

MIECZYŚLAW STOLARCZYK

GŁÓWNE PRZYCZYNY  
I PRZEJAWY KRYZYSÓW W UNII EUROPEJSKIEJ  
ORAZ ICH IMPLIKACJE DLA DALSZEGO  
PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Unia Europejska (UE) od kilku lat znajduje się w fazie dezintegracji<sup>1</sup>. Pojawiały się opinie, że proces integracji w ramach UE zaczyna się cofać i doszło do znacznego jego regresu, a Unia może się załamać pod ciężarem kryzysów, z którymi się zmagają<sup>2</sup>. Przyczyną tego stanu było współwystępowanie (nakładanie się) wielu kryzysów i małe efekty podejmowanych działań zmierzających do ich rozwiązania. Mam tutaj na względzie przede wszystkim kryzys strefy euro (czy według innych kryzys w strefie euro), kryzys Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej oraz 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 przywództwa<sup>3</sup>. Na te kryzysy występujące w Unii nakładał się wzrost za-

---

Prof. dr hab. MIECZYŚLAW STOLARCZYK – kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach; adres do korespondencji: ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice; e-mail: m.-stolarczyk@wp.pl

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> R. KUŹNIAR, *Po pierwsze Europa*, „Gazeta Wyborcza”, 3-4.10.2015.

<sup>3</sup> Bogdan Góralczyk wskazywał na siedem kryzysów UE (kryzys finansowy i gospodarczy niektórych państw strefy euro, głównie Grecji; kryzys strukturalny strefy euro; kryzys migracyjny;

grożenia atakami terrorystycznymi wielu państw członkowskich UE ze strony dżihadystów (np. zamachy terrorystyczne w Paryżu w dniu 13 listopada 2015 r. i w Brukseli w dniu 22 marca 2016 r.). Trafna wydaje się diagnoza, że kryzys unijny jest wielopłaszczyznowy. Dotyczy on wielu obszarów integracji europejskiej i przejawów funkcjonowania Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

Faktem jest, że dotychczasowy proces integracji europejskiej nie przebiegał w sposób regularny. Występowały etapy jego znacznego przyspieszenia (np. w latach 90. XX wieku) oraz okresy znacznego przyhamowania. Na każdym etapie procesu integracji, zarówno w ramach Wspólnot Europejskich (WE), jak i UE, występowały istotne problemy, od których rozwiązania 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 w większym bądź mniejszym stopniu udawało się przezwyciężyć, a 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 wyszła z niego silniejsza, bardziej zwarta?

---

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-nanowo,wid,17912681,wiadomosc.html?ticaid=115c56> [dostęp: 16.10.2015]. Adam Krzemiński pisał, że UE wstrząsa naraz pięć wielkich kryzysów: finansowy, „gexit”, brytyjskie „votum separatum”, rosyjska agresja na Ukrainę, napór uchodźców z krajów muzułmańskich oraz kryzys samej idei europejskiej jedności. A. KRZEMIŃSKI, *Wygazanie Europy*, „Polityka”, nr 14, 30.03.-5.04.2016.

Roman Kuźniar, pisząc o Unii wielu kryzysów, wskazywał na kryzys finansowo-gospodarczy, kryzys polityczno-instytucjonalny (w tym problem legitymizacji organów Unii, perspektywa pogłębienia się integracji wokół strefy euro, kwestia federalizacji Unii i odwrót ku państwom narodowym, kryzys przywództwa w UE) oraz kryzys międzynarodowej roli UE. R. KUŹNIAR, *Europa w porządku międzynarodowym*, Warszawa 2016, s. 213.

Autorzy opracowań zamieszczonych w pracy zbiorowej *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania* wskazywali na następujące kryzysy występujące w Unii Europejskiej: kryzys aksjologiczny, kryzys strukturalny, kryzys modelu demokracji, kryzys społeczny, kryzys komunikacji w UE, kryzys modernizacji procesu integracji europejskiej, kryzys legitymizacji UE, kryzys międzynarodowej roli UE. *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Warszawa 2015.

<sup>4</sup> K.A. WOJTASZCZYK, *Kryzysy w procesie integracji europejskiej – istota i następstwa*, w: *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania*, s. 399.

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 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 rozpad<sup>5</sup>. Nie brak było także głosów, że chcąc ratować Unię, trzeba ją wymyślić na nowo<sup>6</sup>. 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 odnosząca się do 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 rozpadu<sup>7</sup>.

Celem badawczym opracowania jest jedynie zarysowanie najważniejszych kwestii dotyczących głównych przyczyn i przejawów kryzysów występujących w UE w połowie drugiej dekady XXI w. oraz wskazanie na ich najważniejsze, zdaniem autora, bezpośrednie implikacje dla dalszej realizacji projektu integracyjnego w Europie. Należy zaznaczyć, że tylko niektóre z następstw trwających w UE w połowie drugiej dekady XXI w. kryzysów są możliwe do trafnego zdiagnozowania. Niektóre z nich zapewne dadzą o sobie znać dopiero w bliższej i dalszej perspektywie czasowej. Do tego dochodzi trudność z precyzyjnym rozdzieleniem niektórych przyczyn (źródeł) i przejawów kryzysów UE od ich skutków. Dalszy proces integracji europejskiej stał się zdecydowanie mniej przewidywalny niż jeszcze kilka lat temu. Powstają różne, mniej lub bardziej prawdopodobne, scenariusze funkcjonowania bądź rozpadu UE i głównych tego konsekwencji dla państw członkowskich UE, jak i europejskiego, i globalnego systemu międzynarodowego<sup>8</sup>. Od kilku lat główny problem dotyczący integracji w ramach UE nie odnosi się do tego, jak pogłębiać UE, ale jak powstrzymać jej rozpad.

<sup>5</sup> Tamże; 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](http://www.spiegel.de/politik/ausland/europaische-union-in-der-krise-ist-die-eu-zu-retten-a-1066744.html) [dostęp: 25.04.2016].

<sup>6</sup> *Siedem kryzysów zagraża UE. Prof. B. Góralczyk: chcąc Unię ratować, trzeba ją wymyślić na nowo*; J. ZIELONKA, *Koniec Unii Europejskiej?*, t. E. Gołębiowska, Warszawa 2014.

<sup>7</sup> Zob. J. ZIELONKA, *Koniec Unii Europejskiej?*

<sup>8</sup> Zob. R. ZIĘBA, *Przyszłość Unii Europejskiej jako projektu politycznego w świetle kryzysu 2008*, w: *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011, s. 145-148; J. ZIELONKA, *Koniec Unii Europejskiej?*; T. WRÓBLEWSKI, *Czy Unia Europejska przetrwa rok 2016*, „Wprost”, nr 1, 10.01. 2016.

## 1. GŁÓWNE PRZYCZYNY I PRZEJAWY KRYZYSÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

### 1.1. KRYZYS STREFY EURO

Rozpoczęty pod koniec 2009 r. wśród państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej (w strefie euro, eurolandzie) kryzys, mimo podejmowanych przez wiele lat działań zmierzających do jego zakończenia (np. przyjęcie w 2012 r. tzw. paktu fiskalnego, którego realizacja miała doprowadzić do większej dyscypliny w finansach publicznych państw uczestniczących w tym przedsięwzięciu), nie został całkowicie przezwyciężony (połowa 2016 r.). Kryzys w strefie euro rozpoczął on się od problemów budżetowych Grecji i kilku innych państw eurolandu i charakteryzował się zróżnicowanym natężeniem w poszczególnych dziedzinach w kolejnych latach w państwach strefy euro. Elementami najbardziej charakterystycznymi kryzysu w strefie euro były:

- kryzys zadłużeniowy, nadmierne zadłużenie wielu państw strefy euro (w stosunku do PKB) i utrata możliwości obsługi długu publicznego bez pomocy z zewnątrz, przede wszystkim zaś Grecji, Portugalii, Irlandii, Hiszpanii, Włoch;
- kryzys banków i działania rządów podejmowane na rzecz ich ratowania;
- realna groźba niewypłacalności lub bankructwa (w ekonomicznym sensie) najbardziej zadłużonych państw;
- duża niestabilność finansów publicznych wielu państw, będąca m.in. następstwem olbrzymich kwot przeznaczanych w ramach tzw. pakietów ratunkowych dla banków<sup>9</sup>;
- uzależnianie przez Niemcy, jako głównego udziałowca ze strony UE, wszelkiego rodzaju funduszy ratunkowych dla zadłużonych państw strefy euro, warunków pomocy od zaakceptowania ich warunków świadczonej pomocy, opartych na neoliberalnych zasadach;
- wprowadzenie restrykcyjnych programów oszczędnościowych w niektórych krajach strefy euro, które doprowadziły do długotrwałej recesji gospodarczej, przy utrzymującym się wysokim zadłużeniu<sup>10</sup>;
- stosunkowo mała skuteczność, szczególnie wobec Grecji, implementowanych środków naprawczych, które generowały dalsze zadłużenie i jednoczesny spadek PKB;

---

<sup>9</sup> W latach 2010-2015 Grecja otrzymała ponad 200 mld euro pomocy, z czego ok. 145 mld trafiło do międzynarodowych wierzycieli na spłatę starych długów.

<sup>10</sup> E. CZIOMER, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013, s. 61 n.

- utrata przez zadłużone państwa możliwości autonomicznego kształtowania swoich polityk fiskalnych, gospodarczych i społecznych;
- obniżenie bezpieczeństwa socjalnego większości społeczeństw zadłużonych państw zabiegających o pomoc finansową<sup>11</sup>.

Występuje znaczne zróżnicowanie stanowisk w odniesieniu do przyczyn kryzysu strefy euro (w strefie euro), do której na początku roku 2016 należało 19 z 28 państw członkowskich UE. Zazwyczaj dzieli się je na uwarunkowania zewnętrzne, występujące poza obszarem państw członkowskich strefy euro, oraz uwarunkowania wewnętrzne, występujące bądź to we wszystkich państwach członkowskich strefy euro lub tylko w niektórych z nich. Jedną z najważniejszych przyczyn zewnętrznych, jeśli nie najważniejszą, kryzysu w strefie euro był kryzys finansowy w Stanach Zjednoczonych, zapoczątkowany upadkiem banku Lehman Brothers 15 września 2008 r. Wywołany przez Stany Zjednoczone kryzys, porównywalny często z wielkim kryzysem przełomu lat 20. i 30. XX wieku, spowodowany był m.in. przez tzw. kreatywną księgowość największych banków amerykańskich i pęknięcie „banki nieruchomości” w Stanach<sup>12</sup>, co w stosunkowo krótkim czasie wpłynęło, w mniejszym bądź większym zakresie, na kondycję

---

<sup>11</sup> Szerzej na temat głównych przejawów kryzysu strefy euro zob. T.G. GROSSE, *Euro w kryzysie: wnioski dla Polski*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2010, nr 2, s. 73-98; L. OREZIĄK, *Restrukturyzacja długu jako potencjalny skutek kryzysu zadłużenia niektórych krajów strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2011, nr 2, s. 7-27; E. HALIŹAK, *Kryzys gospodarczy a międzynarodowa pozycja Unii Europejskiej*, w: *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*; I. ROMISZEWSKA, *Państwa członkowskie Unii Europejskiej wobec kryzysu na rynku finansowym (2008-2013)*, „Przegląd Zachodni”, 2013, nr 4, s. 99-125; R. RIEDEL, *Kryzys w strefie euro – źródła, symptomy, konsekwencje*, w: *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2014, s. 481-494; C. BASTASIN, *Saving Europe. Anatomy of a Dream*, Washington: Brookings Institution Press 2015.

