UNIWERSYTET WROCŁAWSKI
WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH
NAUKI O POLITYCE I ADMINISTRACJI

SYLWIA ZAWADZKA

ADAPTACJA POLITYCZNA NIEMIEC W KRYZYSACH UNII EUROPEJSKIEJ OD 2009 ROKU

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem naukowym
dr hab. prof. UWr Tadeusza Lebiody

Wrocław 2023

Spis treści

Wykaz najczęściej stosowanych skrótów……5
Wstęp ……..……7
I. Ramy teoretyczne ……26
1.1.Teoria adaptacji politycznej państwa……...26
1.1.1. Adaptacja jako proces polityczny……....26
1.1.2. Modele adaptacji politycznej……...31
1.1.3. Polityka zagraniczna jako zachowanie adaptacyjne……....38
1.2.Teoria ról w stosunkach międzynarodowych……...……....42
1.2.1. Teoria ról międzynarodowych – wybrane aspekty…….…..42
1.2.2. Wybrane typologie ról międzynarodowych państwa……..….48
1.2.3. Rola lidera w kontekście adaptacji politycznej……....51
1.3.Konceptualizacja pojęcia kryzysu i jego zastosowanie……...……57
1.3.1. Kryzys w naukach o polityce……...57
1.3.2. Kryzys jako katalizator zmian…….…64
1.3.2.1.Podejście adaptacyjne w teorii kryzysu ……....64
1.3.2.2.Państwo-lider jako element sterujący w środowisku zmian……..….67
1.4.Etapy zarządzania kryzysowego w ujęciu adaptacyjnym……69
1.4.1. Etap reakcji……..71
1.4.2. Etap stabilizacji…..……..73
II. Pozycja państwa członkowskiego w systemie politycznym UE – podejście międzyrządowe……74
2.1.Nowy intergovernmentalizm……...74
2.1.1. Założenia....……74
2.1.2. Pozycja państwa…….. ……..….80
2.1.3. Kryzysy UE ……...……..…83
2.1.3.1.Kryzys w strefie euro……86
2.1.3.2.Kryzys migracyjno-uchodźczy…….….88
2.2.Specyfika systemu politycznego UE po Traktacie z Lizbony……..…91
2.2.1. Ponadnarodowość i międzyrządowość ……..….91
2.2.2. Podział kompetencji……94
2.2.3. Międzyrządowe i ponadnarodowe procedury decyzyjne…….…96
2.3.Pozycja państwa w systemie UE…….….98

2.3.1. Płaszczyzna konstytucyjna……..……98
2.3.2. Płaszczyzna instytucjonalna……..……104
2.3.3. Znaczenie Niemiec w instytucjach UE……..……109
III. Priorytety polityki europejskiej rządów Niemiec od 2009 r……..…….....113
3.1.Determinanty wewnętrzne ……...…….....113
3.1.1. *Europapolitik* po zjednoczeniu Niemiec…….……..113
3.1.2. Polityka rządu CDU/CSU/FDP w latach 2009 – 2013……...119
3.1.3. Polityka rządu CDU/CSU/SPD w latach 2013 – 2017…….....121
3.1.4. Polityka rządu CDU/CSU/SPD w latach 2018 – 2021……..…....125
3.1.5. Role „deklarowane" RFN od 2009 r……..128
3.2.Determinanty zewnętrzne……..134
3.2.1. Budowanie koalicji – adaptacja do partnerów……...134
3.2.1.1.Sojusz z Francją……...134
3.2.1.2.Formaty minilateralne ……..……...138
3.2.2. Rola Niemiec w rozwoju wybranych obszarów polityki wewnętrznej UE…….142
3.2.2.1.Unia gospodarcza i walutowa……..142
3.2.2.2.Migracja i azyl…….…145
3.2.3. Role „narzucane" RFN od 2009 r…..……....149
3.2.3.1.Postrzeganie niemieckiej polityki europejskiej……...149
3.2.3.2.Perspektywa unijna……..……....156
3.3.Polityka europejska Niemiec w ujęciu teorii adaptacji politycznej……....159
3.3.1. Adaptacja polityczna w kontekście konceptualizacji polityki zagranicznej……..159
3.3.2. Wyznaczniki adaptacji w polityce europejskiej Niemiec……...162
IV. Adaptacja polityczna Niemiec w kryzysie w strefie euro……..……..167
4.1. Charakterystyka kryzysu ……...…….……167
4.1.1. Uwarunkowania …….……...167
4.1.2. Zdolności adaptacyjne Niemiec……....…….....174
4.1.2.1.Środowisko wewnętrzne……...……...174
4.1.2.2.Środowisko zewnętrzne……...……176
4.2.Polityka Niemiec w wymiarze adaptacyjnym……....178
4.2.1. Etap reakcji……178
4.2.2. Etap stabilizacji……..……..….189

4.3.Przywództwo jako wynik politycznej adaptacji ……...196
4.3.1. Kryterium roli międzynarodowej……..…196
4.3.2. Kryterium przedmiotowe i podmiotowe ……..……199
4.4.Polska w roli obserwatora działań adaptacyjnych RFN..……..201
4.4.1. Wymiar polityczny……201
4.4.2. Wymiar medialny……..205
V. Adaptacja polityczna Niemiec w kryzysie migracyjno-uchodźczym…….…….……210
5.1.Charakterystyka kryzysu …….……..…210
5.1.1. Uwarunkowania…….……...210
5.1.2. Zdolności adaptacyjne Niemiec …….…….…..214
5.1.2.1.Środowisko wewnętrzne……..…….……...214
5.1.2.2.Środowisko zewnętrzne……...……219
5.2.Polityka Niemiec w wymiarze adaptacyjnym……....222
5.2.1. Etap reakcji……....222
5.2.2. Etap stabilizacji…….....230
5.3.Przywództwo jako wynik politycznej adaptacji ……...235
5.3.1. Kryterium roli międzynarodowej……..…235
5.3.2. Kryterium przedmiotowe i podmiotowe……..……..…238
5.4.Polska w roli obserwatora-kontestatora działań adaptacyjnych RFN ……..241
5.4.1. Wymiar polityczny……241
5.4.2. Wymiar medialny ...……..244
Podsumowanie …….…...247
Bibliografia…….257

Wykaz najczęściej stosowanych skrótów:

AfD – Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*)

BAMF – Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*)

BRRD – Dyrektywa w sprawie naprawy, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Bank Recovery and Resolution Directive*)

CCA – Uzgodnienia dotyczące koordynacji działań w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych (*Crisis Coordination Arrangements*)

CDU – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*)

CEAS – Wspólny Europejski System Azylowy (*Common European Asylum System*)

COSI – Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security*)

CSU – Unia Chrześcijańsko-Społeczna (*Christlich-Soziale Union*)

DG ECHO – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (*European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*)

EASY – System wstępnej dystrybucji osób ubiegających się o azyl (*Erstverteilung Asylbegehrende*)

EBC – Europejski Bank Centralny (*European Central Bank*)

ECOFIN – Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (*Economic and Financial Affairs Council*)

EFSF – Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*)

EFSM – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*)

EMS – Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism*)

ESBC – Europejski System Banków Centralnych (*European System of Central Banks*)

Eurodac - Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców (*European Asylum Dactyloscopy Database*)

Europol – Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (*European Union Agency for Law Enforcement Cooperation*)

FDP – Wolna Partia Demokratyczna (*Freie Demokratische Partei Deutschlands*)

Frontex – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (*European Border and Coast Guard Agency*)

HAP SYRIA – Program pomocy humanitarnej dla uchodźców z Syrii (*Humanitarian admissions program for Syrian refugees*)

IOM – Międzynarodowa Organizacja ds. Imigracji (*International Organization for Migration*)

IPCR - Mechanizm reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (*Integrated Political Crisis Response Arrangements*)

JHA – Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (*Justice and Home Affairs Council*)

KE – Komisja Europejska (*European Commission*)

MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy (*International Monetary Fund*)

PE – Parlament Europejski (*European Parliament*)

PIIGS – Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania (*Portugal, Ireland, Italy, Greece, Spain*)

PiS – Prawo i Sprawiedliwość

PO – Platforma Obywatelska

PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe

PWBiS – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (*Area of Freedom, Security and Justice*)

RE – Rada Europejska (*European Council*)

RUE – Rada Unii Europejskiej (*Council of European Union*)

SP – Solidarna Polska

SRF – Jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Single Resolution Fund*)

SRM – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Single Resolution Mechanism*)

TFUE – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*Treaty on the Functioning of the European Union*)

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (*Court of Justice of the European Union*)

TUE – Traktat o Unii Europejskiej (*Treaty on European Union*)

UGW – Unia gospodarcza i walutowa (*Economic and Monetary Union*)

WPBiO – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Policy*)

WPZiB – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy*)

Wstęp

Unia Europejska w XXI w. systematycznie mierzy się ze zjawiskami kryzysowymi o charakterze wielowymiarowym, często występującymi równolegle. Ich konsekwencje nakładają się na siebie, stanowiąc zagrożenie dla funkcjonowania podstawowych struktur politycznych, gospodarczych, społecznych czy kulturowych państw członkowskich. Zjawisko nakładania się na siebie kryzysów i związanego z tym procesu przenikania się różnych rodzajów ryzyka można określić za E. Morin i A. Tooze mianem „polikryzysu"[1]. Eksperci definiując to pojęcie, podkreślają jednoczesność kryzysów i powiązania między nimi, które tworzą złożone interakcje i zwielokrotniają całkowity wpływ kryzysów[2]. Polikryzys związany jest z tzw. „megaryzykiem", do którego dochodzi w sytuacji dynamicznego łączenia się w określonym czasie różnych rodzajów ryzyka: ekonomicznego, finansowego, monetarnego, politycznego, geopolitycznego, kulturowego, klimatycznego, środowiskowego[3].

Kryzys sam w sobie może stanowić jednocześnie zagrożenie dla istniejącego porządku oraz aktualnej rzeczywistości politycznej, jak i szansę na wzmocnienie odporności systemu poprzez wprowadzenie odpowiednich narzędzi, które mogą być wykorzystane w kolejnych sytuacjach kryzysowych, gdy równowaga zostaje ponownie zachwiana. Równolegle do występujących od 2009 r. zjawisk kryzysowych, można zaobserwować rosnącą rolę państw, na których w sytuacjach zagrożenia spoczywa większa odpowiedzialność za ochronę podstawowych struktur politycznych, gospodarczych i społeczno-kulturowych. W myśl założeń paradygmatu realistycznego, wzmocniona rola państw jako głównych aktorów stosunków międzynarodowych może być obserwowalna w procesie decyzyjnym, kiedy kluczowe okazują się decyzje pojedynczych państw lub te podjęte na płaszczyźnie międzyrządowej.

Problematyka badawcza pracy koncentruje się na problemie adaptacji politycznej i roli Niemiec w wybranych kryzysach UE, które miały największy (jak dotąd) wpływ zarówno na

[1] Pojęcie polikryzysu zyskało popularność w XXI w. w warunkach zwiększonej częstotliwości występowania kryzysów. Szerzej: A. Tooze, *Crashed: How a decade of financial crisis changed the world*, Londyn 2018; A. Tooze, *Welcome to the world of the polycrisis*, „Financial Times", 28 Oktober; D. Henig, D. M. Knight, Polycrisis: Prompts for an emerging worldview, „Anthropology Today", nr 39(2), 2023, ss. 3-6. A. Tooze w wystąpieniu na ImpactCEE w 2023 r. podkreślił, że termin polikryzys został po raz pierwszy użyty przez E. Morina i wykorzystany przez J-C. Junckera w 2016 r. na opisanie sytuacji związanej z jednoczesnym występowaniem wielu kryzysów, w tym: kryzysu greckiego, agresją Rosji na Ukrainę w 2014 r., zapowiedzią Brexitu i kryzysu migracyjno-uchodźczego.

[2] E. Morin, A. B. Kern, *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millenium. Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences*, Cresskill, N.J: Hampton Press 1999; S. Janzwood, T. Homer-Dixon, *What Is a Global Polycrisis? And how is it different from a systemic risk?*, Cascade Institute, Kanada 2022.

[3] Szerzej: N. Roubini, *MegaThreats: Ten Dangerous Trends That Imperil Our Future, And How to Survive Them*, Boston 2022.

kształtowanie unijnego środowiska, jak i implementowanie nowych rozwiązań, których celem powinno być wzmocnienie odporności systemu UE: kryzys w strefie euro; kryzys migracyjno-uchodźczy. Wybór tych dwóch kryzysów jako porównawczego studium przypadku wynika z kilku kryteriów ważnych z perspektywy analizowanych w pracy problemów. Przede wszystkim były to kryzysy, które od 2009 r. w największym stopniu zachwiały wewnętrzną równowagą UE, o czym świadczą przytoczone w części głównej dane statystyczne. Po drugie, co istotniejsze dla celów pracy, w trakcie wskazanych kryzysów w największym stopniu zauważalny był wzrost znaczenia państw i mechanizmów międzyrządowych. Ponadto, wzrosła odpowiedzialność i zaangażowanie Niemiec (jako państwa o największej gospodarce w UE) na rzecz stabilizowania znaczącego środowiska, co wpłynęło na intensyfikację debat politycznych i naukowych na temat odgrywania przez to państwo roli lidera w UE[4]. W 2016 r. Minister Spraw Zagranicznych Niemiec F-W. Steinmeier w odpowiedzi na działania rządu w czasie kryzysu migracyjno-uchodźczego podkreślił, iż „Niemcy nie szukały swojej nowej roli na arenie międzynarodowej. Raczej wyłoniły się jako główny gracz, pozostający stabilnym, gdy świat wokół niego się zmieniał”[5]. Niniejsza praca podejmuje zatem próbę przedstawienia roli Niemiec w czasie kryzysu z 2015 r. jako wynikającej z odgrywanej w kryzysie z 2009 r. roli lidera chcącego utrzymać większą odpowiedzialność za wewnętrzną równowagę UE. Zestawienie w celach porównawczych obu kryzysów podejmowali w swojej pracy inni teoretycy, jednak ich badania nie uwzględniały perspektywy politycznej adaptacji jako procesu prowadzącego do uzyskania roli lidera[6].

Wartości dodanej pracy ma służyć także uwzględnienie polskiej perspektywy politycznej i medialnej w zakresie oceny działań adaptacyjnych rządu niemieckiego oraz roli Niemiec w UE w okresach kryzysów. Wybór polskiej perspektywy na dodatkowy aspekt badawczy wynika z przyjęcia w pracy koncepcji przywództwa *leader-followers* na wyjaśnienie procesów związanych z dochodzeniem do roli lidera w kontekście ram przywództwa kooperatywnego. Perspektywa Polski jako państwa członkowskiego popierającego lub kontestującego (w zależności od linii programowej rządu) politykę europejską Niemiec w

[4] J. Schild, *Leadership in Hard Times: Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis*, „German Politics & Society”, nr 31(1), 2013, ss. 24-47; E. Turhan, *Europe's Crises, Germany's Leadership and Turkey's Eu accession process*, CESifo Forum 2/2016.

[5] F.-W. Steinmeier, *Germany's New Global Role. Berlin Steps Up*, [w:] „Foreign Affairs”, lipiec/sierpień 2016, https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germany-s-new-global- role (dostęp z dn. 20.10.2022).

[6] Szerzej: P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory*, „Journal of Common Market Studies”, nr 56(1), 2018, ss. 178-196; F. Biermann, N. Guérin, S. Jagdhuber, B. Rittberger, M. Weiss, *Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation*, „Journal of European Public Policy”, nr 26(2), 2019, ss. 246-266.

czasie poszczególnych kryzysów ma wykazać zasadność twierdzenia o wymogach wzajemnego uznania oraz akceptacji roli lidera dla wzmacniania efektywności jej odgrywania. Analiza stanowiska wszystkich państw członkowskich wykracza poza ramy niniejszej pracy, a perspektywa polska postrzegania działań Niemiec ma stanowić jedynie element służący bardziej szczegółowemu wyjaśnieniu procesu dochodzenia do roli lidera w rezultacie podejmowanych (popieranych lub kontestowanych przez podmioty środowiska operacyjnego) działań adaptacyjnych. Ze względu na dostępność dokumentów, przemówień, zapisów stenograficznych oraz nagrań archiwalnych z posiedzeń Sejmu, autorka jest w stanie szczegółowo określić główne wyznaczniki perspektywy tego państwa członkowskiego. Co więcej, Polska od czasu przystąpienia do UE w 2004 r. była często określana jako lider nowych państw UE ze względu na swój potencjał ludnościowy i powierzchnię. Jest największym z grupy państw „nowej Unii"[7]. Ponadto, w 2017 r. została wskazana przez Komisję Europejską jako jeden z trzech krajów (obok Austrii i Węgier), które nie rozpoczęły procedury przyjmowania uchodźców w ramach mechanizmu relokacji[8]. Duże znaczenie dla takiej kontestacji wypracowanych rozwiązań negocjacyjnych miała zmiana władzy w 2015 r. Węgry, które z ramienia państw nowej Unii również sprzeciwiały się tym ustaleniom, były pod rządami V. Orbana od 2010 r., zatem czynnik zmiany rządowej odgrywał istotną rolę tylko w przypadku Polski, co stanowi istotne pole badawcze.

Kryzys w strefie euro jest rozumiany w niniejszej pracy jako kryzys zadłużeniowy w strefie euro, zapoczątkowany ujawnieniem faktycznego stanu gospodarki greckiej w 2009 r. W taki sposób kryzys w strefie euro definiują w swoich tekstach E. Cziomer[9] i G. Friedman[10] czy D. Rosati[11]. Wskazany kryzys był wydarzeniem przełomowym w kontekście postrzegania pozycji Niemiec przez inne państwa członkowskie oraz liderów instytucji unijnych. Kryzys potwierdził wiodącą rolę Niemiec w UE i uzależnienie państw najbardziej dotkniętych od pomocy finansowej i postulatów płynących z Berlina[12]. Zapoczątkował debatę na temat nowej

[7] Taki podział państw występuje nawet w debacie publicznej w UE, szerzej: Parlament Europejski, Pytanie poselskie, nr E-000858/2019, *Nierówne traktowanie państw tzw. starej i nowej Unii przy rozpatrywaniu spraw dotyczących przyznawania pomocy publicznej*, 2019.

[8] European Commission, Press release, 2.03.2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_348, dostęp z dn. 14.10.2021 r.

[9] E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013; E. Cziomer, *Rola Niemiec w przezwyciężaniu kryzysu zadłużenia oraz stabilizacji strefy euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 4, 2012, ss. 89-114.

[10] G. Friedman, *Germany's Role in Europe and the European Debt Crisis*, https://worldview.stratfor.com/article/germanys-role-europe-and-european-debt-crisis, dostęp z dn. 25.05.2021.

[11] D. Rosati, *Kryzys w strefie euro*, Wykład w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu, https://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Zarzadzanie_zeszyt/Zarz%202_2012%20podzielone/rosati.pdf, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

[12] E. Cziomer, *op. cit*., 2012, ss. 89-114.

roli Niemiec w stabilizowaniu strefy euro jako państwa o największym potencjale gospodarczym. Kryzys migracyjno-uchodźczy rozumiany jest jako wydarzenia z lat 2015 – 2016 związane z niekontrolowanym napływem bezprecedensowej liczby uchodźców i migrantów z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej[13].

Dolna cezura wyznaczona jest na 2009 r., kiedy to wszedł w życie Traktat z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) zmieniający pozycje samych państw członkowskich w systemie politycznym UE i kreujący *de iure* samą UE jako odrębną organizację międzynarodową o charakterze międzyrządowym, co wynika z Części V TFUE. Cezura ta jest istotna także ze względu na datę ujawnienia przez Grecję faktycznego stanu finansów publicznych. Niewyznaczenie górnej cezury jest celowe i związane z trudnością w określeniu daty zakończenia kryzysu migracyjno-uchodźczego i pośrednio związanego z nim kryzysu politycznego w UE. Proces implementacji reform UGW, jak i CEAS oraz polityki migracyjnej nie został jeszcze zakończony. Nadal, chociaż w mniejszym stopniu, obserwowalne są skutki obu kryzysów. Zmiany na niemieckiej scenie politycznej zapoczątkowane po wyborach w 2017 r. należy uznać za jedną z konsekwencji działań adaptacyjnych rządu A. Merkel w reakcji na kryzys z 2015 r. Rozprawa jest oparta na schemacie badań dynamicznych, które uwzględnić mają dynamikę kształtowania się roli Niemiec i politycznego modelu adaptacyjnego w różnych okresach, wyznaczanych poszczególnymi kryzysami.

Przybliżenie tematyki rozprawy wymaga zdefiniowania kluczowych pojęć, takich jak: adaptacja polityczna; kryzys; rola międzynarodowa. Adaptacja polityczna, zgodnie z zaprezentowaną w dysertacji definicją, to działania mające na celu zachowanie i ochronę struktur oraz cech państwa stanowiących o jego istocie[14]. Jest zatem zorientowane, zgodnie z perspektywą realistyczną, na interesach państwa. Bezpośrednimi uwarunkowaniami procesów adaptacyjnych są działania decydentów oraz charakter decyzji dotyczących poszczególnych wymiarów polityki zagranicznej (tutaj: polityki europejskiej – przyp.: S. Z.). Adaptacja polityczna zostaje zainicjowana w wymiarze międzynarodowym, gdy między państwami zachodzą mechanizmy wzajemnego wpływu, którym towarzyszą nieustanne zmiany w środowisku wewnętrznym (narodowym) i zewnętrznym (ponadnarodowym)[15]. Różna jest ich

[13] Określenie „kryzys migracyjno-uchodźczy" zostało także zastosowane w tekście: M. Stolarczyk, *Główne przyczyny i przejawy kryzysów w Unii Europejskiej oraz ich implikacje dla dalszego procesu integracji europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych", nr 8(44), 2016, ss. 11-44. Z kolei cezura 2015 – 2016 na wyznaczenie ram kulminacji kryzysu migracyjno-uchodźczego została wskazana w pracach: Ł. Łotocki, *Kryzys imigracyjny w 2015 roku a bezpieczeństwo wewnętrzne na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec*, „Migration Studies – Review of Polish Diaspora", nr 1(183), 2022, ss. 29-55; A. Potyrała, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015 – 2016*, „Przegląd Strategiczny", nr 9, 2016, ss. 295-313.
[14] J. N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, Londyn: Pinter i Nowy Jork: Nichols 1981, ss. 3-5.
[15] J. N. Rosenau, *Foreign Policy as Adaptive Behavior*, „Comparative Politics", nr 2(3), 1970, ss. 367.

skala, intensywność i tempo. Podmiot przystosowując się do określonych uwarunkowań operuje różnymi strategiami, które dopasowuje do zmian i własnych zdolności adaptacyjnych. Adaptacja państwa do środowiska w wymiarze regionalnym lub międzynarodowym uzależniona jest od jego potrzeb i możliwości oraz uwarunkowań i zdolności absorpcyjnych środowiska. Z kolei zmiany (szczególnie gwałtowne) zachodzące w środowisku zewnętrznym wymuszają zmianę zachowania adaptacyjnego poprzez przyjęcie innej strategii prowadzenia polityki zagranicznej lub podjęcie decyzji doraźnych, które mają być adekwatną reakcją na zmiany. Często zachowanie adaptacyjne państwa jest rezultatem oczekiwań środowiska zewnętrznego do przyjęcia większej odpowiedzialności za sytuacje w swoim otoczeniu. Dzieje się tak szczególnie wtedy, gdy państwo odgrywa kluczową rolę w systemie regionalnym (mocarstwo regionalne) lub globalnym (mocarstwo globalne). Na kształt polityki Niemiec wobec UE istotny wpływ miały kryzysy oraz ich implikacje. Wspomniany kryzys w strefie euro; kryzys migracyjno-uchodźczy, ale także pośrednio związany z nim kryzys integracji europejskiej, zmieniły nieodwracalnie środowisko funkcjonowania państw członkowskich i wymusiły adaptację do nowych uwarunkowań społeczno-kulturowych, gospodarczych i politycznych. W takiej sytuacji potrzebny jest lider, którego potencjał i związane z nim zdolności adaptacyjne mogą zagwarantować ponowną stabilizację.

Pojęcie kryzysu jako procesu nagłego załamania się istniejących dotychczas zasad można zdefiniować za pomocą trzech kluczowych czynników: zagrożenia, niepewności i pilności[16]. Wystąpienie sytuacji, którą charakteryzują te elementy wywołuje niepokój społeczeństwa i decydentów. Powstaje potrzeba poszukiwania określonego modelu strategicznego działania oraz szybkiej reakcji. W pracy przyjmuje się definicje roli Niemiec w wybranych kryzysach w ramach rezultatu przyjętego przez to państwo modelu adaptacyjnego. Analizie porównawczej poddaje się dwa kryzysy: kryzys w strefie euro oraz kryzys migracyjno-uchodźczy.

Unia gospodarczo-walutowa oraz polityka azylowa i migracyjna to dwa różne obszary kompetencyjne, dlatego wstępnym etapem procesu badawczego jest przeanalizowanie pozycji państwa członkowskiego w określonym obszarze działań UE. Podmiotem badań jest państwo członkowskie – Niemcy, które pomimo przyjętej w ramach prawa międzynarodowego zasady suwerennej równości oraz formalnej równości wobec traktatów UE, ma większy niż inne państwa wpływ i pozycję w systemie decyzyjnym UE. Jest również postrzegane jako lider organizacji przez państwa trzecie, ale także przez inne państwa członkowskie, które mają

[16] Szerzej: S. Milašinović, Ž. Kešetović, *Crisis and Crisis Management – a contribution to a conceptual & terminological delimitation*, „Megatrend Review", vol. 5(1), 2008.

mniejszy wpływ na decyzje podejmowane w UE, a retoryka rządzących kształtuje wśród opinii publicznej obraz Niemiec jako państwa o większym wpływie. Dlatego w celu uzupełnienia badań o ten kontekst percepcyjny, uwadze poddaje się analizę polskiej opinii politycznej i medialnej w zakresie oceny roli Niemiec w trakcie kryzysów.

Przedmiotem badań jest proces politycznego przystosowania roli państwa w sytuacjach kryzysowych (adaptacja polityczna), które wymagają zdefiniowania koordynacyjnych ram operacjonalizacji i wskazania podmiotów kluczowych dla przygotowania określonych rozwiązań mających na celu zminimalizowanie negatywnych konsekwencji kryzysu i stabilizowanie sytuacji wewnątrz UE.

Głównym celem badań jest wyjaśnienie i porównanie determinantów modelu adaptacji politycznej Niemiec do zmian zachodzących w UE w okresach dwóch kryzysów oraz wynikającej z tego procesu – roli międzynarodowej. UE postrzegana jest jako „znaczące środowisko" adaptacji, zatem istotne jest zdefiniowanie głównych determinant niemieckiej polityki europejskiej w kontekście zachowań adaptacyjnych. Aby cel ten został zrealizowany, badania opierają się na założeniach teorii adaptacji politycznej i teorii ról międzynarodowych, które przedstawione są w tym kontekście jako uzupełniające się, komplementarne ramy teoretyczne badań i jednocześnie narzędzia analizy. Wykorzystanie teorii adaptacji politycznej wymaga wyjaśnienia ogólnych priorytetów polityki europejskiej Niemiec już po zjednoczeniu, jednakże najważniejszym aspektem analizowanych działań adaptacyjnych są reakcje rządu RFN na sytuacje gwałtownych zmian zewnętrznych powodowanych kryzysem w strefie euro oraz kryzysem migracyjno-uchodźczym.

Pierwszym z celów szczegółowych, który ma wspomóc realizację celu nadrzędnego jest określenie znaczenia i pozycji państwa członkowskiego w systemie politycznym UE. Pozwala to zbadać pozycję Niemiec w określonych obszarach kompetencyjnych – polityce monetarnej i finansowej oraz polityce migracyjnej i azylowej. Jest to istotne przy analizie różnic i podobieństw kompetencyjnych państwa członkowskiego w poszczególnych kryzysach. Ważne przy tym jest również określenie stopnia w jakim mechanizmy rządowe i międzyrządowe przeważają nad wspólnotowymi w sytuacjach zagrożenia i gwałtownych zmian, które wymagają pilnej reakcji. Badania wpisują się w perspektywę nowego intergovernmentalizmu jako podejścia badawczego, które w większym stopniu akcentuje rolę procedur międzyrządowych i państw członkowskich.

