji oraz podjęcia wspólnych działań w myśl zasady, iż: „Europa powinna pozostać bezpiecznym schronieniem dla uciekających przed prześladowaniem, a także atrakcyjnym punktem docelowym dla utalentowanych i przedsiębiorczych studentów, naukowców i pracowników”. Program podzielony został na kilka rodzajów priorytetów. Zawiera on opisy czynności niezwłocznych do podjęcia wśród, których wymienia się akcje ratujące życie migrantom przepływającym i ginącym na morzu. Bardzo ważnym z punktu widzenia państw Grupy Wyszehradzkiej jest obowiązujący proces relokacji. W programie opisany został szczegółowy klucz, według którego rozmieszczani mieli być imigranci. Skala przesiedleń miała wynosić 20 tysięcy miejsc. Na rzecz tego programu w latach 2014–2020 przeznaczona zostać miała kwota 50 mln Euro⁵.



Schemat 1. Klucz redystrybucji oparty o wyznaczone kryteria

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Europejskiego programu w zakresie migracji*.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski program w zakresie migracji*, 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: 20.03.2017].



Polska 4,81% tj. 962 osób; Czechy 2,63% tj. 525 osób; Słowacja 1,60% tj. 319 osób; Węgry 1,53% tj. 307 osób⁶.

Wykres 1. Państwa V4 według klucza przydziału imigrantów podane w procentach oraz liczbie osób

Źródło: *Europejski program w zakresie migracji*.

Wykres nr 1 ukazuje wstępne założenia programu unijnego, do którego założeń powinny być zastosować się państwa członkowskie. W programie dotyczącym migracji znalazły się również kwestie: przestępstw przemytników, tzw. hotspotów, problemy pomocy rozwojowej oraz odsyłania nielegalnie przebywających na terenie UE imigrantów.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej nie zgadzają się na przymusową relokację uchodźców. Swoją decyzją argumentują nieefektywnymi skutkami powyższych działań. Ich zdaniem pomoc potencjalnym migrantom powinna być udzielana na miejscu, z którego pochodzą. Utworzone zostało Centrum Zarządzania Kryzysem Migracyjnym, które ma za zadanie niesienie pomocy potrzebującym uchodźcom poza granicami UE. Jego pracami kierować ma Polska. Z budżetów państw V4 zostanie przekazana pomoc finansowa. Polski Minister spraw wewnętrznych i administracji, Mariusz Błaszczak, w jednym z wywiadów dodał, iż należy „wspierać uchodźców w miejscu, gdzie naprawdę są uchodźcami, a więc poza UE”⁷.

⁶ *Ibidem*, s. 24, 25.

⁷ B. Bodalska, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej powołają centrum zarządzania kryzysem migracyjnym*, <http://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/wyszehradzkie-centrum-zarzadzania-kryzysem-migracyjnym> [dostęp: 02.04.2017].

W ostatnim czasie uwaga przywódców państw członkowskich Unii skupia się na referendum przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii, które zapoczątkowało nowy proces, jakim jest opuszczenie struktur unijnych przez jedno z państw członkowskich ugrupowania. Zjawisko to wzbudza pytanie o jedność w Europie. Były szef MSZ Francji Jean-Marc Ayrault przypomniał, że „Europa dalej trwa i musi zareagować i odzyskać zaufanie ludzi”⁸.

Kolejnym ważnym wydarzeniem wpływającym na relacje wewnątrz Grupy Wyszehradzkiej była rozpoczęta w kwietniu 2014 roku inwazja Rosji na Ukrainę. Bliskość geograficzna, powiązania historyczne oraz handlowe determinują relacje poszczególnych państw V4 z Rosją, a co za tym idzie prowadzą do braku jedności wewnątrz zrzeszenia.

Analiza relacji pomiędzy członkami ugrupowania wymaga oceny, co bezpośrednio wpływa na jakość powiązań między państwami V4, determinując ich relacje z pozostałymi członkami Unii.

Republika Czeska, Republika Słowacka

Relacje w Grupie Wyszehradzkiej

Grupa Wyszehradzka z perspektywy Republiki Czeskiej jest postrzegana jako platforma budowy wzajemnych relacji regionalnych; panel do rozwoju gospodarczego, w mniejszym stopniu traktowany, jako długofalowy sojusz polityczny. Czechy i pozostałe państwa Grupy zdają sobie sprawę, że pojedynczy głos każdego z państw ugrupowania jest zbyt słaby politycznie, jedynie wszystkie cztery znaczą cokolwiek na arenie europejskiej. Celem wzmocnienia swojego wpływu w UE, Czechy przystąpiły w roku 2015 wraz ze Słowacją do tzw. Trójkąta Sławkowskiego, do którego należy również Austria.

Słowacja zdecydowanie bardziej opowiada się za współpracą w ramach UE niżeli Grupy V4. To Unia jest dla niej obecnie priorytetem. W ramach Grupy Wyszehradzkiej próbuje ona jedynie postulować interesy narodowe⁹ na szerszym europejskim forum. Obawiając się marginalizacji państw Grupy V4, stara się ściślej współpracować z przywódcami unijnymi. Słowacja jest jedynym państwem w Grupie, który należy do strefy Euro i jest zainteresowana pogłębianiem integracji w tym wymiarze¹⁰.

⁸ *Brexit. To smutny dzień dla Europy, Koszmar – reakcje polityków na decyzję Wielkiej Brytanii*, <http://wiadomosci.wp.pl/brexit-to-smutny-dzien-dla-europy-koszmar-reakcje-politykow-na-decyzje-wielkiej-brytanii-602739435726537a> [dostęp: 02.04.2017].