<sup>12</sup> Była ona rezultatem udzielania przez amerykańskie banki kredytów hipotecznych podwyższonego ryzyka – przyznawania kredytów hipotecznych osobom, których dochody na to nie pozwalały. W wyniku stosowanych coraz bardziej ryzykownych („kreatywnych”) instrumentów finansowych i załamania się piramidy finansowej, wielu kredytobiorców o niskich dochodach przestało spłacać kredyty hipoteczne, a ceny domów zaczęły spadać. Pojawiło się realne zagrożenie załamania rynków finansowych i masowych bankructw banków. Amerykański sektor finansowy został uratowany dzięki interwencji rządu USA i pakietom stymulacyjnym prezydentów G.W. Busha (ok. 700 mld dolarów) i B. Obamy (ok. 800 mld dolarów), w ramach których dokapitalizowano wiele banków i udzielono wsparcia finansowego wielkim przedsiębiorstwom (np. General Motors czy Chrysler), ale za cenę znacznego zwiększenia deficytu budżetowego. Na skutek kryzysu Amerykanie stracili około jednej czwartej wartości swoich majątków, znaczna część społeczeństwa utraciła większość, a niektórzy nawet całość, dorobku swojego życia. Szerzej zob. W. NAWROT, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, Warszawa 2009, s. 41 n.; A. JARCZEWSKA, *Perspektywy gospodarczo-finansowej kondycji Stanów Zjednoczonych po 2008 r.*, w: *Kryzys 2008 a pozycja*, s. 46 n.

finansową i gospodarczą niemal wszystkich państw Zachodu<sup>13</sup>. Obnażył także słabość ekonomiczną i polityczną UE, w pierwszej kolejności unii gospodarczo-walutowej (strefy euro), zwłaszcza jej instytucji, które nie sprostały wyzwaniom z tym związanych. W początkowej fazie kryzysu rządy państw członkowskich strefy euro skupiły się na ochronie rodzimego sektora bankowego, udzielając zagrożonym bankom gwarancji rządowych, i zasilano je miliardami euro z narodowych budżetów, co doprowadziło do kryzysu zadłużenia m.in. Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii. Interwencjonizm państw członkowskich osłabił pozycję polityczną Komisji Europejskiej oraz zwiększył wpływy rządów najsilniejszych państw UE.

Obok uwarunkowań wspólnych dla poszczególnych państw i regionów objętych po roku 2008 kryzysem finansowo-gospodarczym (np. nadmierne zadłużenie osób fizycznych oraz sektora prywatnego i publicznego, nieefektywnie zabezpieczone przez nowe instrumenty finansowe; nadmierna wiara w skuteczność neoliberalnej polityki gospodarczej i samoregulacyjne mechanizmy wolnego rynku; brak skutecznej kontroli nad nadmiernie ryzykownymi spekulacjami finansowymi; szybko rosnące deficyty budżetowe wielu państw)<sup>14</sup>, kryzys w strefie euro spowodowany został także uwarunkowaniami endogennymi, związanymi bezpośrednio z dotychczasowym charakterem funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej i strukturalną słabością tej strefy<sup>15</sup>. Należy mieć na względzie, że decyzja z początku lat 90. XX w. o wprowadzeniu euro była motywowana przede wszystkim względami politycznymi, a nie ekonomicznymi<sup>16</sup>. Strefa ta bowiem nigdy nie spełniała warunków przypisanych w teorii ekonomicznej optymalnym obszarom walutowym. Wprowadzona została unia walutowa bez jednoczesnej realizacji unii fiskalnej. Notorycznie też przekraczany był przez państwa strefy euro limit 3% PKB deficytu budżetowego, mimo odpowiednich w tym względzie zapisów traktatu z Maastricht, przy braku dyscypliny fiskalnej państw strefy euro i słabości kontroli oraz egzekwowania zobowiązań fiskalnych ze strony instytucji unijnych. W strefie euro była jedna

<sup>13</sup> Roman Kuźniar zwracał uwagę na fakt, że wielki kryzys z przełomu lat 20. i 30. XX wieku był kryzysem światowym. Kryzys w roku 2008 i następnych latach był już tylko kryzysem zachodnim, co świadczyło o zmienionym miejscu Zachodu w gospodarce światowej. R. KUŹNIAR, *Europa w porządku międzynarodowym*, Warszawa 2016, s. 197.

<sup>14</sup> E. HALIŹAK, *Geneza i międzynarodowe implikacje współczesnego kryzysu ekonomicznego*, w: *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010; W. NAWROT, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku*.

<sup>15</sup> C. BASTASIN, *Saving Europe. Anatomy of a Dream*.

<sup>16</sup> Zob. T. KUBIN, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007, s. 222 n.

wspólna waluta, a 19 (na początku 2016 r.) różnych długów publicznych i 19 różnych stóp procentowych, którymi rynki finansowe mogły swobodnie spekulować.

U źródeł kryzysu w Stanach Zjednoczonych leżała zbyt liberalna polityka kredytowa prowadzona przez sektor bankowy. Natomiast kryzys w strefie euro jest przede wszystkim kryzysem zadłużeniowym sektora finansów publicznych<sup>17</sup>. Kryzys w strefie euro był nie tylko kryzysem w integracji, ale także w znacznym stopniu kryzysem integracji europejskiej<sup>18</sup>. Wśród jego mniej lub bardziej prawdopodobnych implikacji Andrzej Podraza rozpatrywał cztery różne scenariusze: rozpad strefy euro, co może skutkować także rozpadem samej UE; znaczne wyhamowanie integracji w ramach UE czy nawet jej znaczny regres; wzmocnienie tendencji zróżnicowanej integracji, w której funkcjonować będzie grupa państw chcących się ściślej integrować; wprowadzenie reform pozwalających na obronę jednolitej struktury UE<sup>19</sup>. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem w krótkiej perspektywie wydaje się ten, który zakłada znaczne wyhamowanie integracji w UE.

Jednym z największych negatywnych następstw kryzysu w strefie euro było trwałe zmniejszenie stopnia akceptacji dla sztandarowego projektu zapisanego w traktacie z Maastricht, jakim była unia gospodarczo-walutowa, w tym wprowadzenie jednolitej waluty. Euro przestało być traktowane jako gwarant stabilności rozwoju społeczno-gospodarczego. Tym samym członkostwo w strefie euro znacznie straciło na atrakcyjności, mimo że w czasie trwania kryzysu do eurolandu przystępowały kolejne państwa<sup>20</sup>.

#### 1.2. KRYZYS WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA ORAZ WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Istotną tendencją występującą w rozwoju integracji europejskiej w okresie pozimnowojennym było znaczne przyspieszenie, przede wszystkim w wymiarze formalno-prawnym, integracji w zakresie polityki zagranicznej, wspartej wspólnymi siłami zbrojnymi. Znalazło to swój wyraz w zapisach traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r., powołującego do życia WPZiB, i w kolejnych traktatach modyfikujących traktat z Maastricht (traktat z Amsterdamu, traktat z Nicei). Integralną częścią tego procesu było zwiększanie autonomii UE w zakresie

<sup>17</sup> R. RIEDEL, *Kryzys w strefie euro*, s. 487.

<sup>18</sup> A. PODRAZA, *Wpływ kryzysu w strefie euro na możliwość rozwoju zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2012, nr 3 (9), s. 69.

<sup>19</sup> Tamże, s. 77-78.

<sup>20</sup> W 2011 r. do „eurolandu” wstąpiła Estonia, w 2014 r. – Łotwa, a w 2015 r. – Litwa.

bezpieczeństwa i obrony. Przedsięwzięcie to realizowane było od początku XXI w. w formule WPBiO. Jednakże mimo wielu deklaracji i przyjmowania przez państwa członkowskie UE coraz to ambitniejszych celów dotyczących WPZiB oraz WPBiO, efekty tych wysiłków były stosunkowo skromne<sup>21</sup>. Również dotychczasowe wyniki pracy powołanych na mocy zapisów traktatu z Lizbony (13 XII 2007) takich instytucji, jak Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych, nie spełniają pokładanych w nich nadziei i nie wpłynęły na zwiększoną efektywność UE w zakresie prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej. Jednym z czynników sprawczych tego stanu był nie tyle brak woli politycznej grup rządzących państw członkowskich UE do wypracowania wspólnego stanowiska wobec ważnych problemów międzynarodowych, ile przede wszystkim brak woli co do konsekwentnej realizacji przyjmowanych deklaracji i zapisów traktatowych. Należy mieć też na względzie międzyrządowy, a nie wspólnotowy (ponadnarodowy) charakter integracji w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz stosunkowo skromne środki finansowe przeznaczane na realizację poszczególnych celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

Najbardziej wymownym przykładem braku efektywności dyplomacji unijnej w ostatnich latach był niski stopień jej zaangażowania oraz zróżnicowanie stanowisk wśród państw członkowskich UE wobec konfliktu na wschodzie Ukrainy (m.in. w kwestiach odnoszących się do sankcji politycznych i ekonomicznych wobec Rosji; obaw dotyczących zagrożenia agresją militarną ze strony Rosji; perspektyw członkostwa Ukrainy w UE; perspektyw stosunków z Rosją)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> W traktacie z Lizbony, podpisanym 13 grudnia 2007 r., znalazł się zapis, który wskazuje na rosnące ambicje UE do prowadzenia zbiorowej obrony. Zob. J. BARCZ, *Przewodnik po traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 294; T. KUBIN, *Czy państwa Unii Europejskiej mogą mieć wspólną politykę zagraniczną? Czynniki sprzyjające funkcjonowaniu i rozwojowi polityki zagranicznej, bezpieczeństwa oraz obrony UE i utrudniające je*, w: *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*, red. M. STOLARCZYK, Katowice 2008, s. 84 n.; M. STOLARCZYK, *Ewolucja stanowiska Polski wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, Katowice 2014, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”, t. 13; J.J. WĘC, *Dynamika wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie traktatu lizbońskiego*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska – Europa – Świat. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarzski, Warszawa 2015, s. 427 n.; S. KEUKELEIRE, T. DELREUX, *The Foreign Policy of the European Union*, London 2014.

<sup>22</sup> Zob. M. STOLARCZYK, *Polska i Niemcy wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Zbieżność i różnice stanowisk*, w: *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne*, red. K. Czornik, M. Lakomy,



Dyplomacja unijna nie odegrała większej roli w dążeniu do politycznego rozwiązania konfliktu na wschodzie Ukrainy. Główną rolę pełniły w tym zakresie Niemcy. Mało efektywne okazały się próby mediacji podejmowane w pierwszych miesiącach kryzysu ukraińskiego przez dyplomację unijną czy ministrów spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego. W połowie 2014 r. główny ciężar rokowań w doprowadzeniu do zakończenia konfliktu ukraińskiego wzięła na siebie dyplomacja niemiecka. Efektem tego było podpisanie porozumienia pokojowego Mińsk I (5 IX 2014) i Mińsk II (12 II 2015)<sup>23</sup>. Kryzys i konflikt ukraiński sprawiły, że w impasie znalazł się unijny program Partnerstwo Wschodnie, zaproponowany przez Polskę i Szwecję.

Niewielka efektywność, czy wręcz strukturalny kryzys WPZiB, w tym kryzys Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, uzasadniają słuszność stwierdzenia, że „Unia Europejska jako całość nie dojrzała jeszcze do roli wiarygodnego aktora międzynarodowego”<sup>24</sup>. Minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, w exposé przedstawionym w Sejmie w dniu 8 maja 2014 r. stwierdził m.in., że zdolność UE do reagowania na sytuacje kryzysowe jest nadal ograniczona. Polityka sąsiedztwa nadal bywa niekonsekwentna, bo brakuje poczucia współodpowiedzialności wszystkich państw członkowskich za oba jej wymiary – wschodni i południowy<sup>25</sup>. Również w dziedzinie WPBiO Unia Europejska jest – jak dotąd – jedynie potencjalnym i w praktyce mało realnym filarem bezpieczeństwa państw członkowskich. Roman Kuźniar pisał, iż UE okazała się całkowicie niezdolna do postrzegania sytuacji w Europie Wschodniej w kategoriach bezpieczeństwa i obronności<sup>26</sup>. Paweł Turczyński podkreślał, że w trzech kryzysach, jakie dotknęły UE i jej bezpośrednie sąsiedztwo (kryzys finansowy, „arabska wiosna”, konflikt na wschodzie Ukrainy), zauważalna była słabość instytucji unijnych. Wobec zagrożeń, jakie pojawiły się w ostatnich latach w otoczeniu UE, większość decydentów postanowiła powrócić do prymatu polityki państwowej<sup>27</sup>. Roman Kuźniar zasadnie argumentował, że „[...] o ile siła przyciągania Unii Europejskiej nadal jest wielka,

---

M. Stolarczyk, Katowice 2015, s. 349 n.; K. MALINOWSKI, *Polska i Niemcy w Europie (2004-2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań 2015, s. 161 n.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> R. ZIĘBA, *Przyszłość Unii Europejskiej jako projektu politycznego*, s. 148.