Badania uwzględniają aspekt analizy roli państwa na płaszczyźnie *leader-followers*, co definiuje kolejny cel szczegółowy. Praca jest uzupełniona o polityczną i medialną perspektywę Polski w zakresie percepcji roli Niemiec w poszczególnych kryzysach (rola postrzegana

i oczekiwana/narzucana) oraz działań adaptacyjnych tego państwa. Celem szczegółowym jest także porównanie skuteczności procesu adaptacji do określonej roli w poszczególnych kryzysach przez pryzmat dopasowanych modeli adaptacyjnych, określających specyfikę działań rządu RFN.

Konceptualizacja tak sformułowanych celów wymaga określenia ram definicyjnych kluczowych pojęć; wskazania wymiaru czasowego badań; wyjaśnienia specyfiki poszczególnych kryzysów poddawanych analizie oraz zdefiniowania czynników, które zdeterminowały znaczenie i pozycję Niemiec w okresach poszczególnych kryzysów.

Praca podejmuje próbę odpowiedzi na sześć pytań badawczych, z których wynikają zmienne dla głównych hipotez badawczych. Są to następujące pytania: W jakim zakresie pozycja Niemiec odpowiada postanowieniom traktatowym dotyczącym pozycji państw członkowskich? (1); Jakie są przesłanki uznania europejskiego przywództwa Niemiec, widocznego zwłaszcza w okresach analizowanych kryzysów, za rezultat procesu adaptacji? (2); Jaki model adaptacji politycznej wdrożyły Niemcy w czasie kryzysu w strefie euro i jak przełożył się na odgrywaną i narzucaną rolę tego państwa? (3); Jaki model adaptacji politycznej wdrożyły Niemcy w czasie kryzysu migracyjno-uchodźczego i związanego z nim kryzysu politycznego i jak przełożył się na odgrywaną i narzucaną rolę tego państwa? (4); Jaką rolę w odniesieniu do przyjętej typologii ról międzynarodowych, odgrywają Niemcy w UE? (5); Jakie determinanty kształtują ocenę roli Niemiec w perspektywie (politycznej i medialnej) Polski w poszczególnych kryzysach? (6).

Badania opierają się na trzech kluczowych założeniach, które traktowane są jako hipotezy główne dysertacji. Weryfikacji każdej z tych hipotez ma pomóc odpowiedź na dwa kolejne z przytoczonych pytań badawczych. Zgodnie z pierwszą hipotezą, znaczenie i pozycja Niemiec w UE w okresach poszczególnych kryzysów związane były z procesem dostosowania politycznego do pełnienia przez to państwo roli lidera w rozwiązywaniu kryzysów, utrzymywaniu równowagi i stabilizowaniu sytuacji wewnątrz UE (1). Wsparciu weryfikacji tej hipotezy mają służyć próby odpowiedzi na dwa pierwsze ze wskazanych wcześniej pytań badawczych. Zgodnie z kolejną z zasadniczych hipotez, modele adaptacji politycznej Niemiec i ich skuteczność różniły się w zależności od danego kryzysu, co przekładało się na postrzeganie roli Niemiec (2). Zmienne tej hipotezy wynikają z trzeciego i czwartego pytania badawczego, na które autorka stara się znaleźć odpowiedź. Ponadto, Niemcy odgrywają

w czasach kryzysów („*ekstremistan*”[17]) syntetyczną rolę lidera *ekstremis*[18] znaczącego środowiska (3). Odpowiedzi na dwa ostatnie z przytoczonych pytań badawczych mają pomóc w weryfikacji tej hipotezy.

W celu zwiększenia przejrzystości kolejnych etapów procesu badawczego wypracowano kilka hipotez pomocniczych, które mają wspierać weryfikację głównych. Adaptacja polityczna do roli lidera była skuteczna w przypadku kryzysu w strefie euro, natomiast nie była skuteczna w przypadku kryzysu migracyjno-uchodźczego, gdyż przyjęte rozwiązania adaptacyjne doprowadziły do istotnych zmian wewnętrznych (4). Kolejną hipotezą szczegółową, której zasadność weryfikuje się w niniejszej pracy jest założenie, zgodnie z którym Niemcy nie mają narzędzi politycznych do samodzielnego przewodzenia, a podstawą ich roli jest zarządzanie i koordynacja, a nie dominacja i hegemonia (5). Ponadto, Niemcy mogą być postrzegane jako polityczny homeostat systemu UE utrzymujący jego wewnętrzną równowagę, czyli element sterujący w podsystemie regionalnym rozumianym jako znaczące środowisko adaptacji (6). Jedną z hipotez, której słuszność również została poddana weryfikacji, było założenie, że w sytuacjach kryzysowych większy wpływ przypisuje się rozwiązaniom państwowym i międzyrządowym, a znacznie mniejszą – ponadnarodowym (7). W podejściu polskiego rządu, a także przekazach medialnych polskich ośrodków funkcjonuje niejednorodny obraz zachowań adaptacyjnych Niemiec. Z jednej strony Niemcy to państwo napędzające proces integracji, którego potencjał może być wykorzystany do przezwyciężenia kryzysów. Inna perspektywa mówi o hegemonii państwa realizującego swoje interesy narodowe kosztem dobra wspólnego i uzależnieniu innych państw od jego politycznej woli. Zagrożenie jakie może być spowodowane takim układem określane jest mianem „Europy wielu prędkości” i związane jest z pogłębieniem się podziałów w Unii, czyli kryzysem politycznym. W związku z tym w badaniach przyjmuje się jeszcze jedną szczegółową hipotezę, zgodnie z którą Polska jako państwo „nowej Unii” reprezentowało obydwa podejścia, gdyż perspektywa zróżnicowana była w zależności od panującego rządu (dychotomiczne ujęcie perspektywy) (8).

Praca przedstawia wyniki badań jakościowych. Główną metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda komparatystyczna opierająca się na porównaniu modeli adaptacji politycznej Niemiec w dwóch kryzysach: kryzysie w strefie euro i kryzysie migracyjno-

[17] Takim pojęciem na określenie występowania rzadkich zjawisk kryzysowych, które zrywają z dotychczasową, znaną rzeczywistością posługiwali się m.in. K. Żurek, N. Taleb i W. Wójcicki, szerzej: W. Wójcicki, *Crisis aspects of the COVID-19 pandemic in the social sphere and, secondarily, in economic one*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne”, nr 15(1), 2022, ss. 74-89.

[18] Takim określeniem lidera w sytuacji kryzysu posługuje się T. A. Kolditz, szerzej: T. A. Kolditz, *In extremis leadership: Leading as if your life depended on it*, San Francisco 2007.

uchodźczym, określonych jako kryzysy transgraniczne UE. W pracy wykorzystuje się także dwie metody uzupełniające: metodę instytucjonalno-prawną, która pozwala określić zdolności Niemiec do adaptacji w różnych kontekstach i różnych obszarach kompetencyjnych oraz metodę analizy zawartości mediów dla porównania percepcji działań Niemiec w polskiej przestrzeni medialnej w czasie poszczególnych kryzysów. W badaniach dokumentów i danych zastanych wykorzystuje się technikę analizy treści, która polega na selektywnym kodowaniu dokumentów pod kątem: określenia pozycji państwa członkowskiego w systemie politycznym UE; priorytetów polityki europejskiej Niemiec, z których wynikają wyznaczniki politycznej adaptacji; roli deklarowanej przez przedstawicieli rządu Niemiec; działań reakcyjnych i stabilizacyjnych podejmowanych przez Niemcy w trakcie kryzysów.

W badaniach dokonuje się analizy aktów prawnych, dokumentów instytucji rządowych i unijnych; stenogramów z posiedzeń Bundestagu i Sejmu RP oraz oficjalnych oświadczeń i przemówień przedstawicieli władz Niemiec, UE i Polski. Analiza obejmuje zarówno wybrane treści: traktatowe (prawo pierwotne UE – odpowiednie zapisy *Traktatu o Unii Europejskiej* i *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*); konstytucyjne (*Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*); ustawowe (Federalna Ustawa o pobycie - *Gesetz über den Aufenthalt* oraz Federalna Ustawa o azylu - *Asylgesetz*); jak i treści porozumień międzyrządowych (*Deklaracja z Mesebergu*; *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*); umów koalicyjnych rządu RFN (umowy koalicyjne z lat: 2009; 2013; 2018); Białych Ksiąg RFN; wybranych przemówień A. Merkel; dokumentów instytucji unijnych (Komunikaty, Konkluzje, Decyzje i Rozporządzenia); Oświadczeń szefów państw strefy euro; Konwencji (*Konwencja dotycząca Statusu Uchodźców*); statystyk dostępnych w bazach Banku Światowego, Eurostatu, Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców.

W materiale badawczym autorka uwzględnia również dokumenty polskich instytucji rządowych, które przedstawiają stanowisko polskich władz i kluczowych polityków w kontekście oceny roli i podejścia adaptacyjnego Niemiec w poszczególnych kryzysach. Są to przede wszystkim: *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016*; *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*; wybrane przemówienia przedstawicieli rządu RP i zapisy z posiedzeń Sejmu. Pozwala to zdefiniować stanowisko Polski w kontekście określenia roli oczekiwanej i/lub narzucanej. Dokumenty niemieckich instytucji rządowych przedstawiają stanowisko władz RFN wobec poszczególnych kryzysów i działania służące ich rozwiązaniu. Dokumenty instytucji unijnych definiują procedury i rozwiązania przyjęte w celu stabilizowania sytuacji w czasie kryzysu, co miało pozwolić na określenie stopnia wpływu Niemiec na proces decyzyjny poprzez porównanie niemieckich postulatów z faktycznie

implementowanymi narzędziami walki z kryzysem. Zastosowanie tej metody pozwala na weryfikację hipotez i sformułowanie odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące przyjętych przez Niemcy ram działań wobec określonych kryzysów i ich wpływu na przyjęte na poziomie UE działania. Tym samym weryfikacji poddaje się po pierwsze model prowadzonej przez Niemcy polityki adaptacyjnej, pod kątem jego skuteczności, a po drugie odgrywana rola.

Porównanie modeli adaptacyjnych wymaga wykorzystania metody komparatystycznej, która jest traktowana jako główna metoda badawcza. Wykorzystanie metody porównawczej ma pozwolić na potwierdzenie lub falsyfikację kluczowych hipotez badawczych dotyczących określenia roli i modelu adaptacji politycznej Niemiec w stosunku do każdego kryzysu z osobna. Pozwala także wskazać czy podejście adaptacyjne do roli lidera we wskazanych kryzysach było skuteczne. Metoda ta ma również porównać typ roli międzynarodowej państwa w każdym kryzysie oraz wskazać na różnice i zbieżności w postrzeganiu tej roli przez same Niemcy, jak i państwo członkowskie należące do bloku państw tzw. „nowej Unii". To pozwala z kolei zdefiniować rolę odgrywaną oraz rolę narzucaną w nawiązaniu do podziału K. Holstiego. Zastosowanie tej metody jest również uzasadnione w kontekście próby zbadania pozycji państwa członkowskiego w systemie politycznym UE w poszczególnych obszarach kompetencyjnych, istotnych z perspektywy badanych kryzysów i zderzenia jej z faktyczną siłą oddziaływania Niemiec.

Przyjęte ramy metody porównawczej uwzględniają wymiar luki. Niemcy jako mocarstwo o największym potencjale gospodarczym w UE odgrywają kluczową rolę w wymiarze reagowania na kryzysy europejskie, uzyskując jednocześnie korzyści w przestrzeni globalnej. Znaczenie potencjału Niemiec w tym aspekcie jest niezmienne – zmianie ulega natomiast podejście państw mniejszych/słabszych, które definiują nie sam potencjał, ale sposób jego wykorzystania. Analiza porównawcza opiera się na metodzie zgody, ze względu na duże zróżnicowanie specyfiki kryzysów. Wskazane w dysertacji studia przypadków są odrębnymi zjawiskami, które różnią się w wymiarze politycznym, społecznym i gospodarczym. Inne były również sposoby rozwiązywania tych sytuacji kryzysowych. Zmianie ulegał także wizerunek RFN w polskiej debacie publicznej. Analizowane przypadki są podobne pod względem wymiaru terytorialnego (analizie poddane są kryzysy UE, a zatem środowiskiem adaptacji politycznej roli Niemiec jest UE); braku odpowiednich narzędzi wspólnotowych w momencie wystąpienia kryzysów; przywódczego podejścia adaptacyjnego Niemiec w kontekście prób rozwiązania kryzysów. Kryzysy są również postrzegane przez pryzmat podobieństw w kontekście definiowania ich jako sytuacje dużych i gwałtownych zmian, które warunkują potrzebę pilnej reakcji i wdrożenia mechanizmów doraźnych. Komparatystyka zachodzi na

dwóch poziomach analizy. Pierwszy, uwzględniający różne uwarunkowania społeczno-polityczne określonych kryzysów i specyfikę reakcji (przystosowania politycznego) Niemiec oraz drugi związany z dychotomicznym ujęciem perspektywy Polski.

Rola polskich mediów w kreowaniu wizerunku Niemiec i A. Merkel w czasie kryzysu w strefie euro i kryzysu migracyjno-uchodźczego jest analizowana z wykorzystaniem metodologii jakościowej analizy treści wybranej liczby artykułów prasowych. Analizie poddano zawartości wybranych artykułów dostępnych w internetowych bazach archiwalnych polskich wysokonakładowych czasopism, zróżnicowanych pod względem profilu ideowo-programowego. Analizie poddane zostały zawartości wybranych artykułów „Gazety Wyborczej", „Rzeczpospolitej", „Newsweek'a"[19]. Artykuły powiązane z pierwszym z analizowanych kryzysów były wyszukiwane za pomocą słowa kluczowego: „kryzys euro", opublikowane w okresach od października 2009 r. do października 2013 r. (pierwsze fazy etapu stabilizacji). Analizie poddano tylko te artykuły, które dotyczyły postrzegania przez wybrane ośrodki medialne roli Niemiec i samej kanclerz A. Merkel w kryzysie[20]. Tym samym zakodowano: 6 artykułów „Gazety Wyborczej"; 6 artykułów „Rzeczpospolitej" i 6 artykułów „Newsweek Polska", dostępnych w bazach archiwalnych serwisów internetowych wspomnianych ośrodków medialnych. Aby badany materiał w przypadku kryzysu migracyjno-uchodźczego był porównywalny do tego z okresu kryzysu w strefie euro, zastosowano taki sam klucz doboru artykułów. Artykuły były wyszukiwane za pomocą słów kluczowych: „kryzys uchodźczy"; „kryzys migracyjny". Materiał badawczy wyselekcjonowano spośród artykułów opublikowanych w okresie od maja 2015 r. do końca 2017 r. Analizie, podobnie jak w rozdziale poprzednim, poddano artykuły, które dotyczyły wpływu poszczególnych państw członkowskich i ich przywódców na zarządzanie kryzysem. Tym samym zakodowano: 6 artykułów „Gazety Wyborczej"; 6 artykułów „Rzeczpospolitej" i 6 artykułów „Newsweek Polska". Podobnie jak w przypadku kryzysu w strefie euro, na uwagę zasługuje szczególne pozycjonowanie Niemiec i A. Merkel w centrum debaty nad przywództwem w kryzysie[21].

Kształtowanie się określonej roli państwa członkowskiego jest traktowane w badaniach jako efekt procesu politycznej adaptacji do zmian wywołanych kryzysami w „znaczącym

[19] W celu uzyskania najbardziej wiarygodnych danych, czasopisma zostały dobrane pod kątem zarówno ich popularności, jak i profili ideowo-programowych, które ze względu na cel badań musiały być żróżnicowane: Gazeta Wyborcza – profil centro-liberalny; Rzeczpospolita – profil konserwatywno-liberalny; Newsweek – profil liberalny; szerzej: *Najbardziej opiniotwórcze polskie media w czerwcu 2015 roku*, Instytut Monitorowania Mediów https://www.press.pl/attachments/contents/40491/d63675458bb7f0fdebfdf1c07b07df04.pdf, dostęp z dn. 20.11.2022 r.

[20] Kody, które zastosowano w analizie zawartości mediów: rola Niemiec, rola A. Merkel.

[21] Kody, które zastosowano w analizie zawartości mediów: rola Niemiec, rola A. Merkel.

środowisku adaptacyjnym”[22] – Unii Europejskiej jako całości oraz w przypadku kryzysu z 2009 r. UE oraz strefy euro jako jej podsystemu. Aby wyjaśnić fenomen pozycji i znaczenia Niemiec w tym środowisku wykorzystuje się perspektywę badawczą nowego intergovernmentalizmu w ramach paradygmatu realistycznego. W celu zbadania procesu politycznej adaptacji do określonej roli autorka wykorzystuje dwie kluczowe, uzupełniające się wzajemnie teorie: adaptacji politycznej oraz teorii ról społecznych, które stanowią w niniejszej pracy podstawę badania roli międzynarodowej państwa.

Teorię adaptacji politycznej rozumianej jako polityczne dostosowanie do kryzysów (gwałtownych zmian zaburzających równowagę znaczącego środowiska) autorka przedstawia przede wszystkim na podstawie opracowań teorii Z. J. Pietrasia i J. Rosenau. Definiuje przy tym modele adaptacji politycznej; podstawy traktowania polityki europejskiej jako zachowania adaptacyjnego, a także podstawy teorii ról międzynarodowych w tym ich typologię, uwzględniającą podział K. Holstiego i Z. J. Pietrasia. Szczególna uwaga jest skoncentrowana na perspektywie polskiej. Praca opisuje podział na role deklarowane i odgrywane (perspektywa Niemiec) oraz role oczekiwane i/lub narzucane przez otoczenie (perspektywa Polski). Uwzględniona jest także konceptualizacja zjawiska kryzysu w naukach o polityce w wymiarze w jakim jest to merytorycznie adekwatne do realizacji celów pracy doktorskiej.

Zarysowane ramy teoretyczne stanowią wprowadzenie do rozważań nad rolą Niemiec w kryzysie strefy euro i kryzysie migracyjno-uchodźczym. W kontekście każdego z tych kryzysów autorka określa konkretny model adaptacji i definiuje także jego zalety i wady. Z kolei kształtowanie się roli (również zdefiniowanej roli lidera regionalnego) Niemiec rozpatruje w kontekście wyniku procesu adaptacji politycznej.

Rola Niemiec w UE jest elementem politycznej rzeczywistości, na którą składa się szereg zjawisk i procesów politycznych oraz wielopoziomowych mechanizmów o charakterze narodowym, międzyrządowym i ponadnarodowym. Kształtowanie się szczególnej pozycji państwa w strukturach wielostronnej współpracy, należy traktować jako rezultat długotrwałego procesu związanego z adaptacją do zmian, począwszy od tych wewnętrznych zapoczątkowanych zjednoczeniem Niemiec w 1990 r., poprzez emancypację na arenie międzynarodowej i przystosowanie się do zmian środowiska zewnętrznego w wyniku postępu integracyjnego i rozwoju Wspólnot Europejskich. Kryzysy, które wielokrotnie zagroziły jedności Unii i równowadze znaczącego środowiska, jednocześnie stanowiły katalizator zmian, który napędzał rozwój gospodarczy, instytucjonalny i społeczny w UE. Zarządzanie tymi

[22] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, ss. 365-369.

zmianami to efekt politycznego dostosowania. Od jego skuteczności zależy pozycja adaptującego się podmiotu.

Pojęcie adaptacji najczęściej jest analizowane w kontekście procesów przyrodniczych i socjologiczno-psychologicznych w odniesieniu do mechanizmu przystosowania się określonego organizmu do warunków środowiska w jakim funkcjonuje[23]. Tym samym eksperci właściwych dyscyplin badają tempo, efektywność i skuteczność takiej adaptacji; strategie behawioralne oraz zmiany, do których organizm musiał się przystosować, jak i te, które doprowadziły do zmiany jego roli i pozycji w ekosystemie. Koncepcja adaptacji może również zostać zastosowana do analizy procesów politycznych, przede wszystkim w ramach tworzenia przez ośrodki decyzyjne konkretnych strategii polityki zagranicznej[24].

Zastosowanie takiego podejścia wymaga zbudowania ram analitycznych problemu, wyjaśnienia teorii oraz weryfikacji hipotez za pomocą określonych metod. Perspektywa adaptacyjna w rozprawie zostaje sprowadzona do zbadania pewnego wycinka rzeczywistości politycznej, odnoszącej się do polityki europejskiej Niemiec oraz roli tego państwa w UE w sytuacji gwałtownych zmian warunkowanych kryzysami. Działania państwa niemieckiego podejmowane w odpowiedzi na poszczególne kryzysy były przykładem zastosowania w praktyce teorii adaptacji politycznej.

W myśl teorii adaptacji politycznej, decyzje w sferze polityki zagranicznej mogą być postrzegane jako skuteczne zachowania adaptacyjne, jeżeli stanowią właściwą i adekwatną reakcję na zmiany w otoczeniu zewnętrznym państwa i wspierają tym samym utrzymanie jego podstawowych struktur w dopuszczalnych granicach, a te z kolei wyznaczane są przez społeczeństwo i decydentów (elitę polityczną)[25]. Jeżeli zmiany zachodzące w państwie i otoczeniu są minimalne, wówczas decyzje polityczne zorientowane są na minimalny stopień przystosowania z wykorzystaniem dostępnych narzędzi bieżącej polityki. W sytuacji, gdy w środowisku wewnętrznym państwa lub/i jego otoczeniu zachodzą gwałtowne zmiany (wywołane np. określonym kryzysem), stanowiąc potencjalne zagrożenie dla podstawowych struktur społecznych, gospodarczych, politycznych, wówczas również prowadzona polityka wewnętrzna i/lub zagraniczna ulega tymczasowej zmianie, gdyż dotychczasowe procedury mogą okazać się niewystarczające, a ich kontynuacja oznaczałaby w praktyce bierność decydentów. Zasadniczą kwestią do rozstrzygnięcia jest stopień wpływu państwa na

[23] Szerzej: A. Jakubowicz, *L'adaptation psychologique*, [w:] *Encyclopaedia Universalis*, Paryż 2002; A. Taché, *L'adaptation: un concept sociologique systémique*, Harmattan, Paryż 2003.
[24] Szerzej: J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970.
[25] *Ibidem*.

kształtowanie środowiska zewnętrznego i wzmacnianie równowagi poprzez stymulowanie jego zmian. Należy jednocześnie pamiętać, iż przywrócenie *status quo* w środowisku często nie jest pożądane, szczególnie jeśli istniejące w jego ramach mechanizmy okazały się nieskuteczne w sytuacji wystąpienia kryzysu. Wówczas pożądanym efektem adaptacji jest wzmocnienie odporności struktur poprzez wprowadzenie jakościowych i trwałych zmian.

Uzupełnieniem teorii adaptacji politycznej w kontekście wyjaśnienia zagadnienia przywództwa konceptualizowanego w kategorii procesu jest teoria ról międzynarodowych, ukształtowana na założeniach teorii ról społecznych[26]. Przywództwo rozumiane jako przewodzenie, rozpatrywane w ramach tej złożonej perspektywy teoretycznej, musi uwzględniać interakcję między liderem (elementem sterującym) a jego „obserwującymi" (*followers*) (obserwatorami aktywnymi, popierającymi lub kontestującymi działania). Postrzeganie rzeczywistości stosunków międzynarodowych przez pryzmat założeń politycznego realizmu, pozwala na ograniczenie ram teorii ról do państwa jako kluczowego aktora, który przyjmując rolę lidera stara się przewodzić grupie, kierując jej działaniami w celu podjęcia wspólnych decyzji; wypracowania wspólnych celów i uzyskania satysfakcjonujących wyników. Przywództwo nie jest zatem identyfikowane z dominacją, mocarstwowością, hegemonią, ale ze zdolnością zarządzania zmianami i koordynowania wspólnych działań, zgodnie z priorytetami utrzymania równowagi i spójności określonych struktur współpracy. Warunkiem przywództwa kooperatywnego jakie jest przedmiotem badań ma być: przewodnictwo; skuteczność wpływania na innych uczestników systemu przez wykorzystanie narzędzi deliberacji i międzyrządowych negocjacji oraz umiejętność tworzenia silnych i trwałych koalicji.

W rozdziale drugim autorka analizuje pozycję państwa członkowskiego w systemie politycznym UE, opierając się na teorii nowego intergovernmentalizmu C. J. Bickertona, D. Hodsona i U. Puettera[27]. Podejście to pozwala na wyróżnienie klarownych aspektów operacjonalizacji w odniesieniu do badania polityk europejskich państw członkowskich ze szczególnym uwzględnieniem szczególnej roli państw. Neo- i postfunkcjonaliści kwestionują

[26] Szerzej: K. Holsti, *National Role Conception In the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly", nr 14(3), 1970, ss. 233–309; C. W. Backman, *Role Theory ad International Relations: A Commentary and Extension*, „International Studies Quarterly", nr 14/3, 1970, ss. 310–319; J. N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, Pinter, Londyn i Nichols, Nowy Jork 1981. Istnieje również teoria ról organizacji międzynarodowych autorstwa C. Archera (*International Organizations*, 3rd edn., Routledge, London 2001), jednak ze względu na przyjęty w pracy paradygmat realistyczny stanowiący o wiodącej roli państw w stosunkach międzynarodowych, uwaga została skoncentrowana na wykorzystaniu teorii ról społecznych do analizowania ról międzynarodowych państwa.

[27] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies" nr 53(4), 2015, ss. 703-722.

możliwość zastosowania teoretyzowania międzyrządowego, głównie przewagi negocjacji państw członkowskich opartych na interesach krajowych oraz ogólny ograniczony wpływ podmiotów ponadnarodowych. Nowy intergovernmentalizm daje podstawy teoretyczne dla analizy wpływu państw oraz instytucji międzyrządowych i ograniczania czynnika ponadnarodowego w zarządzaniu kryzysami, a także pozwala zaobserwować różnice w układzie sił między państwami członkowskimi a instytucjami. Nowy intergovernmentalizm podkreśla także brak konieczności przekazywania kompetencji na poziom supranarodowy oraz tzw. „państwowość członkowską", czyli za L. Kwiecińskim „formę państwa, w której jego władza i wpływ zależne są od charakteru i zakresu uczestnictwa państwa i jego aktorów niepaństwowych w transnarodowych sieciach"[28]. Państwowość członkowska wskazuje, że to właśnie państwa członkowskie za pośrednictwem rządów definiują agendę działań, która w następstwie umożliwia włączanie się podmiotów niepaństwowych[29].

Niemcy, po zjednoczeniu zainicjowały proces uczenia się przywództwa[30]. Występujące od 2009 r. kryzysy były przykładami zewnętrznych katalizatorów procesu uczenia się przywódczej roli poprzez polityczne przystosowanie do zmian. Niemcy jako państwo członkowskie z największą gospodarką opierają koncepcję własnej roli w UE na przewodzeniu i koordynowaniu współpracy, co było szczególnie widoczne w okresach zagrożenia[31]. Niemcy w sytuacjach kryzysowych wykazują znacznie większą niż inne państwa członkowskie gotowość do przyjęcia odpowiedzialności za działania podejmowane na poziomie UE. Szczególnie w zakresie wytyczania kierunków zmian i postulowania rozwiązań, które mogłyby uzyskać legitymację ogólnoeuropejskich. Przywództwo Niemiec nie ma charakteru formalnego, ze względu na równość wszystkich państw wobec traktatów. Nie należy również traktować tej roli jako przywileju gwarantującego niezbywalny status w UE. Wskazane – nieformalne praktyki przywództwa opierają się na akceptowalnych wzorcach krzyżowania się obciążenia pomiędzy państwami członkowskimi. Coraz większa odpowiedzialność, głównie finansowa i decyzyjna spoczywa na takich państwach jak Niemcy i Francja.

W perspektywie przyjętych ram teoretycznych, przywództwo nie jest atrybutem władzy, ale rolą, której nie przypisuje się podmiotom wyłącznie na podstawie ich siły czy dominacji. Przywództwo wynika także z interakcji między różnymi aktorami i możliwości wywierania

[28] L. Kwieciński, W kierunku nowej polityki przemysłowej Unii Europejskiej. Rola mechanizmu IPCEI, „Horyzonty Polityki", nr 13(42), s. 119.
[29] Wynika to z uprawnień traktatowych (formalnych) oraz pozataktatowych (nieformalnych), *Ibidem*, s. 120.
[30] Szerzej: L. Aggestam, A. Hyde-Price, *Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy*, „German Politics", nr 29(1), 2019, ss. 8-24.
[31] *Ibidem*.

wpływu. Przedmiotem badań jest zatem relacyjna, interaktywna i dynamiczna perspektywa przywództwa. Proces uczenia się odgrywania określonej roli w strukturach współpracy jest często uruchamiany w sytuacjach nowych i nieprzewidzianych, kiedy brakuje odpowiednich narzędzi reagowania. Wówczas rola jest efektem politycznego przystosowania. Miernikami ewoluującej roli Niemiec w UE były następujące po sobie kryzysy, które wymagały znalezienia nowych narzędzi. Był to jednak proces interaktywny, a nie przejaw jednostronnej hegemonii.