⁹ Słowacki rząd zainicjował w marcu 2017 roku nadzwyczajny szczyt w Warszawie, na którym omawiano sposoby eliminacji podwójnych standardów jakości produktów w UE.

¹⁰ Możliwość dalszej instytucjonalizacji współpracy np. poprzez utworzenie oddzielnego budżetu dla Słowacji.

Kryzys migracyjny

Republika Czeska nie jest państwem docelowym dla imigrantów docierających do Europy – będącej w ich wyobrażeniu rajem. W większości przypadków jest jedynie drogą tranzytową do Niemiec. Czesi z jednej trony wykazują solidarność z pozostałymi państwami V4 – sprzeciwiając się ustanowieniu stałego mechanizmu relokacji grup uchodźców. Z drugiej jednak zgodziły się na przyjęcie 1100 imigrantów w ramach zaproponowanego przez Komisję Europejską przelicznika. Czeski Rząd zwraca szczególną uwagę na potrzebę utrzymania kontroli w ramach polityki migracyjnej na poziomie państw członkowskich. Opowiada się on też za pomocą krajom takim jak Turcja, która przyjęła największą liczbę uchodźców. 70% obywateli Czech i Słowacji opowiada się przeciwko przyjmowaniu uchodźców. Niechęć do imigrantów spowodowana może być wielkością grupy etnicznej Romów, których według szacunków mieszka w Republice Czeskiej około 360 tysięcy¹¹. Władze Czech nie chcą sprzeciwiać się niemieckiej decyzji, bowiem Niemcy nadal są ich największym partnerem handlowym, zarówno w imporcie jak i eksporcie. Stąd też Czesi stronią od sytuacji, w których decyzje i opinie Grupy Wyszehradzkiej miałyby być inne od tych przedstawianych przez większość państw Wspólnoty, obawiając się tym samym marginalizacji. Republika Czeska, jak i Słowacka są przeciwne pozostałym dwóm państwom V4 w sprawie konieczności reform w UE. Polska i Węgry optują za przyznaniem większych kompetencji państwom narodowym. Czechy nie widzą potrzeby przeprowadzenia reform unijnych w tym zakresie. Jak każde z 27 pozostałych państw członkowskich UE Czechy i Słowacja, zaniepokoiły się decyzją Brytyjczyków o opuszczeniu przez nich struktur unijnych, gdyż oznacza to zmniejszenie budżetu Wspólnoty, a co za tym idzie dotacji dla państw słabiej rozwiniętych¹².

Słowacja podobnie, jak Czechy nie jest punktem docelowym migrantów, a jedynie drogą tranzytową do „bogatej” Europy. W 2015 roku zgodziła się na przyjęcie 100 osób w ramach podziału uchodźców. Pomimo deklarowanej chęci pogłębienia współpracy w ramach Unii, rząd w Bratysławie nie ukrywa, iż kontrola w ramach polityki migracyjnej powinna być domeną rządów poszczególnych państw.

Relacje z Rosją

Pomimo aneksji Krymu i militarnej ingerencji Rosji w sprawy Ukrainy, z punktu widzenia obu Republiki, Rosja w pierwszej kolejności kojarzy się ze współpracą gospodarczą, przede wszystkim energetyczną. W obawie przed ewentualnymi stratami finansowymi, jakie z tytułu zapewnienia bezpieczeństwa oraz zaostrze-

¹¹ Dane pochodzące ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Czeskiej, <http://www.mzv.cz/jnp> [dostęp: 3.04.2017].

¹² J. Groszkowski, *Czechy i Słowacja wobec kryzysu migracyjnego*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/czechy-i-slowacja-wobec-kryzysu-migracyjnego> [dostęp: 5.04.2017].

nia sankcji wobec Rosji miałyby ponieść gospodarki Czech i Słowacji ich władze podchodzą z wielką ostrożnością do zaostrzenia kar wobec Federacji. Dodatkowe obawy rodzi zachwianie sektora bankowo-finansowego. Spółki rosyjskiego banku Skierbank obecne są, aż w trzech państwach Grupy Wyszehradzkiej. W związku z powyższym Czechy, Słowacja i Węgry popierają bardziej dyplomatyczne sposoby rozwiązywania konfliktu z Rosją z racji jej agresji na Ukrainie. Czechy uznawane są za państwo o wyjątkowym przywiązaniu do demokratyzacji popierają tzw. dogmat o nieingerowaniu w sprawy wewnętrzne Rosji.

Rzeczpospolita Polska, Węgry

Relacje w Grupie Wyszehradzkiej

Poglądy rządów Polski i Węgier zbliżone są do siebie o wiele bardziej niż te przedstawiane przez dwa pozostałe państwa V4. Zdecydowanie opowiadają się za przyznaniem większej decyzyjności dla państw narodowych. Na skutek niektórych działań oba państwa nazywane są przez UE nacjonalistycznymi. Węgry dzięki przynależności do Grupy Wyszehradzkiej umacniają swoją pozycję w regionie i chcą zdecydowanie próbować narzucić swój nurt polityki w UE. Dzięki zbieżności poglądów Polska i Węgry starają się tworzyć na forum unijnym pewnego rodzaju opozycję, która jest dla nich umocnieniem współpracy na forum wyszehradzkim. Doprowadzenie do odrzucenia obowiązkowych kwot redystrybucji migrantów spoili i umocniło jedność w Grupie Wyszehradzkiej, a Węgry objęły pewnego rodzaju przewodnictwo w ugrupowaniu. Jest to również element różniący rząd w Budapeszcie od tego znajdującego się w Warszawie. Polska nie potrafi przekonać partnerów unijnych i tych z Grupy V4 do przyjęcia koncepcji reform traktatowych we Wspólnocie. Nie może więc liczyć w tej kwestii na węgierski rząd, który w nie do końca w pewnych dla siebie sprawach stara się nie buntować względem pozostałych państw członkowskich Unii¹³. Warto tu przypomnieć, że ze względu na potrzebę dobrych relacji z państwem niemieckim, także Węgry starają się nie wchodzić w konflikty z rządem w Berlinie. Dla Węgier Niemcy również są największym partnerem handlowym¹⁴.

