

ADRIAN CHOJAN  
PAWEŁ OLSZEWSKI

KRYZYS MIGRACYJNY JAKO PROBLEM GLOBALNY  
KONSEKWENCJE DLA POLITYKI ZAGRANICZNEJ  
I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Problemy globalne są czynnikami sprawczymi określonego zachowania w stosunkach międzynarodowych, nierzadko przesądzającymi o jego ostatecznym rozstrzygnięciu. W teorii generują one także potrzebę szerszej międzynarodowej współpracy, zarówno na poziomie państwowym, jak i ponadpaństwowym. Tak też jest w przypadku Unii Europejskiej. Mimo że jest to klub państw europejskich, to jednak zmiany wprowadzone Traktatem lizbońskim, czyniące w zamyśle z UE podmiot o charakterze globalnym, nakładają na nią obowiązek nie tylko diagnozowania ów problemów, ale także aktywnej pracy na rzecz ich skutecznego rozwiązywania. Żaden podmiot nie może być uznany za „potęgę” czy „mocarstwo”, jeżeli nie podejmuje aktywności o charakterze globalnym, w tym także tych służących rozwiązywaniu problemów globalnych, jak migracje, terroryzm, ubóstwo czy bieda. Wobec tego Unia Europejska jest z istoty rzeczy wywołana do pełnienia roli podmiotu globalnego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Realizacji działań o charakterze globalnym służyć ma polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w porozumieniu i współpracy z państwami członkowskimi. Naiwne są bowiem twierdzenia, że Unia Europejska jako organizacja

---

Dr ADRIAN CHOJAN – Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk; adres do korespondencji: Polna 18/20, 00-625 Warszawa; e-mail: [achojan@isppan.waw.pl](mailto:achojan@isppan.waw.pl)

Dr PAWEŁ OLSZEWSKI – Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk; adres do korespondencji: Polna 18/20, 00-625 Warszawa; e-mail: [olszepaw@isppan.waw.pl](mailto:olszepaw@isppan.waw.pl)

międzynarodowa będzie w stanie sama przeciwdziałać takim problemom, jak terroryzm międzynarodowy czy kryzys migracyjny. Nie tylko nie posiada do tego wyłącznych kompetencji, ale przede wszystkim skutecznych instrumentów. Od wielu lat badacze integracji europejskiej zwracają uwagę, że problemem UE w tej materii jest stosowanie działań o charakterze finansowym, ekonomicznym czy politycznym, ale bez odpowiedniego zaplecza militarnego<sup>1</sup>. Stąd też o UE należy mówić wyłącznie w kategoriach potęgi niewojskowej, co przy rozwiązywaniu na przykład problemu międzynarodowego terroryzmu wpływa negatywnie na ocenę podejmowanych przez nią działań. W rozwiązywaniu problemów globalnych Unia wykorzystuje głównie elementy dyplomacji, które w dobie współczesnych wyzwań nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Trudno już zliczyć ile to razy najwyżsi przedstawiciele Unii Europejskiej „wyrażali ubolewanie” lub „potępiali” kolejne ataki terrorystyczne, nie potrafiąc na nie odpowiednio zareagować na poziomie międzynarodowym. Wydaje się, że dostrzegają to także najważniejsi europejscy politycy. Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w już 2014 r. stwierdził, że „musimy pracować nad wzmocnieniem Europy, jeśli chodzi o kwestie bezpieczeństwa i obrony. Tak, Europa jest przede wszystkim „miękką siłą”. Ale nawet najsilniejsza «miękką siłą» nie przetrwa próby czasu, jeśli nie dysponuje choć pewnymi zintegrowanymi zdolnościami obronnymi”<sup>2</sup>. Ową „miękką siłę” widać także w sposobie podchodzenia do rozwiązywania problemów globalnych.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie wpływu kryzysu migracyjnego na stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej, także wynikających z niego zagrożeń politycznych dla relacji wewnątrzunijnych. Tajemnicą poliszynela jest, że obecny kryzys migracyjny jest największym w dziejach Unii Europejskiej. Trudno też jednoznacznie wskazać możliwości jego rozwiązania wyłącznie na poziomie europejskim.

## 1. ISTOTA PROBLEMÓW GLOBALNYCH Z PUNKTU WIDZENIA STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Termin „problemy globalne” wszedł na dobre do dyskursu naukowego stosunkowo niedawno, bo w latach siedemdziesiątych XX wieku za sprawą raportów Klubu Rzymskiego. Od początku swojego istnienia Klub Rzymski przygotowywał

---

<sup>1</sup> S. STAVRIDIS, *Why the 'Militarising' of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe*, „EUI Working Papers” 2001, nr 17, s. 3-4.