<sup>25</sup> *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku*, www.msz.gov.pl [dostęp: 29.10.2014].

<sup>26</sup> T. KUŹNIAR, *Ukraiński test dla polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska – Europa – Świat*, s. 486.

<sup>27</sup> P. TURCZYŃSKI, *Koniec „końca historii”: przemiany w otoczeniu UE w latach 2009-2014*, w: *W kręgu nauki o stosunkach międzynarodowych. Księga dedykowana Profesor Teresie Łoś-Nowak*, red. A. Duder, Warszawa 2015, s. 562-563.

czego oznakami były napływ uchodźców i migrantów, postawa Serbii czy ukraińska rewolucja Majdanu 2013/2014, o tyle słabną jej siła oddziaływania, wpływy czy możliwość kształtowania otoczenia. Ostatnio dotyczyło to także tej sfery, w której UE uważała się za mocarstwo – sfery normatywnej<sup>28</sup>. Na kwestię kryzysu tożsamości Unii Europejskiej, tożsamości kulturowej (ideowej, duchowej) jako jednego z głównych kryzysów w Unii zwracali uwagę także inni badacze tej problematyki<sup>29</sup>.

### 1.3. KRYZYS UCHODŹCZO-MIGRACYJNY

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 Niemiec<sup>30</sup>. W roku 2014 do Niemiec przybyło ok. 200 tys. imigrantów, a w roku 2015 ok. 1 mln. Przyczyną tej zmasowanej migracji były konflikty zbrojne trwające na obszarze Syrii, Iraku, Libii, Afganistanu<sup>31</sup> oraz wyż demograficzny w krajach arabskich i związana z tym wielka nadwyżka siły roboczej. 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”<sup>32</sup>. 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 otworzył w Afryce Północnej i na Bliskim oraz Środkowym Wschodzie poprzez swoje interwencje wojskowe, są kolejne akty terroru w Europie Zachodniej oraz potężna fala uchodźców i migrantów, którą ku

<sup>28</sup> R. KUŹNIAR, *Europa w porządku międzynarodowym*, s. 246-247.

<sup>29</sup> Zob. W. LEWANDOWSKI, *Kryzys aksjologiczny w Unii Europejskiej*, w: *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyżęzania*, s. 53 n.

<sup>30</sup> 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 nieprzewyżęzonymi 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> W. ŻÓŁTKOWSKI, *Nowe wędrówki ludów*, „Przełąd”, 28.09-4.10.2015, nr 40, s. 53.

Europie pchnęły te konflikty<sup>33</sup>. 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”<sup>34</sup>. 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 najeżdżać<sup>35</sup>. Janusz Danecki w jednym z wywiadów powiedział: „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 polskiej”<sup>36</sup>.

Swego rodzaju paradoksem było, że Stany Zjednoczone, które w największym stopniu odpowiadają za obalenie przy użyciu siły militarnej stabilnych i w znacznym stopniu laickich reżimów na Bliskim Wschodzie (za destabilizację Bliskiego Wschodu zapoczątkowaną w 2003 r. wojną w Iraku), czego następstwem jest trwająca od wielu lat fala uchodźców z Iraku czy z Libii, nie poczuwały się do odpowiedzialności za kryzys humanitarny i do pomocy UE w przezwyciężeniu kryzysu z uchodźcami.

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 specyficzny system azylowy UE<sup>37</sup> i brak spójnej polityki wobec uchodźców oraz kierowanie się poszczególnych państw przede wszystkim własnymi interesami<sup>38</sup>. Państwa członkowskie strefy Schengen na własną rękę zabezpieczały się przed falą migracyjną, dążąc do ograniczenia liczby uchodźców. Mimo że brak kontroli na

<sup>33</sup> R. KUŹNIAR, *Po Nemezis czas na Atenę*, „Gazeta Wyborcza”, 21-22.11.2015.

<sup>34</sup> R. KUŹNIAR, *Przyjmujemy ich, ale z głową*, „Gazeta Wyborcza”, 19-20.09.2015.

<sup>35</sup> *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-Amerykanow-na-Panstwo-al-Kaddafiego,wid,17973158,wiadomosc.html?icaid=115f11> [dostęp: 14.11.2015].

<sup>36</sup> *Pod sztandarem zemsty. Wywiad z prof. Januszem Daneckim*, „Przegląd”, 7-13.12.2015, nr 50, s. 22.

<sup>37</sup> 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 przyjmując 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: *Hipokryci zatroskani o Unię*, „Rzeczpospolita”, 22.03.2016.

<sup>38</sup> M. SKÓRA, *Republika Federalna Niemiec a kwestia imigracyjna*, „Biuletyn Niemiecki”, 2015, nr 59.

granicach wewnętrznych UE oceniany był jako jedna z największych korzyści płynących z istnienia Unii, to ta wartość ustępowała przed dążeniem do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa, którym motywowane były decyzje o przywróceniu kontroli na granicach w obrębie strefy Schengen. Znaczna część społeczeństw państw członkowskich UE opowiadała się za przywróceniem kontroli granicznych wewnątrz UE, stawiając zdecydowanie wyżej bezpieczeństwo od swobody podróżowania.

Kryzys uchodźczy wywoływał wiele emocji i sporów w UE. Dotyczyły one m.in. takich kwestii, jak czynniki sprawcze tego kryzysu (np. polityki Francji wobec Libii w 2011 r.) i sposoby jego rozwiązania. W tym drugim przypadku spory dotyczyły m.in. rozdzielnika uchodźców między państwa członkowskie UE; ratowania strefy Schengen poprzez 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 oraz sprawnego deportowania imigrantów nie zasługujących na azyl; przyznawania azylu przede wszystkim uchodźcom konfliktów z rejonów zbrojnych, osobom uciekającym z własnego kraju w obawie przed utratą życia własnego i swoich najbliższych, a w zdecydowanie mniejszym stopniu imigrantom ekonomicznym; zakresu środków finansowych przekazywanych Turcji, która w zamian zatrzymałaby u siebie jak najwięcej uchodźców z krajów sąsiednich.

Z wieloma głosami krytyki spotkała się – zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach członkowskich UE – deklaracja kanclerz Angeli Merkel z 24 sierpnia 2015 r., że Niemcy będą rozpatrywać wnioski o azyl z pominięciem obowiązujących dotąd w Unii tzw. procedur dublińskich<sup>39</sup> i są gotowe przyjąć wszystkich imigrantów (tzw. polityka gościnności). To oświadczenie kanclerz Niemiec wzmocniło falę migracyjną z Bliskiego Wschodu do UE i Niemiec jako głównego państwa docelowego. Bardzo szybko okazało się, że Niemcy nie są w stanie, bez poważnych problemów, przyjąć w tak krótkim czasie tak dużej liczby imigrantów. Po dwóch tygodniach od tego oświadczenia, 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. Niemcy przywróciły kontrole graniczne w celu regulowania, a nie zamykania ruchu, żeby zmusić inne

---

<sup>39</sup> Procedury dublińskie zakładały, że każdy przybysz spoza UE ubiegający się o azyl w strefie Schengen musi składać wniosek w pierwszym kraju Unii, do którego przybył.

państwa Unii do przyjmowania uchodźców. Podobne działania podejmowały także rządy innych państw. Tym samym zainicjowany został przy współdziałaniu Niemiec faktyczny demontaż strefy Schengen, uważanej za jedno z głównych osiągnięć integracji europejskiej. W połowie października 2015 r. Bundestag przyjął ustawę o zmianie prawa azylowego, która weszła w życie 1 listopada 2015 r.<sup>40</sup> Rząd kanclerz Merkel spotkał się także z krytyką wśród państw członkowskich UE za próbę wprowadzenia automatycznego podziału imigrantów między państwa członkowskie Unii. W wyniku zabiegów Niemiec Rada Unii Europejskiej podjęła w październiku 2015 r. decyzję (przy sprzeciwie Węgier, Słowacji, Czech, Rumunii) o wprowadzeniu „podziału dobrowolnego”, który objął zaledwie 160 tys. imigrantów z Grecji i Włoch<sup>41</sup>. Z tej liczby rząd premier Ewy Kopacz zobowiązał się przyjąć na terytorium Polski 7-10 tys. osób. Po atakach terrorystycznych w Brukseli (22 marca 2016) rząd premier Beaty Szydło wycofał się z tego zobowiązania swoich poprzedników i występował przeciwko jakimkolwiek nowym rozdzielnikom, opowiadając się zdecydowanie za uszczelnianiem granicy zewnętrznej UE. W pierwszych miesiącach 2016 r. ze wspomnianej liczby 160 tys. uchodźców znajdujących się w Grecji i we Włoszech jedynie kilkaset osób udało się rozlokować w innych państwach UE.

W społeczeństwach państw członkowskich UE wzmacniała się tendencja przeciwko przyjmowaniu uchodźców, przede wszystkim migrantów ekonomicznych, ze względu na różnorodne implikacje, w tym zagrożenia z tym związane (np. społeczne, ekonomiczne, bezpieczeństwa, cywilizacyjne). Roman Kuźniar argumentował, że postrzeganie migracji jedynie przez pryzmat ekonomiczny (jako rozwiązanie problemu siły roboczej w Europie) „[...] jest poważnym błędem, ponieważ ignoruje kwestię spójności społecznej i bezpieczeństwa kulturowego, co daje o sobie znać w niektórych krajach Europy Zachodniej. Pomija także konsekwencje długofalowe w postaci zmian kulturowych na kontynencie, które mogą rzutować na tożsamość Europy [rozmywanie cywilizacyjnej tożsamości Europy – M.S.], także w jej wymiarze między-

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Aleksander Hall zwracał uwagę na fakt, 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.

narodowym”<sup>42</sup>. Postawy te wzmocnione były przez kolejne ataki terrorystyczne, które organizowane były także przez osoby, które znalazły się w Europie wraz z falą uchodźców<sup>43</sup>.

W pierwszych miesiącach 2016 r. imigranci i uchodźcy wciąż przybywali do Europy. Tylko w ciągu dwóch pierwszych miesięcy 2016 r. 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 stawała się perspektywa rozpadu strefy Schengen w jej dotychczasowym kształcie, jednego z najbardziej istotnych i do niedawna cenionych przejawów integracji europejskiej.

Zasadna była 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 czynnikiem 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 krajów Bliskiego Wschodu do UE. Po wielu miesiącach rozmów doszło w połowie marca 2016 r. do sfinalizowania takiego porozumienia, przede wszystkim w wyniku kilkumiesięcznych negocjacji prowadzonych przez kanclerz A. Merkel z władzami Turcji. Na jego mocy Turcja zobowiązała się przyjąć

---

<sup>42</sup> R. KUŹNIAR, *Europa w porządku międzynarodowym*, s. 200.