Kryzys migracyjny

Jak podała Komisja Europejska, w roku 2015 jednym z czterech państw, które przyjęły najwięcej wniosków o udzielenie azylu były Węgry¹⁵ – będące zarazem

¹³ V. Joźwiak, *Grupa Wyszehradzka z perspektywy Węgier*, „Biuletyn PISM”, <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-88-1438> [dostęp: 5.04.2017].

¹⁴ Eksport Węgier do Niemiec 28%, import z Niemiec do Węgier 25,8%, dane pochodzą z The World Factbook CIA.

¹⁵ 98 072 wniosków o udzielenie azylu, *Grupa Wyszehradzka z perspektywy Węgier*, „Biuletyn PISM”.

głównym szlakiem do Europy Zachodniej. Sytuacja ta pozwoliła wyrobić rządowi węgierskiemu pewną pozycję w Grupie V4 pod względem stanowczej opinii o emigracji do UE. Budapeszt podjął również zdecydowane środki podejmując budowę muru na granicy węgiersko-serbskiej. Zachowanie to nie spotkało się z poparciem między innymi Niemiec.

Polska wraz z Węgrami we wrześniu 2016 roku przestawiły koncepcję „kontrewolucji kulturalnej”, polegającej na ograniczeniu kompetencji instytucji unijnych. W zamian zwiększona zostać miała suwerenna władza unijnych państw narodowych. Projekt ten nie spotkał się z poparciem pozostałych dwóch państw V4.

Relacje z Rosją

Kwestią z zakresu polityki zagranicznej, co do której poglądy Polski i Węgier różnią się, są stosunki dwustronne z Federacją Rosyjską. Dla Węgier państwo to nie stanowi zagrożenia. Uzależnione są bowiem od rosyjskiego gazu na tyle (80%), iż nie są zwolennikami sankcji wobec wschodniego sąsiada. Co więcej model polityczny Rosji uważany jest niejednokrotnie przez węgierski rząd za skuteczniejszy od bardziej liberalnego proponowanego przez państwa Zachodu. Pogląd Polski na wschodniego sąsiada Federację Rosyjską jest zdecydowany. Rząd w Warszawie opowiedział się za przedłużeniem sankcji. Polska domaga się również w tej kwestii solidarności europejskiej, bardzo dobrze zdając sobie sprawę z tego, że pozostałe trzy państwa V4 utrzymują dość dobre relacje z Federacją.

W związku ze sprzeciwem ze strony państw Grupy Wyszehradzkiej odnośnie przymusowej relokacji uchodźców pozostali członkowie Unii obawiali się naruszenia solidarności we Wspólnocie. Wśród przywódców unijnych pojawiły się wypowiedzi ukazujące państwa V4 jedynie jako beneficjentów budżetu Wspólnoty¹⁶. W celu wsparcia państw członkowskich, we wrześniu 2015 roku państwa zrzeszenia Wyszehradzkiego zgodziły się na przyjęcie określonej liczby imigrantów. Polska zobowiązała się do przyjęcia uchodźców głównie z Syrii i Erytrei, w kwocie 7 tys. osób, Czechy 1591 osób, Węgry 1294 osób, natomiast Słowacja zaledwie 802 osoby. Także w ramach utworzonego funduszu pomocy dla Afryki, państwa Grupy V4 zdecydowały o oddaniu na ten cel określonych kwot:

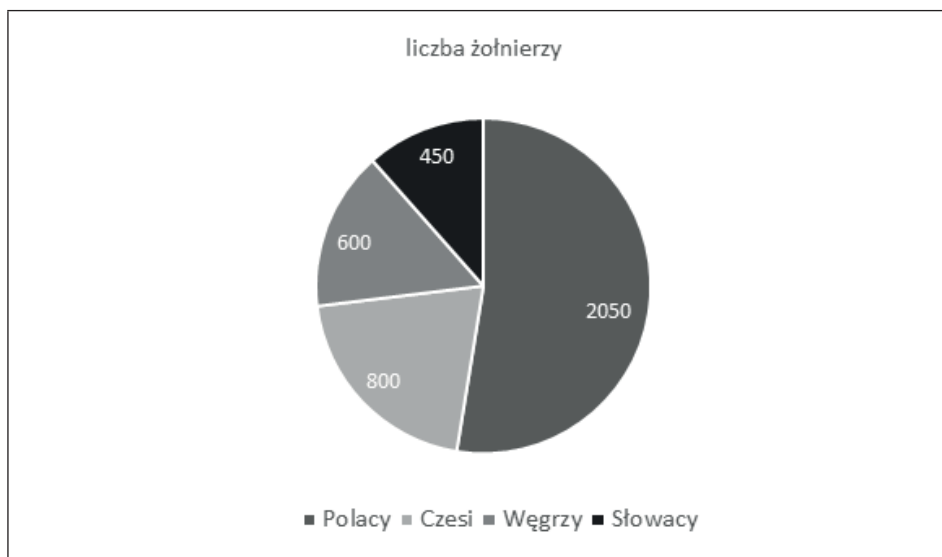
- Polska 1 mln Euro;
- Czechy 600 tys. Euro;
- Węgry 500 tys. Euro;
- Słowacja 500 tys. Euro.

