

ŚWIAT W ROCZNIKU
PAWEŁ J. BORKOWSKI
doi 10.7366/2300265420152109

UNIA EUROPEJSKA – KRYZYS EGZYSTENCJALNY

UNIA CORAZ BARDZIEJ KWESTIONOWANA I CORAZ BARDZIEJ POTRZEBNA

O ile rok 2015 zaczynał się dla UE relatywnie spokojnie – to znaczy od stabilizacji sytuacji trwania w kryzysie o średnim natężeniu, który elity europejskie starały się kontrolować, i, jak się wydawało, odniosły na tym froncie pewne sukcesy – o tyle kończył się dramatycznie – w atmosferze chaosu i narastającego przekonania, że nic już nie jest pewne, nawet przetrwanie samej Unii, jaką znamy dzisiaj. Należy podkreślić, że chociaż poprzednie sytuacje kryzysowe testowały do granic wytrzymałość organizacji na wstrząsy gospodarcze, polityczne czy międzynarodowe, to w zasadzie nie dotyczyły pewnego „twardego rdzenia” osiągnięć procesu integracyjnego – przede wszystkim wspólnego rynku i jego swobód oraz przestrzeni swobodnej cyrkulacji osób. Narzekano na niewydolność Unii jako aktora stosunków międzynarodowych i reaktywność WPZiB, dyskutowano o sensowności i skuteczności przyjmowanych *austerity measures*, rozważano zagrożenie płynące z delegitymizacji systemu, wyrażającej się m.in. we wzroście znaczenia przeciwników UE w układzie sił politycznych, ale to wszystko wydawało się nie dotyczyć tych osiągnięć integracji, które kształtowały na co dzień sytuację Europejczyków. Innymi słowy, nawet Unia wewnętrznie skłócona w kwestii polityki wobec konfliktu na Ukrainie była zdolna do zarządzania wspólnym rynkiem i „przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Rok 2015 podważył również tę zdolność – po raz pierwszy od czasu realizacji Jednolitego Aktu Europejskiego Europie grozi utrata korzyści wynikających z kroków, które do tej pory uchodziły za nieodwracalne. Dlatego uzasadnione wydaje się mówienie o kryzysie egzystencjalnym w tym samym znaczeniu, jakie temu słowu nadawał w autorskiej systematyce celów polityki zagranicznej Józef Kukułka wiele lat temu¹.

Aktualny klimat intelektualno-polityczny przypisuje Unii Europejskiej jednocześnie kilka cech, które same w sobie są zrozumiałe, ale ich połączenie należy uznać za niebezpieczne. Przede wszystkim mamy do czynienia z obrazem organizacji niesprawnej, niezdolnej do poradzenia sobie z wyzwaniami, jakie przynosi bieżąca sy-

¹ J. Kukułka wyróżniał trzy typy interesów: egzystencjalne (obejmujące m.in. integralność terytorialną, bezpieczeństwo, pewność i przetrwanie, rozwój, identyfikację podmiotu); koegzystencjalne (dotyczące m.in. uczestnictwa w systemie międzynarodowym, współpracy, pozycji i roli podmiotu); funkcjonalne (przejawiające się m.in. w aktywności uczestników, ich skuteczności i sprawności działań). Nie ulega wątpliwości, że aktualna sytuacja angażuje interesy egzystencjalne Unii Europejskiej i może zdecydować m.in. o tożsamości tego hybrydowego podmiotu; zob. J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 265.

tuacja gospodarcza, polityczna czy międzynarodowa. Co więcej, trudno nie zgodzić się z przynajmniej niektórymi spostrzeżeniami. Oto organizacja wytwarzająca 16 bln euro PKB rocznie i mająca ponad 500 mln mieszkańców znajduje się w stanie potężnego kryzysu, ponieważ nie jest w stanie uzgodnić zasad relokacji 160 tys. uchodźców, co stanowi 0,03% jej ludności. Należy wspomnieć, że w Europie od dawna codziennością są istotne przepływy migracyjne. Jak podaje Eurostat, na 3,4 mln imigrantów odnotowanych w 2013 r. składało się ok. 1,4 mln obywateli państw nieczłonkowskich, 1,2 mln obywateli innego państwa członkowskiego UE, około 830 tys. osób migrujących do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo już posiadały, oraz około 6,1 tys. bezpaństwowców². Oznacza to, że problem nie został spowodowany liczbą osób poszukujących statusu uchodźcy, ale wydolnością unijnej maszyny decyzyjnej oraz rozumieniem zasady solidarności, której zastosowaniem miały być kwoty dla poszczególnych państw członkowskich.

Na tym tle słabiej brzmią stwierdzenia o niewydolności UE jako aktora zainteresowanego rozwiązaniem konfliktu na Ukrainie oraz podmiotu w założeniu broniącego zasad prawa międzynarodowego i integralności terytorialnej tego poszukującego jak najbliższych związków z jednoczącą się Europą kraju. Sytuacja we wschodnich częściach Ukrainy oraz na Krymie pokazuje, że sankcje gospodarcze i polityczne odnoszą *per se* skutek, ale nie przekłada się on na zmianę polityki Rosji i przywrócenie pełnej suwerenności Ukrainy nad całością jej terytorium.

Od niesprawności łatwo jest przejść do kwestionowania sensu istnienia UE. W klasycznych analizach dotyczących legitymizacji Unii Europejskiej (szerzej całego procesu integracji) uważa się, że podstawowym źródłem legitymacji jest właśnie efektywność. Tymczasem oto trzeba pogodzić się z faktem, że z jednej strony efektywność jest potrzebna, ale z drugiej strony może nie wystarczyć. W procesie komunikacji i konstruowania rzeczywistości UE stała się nie tylko „chłopcem do bicia”, ale także sprawcą rozpadu bezpiecznego świata, który wciąż istniał w umysłach Europejczyków. Przez żądanie oszczędności budżetowych UE osłabiła bezpieczeństwo socjalne, przez transfer kompetencji do Brukseli spętała narodowe elity polityczne, a przez budowę obszaru bez kontroli granicznych osłabiła poczucie bezpieczeństwa na co dzień. Zatem w odpowiedzi na wątpliwości co do legitymizacji procesu integracji szermowanie danymi statystycznymi, rzetelnie zebranymi i pokazującymi korzyści „czarno na białym”, nie wystarczy. Unia Europejska jest dziś obwiniana nie tylko za własne niedoskonałości, naiwności i grzechy, lecz także za rozpad bezpiecznego świata bogatych, sytych i stabilnych społeczeństw – beneficjentów przyjętego ładu międzynarodowego ostatnich 200 lat (Europa Zachodnia), 100 lat (Skandynawia) i 25 lat (Europa Środkowa).

Klimat intelektualny 2015 roku barwnie ilustrują słowa prof. Jana Zielonki zamieszczone na jego blogu politycznym, a dotyczące wielkiej konferencji poświęconej UE, która odbywała się w lipcu w Paryżu: „Atmosfera jak na pogrzebie. Panel po panelu podkreśla się zasługi zmarłego i ubolewa nad jego dość niespodziewa-

² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl.

nym zgonem. Nawet kolacje w miłych paryskich knajpach przypominają stypę. Jak to możliwe, że piękny europejski projekt leży w gruzach? Dlaczego zjednoczona Europa nie jest w stanie stawić czoła migracji, biedzie, korupcji, populizmowi, nie mówiąc już o Putinie?”³.

Jednocześnie – paradoksalnie – rośnie konieczność zjednoczonej Europy. Wobec inicjatywy Partnerstwa Transpacyficznego (TPP)⁴ znaczenia nabierają negocjacje o Transatlantyckim Partnerstwie w zakresie Handlu i Inwestycji (TTIP). Geopolityczna gra o Ukrainę ma szansę przynieść efekt korzystny dla Europy tylko pod warunkiem prezentowania wspólnego stanowiska wobec Rosji. Przeciwwstawienie się terroryzmowi wymaga skoordynowanych działań w skali całego świata i przywrócenie kontroli na granicach niczego nie rozwiąże poza zapewnieniem sfrustrowanym obywatelom złudnego poczucia bezpieczeństwa. Co więcej, może być uznane za przyznanie się do porażki, i to na polu normatywnym, które deklaratywnie jest „własnym boiskiem” Unii Europejskiej. „Jeśli zamkniecie znów granice, to Państwo Islamskie wygrało” – brytyjski *The Guardian* cytuje jednego z mieszkańców Schengen. Na ścianie małego muzeum poświęconego właśnie wydarzeniom, które uczyniły tę wioskę sławną, można przeczytać: „Zniesienie wewnętrznych granic w Unii Europejskiej oznacza uznanie, że obywatele państw, których to dotyczy, należą do jednej przestrzeni, że dzieląją wspólną tożsamość”⁵. Należy wskazać jeszcze bardziej fundamentalną kwestię. U podstaw szerzących się postaw sprzeciwu wobec integracji, obcych, imigrantów, muzułmanów itp. jest strach. Lęki stały się ciągle obecną częścią życia mieszkańców UE, którzy przyzwyczaili się już do spokojnej egzystencji bez takich negatywnych odczuć. Fundamentalne pytanie brzmi, w jaki sposób można te lęki pokonać – czy jest to możliwe na poziomie narodowym, czy tylko za pomocą działań w skali całej Unii. Wydaje się, że zastosowanie ma ta druga recepta, czyli wzmocniona UE, kontrolująca swoje granice, jest niezbędna dla odbudowania poczucia bezpieczeństwa. W tym kontekście symptomatycznie może brzmieć tytuł monografii przygotowanej pod auspicjami Policy Network przez L. Tsoukalisa – *An Unhappy State of the Union* (Nieszczęśliwy stan Unii).