<sup>43</sup> Z badań sondażowych przeprowadzonych w Polsce pod koniec marca 2016 r. wynikało, że 88% badanych opowiada się za pozostaniem Polski w UE. Opuszczenie Unii popiera tylko 7% Polaków. Jednocześnie zdecydowana większość Polaków (70%) nie chce, by do naszego kraju trafiali uchodźcy spoza Unii. Przyjmowanie uchodźców popiera 24% badanych. Z tych samych badań wynikało, że 50% ankietowanych opowiada się za przywróceniem kontroli granic wewnątrz UE, a 47% jest temu przeciwna. A. STANKIEWICZ, *Hurmem za UE, ale uchodźców niech nie przysyła*, „Rzeczpospolita”, 30.03.2016.

z powrotem z Grecji każdego migranta<sup>44</sup>, 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 weryfikacji, przynajmniej do uzgodnionej liczby 72 tys. (formuła „jeden za jednego”)<sup>45</sup>. Ponadto Unia zobowiązała się do zapłacenia Turcji 6 mld euro do 2018 r. na sfinansowanie w tym kraju 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 tego porozumienia zniechęcić miało ono 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 Kurdami. W tym kontekście stawiane było także pytanie, czy Turcję można uznać za kraj bezpieczny dla azylantów. Zwracano również uwagę na to, że konwencja genewska, jak i prawo unijne zakazują 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.

Zwolennicy rozwiązania wspólnotowego kryzysu uchodźczego postulowali wypracowanie nowych zasad unijnego prawa azylowego, które nie zrzucaloby całego ciężaru przyjmowania uchodźców na państwa „frontowe” (flankowe), 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 UE<sup>46</sup>.

Kryzys migracyjny oceniany był jako najpoważniejszy z wszystkich pozostałych kryzysów w UE, a brak poważniejszych efektów w jego przewyciężeniu (początek roku 2016) postrzegano jako najpoważniejszy czynnik dezintegracyjny UE. Tomasz Grzegorz Grosse trafnie wskazywał na powiązania między kryzysem w strefie euro a trudnościami w przewyciężeniu kryzysu migracyjnego. Pisał, iż w ramach oszczędności fiskalnych narzuconych członkom Unii brakuje funduszy

<sup>44</sup> Na początku 2016 r. w Grecji przebywało ponad 40 tys. imigrantów.

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

<sup>46</sup> P. BURAS, *Rząd PiS nie ufa Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 2.02.2016.

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 terrorystyczne”<sup>47</sup>.

#### 1.4. KRYZYS ZWIĄZANY Z OBAWAMI DOTYCZĄCYMI WYSTĄPIENIA WIELKIEJ BRYTANII Z UNII EUROPEJSKIEJ

Od chwili przystąpienia Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich (1 I 1973) państwo to było postrzegane jako lider modelu integracji zachodnioeuropejskiej o charakterze konfederalnym (międzyrządowym). Przedstawiciele kolejnych rządów brytyjskich zazwyczaj występowali przeciwko projektom ściślejszej integracji, szczególnie w płaszczyźnie politycznej, do czego zmierzali zwolennicy integracji budowanej według modelu funkcjonalnego i federacyjnego. Władze Wielkiej Brytanii dążyły do wynegocjowania specjalnego statusu tego kraju w UE, czego przykładem były zapisy traktatu z Maastricht (7 II 1992), z których wynika, że Wielka Brytania uzyskała przywilej nieprzystępowania do wspólnej waluty. Nie należy ona także do strefy Schengen. Korzysta od 1984 r. ze specjalnej zniżki przy wyliczaniu swoich składek członkowskich (rabat), wynegocjowanej z WE przez premier Margaret Thatcher.

W roku 2013 premier Wielkiej Brytanii David Cameron zapowiedział przeprowadzenie referendum do 2017 r., w którym Brytyjczycy wypowiedzieliby się za pozostaniem ich państwa w UE bądź za wystąpieniem z Unii (Brexit). Głównym motywem przeprowadzenia referendum było dążenie do osłabienia tendencji eurosceptycznych w Partii Konserwatywnej, której liderem jest D. Cameron. Paradoksalnie, mimo że premier D. Cameron był zwolennikiem pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej, poprzez swoją nazbyt pochopną decyzję przeprowadzenia referendum sam sprokurował poważny kryzys w UE. Ostatecznie datę przeprowadzenia referendum wyznaczono na 23 czerwca 2016 r. Było to pierwsze w historii UE, ale nie w historii WE<sup>48</sup>, referendum, w którym obywatele jednego z państw członkowskich mieli odpowiedzieć na pytanie: Czy w UE w ogóle warto być?

Zbliżająca się perspektywa przeprowadzenia referendum w Wielkiej Brytanii, w którym Brytyjczycy mieli rozstrzygnąć, czy pozostać w Unii, czy też z niej wystąpić, wywoływała niepokój nie tylko „brukselskiej biurokracji”, ale także

<sup>47</sup> T.G. GROSSE, *Europa w fazie dezintegracji*.

<sup>48</sup> W referendum przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii w dniu 5 czerwca 1975 r. postawione zostało pytanie: Czy Brytyjczycy chcą pozostać w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej? Zdecydowana większość biorących udział w referendum (67%) poparła pozostanie Wielkiej Brytanii w EWG.



rządów państw członkowskich UE. Ten niepokój związany był z obawami dotyczącymi następstw ewentualnego opuszczenia przez Wielką Brytanię UE, jako że wynik referendum był dużą niewiadomą. Z badań sondażowych przeprowadzanych w Wielkiej Brytanii w pierwszej połowie 2016 r. wynikało, że niemal tyle samo jest Brytyjczyków opowiadających się za pozostaniem ich kraju w UE, jak i tych, którzy opowiadają się za wystąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii. Obawiano się, że ewentualne wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE będzie bardzo niekorzystne dla dalszego procesu integracji europejskiej. Argumentowano m.in., że Brexit może przyspieszyć dezintegrację UE, znacznie osłabi Unię<sup>49</sup>, spowoduje zmniejszenie budżetu unijnego, doprowadzi do istotnej zmiany dotychczasowego układu sił w Unii i zwiększy dominację Niemiec, wzmocni eurosceptyków i populistów w innych państwach, osłabi Unię w stosunkach z Rosją. Pojawiały się także opinie, że po ewentualnym wyjściu Wielkiej Brytanii z UE Unia nie będzie już tak silna, ale na pewno bardziej spójna.

Dążąc do zmniejszenia postaw eurosceptycznych wśród Brytyjczyków i do wygrania referendum przez zwolenników pozostania Wielkiej Brytanii w UE, premier D. Cameron chciał wynegocjować z UE nowe, lepsze warunki członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Premier Cameron realizował formułę: „Ulepszyliśmy Unię, więc w niej pozostaniemy”. Trwające wiele miesięcy negocjacje dotyczące zmodyfikowanych warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w UE (nowych przywilejów dla Wielkiej Brytanii) zakończyły się na szczycie UE w Brukseli w dniach 18-19 lutego 2016 r. Jednym z najważniejszych elementów tego porozumienia był tzw. hamulec bezpieczeństwa, czyli zgoda państw UE, by w sytuacji presji migracyjnej na system społeczny Wielkiej Brytanii, władze tego kraju miały prawo w okresie siedmiu lat (2017-2024) nowo przybyłym migrantom z UE i ich dzieciom, w tym Polakom<sup>50</sup>, odmówić części świadczeń (zasiłków) przez cztery lata. Ponadto premier Cameron uzyskał zgodę pozostałych państw Unii na to, że Wielkiej Brytanii nie obowiązują traktatowe zapisy o zacieśnianiu integracji politycznej Unii. Pojawiały się opinie, że efektem porozumienia Wielkiej Brytanii z pozostałymi państwami UE z połowy lutego 2016 r., gdyby Wielka Brytania pozostała w Unii, będzie erozja fundamentalnej dla UE swobody przepływu pracowników i przyspieszenie rozwarstwienia UE<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Gospodarka brytyjska była drugą po niemieckiej, pod względem potencjału, gospodarką w UE, a pod względem potencjału demograficznego Brytyjczycy zajmowali w UE trzecie miejsce.

<sup>50</sup> Na początku 2016 r. w Wielkiej Brytanii pracowało legalnie ok. 800 tys. Polaków.

<sup>51</sup> T. BIELECKI, *Za kompromis z Cameronem najwięcej zapłaci Polska*, „Gazeta Wyborcza”, 22.02.2016; A. SŁOJEWSKA, *David Cameron zachwiał wspólnym rynkiem*, „Rzeczpospolita”, 24.02.2016.

Zasadne były także obawy, czy renegotjacja zasad członkostwa Wielkiej Brytanii w UE nie stworzyła precedensu, który wykorzystają eurosceptycy w innych państwach członkowskich Unii, żądając zmiany zasad członkostwa ich państw w zamian za pozostanie w UE.

Mimo wynegocjowanych na początku 2016 r. przez rząd premiera D. Camerona zmodyfikowanych warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w UE, w przeprowadzonym w tym kraju w dniu 23 czerwca 2016 r. referendum 51,9% uczestniczących w referendum (ok. 17,4 mln osób) opowiedziało się za opuszczeniem przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej (tzw. Brexit); 48,1% (ok. 16,1 mln osób) głosowało za pozostaniem w Unii. Frekwencja wyniosła 72,2%. W wyniku zwycięstwa zwolenników Brexitu premier Cameron zrezygnował ze stanowiska premiera, a nowym premierem Wielkiej Brytanii została Theresa May. Mimo wielu niewiadomych, szczególnie co do długofalowych następstw wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, wydaje się, że negatywne implikacje Brexitu będą trudne do przecenienia dla dalszego procesu integracji europejskiej w ramach UE.

#### 1.5. KRYZYS UZNANEGO (POWSZECHNIE AKCEPTOWANEGO) PRZYWÓDZTWA W UE

Przez wiele dziesięcioleci rozwoju integracji europejskiej w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej niekwestionowanymi liderami tego procesu były RFN i Francja (tzw. lokomotywy integracji). Jedną z głównych tendencji, występujących od początku integracji zachodnioeuropejskiej, było to, że najważniejsze etapy i reformy w tym procesie uzależnione były przede wszystkim od współpracy RFN i Francji. Tendencja ta utrzymywała się także przez niemal dwie pierwsze dekady okresu pozimnowojennego, nawet wtedy, gdy po zjednoczeniu Niemiec „niemiecka lokomotywa integracji” była znacznie silniejsza od „lokomotywy francuskiej”. W ostatnich latach pojawiały się coraz większe problemy w wypracowywaniu przez tandem francusko-niemiecki wspólnych rozwiązań w kluczowych dla UE kwestiach<sup>52</sup>. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. znacznie wzrosła rola Niemiec w UE. Zarówno w dążeniu do przezwyciężenia kryzysu strefy euro, kryzysu i konfliktu ukraińskiego, jak i kryzysu uchodźczego, główną rolę odgrywała RFN. Kolejne kryzysy w UE wzmacniały rolę Niemiec jako głównego decydenta unijnego. Marek A. Cichocki pisał, że to już nie proces integracji określa niemiecką drogę rozwoju, ale niemieckie potrzeby i interesy

---

<sup>52</sup> J. KUBERA, *Niemcy i Francja wobec strefy euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 20.04.2016, nr 236, s. 1.

zaczynają kształtować perspektywy dalszej integracji<sup>53</sup>. W Polsce, a także w innych państwach członkowskich UE występowały zróżnicowane oceny dotyczące działań Niemiec zmierzających do rozwiązania kryzysu strefy euro, zaangażowania Niemiec w deeskalację konfliktu we wschodniej Ukrainie, jak i działań rządu kanclerz A. Merkel podejmowanych w celu rozwiązania kryzysu migracyjnego.