Dla porównania Holandia na ten cel przeznaczyła, aż 15 mln Euro.

Kryzys migracyjny Unii Europejskiej stał się motorem do wznowienia intensywności współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Czechy, Słowacja, Polska i Węgry tworzą mocną koalicję na forum unijnym. Ich głos zaczyna cokolwiek

¹⁶ Polska największym beneficjentem dotacji unijnych.

znaczyć tylko wtedy, kiedy jest spójny i mocny solidarnością zrzeszenia. Grupa Wyszehradzka stanowi trzon współpracy w regionie środkowoeuropejskim. Państwa tego regionu muszą współpracować ze sobą w celu osiągnięcia zamierzonych efektów. Pomimo niejednokrotnie różnych zdań i opinii udało się utworzyć Grupę Bojową Unii Europejskiej państw Grupy Wyszehradzkiej, liczącą prawie cztery tysiące żołnierzy. Udział w misjach prewencyjnych i stabilizacyjnych oraz koordynacja udzielanej pomocy humanitarnej, to tylko kilka z priorytetowych działań Grupy.



Wykres 2. Skład „Grupy Bojowe” Unii Europejskiej państw Grupy Wyszehradzkiej według liczby żołnierzy oddelegowanych z poszczególnych państw V4

Źródło: R. Grodzki, *op. cit.*

Podsumowanie

Reasumując, ponad 25 lat temu cztery państwa Europy Środkowej zrzeszyły się w celu osiągnięcia założeń, które okazały się wspólne dla regionu. Współcześnie ponownie wznowiły intensywność swojej kooperacji, którą zdeterminowały nowe już unijne problemy. Polskę, Czechy, Słowację i Węgry połączyła chęć przynależności do Europy. Dziś w tej Europie muszą wypracować wspólny kompromis. Pomimo niejednokrotnie różniących je zdań i opinii państwa V4 w ramach ugrupowania tworzą spójny głos dobiegający z Europy Środkowowschodniej.

Ideą zarówno Unii Europejskiej, jak i Grupy Wyszehradzkiej jest solidarna i wzajemna współpraca ku lepszemu i bezpiecznemu życiu wszystkich obywateli.

li. Każde z państw ma prawo prezentować własne stanowisko w poruszanych na forum kwestiach. Ważne jest jednak to, aby za każdym razem dyskusje o przyszłości zgromadzeń kończyły się jak najlepszym dla mieszkańców Europy wyborem. W trudnych czasach, kiedy to jedność państw członkowskich zostaje zachwiana przede wszystkim przez nagłą konieczność przyjęcia na swoje terytorium uchodźców, dla których Europa okazuje się być najlepszym schronieniem, tym większe znaczenie ma podejmowanie wspólnych działań. Od tego, jakie decyzje podejmą gospodarze będzie zależała przyszłość UE, państw V4 – ich mieszkańców oraz nowo przybyłych imigrantów. Ważne jest, aby nowa sytuacja nie przerosła władz państw ugrupowań i nie zburzyła pokoju w bezpiecznej, jak dotąd Europie.

RECENZJE

Natalia Adamczyk

doktorat Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

***POLSKIE ELITY POLITYCZNE WOBEC STOSUNKÓW
Z NIEMCAMI W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ,
RED. KRZYSZTOF MALINOWSKI
[WYDAWNICTWO INSTYTUTU ZACHODNIEGO,
POZNAŃ 2017, 342 S.]***

O problematyce stosunków polsko-niemieckich pisano już wielokrotnie i w różnych kontekstach. W dobie ostatnich kryzysów europejskich partnerstwo z Niemcami powraca budząc jeszcze większe zainteresowanie na agendę polskich kręgów polityczno-naukowych. Ma to bezpośredni związek z coraz bardziej widoczną, przywódczą rolą Berlina w Unii Europejskiej (UE), która generuje szereg implikacji dla miejsca i znaczenia Warszawy w UE, co z oczywistych względów znajduje swój wyraz w debacie publicznej.

Śledząc ożywioną dyskusję warto jednak poznać istotę samego sporu. Doskonałym kompendium wiedzy z tego zakresu pozostaje najnowsza publikacja pod redakcją naukową prof. Krzysztofa Malinowskiego, która jest pokłosiem projektu realizowanego w Instytucie Zachodnim w latach 2013–2016 pt. *Polskie elity polityczne wobec stosunków Polski z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*. Celem projektu było zbadanie poglądów i opinii polskich elit politycznych na temat stosunków z Niemcami w ramach UE, w określonych obszarach tj. w odniesieniu do przebudowy instytucjonalnej UE, polityki wschodniej UE, kwestii bezpieczeństwa czy polityki energetyczno-klimatycznej. Przyjęta w badaniach cezura czasowa od 2009 r. tj. od kryzysu zadłużeniowego strefy euro do roku 2015, zdominowanego

przez trwający kryzys uchodźczy oraz konflikt ukraiński, dobrze ukazuje podłoże obserwowanego braku politycznego konsensusu między państwami.