PETRYFIKACJA TYMCZASOWOŚCI NA UKRAINIE – CZAS PRYZWYCZAĆ SIĘ DO GEOPOLITYKI

Nieprzyjazne środowisko międzynarodowe UE oznacza przede wszystkim istnienie na wschód od jej granic gracza wrogiego na poziomie egzystencjalnym – różnica, jeśli chodzi o promowane wartości, reguły i sposoby życia, jest na tyle istot-

³ <http://zielonka.blog.polityka.pl/2015/07/10/pogrzeb-europy/>.

⁴ Negocjacje 12 państw zakończyły się 4 października. Umowa ma na celu redukcję lub całkowite zniesienie ceł oraz barier pozataryfowych, a także wyznaczenie standardów handlowych w takich dziedzinach jak ochrona własności intelektualnej (IPR), ochrona pracowników czy regulacje dotyczące subsydiowania państwowych spółek. Sygnatariusze wytwarzają 2/5 PKB świata, zob. szerzej: „Europa pozostawiona w tyle: Partnerstwo Transpacyficzne i jego znaczenie dla UE”, *Biuletyn PISM* nr 89 (1326) z 19 października 2015 r.; oficjalna strona Departamentu Handlu USA, <https://ustr.gov/tpp/>.

⁵ <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/05/is-the-schengen-dream-of-europe-without-borders-becoming-a-thing-of-the-past>.

na, że samo istnienie drugiej strony sporu może być traktowane jako wyzwanie dla *European* albo *Russian way*. Dla Rosji liberalna demokracja jest wrogiem, ponieważ podważa główne mechanizmy legitymizacji jej systemu politycznego, pokazuje, że świat praw człowieka i swobód obywatelskich jest możliwy. Aby utrzymać mieszkańców Rosji w posłuszeństwie, niezbędne jest zatem nie tylko utrudnianie dostępu do informacji i rozbudowana propaganda, ale także przedstawianie całego Zachodu, a Unii Europejskiej jako jego wyrazu instytucjonalnego w szczególności, jako przykładu degeneracji moralnej, zepsucia i zaprzeczenia „prawdziwym” wartościom. Strategia budowania takiego obrazu Europy jest realizowana zarówno przez oficjalne kanały komunikacji, jak i innymi drogami, m.in. przez rosyjską Cerkiew prawosławną.

Dla Unii Europejskiej trwanie reżimu Władimira Putina w Rosji i powodzenie jego agresywnej polityki zagranicznej to żywy dowód na nieskuteczność działań potęgi normatywnej i wykazanie „na żywym organizmie” ograniczeń europeizacji. Unia w oficjalnych dokumentach traktuje Rosję cały czas jako państwo europejskie (nie eurazjatyckie), zatem jeśli europejska wizja świata jest prawdziwa, to powinna ona zaakceptować europejskie wartości i lepiej lub gorzej wprowadzać je na swoim terytorium. Aktualny rozwój wydarzeń i podkreślanie konkurencyjnych rosyjskich wartości oznacza, że albo europejska wizja jest po prostu mrzonką, która przez lata zwodziła na manowce decydentów i obywateli, albo na wschód od granic UE mamy wrogie mocarstwo obce nie tylko pod względem języka czy systemu politycznego, ale także na głębszej płaszczyźnie identyfikacji cywilizacyjnej, a do starcia z nim UE nie jest przygotowana, bo łudziła się zbyt długo, że jest to zagubiony członek rodziny.

Nie ulega wątpliwości, że UE nie była przygotowana na determinację Rosji w celu zapobieżenia zebraniu przez Ukrainę owoców proeuropejskiego zwrotu w polityce. Polityka Moskwy polega przede wszystkim na podtrzymywaniu konfliktu we wschodnich obwodach Ukrainy, które są częściowo kontrolowane przez „powstańców” korzystających z bezpośredniego wsparcia Rosji pod postacią żołnierzy i sprzętu. Działania zbrojne mogą w ten sposób być w dowolnym momencie wywołane bądź eskalowane, ewentualnie wygaszone. Tym samym Rosja dysponuje środkiem nacisku na Ukrainę i Unię Europejską. Dla tej pierwszej każda eskalacja oznacza wydatki na działania zbrojne w tragicznej sytuacji budżetowej, nie mówiąc o groźbie utraty kontroli nad kolejnymi regionami. Dla Unii Europejskiej, która ceni pokojowe sposoby rozwiązywania konfliktów, powstrzymanie działań zbrojnych to argument w rozmowach, w których stosowana jest strategia „kija i marchewki”. Rosja miała prawo kierować się analogią do sytuacji w Gruzji w 2008 r., gdy prezydent Francji wynegocjował plan pokojowy polegający na zaprzestaniu działań wojennych przy jednoczesnym pozostawieniu części terytorium Gruzji pod kontrolą sił rosyjskich. Misja Nicolasa Sarkozy’ego była przedstawiana w Europie jako sukces. Zawieszenie broni wynegocjowane w tzw. formacie normandzkim miało podobny potencjał propagandowy.

W 2015 r. sytuacja uległa petryfikacji – z jednej strony Rosja przez spadające wciąż ceny ropy naftowej oraz konsekwencje sankcji musi inaczej kalkulować

koszty eskalowania konfliktu, z drugiej Unia Europejska skupia się na promowaniu reform gospodarczych na Ukrainie. Oznacza to jednak, że milcząco akceptowana jest sytuacja radykalnie sprzeczna z zasadami prawa międzynarodowego, Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu końcowego KBWE. Stawia to na nowo problem skuteczności polityki zagranicznej UE na przynajmniej trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, w jakim stopniu Unia jest w stanie kształtować reguły relacji międzynarodowych, wpływać na trend rozwoju środowiska międzynarodowego. Czyni się to zarówno przez indywidualne działania, jak i – przede wszystkim – na forach wielostronnych. Do tej pory wskazywano, że właśnie w tych sprawach Unia posiada pewne przewagi, m.in. dzięki swoim doświadczeniom jako podmiotu poszukującego nieustannie wspólnego mianownika dla interesów dwudziestu kilku państw, a także świadomości znaczenia globalnych wyzwań. Przykładem są tutaj kwestie przeciwdziałania zmianom klimatu – UE nie tylko sformułowała program działań, ale także narzuciła narrację bycia przykładem godnym naśladowania. Konferencja klimatyczna w Paryżu, która zakończyła się 12 grudnia 2015 r., pokazała z jednej strony zwycięstwo narracji europejskiej, z drugiej – fakt, że zawarcie porozumienia umożliwiła zmiana polityki ChRL i administracji prezydenta Baracka Obamy. W tym kontekście niezdolność do zakończenia „nienormatywnej” sytuacji w państwie będącym sąsiadem UE ujawnia ograniczenia tego aspektu polityki. Podobne wnioski wyciąga analiza unijnej polityki zagranicznej dokonana przez ECFR – *Scorecard 2016* ocenia aspekt multilateralnej polityki unijnej zaledwie na B– (dla porównania wyżej oceniono politykę wobec Rosji)⁶.

Po drugie, jak dalece UE posiada w swojej dyspozycji instrumenty niezbędne do radzenia sobie z wyzwaniami o charakterze geopolitycznym. Nie ulega wątpliwości, że czas uporczywego zaprzeczania, iż geopolityka Unii Europejskiej „nie dotyczy”, minął i tym samym należy jej działania oceniać w kontekście umiejętności skutecznej projekcji wpływu oraz powstrzymywania rywali. Sankcje wobec Rosji udało się w 2015 r. dwukrotnie przedłużyć mimo pojawiających się pytań⁷. Ostatnia taka decyzja zapadła 21 grudnia 2015 r. Była ona nieco spóźniona, gdyż na spotkaniu ambasadorów Włochy nieoczekiwanie zażądały dyskusji na ten temat. Włoscy dyplomaci tłumaczyli, że kwestionują nie samą treść decyzji, czyli potrzebę przedłużenia sankcji, lecz jedynie fakt jej podjęcia bez wcześniejszej dyskusji. Można tylko domniemywać, jak dalece był to sygnał możliwego w przeszłości łączenia problemów migrantów, których Włochy przyjęły znaczną liczbę, i problemów z ich relokacją z utrzymaniem jednolitego frontu wobec Rosji. Sankcje bez wątpienia wyrządzają szkodę rosyjskiej gospodarce, co w połączeniu ze spadającymi cenami ropy stwarza wrażenie skutecznego działania Zachodu. Należy jednak podkreślić, że nie doprowadziło to do zmian w polityce Rosji, lecz zahamowało dalszą ekspansję. Dla państw buforowych analizujących posiadane opcje polityczne to niewiele – próba zmiany afiliacji i wybór kierunku europejskiego niesie ze sobą potencjalnie ogromne koszty, co wyraźnie pokazał *casus* Ukrainy. Trudno też mówić o determinacji UE w tym

⁶ <http://www.ecfr.eu/scorecard/2016>.