W samych Niemczech pojawiały się opinie, że RFN coraz bardziej odchodzi w polityce zagranicznej od „tradycyjnej powściągliwości” i „samoograniczania się”<sup>54</sup> i w coraz większym stopniu angażuje się w rozwiązywanie problemów nie tylko wewnątrz UE, ale także w różnych regionach świata (np. w rozwiązanie konfliktu we wschodniej Ukrainie czy kryzysu irańskiego). Znany niemiecki socjolog, Ulrich Beck, pisał: „Każdy to wie, lecz wypowiedzenie głośno tego stwierdzenia oznacza złamanie tabu: Europa stała się niemiecka”<sup>55</sup>. Natomiast Jürgen Habermas pisał, że wizja „europejskiej misji” nastawionych na współpracę Niemiec ustępuje nieskrywanej chęci przywództwa „europejskich Niemiec w ukształtowanej na niemiecką modłę Europie”<sup>56</sup>, a dyplomatyczna wstrzeźliwość Niemiec stopniowo ustępuje działaniom Niemiec w UE, wykazujących coraz mniejszą wrażliwość na interesy innych państw. W ocenie tego wybitnego filozofa niemieckiego to nie Bruksela narzuca jakieś rozwiązania, ale coraz bardziej Berlin<sup>57</sup>. Były kanclerz RFN, Helmut Schmidt, mówił w grudniu 2011 r., że w ostatnich latach pojawiły się znaczne wątpliwości co do stałości niemieckiej polityki i Niemcy wywołują od niedawna polityczne obawy u swoich bliższych i dalszych sąsiadów<sup>58</sup>.

Obecną, dominującą rolę Niemiec w UE brytyjski politolog, Timothy Garton Ash, określił jako występowanie „europejskich Niemiec w niemieckiej Euro-

---

<sup>53</sup> M.A. CICHOCKI, *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, „Analizy Natolińskie”, 2012, nr 2, s. 5-6.

<sup>54</sup> O skończenie z tradycyjną powściągliwością w polityce bezpieczeństwa apelował prezydent Niemiec, Joachim Gauck, w czasie wystąpienia na międzynarodowej konferencji w Monachium (31.01.2014), poświęconej światowemu bezpieczeństwu. J. GAUCK, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*, München, 31.01.2014, [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/14031-Munchen-Sicherheitskonferenz.html?sessionid=5C37A-4560817126904ACABF33F494293.2\\_cid293?nn=1891680#Sraer](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/14031-Munchen-Sicherheitskonferenz.html?sessionid=5C37A-4560817126904ACABF33F494293.2_cid293?nn=1891680#Sraer) [dostęp: 11.09.2014].

<sup>55</sup> U. BECK, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, tł. R. Formuszewicz, Warszawa 2013, s. 7.

<sup>56</sup> J. HABERMAS, *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?*, „Gazeta Wyborcza”, 9-10.04.2011.

<sup>57</sup> Tamże.

<sup>58</sup> *Rede Deutschland in und mit Europa von Helmut Schmidt auf dem SPD-Bundesparteitag am 4. Dezember 2011 in Berlin*, [www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21498/20111204\\_rede\\_helmutschmidt.html](http://www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21498/20111204_rede_helmutschmidt.html) [dostęp: 14.05.2013].

pie”<sup>59</sup>, choć – jak podkreślał – Niemcy nie prosiły się o tę rolę, a „przywództwo zostało im wmuszone”<sup>60</sup>. Argument wmuszonego przez kryzys strefy euro, pozostałe kryzysy UE przywództwa czy hegemonii Niemiec (hegemon wbrew własnej woli)<sup>61</sup> tylko w części wydaje się uzasadniony. Oczywiście, decydenci polityki zagranicznej Niemiec, tak jak i innych państw, byli zaskoczeni kryzysem w strefie euro, a także pozostałymi kryzysami. Jednakże kolejne działania rządu niemieckiego zmierzające do przezwyciężenia tych kryzysów miały na celu maksymalne wykorzystanie zaistniałej sytuacji do znacznego wzrostu roli Niemiec w UE<sup>62</sup>. Warto bowiem mieć na względzie, że stałym elementem polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec jest dążenie do wzrostu ich roli międzynarodowej, w tym wzrostu aspiracji mocarstwowych<sup>63</sup>, oraz wykazywanie woli politycznej do brania zwiększonej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów międzynarodowych<sup>64</sup>. Zarazem niektórzy politycy niemieccy podkreślali, że możliwości Niemiec prowadzenia samodzielnych działań są nadal mocno ograniczone i nie staną się one europejskim hegemonem<sup>65</sup>.

Dla Polski, jak i innych państw członkowskich UE, problemem był nie tyle sam wzrost międzynarodowej roli Niemiec, ile stopień akceptacji dla rozwiązań proponowanych przez Niemcy w rozwiązywaniu poszczególnych kryzysów występujących w Unii Europejskiej, jak i poza nią. Proponowane przez rząd kanclerz A. Merkel rozwiązania, szczególnie dotyczące wynegocjowania warunków pomocy ekonomicznej dla Grecji i stabilizacji strefy euro (np. pakt fiskalny), były oceniane przez część społeczeństw państw członkowskich UE jako przejaw dążeń Niemiec do hegemonii w UE, kolonizacji Europy, budowy niemieckiego ładu w Europie. Wielu Irlandczyków, Greków, Portugalczyków, Włochów czy Hiszpanów za kolejne cięcia w sferze budżetowej swoich rządów

<sup>59</sup> T.G. ASH, *Kryzys Europy*, „Dialog”, 2012-2013, nr 102, s. 26.

<sup>60</sup> Tamże.

<sup>61</sup> J. TREKNER, *Hegemon wbrew woli*, „Tygodnik Powszechny”, 30.06.013.

<sup>62</sup> U. BECK, *Niemiecka Europa*, s. 74.

<sup>63</sup> Zob. B. KOSZEL, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, Poznań 2012.

<sup>64</sup> J. GAUCK, *Deutschlands Rolle in der Welt*; K. MALINOWSKI, *Debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2014, nr 169, s. 1-6; *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik für die Welt im Umbruch. Ein Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshal Fund on the United States (GFM)*, Berlin 2013, <http://www.swp.de> [dostęp: 16.05.2016].

<sup>65</sup> *Nie bójcie się Niemiec*. Wywiad z byłym prezydentem RFN Richardem von Weizsäckerem, „Europa”. Dodatek do „Gazety Wyborczej” z 11.09.2013; *Hegemon jest bez szans*. Wywiad z Joschką Fischerem, byłym szefem niemieckiej dyplomacji i byłym liderem partii Zieloni, „Newsweek” 2013, nr 45.

obarczało odpowiedzialnością rząd niemiecki, który uzależniał udzielenie kolejnych transz pomocy zadłużonym państwom strefy euro od spełnienia rygorystycznych warunków dotyczących pakietów oszczędnościowych, oznaczających „politykę zaciskania pasa” i kolejne „odchudzanie państwa socjalnego”. Krytycznie oceniane były nie tylko proponowane przez rząd Niemiec sposoby rozwiązania kryzysu w strefie euro. Również odpowiedzialnością za fiasko polityki antykryzysowej obarczano przede wszystkim rząd RFN – jako głównego jej architekta.

Nie brak było głosów, że polityka Niemiec przyczyniła się zarówno do wzmocnienia kryzysu w strefie euro, jak i kryzysu migracyjnego. Zwolennicy tego stanowiska argumentowali, że ekspansja gospodarcza Niemiec, nazbyt proeksportowa polityka gospodarcza tego kraju i zbyt niski popyt wewnętrzny to jedna z istotnych przyczyn kryzysu finansowego w strefie euro. Postulowali, by Niemcy ograniczyły swoją politykę proeksportową i skoncentrowały się na zwiększaniu popytu wewnętrznego<sup>66</sup>. Stawiane było pytanie, czy nadwyżka handlowa Niemiec nie szkodzi gospodarce UE, a zwłaszcza „eurolandu”<sup>67</sup>. Nie należały do odosobnionych opinie, że przyjęte przez UE rozwiązania kryzysu w strefie euro jeszcze bardziej wzmacniały pozycję gospodarczą Niemiec<sup>68</sup>.

Liczne były głosy krytyki, także w Niemczech, działań rządu kanclerz A. Merkel podejmowanych w celu rozwiązania kryzysu uchodźczego, szczególnie jej deklaracja z 24 sierpnia 2015 r. (otwarcia niemieckich granic dla uchodźców), która została podjęta bez konsultacji z partnerami z UE i przyczyniła się do wzmocnienia fali migracyjnej do UE, przede wszystkim do Niemiec. Rządy wielu państw członkowskich UE, również rząd RP, podchodziły z dużą rezerwą do niemieckich propozycji rozdzielnika uchodźców między państwa UE, w tym także do stałego rozdzielnika. Władze Niemiec oczekiwały od swoich partnerów z UE okazania solidarności poprzez przyjmowanie określonej liczby uchodźców.

Jak już zostało wspomniane, wiele kontrowersji wywoływało wynegocjowane pod auspicjami Niemiec porozumienie UE z Turcją, którego realizacja miała doprowadzić do rozwiązania kryzysu uchodźczego w UE. Poważne wątpliwości budziły główne elementy tego porozumienia. Dotyczyły one m.in. ustalenia wymiany tej samej liczby imigrantów, która zostanie zabrana z Grecji do Turcji, która ma wrócić później do UE, ale w sposób kontrolowany, oraz zniesienia wiz dla Turków, w zdecydowanej większości muzułmanów.

<sup>66</sup> Zob. M. STOLARCZYK, *Wzrost międzynarodowej roli Niemiec w następstwie kryzysu strefy euro*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2014, nr 2, s. 143.

<sup>67</sup> *EU-Wirtschaftspolitik. Frankreich drängt Deutsche zu Export-Fair-play*, „Spiegel”, 15.03. 2010.

<sup>68</sup> J. KUBERA, *Niemcy i Francja wobec strefy euro*, s. 2.

W niektórych państwach członkowskich UE, przede wszystkim w Polsce, z dużą wstrzeźliwością czy wręcz z krytyką spotkały się działania Niemiec zmierzające do deeskalacji konfliktu na wschodzie Ukrainy. W Polsce krytycznie ocenione zostały wynegocjowane przede wszystkim przez dyplomację niemiecką porozumienia Mińsk I oraz Mińsk II. Dominowały oceny, że porozumienia te są sukcesem strony rosyjskiej i prorosyjskich ugrupowań separatystycznych, a porażką władz Ukrainy<sup>69</sup>.

W Polsce, jak i w innych państwach członkowskich UE występowały zróżnicowane stanowiska rosnącej roli Niemiec w Europie i ich wiodącej roli w rozwiązywaniu kryzysu strefy euro, kryzysu uchodźczego w UE czy konfliktu ukraińskiego. Z jednej strony pojawiały się słowa zachęty do większej aktywności i brania przez Niemcy coraz większej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów międzynarodowych w Europie, czego przykładem było wystąpienie ministra spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego, w Berlinie (28 XI 2011 r.)<sup>70</sup> oraz wystąpienie Donalda Tuska, szefa Rady Europejskiej (9 XI 2015 r.). Z drugiej zaś pojawiały się stwierdzenia (np. Witolda Waszczykowskiego), że strategia ścisłej współpracy z Niemcami, jaką przez lata forsował Radosław Sikorski, zakończyła się porażką<sup>71</sup>.

Francuski politolog, Emmanuel Todd, powiedział w jednym z wywiadów: „Niemcy będą coraz silniejsze, a Polska będzie na nie skazana. Również dlatego, że w dzisiejszej Europie nie ma żadnej przeciwwagi dla Niemiec. Europa nie jest już przeciwwagą dla Niemiec, to one mówią, co Europa ma robić”<sup>72</sup>. Faktem jest, że wraz ze znacznym wzrostem roli Niemiec w ostatnich latach, zmniejszył się stopień poparcia wśród społeczeństw wielu państw członkowskich UE dla roli Niemiec jako przywódcy, a tym bardziej hegemonu. Wzmocnione zostały postawy niechęci wobec Niemiec oraz opinia, że Niemcy chcą narzucić pozostałym państwom swój model integracji.