Proces uczenia się roli przez Niemcy w trakcie kryzysu finansowego obejmuje dwa etapy adaptacji: etap bezpośredniej pomocy finansowej dla Grecji oraz etap stabilizacji strefy euro poprzez postulowanie ustanowienia prawnych regulacji i wzmocnienie dyscypliny finansowej. Można je zdefiniować jako etapy reakcji i stabilizacji. Przez zachowanie adaptacyjne, które jest źródłem uczenia się roli, rozumie się reakcję Niemiec na zaistnienie kryzysu oraz próbę jego przezwyciężenia zainicjowaniem określonego rozwiązania. Wzmocnienie pozycji tego państwa w UE – uznaje się nie za przejaw postawy hegemona, ale efekt złożonego procesu adaptacyjnego, którego celem było odegranie określonej – wiodącej roli. Podobny mechanizm, tym razem podtrzymania roli przywódczej był wykorzystany w trakcie kryzysu migracyjno-uchodźczego jednak nie ze spodziewanym skutkiem. Początkowo polityka migracyjna UE nie była istotną determinantą niemieckiej polityki europejskiej. Zmieniło się to po 2015 r. w wyniku gwałtownych dostosowań do nowej sytuacji kryzysowej. Polityka wobec uchodźców stała się priorytetem politycznym Niemiec, przede wszystkim w zakresie postulowanego ogólnoeuropejskiego rozwiązania. Reakcja na kryzys jest symbolem polityki europejskiej opartej na zaangażowaniu i wartościach, którymi kierowały się Niemcy przyjmując już nie tylko europejską, ale międzynarodową odpowiedzialność za pomoc uchodźcom. Kontrowersyjna natomiast byłaby konkluzja, iż Niemcy utrzymały rolę lidera, który odpowiada za utrzymanie wewnątrzsystemowej równowagi. W tej sytuacji, daleko idące implikacje międzynarodowe doprowadziły do zaostrzenia relacji między państwami członkowskimi i pogłębiły kryzys polityczny. W tym wypadku Niemcy nie odegrały roli podmiotu utrzymującego równowagę. Jak widać teoria adaptacji politycznej oraz teoria ról społecznych, a także wykorzystane metody analizy komparatystycznej oraz studium przypadku stanowią ważne narzędzia teoretyczno-metodologiczne, jednak ich skuteczność uzależniona jest od zrozumienia oraz szczegółowej analizy pozycji państw w UE. Badania przedstawione w części teoretycznej i badawczej pracy doktorskiej, pozwalają w tym kontekście na zdefiniowanie modelu zachowań adaptacyjnych w sytuacji kryzysowej i określenie na jego podstawie statusu roli Niemiec.

Badania na temat przywództwa lub przywódczej roli Niemiec w UE opierały się dotychczas przede wszystkim na miernikach ekonomicznej potęgi tego państwa oraz historycznym udziale w kształtowaniu zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych[32]. Badania dotyczące prób mierzenia potęgi i wyjaśnienia pozycji Niemiec opierają się w dużym stopniu przede wszystkim na definiowaniu jej w kategoriach hegemonii i dominacji gospodarczej[33].

Istnieje wyraźna luka w dyskursie naukowym w zakresie traktowania adaptacji politycznej jako podejścia badawczego oraz wykorzystania go do praktycznej analizy procesów i zjawisk występujących w stosunkach międzynarodowych w korelacji z mechanizmami międzyrządowymi. Badania podjęte w dysertacji stanowią próbę przeniesienia perspektywy adaptacyjnej na politykę europejską Niemiec jako jednego z kluczowych wymiarów polityki zagranicznej. Natomiast działania rządu w odniesieniu do prób rozwiązania kryzysów, zgodnie z przyjętym założeniem, traktuje się jako efekt i główny przejaw adaptacji politycznej. W stopniu niewystarczającym dla wyjaśnienia fenomenu roli Niemiec nakreślono w istniejącej literaturze przedmiotu aspekty teoretyczne procesów związanych z dochodzeniem do pozycji lidera – procesem uczenia się przywództwa w wyniku dostosowania politycznego do sytuacji kryzysowych. W polskim dorobku naukowym brakuje dogłębnej analizy w kontekście teorii ról międzynarodowych i teorii adaptacji politycznej, które stanowić mogą użyteczne ramy dla stworzenia teoretycznego modelu odgrywania określonej roli w sytuacji kryzysu. Tym samym zaobserwować można (nie tylko na gruncie polskiej nauki) zasadniczą lukę poznawczą, która uniemożliwia otrzymanie pełnego obrazu roli jaką odegrały Niemcy we wskazanych kryzysach oraz rozpatrywanie tego zjawiska w kategorii dynamicznego procesu, wynikającego z politycznego dostosowania.

Wybranie określonych ram teoretycznych pozwala na zbadanie polityki Niemiec wobec określonych kryzysów w ujęciu modelu adaptacyjnego i porównanie go w odniesieniu do każdego kryzysu z osobna. Z kolei oparcie badań na perspektywie nowego intergovernmentalizmu pozwala na wskazanie czynników kształtujących pozycję państwa

[32] Warto wskazać w tym miejscu wybrane pozycje, takie jak: A. Visvizi, *Rola Niemiec w Europie: od zjednoczenia do kryzysu w Grecji*, [w:] Japonia, Niemcy - odzyskany honor w rozwoju gospodarczym, Wydawnictwo KUL, red. Kłosiński K. A., Lublin 2011; B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI w.*, Poznań 2018; E. Czarny; J. Menkes, Integracja europejska a pozycja Niemiec w Europie, „Biznes Międzynarodowy w gospodarce globalnej", nr 35(1), 2016, ss. 443-454; A. Zięba, *Rola Niemiec w rozszerzaniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

[33] H. Kundnani, *Germany as a Geo-economic Power*, „The Washington Quarterly", nr 34(3), 2011, ss. 31-45; I. R. Cisneros, *German Economic Dominance within the Eurozone and Minsky's Proposal for a Shared Burden between the Hegemon and Core Economic Powers*, „Levy Economics Institute Working Paper Collection", nr 913, 2018.

w systemie politycznym UE. Podejście to w odróżnieniu od innych teorii integracji europejskiej (np. neofunkcjonalizmu, neoinstytucjonalizmu, liberalizmu międzyrządowego) nie zostało jeszcze szczegółowo zbadane przez polskich naukowców.

Szczególną wartość dodaną pracy stanowi powiązanie teorii nowego intergovernmentalizmu z teorią ról międzynarodowych i wykorzystanie ich do analizy adaptacji politycznej i roli państwa. Oparcie podejmowanej problematyki badawczej na wskazanych ramach teoretycznych wpisuje się we wskazaną lukę poznawczą i może zweryfikować założenie o przewadze rozwiązań rządowych i międzyrządowych w sytuacjach zagrożenia i gwałtownych zmian. Problematyka podejmowana w badaniach jest szczególnie ważna i aktualna z perspektywy współczesnych debat na temat przyszłości UE; przyszłości Niemiec w UE; bilansu polityki europejskiej Niemiec za kadencji Angeli Merkel oraz powszechnego dylematu przywództwa w UE, a także zagadnienia polikryzysu oraz istotnej debaty nad odpornością poszczególnych systemów (państwowych, regionalnych lub międzynarodowych).

Praca dzieli się na pięć rozdziałów. Pierwszy rozdział teoretyczny określa ramy definicyjne dla pojęć: adaptacja polityczna; znaczące środowisko adaptacji; rola międzynarodowa; przywództwo; kryzys. Wskazuje główne założenia teorii adaptacji politycznej i teorii ról w stosunkach międzynarodowych. Przedstawia argumenty uzasadniające traktowanie adaptacji w kategoriach dynamicznego procesu politycznego zachodzącego w sytuacjach wystąpienia zmian w środowisku operacyjnym państwa. Wyjaśnia postulaty uznające politykę europejską za płaszczyznę zachowań adaptacyjnych. Omawia problem przywództwa na płaszczyźnie relacji *leader-followers* z wykorzystaniem metafory „klucza latających ptaków" i na tej podstawie określa interaktywny oraz relacyjny wymiar przystosowania do określonej roli, szczególnie w sytuacjach zagrożenia. Uczenie się roli lidera traktuje się jako rezultat politycznej adaptacji w sytuacjach kryzysowych, które wymagają pilnego działania i nowych narzędzi wzmacniających odporność znaczącego środowiska. W tym kontekście kryzys nie jest jedynie postrzegany jako zagrożenie dla istniejących struktur, ale także szansa dla wzmocnienia systemu i katalizator zmian.

Rozdział drugi podejmuje próbę określenia pozycji państwa w systemie politycznym UE w ujęciu nowego intergovernmentalizmu, który należy uznać za teorię integracji europejskiej zgodną z kluczowymi założeniami realizmu. Jest to istotne w określeniu pozycji państwa w zarządzaniu kryzysowym w trakcie kryzysu w strefie euro oraz migracyjno-uchodźczego w kolejnych rozdziałach. Rozdział przedstawia podstawowe założenia oraz możliwości wykorzystania tej teorii w zakresie uzasadniania przewagi procedur międzyrządowych nad ponadnarodowymi w sytuacjach kryzysowych. Wskazuje na kluczowe

determinanty pozycjonowania państwa w UE po Traktacie z Lizbony, biorąc pod uwagę płaszczyznę instytucjonalną i konstytucyjną. Postanowienia traktatowe dotyczące podziału kompetencji oraz specyfiki systemu decyzyjnego są następnie konfrontowane z rzeczywistą pozycją państwa w okresie kryzysów, kiedy kluczowe okazały się mechanizmy międzyrządowe.

Rozdział trzeci charakteryzuje determinanty wewnętrzne i zewnętrzne polityki europejskiej Niemiec od 2009 r. Na podstawie porozumień koalicyjnych poszczególnych rządów A. Merkel, praca definiuje priorytety niemieckiej polityki europejskiej. Istotne okazało się również samookreślanie roli Niemiec w przemówieniach przedstawicieli rządu federalnego. Priorytety rządowe, jak i role deklarowane definiowane są jako determinanty wewnętrzne polityki europejskiej. Na tej podstawie identyfikowane są determinanty zewnętrzne *Europapolitik*, do których zalicza się: budowanie koalicji w ramach UE; udział Niemiec w rozwoju wybranych obszarów polityk; postrzeganie roli Niemiec przez podmioty zewnętrzne (inne państwa i przedstawicieli instytucji UE). Podjęta charakterystyka służy w kolejnych częściach pracy identyfikowaniu wyznaczników adaptacji w polityce europejskiej Niemiec oraz określaniu modelu działania adaptacyjnego Niemiec.

W rozdziale czwartym i piątym, które stanowią zasadniczą część badawczą dysertacji, stosuje się podobną strukturę w celu jak najlepszego zobrazowania różnic i podobieństw, zarówno pod kątem przyjętego przez Niemcy modelu adaptacji w poszczególnych fazach, jak i w kontekście roli jaką to państwo odegrało w czasie kryzysów. Wstęp rozdziału czwartego przedstawia ogólne uwarunkowania kryzysu oraz definiuje zdolności adaptacyjne Niemiec, biorąc pod uwagę zmiany środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Następnie na podstawie działań reakcyjnych i stabilizacyjnych podejmowanych przez rząd Niemiec definiowany jest model adaptacji ze względu na kryterium roli międzynarodowej oraz kryterium przedmiotowe (specyfiki zmian) i podmiotowe (adaptacji do partnerów). Ważnym aspektem badań jest wyjaśnienie fenomenu przywództwa Niemiec w UE jako implikacji przystosowania się do zmian wywołanych kryzysami z uwzględnieniem poszczególnych modeli adaptacji. Uzupełnieniem badań nad rolą Niemiec (*leader*) jest zdefiniowanie stanowiska Polski (w wymiarze politycznym i medialnym) jako obserwatora popierającego lub kontestującego działania adaptacyjne Niemiec i sformułowanie wniosków w kontekście percepcji roli odgrywanej.

Rozdział piąty rozpoczyna się od omówienia ogólnych uwarunkowań kryzysu migracyjno-uchodźczego oraz określenia zdolności adaptacyjnych Niemiec uzależnionych od środowiska wewnętrznego oraz zewnętrznego. Analiza działań reakcyjnych i stabilizacyjnych

Niemiec w dalszej części rozdziału pozwala określić model adaptacyjny zastosowany w trakcie kryzysu oraz jego skuteczność. Modele podzielono w tym zakresie, podobnie jak w rozdziale poprzednim według kryterium przedmiotowego, podmiotowego oraz kryterium roli międzynarodowej. Wyjaśniany jest także problem utrzymania przywództwa Niemiec w trakcie kryzysu migracyjno-uchodźczego w kontekście rezultatu zastosowanego modelu adaptacyjnego oraz podważanie tej roli przez rząd Polski.

Podsumowanie zawiera najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań i wyniki analizy porównawczej. Już we wstępie warto podkreślić, iż kryzysy w znaczącym stopniu przyczyniły się do zmiany środowiska adaptacyjnego, w którym główną rolę odegrały Niemcy, adaptując się do roli lidera. Kryzysy stanowią także każdorazowo punkt zwrotny w procesie integracji europejskiej. Perspektywa badań przedstawionych w dysertacji może być rozszerzona o aktualną problematykę kryzysu Covid-19 czy kryzysu energetycznego, co stanowi potencjał dla opracowania porównawczych wniosków.

I. Ramy teoretyczne

1.1. Teoria adaptacji politycznej państwa

1.1.1. Adaptacja jako proces polityczny

Zjawiska i procesy polityczne, społeczno-kulturowe czy gospodarcze zachodzące zarówno w obrębie państwa, jak i w jego otoczeniu międzynarodowym wpływają na stabilność i rozwój struktur państwowych. Mogą stanowić szanse dla usprawnienia metod i środków prowadzenia polityki, ale również istotne zagrożenie dla tego rodzaju działań. Polityka zagraniczna musi uwzględniać wzajemne oddziaływania między podmiotem, który adaptuje się do zmian a środowiskiem zewnętrznym, w którym one zachodzą. Realizacja polityki zagranicznej we wszystkich jej wymiarach, postrzegana jako zachowanie adaptacyjne musi uwzględniać rodzaj zmian i ich gwałtowność, a także specyfikę środowiska adaptacyjnego, nazywanego w teorii J. N. Rosenau „znaczącym środowiskiem" (*significant adaptation environment*)[34]. Wybór odpowiedniego modelu adaptacyjnego może mieć kluczowe znaczenie nie tylko w kontekście skuteczności metod polityki zastosowanych wobec określonego problemu, ale także w aspekcie postrzegania działań państwa przez inne podmioty. Tym samym, adaptacja wiąże się z koncepcją roli jaką dane państwo deklaruje i odgrywa w znaczącym środowisku oraz jaką narzuca mu się w związku z pozycją zajmowaną w strukturach wzajemnych powiązań.

[34] J. N. Rosenau, *Foreign Policy as Adaptive Behavior*, „Comparative Politics", nr 2(3), 1970, ss. 371-372.

Omówienie poszczególnych modeli adaptacji państwa w kontekście prowadzonej polityki zagranicznej wymaga uprzedniej konceptualizacji pojęć, takich jak: adaptacja polityczna i znaczące środowisko. Adaptacja jest terminem wieloznacznym i interdyscyplinarnym, który może być użyteczny zarówno w badaniu oraz wyjaśnianiu zjawisk i procesów przyrodniczych, jak i społecznych czy politycznych. Istotne zatem przy próbach osadzenia pojęcia adaptacji w odpowiednich ramach definicyjnych jest doprecyzowanie go i oparcie się na konkretnych przykładach, właściwych dla danej dyscypliny i przeniesienie modelu teoretycznego na poziom analizowanych w niej problemów. Adaptację należy postrzegać przede wszystkim jako złożony proces (mniej lub bardziej dynamiczny), a nie stan czy rezultat[35]. Jego istotą jest dostosowanie się organizmu do nowych uwarunkowań wywołanych przez zmiany zachodzące w środowisku. Skuteczność mechanizmów adaptacyjnych można zbadać w perspektywie długoterminowej poprzez obserwację reakcji środowiska na kolejne etapy procesu i rozwój jego struktur[36]. Skuteczna adaptacja w sytuacji kryzysu może być kluczowa dla wykorzystania jego negatywnych konsekwencji w celu usprawnienia procedur obronnych w przyszłości i wzmocnienia odporności podmiotów zaangażowanych w proces stabilizacji. Dobór odpowiedniego instrumentarium adaptacyjnego definiowanego w poszczególnych modelach adaptacji i zastosowanie go w strategii polityki może być katalizatorem pozytywnych zmian i wspierać procesy wzmacniające struktury państw i organizacji.

W ujęciu socjologiczno-psychologicznym adaptacja rozumiana jest jako dynamiczny proces ciągłej interakcji jednostki z otoczeniem w jakim funkcjonuje. Dynamika tego złożonego procesu odnosi się jednocześnie do zmiany zachowania adaptującego się podmiotu oraz do procesów transformacyjnych, które mogą przyczynić się w dłuższej perspektywie do ewolucji struktur środowiska adaptacyjnego[37]. Skuteczność i efektywność w zakresie reagowania na sytuacje nowe i nieprzewidziane, uzależniona jest od zdolności podmiotów do przetwarzania informacji z otoczenia i podjęciu szeregu decyzji o modyfikowaniu własnych struktur lub zmiany zachowania w celu przystosowania się do nowych uwarunkowań[38].

---

[35] E. Mayr, *The Growth of Biological Thought: Diversity, Evolution, and Inheritance*, Harvard University Press, Cambridge 1982, s. 483.

[36] G. Simonet, *The concept of adaptation: interdisciplinary scope and involvement in climate change*, http://journals.openedition.org/sapiens/997, 2010, s. 4; Szerzej: D. G. Bates, *Human Adaptive strategies: ecology, culture, and politics*, Pearson Education, Boston 2005.

[37] A. Jakubowicz, *L'adaptation psychologique*, [w:] *Encyclopaedia Universalis*, Paryż 2002, ss. 247-250.

[38] A. Taché, *L'adaptation: un concept sociologique systémique*, Harmattan, Paryż 2003, s. 362; G. Simonet, *op. cit*., ss. 4-6.

Koncepcja adaptacji może być również wykorzystana do analizy procesów politycznych, szczególnie w aspekcie kształtowania przez decydentów strategii polityki zagranicznej lub konkretnego jej wymiaru w zależności od tego czy analizie poddaje się szerszy czy węższy obszar prowadzonej polityki. J. N. Rosenau, który zainicjował badania nad adaptacją polityczną w polityce zagranicznej, zdefiniował to pojęcie jako „działanie mające na celu zachowanie i ochronę podstawowych struktur państwowych oraz cech państwa stanowiących o jego istocie"[39]. To wyjaśnienie zostało rozszerzone przez Z. J. Pietrasia o koncept wpływu państwa na środowisko. Zdefiniował adaptację polityczną jako działania podmiotu mające na celu zachowanie równowagi pomiędzy jego interesami i potrzebami a wymaganiami środowiska międzynarodowego i wewnątrzpolitycznego[40]. Bezpośrednimi uwarunkowaniami procesów adaptacyjnych są działania podmiotów decyzyjnych oraz charakter decyzji dotyczących polityki zagranicznej i poszczególnych jej wymiarów, a także charakter decyzji, które podejmowane są na poziomie ponadnarodowym w odniesieniu do kwestii istotnych dla zachowania równowagi struktur środowiska. Między uczestnikami stosunków międzynarodowych zachodzą mechanizmy wzajemnego wpływu, którym towarzyszą zmiany w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym. Skala, intensywność i tempo tych zmian są zróżnicowane, a podmioty, które inicjują mechanizmy dostosowawcze, dysponują strategiami, które wdrażają w zależności od specyfiki zmian i własnych możliwości adaptacyjnych. Decyzje i działania podejmowane w sferze polityki zagranicznej mogą być postrzegane jako zachowania adaptacyjne, jeżeli stanowią adekwatną reakcję na zmiany w otoczeniu państwa i wspierają utrzymanie jego podstawowych struktur w dopuszczalnych graniach, które wyznacza społeczeństwo i decydenci[41].

Zgodnie z teorią adaptacji politycznej definiowanej w kategorii procesu, w sytuacji minimalnych zmian w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym, również działania władz powinny wykorzystywać dostępne narzędzia bieżącej polityki lub nieznacznie je modyfikować bez konsekwencji dla ciągłości dotychczasowej strategii[42]. Z kolei, gdy w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym (albo w jednym z nich) zachodzą gwałtowne i nagłe zmiany, które mogą stanowić zagrożenie dla podstawowych struktur politycznych, gospodarczych czy społecznych państwa, również reakcja decydentów powinna być bardziej zdecydowana

[39] J. N. Rosenau, *op. cit.,* 1981, ss. 3-5.
[40] Z. J. Pietraś, *Strategie adaptacji państw do środowiska międzynarodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1989, s. 19; A. Grzywacz, *Adaptacja polityczna Singapuru w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations", nr 4 (51), 2015, s. 321.
[41] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, s. 367.
[42] *Ibidem*, s. 368.

i wiązać się z wykorzystaniem nowych narzędzi (często *ad hoc*) dla realizacji priorytetów wynikających z potrzeby dostosowania się do nowych warunków. Dotychczasowe procedury mogą okazać się niewiarygodne i nieadekwatne do zaistniałych zmian. Ich kontynuacja mogłaby oznaczać w praktyce bierność i narażenie społeczeństwa na bezpośrednie oddziaływanie negatywnych konsekwencji tychże zmian.

Z. J. Pietraś wyróżnia cztery rodzaje procesów adaptacyjnych w aspekcie zmian, jakie zachodzą wewnątrz państwa i w jego otoczeniu. Pierwszy – proces dostosowania politycznego determinowany jest zmianami w środowisku międzynarodowym, które oddziałują na państwo i wymuszają zmianę polityki zagranicznej, wewnętrznej lub obu polityk. Kiedy rośnie napięcie i eskaluje kryzys w stosunkach międzynarodowych, państwo adaptując się do nowych zagrożeń może np. nawiązać porozumienia z państwami sojuszniczymi i zwiększyć odporność systemu politycznego poprzez podjęcie określonych decyzji w sferze polityki wewnętrznej[43]. Procesy adaptacji politycznej związane są również ze zmianą środowiska wewnętrznego. Zmiany te mogą mieć charakter personalny, polityczny, społeczny, ekonomiczny. Mechanizmy adaptacyjne mają na celu dostosowanie polityki wewnętrznej i zagranicznej do nowych uwarunkowań w celu przezwyciężenia potencjalnego zagrożenia. Kolejno, Pietraś wskazuje na zmiany środowiska międzynarodowego, które mogą przenikać do środowiska wewnętrznego inicjując procesy adaptacyjne w społeczeństwie, które odczuwając zagrożenie wywiera nacisk na decydentach do podjęcia określonych działań. Problemy w skali globalnej mogą być źródłem żądań grup i organizacji społecznych do wprowadzenia zmian w państwie, czyli uruchomienia państwowych procesów adaptacyjnych[44]. Podobnie zmiana w obcych środowiskach wewnętrznych, tj. w innych państwach może być determinantą do uruchomienia procesów adaptacji społecznej w pozostałych państwach, szczególnie jeśli ich rezultatem ma być liberalizacja i wzmocnienie podmiotowości obywateli. Biorąc pod uwagę rodzaje procesów adaptacyjnych oraz środowiska wywierające wpływ na ich uruchomienie należy wyróżnić adaptację społeczną oraz polityczną. Dla zrozumienia polityki zagranicznej kluczowe będzie zbadanie zainicjowanych przez decydentów politycznych procesów adaptacyjnych w odpowiedzi na zmiany zachodzące w otoczeniu państwa.

Adaptacja polityczna na poziomie regionalnym, jak i międzynarodowym musi uwzględniać interesy państwa i potrzeby społeczeństwa definiowane w strategii polityki zagranicznej, zdolności adaptacyjne państwa, a także uwarunkowania samego środowiska i jego możliwości absorpcyjne. Gwałtowne zmiany zachodzące w państwie i otoczeniu

[43] Z. J. Pietraś, *Procesy adaptacji politycznej*, Resortowy Program Badań Podstawowych, Lublin 1989, s. 2.
[44] *Ibidem*, s. 3.

zewnętrznym wymuszają na decydentach dostosowanie polityczne poprzez zmianę dotychczasowego podejścia i opracowanie nowych narzędzi lub podjęcie doraźnych decyzji, które mogą być zdefiniowane jako adekwatna reakcja na zaistniałą zmianę. Należy zaznaczyć, iż w zależności od zdolności adaptacyjnych i pozycji zajmowanej w określonych strukturach, zachowanie adaptacyjne może być rezultatem oczekiwań środowiska zewnętrznego do przyjęcia większej odpowiedzialności za sytuacje w swoim otoczeniu i odegrania określonej roli. Oczekiwania te są uzasadnione, gdy państwo zajmuje kluczową pozycję w systemie regionalnym (mocarstwo regionalne) lub globalnym (mocarstwo globalne). Jak zostało podkreślone na wstępie, kwestią, która pozostaje do rozstrzygnięcia jest stopień wpływu państwa na kształtowanie środowiska zewnętrznego i wzmacnianie równowagi poprzez stymulowanie jego zmian.

Bodźcem procesów adaptacyjnych jest dynamicznie zmieniające się środowisko polityczne państwa (wewnętrzne i zewnętrzne). Każde państwo uczestniczy we współtworzeniu struktur wzajemnych powiązań bilateralnych, regionalnych i globalnych. W zakresie przedmiotowym współpraca obejmuje sferę relacji politycznych, gospodarczych, społecznych, militarnych i innych. Lista kwestii będących przedmiotem współpracy stale wzrasta, ponieważ wzrasta także liczba zagadnień będących problemem w skali globalnej. Unia Europejska stale rozszerzając swoje struktury i pogłębiając integrację w wielu obszarach, stała się dynamicznym środowiskiem dla adaptujących się państw członkowskich, które reagują na zmieniające się środowisko zewnętrzne. Polityczne otoczenie w jakim funkcjonuje państwo, w zależności od intensywności i tempa przemian może znajdować się w jednym z czterech stanów napięcia (stabilne, spokojne, pulsacyjne, wzburzone), które inicjują procesy adaptacyjne.

Środowisko stabilne występuje wówczas, gdy dynamika przemian jest niska, a stosunki polityczne nie są determinowane wartościami. Środowisko spokojne, charakteryzuje się średnio wysoką dynamiką przemian, gdyż na relacje polityczne stosunkowo duży wpływ mają np. czynniki ideologiczne. Równowaga środowiska nie jest jednocześnie zagrożona. Środowisko pulsacyjne to stan wysokiego napięcia wynikającego z dużej dynamiki przemian, często determinowanej zmianami w systemie politycznym i oddziaływaniem zewnętrznym, konflikcie między państwami i organizacjami. Państwa dostosowując się do takiego stanu muszą modyfikować cele polityki zagranicznej. Zmieniają się także priorytety organizacji międzynarodowych. Najbardziej niestabilne jest środowisko wzburzone z bardzo wysoką dynamiką przemian. Zarówno w środowisku zewnętrznym, jak i wewnętrznym dochodzi do

konfliktu interesów i wartości co może prowadzić do otwartego konfliktu zbrojnego[45]. Środowisko polityczne państwa może przechodzić z jednego stanu napięcia w drugie. Mechanizmy adaptacyjne służą minimalizowaniu konsekwencji tego procesu.