⁷ Problem ten szerzej przedstawiono w poprzedniej edycji *Rocznika...*, zob. P. Borkowski, „Unia Europejska – nowe przywództwo, stare problemy”, *Rocznik Strategiczny 2014/2015*, s. 176–195.

zakresie – oferta pod postacią porozumienia o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu po pierwsze wymaga podjęcia szeregu reform, które będą surowo oceniane, a po drugie jest kontynuacją polityki zaprzeczania udziałowi w rywalizacji geopolitycznej.

Trzeci aspekt efektywności to jedność Europy wobec rywali zewnętrznych. Udało się ją w 2015 r. utrzymać, choć coraz głośniejszymi głosami reprezentantów rosyjskich interesów w Europie. W styczniu 2016 r. szerokim echem odbiła się decyzja amerykańskiego Kongresu, który zlecił dyrektorowi CIA zbadanie sposobów osłabiania UE przez Rosję, m.in. przez finansowanie wrogich integracji partii politycznych⁸. W świetle obecnych nastrojów społecznych jest to bez wątpienia relatywnie tani sposób na zmiękczenie stanowiska, szczególnie że decyzja o przedłużeniu sankcji musi zapadać w praktyce jednomyślnie. Bez winy nie są też Niemcy, które negocjują budowę Nord Stream II i tym samym dają asumpt do twierdzeń, że przedkładają interesy narodowe nad solidarność europejską, co jest wodą na młyn partii podejrzewanych o finansowanie przez Rosję, m.in. francuskiego Frontu Narodowego. Budzi też opór w państwach naszej części Europy.

Tymczasem sąsiedztwo Europy w najbliższym czasie nie stanie się bardziej stabilne i bezpieczniejsze. Jak wskazują badacze: „O ile od czasu zakończenia II wojny światowej południowe sąsiedztwo wielokrotnie doświadczało poważnych kryzysów bezpieczeństwa, o tyle wschodnie – dopiero ostatnio. Wcześniej UE musiała »tylko« radzić sobie ze skutkami ubocznymi wojen i konfliktów na południu/powstrzymać je, teraz musi czynić to samo względem wschodnich sąsiadów. Co ważniejsze, implozja bezpieczeństwa na obszarze unijnej »bliskiej zagranicy« podważa możliwości rozwoju gospodarczego oraz w zakresie dobrego rządzenia”⁹. Zatem rywalizacja geopolityczna i związana z nią niestabilność utrudnia – jeśli nie uniemożliwia – działanie za pomocą preferowanych przez UE instrumentów, przede wszystkim dyfuzji norm i zasad dobrego rządzenia.

Dominujący w Europie klimat polityczny powoduje zwrócenie się ku możliwym rozwiązaniom narodowym, co grozi Europie całkowitą marginalizacją. Stanowisko zwolenników takiego podejścia dobrze – choć nieco apokaliptycznie – podsumował L. Tsoukalis: „Udają, że rozwiązania narodowe są możliwe w wielu obszarach polityki, ignorując poziom współzależności już osiągnięty w Europie i poza nią, a także koszty, które przyniosłoby ze sobą odcięcie się [od tych związków – P.B.]. Bazują na nietolerancji wobec »innego« i odnoszą się do zmitologizowanego państwa narodowego, które ma niewiele wspólnego z rzeczywistym światem. Ponadto odmawiają uznania, że w wielobiegunowym świecie, w którym potęga przesuwana jest szybko z Zachodu na Wschód, o ile rozmiar wciąż ma znaczenie, to pojedyncze państwa europejskie, nawet te największe, nie znaczą wiele. Już dzisiaj nie ma w zasadzie europejskich wielkich mocarstw. Będzie to tym bardziej prawdziwe jutro. Ekonomia i demografia wspólnie o to zadbają”¹⁰.

⁸ <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/us-investigate-russian-efforts-weaken-eu-321040>.

⁹ *The EU Neighbours 1995–2015: Shades of Grey*, Chaillot Paper 136, grudzień 2015, s. 67.

¹⁰ L. Tsoukalis, *The Unhappy State of the Union. Europe Needs a New Grand Bargain*, Policy Network, London 2014, s. 21.

UCHODŹCY JAKO ŚWIADECTWO UZNANIA I BEZSILNOŚCI

Rok 2015 upłynął pod znakiem napływających do Europy fal uchodźców. Sam problem przemieszczania, zwłaszcza niekontrolowanego, ludności w wyniku konfliktów nie jest zjawiskiem nowym. Jeśli chodzi o świadomość zagrożenia, to już w 1993 r. opublikowano pracę pod tytułem *Więcej niż pomoc. Współpraca międzynarodowa i globalny kryzys uchodźczy*¹¹. Europa była od lat sześćdziesiątych XX w. celem migracji, przede wszystkim ekonomicznych. Należy jednak podkreślić, że dokonywane w badaniach podziały na imigrantów ekonomicznych, politycznych, uchodźców itp. odzwierciedlają raczej pewną intencję rządów przyjmujących, a nie rzeczywistość. W zglobalizowanym świecie coraz trudniej precyzyjnie odróżnić motywacje przemieszczania się ludności – są one pochodną wielu czynników, a zagrożenie życia i chęć polepszenia losu własnego i swoich dzieci często idą w parze.

Niestabilność u granic UE, wyrażająca się w licznych konfliktach międzynarodowych i wewnętrznych, narastała od początku XXI w. Presja migracyjna zwiększyła się w wyniku wydarzeń tzw. arabskiej wiosny, gdy upadły reżimy, które w swoim autorytaryzmie kontrolowały także do pewnego stopnia możliwości przemieszczania się własnych obywateli. Szczególnie niepokoje w Libii oraz wojna domowa w Syrii spowodowały ogromne fale imigrantów, z których wielu może się starać o status uchodźcy. Syrię np. opuściła ponad jedna trzecia ludności, czyli ok. 12 mln ludzi. Przedłużający się konflikt spowodował, że rozmieszczeni w obozach w Jordani, Libanie i Turcji Syryjczycy coraz częściej dążyli do zmiany miejsca pobytu na bogate kraje Europy. Była to naturalna konsekwencja uznania faktu, że wojna szybko się nie zakończy, zatem należy szukać możliwości polepszenia bytu w perspektywie przynajmniej średniookresowej. W tym kontekście ryzyko nielegalnej podróży do Europy okazało się akceptowalne. Bogata Unia jest niezwykle atrakcyjna, zwłaszcza w porównaniu z alternatywami w postaci Turcji bądź państw Zatoki Perskiej. Nie tylko kraje te niechętnie widzą u siebie duże grupy uchodźców, ale także dla Syryjczyków mieszkających przez dekady w państwie świeckim zasady radykalnego islamu nie tworzą przyjaznego środowiska.

W 2015 r. drastycznie wzrosła liczba przybywających do Unii Europejskiej nielegalnych migrantów i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w jej krajach członkowskich. Liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy wykrytych w 2015 r. (1 553 614) znacznie przekracza całkowitą liczbę przypadków nielegalnego przekroczenia granicy w latach 2009–2014 (813 044)¹². Uchodźcy docierali do Europy trzema najważniejszymi drogami – lądową bałkańską prowadzącą na Węgry, oraz dwiema przede wszystkim morskimi, wiodącymi do Grecji i Włoch. Mniejsze znaczenie miało przeprowianie się do Hiszpanii z terytorium Maroka. W sumie w Grecji w 2015 r. wylądowało ponad 850 tys. ludzi, przybywających zarówno z Afryki Północnej, jak i z Turcji, we Włoszech w tym samym okresie zna-

¹¹ G. Loeschner, *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, Oxford 1993.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Ósme sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen 1 maja – 10 grudnia 2015 r., Strasburg, dnia 15.12.2015 r. COM(2015) 675 final, s. 2.

lażło się ponad 153 tys. Dla porównania: do Hiszpanii drogą morską trafiło niecałe 4 tys. uchodźców, chociaż w tym kraju doliczyć jeszcze trzeba próby przedostania się przez ogrodzenia enklaw afrykańskich. Zmniejszyło się natomiast wyraźnie znaczenie Malty jako przystanku na drodze do Europy. Patrząc na tendencje w styczniu 2016 r., można sformułować wniosek, że zdecydowana większość przybyszów korzystających z drogi morskiej wybrała Grecję – prawie 50 tys., pozostałe kraje Unii Europejskiej zaś – zaledwie około 5 tys.¹³

Przybycie do Europy najczęściej wiąże się z poszukiwaniem statusu uchodźcy – liczba próśb o jego przyznanie wzrosła również bardzo znacząco, przy czym najwięcej – ponad 300 tys. w 2015 r. – złożonych zostało w Niemczech. Przedstawia to wykres 1.