Charakterystyczne, że mimo wzrostu roli i wpływów Niemiec i pojawiających się w Polsce opinii o hegemonii Niemiec<sup>73</sup> oraz stwierdzeń, że w ciągu ostatnich dwóch dekad Polska stała się satelitą Niemiec<sup>74</sup>, duża część społeczeństwa pol-

<sup>69</sup> Szerzej zob. M. STOLARCZYK, *Polska i Niemcy wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego*.

<sup>70</sup> R. SIKORSKI, *Schyłek Unii nie jest przesądzony*, „Gazeta Wyborcza”, 30.11.2011.

<sup>71</sup> *Nie jesteśmy eurosceptyczni. Rozmowa z Witoldem Waszczykowskim*, „Rzeczpospolita”, 33.11.2015.

<sup>72</sup> *Brutalna Europa. Rozmowa z Emmanuelem Toddem*, „Newsweek”, 20-26.07.2015, nr 30, s. 45.

<sup>73</sup> W. BŁASIAK, *Geopolityka i ekonomika Polski i Europy Środkowo-Wschodniej w warunkach integracji europejskiej i światowej depresji gospodarczej*, Katowice 2013, s. 107.

<sup>74</sup> Ł. WARZECHA, *Satelita Niemiec*, „Rzeczpospolita”, 3.04.2012; K. RAK, *Pomiędzy niemieckim Grossraumem a rosyjskim postimperium*, „Rzeczpospolita”, 11-12.05.2013.

skiego postrzegają Niemcy jako uznanego (akceptowanego), a nie narzuconego (niechcianego) hegemon<sup>75</sup>. Z badań sondażowych opublikowanych pod koniec 2012 r. wynikało, że 59% ankietowanych Polaków dostrzega wzrost pozycji Niemiec w UE, ale 42% uważało, że jest to korzystne dla Polski<sup>76</sup>.

Niemcy przewodzą UE, ale to przywództwo jest coraz bardziej kontestowane przez inne państwa. Krzysztof Rak pisał, że państwa członkowskie UE godziły się na przywództwo Niemiec do czasu, gdy Niemcy dawali sobie radę z wyzwaniami stojącymi przed Europejczykami. „To właśnie skuteczność, a nie siła, legitymizowała przywództwo Niemiec. Kolejne porażki pokazały, że przywódca jest nagi”<sup>77</sup>. Ten sam autor argumentował, że Niemcy, ze względu na małą skuteczność w rozwiązywaniu kolejnych kryzysów trapiących UE, wykazały się niezdolnością do przyjęcia odpowiedzialności za przywództwo w Europie<sup>78</sup>. Trudno podzielić to stanowisko. Mniejsza czy większa skuteczność rozwiązań poszczególnych kryzysów proponowanych przez Niemcy, z którymi boryka się UE, nie oznacza, że Niemcy nie pełnią roli przywódcy UE. Problemem jest jednak malejący stopień akceptacji ze strony innych państw członkowskich UE dla tej roli Niemiec.

## 2. GŁÓWNE IMPLIKACJE KRYZYSÓW W UE DLA DALSZEGO PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

### 1.1. WZROST TENDENCJI DO RENACJONALIZACJI POLITYKI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE

W okresie pozimnowojennym, podobnie jak w dekadach wcześniejszych, w procesach integracyjnych ścierały się interesy narodowe ze wspólnotowymi. Pomimo dużego zaawansowania procesów integracyjnych w ramach UE, każde uczestniczące w nim państwo na pierwszy plan wysuwa nadal swoje interesy narodowe – jako motyw i cel swoich integracyjnych działań. Tendencja ta została wzmocniona zarówno w okresie kryzysu w strefie euro, jak i kryzysu migracyjnego. Wymownymi tego przejawami były działania rządu niemieckiego,

---

<sup>75</sup> Z badań Instytutu Spraw Publicznych, przeprowadzonych na początku września 2010 r., wynikało, że większość ankietowanych podziela stanowisko, iż zjednoczenie Niemiec doprowadziło do dominacji Niemiec w Europie, ale zdaniem tej większości ta dominacja ma pozytywne strony. Zob. W. LORENZ, *Polacy przestają się bać Niemców*, „Rzeczpospolita”, 1.10.2010.

<sup>76</sup> A. ŁADA, *Barometr Polska – Niemcy 2012. Polacy o roli Niemiec w Europie i stosunkach polsko-niemieckich*, Warszawa 2012.

<sup>77</sup> K. RAK, *Koniec niemieckiej Europy*, „Rzeczpospolita”, 2-3.04.2016.

<sup>78</sup> Tamże.

który zmierzając do przezwyciężenia kryzysu w „eurolandzie”, kierował się przede wszystkim własnymi (niemieckimi) interesami ekonomicznymi i politycznymi. Niemiecka nadwyżka w handlu zagranicznym wynosiła w 2011 r. około 200 mld euro i odpowiadała mniej więcej łącznemu deficytowi handlowemu pozostałych krajów eurostrefy. Te nadwyżki obrotów bieżących wpuszczane były z powrotem w obieg, poprzez pożyczanie pieniędzy Grekom, Irlandczykom, Portugalczykom i Hiszpanom. Gdy zatem Niemcy – pisał T. G. Ash – ratowały kraje Południa poprzez kolejne pakiety ratunkowe, w istocie rzucały koło ratunkowe własnym bankom<sup>79</sup>. W tym kontekście pojawiały się opinie, że Niemcy, wymuszając korzystne dla siebie rozwiązania, zapominają o kulturze kompromisu oraz wysłuchaniu racji innych<sup>80</sup>.

Innym, bardzo wyrazistym przykładem renacjonalizacji polityk wśród państw członkowskich UE były działania podejmowane m.in. przez Węgry, Słowację, Austrię, Niemcy, Szwecję, Francję, zmierzające do czasowego wprowadzenia kontroli własnych granic, granic wewnątrz strefy Schengen. Towarzyszyły temu spory dotyczące kwot rozdzielnika uchodźców między państwami Unii i stanowisko niektórych państw członkowskich sprzeciwiających przyjmowaniu uchodźców według proponowanego 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 nacjonalizm<sup>81</sup>.

W dążeniu do rozwiązania kolejnych kryzysów w UE pojawiały się propozycje rozwiązań międzyrządowych, jak i wspólnotowych (np. koncepcja Komisji Europejskiej utworzenia korpusu służby granicznej dla ochrony zewnętrznych granic UE). Jednakże – jak podkreślali niektórzy analitycy – w fazie dezintegracji

<sup>79</sup> T.G. ASH, *Kryzys Europy*, s. 23.

<sup>80</sup> B. KOSZEL, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec*, s. 39.

<sup>81</sup> *Coraz większy izolacjonizm Niemiec. Ekspert z Niemiec ostrzega przed konsekwencjami dla całej Unii Europejskiej*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Coraz-wiekszy-izolacjonizm-Niemiec-Ekspert-z-Niemiec-ostrega-przed-konsekwencjami-dla-calej-Unii-Europejskiej,wid,18257691,wiadomosc.html?tic-aid=6cd9> [dostęp: 9.04.2016].



projektu europejskiego propozycje wspólnotowe były coraz trudniejsze do przyjęcia i wzbudzały coraz większe emocje<sup>82</sup>. 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 wydają się założenia, że na gruzach dzisiejszej UE będzie można w sposób bezkonfliktowy uruchomić nowy, lepszy, efektywniejszy proces integracji europejskiej<sup>83</sup>. 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 oraz stworzenie skutecznych mechanizmów kompromisowego rozwiązywania sporów powstających na tle występowania, obok zbieżnych, także odmiennych czy nawet sprzecznych interesów narodowych i państwowych<sup>84</sup>.

## 2.2. WZMOCNIENIE ROZWIĄZAŃ MIĘDZYRZĄDOWYCH W UE

Na dotychczasową praktykę integracji europejskiej wpływało wiele, niekiedy sprzecznych, teorii i koncepcji. Mając na względzie trzy główne koncepcje (modele, teorie) integracji międzynarodowej: federacyjną, funkcjonalną i międzyrządową (konfederacyjną)<sup>85</sup>, integracja europejska w ramach WE i UE nie opierała się w sposób zdecydowany na jednej z nich. Uzasadnione jest stwierdzenie o występowaniu w tym zakresie rozwiązań hybrydowych, stosowaniu zróżnicowanych rozwiązań w poszczególnych obszarach integracji charakterystycznych dla wielu metod i teorii integracyjnych (pluralistyczna konwergencja metod i teorii)<sup>86</sup>. Jedną z cech charakterystycznych integracji w ramach UE było wzmocnienie tendencji do rozszerzania wymiaru ponadpaństwowego (wspólnotowego), co znalazło swój wyraz m.in. w takich dziedzinach, jak odchodzenie w strukturach unijnych w coraz większym stopniu od zasad głosowania opartego na zasadzie jednomyślności; wprowadzenie unii walutowej i eurowaluty; przygo-

<sup>82</sup> T.G. GROSSE, *Europa w fazie dezintegracji*.

<sup>83</sup> Zob. J. ZIELONKA, *Koniec Unii Europejskiej?*

<sup>84</sup> 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, s. 227-246.

<sup>85</sup> Szerzej zob. P.J. BORKOWSKI, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.

<sup>86</sup> Z. CZACHÓR, *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2010, nr 2, s. 13.

towanie i podpisanie traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>87</sup>; zapisy traktatu lizbońskiego mówiące o wzmocnionej współpracy.

W okresie zmagania się UE z kilkoma kryzysami stosunkowo często pojawiały się opinie, że najlepszym sposobem na wyjście z kryzysowej sytuacji jest przyspieszenie rozwiązań o charakterze federacyjnym (reforma Unii i pogłębienie integracji albo jej rozpad) wśród wszystkich państw członkowskich Unii bądź tylko w pewnej grupie państw, chcących się ściślej integrować<sup>88</sup>. Odmiennego zdania byli zwolennicy luźnej integracji, którzy przetrwanie procesu integracji europejskiej (europejskiego projektu integracyjnego) uzależniali od powrotu do fazy integracji sprzed wprowadzenia UE.

Mając na względzie zarówno zamierzenia, jak i działania podejmowane w ostatnich latach w celu wyjścia UE z kryzysu na kilku frontach, tylko niektóre z nich miały charakter federalistyczny. Do tej grupy należy zaliczyć m.in. propozycję związaną z budową unii fiskalnej, by Komisja Europejska mogła ingerować w narodowe budżety, kontrolować wydatki i udzielać wiążących zaleceń, co oznaczałoby rezygnację przez rządy państw członkowskich Unii, akceptujących te rozwiązania, z kontroli nad finansami publicznymi.

Inną propozycją idącą w kierunku federalizacji UE była propozycja kwot imigracyjnych, mających obowiązywać wszystkie kraje Unii. Solidarność wobec najbardziej dotkniętych nielegalną migracją państw i uratowanie strefy Schengen przed rozpadem miały być motywem do stworzenia stałego, centralnego rozdzielnika uchodźców, co w istocie oznaczałoby rezygnację państw członkowskich z własnej polityki imigracyjnej. Polska i państwa Grupy Wyszehradzkiej opowiadały się w pierwszych miesiącach 2016 r. przeciwko przyjmowaniu jakichkolwiek rozdzielników. Podobnie przez te i inne państwa oceniany był plan utworzenia europejskiej straży granicznej jako sposób na ratowanie strefy Schengen, mającej działać niezależnie od zgody rządów państw członkowskich Unii<sup>89</sup>.

W ostatnich latach w praktyce integracji europejskiej wzmocnione zostały działania idące nie w kierunku federalizacji i wzrostu obszaru uwspólnotowienia, lecz tendencja do dewspólnotyżacji UE i rozwiązań o charakterze międzyrządowym. Był to w dużym stopniu także efekt tego, że „[...]” tzw. europejskie rozwiązania antykryzysowe albo nie rozwiązują istoty problemu, albo wręcz

---

<sup>87</sup> Traktat nie wszedł w życie ze względu na jego odrzucenie przez Francuzów i Holendrów, którzy w referendum przeprowadzonym w 2005 r. w większości opowiedzieli się przeciwko jego zapisom.