Teoria adaptacji politycznej jest użyteczna dla badania stosunków międzynarodowych, ponieważ dostarcza siatki pojęć, która pozwala w sposób odmienny od innych podejść badawczych prezentować i przewidywać procesy i zjawiska polityczne. Poprzez dostarczanie sposobów analizy podmiotów państwowych w kontekście ich ewolucji i transformacji, może być uzupełnieniem innych teorii, takich jak teoria ról społecznych lub teoria ról organizacji międzynarodowych. Wykorzystując teorię adaptacji politycznej w ramach analizy konkretnych procesów i zjawisk politycznych można w skuteczny i pełny sposób zaobserwować jak państwo funkcjonuje w środowisku złożonym z różnych elementów, dążąc do przetrwania i rozwoju[46]. Państwa członkowskie UE znajdując się w strukturach wzajemnych powiązań i współzależności muszą nieustannie adaptować politykę zagraniczną i europejską biorąc pod uwagę zarówno własne interesy, jak i naciski środowiska w jakim funkcjonują, a także wartości powszechnie w nim akceptowalne. Teoria adaptacji politycznej może pomóc w wyjaśnieniu mechanizmów przystosowawczych państwa członkowskiego do zmian zachodzących w UE. Poza funkcją eksplanacyjną, teoria adaptacji politycznej jest przydatna w kontekście formułowania prognoz, gdyż sugeruje sposoby przewidywania zachowania badanych podmiotów w konkretnych sytuacjach w przyszłości, w tym zachowania dążące do przyjęcia określonej roli wynikającej z doświadczenia i wcześniejszych oczekiwań otoczenia w podobnych sytuacjach. Dokładna analiza działań oraz ocena mechanizmów adaptacyjnych może wspierać podejmowanie bardziej skutecznych decyzji w przyszłości[47].

1.1.2. Modele adaptacji politycznej

Zgodnie z koncepcją J. N. Rosenau, środowisko w jakim funkcjonuje dany organizm nieustannie się zmienia, co może uniemożliwić mu dalszy rozwój, a w konsekwencji zagrozić jego przetrwaniu[48]. Jedynym sposobem na przezwyciężenie negatywnych skutków zmian jest próba przystosowania się do nich poprzez wdrożenie określonej strategii adaptacyjnej. Państwo jako główny uczestnik stosunków międzynarodowych podlega podobnym procesom funkcjonując w dynamicznie zmieniającym się środowisku międzynarodowym, które można

[45] *Ibidem*, ss. 15-17.
[46] *Ibidem*, ss. 9-10.
[47] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1981, ss. 3-5 i 38; Z. J. Pietraś, *op. cit*. 1989, ss. 9-13.
[48] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, s. 365.

zdefiniować jako fizyczne ograniczenia działalności jednostek politycznych, tworzących system międzynarodowy[49]. Państwo musi uwzględniać dynamikę relacji z innymi podmiotami w wymiarze regionalnym i globalnym oraz na podstawie analizy współzależności redefiniować własne priorytety i założenia polityki zagranicznej.

Zgodnie z założeniami podejścia adaptacyjnego, państwo wyznacza „znaczące środowisko adaptacji" dostosowując się do zmian, które są istotne dla zachowania jego podstawowych struktur[50]. Przetrwanie państwa w dynamicznym środowisku międzynarodowym uzależnione jest od wielu czynników, przede wszystkim od własnych zdolności adaptacyjnych i skuteczności wdrażanych mechanizmów adaptacyjnych; wpływu innych podmiotów międzynarodowych; możliwości absorpcyjnych samego systemu międzynarodowego, w którym ów państwo uczestniczy. Pozycję państwa w procesie integracji europejskiej określają zarówno czynniki wewnątrzpaństwowe (ustrój państwa; potencjał gospodarczy; dominujące wartości, priorytety i cele polityki europejskiej), jak i zewnątrzpaństwowe w tym relacje prawno-instytucyjne obowiązujące w UE (zobowiązania traktatowe i akcesyjne; podmiotowość i zakres uczestnictwa w pracach Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej; aktywność parlamentów narodowych na forum europejskim, zwłaszcza w zakresie zwykłej procedury ustawodawczej oraz mechanizmów wczesnego ostrzegania; prezydencja w UE i wywiązanie się z celów programowych; status obecności, w tym: faza przedakcesyjna, wczesne członkostwo albo ugruntowana pozycja, czyli dojrzałe członkostwo)[51]. Te czynniki można sprowadzić do określonych kryteriów wpływających na sposób prowadzenia polityki europejskiej (kryteria aksjologiczne; normatywne; społeczne; polityczne; wynikające z zaciągniętych zobowiązań w stosunkach międzynarodowych; ekonomiczne)[52].

Analizując wzajemne oddziaływania między środowiskiem, które tworzy wielowymiarowy układ powiązań a państwem i jego wewnętrznymi atrybutami należy wskazać na dwa determinanty funkcjonowania państwa w zmiennym otoczeniu: charakter środowiska jego aktywności oraz możliwości dostosowawcze państwa[53]. Ponadto, intensyfikacja wzajemnych powiązań w systemie międzynarodowym wskazuje, iż adaptację polityczną należy rozpatrywać jako proces dwukierunkowy, gdyż obejmuje nie tylko działania, których celem

[49] K. Waltz, *Theory of International Relations*, [w:] *Handbook of Political Science*, red. Greenstein, F. I. Polsby, N. W., nr 8, Addison- Wesley Publishing Company, Massachusetts 1976, ss. 40-41.
[50] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, ss. 371-372.
[51] G. Rydlewski, *Decydowanie publiczne*, Elipsa, Warszawa 2011, 58-59
[52] *Ibidem*.
[53] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, s. 366.

jest utrzymanie struktur społecznych oraz kluczowych elementów państwowości, ale również wykorzystanie potencjału otoczenia poprzez wpływanie na jego kształt. Jest procesem, który wzmacnia i rozwija zdolności państwa do politycznego oddziaływania w skali regionalnej i globalnej[54].

Możliwości absorpcyjne środowiska wyrażają się poprzez zdolność do rozpoznania wartości wiedzy pochodzącej ze źródeł zewnętrznych, jej asymilacji oraz zastosowania[55]. W odniesieniu do środowiska UE owe zdolności absorpcyjne odnoszą się do polityki poszerzania struktur o nowe państwa członkowskie, a także dostosowania polityk UE w określonych obszarach (np. w ramach polityki pieniężnej czy azylowej)[56]. W ramach perspektywy wskazanej w definicji W. M. Cohena i D. A. Levinthala należy także uwzględnić w tym zakresie umiejętność rozpoznania preferencji państw kandydujących – podmiotów adaptujących się do roli państw członkowskich, jak i państw już uczestniczących w strukturach unijnych. Państwa członkowskie w wyniku zmian jakie zachodzą w środowisku UE, w tym również w następstwie absorpcji nowych podmiotów, dokonują każdorazowo redefinicji priorytetów swojej aktywności i dostosowują mechanizmy współpracy w ramach układów wzajemnych powiązań w zależności od własnych interesów, jak i priorytetów wspólnotowych. Preferencje będące pochodną interesów państwowych zawarte są w koncepcjach polityki zagranicznej oraz w przypadku środowiska UE w koncepcjach polityki europejskiej, jako jednego z głównych wymiarów polityki zagranicznej państw członkowskich.

Istotną kategorią w kontekście analizy procesu adaptacji oraz wyjaśniania zależności między państwem a znaczącym środowiskiem jest koncepcja zmiany, która według R. Gilpina może zachodzić na trzech poziomach systemu i odnosi się przede wszystkim do państw jako głównych jego uczestników, co zgodne jest z założeniami paradygmatu realistycznego. Poziom pierwszy uwzględnia całościową zmianę spójnego systemu poprzez zmianę poszczególnych elementów stanowiących o jego integralności. Na drugim poziomie zachodzi zmiana systemowa w odniesieniu do kontroli lub zarządzania systemem politycznym. Z kolei trzeci poziom obejmuje zmiany jakie zachodzą we wzajemnych oddziaływaniach podmiotów nawiązujących i utrzymujących relacje w systemie międzynarodowym[57]. Gilpin podjął analizę zależności między działaniem państwa zorientowanym na implementację zmian a stabilnością

[54] S. Zawadzka, *European policy as Adaptive Behaviour of Germany and the leadership role in EU as a result of political adaptation*, „Online Journal Modelling the New Europe", nr 36, 2021, s. 109.
[55] W. M. Cohen, D. A. Levinthal, *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation*, „Administrative Science Quarterly", nr 35(1), 1990, ss. 128-152.
[56] S. Aydin, M. Emerson, J. Clerck-Sachsse, G. Noutcheva, *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?*, „CEPS Policy Brief", nr 113, 2006, ss. 1-23.
[57] R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1984, ss. 39-44.

środowiska w jakim funkcjonuje. Zgodnie z jej wynikami, państwa podejmują wysiłek przekształcania systemu międzynarodowego o ile korzyści przewyższają koszty tychże zmian środowiska, co wynika z racjonalnej kalkulacji zysków i strat. Inni teoretycy, tacy jak S. Dopson i J. E. Neumann definiowali zmianę jako „zło konieczne do przetrwania w sytuacji niepewności"[58].

Kategoria zmiany była wielokrotnie wykorzystywana w badaniach Rosenau, który uzależniał model adaptacji politycznej rozumiany jako przyjęcie określonych mechanizmów adaptacyjnych w ramach polityki zagranicznej od przemian, jakie zachodzą w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym adaptującego się państwa. Na poziomie zmian wewnętrznych wyróżnił te, które nie wpływają na stanowczą zmianę zachowania adaptacyjnego państwa i te, które są istotne dla przystosowania politycznego, ponieważ wymagają wdrożenia nowych mechanizmów adaptacyjnych uzależnionych specyfiką od charakteru i intensywności zmian. Do pierwszego ze wskazanych typów zmian wewnętrznych zaliczył zmiany osobowe na państwowych stanowiskach przywódczych, które nie zakłócają ciągłości politycznej i ustalonych zasad. Do drugiego rodzaju zmian wewnętrznych zakwalifikował te, które zrywają z dotychczasowym porządkiem społecznym, ekonomicznym i politycznym (np. zmiana reżimu politycznego, zwycięstwo nowej partii). Ta sama zależność ma zastosowanie w badaniach nad zmianami zewnętrznymi zachodzącymi w otoczeniu. Impulsem do zainicjowania procesu adaptacji są zmiany polityczne i społeczno-ekonomiczne, które zachodzą w znaczącym środowisku państwa[59]. Im bardziej gwałtowne – tym bardziej zdecydowane i stanowcze działania adaptacyjne.

Biorąc pod uwagę stopień intensywności zmian wewnętrznych i zewnętrznych, Rosenau wyróżnił cztery modele adaptacji uzależniając je od charakteru prowadzonej polityki zagranicznej: stabilny (*habitual*), rozważny (*deliberative*), dynamiczny (*spirited*) oraz gwałtowny (*convulsive*)[60]. Model stabilny będzie adekwatny do zastosowania w sytuacji niewielkich zmian środowiska wewnętrznego i zewnętrznego, które nie wymagają nagłej redefinicji polityki zagranicznej i uruchomienia całkiem nowych narzędzi realizacji jej celów. Państwo może funkcjonować w środowisku międzynarodowym zgodnie z przyjętą strategią

[58] S. Dopson, J. E. Neumann, U*ncertainty, contrariness and the double-find: Middle managers' reactions to changing contracts*, „British Journal of Management", nr 9(3), 1998, ss. 53-70; R. Alas, J. Gao, *Crisis Management, Change Management, and Innovation Management*, [w:] *Crisis Management in Chinese Organizations*, red. Alas, R. and Gao, J., Palgrave Macmillan, Londyn 2012, s. 74.
[59] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, ss. 372-377.
[60] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, ss. 378-380.

swojej aktywności i ustalonymi procedurami odpowiadającymi bieżącej polityce. W takim przypadku ciągłość polityki zagranicznej zostaje utrzymana.

Model adaptacji rozważnej może być zastosowany, gdy zachodzą duże zmiany w środowisku zewnętrznym przy minimalnych zmianach lub braku zmian w środowisku wewnętrznym. W przypadku braku oddolnych żądań jakie są najczęściej następstwem wewnętrznych zmian społecznych lub gospodarczych czy politycznych, decydenci mogą skoncentrować się na opracowaniu mechanizmów będących rozważną odpowiedzią i reakcją na gwałtowne zmiany środowiska międzynarodowego, gdyż dotychczasowe narzędzia bieżącej polityki nie będą wystarczające i adekwatne do dynamicznie zmieniającego się otoczenia.

Trzeci ze wskazanych modeli – dynamiczny, zgodnie z teorią Rosenau jest właściwy, kiedy zachodzą duże i gwałtowne zmiany w państwie, natomiast środowisko zewnętrzne jest względnie stabilne. Zmiany w polityce zagranicznej wynikają wówczas w największym stopniu ze zmian jakie następuję na krajowej scenie politycznej lub wynikają z oddolnych żądań społeczeństwa, które narażone jest na konsekwencje przemian społecznych, ekonomicznych wewnątrz państwa. Aby zachować struktury państwa stanowiące o jego istocie w dopuszczalnych granicach, decydenci muszą dostosować własne działania.

Ostatni z modeli wskazanych przez Rosenau obejmuje typ polityki gwałtownej jako strategii adaptacyjnej. Jest on determinowany dużymi zmianami w obu środowiskach: wewnętrznym i zewnętrznym[61]. W takiej sytuacji krajowe ośrodki władzy są zmuszone do podjęcia działań, które będą adekwatną odpowiedzią zarówno na wewnętrzne naciski społeczeństwa, jak i nowe uwarunkowania międzynarodowe będące konsekwencją gwałtownych zmian zewnętrznego środowiska aktywności państwa. Presja wywierana od zewnątrz i oczekiwania wobec danego państwa mogą być uzależnione od jego pozycji w określonych strukturach. W obliczu wewnętrznych i zewnętrznych zmian dotychczasowe strategie tracą wiarygodność, co wymusza konieczność podjęcia nowych, zdecydowanych działań, przyjęcia mechanizmów tymczasowych. Skuteczne zidentyfikowanie zmian, zarządzanie nimi poprzez stworzenie odpowiednich strategii adaptacyjnych może przyczynić się do zapobiegania kryzysom lub przeciwdziałania dalszym, negatywnym ich skutkom. Z drugiej strony zmiany zachodzące w środowisku mogą być także wykorzystane do wzmocnienia pozycji państwa, co należy uznać za najwyższy poziom adaptacji.

Dla szerszego zobrazowania procesu kształtowania przez decydentów strategii polityki zagranicznej Rosenau uzupełnił swoje badania o analizę potencjału i roli państwa oraz jego

[61] *Ibidem*, ss. 378-380.

zdolności adaptacyjnych, które wynikają z jego wielkości, ustroju, poziomu rozwoju gospodarczego czy struktury instytucji kształtujących treść polityki zagranicznej. Na tej podstawie wyróżnił cztery typy adaptacji politycznej: zachowawcza (preservative); uległa (acquiescent); nieprzejednana (intransigent) oraz promocyjna (promotive). Pierwszy typ adaptacji zorientowany jest na działania związane z utrzymaniem równowagi między środowiskiem wewnętrznym i zewnętrznym. Adaptacja uległa zakłada z kolei implementowanie zmian w strukturach wewnętrznych ze względu na naciski środowiska zewnętrznego. Model adaptacji nieprzejednanej polega na ignorowaniu zewnętrznych żądań i wpływu środowiska międzynarodowego na politykę państwa. Odmiennie będą postrzegane mechanizmy adaptacji promocyjnej, która przejawia się wzmacnianiem kooperacji państwa ze środowiskiem zewnętrznym[62]. Zarówno zdolności państwa, jak i zmiany w znaczącym środowisku są punktem centralnym badań, zatem wspomniane klasyfikacje będą się uzupełniać w zakresie modelu określanego według kryterium roli, kryterium przedmiotowego i podmiotowego.

Podobną klasyfikacje przedstawił Z. J. Pietraś, który wskazał na trzy kluczowe typy adaptacji politycznej: pasywną, kreatywną oraz aktywną. Ten podział wynikał z pojmowania adaptacji państwa do zmieniających się uwarunkowań środowiska politycznego jako procesu determinowanego potrzebą utrzymania stanu równowagi między interesami państwa a oczekiwaniami i wymaganiami stawianymi mu przez środowisko międzynarodowe i wewnątrzpaństwowe.

Adaptacja pasywna (zamierzona i niezamierzona) jest utożsamiana przez Pietrasia z modelem adaptacji uległej w ramach katalogu modeli J. Rosenau. Oznacza tym samym zamierzone lub niezamierzone dostosowanie się państwa do nacisków politycznych środowiska. Przykładem działań państwa wykorzystującego taki model adaptacji jest świadome, czyli zamierzone zaakceptowanie wymagań środowiska np. w celu uniknięcia lub zniesienia sankcji. Władze państwowe pod presją oczekiwań środowiska zewnętrznego i groźbą przedłużania sankcji w przypadku kontynuowania bieżących działań podejmują decyzję o zmianie polityki wewnętrznej, która jest rezultatem świadomej kalkulacji zysków i strat. Inny przykład zamierzonej adaptacji pasywnej to np.: wyrażenie zgody na rozwój zagranicznych inwestycji na terenie państwa czy dostęp zagranicznych ośrodków medialnych, a zatem szeroko pojęte otwarcie na wpływy zewnętrzne. W ramach adaptacji pasywnej można wyróżnić także niezamierzoną, z którą mamy do czynienia kiedy decydenci nie wyrażają zgody

[62] Szerzej: J. N. Rosenau, C. F. Hermann, C. W. Kegley, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen&Unwin, Boston 1987.

na zaakceptowanie wpływu środowiska, ale jednocześnie nie podejmują aktywnych działań i tym samym biernie podporządkowują się środowisku. Jednoznaczna ocena tego typu adaptacji jest trudna. Z jednej strony szybkie dostosowanie się do nacisków środowiska zewnętrznego może narazić wartości i interesy narodowe, jednakże należy podkreślić, iż długofalowe powstrzymywanie się od działań dostosowawczych do dynamicznie zmieniającego się otoczenia może nie tylko zakłócić wewnętrzną równowagę państwa przez rosnące napięcia, ale także prowadzić do zakłócenia równowagi środowiska międzynarodowego, w którym państwo aktywnie uczestniczy. Bez reagowania na jego zmiany może dochodzić do konfliktów w układzie międzynarodowych powiązań[63].

Adaptacja kreatywna postrzegana jest w kontekście założeń adaptacji promocyjnej. Oznacza „aktywne poszukiwanie stale zmieniającego się punktu równowagi pomiędzy dynamiką środowiska międzynarodowego i wewnętrznego środowiska państwa"[64]. Istotą będzie aktywne kreowanie tych obu środowisk poprzez działania zgodne z interesami państwowymi przy jednoczesnym uleganiu wpływom otoczenia w zakresie w jakim nie stanowi to zagrożenia dla podstawowych struktur państwowych i zapewnia ochronę cech państwa stanowiących o jego istocie. Z kolei adaptacja aktywna, utożsamiana z nieprzejednaną, oznacza w teorii Pietrasia odrzucenie działań zorientowanych na przystosowanie swoich struktur i polityki wewnętrznej do nacisków zewnętrznego środowiska politycznego. W takim modelu adaptacyjnym, celem państwa będzie samodzielne kształtowanie stosunków regionalnych i globalnych, co w praktyce może doprowadzić do izolacjonizmu[65].

Jeszcze inną klasyfikację adaptacji politycznej przedstawiła T. Łoś-Nowak wskazując na trzy jej typy: nieprzejednany, przyzwalający oraz kompensacyjny. Pierwszy rodzaj adaptacji wynika z prowadzenia konserwatywnej polityki zagranicznej, która zorientowana jest na działania ograniczające wpływ środowiska zewnętrznego na przekształcenia wewnątrzpaństwowe, jak i ograniczenia wpływu środowiska wewnętrznego na aktywność zagraniczną państwa, przy jednoczesnych próbach dominacji i przekształcania środowiska jego aktywności. Adaptacja przyzwalająca, zdefiniowana także jako negatywna uwzględnia podporządkowanie wpływom środowiska zewnętrznego. Z kolei adaptacja kompensacyjna związana jest z implementacją wyważonej strategii polityki zagranicznej, której cechą jest

[63] Z. J. Pietraś, *Procesy adaptacji… op. cit*., 1989, ss. 31-32.
[64] *Ibidem*, s. 33.
[65] *Ibidem*, ss. 33-34.

równowaga między środowiskiem wewnętrznym i zewnętrznym, przy założeniu, że oba wpływają na aktywność państwa na arenie międzynarodowej[66].

1.1.3. Polityka zagraniczna jako zachowanie adaptacyjne

Polityka zagraniczna rozwija zewnętrzny krąg działania państwa. Obejmuje jego działania intencjonalne w środowisku międzynarodowym, które podejmowane są w związku z koniecznością zaspokojenia potrzeb i interesów państwa oraz dla realizacji jego celów. Jak zauważa J. Dyduch, polityka zagraniczna nie jest jedynie procesem aktywności politycznej realizowanym na zewnątrz, gdyż uzależniona jest od interesów formułowanych na arenie państwa, dlatego kontekst wewnętrzny, czyli procesy zachodzące w kraju, mogą mieć znaczenie dla legitymizowania i umacniania władzy lub wręcz przeciwnie – mogą obniżać legitymację tychże działań i wywierać presję co do zmiany przyjętej strategii[67].

Uwarunkowania polityki zagranicznej zmieniają się wraz z rosnącą zależnością państw od środowiska międzynarodowego, poszerzaniem się zasięgu oddziaływania uczestników państwowych i niepaństwowych na arenie międzynarodowej oraz stopniowo komplikującą się strukturą zewnętrznego środowiska państwa[68]. Zgodnie z założeniami realizmu politycznego, polityka zagraniczna to „wyrażenie interesów i przeciwieństw w relacjach z innymi państwami”[69]. Z punktu widzenia realistów państwa mają tendencję do nadawania priorytetu swoim interesom narodowym. Dla przykładu, J. J. Mearsheimer wskazywał, iż instytucje międzynarodowe „(…) są w zasadzie odzwierciedleniem podziału władzy na świecie, gdyż opierają się na racjonalnych kalkulacjach wielkich mocarstw i nie mają niezależnego wpływu na zachowanie państwa”[70]. Jest to inaczej postrzegane jako perspektywa „oddolna” (*bottom-up perspective*), która większą uwagę koncentruje na tym jak polityka zagraniczna państw wpływa na organizacje międzynarodowe. Realiści neoklasyczni, według G. Rose, przyznają, iż kształt polityki zagranicznej państw zależy w dużym stopniu od ich miejsca w systemie międzynarodowym. Z kolei ich możliwości działania wynikają z posiadanych zdolności[71].

---

[66] T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie, systemy, uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 295; A. Grzywacz, *op. cit*., s. 323.
[67] J. Dyduch, *„Nie ma przyjaciół ani wrogów, są tylko interesy". Rozważania o współczesnej polityce zagranicznej*, [w:] *Wokół Teorii Stosunków Międzynarodowych*, red. W. Mich, J. Nowak, Lublin 2012, ss. 161-187.
[68] A. Antoszerwski, K. Dziubka, R. Herbut i in., *Leksykon politologii*, Wydawnictwo ATLA 2, Wrocław 2004, ss. 330-331.
[69] *Ibidem*.
[70] J. J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, „International Security”, nr 19(3), The MIT Press, Cambridge 1994-1995, ss. 5-49.
[71] G. Rose, *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, „World Politics”, t. 51, nr 1, 1998, ss. 144–172.

Polityka zagraniczna analizowana jako zachowanie adaptacyjne służące wdrażaniu określonych typów adaptacji politycznej utrwala rolę i pozycję państwa w zmieniającym się środowisku jego aktywności. Określa interesy i potrzeby adaptującego się podmiotu oraz jego wpływ na przekształcenia znaczącego środowiska. Analizując politykę zagraniczną w kontekście podejmowanych działań można określić rodzaj oraz skuteczność modelu adaptacyjnego w konkretnych sytuacjach, determinowanych określonymi zmianami środowiska.

Teoria adaptacji politycznej może być wykorzystana w analizie polityki europejskiej jako jednego z wymiarów polityki zagranicznej państwa. Ramy teoretyczno-metodologiczne badań przedstawionych w dysertacji wskazują na konieczność zdefiniowania głównych parametrów niemieckiej polityki europejskiej w kontekście zachowania adaptacyjnego. Na wstępie należy jednak wyjaśnić specyfikę środowiska UE (jako znaczącego środowiska adaptacji), uwzględniając przy tym zmiany, których efektem była poprawa lub pogorszenie stanu wewnętrznej równowagi. Specyfika UE jako środowiska operacyjnego państw wskazuje na dwa typy procesów adaptacji jakie w nim zachodzą, ze względu na rodzaj adaptującego się podmiotu. Pierwszy proces inicjowany jest przez kraje nienależące do UE: państwa kandydujące do członkostwa lub rozpoczynające kolejny etap akcesji. Zgodnie z 49. art. TUE: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2. i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”[72]. Państwa ubiegające się o przystąpienie do struktur unijnych muszą zainicjować proces adaptacji poprzez spełnienie szeregu kryteriów (tzw. kryteriów kopenhaskich). W związku z tym politykę akcesyjną UE należy postrzegać jako jeden z najbardziej skutecznych narzędzi wspierania reform społecznych, politycznych i gospodarczych w państwach europejskich. Rezultatem adaptacji politycznej w tym przypadku jest stopniowa europeizacja systemów politycznych państw, które dostosowują swoje struktury i standardy do wymogów znaczącego środowiska. Zmiany wewnętrzne są zatem determinowane potrzebą przystosowania do uwarunkowań zewnętrznych dynamicznie rozwijającego się środowiska operacyjnego państwa.

Drugi typ adaptacji odnosi się do zachowań państw członkowskich, które muszą adaptować się do zmian zachodzących w Unii, również w wyniku akcesji nowych członków (krzyżowanie się procesów adaptacyjnych). Zmiany środowiska UE wywołane zarówno czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi wpływają na zakłócenia wewnętrznej równowagi, w tym na role i pozycje państw członkowskich. To z kolei ma istotne znaczenie

[72] Dz.U.2004.90.864/30 - Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony.

w kontekście wypracowania nowego podejścia do polityki zagranicznej lub polityki wewnętrznej o ile konieczne jest wprowadzenie nowych narzędzi w zakresie jej realizacji. UE postrzegana jako znaczące środowisko państwa adaptującego się do międzyrządowych i ponadnarodowych struktur organizacyjnych wpływa na jego potencjał wewnętrzny oraz pozycję i rolę międzynarodową. Ze względu na zakres badań, analizie poddany został model adaptacji państwa członkowskiego (RFN), które jednocześnie stało się państwem założycielskim struktur wspólnotowych (EWWiS, EWG i Euratom), zatem odegrało istotną rolę w kształtowaniu procesów integracyjnych od pierwszych etapów istnienia Wspólnot Europejskich.

Specyfika systemu politycznego UE wynika z istnienia międzyrządowych i ponadnarodowych rozwiązań instytucjonalnych. W procesie decyzyjnym biorą udział instytucje opierające swoją działalność na mechanizmach wspólnotowych (np. Komisja Europejska), jak i instytucje, których działania uzależnione są od międzyrządowych uzgodnień (np. Rada UE). Wynika to z łączenia porządków/reżimów ustrojowych państw członkowskich z porządkiem/reżimem organizacji międzynarodowej. Na kształt ostatecznych decyzji największy wpływ mają państwa członkowskie oraz instytucje, które wykorzystują uprawnienia przekazane im przez państwowe ośrodki decyzyjne. Realizacja zadań wspólnotowych uzależniona jest w dużym stopniu od narodowej woli politycznej[73]. Jednocześnie UE oddziałuje także na system polityczny państw członkowskich (wewnętrzne struktury instytucjonalne, narodowe systemy prawne, administrację i biurokrację). Wzajemne oddziaływania między składowymi systemu UE są konsekwencją ścierania się sprzecznych interesów narodowych i zróżnicowanych koncepcji integracyjnych.

Przetrwanie każdego systemu jest uzależnione w dużym stopniu od utrzymania równowagi między stanem wewnętrznym a stanem otoczenia, co zostało zdefiniowane przez W. B. Cannona jako idea homeostazy, która „nie oznacza czegoś ustalonego i nieruchomego, stagnacji. Oznacza warunek – warunek, który może się różnić, ale który jest względnie stały”[74]. Aby zwiększyć odporność systemu na zakłócenia konieczne jest istnienie podmiotu odgrywającego rolę homeostatu, odpowiedzialnego za utrzymanie tej równowagi. W założeniach realizmu politycznego, rolę elementu sterującego w systemie globalnym odgrywają mocarstwa, które tworzą zróżnicowane układy powiązań w zależności od podziału

[73] A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, tłum. M Habura, M. Klimowicz, Warszawa 2009, s. 202.
[74] W. B. Cannon, *The Wisdom of the Body*, W. W. Norton & Company, Nowy Jork 1932, ss. 177-201.

siły między nimi. W określonym systemie regionalnym takim elementem sterującym (homeostatem) mogą być odpowiednio mocarstwa regionalne[75].