Polityka UE wobec napływu uchodźców była kształtowana z czasem coraz bardziej przez emocje – współczucie oraz obawy. To pierwsze miało związek z powtarzającymi się doniesieniami o śmierci uchodźców w drodze do Europy, przede wszystkim przez utonięcie w Morzu Śródziemnym. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji podaje, że w 2014 r. w regionie Morza Śródziemnego straciło życie ponad 3200 osób, w 2015 r. – ponad 3600¹⁴. Symbolem katastrofy humanitarnej stało się zdjęcie wyrzuconego na turecki brzeg ciała nieco ponad rocznego chłopca na początku września 2015 r. Konsekwencją uznania tej sytuacji za wymagającą działań nadzwyczajnych była decyzja rządu Niemiec z 6 września o zawieszeniu stosowania niektórych przepisów dotyczących kontroli na granicach (tzw. rozporządzenie Dublin III), właśnie z przyczyn humanitarnych. Została ona zapisana na konto kanclerz Angeli Merkel, która potem wielokrotnie jej broniła. Paradoksalnie decyzja wynikająca bezpośrednio z wartości głoszonych jako europejskie, a mających swoje źródło w chrześcijaństwie, stała się przyczyną spadku popularności wywodzącej się z chadecji szefowej rządu Niemiec.

Poza Niemcami migranci docierali też do Włoch i Grecji oraz do Austrii i na Węgry. Okazuje się także, że zasada, iż o azyl należy prosić w pierwszym kraju bezpiecznym, ewentualnie pierwszym kraju członkowskim, do którego przybywają uciekający z rejonu konfliktu, nie jest przestrzegana. Jednym z miejsc docelowych stały się państwa skandynawskie, znajdujące się najdalej od regionu Bliskiego Wschodu, ale uważane za atrakcyjne pod względem poziomu ochrony socjalnej. Wzrost liczby wniosków o azyl był tam szczególnie wyraźny. W 2015 r. w Szwecji o status ten ubiegało się 160 tys. osób, z czego tylko 20% miało paszport. Z kolei norweskie władze imigracyjne poinformowały, że o azyl w ich kraju w 2015 r. wystąpiło 31 145 osób, czyli blisko trzy razy więcej niż rok wcześniej. Jedna trzecia osób ubiegających się o azyl to Syryjczycy, drugą co do wielkości grupę azylantów stanowili Afgańczycy, następne – Irakijczycy i obywatele Erytrei. Jak poinformowano, nieco ponad połowa osób starających się o azyl to dorośli mężczyźni,

¹³ UNHCR, opracowane przez BBC; *Migrant crisis: Over one million reach Europe by sea*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35194360>.

¹⁴ *Mediterranean Update – Migrant Deaths Rise to 3,329 in 2015*, 30 października 2015 r., <https://www.iom.int/news/mediterranean-update-migrant-deaths-rise-3329-2015>; <https://www.iom.int/news/mediterranean-migration-update>.



Dane dostępne do końca września. Liczba wniosków złożonych nie tylko w krajach UE, lecz także w Norwegii i Szwajcarii.

Wykres 1

Liczba wniosków o udzielenie statusu uchodźcy w 2015 r.

Źródło: na podstawie Eurostat opracowane przez BBC, Migrant crisis: Over one million reach Europe by sea, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35194360>.

15% – dorosłe kobiety, a 33% – osoby niepełnoletnie. Około 5,3 tys. niepełnoletnich osób przybyło bez osoby towarzyszącej, w tym większość z Afganistanu. Władze szacują, że w tym roku o azyl w Norwegii, jednym z najbogatszych krajów europejskich, może się ubiegać do 60 tys. osób. Finlandia podała, że w ubiegłym roku o azyl w tym kraju starało się 32 478 osób. To prawie dziesięciokrotnie więcej niż w 2014 r. (3651 osób)¹⁵.

Drugą stroną medalu był strach przed obcymi kulturowo emigrantami oraz przed terrorystami, którzy mogli łatwo wykorzystać zamieszanie do przeniknięcia na terytorium UE. Prawdopodobnie stało się to w przypadku części osób zaangażowanych w przygotowanie i wykonanie zamachów w Paryżu 13 listopada 2015 r., w których zginęło ponad 130 osób. Liczba ofiar oznacza w tym kontekście częściowe powodzenie planu – terrorystom nie udało się wejść na paryski stadion Stade de France i zdetonowali ładunki w jego pobliżu. Strach ten pozwolił wielu rządóm na uzasadnienie nadzwyczajnych działań, które mogły nie tylko wzmocnić bezpieczeństwo, ale także przełożyć się na poparcie społeczne. Część państw europejskich zareagowała wzmocnionymi kontrolami na tzw. zielonej granicy oraz budową płotów i ogrodzeń. Najdłuższe ogrodzenia wybudowały Węgry, całkowicie odcinając granicę z Chorwacją (40 km ogrodzenia) oraz z Serbią – w tym wypadku decyzję o budowie 175 km wysokiego na 4 m płotu rząd węgierski podjął 17 czerwca¹⁶.

Fundamentalny problem polityczny, testujący solidarność w ramach UE, powstał wokół problemu relokacji uchodźców. Państwa, które przyjęły najwięcej osób, pod przywództwem Niemiec oraz ze wsparciem Komisji Europejskiej naciskały na relokację przynajmniej części z nich do innych krajów w imię zasady solidarności. W sumie zdecydowano, że dotyczyć to będzie 160 tys. osób przebywających przede wszystkim we Włoszech i w Grecji. Decyzje podjęte przez Radę 14 oraz 22 września 2015 r. dotyczyły odpowiednio 20 i 140 tys. osób¹⁷ i zostały uznane za środki tymczasowe. Promotorem zasady, że relokacja nie powinna być uzgadnianym *ad hoc* projektem, lecz należy wypracować jej ogólne zasady, które mogą skutkować powstaniem kolejnych zobowiązań w przyszłości, była Komisja Europejska¹⁸. Spór o obowiązkowość lub dobrowolność przyjęcia uchodźców zyskał wysoką temperaturę polityczną, a w Polsce stał się jednym z tematów kampanii wyborczej, która pokazała nieszczególnie ewangeliczne oblicze podobno chrześcijańskiego narodu.

¹⁵ „Szwecja przedłuża kontrole na granicy”, 7 stycznia 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75477,19439810,szwecja-przedluzza-kontrole-na-granicy.html>.

¹⁶ „Hungary to fence off border with Serbia to stop migrants”, Reuters, 17 czerwca 2015 r., <http://www.reuters.com/article/us-hungary-immigration-idUSKBN00X17I20150617>.

¹⁷ Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. L248/80 oraz Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. L239/146; decyzja z 14 września była wykonaniem zaleceń z lipca 2015 r., zatem tak bliska czasowo jej akceptacja jest nieco myląca.

¹⁸ Cały czas aktualizowane podsumowanie działań UE wobec kryzysu uchodźczego znajduje się na podstronie Komisji Europejskiej *European Agenda on Migration – Legislative documents*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm. Wbrew tytułowi umieszczono tam nie tylko akty prawne, ale także komunikaty i informacje Komisji.

Usprawnienie kontroli na granicach UE, zapowiadane od połowy września, jest widoczne mniej więcej od połowy listopada 2015 r., czyli po zamachach w Paryżu. Coraz trudniej jest przekroczyć granice osobom, które postanowiły wykorzystać sytuację w Syrii do polepszenia swojego losu i przedstawiały się jako mieszkańcy tego kraju. Ciekawie wyglądają w tym kontekście dane pochodzące z Grecji, gdzie od kilku miesięcy stale spada udział Syryjczyków wśród osób przybywających. W całym 2015 r. utrzymywał się on na poziomie 56%, ale w październiku spadł do 43%, a w listopadzie do 39%. Jak podaje Frontex, wynika to między innymi stąd, że wskutek zaostrzonej kontroli na granicach zewnętrznych UE i coraz sprawniejszej akcji ustalania tożsamości migrantów coraz mniej z nich może podawać się za Syryjczyków¹⁹.

Najpoważniejszym kosztem kryzysu migracyjnego jest jednak zachwianie podstaw normatywnych projektu europejskiego, najpoważniejszą konsekwencją zaś danie paliwa mitowi, że poszczególne rządy na poziomie narodowym skutecznie poradziłyby sobie z zaistniałą sytuacją. Na poziomie politycznym dramatycznie najwyższą cenę płaci kanclerz Niemiec, która musi mierzyć się z buntem koalicyjnej CSU i spadającymi sondażami. Cała Unia zastanawia się także, czy solidarność europejska w rozumieniu państw przyjętych w poczet członków w 2004 r. sprowadza się do korzystania z funduszy strukturalnych.

TRZESZCZĄCE SCHENGEN – CZY POWRÓT GRANIC JEST REALNY?