<sup>2</sup> *Wytyczne polityczne dla Komisji Europejskiej*, 15 lipca 2014 r.

raporty na temat prognoz dotyczących świata i problemów, z jakimi się boryka. Jeden z takich raportów został opublikowany w 1972 r. pod tytułem *Granice Wzrostu*<sup>3</sup> i dotyczył takich zagadnień, jak ludność, produkcja żywności, wykorzystanie zasobów naturalnych, produkcja przemysłowa i zanieczyszczenie środowiska. W 1974 r. ukazał się kolejny raport, pt. *Ludzkość w punkcie zwrotnym*, który kontynuował rozważania na rzecz problemów w skali globalnej. Wskazano w nim cechy globalnych kryzysów oraz powiązano interesy gospodarcze z ochroną środowiska, zaznaczając przy tym potrzebę wyrównania dysproporcji między państwami<sup>4</sup>. W kolejnych raportach Klubu Rzymskiego tylko poszerzano dyskurs na temat problemów globalnych o takie kwestie, jak międzynarodowy system walutowy czy redukcję zbrojeń<sup>5</sup>. Wzrost liczby problemów globalnych wynika z postępu procesu globalizacji. Jeszcze u schyłku zimnej wojny zdecydowana większość problemów miała charakter krajowy lub regionalny, a ich rozwiązanie nie wymagało zaangażowania całego globu. Cywilizacyjny rozwój świata przeorientował jednak myślenie o tym, czym faktycznie jest globalizacja i jakie są czy będą jej skutki na poziomie krajowym, regionalnym czy globalnym. Rozwój ten zmienił także myślenie o istocie problemów globalnych. Nietrudno więc o definicyjny chaos związany z określeniem, czym właściwe są problemy globalne. Uciekając się do najbardziej teoretycznej i zarazem encyklopedycznej definicji uznaje się, że problemem globalnym jest ten, który odnosi się do całej ludzkości, jego zasięg ma charakter ponadpaństwowy i ponadregionalny, odznacza się ogromną wagą i jest powiązany z kwestią przetrwania ludzkości. Rozwiązanie tego problemu musi z kolei polegać na wspólnych działaniach społeczności międzynarodowej i opierać się na szeroko rozumianym porozumieniu<sup>6</sup>. W pełni zrozumiała ogólnikowość tej definicji może generować szereg trudności w kontekście klasyfikacji określonych problemów globalnych, wynikających na przykład z ich złożoności i zależności od wagi danego zjawiska. Próby wyjaśnienia trudności definicyjnych problemów globalnych podjął Stefan Grochalski. W swoich rozważaniach dostrzegł takie elementy, jak rozmiar badanego zjawiska czy w zasadzie nieograniczoną ilość problemów globalnych. Zwraca jednak uwagę wydaje się, że na kluczowy aspekt związany z wielowymiarowym i interdyscyplinarnym

---

<sup>3</sup> D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, New York: A Potomac Associates Books 1972.

<sup>4</sup> M. LIPNICKA, *Rodzaje problemów globalnych a możliwości ich rozwiązań w aspekcie społeczno-ekonomicznym*, w: *Człowiek – społeczeństwo – gospodarka: perspektywa odpowiedzialności społecznej*, red. A. Zadroga, K. Sawicki, Lublin 2013, s. 90.

<sup>5</sup> Tamże, s. 90-91.

<sup>6</sup> R. SMOLSKI, M. SMOLSKI, E.H. STADTMÜLLER, *Słownik Encyklopedyczny Edukacja Obywatelska*, Wrocław: Wydawnictwo Europa 1999.

analizowaniem tego, co nazywamy problemem globalnym. Otóż, jego analiza może być prowadzona w wymiarze filozoficznym, ekonomicznym czy prawnym, nie obejmując tym samym wyłącznie wymiaru politycznego<sup>7</sup>. Ważkie znaczenie przy próbie zdefiniowania tego zagadnienia ma także przyczyna ich powstawania. Zwolennicy podejścia ekonomicznego będą zwracali uwagę na znaczący rozwój gospodarczy państw świata, zaś zwolennicy podejścia filozoficznego skoncentrują się na rozwoju cywilizacyjnym i wynikających z niego konsekwencji. Z kolei zwolennicy definiowania problemów globalnych jako zjawiska politycznego, będą bronić wzrostu współzależności między państwami jako podstawowej przyczyny ich powstawania. Nie ulega jednak wątpliwości, że główną cechą problemów globalnych jest ich światowy charakter i to, że dotyczą całej ludzkości nie tylko w czasie przeszłym i teraźniejszym, ale także w przyszłym. Przykładowo dla ekonomistów ponadczasowym problemem globalnym jest zadłużenie międzynarodowe, mające olbrzymi wpływ na stan gospodarki światowej czy też powolne wyczerpywanie się surowców energetycznych, na których *de facto* opiera się współczesny przemysł. Są to problemy, których nie uda się rozwiązać na gruncie państwowym, czy nawet regionalnym, a wyłącznie poprzez zaangażowanie całej społeczności międzynarodowej.