Jedną z kluczowych sił napędowych w procesie integracji i rozwoju struktur UE były Niemcy, nazywane przez teoretyków stosunków międzynarodowych: motorem integracji europejskiej, przywódcą UE, politycznym silnikiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa[76]. Członkostwo Niemiec w strukturach unijnych wpływa w dwojaki sposób na status tego państwa poprzez kształtowanie środowiska UE, jak i jego wewnętrznego środowiska co jest efektem przystosowania politycznego. Pozycja państwa niemieckiego w UE, która jest rezultatem adaptacji politycznej nie tylko wzmacnia jego zdolności do działania w skali globalnej. Przejawem tego procesu jest wykorzystanie własnej pozycji do kształtowania znaczącego środowiska (UE) i unijnych polityk. Kwestią do rozstrzygnięcia jest to w jakim stopniu można postrzegać Niemcy jako polityczny homeostat systemu UE.

Zmiany w środowisku operacyjnym wymuszają na państwach członkowskich podjęcie określonych decyzji. W zależności od rodzaju, tempa i intensywności tych zmian, mechanizmy adaptacyjne mają często charakter działań *ad hoc*, podejmowanych w reakcji na przeobrażenia środowiska ich aktywności. Jednakże stanowią kompatybilny element szerszej strategii, która wyznacza kierunek dla zachowań adaptacyjnych. Zdefiniowanie głównych założeń i priorytetów polityki zagranicznej w określonych jej wymiarach determinuje podejście państw wobec implementacji określonych mechanizmów adaptacyjnych. Aby wyjaśnić ten proces należy omówić główne (najważniejsze z perspektywy przyjętych ram analitycznych) determinanty niemieckiej polityki europejskiej, która definiowana jest jako „polityka prowadzona wobec UE w celu wywierania wpływu na kierunek i zakres integracji europejskiej", a tym samym główne narzędzie politycznej adaptacji[77].

[75] K. Waltz, *International Structure, National Force and the Balance of World Power*, [w:] *Political Power. A Reader in Theory and Research*, red. Bell R., Edwards D. V., Wagner R. H., Free Press, Nowy Jork 1969, ss. 215-231.
[76] N. Helwig, *Europe's New Political Engine Germany's role in the EU's foreign and security policy*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2016; P. Żurawski vel Grajewski, *Poland towards the German leadership in the European Union*, The Journal of Kolegium Jagiellońskie Toruńska Szkoła Wyższa, nr 2(1), 2015, ss. 63-84.
[77] C. Rittershofer, *Lexikon Politik, Staat, Gesellschaft. 3600 aktuelle Begriffe von Abberufung bis Zwölfmeilenzone*, Monachium 2007, s. 230; Schmidt M. G., *Wörterbuch zur Politik*, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart 1995, s. 286.

1.2. Teoria ról w stosunkach międzynarodowych

1.2.1. Teoria ról międzynarodowych – wybrane aspekty

Teoria ról międzynarodowych państwa, ukształtowana na gruncie założeń teorii ról społecznych może stanowić uzupełnienie ram teoretycznych w zakresie wyjaśniania i przewidywania działań adaptacyjnych państw. Może być użyteczna w zakresie zdefiniowania determinantów procesu przystosowania się państwa do określonej roli w wyniku zainicjowania określonych mechanizmów adaptacji politycznej[78]. W takim rozumieniu, rola międzynarodowa państwa będzie rezultatem adaptacji politycznej. Kwestią do rozstrzygnięcia jest to, w jakim stopniu jedno państwo może odgrywać różne role w zależności od zmian w środowisku międzynarodowym wynikających z konkretnych zjawisk i procesów politycznych oraz w zależności od przyjętego typu adaptacji politycznej (uzależnionego od strategii i celów prowadzonej polityki). Pierwszymi teoretykami, którzy zastosowali wnioski z badań nad rolami społecznymi jednostek w analizie stosunków międzynarodowych, byli m.in. K. Holsti, C. W. Backman oraz J. N. Rosenau, który rozwijał koncepcje ról międzynarodowych w kontekście kształtowania polityki zagranicznej i przystosowania politycznego do zmian zachodzących w zewnętrznym środowisku aktywności państwa[79]. Polskimi teoretykami stosunków międzynarodowych, którzy wielopłaszczyznowo analizowali tę problematykę byli Z. J. Pietraś, T. Łoś, J. Zając. Na podstawie wniosków z badań Pietraś opracował odrębną wobec istniejących w dyskursie naukowym typologię ról międzynarodowych, które uzależnił od prowadzonej polityki zagranicznej i aktywności na arenie międzynarodowej[80].

Zidentyfikowanie pozycji danego państwa na arenie międzynarodowej jest procesem niezwykle trudnym i wieloaspektowym, gdyż wymaga zdefiniowania wiarygodnych mierników i porównania ich w skali globalnej, co jest zadaniem ekspertów z zakresu potęgometrii. Przy założeniu, iż uwarunkowania wewnątrzpaństwowe oraz międzynarodowe podlegają ciągłym zmianom, również badania w kontekście komparatystyki parametrów potęgi i pozycji państw muszą być odpowiednio aktualizowane. Ponadto, znaczenie poszczególnych

[78] S. Zawadzka, *Przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej w świetle teorii ról społecznych oraz wybranych działań minilateralnych*, „Przegląd Geopolityczny", nr 34, 2020, ss. 80-102.
[79] Wnioski z badań wskazanych autorów zostały przedstawione w takich pracach jak: K. Holsti, *National Role Conception In the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly", nr 14/3, 1970, ss. 233–309; C. W. Backman, *Role Theory ad International Relations: A Commentary and Extension*, „International Studies Quarterly", nr 14/3, 1970, ss. 310–319; J. N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, Pinter, Londyn i Nichols, Nowy Jork 1981.
[80] Wnioski z badań wskazanego autora zostały przedstawione w: Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1989; Z. J. Pietraś, *Międzynarodowa rola Chin*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990.

mierników, może ulec zmianie w czasie. Biorąc pod uwagę te założenia przedmiotowa analiza obejmuje znacznie węższy wycinek politycznej rzeczywistości związanej z funkcjonowaniem państw w środowisku międzynarodowym. Pozycja państwa wynika nie *stricte* z określonej siły mierzonej odpowiednimi parametrami potęgometrycznymi, ale ze względu na rolę jaka była rezultatem politycznej adaptacji w sytuacji określonych zmian warunkowanych kryzysami. Mierniki siły i potencjału państwa, takie jak np. jego wielkość rozwój gospodarczy, odpowiadają jego zdolnościom adaptacyjnym i mogą być wykorzystane do przyjęcia większej odpowiedzialności za kształtowanie środowiska.

Termin „rola" jest wykorzystywany w wielu podejściach badawczych. Jego konceptualizacja w zakresie stosunków międzynarodowych wymaga zrozumienia podstaw definiowania pojęcia roli w kontekście społecznym. W ujęciach antropologicznych i socjologicznych „rola" oznacza normatywny wzór kulturowy związany ze statusem społecznym, jak również zachowania jednostki odpowiadające jej pozycji społecznej[81]. Szczegółową konceptualizację pojęcia w ujęciu socjologicznym przedstawił jeden z polskich teoretyków (J. Szczepański), który wskazał, iż rola społeczna „to względnie stały i wewnętrznie spójny system działań, będący reakcjami na zachowanie innych osób, który ustalany jest według określonych wzorów, akceptowanych przez członków danej grupy"[82]. Podobne definicje występują w ujęciach psychologicznych, gdzie rola może oznaczać samookreślenie przez jednostkę swojego położenia w odniesieniu do siły oddziaływania i pozycji innych podmiotów z którymi wchodzi w interakcje czy system zachowań narzucanych jednostce lub oczekiwanych od jednostki w związku z zajmowaną pozycją społeczną. Z kolei w teorii organizacji role definiowane są jako system zachowań narzucanych przez organizacje[83].

Teoria ról społecznych dała podstawę dla badań nad koncepcją roli w naukach o stosunkach międzynarodowych. W tym kontekście zagadnienie ról może mieć zastosowanie w analizach dotyczących wszystkich podmiotów uczestniczących w systemie międzynarodowych powiązań. Biorąc jednak pod uwagę założenia realizmu politycznego oraz kluczowe cele badawcze i komplementarne ramy teoretyczne przyjęte w badaniach, koncepcja ról międzynarodowych będzie odnosić się przede wszystkim do państw jako kluczowych uczestników stosunków międzynarodowych. Z. J. Pietraś definiuje rolę międzynarodową jako „spójny system wybranych przez państwo działań w stosunkach zewnętrznych"[84]. Jest to

[81] M. Conway, F. Feigert, *Political Analysis: an Introduction*, Allyn and Bacon, Boston 1987, ss. 136–139.
[82] J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1965, s. 81.
[83] Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989, s. 3.
[84] *Ibidem*, s. 18.

pojęcie ściśle związane z koncepcją pozycji międzynarodowej państwa, czyli „umiejscowieniem w układzie powiązań ponadnarodowych i międzyrządowych, szczególnie w kontekście przewagi w stosunku do innych państw, która wynika z różnej siły oddziaływania politycznego”[85]. W związku z tym rola jaką odgrywa państwo będzie warunkowana zarówno czynnikami wewnętrznymi – atrybutami państwa, jak i czynnikami zewnętrznymi, wynikającymi z międzynarodowego oddziaływania. Należy wskazać przede wszystkim na: prowadzoną politykę wewnętrzną i interesy narodowe; potencjał państwa (ekonomiczny, militarny, demograficzny, technologiczny, finansowy); strategiczne położenie geograficzne; koncepcję polityki zagranicznej; pozycję w międzynarodowych systemach wzajemnych powiązań; koncepcję własnej roli oraz znaczenie innych państw w zakresie jej określania[86]. W zależności od potencjału oddziaływania politycznego oraz stopnia jego wykorzystania, państwa mogą w różny sposób wpływać na zachowania innych państw w środowisku międzynarodowym[87]. Odgrywanie roli wiodącej/roli lidera może wynikać z oczekiwań środowiska międzynarodowego wobec państwa, które zajmuje w nim określoną pozycję[88].

Zgodnie z założeniami teorii ról, uczestnicy życia społecznego, podobnie jak aktorzy uczą się odgrywania określonej roli, dostosowując działania do scenariusza (przyjętych w danym społeczeństwie wzorców zachowań), jak i własnej pozycji. Co więcej, ich aktywność musi uwzględniać szeroki kontekst społeczny w tym zalecenia podmiotów, które koordynują zakres ich działań, podobnie jak aktorzy teatralni uczą się odgrywania poszczególnych ról, dostosowując się do zaleceń reżysera jako koordynatora ich działań[89]. Teoria ról społecznych podkreśla zatem relacyjny charakter powiązań między podmiotami uczącymi się odgrywać role, a obserwatorami tego dynamicznego zjawiska. Podejście interakcyjne teorii ról społecznych zakłada, iż jednostki inicjując interakcje z innymi aktorami życia społecznego muszą uwzględniać szerszy kontekst systemu wzajemnych powiązań, który określa preferowane i oczekiwane role. Ponadto, jednostki odgrywając własne role jednocześnie definiują role innych jednostek biorąc pod uwagę ich znaczenie i pozycje we wspomnianym układzie. Na podstawie zajmowanej pozycji i potencjału legitymizują także własne działania[90].

[85] S. Zawadzka, *op. cit*., 2020, s. 85.
[86] P. Bartosiewicz, *Zagadnienie ról międzynarodowych państw w internacjonologii*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4, 2007, ss. 8-10.
[87] J. Zając, *Teoria ról międzynarodowych*, [w:] *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, red. Zięba R., Bieleń S., Zając J., Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015, ss. 136-137.
[88] J. J. Wiatr, *Społeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 109.
[89] J. H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 445; J. Zając, *op. cit*., 2015, ss. 127-151.
[90] J. Zając, *op. cit*., ss. 129-130.

Role międzynarodowe, zgodnie z koncepcją R. Rosecrance, to system zjawisk związanych z zachowaniem podmiotów stosunków międzynarodowych, determinowanych dynamiką ich środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Zachowania, które są podstawą tworzenia i odgrywania określonych ról obserwowalne są w systemie międzynarodowym[91]. Kluczowe elementy tej definicji będą w zróżnicowany sposób analizowane z perspektywy różnych podejść badawczych. Szkoła realistyczna definiuje role międzynarodowe państw przede wszystkim jako funkcje ich międzynarodowej pozycji/statusu. Kluczowy będzie zatem system rzeczywistych zachowań realizowanych w kontekście przyjętej wcześniej koncepcji polityki. Podejście systemowe przedstawia role jako funkcję nie samych państw, ale systemów międzynarodowych, które narzucają podmiotom poszczególne role. Jeszcze inaczej definiują to pojęcie przedstawiciele szkoły behawioralnej, którzy role międzynarodowe przypisują decydentom politycznym kreującym politykę zagraniczną. Przy czym sama koncepcja ról analizowana jest najczęściej w kontekście społecznym lub organizacyjnym jako wynik zachowań poszczególnych jednostek. Najbardziej użyteczna w kontekście analizy międzynarodowej roli państwa jako rezultatu politycznej adaptacji do zmian nagłych i nieprzewidzianych, a także determinowanej odpowiedzialnością za utrzymanie struktur znaczącego środowiska w dopuszczalnych granicach w związku z zajmowaną w nim pozycją, wydaje się być szkoła realistyczna[92].

Należy zatem wyjaśnić czym jest pozycja państwa w wymiarze globalnym, która wpływa na system odgrywanych ról. W stosunkach międzynarodowych pojęcie pozycji państwa wiąże się ściśle z jego rangą, statusem, siłą określaną wobec innych państw[93]. W przypadku kryzysów regionalnych lub międzynarodowych, ten aspekt należy rozszerzyć również o potencjał odporności na skutki kryzysu i skuteczność zarządzania nim. Rola międzynarodowa państwa jest w tym znaczeniu odzwierciedleniem jego pozycji w strukturze międzynarodowych powiązań. Zarówno pozycja, jak i rola państwa może podlegać dynamicznym zmianom. Są uzależnione od tego jak państwo interpretuje własną rolę i pozycję oraz jak postrzega je społeczność międzynarodowa oraz jej podsystemy[94]. K. Holsti utożsamił pojęcie pozycji państwa z jego statusem czy też rangą międzynarodową. Według niego pozycja

[91] R. Rosecrance, *International Relations: Peace or War*, Nowy Jork 1973, s. 61; Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja…op. cit*., 1989, ss. 3-4.
[92] J. Zając, *op. cit*., ss. 134-135.
[93] Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja…op. cit*., 1989, ss. 20-21.
[94] *Ibidem*.

międzynarodowa jest zmienną zależną od koncepcji roli deklarowanej (wybieranej) przez decydentów politycznych oraz roli narzucanej przez środowisko międzynarodowe[95].

Według Z. J. Pietrasia pozycja międzynarodowa jest zjawiskiem obiektywnym, natomiast rola wynika z połączenia elementów obiektywnych ze świadomościowymi. Na postawie tego założenia należy wyróżnić wszystkie aspekty ról międzynarodowych, które determinowane są pozycją państwa: rola narzucana; rola wybierana, rola deklarowana; rola rzeczywista[96]. Rola narzucana państwu, którą można również postrzegać jako rolę oczekiwaną przez środowisko międzynarodowe, ściśle związana jest z pozycjami (geopolityczną, militarną, polityczną, demograficzną) osiągniętymi przez to państwo w wymiarze globalnym lub regionalnym. Dla przykładu, w zależności od pozycji ekonomicznej, środowisko narzuca państwom rolę dawców pomocy zagranicznej i rolę beneficjentów tej pomocy. Zróżnicowany potencjał gospodarczy państw członkowskich UE przekłada się na zróżnicowane składki do budżetu. W sytuacji kryzysu finansowego, oczekiwania stabilizowania strefy euro były kierowane do Niemiec jako państwa o znaczącym potencjale ekonomicznym. W zależności od tego czy zjawiska i procesy kształtujące potrzebę odegrania przez dane państwo określonej roli zachodzą w znaczącym środowisku jego adaptacji, zewnętrzna presja odegrania określonej roli może być większa.

Rola wybierana przez państwo również warunkowana jest jego pozycją międzynarodową. Odzwierciedleniem wyboru będzie prowadzona polityka zagraniczna. Niekiedy jednak ambicje państwowe są niewspółmierne do potencjału państwa w poszczególnych dziedzinach co utrudniać może skuteczne odgrywanie wybranej roli. Rola wybierana może wynikać z zaakceptowania roli narzuconej lub odrzucenia jej i przyjęcia zupełnie innej uzależnionej od własnej ideologii, celów, subiektywnej interpretacji własnej pozycji. Wybrana rola międzynarodowa przejawia się zarówno w roli deklarowanej, jak i rzeczywistej. Rola deklarowana wynika z publicznych deklaracji decydentów zawartych w koncepcjach i strategiach prowadzonej polityki, przemówieniach, zawieranych porozumieniach. Można dokonywać jej analizy przy wykorzystaniu metody instytucjonalno-prawnej oraz analizy danych zastanych. Jednak całościowa interpretacja koncepcji międzynarodowej roli państwa musi również uwzględniać porównanie roli deklarowanej z rolą rzeczywistą, czyli systemem faktycznych działań państwa w środowisku międzynarodowym. Rola rzeczywista będzie wynikać z zajmowanej przez państwo pozycji, ale również będzie

[95] K. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis,* red. S. G. Walker, Durham, NC: Duke University Press 1987, ss. 7-12.
[96] Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja…op. cit*., 1989, ss. 21-23.

funkcją roli narzucanej przez środowisko, roli wybieranej oraz deklarowanej przez państwo. Te cztery płaszczyzny analizy koncepcji roli międzynarodowej są ze sobą powiązane i zachodzi między nimi proces sprzężenia, przez co rola wybierana określa zakres roli deklarowanej. Z kolei rola deklarowana wpływa na działania w sferze odgrywania roli rzeczywistej. Również rola narzucana może ograniczyć katalog ról wybieranych i deklarowanych przez państwo[97].

Teoria ról międzynarodowych może być wykorzystywana w badaniach politologicznych jako komplementarna wobec innych ujęć i uzupełniać przyjęte ramy metodologiczno-teoretyczne. Koncepcja roli międzynarodowej wnosi istotną wartość poznawczą. Podobnie jak przybliżona koncepcja adaptacji politycznej, spełnia przy tym funkcje deskryptywną, eksplanacyjną oraz predyktywną. Wymiar deskryptywny odnosi się do opisu polityki zagranicznej i działań podejmowanych w środowisku międzynarodowym poprzez konceptualizację pełnionych przez państwo ról. Funkcja eksplanacyjna wiąże się w wyjaśnianiem polityki zagranicznej państwa np. poprzez porównanie publicznych deklaracji z rzeczywistymi działaniami i motywami odgrywania określonej roli, a także wyjaśniania determinant w zakresie przyjmowania lub odrzucania ról narzuconych. Wymiar predyktywny teorii odnosi się do przewidywania przyszłych zachowań państw na podstawie identyfikacji dotychczasowych ról[98].

Jako ujęcie komplementarne wobec teorii adaptacji politycznej, jest użyteczna przede wszystkim w aspekcie analizy międzynarodowych działań państw. Jak wskazuje S. Walker, określenie międzynarodowej roli państwa jako podstawowej jednostki analizy umożliwia syntezę racjonalistycznych i nieracjonalistycznych typów wyjaśniania polityki zagranicznej. Walker wyróżnia podejście strukturalne i procesualne w aspekcie badań nad rolami. W pierwszym przypadku analiza dotyczy struktury systemu ról jednego państwa lub struktury ról różnych państw w ujęciu komparatystycznym. Z kolei podejście procesualne zakłada dynamikę tworzenia i zmiany ról, ich rozmieszczenia, powielania, powstawania nowych i zanikania dotychczasowych ról[99]. Te dwa podejścia są ze sobą ściśle skorelowane. Badania struktury ról danego państwa muszą uwzględniać dynamikę zmian i procesy kształtowania się poszczególnych ról czy działania związane z ich realizacją. W związku z tym w badaniach często te dwa aspekty łączą się i wzajemnie uzupełniają. Ponadto, zdaniem J. N. Rosenau teoria ról międzynarodowych jest koncepcją, która łączy zmienne kształtujące zachowania

[97] Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja…op. cit*., 1989, ss. 17-23.
[98] *Ibidem*, ss. 6-9.
[99] S. Walker, *Role Theory and Foreign Policy: An Evaluation*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis,* red. S. G. Walker, Durham, NC: Duke University Press 1987, ss. 244-249.

podmiotów stosunków międzynarodowych i pozwala na analizowanie działań państwa jako możliwego do obserwacji zespołu ról. Badacz podkreślał także wpływ tej teorii na badania współzależności międzynarodowych oraz mikro-dynamiki zmian środowiska międzynarodowego, co uzupełniało jego dorobek naukowy w zakresie przystosowania politycznego[100].

1.2.2. Wybrane typologie ról międzynarodowych państwa

Istnieje duże zróżnicowanie podejść w zakresie typologizacji ról międzynarodowych państwa w zależności od przyjętych kryteriów podziału. Ogólną klasyfikację przedstawił K. Holsti, który wyróżnił trzy główne typy: deklarowane; oczekiwane; oraz rzeczywiste (role odgrywane), które w teorii Holstiego są wypadkową deklaracji rządzących oraz oczekiwań środowiska międzynarodowego[101]. Taki podział zainicjował kolejne badania nad różnicowaniem ról państwa w zależności od prowadzonej polityki zagranicznej. Wyróżniono kilka orientacji ról międzynarodowych: ekspansjonistyczną – zorientowaną na poszerzaniu własnego terytorium, potencjału lub zasobów kosztem innych państw; oportunistyczną – wyrażającą się poprzez podejmowanie działań korzystnych w sprzyjających warunkach; rozwojową, która odnosi się do budowania silnej pozycji w systemie międzynarodowym poprzez rozwijanie korzystnej współpracy z innymi państwami; integracyjną – nastawioną na rolę mediatora między państwami o rozbieżnych interesach; orientację skierowaną na wywieranie wpływu na politykę zagraniczną innych państw oraz orientację tzw. aktywnej niezależności, która polega na rozwijaniu relacji zewnętrznych przy utrzymaniu niezależności od innych państw. Wyodrębnienie takich orientacji ról w polityce zagranicznej pozwoliło na zdefiniowanie konkretnych ról państwa: rola państwa – bojownika, które wykorzystuje siłę militarną lub groźbę jej użycia w celu pokonania państwa wrogiego; rolę państwa – pojednawcy, które nie tylko broni własnych interesów, ale dąży równocześnie do przezwyciężenia sprzeczności istniejących w jego relacjach z innymi państwami; rolę państwa – dawcy, które wspiera rozwój i dobrobyt państw partnerskich; rolę państwa – wyzwoliciela, które wspiera (głównie finansowo i militarnie) działania ruchów rewolucyjnych o ile są zgodne z ustalonymi zasadami; rolę państwa – mediatora, które poczuwa odpowiedzialność za mediacje, szczególnie w przypadku konfliktów w najbliższym regionie; rolę państwa – opiekuna, które swoją pozycją uzasadnia konieczność udzielania wsparcia i ochrony państwom

[100] J. N. Rosenau, *Roles and Role Scenarios in Foreign Policy*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S. G. Walker, Durham, NC: Duke University Press 1987, ss. 46-50.
[101] K. Holsti, *National Role Conception…op. cit*., 1970, s. 239.

o słabszym potencjale, z którymi łączą go silne relacje; rolę państwa – oponenta, które działalnością dyplomatyczną przeciwstawia się ekspansjonizmowi innych państw; rolę państwa – policjanta, które wykorzystuje własny potencjał militarny do udzielenia pomocy wojskowej państwom partnerskim zagrożonym agresją z zewnątrz; rolę państwa – promotora, które promuje struktury wzajemnej współpracy w jakich aktywnie uczestniczy i poszukuje możliwości wcielania w nie nowych członków[102]. Zjednoczone Niemcy, które w swojej polityce zagranicznej niechętnie wykorzystywały potencjał militarny, ale opierały swoje działania na dyplomacji i pomocy rozwojowej mogą być postrzegane zgodnie z tą typologizacją jako państwo odgrywające rolę opiekuna, mediatora, promotora oraz dawcy.

K. Holsti, zainicjował podejście empiryczne w badaniach nad interpretacją ról państwa. Wykorzystał do tego publiczne deklaracje przywódców 72 państw. Analiza obejmowała lata 1965 – 1967 i doprowadziła do wyodrębnienia siedemnastu kluczowych typów deklarowanych ról międzynarodowych: rola bastionu rewolucji; rola przywódcy regionalnego; rola obrońcy regionalnego; rola mediacyjna lub integracyjna; rola uczestnika podsystemu regionalnego; rola obrońcy wiary; rola państwa niezaangażowanego; rola stronnika ruchów wyzwoleńczych; rola agenta antyimperialistycznego; rola pomocnika państw słabo rozwiniętych; rola pomostu – państwa pośrednika między państwami o różnych kulturach; rola sojusznika; rola niezależna; rola wzorca dla innych państw (przede wszystkim w zakresie standardów polityki wewnętrznej); rola budowniczego własnego potencjału gospodarczego i społecznego; rola izolowana (państwo deklarujące te rolę ogranicza kontakty zewnętrzne); rola protegowanego (państwo deklarujące tę rolę częściej niż inne państwa odwołuje się do odpowiedzialności innych państw za obronę jego interesów). Należy podkreślić, iż jedno państwo może deklarować jednocześnie odgrywanie wielu ze wskazanych ról[103].

Traktując region UE jako znaczące środowisko adaptacji politycznej i analizując zachowania adaptacyjne jednego z kluczowych państw członkowskich, na szczególną uwagę zasługuje kilka powiązanych ze sobą ról wskazanych przez Holstiego. Państwo deklarujące rolę przywódcy regionalnego postrzega swoją silną pozycję w regionie jako uzasadniającą ponoszenie większej odpowiedzialności za państwa regionu, z którymi łączą go silne powiązania. Państwo, które definiuje swoją przywódczą odpowiedzialność w określonym regionie lub w określonych sytuacjach, jednocześnie zakłada obowiązek odegrania roli obrońcy

[102] M. G. Hermann, *Foreign Policy Role Orientations and the Quality of Foreign Policy Decisions*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S. G. Walker, ss. 123-140, Durham, NC: Duke University Press 1987.
[103] K. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, [w:] *Role Theory*, ss. 13-39; Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja… op. cit*., 1989, ss. 24-27.

regionu i jego państw, szczególnie w sytuacjach zagrażających stabilności chronionego regionu. Komplementarną wobec roli przywódcy regionalnego i obrońcy regionu jest rola uczestnika podsystemu regionalnego, która zakłada długofalowe zobowiązania na rzecz pogłębiania i utrwalania współpracy z państwami regionu. Jeżeli państwo będące uczestnikiem podsystemu regionalnego jest silnie zaangażowane w procesy integracji i oddziałuje na kształt podsystemu, wówczas może być określane jako element sterujący w podsystemie. Takie działania mają doprowadzić do zbudowania silnej wspólnoty państw[104]. Wskazując na klasyfikację zaproponowaną przez Holstiego, można przyjąć wstępne założenie, iż takie właśnie role nie tylko deklarowały i odgrywały Niemcy, ale również były im narzucane przez środowisko zewnętrzne.