Autorzy postawili sobie za cel określenie stopnia zależności między charakterem relacji polsko-niemieckich w ich wymiarze europejskim, a kształtowaniem pozycji Polski w UE i związanym z tym bezpośrednio stopniem kooperacji z Niemcami w roli europejskiego lidera. Z tego też względu istotą publikacji jest analiza dyskursu polskich elit parlamentarnych oraz środowisk eksperckich, a także pogłębiona analiza tej problematyki przeprowadzona na podstawie specjalnie przygotowanych badań ankietowych i wywiadów.

Recenzowana publikacja składa się z dwóch części, nie licząc wstępu i zakończenia, zgodnie z przyjętą, a zaznaczoną powyżej, koncepcją podwójnego podejścia badawczego, które niewątpliwie przesądza o atrakcyjności tej monografii w stosunku do innych pozycji na rynku wydawniczym. W pierwszej części *Analiza dyskursu*, na którą składają się teksty trzech Autorów, skoncentrowano się na prześledzeniu wypowiedzi elit decyzyjnych na forum parlamentarnym, obradujących na zebraniu plenarnym jak i w komisjach spraw zagranicznych w przeciągu dwóch kadencji (Jacek Kubera, *Niemcy na forum parlamentu polskiego w latach 2009–2015*); działalności ekspertów z instytutów finansowanych z budżetu państwa oraz tych pochodzących z tzw. trzeciego sektora, w zakresie rekomendacji, tworzonych na potrzeby polskiej praktyki politycznej (Ryszard Formuszewicz, *Eksperci: diagnoza i prognoza stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*); a także na analizie dyskursu wśród przedstawicieli środowisk akademickich – politologów specjalizujących się w zakresie polskiej polityki zagranicznej oraz niemcoznawców, reprezentujących niemieckie spojrzenie na poruszaną problematykę (Krzysztof Malinowski, *Academia: spór o sens stosunków Polski z Niemcami w Europie*).

Druga część zatytułowana *Badania pogłębione. Materiały i komentarze* składa się z dwóch rozdziałów, których sedno problemu w pierwszym tekście oparto o badania ankietowe na wybranej grupie posłów do Sejmu RP, senatorów oraz polskich europarlamentarzystów, w obszarze czterech zagadnień, w odniesieniu do których realizowany był cały projekt (Michał Nowosielski, *Parlamentarzyści wobec stosunków Polski z Niemcami*). Z kolei istotę drugiego tekstu tworzą indywidualne wywiady przeprowadzone z ekspertami, doradcami i reprezentantami środowiska akademickiego w zakresie problematyki polsko-niemieckiej (Marcin Tujdowski, *Eksperci wobec stosunków Polski z Niemcami – raport z wywiadów pogłębionych*). Zostały one dodatkowo opatrzone syntetycznym komentarzem pozwalającym uporządkować zestawione odpowiedzi i sformułować stosowne konkluzje.

Zastosowanie takiej metody znacznie uatrakcyjniło sposób przedstawiania problemu badawczego, ułatwiając czytelnikowi sięgnięcie do źródeł opinii, funkcjonujących w publicznej debacie. Ponadto niezwykle wysoko należy ocenić wykorzystanie wniosków płynących z przeprowadzonych badań empirycz-

nych do konstruowania scenariuszy rozwoju UE w dobie zaistniałych kryzysów, z uwzględnieniem roli Niemiec i ich implikacji dla Polski, w każdym z prezentowanych obszarów współpracy.

Najnowsza publikacja pod redakcją prof. Krzysztofa Malinowskiego niewątpliwie wnosi cenne spostrzeżenia do dotychczasowej debaty. Lektura tej książki może stać się przyczynkiem do jej kontynuowania na forum polityczno-eksperckim.

Publikacja jest warta polecenia osobom zainteresowanym tematyką europejską, szczególnie wszystkim poszukującym odpowiedzi na szereg pytań związanych z miejscem i rolą Polski w tym obszarze.

Anna Bałamut

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**TOMASZ MŁYNARSKI, *BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE
I OCHRONA KLIMATU W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU.
ENERGIA - ŚRODOWISKO - KLIMAT*
[WYDAWNICTWO UNIwersYTETU JAGIELLOŃSKIEGO,
KRAKÓW 2017, 216 S.]**

Od początku lat 90. XX wieku kwestię ochrony klimatu zaczęto utożsamiać z determinantami bezpieczeństwa energetycznego. Z uwagi na ten fakt, politykę klimatyczną i politykę energetyczną traktowano łącznie i mówiąc o jednym problemie wskazywano oraz analizowano wpływ drugiego. Aspekt ten z roku na roku nabierał na znaczeniu. W pierwszej dekadzie XXI wieku proces kreowania bezpieczeństwa energetycznego analizowany był już krok po kroku, odmiennie dla każdego z podmiotów z uwagi na uwarunkowania go kształtujące. Dzieje się tak z powodu odczuwania negatywnych skutków zmian klimatu przez państwa, organizacje, podmioty czy też społeczeństwa, np. niespodziewane zjawiska pogodowe o małej sile lub kataklizmy niosące za sobą trudną do oszacowania skalę ryzyka.

Problem zmian klimatycznych, pomimo że omawiany na tak szerokim forum nie kreuje jednolitych działań w tym zakresie dla wszystkich państw, bowiem pomimo rosnącej świadomości skutków zmian klimatycznych nadal mają one problem na poziomie realizacji wspólnej polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju wyznaczającego ramy dla ochrony środowiska naturalnego.