Podobnie rzecz się ma z postrzeganiem problemów globalnych przez badaczy stosunków międzynarodowych. Dla nich także istotną kwestią jest ponadczasowość danego problemu i wynikające z niego konsekwencje dla przyszłości funkcjonowania świata. Niemniej tym, co wysuwa się na pierwszy plan i na co wskazują specjaliści z zakresu stosunków międzynarodowych, jest kwestia szeroko rozumianego bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>8</sup>. W tym zakresie konsekwencje globalizacji są w zasadzie niedefiniowalne i niełatwe do określenia nie tylko dla klasycznych państw i ich społeczeństw, ale także dla aktorów pozapaństwowych, jak organizacje międzynarodowe, korporacje transnarodowe czy organizacje pozarządowe o międzynarodowym charakterze. W warunkach postępu procesu globalizacji dochodzi do swego rodzaju zachwiania struktury podmiotowej współczesnych stosunków międzynarodowych, w której to kluczową rolę w dalszym ciągu odgrywają państwa, jako pierwotni uczestnicy, jednak przy coraz większej aktywności i znaczeniu podmiotów pozapaństwowych, jak wspomniane wcześniej korporacje międzynarodowe. Konsekwencją tego procesu jest wzrost liczby i znaczenia

---

<sup>7</sup> G. BALAWAJDER, S.M. GROCHALSKI, *Współczesne problemy globalne. Światowe zadłużenie – przykład ich rozwiązania*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego 2005, s. 17.

<sup>8</sup> R. KUŹNIAR, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, w: E. HALIŹAK, R. KUŹNIAR, J. SYMONIDES, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz–Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta 2004, s. 165-167.

uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych funkcjonowania państwa, przenoszonym na grunt ponadnarodowy i podlegający ponadnarodowym (wielostronnym) regulacjom. W tym miejscu zauważmy stosunkowo istotną rolę organizacji międzynarodowych, w tym konkretnym przypadku Unii Europejskiej. Stopień internacjonalizacji życia gospodarczego na świecie *de facto* wymusił na państwach europejskich potrzebę integracji i współdziałania nie tylko na płaszczyźnie politycznej, ale przede wszystkim gospodarczej.

Jak wspomniano wcześniej, w latach siedemdziesiątych XX wieku Klub Paryski pisał o potrzebie wyrównywania poziomu rozwoju poszczególnych państw, przy wykorzystaniu międzynarodowych instrumentów. Idealnie w te postulaty wpisuje się unijna polityka spójności skierowana do państw członkowskich, czy też wsparcie udzielane państwom trzecim, np. poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa w sprawach zdrowia, ochrony środowiska, walki z biedą czy wykluczeniem społecznym. Pokojowe współdziałanie państw i organizacji międzynarodowych powinno więc stanowić środek służący przeciwdziałaniu powstawania problemów globalnych, a tym samym zwiększać bezpieczeństwo międzynarodowe w wymiarze globalnym. Niezbędne dla zrozumienia istoty problemów globalnych, z politologicznego punktu widzenia, jest funkcjonowanie stabilnych państw tworzących organizacje międzynarodowe. Paradoksem jest, że pojedyncze państwo (nawet tak silne jak USA) nie jest w stanie w pojedynkę zapewnić bezpieczeństwa całemu światu, może zaś w pojedynkę to bezpieczeństwo zniszczyć. Zdaniem części politologów, problemy globalne obejmują najbardziej istotne kwestie dla społeczeństw, i to od ich rozwiązania zależą losy ludzkości<sup>9</sup>. Najnowszym przykładem jest problem nuklearnego rozbrojenia Korei Północnej i kolejno przeprowadzane testy bomby wodorowej<sup>10</sup>. W tym konkretnym przypadku mówi się o ponadprzeciętnym zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych, jednak bez międzynarodowej legitymizacji i wsparcia (Rosji i Chin) próba utrzymania pokojowego współdziałania państw na Półwyspie Koreańskim może być trudna<sup>11</sup>. Można zatem idealistycznie założyć, że w rozwiązywanie ważnych dla ludzkości problemów powinna być zaangażowana cała społeczność międzynarodowa, złożona nie tylko z klasycznych państw, ale także z organizacji międzynarodowych. Cechą współczesnych stosunków międzynarodowych jest

---

<sup>9</sup> F. TERESZKIEWICZ, *Unia Europejska wobec problemów globalnych – instrumenty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po traktacie lizbońskim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXV, s. 55.

<sup>10</sup> Zob. *Korea Północna: Przeprowadziliśmy test bomby wodorowej*, „Rzeczpospolita” z 03.09.2017.

<sup>11</sup> B. HAAS, T. PHILIPS, *What are Donald Trump's options for solving the North Korea crisis?*, „The Guardian” z 05.09.2017.

bowiem połączenie realizmu (siła, potęga, przetrwanie państw i walka o własne interesy) z integracją, służącą rozwiązywaniu międzynarodowych problemów (np. UE czy NATO). Współpraca wielostronna, przynajmniej w teorii, powinna ujednolicać stanowiska danej grupy państw i ułatwiać osiągnięcie konsensusu. Ograniczenie tego założenia sprowadza się do oceny prawdziwych intencji państw. Zauważmy, że członkostwo w organizacjach takich, jak Unia Europejska z jednej strony służy współrozwiązywaniu problemów globalnych, jednak z drugiej jest tylko instrumentem realizowania określonych celów geopolitycznych, geoekonomicznych czy geostrategicznych. Ta sprzeczność wydaje się kluczowa przy ocenie skuteczności podejmowanych działań międzynarodowych, służących rozwiązywaniu problemów globalnych.