<sup>88</sup> Zob. S. PARZYMIES, *Stan debaty na temat federalnego kształtu Unii Europejskiej*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska – Europa – Świat*, s. 409 n.

<sup>89</sup> J. MIELNIK, *Federaliści kontra separatyści*, „Wprost”, 10.01.2016.

wywołują skutki uboczne i przyspieszają dezintegrację. Nie są też najczęściej implementowane, co wynika z ich kosztów i niechęci do nich dużej części społeczeństw w Unii Europejskiej<sup>90</sup>. Nawet podpisany w dniu 2 marca 2012 r. traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny)<sup>91</sup>, którego realizacja miała wymusić dyscyplinę budżetową w strefie euro i zapobiegać powtórny kryzysom, oceniany był w sposób zróżnicowany w kontekście jego przystawalności do poszczególnych modeli integracji. Przez jednych był on oceniany jako duży krok UE w kierunku federacji, m.in. ze względu na nadzorowanie krajowych budżetów na poziomie ponadnarodowym dzięki zastosowaniu procedury nadmiernego deficytu. Inni natomiast wskazywali na jego międzyrządowy charakter oraz na fakt, że nie był on częścią prawa unijnego, lecz umową międzyrządową, otwartą na kraje spoza strefy euro. Występowały oceny, że ze względu na międzyrządowy charakter tego paktu główną rolę w jego realizacji odgrywać będą rządy państw członkowskich, w tym przede wszystkim rządy RFN i Francji, a nie instytucje unijne, takie jak Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Trybunał Sprawiedliwości, które były do tej pory traktowane jako największy gwarant rozwiązań wspólnotowych i przeciwwaga dla potęgi niektórych państw członkowskich. Wbrew oczekiwaniom, wejście w życie paktu fiskalnego z dniem 1 stycznia 2013 r. nie przyczyniło się, w takim stopniu, jak się tego spodziewano, do przezwyciężenia kryzysu zadłużenia i stabilizacji w strefie euro<sup>92</sup>.

Przez wiele dziesięcioleci liderem państw optujących za federacyjnymi rozwiązaniami w ramach WE i UE była RFN. Jednakże od pewnego czasu, wbrew deklaracjom niektórych polityków niemieckich, Niemcy odchodzą od konsekwentnego wspierania polityki wspólnotowej w UE. W polityce integracyjnej Niemiec w ostatnich latach wzmocniona została tendencja suwerenistyczna, wyrastająca z priorytetowego traktowania niemieckich interesów narodowych kosztem zasady wspólnotowej internacjonalizacji. Kolejne rządy A. Merkel były coraz mniej przywiązane do modelu federacyjnego. Niemiecka kanclerz wskazywała na potrzebę realizacji rozwiązań pośrednich (model unijny) – między modelem wspólnotowym (federacyjnym) a międzyrządowym (konfederacyj-

<sup>90</sup> T.G. GROSSE, *Europa w fazie dezintegracji*.

<sup>91</sup> Został on podpisany przez przywódców 25 państw członkowskich UE. Paktu nie podpisali przedstawiciele rządów Wielkiej Brytanii i Czech. Szerzej zob. D. KABAT-RUDNICKA, *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej – analiza krytyczna*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2012, nr 3 (IX).

<sup>92</sup> E. CZIOMER, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro*, s. 83.

nym)<sup>93</sup>. Jacek Kubera trafnie argumentował, że o ile w przeszłości rozwiązaniem kryzysów w Unii wydawała się „ucieczka do przodu”, rozumiana jako zwiększenie integracji, o tyle dzisiaj zwolennicy ścisłej integracji ponadnarodowych instytucji są we Francji i Niemczech, jak i w innych państwach członkowskich UE coraz słabiej reprezentowani<sup>94</sup>. Erhard Cziomer pisał, że Niemcy w czasie kryzysu strefy euro nie są zainteresowane, aby w UE metoda „wspólnotowa” dominowała nad „międzyrządową”<sup>95</sup>. Zdaniem Sigmara Gabriela, wicekanclerza Niemiec i szefa SPD, „dążenie do coraz ściślejszej integracji narodów europejskich to dziś sprawa kontrowersyjna”<sup>96</sup>.

Z załamania się wizji federalistycznej integracji niektórzy analitycy wyprowadzali wniosek, że w najbliższych latach będzie słabła pozycja UE jako specyficznego mocarstwa globalnego. Unia o charakterze konfederalnym będzie zdecydowanie mniej konkurencyjna w porównaniu z bardziej spójną Unią o charakterze federacyjnym w stosunku do innych mocarstw w coraz bardziej globalizującym się świecie.

### 2.3. WZMOCNIENIE ZRÓŻNICOWANEGO POZIOMU INTEGRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

Integracja w ramach Wspólnot Europejskich, a w jeszcze większym stopniu w ramach Unii Europejskiej, rozwijała się poprzez zróżnicowany poziom integracji. Integrację „o różnych prędkościach”, „wzmocnionej współpracy” czy „awangardy integracji” popierały, choć w różnym stopniu, grupy rządzące większości państw członkowskich UE, szczególnie Europy Zachodniej, stąd kolejne jej odmiany realizowane były w praktyce integracji europejskiej. Przykładem takiej współpracy było ustanowienie unii gospodarczo-walutowej i protokół dołączony do traktatu z Maastricht, zezwalający Wielkiej Brytanii i Danii na nieprzyłączenie się do końcowego etapu unii walutowej i nieprzyjęcie jednej waluty. Z chwilą ustanowienia unii gospodarczej walutowej państwa strefy euro stanowiły swego rodzaju rdzeń UE, a pozostałe państwa członkowskie Unii znajdowały się w drugim kręgu integracji. Kolejne traktaty podpisywane przez państwa członkowskie UE (traktat z Amsterdamu, traktat z Nicei, traktat konstytucyjny dla Europy, traktat z Lizbony) sankcjonowały praktykę zróżnicowanego poziomu integracji w wielu dziedzinach (np. zapisy tych traktatów mówiące

<sup>93</sup> *Polska-Niemcy: Partnerstwo dla Europy?*, s. 123.

<sup>94</sup> J. KUBERA, *Niemcy i Francja wobec strefy euro*, s. 2.

<sup>95</sup> E. CZIOMER, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro*, s. 60.

<sup>96</sup> S. GABRIEL, *Na ratunek Europie*, „Rzeczpospolita”, 25.02.2016.

o ustanowieniu wzmocnionej współpracy między określoną liczbą państw członkowskich UE).

W kontekście kontrowersji, które wystąpiły między członkami UE w sprawie podpisania paktu fiskalnego, zasadne było mówienie o UE trzech prędkości czy trzech kręgów integracji. W pierwszej grupie znajdowały się państwa będące awangardą integracji, czyli kraje należące do strefy euro. Choć i w tej grupie występowało zróżnicowanie, m.in. na państwa zabiegające o udzielenie im pomocy finansowej (Południe) i państwa udzielające takiej pomocy (Północ). W drugiej grupie znajdowały się państwa członkowskie UE, które podpisały pakt fiskalny i chciały w przyszłości przystąpić do unii walutowej i fiskalnej (np. Polska). Natomiast w grupie trzeciej znajdowały się państwa niezainteresowane pogłębieniem integracji, przede wszystkim Wielka Brytania.

Proponowane przez Niemcy środki przewyciężenia kryzysu w strefie euro, do której na początku 2016 r. należało 19 państw, wzmocniały zróżnicowany poziom integracji w UE, w tym wykształcanie się oddzielnych od unijnych, struktur tylko dla strefy euro (eurogrupa – rada ministrów finansów krajów euro; eurobudżet; europarlament; przewodniczący eurogrupy).

Również niektóre propozycje, pojawiające się w kontekście kryzysu uchodźczego, jak np. wprowadzenie małej strefy Schengen (dla państw gotowych dzielić się ciężarem imigracji) kilku państw, zamiast 26 państw, które na początku 2016 r. znajdowały się w strefie Schengen, zmierzały w kierunku osłabienia spójności Unii i zróżnicowanego poziomu integracji. Oczywiście, realizacja takich projektów miałaby zapewne miejsce wówczas, gdyby dotychczasowy system Schengen się rozpadł.

Zasadna wydaje się argumentacja, że ze względu na narastające wśród państw członkowskich UE różnice stanowisk dotyczące sposobu przewyciężenia kryzysów w Unii, jak i wobec innych aspektów integracji europejskiej w najbliższej przyszłości nieuchronne będzie wzmocnienie zróżnicowania integracji<sup>97</sup>.

#### 2.4. WZROST POSTAW EUROSCEPTYCZNYCH I ZMNIEJSZENIE ATRAKCYJNOŚCI INTEGRACJI W RAMACH UE

Kryzys w strefie euro spowodował zmniejszenie stopnia akceptacji wśród społeczeństw państw członkowskich UE dla sztandarowego projektu integracji europejskiej w okresie pozimnowojennym, jakim była unia gospodarczo-walutowa, w tym wprowadzenie jednolitej waluty. Euro przestało być traktowane

<sup>97</sup> A. PODRAZA, *Wpływ kryzysu strefy euro*, s. 81-82.

jako gwarant stabilności i rozwoju społeczno-gospodarczego oraz jako przekroczenie tego etapu integracji, od którego nie ma już odwrotu. Tym samym członkostwo w strefie euro znacznie straciło na atrakcyjności nawet wśród dotychczasowych zwolenników, i to zarówno wśród społeczeństw i grup rządzących państw członkowskich „eurolandu”, jak i tych spoza strefy euro.

Nastąpił – postępujący w okresie pozimnowojennym – wzrost deficytu demokracji w UE, przejawiający się m.in. wzrostem nieufności do unijnych instytucji i podejmowanych przez nich działań oraz wzrostem postaw sceptycznych wobec projektu integracyjnego<sup>98</sup>. Postępował kryzys zaufania do integracji europejskiej. Trafna była argumentacja, że w poszukiwaniu nowych czynników motywacyjnych, pozwalających na wzmocnienie społecznej akceptacji dla rozwoju integracji, należy zmniejszyć asymetrię pomiędzy ekonomicznymi i społecznymi celami integracji w ramach Unii, co w praktyce musiałoby oznaczać dowartościowanie socjalnego wymiaru integracji europejskiej<sup>99</sup>. Aby zdecydowana większość obywateli UE była przekonana o korzyściach płynących z integracji, instytucje unijne w większym niż dotychczas stopniu i z większą efektywnością powinny ukierunkować swoją działalność na rozwiązywanie problemów ważnych dla „przeciętnego” obywatela państw członkowskich Unii, takich jak walka z bezrobociem, nędzą i marginalizacją społeczną, ściąganie zorganizowanej przestępczości, zapobieganie degradacji środowiska naturalnego, zwalczanie chorób, walka z narkotykami<sup>100</sup>. Thomas Piketty, francuski ekonomista, pisze: „Jeśli chcemy zagrozić drogę zalewającej Europę fali nacjonalistycznej nienawiści, musimy przebudować strefę euro, opierając się na prawdziwie społecznych, demokratycznych zasadach, obliczonych na stymulowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Zewrzeć szyki wokół węższej grupy krajów gotowych przewodzić mocą własnego przykładu i stworzyć nowe instytucje polityczne”<sup>101</sup>.

Jeden z tradycyjnych źródeł deficytu demokracji – występujący zarówno w WE, jak i w UE – był i jest związany z dominującym dotychczas modelem technokratycznym integracji (integracji odgórną), opartej na przedsięwzięciach

---

<sup>98</sup> Z badań Eurobarometru przeprowadzonych w drugiej połowie 2015 r. wynikało, że 51% ankietowanych Polaków wyraża zaufanie do UE (średnia unijna to 42%). *Polacy wierzą w Unię*, „Polityka”, 4.11-8.11.2015, nr 45, s. 9.