Recenzowana książka została wydana przez Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, które promuje rozpowszechnianie polskich osiągnięć naukowych

na całym świecie, a także udostępnianie naukowcom i studentom w Polsce wysokiej jakości treści naukowych i dydaktycznych, z zachowaniem najwyższego poziomu merytorycznego i edytorskiego wydawanych publikacji. Stwierdzenie to firmuje rzetelność publikowanych przez wydawnictwo treści.

Ramy czasowe publikacji wyznacza sam tytuł książki, tj. druga dekada XXI wieku. Autor w pewnych przypadkach odwołuje się do zdarzeń sprzed tego okresu, w celu wskazania ciągłości przyczynowo-skutkowej omawianych wydarzeń. Zabieg ten jest celowy i podnosi znacząco walory książki.

Wstęp oprócz określenia założeń problemu badawczego oraz w sprecyzowaniu pięciu szczegółowych pytań badawczych zawiera metody badawcze, na jakich oparta została analiza. Natomiast zakończenie bogate jest wnioski ogólne będące odpowiedzią na stawiane przez Autora hipotezy oraz pytania badawcze, co pozwala stwierdzić, że zamierzone wytyczne zostały osiągnięte, a analiza zakończona.

Praca liczy jedenaście rozdziałów. Pierwsze dwa zawarto w części pierwszej tj. Globalne zmiany klimatyczne, jako wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego, a pozostałe dziewięć rozdziałów w drugiej tj. Stanowiska i interesy głównych światowych emitentów wobec redukcji GHG. Poszczególne rozdziały recenzowanej książki, są zwarte i przejrzyste. Zawierają takie aspekty jak: definicje, klasyfikacje, wyjaśnienia, wskazanie przyczyn i skutków. Autor wzbogaca prezentowane treści tabelami, wykresami, schematami. W poszczególnych rozdziałach analiza zaczyna się od klimatu i jego ochrony, jako elementu bezpieczeństwa ekologicznego. Wskazuje stanowisko zarówno państw emitentów jak i miejsce analizowanych kwestii regulacji w aspektach prawa międzynarodowego. Omawiane są stanowiska m.in. Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych, Chin, Indii, Rosji, Japonii, Australii, Meksyku, Kanady czy Grupy 77. Autor wskazuje, że odpowiednio skonstruowana polityka energetyczno-klimatyczna może być motorem sektora energetycznego oraz kreowania wysoko rozwiniętej gospodarki. Do takiej sytuacji państwa powinny w swych strategiach dążyć.

Jednak pomimo rosnącej świadomości nie tylko o dostępności zasobów, ale i kwestii zrównoważonego rozwoju, zaspokajanie potrzeb cywilizacyjnych w sposób biorący pod uwagę ochronę środowiska naturalnego rodzi szereg trudności i problemów. Jest to między innymi wynik nie tylko rosnącej populacji, ale wzrostu zapotrzebowania na energię w różnych gałęziach gospodarki. Dlatego rozwiązaniem ma być: systematyczne wdrażanie wysokowydajnych i efektywnych technologii spalania węgla, poprawa efektywności w sektorach transportowym, przemysłowym i budowlanym, zwiększenie przez państwa nakładów na sektor energii odnawialnej, wycofywanie się ze wsparcia dla paliw kopalnych, ograniczenie emisji metanu przy wydobywaniu ropy i gazu oraz wsparcie ze strony administracji rządowej.

Książka ma bogatą bibliografię w języku polskim i angielskim. Składają się na nią przede wszystkim: źródła (traktaty międzynarodowe, deklaracje, dokumenty, rezolucje, przemówienia, opracowania i monografie, artykuły w pracach zbior-

rowych, artykuły w czasopismach naukowych, periodykach, biuletynach, analizy, raporty, ekspertyzy, artykuły, komunikaty prasowe oraz materiały z Internetu).

Adresatami publikacji są przede wszystkim osoby zainteresowane tematyką bezpieczeństwa energetycznego, a zwłaszcza kwestią ochrony klimatu. Książka może stanowić doskonałe uzupełnienie wiedzy nie tylko dla studentów kierunków Politologia czy Stosunki Międzynarodowe. Opracowanie nie wyklucza również czytelnika, który po raz pierwszy będzie miał kontakt z ową problematyką. Książka jest napisana językiem naukowym. Bada zagadnienie od podstaw, wyjaśniając czytelnikowi związki przyczynowo-skutkowe kreujące bezpieczeństwo energetyczne oraz ochronę klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku.

SPRAWOZDANIA

Beata Molo

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

**5TH GLOBAL INTERNATIONAL STUDIES CONFERENCE,
1–3 APRIL 2017, TAIPEI, TAIWAN. SPRAWOZDANIE**

W dniach 1–3 kwietnia 2017 r. w Taipei odbyła się kolejna z globalnych konferencji z zakresu studiów międzynarodowych (*Global International Studies Conferences*) organizowanych przez Światowy Komitet Studiów Międzynarodowych (*World International Studies Committee*, WISC). Instytucją goszczącą uczestników tego ważnego wydarzenia naukowego była Katedra Nauk Politycznych Narodowego Uniwersytetu Tajwańskiego w Taipei (*Department of Political Science, College of Social Sciences, National Taiwan University*) i współpracujące z nią Tajwańskie Towarzystwo Stosunków Międzynarodowych (*Taiwan Association of International Relations*, TAIR).