## 2. KRYZYS MIGRACYJNY – WYZWANIE DLA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA UE?

Współczesny kryzys migracyjny został uznany za problem globalny przez państwa zrzeszone w ramach grupy G-20 w trakcie spotkania w Turcji w listopadzie 2015 r.<sup>12</sup> W dokumencie kończącym szczyt podkreślono, że w rozwiązanie tego problemu powinno się zaangażować wszystkie państwa świata, także poprzez udział w relokacji migrantów. Oczywiście kwestią jest, że największe zagrożenie stanowi on dla Unii Europejskiej i jej najbogatszych państw członkowskich. Nie chodzi tu tylko o sam fakt przebywania uchodźców i nielegalnych imigrantów na terytoriach tych państw i związanych z tym problemów, ale także o wpływ kryzysu migracyjnego na relacje wewnętrzne i na jej politykę bezpieczeństwa. Od kilkunastu lat Unia Europejska stara się wypracować spójną i skuteczną politykę migracyjną. Trwający od 2015 r. kryzys obnażył jednak wady i słabości dotychczas podjętych działań. Po dzień dzisiejszy stanowi on zagrożenie i wyzwanie dla tzw. europejskiej solidarności i funkcjonowania Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej. Zwróćmy uwagę, że UE ma za sobą już nie jeden kryzys. Z większości zazwyczaj wychodziła obronną ręką, wspominając chociażby okres po odrzuceniu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy czy kryzys finansowy obejmujący państwa członkowskie z lat 2008-2013. Należy jednak podkreślić, że przez ponad 20 lat istnienia Unii Europejskiej żaden z kryzysów nie dotykał tak bardzo społeczeństwa europejskiego, jak ten migracyjny.

---

<sup>12</sup> *Uchodźcy to problem całego świata. Państwa G-20 chcą działać wspólnie*, portal internetowy TVP INFO, <http://www.tvp.info/22646139/uchodzczy-to-problem-calego-swiata-panstwa-g20-chca-dzialac-wspolnie> [dostęp: 05.08.2017].

Dyskutując z obywatelami Niemiec czy Włoch, nie sposób nie zauważyć obaw o dalszy los ich krajów i przyszłość kulturowego, społecznego czy nawet politycznego przetrwania. Wielu z nich twierdzi, że odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi z jednej strony m.in. nieskuteczna polityka imigracyjna Unii Europejskiej i brak skutecznych mechanizmów prawnych przeciwdziałających nielegalnej imigracji, zaś z drugiej – także cała społeczność międzynarodowa. Należy bowiem wyraźnie oddzielić uchodźców faktycznie poszukujących schronienia przed wojną (Syria) i starających się o azyl od nielegalnych imigrantów, stanowiących często terrorystyczne zagrożenie dla europejskiego społeczeństwa<sup>13</sup>.

Wydaje się, że europejskie mechanizmy kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej nie zadziałały, zaś wyrażone przez kanclerz Merkel zdanie: „Wir schaffen das” (tłum. Damy sobie radę), okazało się co najwyżej PR-wym życzeniem. Dotyczy to zarówno poziomu krajowego (Włochy, Grecja), jak i unijnego. Działalność Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) jako agencji koordynującej współpracę między państwami UE w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi UE pozostawia wiele do życzenia. Z kolei wieloletnie zaniedbania w Grecji i Włoszech powodujące administracyjną, organizacyjną i finansową ich niewydolność, uniemożliwiły skuteczne stosowanie tzw. procedur dublińskich<sup>14</sup>. Niedostateczne przestrzeganie procedur azylowych doprowadziło do sytuacji, w której wskutek braku należytej kontroli do państw europejskich przedostały się tysiące niezwyfikowanych obywateli państw pozaeuropejskich, często z kryminalistyczną przeszłością. Wniosek płynący z tych faktów sprowadza się do stwierdzenia, że ani Unia Europejska, ani jej państwa członkowskie nie były należycie przygotowane na masowy przyływ imigrantów. Jest to o tyle niepokojące, że o potrzebie reformy polityki migracyjnej UE była mowa tak naprawdę już od początku XXI wieku, a kolejno przyjmowane traktaty od 1993 r. doprecyzowywały poszczególne kwestie. Wydaje się, że problemem unijnej polityki migracyjnej są m.in. nieprecyzyjne przepisy prawa, operujące bardziej życzeniowymi stwierdzeniami niż konkretnymi rozwiązaniami. Ponadto, poziom uwspólnotwienia polityki migracyjnej nie jest na tyle wysoki, aby można było

---

<sup>13</sup> Przykładem może być Anis Amri, nielegalny imigrant z Tunezji, który dokonał zamachu na bożonarodzeniowym jarmarku w Berlinie w grudniu 2016 r. czy też zamach w Paryżu w 2015 r. w klubie Bataclan dokonany, zdaniem mediów, przez terrorystów przybyłych do Grecji w tłumie imigrantów, patrz: *Podejrzani o zamachy w Paryżu do Europy dotarli przez Grecję, z uchodźcami*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/505525,zamachy-w-paryzu-zamachowcy-przedostali-sie-przez-grecje-z-uchodzcami.html> [dostęp: 01.08.2017].