Inne podejście do klasyfikacji ról międzynarodowych zaprezentował S. Walker, który wskazał na konieczność łączenia określonych ról oraz funkcji w środowisku międzynarodowym z określonym kontekstem procesów politycznych oraz specyfiką relacji w systemie międzynarodowym (konfrontacja, współpraca, pomoc, interwencja). Wyróżnił sześć ról międzynarodowych: konsumenta, producenta, wojownika, ułatwiacza, prowokatora, hegemona. Państwo w roli konsumenta w swojej polityce zagranicznej dąży do uzyskania i utrzymania pomocy ze strony innych państw. Przeciwstawną rolę odgrywa producent, który organizuje i przekazuje pomoc zagraniczną innym państwom. Taka rola koresponduje z rolą dawcy wyróżnioną w poprzedniej klasyfikacji. Rola wojownika jest realizowana przez państwo, które nie udziela pomocy zagranicznej i odrzuca prośby innych państw o jej udzielenie. Kolejna ze wskazanych ról odnosi się do działań państwa, które w swojej polityce zagranicznej dąży do ustanowienia i utrzymania procesów wymiany (współpracy i wzajemnej pomocy) między innymi państwami, co może być utożsamione z orientacją integracyjną lub mediacyjną ról międzynarodowych. Rola prowokatora jest przeciwstawna do tego podejścia. W tym przypadku państwo odgrywające tę rolę wpływa na pogorszenie procesów wymiany między innymi państwami i prowokuje sytuację konfliktową. Rola hegemona, co warto zaznaczyć już na wstępie, nie jest utożsamiana z rolą przywódcy/lidera. Hegemon wykorzystując własny potencjał prowadzi politykę zagraniczną zorientowaną na jednostronną wymianę i dominację w stosunkach międzynarodowych. W dalszej części rozdziału wyjaśnione zostanie, dlaczego nie powinno łączyć się roli hegemona z koncepcją przewodzenia w relacjach z innymi państwami[105].

[104] Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja… op. cit*., 1989, ss. 24-25.
[105] S. Walker, *op. cit*., 1987, ss. 287–293.

Z. J. Piertaś rozwinął badania nad rolami międzynarodowymi i zdefiniował kluczowe kryteria w zakresie identyfikowania roli państwa w określonym czasie i sytuacji. Wskazał na kryterium: podmiotowe (twórcy roli), przedmiotowe, hierarchiczności, efektywności danej roli, czasu i przestrzeni oraz ogólne podejście do rzeczywistości międzynarodowej[106]. Kryterium hierarchiczności umożliwia podział na role syntetyczne i role cząstkowe. Zakładając, iż każde państwo funkcjonuje w obrębie własnego systemu ról międzynarodowych, można przyjąć, iż państwo formułuje rolę nadrzędną (syntetyczną), której podporządkowuje się role cząstkowe. Kryterium podmiotowe umożliwia rozróżnienie ról narzucanych, których twórcą jest środowisko międzynarodowe (i jego podsystemy), które wywiera wpływ na państwo w celu przyjęcia przez nie określonego zachowania oraz ról wybieranych przez państwo kierujące się własnymi interesami i racją stanu. Oczekiwania społeczności nie zawsze są tożsame z koncepcją roli wybranej przez państwo. To decydenci państwowi ostatecznie określają rolę państwa i odrzucają lub przyjmują role narzucane przez środowisko zewnętrzne. Z kolei kryterium przedmiotowe odnosi się do podziału ról cząstkowych na polityczne, ekonomiczne, ideologiczne, etc. Kryterium efektywności roli rozstrzyga kwestie rozbieżności między rolami deklarowanymi i rzeczywistymi. Pozwala zdefiniować role deklarowane, które nie są efektywne, gdyż państwo ich nie realizuje w swojej polityce oraz role rzeczywiste, które są realizowane i wpływają na kształt relacji międzynarodowych. Kryterium przestrzennego zakresu, odnosi się do podziału na role globalne, regionalne i lokalne, w zależności od obszaru znaczącego środowiska adaptacji państwa do określonej roli. Ostatnie kryterium – podejścia do rzeczywistości międzynarodowej, umożliwia podział na role konserwatywne, rewolucyjne, innowacyjne i reakcyjne w zależności od tego w jaki sposób i w jakim stopniu państwo realizując politykę zagraniczną dąży do zmiany międzynarodowych uwarunkowań[107].

1.2.3. Rola lidera w kontekście adaptacji politycznej

Przegląd poszczególnych typologizacji ról międzynarodowych prowadzi do wniosku, zgodnie z którym państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych odgrywa jednocześnie różne role w zależności od przyjętych kryteriów oraz sytuacji i procesów, które stają się punktem odniesienia dla analizy tego złożonego zagadnienia. Jak wskazano, identyfikowanie regionu UE ze znaczącym środowiskiem adaptacji politycznej państw członkowskich wiążę się z możliwością zdefiniowania roli jednego z nich poprzez analizę

[106] Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja… op. cit*., 1989, ss. 25–26.
[107] *Ibidem*, ss. 34-37.

działań państwa w polityce zagranicznej, określanych jako zachowania adaptacyjne, zgodne z przyjętym modelem adaptacji. W tym kontekście kluczowym pytaniem badawczym jest to w jakim stopniu wybrane role cząstkowe wskazane w klasyfikacji Holstiego: rola przywódcy regionalnego; rola obrońcy regionu; rola uczestnika (sterującego) podsystemu regionalnego mogą być przypisane Niemcom oraz czy podporządkowane są syntetycznej roli państwa – lidera UE, która bezpośrednio nie została wyróżniona w powyższych klasyfikacjach. Państwo deklarujące odgrywanie tych trzech wskazanych ról w regionie, który traktuje jednocześnie jako znaczące środowisko adaptacji, swoją pozycją w strukturze wzajemnych powiązań i zbudowanym potencjałem uzasadnia ponoszenie większej odpowiedzialności za wspieranie regionu, szczególnie w sytuacjach nagłych i gwałtownych zmian, które zagrozić mogą jego równowadze i stabilności. Tym samym deklaruje zobowiązania do ochrony i utrzymania kluczowych jego struktur w dopuszczalnych granicach. Jako lider wzmacnia również struktury znaczącego środowiska poprzez wprowadzanie lub koordynowanie długofalowych rozwiązań w zakresie pogłębiania współpracy z innymi państwami i przekształcania polityk UE w celu wzmacniania ich odporności na kryzysy.

Analiza zagadnienia przywództwa (*leadership*), wymaga nie tylko zdefiniowania czynników, które wpływają na status i postrzeganie państwa jako lidera, ale także wyjaśnienia specyfiki międzynarodowych relacji w znaczącym środowisku oraz analizy sytuacji i procesów politycznych związanych z adaptacją do tej roli. Wskazane typologizacje ról międzynarodowych pozwalają wnioskować, iż państwo, które odgrywa role podporządkowane syntetycznej roli państwa wiodącego – lidera, posiada zdolności i zasoby do realizowania polityki zagranicznej zorientowanej na wpływ, co zgodne jest z jedną ze wskazanych orientacji ról międzynarodowych. W tym miejscu należy zatem zdefiniować czym jest wpływ (*influence*). W teorii stosunków międzynarodowych przedstawiono wiele wyjaśnień tego złożonego konceptu badawczego. Jedną z bardziej trafnych definicji przedstawił R. Łoś, który zdefiniował pojęcie wpływu jako „zdolność do osiągnięcia określonego efektu, w tym również zdolność do kontroli innych państw, niekoniecznie za pomocą środków nacisku bezpośredniego lub groźby ich użycia”[108]. Z kolei sposób wykorzystania wpływu w relacjach z innymi państwami określa typ lidera – to w jakim stopniu państwo przewodzi w sposób bezkompromisowy i indywidualny, stosując presję i nacisk (hegemon), a w jakim stopniu jego rola jako państwa

[108] R. Łoś, *Potęga — ujęcie teoretyczne: definicja, struktura i oddziaływanie* [w:] *Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności*, red. T. Domański, Łódź 2016, s. 280; Szerzej: M. Sułek, *Badania i pomiar potęgi państw po zimnej wojnie — metody i wyniki*, „Zeszyty Naukowe AON, 2004, nr 1(54), ss. 93-109.

przewodzącego opiera się na pogłębianiu współpracy, budowaniu sojuszy oraz wywieraniu wpływu na inne państwa przy jednoczesnym poszukiwaniu konsensusu i ponoszeniu większej odpowiedzialności w zakresie koordynacji wspólnych działań. W UE stopień wpływu poszczególnych państw członkowskich może być mierzony, a główne jego mierniki to: siła głosu w instytucjach unijnych, zdolność do tworzenia koalicji z innymi państwami członkowskimi, wizerunek państwa[109].

Takie podejście do konceptualizacji problemu przywództwa prowadzi do wniosku, iż nie jest ono jedynie atrybutem władzy, który można przypisać uczestnikom stosunków międzynarodowych na podstawie ich siły i potencjału, ale rolą, która jest rezultatem politycznego dostosowania i miejsca zajmowanego w interakcji z innymi podmiotami. Państwo podejmujące rolę lidera koordynuje wspólne działania poprzez: „proponowanie rozwiązań typowych problemów; dostarczanie narzędzi; oferowanie pomysłów na temat realizacji wspólnych celów; mobilizowanie energii innych państw do podążania wyznaczonymi kierunkami działania”[110]. Takie wyjaśnienie pojęcia przywództwa, duże znaczenie przypisuje wizerunkowi danego państwa i oczekiwaniom otoczenia kształtującym role narzucane. Oczekiwania kierowane wobec państwa są normatywnymi sugestiami określonych zachowań adaptacyjnych (w tym zakresie zachowań przywódczych), które inni uczestnicy systemu (*alter*) przypisują podmiotowi roli (*ego*)[111]. Ta interakcyjna perspektywa przywództwa rozumianego w kategorii procesu odgrywania roli, zakłada, iż podmiot w wyniku politycznego dostosowania do dynamicznie zmieniającej się sytuacji przyjmuje większą niż inne podmioty odpowiedzialność za koordynowanie wspólnych działań w celu utrzymania wewnętrznej równowagi środowiska. Warto podkreślić, iż role mają charakter dynamiczny i uzależnione są od zmieniających się uwarunkowań środowiska zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Zmiany te mogą mieć charakter polityczny, personalny, gospodarczy, społeczny, kulturowy[112]. Proces uczenia się określonej roli (w tym także roli przywódcy/lidera) wymaga obserwacji dynamiki środowisk i reagowania na zmiany wykorzystując zdolności komunikacji i adaptacji.

Przywództwo, które definiowane jest jako przystosowanie do procesu, w którym dane państwo wyznacza kierunek działań, dzieli obowiązki, wpływa i kieruje działaniami grupy państw dla osiągnięcia wspólnych celów, zakłada, iż odpowiedzialność za rozwój i utrzymanie

[109] S. Zawadzka, *op. cit*., 2020, ss. 86-87.
[110] N. Keohane, *Thinking about Leadership*, Princeton University Press, Princeton 2012, s. 19.
[111] L. Aggestam, A. Hyde-Price, *Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy*, „German Politics”, nr 29(1), 2019, s. 6.
[112] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, ss. 372-377.

stabilności środowiska spoczywa nie tylko na liderze, ale także pozostałych państwach, które w tym wypadku odgrywają rolę „podążających" (*followers*). To ich akceptację musi uzyskać lider, aby przywództwo w danym układzie wzajemnych powiązań było skuteczne i uzasadnione[113].

Przywództwo nie może być utożsamiane z hegemonią, dominacją, mocarstwowością, ale ze zdolnością w zakresie zarządzania zmianami, koordynowania wspólnych działań i utrzymywania równowagi określonych struktur współpracy w znaczącym środowisku adaptujących się państw – utrzymania tych struktur w dopuszczalnych granicach, stanowiących o ich istocie. Potwierdził to O. R. Young, który wskazał, iż „przywództwo różni się od jawnej hegemonii, ponieważ obejmuje swym zakresem, wyraźny element negocjacji, wzajemnych ustępstw i kompromisu, w przeciwieństwie do procesów, w których wyraźnie dominujący uczestnik dyktuje warunki innym podmiotom, które nie mają innego wyboru, jak tylko się na nie zgodzić"[114].

Po zjednoczeniu, Niemcy w coraz większym stopniu zaczęły angażować się w procesy związane z pogłębianiem integracji europejskiej stopniowo zwiększając swój wpływ w UE. Poważne kryzysy z którymi musiała zmierzyć się Unia (kryzys w strefie euro, kryzys migracyjno-uchodźczy, aneksja Krymu, kryzys pandemii Covid-19) były dla państwa niemieckiego jako jednego z największych i najbardziej rozwiniętych gospodarczo państw Europy – katalizatorami procesu adaptowania się do roli lidera, aby przewodzić (jak zaznaczyli L. Aggestam i A. Hyde-Price) w trzech kluczowych obszarach: „politycznym zarządzaniu kryzysowym, negocjacjach dyplomatycznych, polityce sankcyjnej UE"[115]. Określenie wpływu danego państwa w określonych strukturach współpracy może być mierzona siłą głosu w instytucjach, chęcią do podejmowania koalicji z danym państwem oraz oceną jego wizerunku i oczekiwań płynących z otoczenia międzynarodowego. Zatem istotne znaczenie w konceptualizacji problemu przywództwa odgrywają koalicje między państwami, które wynikają zarówno ze specyfiki procedur decyzyjnych w instytucjach unijnych, ale także z publicznych deklaracji rządu Niemiec, który swoje działania opiera na rozwiązaniach kooperatywnych i syntetycznej roli lidera, której podporządkowuje role cząstkowe: mediatora, elementu sterującego w podsystemie regionalnym i promotora przemian[116]. Państwo, które

[113] A. García, *Cooperative Leadership for a Sustainable World. Wasan Project, Integral Education for Global Responsibility*, Breuninger Stiftung, Stuttgart 2007; I. Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford University Press, Oxford 2005; G. C. Avery, *Understanding Leadership*, Sage, Londyn 2004, s. 22.
[114] O. R. Young, *International Cooperation*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1989, s. 88.
[115] L. Aggestam, A. Hyde-Price, *op. cit*., 2019, s. 12.
[116] Takie publiczne deklaracje wielokrotnie były zawierane w wypowiedziach kanclerz A. Merkel na forum Parlamentu Europejskiego i szczytach Rady Europejskiej, przykłady wypowiedzi: Speech by Angela Merkel,

deklaruje takie role, nie uwzględnia w swojej polityce działań zorientowanych na dominację, samodzielne i bezkompromisowe decyzje czy wywieranie zdecydowanego nacisku.

Charakter interakcji i zależności na jakich opierają się międzyrządowe i ponadnarodowe struktury UE został wyjaśniony w metaforze „klucza latających ptaków" autorstwa Helen i Williama Wallace w pracy dotyczącej unijnych procesów zorientowanych na walce sił fragmentacji i integracji. Metafora ta mogłaby być użyteczna również w kontekście analizy procesów adaptacji poszczególnych państw do odgrywania określonej roli w zdefiniowanych strukturach przy zastrzeżeniu, iż metafora była wypracowana na początku lat 90., zatem obecnie poziom integracji UE jest na zdecydowanie wyższym poziomie, szczególnie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Autorzy w sposób wnikliwy wykorzystali wnioski z obserwacji zachowań migracyjnych ptaków i zastosowali je w analizie interakcji i zależności w UE. Jak zauważyli autorzy metafory, stado ptaków leci w szyku funkcjonalnym pod względem aerodynamicznym, ukształtowanym w taki sposób, aby utrzymać siłę nośną i prędkość na długich dystansach, ale także zniwelować wpływ możliwych turbulencji na zakłócenie wewnętrznej równowagi. Jak słusznie podkreślają autorzy, wytrącenie z szyku jednego z ptaków mogłoby zaburzyć właściwy lot całej formacji. Z kolei za wytyczanie kierunku lotu (poprzez właściwe sygnalizowanie kolejnych działań) odpowiadają dominujące lub silniejsze ptaki[117].

Co istotne, ptaki mogą zmieniać pozycje w szyku w taki sposób, aby odciążyć zmęczonych członków stada, poprzez przejęcie roli w szyku, która wymaga większej siły dla utrzymania prawidłowej aerodynamiki. Przedstawiona może być wykorzystana w kontekście analizy zależności w UE, gdyż pozwala na uwzględnienie zmiennej liczby członków danej grupy oraz wyróżnienie podzbiorów o bliższej tożsamości grupowej. Można je zidentyfikować z grupą państw, które łączą podobne wartości, interesy czy stanowiska wobec określonych sytuacji. Należy jednak podkreślić, iż przy określeniu strefy euro jako takiego podzbioru, należy uwzględnić znacznie większy poziom ujednolicenia w obszarze właściwych polityk. Wyodrębnione podzbiory pozostają jednocześnie zależne od kontekstu zbiorowego i kolektywnych zasad wyznaczających kierunek ich działań. Co więcej, wskazane zmiany

Chancellor of the Federal Republic of Germany, to the European Parliament in Strasbourg on Wednesday, 17 January 2007, https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=V7B6MjLMWkjQyhRQMCYc1l2Pdp1QYcjqSYPNtM01X1yy8SLTjXp4!213109669?docId=300145&cardId=300145, dostęp z dn. 15.04.2022; Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, Strasbourg, 13 November 2018, https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688, dostęp z dn. 15.04.2022.

[117] H. Wallace, W. Wallace, *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Haga 1995, s. 28.

pozycji w szyku pozwalają na uwzględnienie zmian w przywództwie. Traktatowo uznana równość państw członkowskich pozwala jedynie wskazywać na nieformalne przywództwo, które przejawia się w nowych wzorcach krzyżowania się obciążenia (zarówno w zakresie odpowiedzialności finansowej, jak i decyzyjnej) między państwami unijnymi.

UE jest organizacją państw o zróżnicowanych interesach i różnych koncepcjach polityki europejskiej, co najbardziej widoczne jest na poziomie preferencji w zakresie tempa i etapów integracji. Prowadzenie spójnej polityki w takich uwarunkowaniach jest utrudnione. Tę trudność oddaje w sposób trafny podsumowujące sformułowanie zawarte w pracy Wallace'ów: „nie wszystkie ptaki są jednym gatunkiem, niektóre z nich mogą być orłami, inne wróblami, a niektóre mogą być kurczętami, które nie potrafią latać"[118]. To sformułowanie odnosi się do idei „jedności w różnorodności", jaką chce realizować UE w projekcie zjednoczonej Europy, który szczególnie w sytuacjach kryzysowych (jak wcześniej: możliwych turbulencjach zakłócających równowagę) potrzebuje siły napędowej, którą zapewnia lider.

Powyższe wyjaśnienie jest zgodne z przyjętymi ramami definicyjnymi przywództwa, które zorientowane jest na grupę i konkretne sytuacje i procesy polityczne. Przywództwo będzie rozumiane jako rezultat przystosowania do roli, która kształtuje się w dynamicznym procesie interakcji zachodzących między podmiotem odgrywającym rolę lidera a strukturą w jakiej funkcjonuje. W związku z powyższym, kolejnym założeniem badawczym wymagającym weryfikacji jest wstępne stwierdzenie, iż podstawą niemieckiej koncepcji roli w UE jest gotowość tego państwa do przyjęcia większej odpowiedzialności za utrzymanie wewnętrznej równowagi poprzez wytyczanie kierunku zmian Unii, zarządzanie zmianami i proponowanie rozwiązań, które w ramach współpracy mogą uzyskać akceptację pozostałej grupy państw i tym samym - legitymację rozwiązań ogólnoeuropejskich[119]. Proces przystosowania do roli lidera jest dynamiczny i ma charakter interaktywny. Jest determinowany nie tylko wyznacznikami potęgi danego państwa, ale również miernikami jego wpływu na inne państwa, które legitymizując tę rolę, wzmacniają pozycję danego państwa dla realizacji wspólnych celów.

[118] *Ibidem*, ss. 27–28.
[119] S. Zawadzka, *Znaczenie przywództwa kooperatywnego w Unii Europejskiej w świetle teorii neoliberalnego instytucjonalizmu*, „Historia i Polityka", nr 37(44), 2021, ss. 114–116.

1.3. Konceptualizacja pojęcia kryzysu i jego zastosowanie

1.3.1. Kryzys w naukach o polityce

Podobnie jak zdefiniowane wcześniej pojęcia rola i adaptacja, także kryzys jest terminem interdyscyplinarnym i może być konceptualizowany zarówno w ramach badań psychologicznych, socjologicznych, organizacyjnych, jak i politologicznych. Istotne przy wyjaśnianiu tego zagadnienia jest precyzyjne określenie ram definicyjnych, wskaźników właściwych dla danej dyscypliny i wskazanie analizowanych w niej przykładów. Kryzys jest terminem złożonym, trudnym do opisania w konkretnej cezurze, gdyż jego wystąpienie związane jest z koniecznością zidentyfikowania czynników traktujących dane zjawisko/proces w kategorii kryzysu. Co więcej, jego skutki odczuwalne i obserwowalne są w różnych strukturach i w poszczególnych wymiarach przez długi okres po jego wystąpieniu. Kryzys zakłóca dotychczasowe funkcjonowanie i wprowadza zmiany o charakterze destabilizującym. To z kolei determinuje potrzebę przywrócenia wszystkiego do stanu równowagi, przy czym nie musi to oznaczać stanu sprzed wystąpienia kryzysu. Należy podkreślić, iż samo pojęcie „kryzys" odnosi się zarówno do sytuacji jednostkowych, osobistych i może być wówczas określane jako przejściowy stan zakłócenia wewnętrznej równowagi organizmu, wywołany przez traumatyczne lub krytyczne wydarzenia – stan, który wymaga istotnych zmian i rozstrzygnięć, a nawet interwencji z zewnątrz[120].

Zdecydowanie częściej pojęcie wykorzystywane jest do opisania stanu w jakim znajduje się społeczeństwo lub poszczególne jego podsystemy i organizacje życia społecznego, łącznie z negatywnymi konsekwencjami tego stanu. Pomimo częstego wykorzystywania pojęcia do objaśniania zjawisk i procesów, kryzys nie ma jednolitej treści pojęciowej, co związane jest z funkcjonowaniem licznych, często rozbieżnych interpretacji. Jak wskazują S. Milašinović i Ž. Kešetović, którzy opierają swoją definicję na etymologii słowa kryzys (z gr. „sąd" lub „decyzja"), jest to decydujący moment, który może determinować dalszy (pozytywny lub negatywny) rozwój sytuacji. Istotą kryzysu jest zatem to, „że trzeba zdecydować, ale żadna decyzja jeszcze nie została podjęta"[121]. Badacze podkreślili, iż współczesna koncepcja kryzysu nawiązuje do terminologii medycznej, w której to na jej podstawie określa się niebezpieczny stan zdrowia, z którego organizm nie jest w stanie wyleczyć się bez trwałego uszkodzenia, zewnętrznej interwencji lub fundamentalnej przebudowy, gdyż mechanizmy obronne mogą

[120] Szerzej: W. Badura-Madej, *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Katowice 1996.
[121] S. Milašinović, Ž. Kešetović, *op. cit,*, s. 168.

okazać się niewystarczające. Socjolodzy oraz teoretycy stosunków międzynarodowych wykorzystali te ramy definicyjne, aby opisać kryzysy w systemach społecznych, kulturowych, ekonomicznych i politycznych[122].

W celu rozstrzygnięć definicyjnych, należy wskazać kilka wybranych koncepcji pojęcia kryzysu, reprezentujących różne perspektywy poznawcze. R. L. Hamblin wskazuje, iż kryzys to „nagła sytuacja, w której wszyscy członkowie grupy stają w obliczu wspólnego zagrożenia"[123]. Autor podkreśla, iż sytuację kryzysową wywołuje „zakłócenie, które fizycznie wpływa na system pojmowany jako całość i zagraża jego podstawowym założeniom, jego autonomii i istocie"[124]. Dla C. M. Pearsona i J. A. Claira kryzys to „wydarzenie o małym prawdopodobieństwie i dużych skutkach, zagrażające życiu organizacji, charakteryzujące się niejasnymi przyczynami, skutkami i sposobami rozwiązania, a także przekonaniem, że decyzje należy podejmować szybko"[125].

S. Milašinović i Ž. Kešetović kierują uwagę na aspekt decyzyjności jako kluczowy w kontekście zarządzania kryzysem. Za P. t'Hartem opisują sytuację kryzysową jako „wyzwanie dla decydentów, które zmusza ich do działania w warunkach zagrożenia, ograniczenia czasowego i nieprzygotowania"[126]. W tym kontekście kryzys oznacza „poważne zagrożenie dla podstawowych struktur, wartości i norm systemu społecznego, które w warunkach presji czasu i bardzo niepewnych okoliczności wymaga podjęcia krytycznych decyzji"[127]. Takie wyjaśnienie problemu może wykazywać, iż kryzys jest konstruktem elitarnym, gdyż to decydenci sprawujący władze określają daną sytuację jako kryzysową. Takie podejście może utrudnić określenie ram czasowych danego kryzysu, ponieważ poszczególni uczestnicy systemu mogą w różnych momentach postrzegać sytuację jako kryzys i w różnych etapach podejmować określone działania adaptacyjne. Wskazana perspektywa uwzględnia zatem relację podmiot – przedmiot w kontekście analizy zjawiska kryzysu[128].

W naukach politycznych kryzys definiowany jest jako określona sytuacja, którą charakteryzuje występujące na dużą skalę niezadowolenie społeczne. Jego źródeł, zgodnie z definicją zawartą w *Leksykonie Politologii*, należy doszukiwać się w problemach ekonomicznych państwa i narastającym niepokoju społecznym. Konsekwencją wystąpienia

[122] *Ibidem*, ss. 168-169.
[123] R. L. Hamblin, *Leadership and Crisis*, „Sociometry", nr 21, 1958, ss. 322-335.
[124] S. Milašinović, Ž. Kešetović, *op. cit*., ss. 168-169; R.L. Hamblin, Leadership and Crisis, „Sociometry", nr 21, 1958, ss. 322-335.
[125] C. M. Pearson, J.A. Clair, *Reafirming Crisis Management*, „Academy of Management Review", nr 23(1), 1998, s. 60.
[126] R. L. Hamblin, *op. cit*., ss. 322-335; S. Milašinović, Ž. Kešetović, *op. cit*., s. 171.
[127] S. Milašinović, Ž. Kešetović, *op. cit*, ss. 171-172.
[128] *Ibidem*.

kryzysu na poziomie stosunków społecznych jest brak możliwości kontynuowania bieżącej polityki, która okazuje się nieadekwatnym rozwiązaniem dla zaistniałych problemów. Konsekwencją takiej sytuacji staje się kryzys polityczny, gdyż „kumulacja napięć i konfliktów na płaszczyźnie relacji społecznych stawia pod znakiem zapytania możliwość i celowość utrzymywania dotychczasowej logiki rozwoju"[129]. Kryzys w wymiarze międzynarodowym definiowany jest przez autorów *Leksykonu* jako „poważne zakłócenie stosunków międzynarodowych, załamanie się współpracy międzynarodowej"[130]. A. Boin i P. t'Hart wskazują, iż współczesny kryzys jest zjawiskiem coraz bardziej złożonym i ponadnarodowym. Dynamicznie wiąże się z innymi głębokimi problemami, a jego wpływ jest długotrwały i oddziałuje na większą liczbę uczestników społeczności międzynarodowej[131].

W literaturze przedmiotu przedstawiono wiele definicji, które traktują kryzys z różnych perspektyw. Może być on określany zarówno jako stan, jak i złożony proces oraz specyficzna sytuacja decyzyjna. Kryzys definiowany w kategorii procesu może być interpretowany jako granica między fazą konstruktywną (stabilną) i destruktywną (niestabilną) kiedy występują określone zdarzenia, skorelowane ze sobą związkami przyczynowo-skutkowymi. Podejście, które interpretuje kryzys jako szczególnego rodzaju sytuację decyzyjną musi uwzględniać ograniczony czas podejmowania decyzji, nieprzewidywalność oraz lęk wynikający z niepewności co do skutków. W tym kontekście kryzys może być postrzegany jako nagła i gwałtowna zmiana, zaskoczenie i niepewność[132]. Ze względu na określone w dysertacji ramy metodologiczno-teoretyczne, ta interpretacja jest najbliższa przyjętym założeniom. Kryzys będzie analizowany w ramach definicji operacyjnej jako wystąpienie sytuacji gwałtownych zmian o dużej intensywności zagrażających stabilności środowiska (UE), jak i jego poszczególnych elementów (państw członkowskich), która wymaga uruchomienia konkretnych działań adaptacyjnych.