WISC jest stowarzyszeniem grupującym ponad 20 krajowych i międzynarodowych towarzystw zajmujących się badaniami różnych aspektów stosunków międzynarodowych. Członkiem WISC jest m.in. Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych (PTSM). Wśród międzynarodowych towarzystw grupujących badaczy stosunków międzynarodowych należących do WISC wymienić należy m.in. Azjatyckie Towarzystwo Studiów Politycznych i Międzynarodowych (*Asian Political and International Studies Association*, APISA), Środkowo-Wschodnioeuropejskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych (*Central and East European International Studies Association*, CEEISA), Europejskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych (*European International Studies Association*, EISA), Towarzystwo Studiów Międzynarodowych (*International Studies Association*, ISA),

Nordyckie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych (*Nordic International Studies Association*, NISA) i Południowoafrykańskie Towarzystwo Studiów Politycznych (*South African Association of Political Studies*, SAAPS). Deklarowaną misją WISC jest wspieranie międzynarodowej współpracy naukowej i wymiany doświadczeń pomiędzy naukowcami „Globalnej Północy” i „Globalnego Południa”, a w szczególności dotarcie do państw, regionów i społeczności naukowych, które wciąż są niedostatecznie reprezentowane w globalnych studiach międzynarodowych. Ponadto celem WISC oprócz umożliwienia młodym naukowcom i osobom na wczesnych etapach kariery naukowej z całego świata bezpośredniego promowania wyników prowadzonych badań jest także wspieranie inicjowanych lokalnych i regionalnych sieci naukowców z „Globalnego Południa”. Obejmuje ono inicjatywy podejmowane zarówno na poziomie formalnym (tworzenie nowych towarzystw w ramach WISC), jak i nieformalnym (osobiste inicjatywy).

Wśród głównych pól aktywności WISC wyróżnia się cykliczna (co trzy lata) globalna konferencja studiów międzynarodowych i warsztaty naukowe. Dotychczas globalne konferencje obradowały w Istambule w 2005 r., w Lublanie w 2008 r., w Porto w 2011 r. i we Frankfurcie nad Menem w 2014 r. Wzięło w nich udział 800–1000 naukowców pochodzących z blisko 70 państw. W ostatnim czasie WISC zainicjował warsztaty – znacznie mniejsze przedsięwzięcia naukowe niż globalne konferencje – które zgromadziły w 2015 r. w Cancun i w 2016 r. w New Dehli naukowców z całego świata. Działania te zostaną zintensyfikowane w przyszłości.

Tematem przewodnim 5. Globalnej Konferencji Studiów Międzynarodowych był *Dialog przez granice w burzliwych czasach: Rozwiązywanie globalnych wyzwań* (*Dialogue across borders in turbulent times: Addressing Global Challenges*). Konferencja była zatem dobrą okazją do przedyskutowania w gronie głównie politologów i historyków różnorodnych problemów współczesnych stosunków międzynarodowych, nie pomijano przy tym odniesień do historycznego względnie teoretycznego ujęcia bardziej szczegółowych kwestii.

Cześć merytoryczną konferencji otworzyła sesja plenarna poświęcona rozważaniom dotyczącym postzachodniego porządku międzynarodowego (*Post-Western World Order: Assumptions, Rationales, Predictions*). Następnie obrady odbywały się w ramach 57 sekcji tematycznych, które z kolei były podzielone na panele. Problematyka poszczególnych sesji dotyczyła m.in. bezpieczeństwa i konfliktów w Afryce, roli Chin na Środkowym Wschodzie i w Azji Centralnej, polityki ochrony środowiska i energetycznej w państwach postkomunistycznych, stosunków ChRL–UE, znaczenia ASEAN i współpracy ekonomicznej w Azji Południowo-Wschodniej, nieszczelnym granicom i migracji, bezpieczeństwu Japonii w Azji Wschodniej, relacjom Tajwan–Europa, wybranych mechanizmów i instytucji *global governance*, Morza Południowochińskiego z perspektywy prawa międzynarodowego, stosunków Chin ze Stanami Zjednoczonymi, wyzwaniom rozwoju Afryki, neokolonializmowi na Filipinach, *human security*, BRICS w zmieniającym się

świecie, Rosji w kontekście rewizjonizmu i porządku międzynarodowego, zarządzania bezpieczeństwem w Ameryce Łacińskiej, wojny w Syrii i kryzysu uchodźczego, postkolonializmu w perspektywie historycznej, polityki energetycznej w erze postkriotowskiej, długoterminowym zmianom historycznym, wyzwaniom zmian klimatu. Każdy z paneli wieńczyła dyskusja, która pozwalała prelegentom na dodatkowe uzupełnienia czy wyjaśnienia często kontrowersyjnych tez zawartych w wystąpieniach.

Liczba wystąpień i ich odmienność tematyczna, w tym zwłaszcza zróżnicowane podejścia do badanych kwestii reprezentowane przez referentów pochodzących z różnych regionów świata pozwoliły na konstruktywną wymianę opinii i doświadczeń. Paneliści reprezentowali ośrodki uniwersyteckie i instytuty badawcze m.in. z Tajwanu, Japonii, Korei Południowej, Filipin, Indii, Iranu, Izraela, ZEA, Rosji, Turcji, Polski, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Finlandii, Danii, Kanady, USA, Meksyku, Brazylii, RPA i Australii.

Integralnym elementem konferencji były sesje półplenaryjne (*Semi-Plenary Sessions*) i okrągłe stoły (*Roundtable Sessions*), których problematyka koncentrowała się m.in. na takich zagadnieniach, jak: stosunki USA–ChRL–Tajwan, zaangażowanie Indii we Wschodniej i Południowej Azji jako odpowiedź na rosnącą potęgę Chin, makrohistoryczność stosunków międzynarodowych oraz odrodzenie Chin – znaczenie perspektywy historycznej.