<sup>14</sup> „System dubliński” służy do określenia, które z państw członkowskich jest w danym przypadku odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl, złożonego przez obywatela państwa trzeciego na terytorium jednego z państw członkowskich UE.

podejmować decyzje wyłącznie na szczeblu UE przy jednoczesnym poszanowaniu interesów państw członkowskich. Przykładem są zapisy art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, odnoszącego się do zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności za politykę dotyczącą kontroli granicznej, azylu i imigracji. Artykuł ten stanowi więc, że kwestie polityki migracyjnej podlegają zasadzie solidarności, w tym także w kwestiach finansowych. Poszczególne państwa członkowskie UE mogą w odmienny sposób interpretować znaczenie „solidarności”, o czym mogliśmy się już nieraz przekonać. Tak też jest w przypadku kryzysu migracyjnego. Zupełnie inaczej zasadę solidarności rozumieją państwa bezpośrednio dotknięte kryzysem, jak Włochy, Grecja czy Niemcy, a inaczej państwa, których dotyczy to mniej (Węgry, Słowacja) czy w ogóle (Polska). Wskutek braku możliwości osiągnięcia konsensusu na poziomie państw członkowskich, Komisja Europejska podjęła próby odgórnego wdrożenia zasady solidarności w kwestii kryzysu migracyjnego, proponując mechanizmy automatycznej relokacji. Obowiązkowym kwotom sprzeciwiały się państwa Grupy Wyszehradzkiej<sup>15</sup> oraz Estonia i Łotwa. Sytuacja w Unii Europejskiej była na tyle napięta, że w mediach zaczęły się pojawiać informacje o możliwym ograniczeniu przekazywania funduszy europejskich tym państwom, które sprzeciwiają się relokacji<sup>16</sup>.

Kryzys migracyjny przerodził się w kryzys wewnętrzny, co w dłuższej perspektywie czasu mogło doprowadzić do paraliżu decyzyjnego i na lata zmienić obraz Unii Europejskiej. Pewnym symptomem tych wydarzeń była niemiecka decyzja o zawieszeniu strefy Schengen. Zostało to bowiem odczytane jako przejaw administracyjnej niemocy wobec napływu imigrantów oraz swego rodzaju presja na kraje sprzeciwiające się obowiązkowemu przyjmowaniu imigrantów<sup>17</sup>. Wypracowanie odpowiedniego konsensusu wśród państw członkowskich UE wobec kryzysu migracyjnego stanowiło i nadal stanowi dla nich nie lada wyzwanie. W kwestiach polityki zagranicznej obejmującej obszary geograficznie odległe lub będące poza jej formalną strefą wpływów (Ukraina), wypracowanie wspólnego stanowiska czy podjęcie wspólnych działań nie przysparzało aż tylu trudności, jak rozwiązanie kryzysu migracyjnego. Słusznie zauważa Patrycja Sasnal, że o ile

---

<sup>15</sup> Szerzej na temat współpracy Grupy Wyszehradzkiej w kontekście kryzysu migracyjnego patrz: A. CHOJAN, *Grupa Wyszehradzka w polityce zagranicznej Polski – między współpracą a rywalizacją*, „Biuletyn Analiz i Opinii” 2016, nr 4, s. 9-11.

<sup>16</sup> L. HARDING, *Refugee crisis: EU in crunch talks as queues form at German border*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/14/refugee-crisis-britain-set-for-eu-showdown-after-germany-brings-in-border-controls> [dostęp: 2.08.2017].

<sup>17</sup> *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej*, red. P. Sasnal, Warszawa: PISM 2015, s. 14.

wcześniejsze kryzysy w UE dotyczyły kwestii ekonomicznych czy politycznych, o tyle ten dotyczy bezpośrednio społeczeństw<sup>18</sup>. Rządy części państw członkowskich UE nie były i nie są gotowe do skonfrontowania swoich obywateli z imigrantami pochodzącymi z zupełnie innej cywilizacji i wyznających inne wartości. I o ile znacznie łatwiej jest rozwiązać spory na poziomie politycznym, o tyle trudniej jest tego dokonać, gdy za plecami władzy stoi społeczeństwo, dysponujące głosem przy urnie wyborczej. Ten aspekt dotyczy wewnętrznego wymiaru polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, że decyzja o przyjęciu uchodźców ma charakter strategiczny, a jej skutki będą odczuwalne praktycznie w każdym obszarze funkcjonowania państwa i społeczeństwa, włączając w to politykę społeczną, ochronę zdrowia, edukację czy kulturę. Należy się więc zgodzić z opiniami, iż stosowanie wyłącznie argumentu o potrzebie solidarności między państwami członkowskimi jest niewystarczające<sup>19</sup>. Nie tylko nie przybliży UE do rozwiązania kryzysu i wypracowania mechanizmów przeciwdziałania podobnym zjawiskom w przyszłości, ale wręcz prowadzi do konfrontacji między państwami członkowskimi. To zaś stanowi zagrożenie nie tylko dla bezpieczeństwa UE, ale stawia pod znakiem zapytania jej przyszłość jako całości.