W zależności od charakteru zmian i obszarów, w ramach których kryzysy występują, można wyróżnić przede wszystkim kryzysy polityczne, ekonomiczne, kulturowe, religijne. W badaniach autorka koncentruje się na dwóch wymiarach kryzysów, których za znaczące środowisko zmian i adaptacji należy uznać Unię Europejską: kryzys w strefie euro oraz kryzys migracyjno-uchodźczy. W celu przeprowadzenia szczegółowej analizy modeli adaptacyjnych,

[129] A. Antoszewski, K. Dziubka, R. Herbut i in., *Leksykon politologii*, Wydawnictwo ATLA 2, Wrocław 2004, ss. 197-199.
[130] *Ibidem*, s. 199.
[131] A. Boin, P. t'Hart, *Public Leadership in Times of Crisis*, „Public Administration Review", nr 63(5), 2003, ss. 544-553.
[132] B. Wawrzyniak, *Zarządzanie w kryzysie*, PWE, Warszawa 1984, ss. 58-59; M. Czarnecki, A. Starosta, *Two Faces of Anti-crisis Management: from Definitions to Concepts*, „Management", nr 18(1), 2014, s. 171.

w tym miejscu należy wstępnie zdefiniować podstawowe, teoretyczne aspekty dwóch typów badanych kryzysów. Z kolei szczegółowa analiza uwarunkowań konkretnych ich przykładów (kryzysów z 2008/2009 r. i 2015/2016 r.) oraz modeli adaptacji państwa niemieckiego do zmian wywołanych tymi kryzysami została zaprezentowana w czwartym i piątym rozdziale, na których bazują badania komparatystyczne.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy definiuje kryzys finansowy jako „sytuację, w ramach której liczna grupa podmiotów finansowych posiada aktywa o wartości rynkowej niższej od ich finansowych zobowiązań”[133]. To z kolei w konsekwencji może prowadzić do ich upadku, przesunięć w portfelach inwestycyjnych czy interwencji rządu. Podobnie zjawisko interpretuje F. S. Mishkin, który definiuje kryzys finansowy jako „poważne zakłócenia równowagi na rynku finansowym, które związane są z drastycznym spadkiem cen aktywów i bankructwem wielu instytucji (finansowych, jak i niefinansowych)”[134]. Pojęciem powiązanym z kryzysem finansowym jest kryzys bankowy. Można go określić jako sytuację, którą mogą charakteryzować takie czynniki jak: brak zaufania do banków; rzeczywista lub potencjalna panika bankowa (ang. *bank run*); zawieszenie przez banki regulowania zobowiązań; zakłócenie bezpieczeństwa instytucji finansowych wraz z zagrożeniem ich upadłości; interwencja władz publicznych w celu zapobieżenia niewypłacalności tych instytucji[135].

Inne zagadnienia sprzężone z kryzysem finansowym to kryzys walutowy oraz zadłużeniowy. Pierwszy definiowany jest jako nagła utrata zaufania międzynarodowych rynków finansowych do stabilności określonej waluty, co może skutkować jej dewaluacją lub deprecjacją. Ten typ kryzysu przejawia się tzw. atakiem spekulacyjnym związanym z masową sprzedażą waluty, która wykazuje trend spadkowy. Z kolei kryzys zadłużenia jest definiowany powszechnie jako „niezdolność spłacenia zaciągniętego długu”[136]. Kryzys finansów publicznych występuje, gdy poziom długu publicznego przekracza 100% PKB. Taka sytuacja gwałtownie narastała po 2008 r. w państwach UE zagrożonych niewypłacalnością. Do tej sytuacji doprowadziły czynniki kryzysogenne związane głównie z długotrwałym utrzymywaniem się deficytu sektora finansów publicznych w wyniku nadmiernych wydatków rządowych; nadmiernej ekspansji kredytowej; braku reform przy niskim tempie rozwoju

[133] M. Wague, *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*, „Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 78, 2009, s. 82.
[134] F. Mishkin 1995, *The economics of money, banking and financial markets*, HarperCollins 1995, s. 223.
[135] M. Wague, *op. cit.*, ss. 82-83; G. G. Kaufman, *Banking and currency crisis: a taxonomy and review*, Loyola University of Chicago Working Paper, November 1999, s. 1.
[136] L. Leśniewski, Przegląd teoretycznego ujęcia kryzysu finansowego, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, nr 151, Szkoła Główna Handlowa 2016, ss. 26-27.

gospodarczego. W państwach nadmiernie zadłużonych stopa oprocentowania długu pozostającego z poprzednich lat i nowo zaciąganego, była wyższa od tempa wzrostu PKB[137].

Definicja kryzysu gospodarczego w ujęciu ogólnym może zatem wiązać się z takimi zagadnieniami jak załamanie, recesja, chaos gospodarczy. Określają one gwałtowne zmiany na rynkach narodowych, które wywoływane są czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi (np. błędną polityką fiskalną i pieniężną). Międzynarodowy kryzys gospodarczy oznacza zatem gwałtowne załamanie się gospodarki w skali globalnej, kiedy większość krajów rozwiniętych i rozwijających się odczuwa jego skutki związane z ograniczeniem dostępu do kredytów, hamowaniem rozwoju inwestycji, masową upadłością instytucji, wzrostem bezrobocia, ograniczeniem wymiany handlowej i międzynarodowej pomocy rozwojowej[138].

Istotą działań adaptacyjnych w sytuacji kryzysu ekonomicznego/finansowego jest szybkie usuwanie nierównowagi gospodarczej. Skala i okres trwania kryzysu zazwyczaj uzależnione są od: (1) skali i gwałtowności początkowych zaburzeń równowagi; (2) wzmacniania sytuacji kryzysowej przez różne czynniki kryzysogenne; (3) skuteczności i szybkości reakcji decydentów politycznych[139]. Teoria realistyczna jest użyteczna w aspekcie analizy kryzysów finansowych, gdyż w przedmiocie rozważań koncentruje się na zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa i jego gospodarczym potencjale, jako stanowiącym o sile i odporności na skutki tych zagrożeń.

Kolejnym zagadnieniem, dla którego należy określić ramy definicyjne jest kryzys migracyjno-uchodźczy. Jako że podstawową jednostką analizy jest państwo członkowskie i jego strategie adaptacyjne wobec kryzysów, a znaczącym środowiskiem adaptacji Unia Europejska, podstawy definicyjne zostaną określone na potrzeby wyjaśnienia zjawiska z jakim musiała zmierzyć się UE w 2015 r., związanym z niekontrolowanym napływem uchodźców i migrantów z państw Bliskiego Wschodu, ogarniętych wojną domową. Zgodnie z Konwencją Genewską z 1951 r. „uchodźca to każda osoba, która z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych, znajduje się poza krajem swojej narodowości i jest niezdolna lub z powodu takiego strachu nie chce skorzystać z ochrony tego kraju”[140]. Kryzys uchodźczy biorąc pod uwagę zarówno definicję samego kryzysu, jak i pojęcia uchodźcy

[137] P. Albiński, *Kryzysy i polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, [w:] *Kryzysy a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, red. P. Albiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 29.
[138] M. Wague, *op. cit.*, ss. 82-83
[139] R. Baldwin, F. Giavazzi, *Introduction*, [w:] T*he Eurozone Crisis A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, red. R. Baldwin, F. Giavazzi, Centre for Economic Policy Research, Londyn 2015, s. 19.
[140] Konwencja dotycząca Statusu Uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z dnia 20 grudnia 1991 r.).

oznacza sytuację, w której wielu przesiedleńców z obawy o własne życie podejmuje decyzję o relokacji do innego kraju w trudny lub niebezpieczny sposób. Kryzys uchodźczy można analizować w zróżnicowany sposób w zależności od tego co jest podstawową jednostką analizy: kraj pochodzenia, kraj przybycia; sami uchodźcy czy zagrożenia wynikające z procesu przemieszczania się. Analiza może obejmować wszystkie z tych ujęć jednocześnie.

Badanie kryzysu uchodźczego z perspektywy realizmu politycznego musi zakładać interesy i potrzeby państwa jako kluczowego uczestnika stosunków międzynarodowych, zatem w mniejszym stopniu niż np. konstruktywizm społeczny, koncentruje się na wartościach, tożsamości czy podmiotach niepaństwowych regulujących przepływy migracyjne i samych strukturach społecznych. Z drugiej strony realizm dostarcza użytecznych narzędzi dla badania kryzysu uchodźczego, który został zdefiniowany przez F. Röscha i R. N. Lebowa jako jedna z przyczyn, dla których brytyjska opinia publiczna głosowała za opuszczeniem UE w 2016 r. oraz istotny powód wzrostu liczby prawicowych partii w całej Europie. Sugeruje to, że uchodźcy są przedstawiani w dyskursach dotyczących bezpieczeństwa jako zagrożenie dla podstawowych struktur państwowych[141].

Jak zauważa N. Ernst podmiotami reagującymi na kryzys migracyjno-uchodźczy z 2015 r. były suwerenne państwa, które w sytuacjach kryzysowych zawsze działają we własnym interesie. Teoria realistyczna dostarcza zatem przekonującego wyjaśnienia przede wszystkim w zakresie dążeń Niemiec do solidarnościowego rozwiązania kryzysu uchodźczego w całej UE jako próby wzmocnienia przywództwa w regionie i „kształtowania europejskich procesów i decyzji tak, by służyły interesom i preferencjom państwowym”[142]. A. Merkel podejmując decyzję o implementacji „polityki otwartych drzwi” była nazywana przez międzynarodowe ośrodki medialne „liderem wolnego świata”. Ta decyzja wzmocniła pozycję i wizerunek Niemiec w systemie międzynarodowym[143]. Jednak na uwagę zasługuje fakt, iż taka decyzja zmuszała jednocześnie do zawieszenia procedury dublińskiej, zgodnie z którą wniosek o azyl musi być rozpatrzony przez pierwsze państwo po przekroczeniu granicy przez migranta. Bez względu czy takie rozwiązanie zostało wdrożone w celach humanitarnych czy zgodnie z interesem narodowym, suwerenne decyzje Niemiec wykraczały poza przyjęte umowy ponadnarodowe, co należy uznać za zgodne z założeniem realizmu. Ponadto, Niemcy

[141] F. Rösch, R. N. Lebow, *Realism: Tragedy, Power and the Refugee Crisis*, [w:] *Realism in Practice*, red. D. Orsi, J. R. Avgustin, M. Nurnus, Bristol 2018, ss. 6-12.
[142] N. Ernst, *Liberal and Realist Explanations of Merkel's „Open-Door Policy" During the 2015 Refugee Crisis*, „Inquiries Journal”, nr 13(02), 2021, http://www.inquiriesjournal.com/a?id=1870, dostęp z dn. 12.03.2020.
[143] F-W. Steinmeier, *Germany's New Global Role: Berlin Steps Up*, „Foreign Affairs”, nr 95(4), 2016, ss. 106-107.

w kolejnym etapie kryzysu odegrały ważną rolę w negocjowaniu w imieniu UE traktatów międzynarodowych z prezydentem Turcji, Erdoganem, aby uniemożliwić dalszemu napływowi uchodźców do UE przez Grecję. Ten argument również potwierdza, iż działania adaptacyjne Niemiec w czasie kryzysu uchodźczego zarówno na etapie reagowania, jak i stabilizowania, były silnie warunkowane interesami narodowymi[144].

Należy wskazać na wady tego podejścia badawczego. Realizm nie dostarcza narzędzi do rozważań normatywnych, co jest nieadekwatne w przypadku analizy kryzysu uchodźczego, będącego w swej istocie kryzysem humanitarnym. Ten aspekt jest jednak zdecydowanie częściej analizowany w pracach, które podejmują próby wyjaśnienia tego złożonego zjawiska z perspektywy samych uchodźców.

Pojęciem szerszym jest kryzys migracyjny. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji definiuje „migrację" jako ruch osób w granicach lub z przekroczeniem granicy danego państwa. Definicyjnie migracje obejmują swoją treścią pojęciową wszystkie przepływy osób, niezależnie od ich przyczyn, przebiegu czy czasu. Podmiotami ruchów migracyjnych mogą być uchodźcy, migranci ekonomiczni, wysiedleńcy, osoby przesiedlające się z innych powodów, np. w celach łączenia rodzin. Migracje w wymiarze globalnym konsekwentnie oznaczają przepływy ludności poza granice państwa pochodzenia lub państwa stałego pobytu w celu osiedlenia (na stałe lub czasowo) w innym państwie[145]. Kryzys migracyjny, opisuje złożone i na ogół wielkoskalowe ruchy ludności oraz kształtowane w trakcie kryzysu wzorce mobilności. Kryzysy o wymiarach migracyjnych mogą wystąpić nagle lub stopniowo. Uzależnione jest to od ruchów migracyjnych sprzed kryzysu oraz zmiany w późniejszych wzorcach mobilności.

W przypadku kryzysu z 2015 r., państwa członkowskie UE, które były krajami docelowymi, jednocześnie nie były często pierwszymi krajami po przekroczeniu granicy przez uchodźców uciekających z państw objętych wojną. Wielu z migrantów nie uzyskało statusu uchodźcy lub azylu w krajach UE. Autorka będzie zatem posługiwać się w dalszej części terminem kryzys migracyjno-uchodźczy na określenie procesów związanych z presją migracyjną i niekontrolowanymi napływami ludności z krajów Bliskiego Wschodu, których kulminacja nastąpiła w 2015 r. Taki termin był wielokrotnie wykorzystywany w literaturze

[144] N. Ernst, *op. cit*., http://www.inquiriesjournal.com/a?id=1870, dostęp z dn. 12.03.2020.
[145] M. Pachocka, J. Misiuna, *Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 295, za: *Glossary on Migration*, 2 wydanie, red. R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, International Migration Law Series, nr 25, International Organization for Migration, Genewa 2011, ss. 52 i 62–63.

przedmiotu. Był również wykorzystywany w publikacjach instytucji unijnych do opisywania wydarzeń z 2015 r.[146].

Istotą działań adaptacyjnych w sytuacji kryzysu migracyjno-uchodźczego jest szybkie usuwanie nierównowagi wywołanej niekontrolowanymi ruchami migracyjnymi i skutkami tych przepływów. Podobnie jak w przypadku kryzysu finansowego, skala i okres trwania kryzysu migracyjno-uchodźczego zazwyczaj uzależnione są od: (1) skali i gwałtowności początkowych zaburzeń równowagi; (2) wzmacniania sytuacji kryzysowej przez różne czynniki kryzysogenne; (3) skuteczności i szybkości reakcji decydentów politycznych.

Mimo, iż przedstawione kryzysy wystąpiły w wyniku gwałtownych zmian w zupełnie odmiennych obszarach polityk, łączy je ich transgraniczny charakter. O tzw. kryzysie transgranicznym w UE mówimy „kiedy systemy podtrzymujące życie lub infrastruktury krytyczne wielu państw członkowskich są poważnie zagrożone”[147]. Należy wskazać na pięć kluczowych cech takich kryzysów: 1) przekraczają wiele dziedzin (obszarów polityk) oraz występują w wielu państwach członkowskich; 2) mają powolny okres inkubacji, po którym następuje faza szybkiej eskalacji; 3) mają niejasne i złożone źródła; 4) angażują wielu interesariuszy o sprzecznych interesach i obowiązkach; 5) nie można ich rozwiązać przy użyciu istniejących rozwiązań politycznych[148].

Kryzys w strefie euro, kryzys migracyjno-uchodźczy, Brexit, kryzys wywołany pandemią Covid-19, potwierdziły, iż dostępne w momencie wystąpienia określonego kryzysu transgranicznego mechanizmy reagowania na poziomie wspólnotowym nie były wystarczająco skuteczne. Niedostosowanie zdolności w zakresie zarządzania kryzysowego zmniejsza odporność UE na gwałtowne zmiany, dlatego istotnym aspektem zdolności adaptacyjnych są rozwiązania międzyrządowe proponowane przez przywódców państw członkowskich, które odgrywają ważną rolę w zarządzaniu kryzysami transgranicznymi UE.

1.3.2. Kryzys jako katalizator zmian

1.3.2.1. Podejście adaptacyjne w teorii kryzysu

B. E. Gilliard i R. K. James w ramach poszerzonej teorii kryzysu wskazali na adaptacyjne ujęcie problemu funkcjonowania jednostki i systemu w warunkach kryzysowych.

[146] Przykład: *Unijna polityka migracyjna*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/.
[147] A. Boin, M. Rhinard, M. Ekengren, *Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity*, „Journal of Contingencies and Crisis Management”, nr 22(3), 2014, ss. 131–142.
[148] A. Boin, *The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead*, „Journal of Contingencies and Crisis Management”, 27(1), 2019, ss. 94–99; M. Swinkels, *The quest for adaptive leadership in EU transboundary crises*, „Disasters and crisis management”, nr 3, 2021, ss. 7-10.

Ten nurt myślenia stawia w centrum problemu badawczego zarówno koncepcje zmiany, jak i działań adaptacyjnych, kluczowych w aspekcie kontrolowania i niwelowania skutków kryzysu. Podejście, które zostało wypracowane na płaszczyźnie badań psychologicznych i organizacyjnych może stanowić użyteczne narzędzie również w kontekście analizy zagadnienia kryzysu w naukach o stosunkach międzynarodowych, kiedy podstawową jednostką badań jest państwo. Ujęcie adaptacyjne w teorii kryzysu uzupełnia ramy teorii adaptacji politycznej objaśniając determinanty inicjujące proces przystosowania państw do kryzysów definiowanych przez pryzmat nasilonych zmian w znaczącym środowisku adaptacji. Jak wskazano, państwa podobnie jak aktorzy uczą się wzorców zachowań właściwych dla określonych ról, które odgrywają[149].

Ujęcie adaptacyjne nazywane również przez autorów teorią „uczenia się", wskazuje na problem kryzysu jako fenomen oparty na utrzymywaniu wzorców zachowań destabilizujących, do których zalicza się zarówno koncepcje myślowe, jak i działania zewnętrzne oparte na tych koncepcjach. Wzorce zachowań destabilizujących odnoszą się zarówno do sposobów myślenia jednostki o sobie i percepcji rzeczywistości społecznej, jak i destruktywnych mechanizmów obronnych, które nie są przystosowane do określonych warunków, a przez to nieskuteczne. Istotą ujęcia adaptacyjnego w ramach poszerzonej teorii kryzysu jest założenie, zgodnie z którym kryzys wywołany destrukcyjnymi działaniami jednostki albo czynnikami zewnętrznymi ustąpi, jeżeli jednostka sama lub z pomocą tzw. „interwenta kryzysowego" będzie w stanie zastąpić te destrukcyjne i destabilizujące zachowania, takimi, które pozwolą na skuteczną adaptację do nowych uwarunkowań. Autorzy określają badane podejście jako teorię uczenia się, ponieważ sztywne wzorce zachowań destrukcyjnych mogą zostać zastąpione wyuczonymi modelami zachowań adaptacyjnych, które kształtują się w procesie uczenia i mogą mieć zastosowanie w kontekście określonej sytuacji kryzysowej, jak i stanowić przydatne narzędzie samorozwoju[150].

Jak podkreślają M. Czarnecki i A. Starosta, organizacje życia społecznego jako całościowe układy powiązanych ze sobą elementów, zawsze znajdują się w stanie quasi-stabilnym, przy czym przynajmniej jeden z elementów je tworzących znajduje się w okresie przejściowym. Oznacza to, że przechodzi transformacje lub jakościowe zmiany wpływają na jego wskaźniki operacyjne. Okresy przejściowe w zależności od wpływu zmian na określone środowisko można podzielić na trzy typy: okres homeostatyczny, który zachodzi gdy zmiany (pozytywne lub negatywne) wpływają na układ, ale jednocześnie nie zmieniają jego struktury;

[149] Szerzej: B. E. Gilliland, R. K. James, *Crisis intervention strategies*, CA: Thomson, Belmont 1993.
[150] *Ibidem*.

okres innowacyjny, który występuje wówczas gdy zmiany (pozytywne lub negatywne) znacząco wpływają na podsystemy i zmieniają strukturę; okres bifurkacji następuje gdy gwałtowne i nasilone zmiany wpływają znacząco na środowisko i podsystemy zagrażając jednocześnie dalszemu funkcjonowaniu systemu. Należy uznać, iż sytuacja kryzysowa występuje wtedy, gdy dalsze funkcjonowanie podsystemów jest zagrożone[151]. Celem działań adaptacyjnych będzie przywrócenie stanu względnej równowagi jaki występuje w okresie homeostatycznym. Takie podejście pozwala na badanie kryzysu definiowanego zarówno w kategorii stanu, jak i procesu.

Adaptacyjność można definiować jako proces zachodzący w czasie kryzysu, który stanowi „skuteczną zmianę w odpowiedzi na zmienioną sytuację"[152]. Kluczowym w tym aspekcie będzie założenie, zgodnie z którym przywództwo wynika z przyjęcia przez podmiot posiadający zdolności adaptacyjne roli lidera i jest istotną reakcją na sytuacje kryzysowe, z którymi zawsze wiąże się określone ryzyko. Zdolność do identyfikowania ryzyka i umiejętność adaptacji do nowych stanów, są niezbędne w zarządzaniu kryzysem[153].

Podejście adaptacyjne w ramach teorii kryzysu może mieć również zastosowanie w analizie stosunków międzynarodowych i uzupełniać badania z wykorzystaniem teorii adaptacji politycznej. Państwo, które funkcjonuje w określonym środowisku zarówno kształtuje jego strukturę, jak i ulega jego wpływom. Zmiany zachodzące w znaczącym środowisku (wywołane destrukcyjnymi wzorcami zachowań jednego z podsystemów lub czynnikami zewnętrznymi, które należy określić jako kryzysogenne) destabilizują określony układ i zagrażają jego dalszemu funkcjonowaniu. Dostępne rozwiązania i narzędzia prowadzenia polityki w sytuacji kryzysu mogą okazać się nieskuteczne. Wówczas inicjowany jest proces uczenia się w ramach przyjęcia nowych mechanizmów reagowania. Rolę „interwenta kryzysowego" odgrywa element sterujący w podsystemie (środowisku zmian), którym jest państwo odgrywające rolę lidera adaptacji, szczególnie w sytuacji, gdy na poziomie organizacji nie ma adekwatnych rozwiązań instytucjonalnych dla zarządzania w przypadku kryzysów transgranicznych. Wówczas przyjęcie roli lidera i pomysłodawcy rozwiązań jest często procesem, który inicjuje samo środowisko operacyjne i otoczenie interwenta. Warto zaznaczyć, iż kryzys może być jednocześnie katalizatorem innowacyjnych i projakościowych zmian

[151] K. Krzakiewicz, *Zarządzanie antykryzysowe w organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 57; M. Czarnecki, A. Starosta, *op. cit*., ss. 169-183.
[152] S. S. White, R.A. Mueller-Hanson, D.W Dorsey, E. D. Pulakos, *Develop in adaptive proficiency in special forces officers*, U.S. Army Research Institute for the Behavioural and Social Sciences, 2005, s. 2.
[153] Y. K. Weng, *Managing ahead of Crises: Rising towards a Model of Adaptability*, presentation at the SCARR conference: Managing the Social Impacts of Change from a Risk Perspective in Beijing, 15-17 kwiecień 2009.

instytucjonalnych wynikających z podjęcia decyzji o wprowadzeniu właściwych reform, których realizacja w innych uwarunkowaniach byłaby niemożliwa lub utrudniona. Dostrzeżenie takiego potencjału w określonym kryzysie pozwala wykorzystać go w celu usprawnienia procedur zwiększających odporność systemu na podobne sytuacje w przyszłości. UE musiała stawić czoła wielu kryzysom transgranicznym, które należy uznać jako odrębne co do obszarów polityk, które angażowały. W związku z tym należy wstępnie wnioskować, iż w przypadku analizowanych kryzysów nie miał zastosowania taki sam model adaptacji politycznej państwa członkowskiego.

1.3.2.2. Państwo-lider jako element sterujący w środowisku zmian

Kryzys związany jest z nagłym załamaniem się obowiązujących reguł. Określany jest przez takie czynniki jak zagrożenie, niepewność i pilność. Kryzysy należy traktować jako przedłużające się okresy wysokiego zagrożenia i niepewności, które zakłócają szeroki kontekst procesów politycznych, społecznych i organizacyjnych. Mają dynamiczny i chaotyczny charakter i nie mogą być postrzegane jako zdarzenia ściśle określone ograniczoną przestrzenią i zamknięte w czasie. Wystąpienie takiej sytuacji wywołuje niepokój społeczeństwa i wymaga szybkiej reakcji decydentów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i ograniczania szkód. W środowisku nasilonych zmian narastają oczekiwania skoordynowanych działań adaptacyjnych, które mają przywrócić równowagę. Funkcję elementu sterującego w podsystemie (homeostatu) może pełnić podmiot wyposażony w zdolności adaptacyjne, np. środki finansowe, potencjał polityczny, gospodarczy i militarny.

Specyfika kryzysów sprawia, że trudno je kontrolować, ale z drugiej strony określa także ich dynamiczny i reformatorski potencjał. Kryzysy podważają dotychczasowy porządek i delegitymizują politykę i procedury, na których ów *status quo* się opierał. Decydenci polityczni mogą opierać swoją strategię działania na obronie istniejących struktur lub dążyć do reform. Liderzy polityczni, którzy decydują się na innowacyjne rozwiązania wykorzystując proces adaptacji do działań reformatorskich muszą wykazać nieskuteczność dotychczasowych polityk i zaproponować skoordynowany i spójny zestaw zasad oraz strzec ich integralności podczas procesu implementacji[154].

Kryzys i przywództwo to dwa różne zagadnienia, które są jednocześnie silnie ze sobą powiązane. Podejście przywódcze może mieć kluczowe znaczenie w kontekście zarządzania kryzysowego. Decydenci państwowi, którzy podejmują odpowiedzialność za koordynowanie

[154] A. Boin, P. t'Hart, *op. cit*., 2003, ss. 548-549.

procesów zachodzących w regionie kierują się wzorcami ról wybranych i deklarowanych oraz narzucanych danemu państwu w wyniku oczekiwań płynących z otoczenia. Rola rzeczywista jaka faktycznie jest odgrywana w wyniku adaptacji do określonych uwarunkowań weryfikuje przyjęte wcześniej strategie działania. Liderzy sceny politycznej państwa, które odgrywa rolę przywódcy regionalnego czy elementu sterującego, również muszą wykazać się skutecznością w podejmowaniu decyzji i inicjowaniu rozwiązań w szczególnych uwarunkowaniach, jakie determinuje występujący kryzys. Typem przywództwa, które umożliwia skuteczne działanie w takich specyficznych warunkach jest przywództwo adaptacyjne. A. Merkel, po ogłoszeniu z E. Macronem planu naprawczego dla Europy w czasie pandemii Covid-19 podkreśliła, iż „czasy kryzysów to zawsze trudne czasy – czasy, by upominać się o pewne idee”[155]. Rozwiązania inicjowane przez przywódców państw członkowskich stanowią ważną podstawę dla podejmowania decyzji w złożonych, transgranicznych kryzysach w UE[156].

Przywództwo adaptacyjne to termin, który został upowszechniony przez R. Heifetza na określenie liderów, którzy przyjmując pewną odpowiedzialność za kształtowanie relacji w regionie, mają odwagę wyjść poza istniejące wzorce działania i dostępne narzędzia i oferować nowe perspektywy działania w czasach niepewności, jakimi są okresy kryzysów[157]. A. Merkel jako kanclerz państwa o dużym potencjale gospodarczym – państwa, które jest kluczowym graczem na arenie międzynarodowej w sytuacjach kryzysowych inicjowała rozwiązania, które następnie miały potencjał rozwiązań europejskich. Tym samym wzmacniała wizerunek państwa niemieckiego jako przywódcy regionalnego i elementu sterującego w środowisku UE. Takie role międzynarodowe podporządkowane są syntetycznej roli państwa-lidera, które szczególnie w sytuacjach kryzysowych wykazuje większą odpowiedzialność wdrażając w ramach polityki zagranicznej określone strategie politycznej adaptacji zarówno na etapie pilnej reakcji, jak i etapie stabilizacji.

Adaptacyjność w kryzysach transgranicznych wymaga od liderów zastanowienia się nad kontekstem kryzysu i przyjęcia elastycznego rozwiązania, które będzie adekwatne dla zaistniałych wyzwań adaptacyjnych i będzie określać kontekst dla potrzebnej zmiany. Ponadto, T. A. Kolditz wyjaśnia, że liderzy w sytuacjach wymagających (określa ich liderami *ekstremis*) dają silne poczucie celu i inicjują propozycje rozwiązań z wykorzystaniem wiedzy i doświadczenia. To wyjaśniać może próbę podtrzymania praktyki przewodzenia przez Niemcy

[155] *Merkel vreest voor de toekomst van Europa*, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/merkel-vreest-voor-de-toekomst-van-europa~b079b78b/, dostęp z dn. 20.05.2021.
[156] M. Swinkels, *op. cit*., ss. 7-10.
[157] Szerzej: R. Heifetz, *Leadership without easy answers*, Harvard University Press, 1998.

w kryzysie migracyjno-uchodźczym po doświadczeniach kryzysu strefy euro. W szybko zmieniającym się środowisku, w którym jednocześnie podejmowane są decyzje w skompresowanych sytuacjach, skuteczna adaptacja staje się ważnym elementem całego procesu podejmowania decyzji.