Uczestnicy konferencji wyrazili zamiar kontynuowania współpracy, zadeklarowali gotowość podejmowania wspólnych projektów badawczych i publikacji naukowych, wymianę informacji oraz czynny udział w konferencjach i seminariach naukowych organizowanych przez towarzystwa skupione w WISC względnie przez reprezentowane na konferencji ośrodki naukowe.

Zróżnicowane grono referentów, spektrum podejmowanych zagadnień, merytoryczne i krytyczne dyskusje oraz bardzo dobra organizacja sprawiły, że 5. Globalną Konferencję WISC należy zaliczyć do ważnych i udanych międzynarodowych wydarzeń naukowych w 2017 roku.

Przemysław Furgacz

dr, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim

**SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI
Z DRUGIEJ DOROCZNEJ DORPACKIEJ MIĘDZYNARODOWEJ
KONFERENCJI NAUKOWEJ DOT. STUDIÓW ROSYJSKICH
I WSCHODNIOEUROPEJSKICH**

W dniach 5–6 czerwca 2017 r. w Dorpacie (Tartu) – drugim co do wielkości mieście Estonii – odbyła się Druga Doroczna Dorpacka Międzynarodowa Konferencja Naukowa dot. Studiów Rosyjskich i Wschodnioeuropejskich (ang. *Second Annual Tartu Conference on Russian and East European Studies*). W tym roku temat przewodni konferencji brzmiał: *Rewolucja rosyjska i jej dziedzictwo: Rozważania po stuleciu* (ang. *The Russian Revolution and Its Legacies: Taking Stock a Century Later*). Wybór tego zagadnienia nie może dziwić zważywszy, że właśnie w tym roku przypada okrągła setna rocznica wybuchu rewolucji październikowej, a jak wiadomo wydarzenie to pociągnęło za sobą doniosłe konsekwencje nie tylko dla samej Rosji czy nawet Europy Wschodniej, ale dla całego świata.

Współorganizatorami konferencji były następujące instytuty i centra badawcze: Ośrodek ds. Studiów UE-Rosja (ang. Centre for EU-Russia Studies) przy Uniwersytecie Dorpackim, Globalne Centrum Europejskie (ang. Global Europe Centre) przy University of Kent oraz Uppsalskie Centrum Studiów Rosyjskich i Euroazjatyckich (ang. Uppsala Centre for Russian and Eurasian Studies) przy Uniwersytecie w Uppsali. Wsparcie finansowe konferencji pochodziło ze środków programu Unii Europejskiej Horyzont 2020 (projekt: *Building Research Excellence in Russian and East European Studies at the Universities of Tartu, Uppsala and Kent*).

Rozległa problematyka konferencji została podzielona na 42 tematyczne panele, w ramach których referaty wygłosiło około 200 prelegentów. W konferencji uczestniczyli wybitni slawiści, rosjoznawcy, historycy, socjologowie, ekonomiści i politolodzy z wielu ośrodków naukowych z Europy, jak i spoza niej (m.in. z USA, Indii, Japonii i Tajwanu). Wykład inaugurujący kongres (ang. *Lessons of October: The Fate of Democracy and Socialism in the Age of Revolution and Counter-Revolution*) wygłosił amerykański historyk ormiańskiego pochodzenia Profesor Ronald Grigor Suny z University of Michigan. Spośród wielości zagadnień podejmowanych w referatach obok kwestii historycznych i socjologicznych czy wątkach rewolucyjnych w rosyjskiej literaturze współczesnej uwaga uczonych koncentrowała się na takich zagadnieniach m.in., jak polityka bezpieczeństwa Rosji; społeczeństwo obywatelskie w Rosji – nowe formy i role w zmieniającym się społeczeństwie; radzieckie dziedzictwo i polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej; bezpieczeństwo, normy i integracja w Europie i Eurazji oraz konflikty w Europie Wschodniej.

Ponadto uczestnicy konferencji mieli okazję zwiedzić Estońskie Muzeum Narodowe w nowej siedzibie na terenie byłego sowieckiego lotniska wojskowego nieopodal Dorpatu. W muzeum znajduje się m.in. bogata wystawa poświęcona kulturze i sztuce ludowej wszystkich ludów ugrofińskich, włączywszy w to oczywiście Estończyków. Wystawy prezentowane w gmachu muzeum stanowiły asumpt do przeprowadzenia debaty o spuście rewolucji rosyjskiej w Europie Wschodniej. Udział w niej wziął m.in. znany i ceniony profesor Mark Kramer z Harvard University. Naukowcy uczestniczący w tej ciekawej formule dyskusji i wymiany poglądów podkreślili przede wszystkim niejednoznaczną ocenę spuścizny rewolucji październikowej, która jest uzależniona od umiejscowienia tego problemu badawczego w literaturoznawstwie, socjologii czy politologii.

Konferencja była okazją do dyskusji i wymiany doświadczeń przez uczonych specjalizujących się w szeroko rozumianej problematyce rosyjskiej i wschodnioeuropejskiej z Europy oraz renomowanych pozaeuropejskich ośrodków uniwersyteckich. Dzięki swojej cykliczności i nadzwyczajnemu poświęceniu organizatorów konferencja stała się jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym, tego rodzaju wydarzeniem naukowym w Europie.

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 – o brzeża 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.