Kryzys migracyjny, poza wymiarem wewnętrznym, ma także implikacje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych. Zdaniem wielu ekspertów kluczowe znaczenie dla powstrzymania eskalacji kryzysu migracyjnego w Europie miało zawarcie porozumienia z Turcją z marca 2016 r. Główne ustalenia wynikające z unijno-tureckiej umowy obejmują m.in. takie aspekty, jak:

- 1) wszystkie nowe osoby niezależnie od swojej narodowości, które nielegalnie przekroczą granicę turecko-grecką będą odsyłane do Turcji;
- 2) za każdego uchodźcę z Syrii, który zostanie zawrócony z Grecji do Turcji, inny syryjski uchodźca przebywający w Turcji zostanie przesiedlony do państwa unijnego;
- 3) zobowiązanie Turcji do podjęcia wszystkich możliwych działań w celu powstrzymania nielegalnej imigracji do UE tak drogą morską, jak i lądową;
- 4) przekazanie przez UE 6 mld euro na pomoc uchodźcom w Turcji, z których 3 mld mają być przekazane niezwłocznie, a pozostałe do końca 2018 r.;
- 5) postępy w procesie liberalizacji ruchu wizowego z Turcją;

---

<sup>18</sup> Tamże, s. 15.

<sup>19</sup> Tamże, s. 16.

6) zostanie zaktywizowany proces negocjacji Turcji dotyczący jej członkostwa w Unii Europejskiej;

7) zostaną zdynamizowane prace nad rozszerzeniem unii celnej z Turcją.

W opinii wielu była to ostatnia deska ratunku, której zwolennikiem i pomysłodawcą były Niemcy i kanclerz Angela Merkel. Coś, co jeszcze kilka lat temu było nie do pomyślenia, w ciągu kilku tygodni stało się rzeczywistością polityczną. Obserwując paraliż europejskich mechanizmów i głęboką niechęć części państw członkowskich, władze niemieckie postanowiły poszukać ratunku u tureckiego prezydenta Recepta Erdogana, i to bez większych konsultacji z partnerami europejskimi. Ta samowola Niemców wynikała z bezradności i wątpliwości co do intencji pozostałych państw członkowskich. Niemiecka inicjatywa spotkała się więc z dużą krytyką ze strony części europejskich stolic, w tym Francji, która absolutnie nie dopuszczała możliwości większej liberalizacji wizowej dla obywateli Turcji, a o jej członkostwie w UE nawet nie wspominając, tym bardziej że wraz z upływem czasu wątpliwości, zwłaszcza wobec kwestii odsyłania przez kraje UE nielegalnych imigrantów do Turcji, zgłaszają też inne państwa członkowskie Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Największym wygranym unijno-tureckiego porozumienia wcale nie jest Unia Europejska, ale Turcja i jej prezydent. Recep Erdogan w znany dla siebie sposób wykorzystuje pułapkę, w jaką wpadły Niemcy i Unia Europejska, do realizacji ważnych dla Turcji interesów tak w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Turecki prezydent zdaje sobie sprawę z zajmowanej przez siebie pozycji w polityce europejskiej i od stopnia „migracyjnego” uzależniania Unii Europejskiej od Ankarę. Zwróćmy uwagę, iż dopiero niechętnie przyjęte porozumienie z Turcją doprowadziło do wypracowania względnie akceptowanego kompromisu w Unii Europejskiej. Wycofanie się Turcji z tego porozumienia i otwarcie bram obozów dla uchodźców doprowadziłoby do destabilizacji, jakiej UE jeszcze nigdy nie widziała. Nie da się więc ukryć, że UE i jej państwa członkowskie stały się zakładnikiem Turcji i jej prezydenta, który coraz śmielej poczyną sobie w relacjach z partnerami europejskimi. Nieraz w bezpośredni sposób przekonali się o tym m.in. Niemcy i kanclerz Merkel<sup>21</sup> oraz ministrowie jej

---

<sup>20</sup> *Bułgaria: Porozumienie UE-Turcja nie działa*, internetowe wydanie „Rzeczpospolitej”, <http://www.rp.pl/Uchodzcy/170318869-Bulgaria-Porozumienie-UE-Turcja-nie-dziala.html> [dostęp: 05.08.2017].

<sup>21</sup> A. GERSZ, *Recep Tayyip Erdogan: Angela Merkel stosuje nazistowskie środki wobec Turków*, „Polska The Times” <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/recep-tayyip-erdogan-angela-merkel-stosuje-nazistowskie-srodki-wobec-turkow,11900830/> [dostęp: 06.09.2017]; *Erdogan: Niemcy i Holandia to kraje bandyckie, które szkodzą UE*, „Rzeczpospolita” z 14.03.2017.

rządu, podając za przykład publiczne zbesztanie przez Erdogana niemieckiego ministra spraw zagranicznych Sigmaro Gabriela<sup>22</sup>.