Jak wspomniano na początku opracowania, dzisiaj głównym uwarunkowaniem polityki europejskiej (w rozumieniu całości zarówno sfer narodowych, jak i unijnej) jest strach. Wcieleniem wszystkich lęków Europy stała się „fala” uchodźców, która „zalewa” i bezpowrotnie przekształca dobrze znany Europejczykom dom. Tym samym wszystko, co może doprowadzić do powstrzymania tego kataklizmu, jawi się jako pożądane i właściwie niezbędne, nawet jeśli niesie ze sobą poważne koszty. Atmosferę tę dobrze oddaje punkt w artykule firmowanym przez Europejską Radę Spraw Zagranicznych, odniesiony do najważniejszych państw członkowskich: „W krajach europejskich mamy do czynienia z rosnącym przeświadczeniem, że poszczególne rządy straciły kontrolę nad własnymi granicami oraz napływem ludzi do Europy. Utrata tej kontroli prowadzi w konsekwencji do wzmocnienia polityki strachu. W Niemczech władze lokalne oraz federalne coraz bardziej się obawiają, że zaoferowana przez nie gościnność zachwieje zbilansowanym do tej pory budżetem państwa. We Francji organy bezpieczeństwa boją się zagrożeń dla francuskiego laicyzmu”²⁰.

Ofiarą kryzysu uchodźczego jest już europejska solidarność, okazała się bowiem dramatycznie fasadowa wobec problemu, z którym zamożna Unia teore-

¹⁹ „Szef Frontexu: kryzys migracyjny daleki od opanowania. Do UE napłynie milion ludzi”, Deutsche Welle, 31 stycznia 2016 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19562499,szef-frontexu-kryzys-migracyjny-daleki-od-opanowania-do-ue.html>.

²⁰ *13 trendów na 2016*, 15 stycznia 2016 r., ECFR, http://www.ecfr.eu/warsaw/post/13_trendow_na_2016_rok.

tycznie powinna sobie poradzić. Kilka dni przed grudniowym posiedzeniem Rady Europejskiej Angela Merkel powiedziała w wystąpieniu przed niemieckim parlamentem: „Dotarliśmy do końca pełnego turbulencji i bardzo trudnego dla Europy roku (...) byliśmy zmuszeni być świadkami, jak solidarność europejska jest raz po raz testowana”²¹. Należy uznać, że egzaminu tego zasadniczo nie zdano – wymuszona relokacja wspomniana w poprzednim punkcie okazała się niemal niemożliwa do wprowadzenia w życie, mimo że dotyczy tylko niewielkiej liczby uchodźców pochodzących z kilku krajów. Solidarność między europejskimi krajami oraz zwykła solidarność z ludźmi w gorszej sytuacji dobrze wyglądały w deklaracjach, a politycy odwołujący się do wartości chrześcijańskich powoływali się jeszcze na słowa Jana Pawła II. Realna polityka okazała się tak odległa od głoszonych zasad moralnych, jak głosił to Niccolò Machiavelli – moralna decyzja o zawieszeniu zasad i przyjęciu uchodźców w imię właśnie solidarności i ratowania życia może być początkiem końca kariery Angeli Merkel, która jest w Niemczech powszechnie krytykowana. Dla instytucji, która od lat głosi, że dąży do realizacji swoich wartości i jest potęgą nowego typu – normatywną – hipokryzja taka jest szczególnie groźna, całkowicie bowiem odbiera jej wiarygodność.

Kolejną potencjalną ofiarą polityki strachu jest strefa Schengen, która w 2015 r. obchodziła niewielki jubileusz dwudziestolecia istnienia. Warto przypomnieć, że projekt, który zaczął się jako międzyrządowa inicjatywa kilku państw europejskich, stał się z czasem, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego, jednym z ważnych wymiarów praktycznego jednoczenia się Europy, drugim oprócz jednolitego rynku filarem dla wspólnej przestrzeni, w której granice między państwami stają się miejscem spotkania, a nie linią podziału. Wejście w życie układu z Schengen wraz z protokołem dodatkowym w 1995 r. wyznaczyło nowy etap bezpośredniego doświadczania przez obywateli efektów integracji europejskiej. Oczywiście członkostwo w UE nie oznacza bezpośrednio i koniecznie automatycznego przyjęcia do strefy Schengen, należą do niej także państwa nieczłonkowskie (w tym Norwegia i Szwajcaria), poza nią zaś pozostaje Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Irlandia i Wielka Brytania. Można wskazać analogię do wspólnej waluty – wejście do UE z czasem przyniesie konsekwencję pod postacią zniesienia kontroli granicznych.

Brak kontroli granicznych w sytuacji niekontrolowanego napływu uchodźców stworzył nową sytuację dla państw członkowskich, które są odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym zwalczanie przestępczości. Swobodna cyrkulacja osób wewnątrz strefy ma także swój negatywny wymiar – nieskuteczna kontrola na granicy obszaru stwarza zagrożenia dla wszystkich państw uczestniczących w projekcie. Pojawienie się dużych grup uchodźców, wśród których mogli ukryć się przestępcy, w tym zaangażowani w działalność terrorystyczną, postawiło w stan gotowości instytucje bezpieczeństwa państw członkowskich i stworzyło pokusę użycia istniejących mechanizmów wprowadzania przejściowych kontroli na granicach. Do tej pory był on wykorzystywany przede wszystkim przy okazji wiel-

²¹ „Merkel calls for more unity across EU after ‘difficult’ year”, Deutsche Welle, 16 grudnia 2015 r., <http://www.dw.com/en/merkel-calls-for-more-unity-across-eu-after-difficult-year/a-18921401>.

kich wydarzeń sportowych oraz po atakach terrorystycznych na obszarze UE i rzeczywiście miał charakter incydentalny. Zmieniło się to w 2015 r.

Jako pierwsze kontrole na granicach przywróciły 13 września 2015 r. Niemcy, opierając się na odpowiednich przepisach strefy Schengen. Oficjalnie decyzja dotyczyła wszystkich granic, natomiast w praktyce szczególną uwagę skierowano na granice z Austrią i Węgrami. Wprowadzone na 30 dni nadzwyczajne środki zostały przedłużone na kolejny miesiąc. Zgodnie z Kodeksem granicznym Schengen jest to maksymalny okres, na jaki państwo może w nieoczekiwanej sytuacji zagrożenia dla porządku publicznego tymczasowo przywrócić kontrolę na granicach wewnętrznych UE. W listopadzie Komisja Europejska poinformowała, że niemieckie władze postanowiły skorzystać z przepisu umożliwiającego wprowadzenie kontroli na okres maksymalnie sześciu miesięcy w sytuacjach przewidywanego zagrożenia dla porządku publicznego. Wymaga to uprzedniego poinformowania KE o tych zamiarach i przeprowadzenia konsultacji z państwami członkowskimi. Podobnie uczyniła Szwecja, wprowadzając kontrole (na 10 dni) 12 listopada 2015 r.

Notyfikowanie swoich zamiarów Komisji Europejskiej może być odczytywane jako pilnowanie przestrzegania reguł obowiązujących w zakresie swobody podróżowania w strefie Schengen, może być jednak także interpretowane jako przygotowanie gruntu dla przedłużania „nadzwyczajnych” środków tak długo, aż staną się zwyczajne. Ciekawy był *casus* Francji, która wprowadziła nadzwyczajne środki kontroli granic 13 listopada 2015 r. na miesiąc, argumentując to przygotowaniami do szczytu klimatycznego, który zakończył obrady 12 grudnia.

Dania wprowadziła kontrole na granicy z Niemcami 4 stycznia 2016 r., wskazując, że będą one obowiązywały 10 dni i w praktyce będą miały wyrywkowy charakter. Jak podkreślił premier Lars Løkke Rasmussen: „Jeśli Unia Europejska nie może chronić granic zewnętrznych (...) to coraz więcej krajów będzie zmuszonych do wprowadzania tymczasowych kontroli granicznych”. Była to reakcja na kolejne przedłużenia kontroli wprowadzone przez Szwecję. Kraj ten utrzymuje nadzwyczajne środki od połowy listopada, a 7 stycznia ogłoszono, że kontrole potrwają co najmniej do 8 lutego 2016 r. W odpowiedzi mogliśmy usłyszeć: „Zasady wolnego przepływu osób w ramach traktatu z Schengen są zagrożone” – tak w reakcji na krok duńskich władz stwierdził rzecznik niemieckiego MSZ Martin Schaefer²².

Ocena, w jakim stopniu wyrażona wyżej obawa jest realna, a w jakim stanowi wyraz wewnętrzznego sporu w łonie UE na temat środków niezbędnych celem zreformowania strefy Schengen, nie jest łatwa. Przynajmniej na razie nie można mówić o niedogodnościach dla obywateli, a wszyscy aktorzy podkreślają „nadzwyczajność” środków. Jednak nic nie wskazuje, aby presja migracyjna miała się w najbliższym czasie zmniejszyć, terroryzm zostać pokonany, a tzw. Państwo Islamskie i jego wpływy wyeliminowane. Panuje powszechna zgoda, że brak kontroli granicznych to cenne dobro, nie tylko jako udogodnienia dla mieszkańców, lecz także instrument umacniania bezpieczeństwa. Eksperti Instytutu Jacques’a Delorsa, w tym jego założyciel,

²² <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/kryzys-imigracyjny-dania-zaczela-kontrole-na-granicach-z-niemcami,608008.html>.

wskazują wyraźnie: „Schengen to warunek wstępny naszego bezpieczeństwa; jeśli mamy pokonać terroryzm, nasza siła leży w jedności, a jej brak czyni bezbronnym. Ostatnie utworzenie hotspotów we Włoszech i w Grecji także wpisuje się w europejską racjonalność. Musimy pokazać solidarność z tymi krajami, oczywiście ze szlachetnych pobudek, ale również w celu odzyskania kontroli nad sytuacją na »naszych« granicach”²³. Zatem w praktyce powstaje pytanie, co należy uczynić, żeby odzyskać zdolność kontrolowania granic zewnętrznych strefy Schengen, aby rządy narodowe nie miały mocnych argumentów, że przywróceniem kontroli po prostu naprawiają niedoskonałości na poziomie unijnym. Warto też zauważyć, że wobec aktualnego rozwoju sytuacji mówienie o Europie jako twierdzy, popularne od lat dziewięćdziesiątych XX w., odnosi się raczej do stanu wyobrażonego, a nie rzeczywistości – twierdza okazało się zaskakująco słabo umocniona.