<sup>99</sup> W. ANIOŁ, *Europa socjalna „in statu nascendi”*, w: *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?*, red. W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, Warszawa 2011, s. 21 n.

<sup>100</sup> M. LEONARD, *Europa odkryta na nowo*, Warszawa 1999, s. 47.

<sup>101</sup> T. PIKETTY, *Nowy ład dla Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 6-7.02.16.

elit, bez powszechnego przyzwolenia społecznego<sup>102</sup>. W UE postępowała legitymizacja normatywna (formalna, prawna), a w tym samym czasie następował spadek legitymizacji społecznej (subiektywnej)<sup>103</sup>.

Kolejne kryzysy w Unii w ostatnich latach doprowadziły do znacznego wzmocnienia w państwach członkowskich ugrupowań populistycznych i nacjonalistycznych, których liderzy występują przeciwko członkostwu ich państw w UE i sprzeciwiają się przyjmowaniu uchodźców. Przykładem mogą być propozycje liderów francuskiego Frontu Narodowego, którzy w swoim programie wyborczym postulowali wystąpienie Francji z UE (Frexit). W ciągu zaledwie paru lat francuska skrajna prawica poprawiła wynik wyborczy z 15 na 30%. Również w Niemczech rosło poparcie dla antyimigranckiej i antyunijnej Alternatywy dla Niemiec. W wyborach do parlamentów regionalnych w Saksonii-Anhalt uzyskała ona ponad 24 % poparcia, w Badenii-Wirtembergii ponad 15% i blisko 13% w Nadrenii-Palatynacie. Wzrost nastrojów antyeuropejskich i nacjonalistycznych w społeczeństwach państw członkowskich UE należy postrzegać z jednej strony jako efekt kryzysów występujących w Unii, a z drugiej strony – jako jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla europejskiego projektu integracyjnego.

## ZAKOŃCZENIE

Unia Europejska zмага się jednocześnie z kilkoma kryzysami: kryzysem w strefie euro, kryzysem WPZiB oraz WPBiO, kryzysem migracyjnym, kryzysem związanym z obawami dotyczącymi wyjścia Wielkiej Brytanii z UE oraz kryzysem uznanego (powszechnie akceptowanego) przywództwa w UE. Kryzysy, których jest kilka jednocześnie, oraz mała efektywność unijnej polityki antykryzysowej doprowadziły do nasilenia się tendencji dezintegracyjnych w UE. Wzmocnione zostały tendencje do zróżnicowanego poziomu integracji, renacjonalizacji polityk państw członkowskich Unii, deficytu demokracji w UE, osłabienia instytucji unijnych i wzmocnienia rozwiązań międzyrządowych, wzrostu roli Niemiec, znacznego osłabienia WPZiB oraz znacznego zmniejszenia atrakcyjności europejskiego wzoru integracji. W Polsce, jak i w pozostałych państwach członkowskich UE inaczej do tych implikacji kryzysów w UE podchodzili zdecydowani zwolennicy dalszego rozwoju procesów integracji europejskiej

<sup>102</sup> Jednym z takich posunięć było wprowadzenie euro wbrew woli znacznej części społeczeństw Europy Zachodniej, w tym większości Niemców.

<sup>103</sup> Zob. T. KUBIN, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014.

(zwolennicy pogłębienia integracji w kierunku federacyjnym), inaczej euro-sceptycy czy eurorealiści (opowiadający się za luźną integracją ekonomiczną – strefą wolnego handlu), a jeszcze inaczej zdecydowani przeciwnicy integracji europejskiej, którzy opowiadali się za rozpadem UE.

Jedną z najbardziej istotnych konsekwencji kryzysów w UE wydaje się porażka projektu integracji europejskiej w jego dotychczasowej postaci. Z czasem może się okazać, że największym negatywnym następstwem kryzysów w UE będzie trwałe zmniejszenie stopnia akceptacji w społeczeństwach państw członkowskich Unii dla projektu unijnego zapisanego w traktacie z Maastricht i traktatach go modyfikujących, w tym unii gospodarczo-walutowej. Integracja w ramach Unii, w tym wprowadzenie jednolitej waluty, przestała być traktowana jako gwarant stabilności rozwoju społeczno-gospodarczego. Tym samym członkostwo w UE, także udział w strefie euro, znacznie straciło na atrakcyjności zarówno wśród społeczeństw państw członkowskich Unii, jak i tych spoza UE. Wielce prawdopodobne jest, że w dłuższym okresie utrzyma się tendencja do wzmocnienia polityki unilateralnej wśród państw członkowskich Unii, a interes unijny będzie ustępował przed interesem państw członkowskich. Tym samym znacznie osłabiona zostanie w Unii, w stosunku do ostatnich dziesięcioleci, tendencja do integracji oparta na modelu funkcjonalnym i federacyjnym. Natomiast wzmocnione zostaną tendencje, przynajmniej wśród znacznej części państw członkowskich Unii, do integracji zbliżonej do modelu konfederalnego.

Należy wspierać działania zmierzające do przezwyciężenia poszczególnych kryzysów, które doprowadziły do sytuacji, w jakiej UE znalazła się w najpoważniejszej od jej utworzenia fazie dezintegracji. Daleko idąca dezintegracja Unii, a tym bardziej jej rozpad stanowiłyby bardzo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w Europie i w świecie, w tym dla pokoju w Europie. Efektem tego procesu byłby powrót w Europie do klasycznej rywalizacji mocarstwowej, z wszystkimi negatywnymi następstwami tego dla bezpieczeństwa wielu państw europejskich, w tym także Polski.

#### BIBLIOGRAFIA

- BASTASIN C.: *Saving Europe. Anatomy of a Dream*, Washington: Brookings Institution Press 2015.
- BECK U.: *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, tł. R. Formuszewicz, Warszawa 2013.
- CICHOCKI M.A.: *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, „Analizy Natolińskie”, 2012, nr 2, s. 4-6.



- CZACHÓR Z.: Kryzys i zburzona dynamika Unii Europejskiej, Warszawa 2013.
- CZIOMER E.: Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku, Kraków 2013.
- GAUCK J.: Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung. Normen und Bündnissen, München, 31 Januar 2014, [http://www.bundesprasident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/14031-Munchen-Sicherheitskonferenz.html;jsessionid=5C37A-4560817126904ACABF33F494293.2\\_cid293?nn=1891680#Sraer](http://www.bundesprasident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/14031-Munchen-Sicherheitskonferenz.html;jsessionid=5C37A-4560817126904ACABF33F494293.2_cid293?nn=1891680#Sraer) [dostęp: 11.09.2014].
- GROSSE T.G.: Euro w kryzysie: wnioski dla Polski, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2010, nr 2, s. 73-98.
- KEUKELEIRE S., DELREUX T.: The Foreign Policy of the European Union, London 2014.
- KOSZEL B.: Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań), Poznań 2012.
- Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewycięzania, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Warszawa 2015.
- KUBIN T.: Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie, Katowice 2007.
- KUBERA J.: Niemcy i Francja wobec strefy euro, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2016, nr 236.
- KUŹNIAR R.: Europa w porządku międzynarodowym, Warszawa 2016.
- MALINOWSKI K.: Polska i Niemcy w Europie (2004-2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje, Poznań 2015.
- Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Aussen – und Sicherheitspolitik für die Welt im Umbruch. Ein Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshal Fund on the United States (GFM). Berlin 2013, <http://www.swp.de> [dostęp: 16.05.2016].
- PARZYMIŚ S.: Stan debaty na temat federalnego kształtu Unii Europejskiej, w: Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska – Europa – Świat. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej, red. J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek, Warszawa 2015, s. 409-426.
- PODRAZA A.: Wpływ kryzysu w strefie euro na możliwość rozwoju zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2012, nr 3, s. 63-82.
- RIEDEL R.: Kryzys w strefie euro – źródła, symptomy, konsekwencje, w: Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku, red. K. Czornik, M. Łakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2014, s. 45-56.
- ROMISZEWSKA I.: Państwa członkowskie Unii Europejskiej wobec kryzysu na rynku finansowym (2008-2013), „Przegląd Zachodni”, 2013, nr 4, s. 99-125.
- SKÓRA M.: Republika Federalna Niemiec a kwestia migracyjna, „Biuletyn Niemiecki”, 2015, nr 59, s. 1-15.
- STOLARCZYK M.: Polska i Niemcy wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Zbieżność i różnice stanowisk, w: Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne, red. K. Czornik, M. Łakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2015, s. 249-386.
- ZIELONKA J.: Koniec Unii Europejskiej?, tł. E. Gołębiowska, Warszawa 2014.
- ZIĘBA R.: Przyszłość Unii Europejskiej jako projektu politycznego w świetle kryzysu 2008, w: Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011, s. 132-148.

## GŁÓWNE PRZYCZYNY I PRZEJAWY KRYZYSÓW W UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ ICH IMPLIKACJE DLA DALSZEGO PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

Unia Europejska od kilku lat znajduje się w fazie dezintegracji. Pojawiały się opinie, że proces integracji w ramach UE zaczyna cofać się i doszło do znacznego jego regresu, a Unia może się załamać pod ciężarem kryzysów, z którymi się zmaga. Przyczyną tego stanu jest współwystępowanie (nakładanie się) wielu kryzysów i małe efekty podejmowanych działań zmierzających do ich rozwiązania. Mówiąc o kryzysach w UE, autor opracowania ma na względzie przede wszystkim kryzys strefy euro czy według innych kryzys w strefie euro; kryzys Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; kryzys uchodźczo-migracyjny; kryzys związany ze wzrostem tendencji eurosceptycznych wśród społeczeństw państw członkowskich UE; kryzys związany z dążeniami znacznej części społeczeństwa Wielkiej Brytanii do wystąpienia z UE oraz kryzys powszechnie akceptowanego w UE przywództwa. Na te kryzysy w Unii nakładał się wzrost zagrożenia atakami terrorystycznymi wielu państw członkowskich UE ze strony dżihadystów. Trafna wydaje się diagnoza, że kryzys unijny jest wielopłaszczyznowy. Celem badawczym artykułu jest jedynie zarysowanie najważniejszych kwestii dotyczących głównych przyczyn i przejawów kryzysów występujących w UE w połowie drugiej dekady XXI wieku oraz wskazanie na najważniejsze, zdaniem autora, bezpośrednie ich implikacje dla dalszej realizacji europejskiego projektu integracyjnego. W wyniku kryzysów m.in. wzmocniona została tendencja do zróżnicowanego poziomu integracji, renacjonalizacji polityk państw członkowskich Unii, deficytu demokracji w UE, osłabienia instytucji unijnych i wzmocnienia rozwiązań międzyrządowych, wzrostu roli Niemiec, znacznego osłabienia WPZiB oraz poważnego zmniejszenia atrakcyjności europejskiego wzoru integracyjnego.

**Słowa kluczowe:** integracja; Unia Europejska; kryzys UE, kryzys w strefie euro; kryzys migracyjno-uchodźczy; bezpieczeństwo europejskie.

## MAIN REASONS AND SYMPTOMS OF CRISES IN THE EUROPEAN UNION AND THEIR IMPLICATIONS TO FURTHER EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

### Summary

The main objective of the present article is to outline issues related to the main reasons and symptoms of the crises that have emerged in the European Union (EU) in the second half of the 21<sup>st</sup> century and to indicate their direct implications to the realization of integration project in Europe. The European Union is currently facing a number of crises: the eurozone crisis, the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Common Security and Defense Policy (CSDP) crises, the migration crisis, the crisis related to the Great Britain's referendum on the EU membership and the crisis related to the leadership of the EU accepted by all the member states. The enumerated crises led to increased disintegration tendencies in the EU, which entail: tendencies to different levels of integration in the EU, "renationalization" of EU member states' policies and decrease in attractiveness of the European integration model.

**Key words:** integration; European Union; EU crisis; EU disintegration; crisis in Eurozone; migration crisis.