Inna sprawa to bierność państw europejskich wobec polityki wewnętrznej w Turcji. Ograniczanie praw opozycji, łamanie praw człowieka, niedemokratyczne zmiany w konstytucji czy dążenie do jawnego autorytaryzmu są znacznie łagodniej komentowane i oceniane, niż to miało miejsce przed rokiem 2015. Współczesne relacje przynajmniej części państw europejskich z Turcją ukazują więc ogromny koniunkturalizm polityczny. Stąd też niebezpieczną, długookresową konsekwencją unijno-tureckiego porozumienia dotyczącego kryzysu migracyjnego jest podatność UE na szantaże i manipulacje państw trzecich, np. ze strony Federacji Rosyjskiej, w której interesie leży sukcesywne osłabianie Unii Europejskiej. Trzeba bowiem zdać sobie sprawę, że niemiecka inicjatywa włączenia Turcji w kryzys migracyjny nie tylko nie rozwiązuje tego problemu, ale generuje nowe. Jak bowiem wytłumaczyć społeczeństwom państw europejskich, że Turcja pod rządami Erdogana jest państwem prawa opartym na zasadach demokracji i może stać się państwem członkowskim Unii Europejskiej? Jak wytłumaczyć wręcz obsesyjną walkę z opozycją polityczną obecnego prezydenta Turcji i połączyć to z pluralizmem politycznym w Unii Europejskiej? Możemy być pewni, że w niedalekiej przyszłości Turcja powie Unii Europejskiej „sprawdzam” i zweryfikuje, na jakie jeszcze ustępstwa będą w stanie pójść Niemcy i pozostałe państwa członkowskie. Warunki porozumienia z Turcją obnażyły także bezradność unijnej polityki zagranicznej i braki w umiejętności budowania międzynarodowego konsensusu w sprawach kluczowych dla europejskiego bezpieczeństwa. W istocie rzeczy uzgodnienia te niczego nie gwarantują i niczego nie potwierdzają. Strona turecka wypowiadając porozumienie, *de facto* nic nie straci. Trudno bowiem wyobrazić sobie Turcję ubraną w barwy Unii Europejskiej i dyskutującą np. na temat rządów prawa. Z kolei Unia ustawiła się tak naprawdę w roli posłusznego petenta, tworząc tym samym niebezpieczny precedens na przyszłość. Niemcy *a priori* uznały, że porozumienie z Turcją przynajmniej tymczasowo zamknie sprawę kryzysu migracyjnego, a zniechęceni przebywaniem w obozach potencjalni imigranci z czasem wrócą do swoich krajów. Trudno też dostrzec przemyślane działania na rzecz ograniczania nielegalnej imigracji w przyszłości. Wszystko to powoduje, że Unia Europejska, w wymiarze politycznym, staje się aktorem niewiarogodnym, nieatrakcyjnym i niepotrafiącym wyciągać wniosków z wcześniejszych kryzysów.

---

<sup>22</sup> M. KOKOT, *Erdogan mówi Turkom żyjącym w Niemczech, by nie głosowali na Merkel ani Schulza*, „Gazeta Wyborcza” z 21.08.2017.

## ZAKOŃCZENIE

Czy Unia Europejska posiada zdolność do rozwiązywania lub współrozwiązywania problemów globalnych? Na przykładzie kryzysu migracyjnego – zdecydowanie nie. I nie dotyczy to tylko samego faktu przebywania na jej terytorium setek tysięcy imigrantów, ale także (albo przede wszystkim) braku politycznej koncepcji rozwiązania tego kryzysu poza granicami UE. Kryzys migracyjny ponownie ukazał ograniczone możliwości oddziaływania UE na wydarzenia globalne, takie jak chociażby wojna w Syrii. Nikt nie mówi, że rolą tylko Unii Europejskiej jest rozwiązanie kryzysu syryjskiego, bo z praktycznego punktu widzenia jest to niemożliwe. W praktyce jednak UE nie opracowała żadnej realnej koncepcji uregulowania sytuacji w Syrii i poddała ją pod dyskusję społeczności międzynarodowej oraz nie przedstawiła żadnego skutecznego i systemowego mechanizmu ograniczającego napływ nielegalnych imigrantów do Europy. Nie zrobiły tego także państwa członkowskie, co pokazuje, że obecne elity europejskie nie są przygotowane do zarządzania i rozwiązywania kryzysów o charakterze globalnym, nierzadko bezpośrednio uderzających w społeczeństwa poszczególnych państw. W tym miejscu przesadzone wydają się opinie części ekspertów, jakoby to głównie kraje wszechradzkie doprowadziły do podpisania niekorzystnego dla UE porozumienia z Turcją, zakładającego liberalizację polityki wizowej dla jej obywateli<sup>23</sup>. Doprowadziła do tego bierność koncepcyjna i lata zaniedbań tak po stronie UE, jak i jej wszystkich państw członkowskich, zaś próby przerzucania odpowiedzialności za obecną sytuację w Europie tylko na kraje sprzeciwiające się relokacji jest błędem, prowadzącym do podziału między członkami UE. W niedalekiej przyszłości może mieć to duże znaczenie dla układu sił politycznych w Europie, a w konsekwencji dla pozycji międzynarodowej UE jako całości. „Owoce” kryzysu migracyjnego w Europie może być drastyczny wzrost tendencji nacjonalistycznych, z zasady przeciwnych jakiegokolwiek ponadnarodowej integracji. Oczywiście wieszczenie rychłego rozpadu Unii Europejskiej jest przedwczesne, jednak wyciągając lekcje z historii trzeba pamiętać, że Cesarstwo Rzymskie i ZSRR też miały trwać wiecznie, a jaki był finał ich istnienia – wszyscy wiemy.