Przekonaniu, że strefa Schengen chyli się ku upadkowi, dali wyraz także niektórzy europejscy politycy – najbardziej znaczący wśród nich to były prezydent Francji Nicolas Sarkozy oraz premier Holandii Mark Rutte. Sprowokowało to Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federicę Mogherini do dyplomatycznej, acz ostro sformułowanej odpowiedzi: „Aktualnie ciągle słyszymy ten argument – Schengen jest skończone (...) Problem Schengen jest inny [od problemów polityki zagranicznej – P.B.], ponieważ pokusa kwestionowania go pochodzi z wewnątrz. Najpierw byli to uchodźcy, teraz terroryzm. Ale co ma Schengen wspólnego z terroryzmem? Nic. Posiada wbudowane mechanizmy, których potrzebujemy, aby stawić czoła zagrożeniom” – powiedziała brytyjskiemu *The Guardian*²⁴. Zatem problem leży w wierze w mechanizmy teoretycznie wbudowane w strukturę tworzonej przez Europę przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Od września 2015 r. Komisja Europejska pracuje intensywnie nad reformą instrumentów ochrony granic. 15 grudnia został przedstawiony pakiet zmian w obowiązującym prawie dotyczącym m.in. kontroli granic, wzmacniający możliwości weryfikacji przepływu osób korzystających ze swobód zapewnianych przez UE²⁵. Najważniejszy w pakiecie jest projekt powołania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Czytamy w nim m.in.: „Uwzględniając narastające presje migracyjne na granicach zewnętrznych, potrzebę zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii oraz zagwarantowania funkcjonowania strefy Schengen, a także nadrzędną zasadę solidarności, konieczne jest wzmocnienie zarządzania granicami zewnętrznymi”. W tym celu Komisja proponuje ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, odpowiedzialnej za zintegrowane zarządzanie granicami. Proponuje także zmianę nazwy Frontexu oraz wzmocnienie uprawnień nowej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej we wszystkich aspektach

²³ J. Delors, A. Vitorino, Y. Bertoincini, „Schengen is dead? Long live Schengen!”, euractiv.com, 6 stycznia 2016 r., <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/schengen-dead-long-live-schengen-320730>.

²⁴ <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/05/is-the-schengen-dream-of-europe-without-borders-becoming-a-thing-of-the-past>.

²⁵ Pełny pakiet dokumentów znajduje się na stronie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm.

zintegrowanego zarządzania granicami. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna ma mieć charakter wielopoziomowy i składać się z Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami²⁶.

Koordinacja działań operacyjnych związanych z ochroną granic UE należy do kompetencji agencji Frontex, która od 1 listopada koordynuje wspólną operację „Triton”, rozpoczętą na prośbę rządu włoskiego. Polega ona na wzmocnieniu patroli wód Morza Śródziemnego, przede wszystkim wokół Italii, celem odnajdywania i ratowania migrantów próbujących się przedostać do Europy drogą morską. Operacja zastąpiła włoską narodową interwencję, znaną pod nazwą „Mare Nostrum”, i zainicjowaną po krytycznym napływie uchodźców na wyspę Lampedusa i przypadkach licznych utonięć. Decyzją Komisji Europejskiej z 19 lutego 2015 r. operacja została przedłużona do końca 2015 r. We wspólnej operacji uczestniczy 21 państw członkowskich, które dobrowolnie przekazują zasoby. Łącznie wykorzystuje ona 65 osób personelu, a zasoby techniczne to: dwa stałopłaty, jeden helikopter, dwa dalekomorskie statki patrolowe, sześć statków patrolu przybrzeżnego, jedna przybrzeżna łódź patrolowa i pięć zespołów informacyjnych/dochodzeniowych. Znacząco wzrosły także nakłady finansowe na prowadzoną od 2011 r. operację „Poseidon”. W sumie UE wydaje miesięcznie ok. 18 mln euro na obie wskazane wyżej operacje.

Wzmocnienie możliwości identyfikowania osób stanowiących zagrożenie oraz lepsza operacyjna ochrona granic to ważne, ale nie jedyne zadania. W toku dyskusji zgłaszane są także inne propozycje. Jedną z ciekawszych sformułował R. Parkes, który postuluje danie uchodźcom po pewnym okresie pobytu prawa do zmiany kraju zamieszkania – chodzi oczywiście o kraje unijne. Zauważa on, że o ile mogą to czynić migranci ekonomiczni, o tyle uchodźcy są wyłączeni z tego prawa²⁷. Zatem to właśnie kraj, w którym otrzymają status uchodźcy, będzie z definicji ich miejscem pobytu przez cały czas przebywania w UE. W tym kontekście zrozumiałe staje się dążenie do dostania się do Niemiec – transfer tam później, np. po pobycie w ośrodku dla uchodźców w innym państwie, jest po prostu nielegalny. Wskazany problem dobrze ilustruje fakt, jak nieprzemyślana i niekompletna jest konstrukcja europejskiego prawa azylowego. Zatem może warto potraktować obecny kryzys jako wymagający *stress-test*, którego efektem będzie identyfikacja problemów, jakie w spokojnych czasach nie były zauważane. Wymaga to jednak zorganizowanego wysiłku zarówno Komisji, jak i państw członkowskich, a zarysowany na wstępie klimat intelektualny nie sprzyja takim przejawom wiary w działanie na poziomie unijnym. Dobrze podsumowuje to artykuł publikowany przez renomowany serwis Politico: „Prawdziwą słabością Schengen jest to, że wskazuje kierunek przeciwny niż dominujący w Europie nastrojów. Jest on bardziej narodowy, bardziej izolujący się, podejrzliwy wobec Brukseli, sceptyczny wobec ogólnoeuropejskich rozwiązań, płacący biedniejszym sąsiadom z resentmentem, zdeterminowany przywrócić

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE, Strasburg, dnia 15 grudnia 2015 r., COM(2015) 671 final.

²⁷ R. Parker, „20 years on Rethinking Schengen”, *ISS EU Brief Issue* 2015, nr 39, s. 3.

więcej kontroli na poziomie lokalnym i zły na odległe centrum decyzyjne. (...) Schengen jest w niebezpieczeństwie, gdyż może być pierwszą ofiarą tego nastroju, zwłaszcza gdy rządzący rozpaczliwie chcą pokazać wyborcom, że panują nad sytuacją”²⁸.

WIDMO BREXITU STRASZY CORAZ BARDZIEJ

Koniec 2015 r. przyniósł też lepsze zidentyfikowanie pola negocjacji związanego z warunkami, jakie stawia Unii premier Wielkiej Brytanii David Cameron, aby jego rząd prowadził kampanię za jej pozostaniem w strukturach integracyjnych przed referendum zapowiedzianym najpóźniej na 2017 r., a które zgodnie z decyzją premiera Zjednoczonego królestwa ma się odbyć 23 czerwca 2016 r. Należy podkreślić dobre przygotowanie pola przez przywódcę Zjednoczonego Królestwa, który odczekał do momentu, gdy Unia znajdzie się w poważnych tarapatach, a perspektywa zdobycia politycznej przewagi przez przeciwników jedności w całej Europie przesunie się ze sfery „folkloru” do pakietu scenariuszy na przyszłość. W tym kontekście pozycja negocjacyjna Camerona wydaje się silna. Jednocześnie ryzykuje on sytuację dla jego rządu wyjątkowo niekorzystną – przedłużające się negocjacje wywołają tyle napięć i zbudują pozycję przeciwników pozostania Wielkiej Brytanii w UE na tyle, że mimo ogłoszenia sukcesu negocjacji i rządowej kampanii za pozostaniem w UE referendum zostanie przegrane, co niewątpliwie oznacza znaczące osłabienie pozycji Zjednoczonego Królestwa w stosunkach międzynarodowych. Nie chodzi przy tym tylko o rolę Londynu jako światowego centrum finansów i kwestie handlowe, ale o kalkulacje geopolityczne. W wypadku radykalnego osłabienia UE bądź jej rozpadu (na państwa narodowe czy kręgi integracji) nawet specjalne stosunki z USA staną się sypiącą się fasadą – w takiej sytuacji kluczowym partnerem dla Waszyngtonu staną się Niemcy, wszystko jedno, czy jako przywódca „małej” Unii, czy jako nieoficjalny hegemon pofragmentowanej Europy.