---

<sup>23</sup> A. WEINAR, *Kryzys migracyjny w Europie. Czy rozwiązanie problemu uchodźców leży w rękach Turcji?*, „Komentarz CSM” 2016, nr 3, s. 3.

## BIBLIOGRAFIA

- BALAWAJDER G., GROCHALSKI S.M., Współczesne problemy globalne. Światowe zadłużenie – przykład ich rozwiązania, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego 2005.
- CHOJAN A., Grupa Wyszehradzka w polityce zagranicznej Polski – między współpracą a rywalizacją, „Biuletyn Analiz i Opinii” 2016, nr 4.
- Erdogan: Niemcy i Holandia to kraje bandyckie, które szkodzą UE, „Rzeczpospolita” z 4.03.2017.
- GERSZ A., Recep Tayyip Erdogan: Angela Merkel stosuje nazistowskie środki wobec Turków, „Polska The Times”, <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/recep-tayyip-erdogan-angela-merkel-stosuje-nazistowskie-srodki-wobec-turkow,11900830/> [dostęp: 06.09.2017].
- HARDING L., Refugee crisis: EU in crunch talks as queues form at German border, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/14/refugee-crisis-britain-set-for-eu-showdown-after-germany-brings-in-border-controls> [dostęp: 02.08.2017].
- KOKOT M., Erdogan mówi Turkom żyjącym w Niemczech, by nie głosowali na Merkel ani Schulza, „Gazeta Wyborcza” z 21.08.2017.
- Korea Północna: Przeprowadziliśmy test bomby wodorowej, „Rzeczpospolita” z 03.09.2017.
- KUŹNIAR R., Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy, w: E. HALIŹAK, R. KUŹNIAR, J. SYMONIDES, Globalizacja a stosunki międzynarodowe, Bydgoszcz–Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta 2004.
- MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J., BEHRENS III W.W., The Limits to Growth, New York: A Potomac Associates Books 1972.
- Podejrzani o zamachy w Paryżu do Europy dotarli przez Grecję, z uchodźcami, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/505525,zamachy-w-paryżu-zamachowcy-przedostali-sie-przez-grecję-z-uchodźcami.html> [dostęp: 01.08.2017].
- SMOLSKI R., SMOLSKI M., STADTMÜLLER E.H., Słownik Encyklopedyczny Edukacja Obywatelska, Wrocław: Wydawnictwo Europa 1999.
- STAVRIDIS S., Why the ‘Militarising’ of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe, „EUI Working Papers” 2001, nr 17, s. 3-4.
- TERESZKIEWICZ F., Unia Europejska wobec problemów globalnych – instrumenty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po traktacie lizbońskim, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXV.
- Uchodźcy to problem całego świata. Państwa G20 chcą działać wspólnie, portal internetowy TVP INFO, <http://www.tvp.info/22646139/uchodzcy-to-problem-calego-swiatek-panstwa-g20-chca-dzialac-wspolnie>, [dostęp: 05.08.2017].
- Wytyczne polityczne dla Komisji Europejskiej, 15 lipca 2014 r.

KRYZYS MIGRACYJNY JAKO PROBLEM GLOBALNY  
KONSEKWENCJE DLA POLITYKI ZAGRANICZNEJ  
I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Artykuł dotyczy kryzysu migracyjnego jako jednego z głównych problemów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Autorzy ukazują wpływ kryzysu na sprawy wewnętrzne i zagraniczne UE. Stawiają tezę o nieprzygotowaniu zarówno UE, jak i jej państw członkowskich do problemu migracyjnego. Część analizy dotyczy także relacji z Turcją i podpisanego porozumienia ograniczającego kryzys migracyjny.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska; kryzys migracyjny; polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE.

MIGRATION CRISIS AS A GLOBAL PROBLEM.  
THE CONSEQUENCES FOR THE FOREIGN POLICY  
AND THE SECURITY OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The article is concerned with the migration crisis as one of the main problems of the foreign policy and security of the European Union. The authors indicate the influence of the crisis on the EU's external and internal matters. A thesis about the lack of preparation to the migration problem is formed, as far as both the EU and member countries are concerned. The part of the analysis also tackles the relations with Turkey and the agreement which was signed in order to limit the migration crisis.

**Key words:** EU; European migrant crisis; EU foreign and security policy.