10 listopada 2015 r. brytyjski premier przesłał na ręce przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska list zawierający listę tematów-żądań. Wymienił w nim m.in. cztery obszary pożądanых reform – zostały one zakreślone szeroko, ale wskazano także szczegółowe rozwiązania, na których zależy Wielkiej Brytanii: zarządzanie ekonomiczne (przede wszystkim relacje między strefą euro a UE ze wskazaniem, że Unia jako taka posiada i posiadać będzie różne waluty); konkurencyjność gospodarki, suwerenność oraz problemy migracji, przede wszystkim utrudnienie korzystania z brytyjskiego *welfare state* przez osoby z innych państw, w tym członkowskich UE. Sprawa ta była najszerzej dyskutowana w mediach, zwłaszcza w takich państwach jak Polska, ale najmocniej wybrzmiał inny punkt listu: „Chcę usunąć zobowiązania Wielkiej Brytanii do dążenia do »coraz bliższego związku«, jak głosi to Traktat. To bardzo ważne, aby jasno stwierdzić, że to zobowiązanie nie będzie już dotyczyło Zjednoczonego Królestwa. Chcę, aby uczyniono to w sposób formal-

²⁸ M. Binyon, „The end of Schengen. How a human tsunami has shattered a European dream”, 14 września 2015 r., <http://www.politico.eu/article/the-end-of-schengen-germany-border-controls-austria-check-points-temporary/>.

ny, wiążący prawnie i nieodwracalny”²⁹. Oznacza to jedno – akceptacja propozycji brytyjskich będzie się równać usunięciu z konstrukcji prawnej i politycznej UE teologicznej „gwiazdy przewodniej”, zobowiązania do poszukiwania coraz to nowych form i pól do wyrażania jedności kontynentu. Należy zauważyć, że jest to jedna z cech identyfikowanych jako wyróżniające europejski (wspólnotowy) model integracji³⁰. Zatem w istocie brytyjski premier dąży do całościowej przebudowy modelu integracji i pozbawienia jej wewnętrznej dynamiki. Można oczywiście domniemywać, że tak mocne postawienie sprawy symboliczno-politycznej, która nie jest łatwo identyfikowalna dla przeciętnego obywatela, jest wybiegiem negocjacyjnym, ale nie zwalnia to przywódców UE od zastanowienia się, czy skonfrontowaną z nowymi wyzwaniem organizację stać na akceptację tego warunku.

W odpowiedzi przewodniczący zasugerował, że zakres proponowanych zmian jest na tyle szeroki, iż konkretne i całościowe rozwiązanie będzie mogło być przygotowane nie wcześniej niż na posiedzenie Rady Europejskiej planowane na luty 2016 r. Przed spotkaniem 17 grudnia skierował on do przywódców państw również specjalny list, w którym wskazał główne punkty sporne. Donald Tusk konkludował swoje rozważania: „W czasach, gdy w Europie znów rozgrywa się geopolityka, musimy być zjednoczeni i silni. Leży to w naszym wspólnym interesie i w interesie każdego państwa członkowskiego UE. Wielka Brytania miała konstruktywny i ważny udział w rozwoju Unii Europejskiej i jestem pewien, że rolę tę będzie nadal odgrywać w przyszłości”³¹. Konkluzje grudniowego posiedzenia Rady w kwestii Wielkiej Brytanii są wyjątkowo lakoniczne i sprowadzają się do zapowiedzi pogłębionej dyskusji na spotkaniu w lutym 2016 r. Można domniemywać, że kwestia okazała się na tyle skomplikowana i kontrowersyjna, a sprawy migracji na tyle palące, iż przywódcy z pewną ulgą przesunęli wrażliwe politycznie rozmowy na przyszłość.

Warto się zastanowić, w jakim stopniu brytyjskie propozycje mają szansę znaleźć poparcie w poszczególnych państwach członkowskich. Wydaje się, że względnie łatwo będzie osiągnąć kompromis w kwestii konkurencyjności oraz zarządzania strefą euro, to znaczy w praktyce wzmocnienia koordynacji działań i instytucji całej UE względem stopniowo usamodzielniającej się strefy, którą można uznać nie za „państwo w państwie”, ale za autonomiczny reżim decyzyjny. Trudno wskazać państwo członkowskie, które nie byłoby zainteresowane poprawieniem pozycji Europy w gospodarce światowej, również problem lepszej komunikacji i kontroli poczynań strefy euro jest atrakcyjny dla państw spoza niej, dla eurogrupy zaś jest ceną stosunkowo niewielką i łatwo akceptowalną. Zupełnie inaczej sytuacja rysuje się w dwóch pozostałych sprawach: migracji i prawa do zasiłków, oraz kwestiach instytucjonalnych dotyczących układu władzy w jednoczącej się Europie, schowanych za nagłówkiem „suwerenność”.

²⁹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf, s. 3.

³⁰ P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 192–193.

³¹ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/12/07-tusk-letter-to-28ms-on-uk/>.

Ograniczenie praw do świadczeń socjalnych dotyczyć będzie w praktyce imigrantów z innych państw członkowskich, przede wszystkim tych przyjętych po 2004 r., w mniejszym stopniu krajów południa Europy. Brytyjski premier chce, by osoby przyjeżdżające do Wielkiej Brytanii z innych państw unijnych dopiero po czterech latach uzyskiwały prawo do zasiłków wynikających z polityki zatrudnienia oraz dostępu do mieszkań socjalnych. Budzi to sprzeciw zarówno rządów tych krajów, jak i Komisji Europejskiej, widzącej przede wszystkim podważanie zasady niedyskryminacji, fundamentalnej dla swobód jednolitego rynku, które – co warto przypomnieć – są brytyjskim wkładem w integrację europejską³². Komisja wskazuje jednoznacznie, że właśnie kwestie niedyskryminacji są najtrudniejsze, bo Komisja jako strażnik traktatów ma obowiązek bronić zrealizowanego już jednolitego rynku. Jej rzecznik zaznaczył jednak wyraźnie, że „Komisja uważa list premiera Camerona za początek, a nie koniec negocjacji. Przewodniczący KE Jean-Claude Juncker kilka razy powtarzał, że jesteśmy gotowi pracować nad sprawiedliwym porozumieniem dla Wielkiej Brytanii, które będzie także sprawiedliwe dla pozostałych krajów członkowskich”³³. Z kolei stanowisko zainteresowanych państw członkowskich wyraziła polska premier podczas pobytu na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli: „Dziś jest tak, że wielu Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii, którzy pracują tam, buduje PKB tego kraju. Nie zapominajmy o tym” – apelowała. Przypominała, że wolny przepływ osób to jeden z fundamentów UE i należy zrobić wszystko, by ten fundament został utrzymany. „Ale ponieważ jest w tej chwili oczekiwanie ze strony Wielkiej Brytanii rozmowy na ten temat (...), my mówimy: rozmawiamy, szukamy kompromisu”. Stanowisko, które można określić mianem „rozmawiamy”, dominuje u progu 2016 r. w Brukseli.

Oprócz kwestii dostępu do brytyjskiego systemu socjalnego rozmowy dotyczą także zwiększenia roli parlamentów narodowych, podkreślenia zasady subsydiarności oraz utrzymania klauzuli *opt-out*, a właściwie uczynienia z tego wyjątkowego rozwiązania z 1993 r. swego rodzaju reguły. W zamyśle brytyjskim każdy członek UE miałby prawo zadeklarować brak woli włączenia się w unię walutową, a w zakresie dawnego tzw. III filaru akceptacja reguł byłaby zawsze dobrowolna. Wreszcie ideologiczną ramą dla rozwiązań dotyczących fundamentalnych reguł funkcjonowania Unii jest cytowany punkt żądający usunięcia z traktatu sformułowania, że Unia „buduje coraz bliższy związek między narodami Europy”. Jest to sprawa dość nowa i nietypowa, wzięwszy pod uwagę, jak szeroko można interpretować to sformułowanie, które znalazło się w traktacie na żądanie właśnie Wielkiej Brytanii, gdy ta z całą mocą nie chciała się zgodzić na stwierdzenie o „federalnym celu unii”. Były brytyjski minister ds. europejskich Denis MacShane mówi o niezrozumiałej obse-

³² Projekt jednolitego rynku z licznymi swobodami pod względem gospodarczym był głęboko liberalny i odpowiadał polityce prowadzonej przez rząd Margaret Thatcher. Nie dziwi zatem również fakt, że przygotował ją konserwatywny polityk brytyjski.

³³ <http://biznes.pl/ue/ke-niektore-propozycje-camerona-wysoce-problematyczne/ry7t3p>.

sji na punkcie tego sformułowania, która jest nowością nawet w eurosceptycznym skrzydle Partii Konserwatywnej³⁴.

Postawa „rozmawiajmy” przyjmowana jest przez poszczególne rządy z różnych motywów. Polski rząd działający od listopada 2015 r. w swoim eurosceptycyzmie jest ideologicznie bliski brytyjskiemu premierowi i liczy na osłabienie Niemiec dążących do pogłębienia integracji. Z kolei Niemcy nie chcą antagonizować Zjednoczonego Królestwa, są gotowe na rozsądne kompromisy w imię przyszłości UE, za którą czują się jako najsilniejsze państwo odpowiedzialne. Negocjacje nie będą łatwe, a niebezpieczeństwo dobrze podsumowała Agata Gostyńska-Jakubowska: „Stanowisko Niemiec, Francji i Włoch będzie kluczowe. Jeśli Cameron uderzy w tony koncyliacyjne i utrzyma swoje żądania na rozsądnym poziomie, [państwa te – P.B.] pomogą mu i skłonią zwolenników twardego podejścia do podążenia za nimi. Jeśli jednak Cameron uderzy w stół i zakwestionuje fundamentalne reguły projektu europejskiego, przyjmą one znacznie twardszą linię, komplikując jego wysiłki w celu uzyskania porozumienia”³⁵. Przed posiedzeniem Rady Europejskiej 18–19 lutego 2016 r. wydawało się, że Cameron może generalnie liczyć na przychylność Danii i Szwecji, życzliwe zainteresowanie Polski, Węgier i Czech oraz determinację Niemiec w doprowadzeniu do zgody. Jako ewentualnych oponentów wymieniano Hiszpanię, Belgię i Austrię³⁶.

Wspomniane spotkanie liderów okazało się sukcesem w tym sensie, że zakończyło się przyjęciem porozumienia, które pozwoliło Cameronowi ogłosić, iż brytyjskie żądania zostały zaspokojone i będzie on namawiał rodaków do głosowania w referendum za pozostaniem Zjednoczonego Królestwa w Unii. Kluczowe sformułowania załączników do konkluzji Rady Europejskiej z 19 lutego 2016 r. głoszą, co następuje³⁷. W kwestii integracji walutowej: „uznaje się, że państwa członkowskie nieuczestniczące w dalszym pogłębianiu unii gospodarczej i walutowej nie będą utrudniać takiego dalszego pogłębiania, lecz je ułatwiać, natomiast proces pogłębiania będzie z kolei przebiegał w poszanowaniu praw i kompetencji nieuczestniczących państw członkowskich” – co jest wystarczająco ogólną formułą, zapewniającą elastyczność w przyszłości, która dla strefy euro jawi się jako niepewna. W sprawie dostępu do świadczeń socjalnych podkreślono prawo każdego państwa do „ograniczenia swobodnego przepływu pracowników za pomocą środków proporcjonalnych do zamierzonego zasadnego celu. Zachęcanie do zwiększania zatrudnienia, zmniejszanie bezrobocia, ochrona słabszych pracowników oraz zapobieganie ryzyku poważnego podważenia trwałości systemów zabezpieczenia społecznego stanowią względy interesu publicznego uznane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. W kluczowej i najtrudniejszej kwestii suwerenności, która w prak-

³⁴ „British Conservatives’ ‘ever closer Union’ obsession is recent”, <http://www.euractiv.com/sections/uk-europe/british-conservatives-ever-closer-union-obsession-recent-319458>.

³⁵ *Camerons EU’ Reforms. Will Europe Buy Them?*, CER Research Papers, grudzień 2015, s. 2.

³⁶ Ciekawe wprowadzenie do dyskusji: <http://openeurope.org.uk/today/blog/europe-responds-to-camerons-eu-reform-proposals/>.

³⁷ Posiedzenie Rady Europejskiej (18 i 19 lutego 2016 r.) – konkluzje, EUco 1/19, Bruksela, 19 lutego 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/pl/pdf>.

tyce dotyczy możliwej ściślejszej integracji, zapisano: „Uznaje się, że Zjednoczone Królestwo, w świetle swojej szczególnej sytuacji zapisanej w Traktatach, nie jest zobowiązane do dalszej integracji politycznej z Unią Europejską. Istota powyższego zostanie włączona do Traktatów w czasie ich następnego przeglądu zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów oraz z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich”. Innymi słowy, zapowiedziano traktatowe umocowanie czegoś, co do tej pory było niekoniecznie zawsze stosowanym założeniem politycznym – żadnego kraju nie można zmusić do akceptacji progresywnych zmian traktatowych. *Casus* Irlandii w kwestii traktatu z Lizbony pokazał, że można wygenerować nacisk polityczny na państwo członkowskie, powodując na przykład powtórzenie referendum. Oczywiście trudno wyobrazić sobie podobną sytuację wobec dużego państwa członkowskiego, ale cytowane wyżej sformułowanie ma nieco inne konsekwencje. Petryfikuje na przyszłość specjalny status jednego z uczestników projektu, co oznacza, że jest to opcja także dla innych państw. Tym samym uczyniono pierwszy krok ku Europie *à la carte*, co nie oznacza konieczności realizacji tej koncepcji, ale radykalnie odchodzi od założeń leżących u podstaw projektu Jacques’a Delorsa – każdy krok na drodze integracji stanowiłby nie tylko osiągnięcie założonego celu, lecz także czynnik dalszej koercji. Tym samym jeśli porównać projekt integracyjny – nieco ryzykownie – do wiru, który wciąga państwa ku przetransformowanej (w domyśle: lepszej) rzeczywistości, to właśnie okazało się, że zdeterminowany okręt może z niego uciec.

Najbardziej fundamentalne pytanie dotyczy konsekwencji przyjętego programu reform – czy akceptując propozycje Davida Camerona, Unia stanie się silniejsza i bardziej zdolna radzić sobie z wyzwaniem niepewnych czasów, czy wprost przeciwnie. Dalsze zróżnicowanie UE na skutek powszechnego stosowania klauzuli *opt-out* wzmocni tendencję do utrwalania podziałów na „lepszą” i „gorszą” Europę, przy czym rozumienie tych określeń może być skrajnie różne zależnie od państwa i orientacji politycznej. We Francji jako ta pierwsza może jawić się jeszcze mocniej zjednoczona Europa karolińska, w Polsce AD 2016 może to oznaczać przekonanie o wyższości tych nielicznych państw, które bronią duszy Europy przed zakusami liberalizmu i kosmopolityzmu (oraz wegetarianizmu³⁸). Podziały w ramach UE zawsze cieszą jej nieprzyjaciół – przewrotnie ma rację James Forsyth, który na łamach *The Spectator* stara się przekonać Brytyjczyków, że lepiej im będzie bez Unii. W artykule z połowy stycznia 2016 r. twierdzi, że rząd Davida Camerona przyjął strategię straszenia obywateli tak długo, aż zagłosują za pozostaniem w UE³⁹. W tak niestabilnym świecie coraz więcej wyborów dotyczy bezpieczeństwa, a ono dotyka kwestii egzystencjalnych.

³⁸ Autor nawiązuje tutaj do wypowiedzi ministra spraw zagranicznych RP Witolda Waszczykowskiego z dnia 3 stycznia 2016 r. dla niemieckiego tygodnika *Bild*, zob. np. <http://polska.newsweek.pl/witold-waszczykowski-wywiad-dla-bild-rowerzysci-i-wegetarianie,artykuly,376666,1.html>.

³⁹ „Project fear: How Cameron plans to scare us into staying in the EU”, 16 stycznia 2016 r., <http://www.spectator.co.uk/2016/01/scary-monsters-david-cameron-will-invoke-the-threat-of-jihadis-russia-and-crime-to-win-an-eu-invote/>.

Niestabilna sytuacja wokół i w samej UE w 2015 r. uświadamia fundamentalną prawdę, że żadne osiągnięcia, nawet uznane za niepodważalne i „naturalne”, nie są dane raz na zawsze. Swoboda przepływu osób w skali mikro, a zasadniczo kumulatywny charakter procesu integracyjnego w skali makro – zostały zakwestionowane. Aby uniknąć potencjalnie krytycznych wstrząsów, przywódcy europejscy w 2015 r. byli gotowi rezygnować z pewnych elementów do tej pory uznawanych za niezbywalną część politycznego i normatywnego *acquis*. Nie ma przy tym gwarancji, że poczynione koncesje wzmocnią UE. Istnieje realne niebezpieczeństwo, że mogą nasilić tendencje dezintegracyjne. Mamy zatem do czynienia z kryzysem egzystencjalnym, który – co szczególnie godne podkreślenia – wynika z podważenia zasad i wartości projektu od wewnątrz. Oznacza to, że w razie ewentualnego rozpadu UE w tej postaci, jaką znamy dzisiaj, przed liderami państw członkowskich stanie trudne zadanie znalezienia winnego.

THE EUROPEAN UNION: AN EXISTENTIAL CRISIS

The European Union has entered a new phase of the crisis, this time touching the very foundations of the integration process. The refugee crisis, caused by the EU's inability to agree on the best solution to control the inflows of migrants from the Middle East, made the Schengen area crumble. It is yet unclear whether one of the crucial achievements of European unity – free movement of persons, one of the bases for the single market – is only temporary under stress or whether the process of dismantling the Schengen zone has already begun. The EU's difficulties make David Cameron's political play more risky. How to persuade the Britons that the reformed organization has a future and that the United Kingdom should be a part of it? Being engaged in the internal game of survival makes active foreign policy a luxury that can be afforded in better times, yet the Union's political environment is growing unstable. There is a link between actively shaping it and coping with challenges inside.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, uchodźcy, kryzys, strefa Schengen, Wielka Brytania, geopolityka, kontrola granic, migracje, referendum