1.4. Etapy zarządzania kryzysowego w ujęciu adaptacyjnym

System zarządzania kryzysowego na poziomie narodowym i międzynarodowym to dwa oddzielne i szerokie pola badawcze, których szczegółowa analiza wymaga przeprowadzenia odrębnych badań. Nie są one konieczne dla wyjaśnienia procesu adaptacji politycznej do kryzysu w kontekście wdrażania odpowiednich strategii adaptacyjnych. Jednak omówienie podstawowych zasad zarządzania kryzysowego na poziomie unijnym i roli państwa członkowskiego w tym zakresie może być przydatne w kontekście próby określenia poszczególnych etapów adaptacyjnych w czasie kryzysu transgranicznego występującego w UE.

Zarządzanie kryzysowe można określić w ujęciu funkcjonalnym jako poszczególne etapy działań, w trakcie których organy władzy publicznej realizują właściwe zadania z zakresu zapewniania bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych. Do etapów tych zalicza się: okres prewencyjny; okres przygotowawczy; okres reagowania; okres odbudowy. Pierwszy ze wskazanych etapów zakłada realizację działań z zakresu identyfikacji zagrożeń oraz analizowania ich źródeł; monitorowania zjawisk, które mogą stanowić źródło zagrożeń; analizy ryzyka zagrożeń i prognozowania ich potencjalnych skutków; kontroli dostępnych zasobów i zdolności adaptacyjnych; określania priorytetów działań prewencyjnych. Etap przygotowania wiąże się z przygotowaniem planu działania w konkretnych nadzwyczajnych sytuacjach. Do zadań na tym etapie zalicza się również przyjmowanie określonych aktów prawnych, powoływanie odpowiednich organów i agencji koordynujących działania (często organów *de novo*); szkolenia odpowiednich organów. Etap reagowania obejmuje implementację wszystkich wcześniej zaplanowanych działań i procedur w sytuacji wystąpienia kryzysu, jako kluczowej fazy sytuacji kryzysowej. Na tym etapie mogą wystąpić zdarzenia nieprzewidziane i wykraczające poza określone schematy działań. To okres szybkich i elastycznych decyzji. W takiej sytuacji dostępne rozwiązania bieżącej polityki mogą okazać się niewystarczające. Ich doraźne zastąpienie rozwiązaniami nadzwyczajnymi może być niezbędne. Faza odbudowy zakłada czasochłonne i kosztowne zadania z zakresu określania strat; dystrybucji środków pomocowych; przywrócenia stabilności i zdolności dalszego funkcjonowania strukturom

politycznym i społecznym; oceny wdrożonych w trakcie kryzysu strategii i wprowadzeniu odpowiednich zmian[158].

UE uczestniczy we wszystkich fazach procesu zarządzania kryzysowego, jednak co warto podkreślić, nie wyręcza w tym zakresie państw członkowskich, a wspiera ich indywidualny wysiłek w zakresie reagowania kryzysowego oferując dostępne na poziomie unijnym mechanizmy i instytucje. Zalicza się do nich przede wszystkim: Dyrekcję Generalną Komisji Europejskiej ds. ochrony ludności i pomocy humanitarnej (DG ECHO); Instrument finansowy ochrony ludności; Instrument Stabilności; Mechanizm ochrony ludności UE; operacje zarządzania kryzysowego w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)[159]. Podstawą działań UE w sytuacjach kryzysowych jest klauzula solidarności. Zgodnie z nią w razie agresji na jedno z państw członkowskich, w sytuacji klęski żywiołowej, ataku terrorystycznego czy innej katastrofy na terytorium UE, państwa członkowskie mają działać wspólnie[160].

System zarządzania kryzysowego UE został opisany w *Podręczniku koordynacji działań w sytuacjach nadzwyczajnych i zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej* (*Manual on EU emergency and Crisis Coordination*), który został przyjęty 19 maja 2006 r. Zgodnie z opisaną procedurą, państwo członkowskie, na terytorium którego wystąpiła sytuacja kryzysowa lub nadzwyczajna, musi ocenić czy jest możliwe samodzielne jej ustabilizowanie czy wymaga działań wspólnotowych i pomocy innych państw członkowskich. Jeżeli skala zdarzenia wykracza poza zdolności adaptacyjne państwa i jego struktury odporności wówczas może poinformować tzw. System Wczesnego Ostrzegania Komisji Europejskiej o wystąpieniu określonego rodzaju zagrożenia i ewentualnych skutkach lub wdraża działania objęte porozumieniami bilateralnymi lub multilateralnymi. Jeżeli polityczna koordynacja działań na poziomie UE jest konieczna wówczas wspomniane państwo informuje Wspólne Centrum Zarządzania Sytuacją Unii Europejskiej (*EU Joint Situation Centre*) działające przy Sekretariacie Generalnym Rady, które inicjuje działania, tj. przygotowuje odpowiednie procedury w ramach Porozumienia w sprawie politycznego koordynacji zarządzania kryzysowego UE[161]. W 2006 r. Rada UE przyjęła regulacje w zakresie koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych (CCA). Miały przede wszystkim wspierać

[158] W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 37.
[159] M. Juchnicki, Z. Nowakowski, I. Protasowicki, *System zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej*, [w:] *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa - wybrane zagadnienia*, red. M. Ilnicki, Z. Nowakowski, Towarzystwo Naukowe Powszechne S.A., Warszawa 2014, ss. 150-242.
[160] Art. 222 TFUE, Dz.U.2004.90.864/2 - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony.
[161] M. Juchnicki, Z. Nowakowski, I. Protasowicki, *op. cit.*, ss. 150-242.

wymianę informacji i koordynację działań między państwami członkowskimi w razie wystąpienia poważnego kryzysu. Bazując na tych uzgodnieniach Rada UE w 2013 r. przyjęła tzw. zintegrowane ustalenia dotyczące reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR). Instrument ten został wykorzystany przez prezydencję luksemburską w odpowiedzi na kryzys migracyjno-uchodźczy w październiku 2015 r. Skala przepływów migracyjnych wymagała wówczas bardziej skoordynowanego podejścia. Instrument IPCR został uruchomiony w trybie wymiany informacji w celu monitorowania intensywności ruchów migracyjnych; ułatwienia podejmowania decyzji; lepszego wdrażania uzgodnionych środków[162].

UE w dalszym stopniu nie dysponuje własnymi zasobami wspólnotowymi, które pozwoliłyby jej na bezpośrednie reagowanie w sytuacji wystąpienia każdego rodzaju kryzysu. Nadal kluczowym wyzwaniem dla struktur unijnych pozostają kwestie szybkiej i skoordynowanej odpowiedzi, jaka niezbędna jest w okresie nagłych i krytycznych zmian zakłócających równowagę, w tym wielosektorowych i transgranicznych kryzysów. To państwa członkowskie posiadają odpowiednie zdolności i potencjał do reagowania kryzysowego. Na poziomie UE (przede wszystkim na forum międzyrządowym Rady Unii Europejskiej) wypracowywane są decyzje, które pozwalają na angażowanie instytucji unijnych w sytuacjach kryzysowych.

1.4.1. Etap reakcji

Kryzys jako główna (kulminacyjna) faza sytuacji kryzysowej wymaga wdrożenia odpowiednich mechanizmów adekwatnej odpowiedzi na nasilone zmiany. Wystąpienie kryzysu oznacza przekroczenie granicy zdarzeń akceptowalnych lub dopuszczalnych. Etap reagowania związany jest ze zdiagnozowaniem danego zdarzenia jako kryzysu i wyborem odpowiedniego instrumentarium w ramach określonej strategii adaptacyjnej, która obejmuje działania w ramach programu antykryzysowego. Jeżeli nie zostaną podjęte szybkie działania już w momencie pojawienia się pierwszych oznak sytuacji kryzysowej może dojść do jej eskalacji. W fazie eskalacji kryzysu konieczne jest uruchomienie odpowiednich procedur w celu zwalczania bezpośrednich przyczyn kryzysu, neutralizowania czynników destabilizujących i potencjalnych skutków zagrożenia. Etap reagowania obejmuje działania po etapie przygotowawczym jaki może być jeszcze realizowany w fazie przedkryzysowej[163].

[162] Rada Unii Europejskiej, *Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ipcr-response-to-crises/, dostęp z dn. 10.03.2022 r.
[163] J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1, Kraków 2010, ss. 80-83.

W zależności od charakteru zmian i ich intensywności działania adaptacyjne muszą być zgodne z określonym modelem adaptacji politycznej. Wdrożenie modelu adaptacji stabilnej jest adekwatną reakcją w sytuacji niewielkich zmian środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Wówczas podmiot adaptujący się na etapie reagowania korzysta z dostępnych rozwiązań odpowiadających bieżącej polityce. Minimalne zmiany, które nie zakłócają funkcjonowania obu środowisk rzadko charakteryzują sytuację kryzysową, która jak zostało zdefiniowane, destabilizuje struktury i zakłóca równowagę. Adaptacja rozważna uruchamiana przy dużych zmianach w środowisku zewnętrznym i minimalnych zmianach wewnątrz państwa musi z kolei uwzględniać nowe mechanizmy odpowiedzi, które zainicjują okres naprawczy w planie antykryzysowym. Często muszą uwzględniać elastyczne decyzje dostosowane do konkretnych zdarzeń. W przypadku środowiska UE należy podkreślić, iż dotyczy to państwa, które adaptuje się do zmian zewnętrznych udzielając pomocy lub koordynując tę pomoc, gdyż jego środowisko wewnętrzne jest względnie stabilne. Państwo może wówczas odgrywać rolę interwenta kryzysowego. Jego działania antykryzysowe należy postrzegać jako zapobiegnięcie dalszemu rozwojowi sytuacji kryzysowej, która mogłaby również zagrozić stabilności adaptującego się podmiotu. Adaptacja dynamiczna jest reakcją na gwałtowne i nasilone zmiany wewnątrz państwa, przy względnie stabilnej sytuacji w jego otoczeniu. Taka sytuacja może dynamicznie zmienić się w gwałtowne zmiany obu środowisk, jeżeli nie zostaną wdrożone szybkie i skuteczne działania antykryzysowe. Zgodnie z systemem zarządzania kryzysowego w UE, państwo członkowskie, w którym dochodzi do gwałtownych zmian mających potencjał zagrożenia kryzysowego musi ocenić, czy posiada odpowiednie zdolności samodzielnego reagowania czy konieczna jest reakcja na poziomie wspólnotowym lub interwencja innych państw członkowskich. Polityka gwałtowna jako model adaptacji uwzględnia z kolei duże zmiany w obu środowiskach. Wówczas konieczne jest wypracowanie nowych strategii reagowania na poziomie krajowym i ponadnarodowym[164].

Uwzględniając zarówno zdolności adaptacyjne państwa, jak i jego pozycję w środowisku zmian oraz ogólną koncepcję prowadzenia polityki zagranicznej, można wskazać dodatkowo na działania związane z reagowaniem na kryzys, które będą wskazywać na prowadzenie polityki zachowawczej, której celem będzie utrzymanie równowagi między środowiskiem wewnętrznym i zewnętrznym; polityki uległej, która związana jest z implementowaniem zmian w strukturach wewnętrznych w odpowiedzi na kryzys i związane z nim naciski otoczenia; polityki nieprzejednanej, która odrzuca wpływ zewnętrznych żądań na

[164] J. N. Rosenau, *op. cit*., 1970, ss. 378-380.

zmiany w państwie; oraz polityki promocyjnej, której celem jest wzmacnianie kooperacji środowiska wewnętrznego i zewnętrznego w odpowiedzi na kryzys.

1.4.2. Etap stabilizacji

Etap stabilizacji w procesie adaptacji wiąże się przede wszystkim z oceną skuteczności przyjętego modelu adaptacyjnego, określeniem skutków zmian wywołanych kryzysem i przywróceniem równowagi w środowisku. Jest zatem zbieżna ze wskazaną fazą odbudowy. W zależności od przyjętych modeli adaptacji na poziomie reagowania i ich skuteczności, inaczej może przebiegać etap stabilizacji. W odróżnieniu od etapu reagowania, gdzie kluczowe są środki natychmiastowe, które należy podjąć w ramach pilnej reakcji na zaistniałe zdarzenie kryzysowe oraz w celu zapobiegania dalszym negatywnym konsekwencjom, etap stabilizowania musi uwzględniać szersze podejście strategiczne, które ma wskazywać na implementację środków trwałego usprawnienia zarządzania w określonych sektorach polityk w perspektywie krótko, średnio i długoterminowej. Biorąc pod uwagę dynamikę sytuacji kryzysowej oraz niepewność co do czasu zakończenia się kryzysu, etap stabilizacji po wystąpieniu kryzysu może trwać znacznie dłużej niż etap bezpośredniej reakcji.

W celu przybliżenia problemu różnicowania określonych działań adaptacyjnych na etapie reagowania i stabilizowania można posłużyć się przykładem kryzysu migracyjno-uchodźczego i działań adaptacyjnych podejmowanych przez instytucje unijne. W ramach pilnej reakcji na nasilone zewnętrzne zmiany kryzysogenne (w państwach pochodzenia), jak i wewnątrz UE, powodowane niekontrolowanym napływem dużej liczby migrantów, zadania, które UE miała podjąć w ramach adaptacji gwałtownej (uwzględniając nasilone zmiany w obu środowiskach) obejmowały: ratowanie migrantów na morzu; przyjmowanie migrantów w ramach programu relokacji i przesiedleń; uruchomienie pomocy finansowej dla państw członkowskich przyjmujących uchodźców. Etap stabilizowania sytuacji po kulminacji wydarzeń kryzysowych miała z kolei w dalszej perspektywie obejmować usprawnienie polityki migracyjnej i azylowej. W tym zakresie zaplanowano oparcie europejskiej strategii migracyjnej na czterech filarach: 1) ograniczenie nielegalnej migracji do państw europejskich przez eliminowanie przyczyn migracji w państwach pochodzenia (redukcja ubóstwa, pomoc rozwojowa, działania na rzecz pokoju) oraz zwalczanie sieci przemytników; 2) wzmocnienie

zarządzania zewnętrznymi granicami UE; 3) reforma systemu dublińskiego; 4) wykorzystanie kryzysu do zmiany perspektywy polityki wobec legalnych imigrantów w ogóle[165].

II. Pozycja państwa członkowskiego w systemie politycznym UE – podejście międzyrządowe

2.1. Nowy intergovernmentalizm

2.1.1. Założenia

Teorie integracji europejskiej służą zrozumieniu i wyjaśnieniu mechanizmów, które wpływają na ten złożony proces. Teoretycy próbowali określić determinanty, które przyspieszają lub hamują proces integracji. Zdecydowanie rzadziej teorie integracji europejskiej były wykorzystywane do analizy pozycji państw członkowskich w strukturach unijnych i systemie politycznym UE. Intergovernmentalizm jako jedna z tych teorii (opozycyjna do neofunkcjonalizmu) został oparty na założeniach, które przeważają w realistycznych teoriach stosunków międzynarodowych. Zgodnie z nią, to państwa, reprezentowane przez przywódców lub rządy narodowe, które działają na podstawie interesów narodowych, w największym stopniu wpływają na rezultat integracji. Teorie międzyrządowości rozwijały się już w latach 70. XX w. (Rada Europejska, najbardziej międzyrządowa z instytucji unijnych, została powołana w 1974 r.) i 80., kiedy nastąpiło zahamowanie integracji, jednak większą popularność zdobyły w latach 90., kiedy rozwinęła się teoria liberalnej międzyrządowości A. Moravcsika. Badania nad integracją europejską przyspieszyły po przyjęciu Traktatu z Maastricht z 1992 r. ustanawiającego Unię Europejską. Kolejne próby ożywienia intergovernmentalizmu podjęto w drugiej dekadzie XXI w. w odpowiedzi na kryzysy, z którymi zmagała się UE, przede wszystkim finansowym oraz migracyjnym. Podstawą założeń nowego intergovernmentalizmu były wnioski z obserwacji znaczącego udziału państw członkowskich w procesie zarządzania tymi kryzysami i poszukiwania rozwiązań ograniczających ich negatywne skutki. Pomimo faktu, iż teorie międzyrządowości nie mogą wyjaśnić całej złożoności procesu integracji europejskiej we wszystkich jej aspektach, nowy intergovernmentalizm może być użytecznym podejściem teoretycznym dla badania roli państw członkowskich w UE w kontekście negocjowania w środowisku międzyrządowym wspólnych ustaleń i rozwiązań. Istotnym w tym aspekcie jest również stopień wpływu poszczególnych państw członkowskich na podejmowanie wspólnych ustaleń.

[165] J. Szymańska, *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS", nr 3(51), 2017, ss. 165-166.

Pierwszym teoretykiem, który przedstawił i rozwinął podejście międzyrządowe w badaniach nad integracją europejską był S. Hoffmann, który stwierdzał dominujący wpływ państw członkowskich w procesie integracji. W opozycji do założeń teorii neofunkcjonalizmu (rozwijanej głównie przez E. B. Haasa), uzasadniał, iż to właśnie państwa, a nie instytucje ponadnarodowe stoją na czele integracji, mogą ją zatrzymać lub pogłębić w zależności od ich interesów narodowych. Najbardziej znaną pracą Hoffmanna, która wnosi istotny wkład w teoretyczny rozwój międzyrządowości jest artykuł z 1966 r. *Uparty czy przestarzały? Losy państwa narodowego i przypadek Europy Zachodniej*. Autor wprost stwierdził, iż zjednoczenie polityczne nie może się urzeczywistnić ze względu na sprzeczne interesy państw członkowskich, wynikające z czynników wewnętrznych i zewnętrznych.[166] Hoffmann twierdził, że istnieje swego rodzaju „wyścig między logiką integracji ustanowioną przez Monneta i analizowaną przez Haasa a logiką różnorodności"[167]. Ponadto, zaznaczył, iż o ile integracja ma uzasadnienie w obszarach niskiej polityki, np. w ramach integracji gospodarczej, o tyle mało prawdopodobna jest w ramach wysokiej polityki, np. w kwestiach obrony i bezpieczeństwa, które stanowią o suwerenności państw.

P. Taylor w swojej pracy z 1983 r., która opisywała rozwój integracji w latach 70. XX w. wskazywał, iż przewidywania neofunkcjonalistów co do pogłębiania integracji w rezultacie łączenia suwerenności nie zyskały wystarczającego poparcia. Przekonywał, iż „instytucjom unijnym nie udało się uzyskać cech ponadnarodowości"[168]. Określał instytucje wspólnotowe jako miejsce interakcji rządów i reprezentantów państw członkowskich. Zwrócił również uwagę na upadek autorytetu Komisji Europejskiej na rzecz wzrostu statusu instytucji międzyrządowych[169].

Badania Hoffmanna rozwijał jeden z jego doktorantów – A. Moravscik, który stworzył podstawy teorii międzyrządowości, określając ją jako liberalną, ponieważ odwoływał się do „domowych" sił i interesów gospodarczych w celu określenia preferencji państwowych. Pomimo, iż Moravscik nie zgodził się co do tego, iż jego podejście nawiązuje do tradycji realistycznej, gdyż nie określał bezpieczeństwa narodowego jako kluczowej motywacji, liberalna teoria międzyrządowości uznaje, iż głównymi aktorami są rządy narodowe i reprezentanci tych rządów. Ponadto, zgodnie z międzyrządowym podejściem Moravcsika, rządy państwowe dążą do współpracy w celu ochrony własnych interesów. Jak sam stwierdził:

[166] S. Hoffmann, *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*, „Daedalus", nr 95(3), 1966, s. 863.
[167] *Ibidem*, s. 881.
[168] P. G. Taylor, *The limits of European integration*, Croom Helm, Londyn 1983, s. 56.
[169] *Ibidem*, s. 298.

„Krótko mówiąc, twierdzę, że trójstronne rozumienie integracji — interes gospodarczy, względna siła, wiarygodne zobowiązania — wyjaśnia formę, treść i czas głównych kroków w kierunku integracji europejskiej”[170]. Współpracę międzyrządową analizował z perspektywy kolejnych etapów negocjacji: tworzenie preferencji narodowych; rokowania międzyrządowe; a następnie wybór instytucjonalny (konstruowany *spill-over*)[171]. Teoria Moravcsika wniosła znaczący wkład w badania nad UE, przede wszystkim w aspekcie poszukiwania sposobów na zintegrowanie teorii liberalnej z podejściem, które traktuje państwa, jako głównych aktorów stosunków międzynarodowych i negocjacji międzyrządowych. Z drugiej strony jego podejście spotkało się z krytyką ze strony naukowców, którzy podkreślali selektywność teorii i brak wyjaśnień co do procedur nieformalnych lub wkładu instytucji ponadnarodowych[172].

W drugiej dekadzie XXI w., C. Bickerton, D. Hodson i U. Puetter zaprezentowali podejście, które zdefiniowali jako nowy intergovernmentalizm (*new intergovernmentalism*). Jego podstawy teoretyczne zostały wypracowane w szczególnych uwarunkowaniach, które uzasadniały znaczącą rolę państw członkowskich i ich interesów narodowych. Przyjęto Traktat z Lizbony wprowadzający jakościowe zmiany w funkcjonowaniu UE; wspólnota rozszerzyła się o kilkanaście nowych państw i musiała mierzyć się z nowymi wyzwaniami, które były konsekwencją występujących kryzysów. Autorzy dokonując oceny postępującej integracji europejskiej stwierdzili, iż UE nie osiągnęła oczekiwanego stopnia ponadnarodowości. Ich ogólne wnioski wskazywały na pogłębienie integracji, ale bez tego, co określili jako „supranacjonalizm”[173].

Zwolennicy teorii nowej międzyrządowości odrzucają pogląd zwolenników wcześniejszego podejścia do intergovernmentalizmu, zgodnie z którym proces podejmowania decyzji związany jest tylko z racjonalistycznym dążeniem do władzy w procesie negocjacji opartych na interesach narodowych. Nowy intergovernmentalizm zakłada, iż proces decyzyjny w Radzie UE od czasu przyjęcia Traktatu z Maastricht należy rozumieć w kategorii rządów państw członkowskich, które dążą do osiągnięcia konsensualnych porozumień poprzez debatę

[170] A. Moravcsik, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*., Cornell University Press, Ithaca 1998, s. 4.
[171] *Ibidem*, s. 24.
[172] Szerzej: D. Wincott, Institutional interaction and European integration: Towards an everyday critique of liberal intergovernmentalism. „JCMS: Journal of Common Market Studies”, nr 33(4), 1995, ss. 127–144.; A. Verdun, *Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New*, „Oxford University Press” opublikowane 27 czerwca 2020, https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1489, dostęp z dn. 15.03.2021.
[173] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, nr 53(4), 2015, s. 717.

w negocjacjach, która prowadzi do porozumień wynikających z perswazji zamiast polityki władzy[174].

C. J. Bickerton, D. Hodson i U. Puetter zdefiniowali sześć hipotez, które odnosiły się do różnych aspektów teorii nowej międzyrządowości. Ich celem było poszukiwanie i wyjaśnianie normatywnych implikacji oraz określenie koncepcyjnych elementów budulcowych dla dalszego udoskonalania i testowania teorii. Jak stwierdzili teoretycy „odpowiedzią na pytanie, co charakteryzuje paradoksalny układ integracji po Maastricht, jest występowanie i obecność odmiennej dynamiki instytucjonalnej i politycznej zawartej w sześciu hipotezach"[175].

Zgodnie z pierwszą hipotezą „Deliberacja i konsensus stały się normami przewodnimi codziennego podejmowania decyzji na wszystkich poziomach"[176]. Te dwa elementy procesu decyzyjnego były tradycyjnie postrzegane jako determinanty wzmacniania porozumienia między rządami co do kierunku, celów i środków prowadzenia polityki, które miały jednocześnie utorować drogę dla dalszego przekazywania kompetencji w zakresie kształtowania polityk na poziom ponadnarodowy. Konsensus i deliberacja były zatem postrzegane jako narzędzie dla dalszego wzmacniania uprawnień instytucji ponadnarodowych. Zgodnie z argumentacją nowych intergovernmentalistów, zależność między tymi wzorcami decyzyjności a dynamiką ponadnarodową znacznie osłabła. Konsensus i negocjacje w celu wypracowania wspólnego podejścia są teraz celami samymi w sobie, zwłaszcza w sytuacjach wymagających pilnego działania, a nie środkiem supranacjonalizacji. Autorzy podkreślili, iż biorąc pod uwagę międzyrządową logikę podejmowania decyzji, odpowiedzialność za kształtowanie polityki spoczywa bezpośrednio na państwach członkowskich. Związane jest to z państwowością członkowską, zgodnie z którą to państwa członkowskie za pośrednictwem rządów definiują agendę działań, która w następstwie umożliwia włączanie się podmiotów niepaństwowych[177]. Normy deliberacji i budowania konsensusu wykraczają poza ustalenia podstawowych instytucji międzyrządowych. Kształtują bieżącą politykę na wszystkich etapach procesu politycznego. Stąd, jak podkreślają reprezentanci nowego intergovernmentalizmu, intensywne zaangażowanie państw członkowskich (w ramach Rady Europejskiej) w rozwój

[174] V. A. Schmidt, *L'invention d'un nouvel avenir pour l'Europe*, "Cités", nr 71(3), 2017, ss. 49-76.
[175] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *op. cit*. 2015, ss. 703-722.
[176] *Ibidem*.
[177] L. Kwieciński., *W kierunku nowej polityki przemysłowej Unii Europejskiej. Rola mechanizmu IPCEI*, „Horyzonty Polityki", nr 13(42), ss. 111-135.

polityk w okresie po przyjęciu Traktatu z Maastricht, co widoczne było np. w zarządzaniu gospodarczym w odpowiedzi na kryzys w strefie euro[178].

Kolejne założenie badawcze odnosiło się do twierdzenia, iż instytucje ponadnarodowe nie wywierają nacisku na coraz ściślejszą Unię i centralizację procedur decyzyjnych. W związku z tym, jak twierdzą autorzy, instytucje ponadnarodowe częściowo odpowiadają za wzmacnianie decentralizacji procesu decyzyjnego. Komisja Europejska po traktacie z Maastricht nie dążyła do wzmocnienia ponadnarodowej logiki podejmowania decyzji w nowych obszarach polityk UE. Również Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) w swoim orzeczeniu w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu z 2004 r. podkreślił suwerenność państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki gospodarczej. Z kolei Parlament Europejski, jak podkreślił S. Hix, po Traktacie z Maastricht stał się instytucją bardziej partyjną. Z kolei kwestie dotyczące preferencji w zakresie integracji europejskiej odgrywały rolę drugorzędną[179].

Zgodnie z trzecią hipotezą integracja po Maastricht związana była w większym stopniu z tworzeniem organów *de novo* niż wzmacnianiem tradycyjnych instytucji ponadnarodowych[180]. Wynika to przede wszystkim z braku politycznej woli państw członkowskich do przekazywania większych uprawnień tym instytucjom przy jednoczesnej konieczności wypracowania wspólnych działań w ramach nowych obszarów działalności UE (np. bezpieczeństwo granic i dyplomacja). To z kolei wymagało tworzenia nowych struktur instytucjonalnych, co doprowadziło do wzrostu liczby agencji UE (definiowanych przez Komisję Europejską jako organy regulacyjne) z trzech w 1993 r. do 32 w 2012 r.[181]. Organy *de novo* nie należy przy tym rozpatrywać jako instytucji ponadnarodowych w tradycyjnym sensie, co pozwala zrozumieć większą akceptację rządów państw dla wzmacniania tychże struktur, a nie Komisji czy TSUE. Przykładem nowych rozwiązań instytucjonalnych, które różnią się kompetencyjnie od tradycyjnych instytucji ponadnarodowych przede wszystkim tym, że mają stosunkowo przejrzyste i określone dla danej sprawy mandaty są Europejski Instrument Stabilności Finansowej i agencja Frontex. EFSF powstał w 2010 r. w celu zapewnienia finansowego wsparcia państwom strefy euro. Powstał poza ramami traktatów UE, a jego

[178] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *op. cit*. 2015, ss. 703-722.
[179] Szerzej: S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Dimensions of Politics in the European Parliament*, „American Journal of Political Science", nr 50(2), 2006, ss. 494–520; C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *op. cit*. 2015, ss. 703-722.
[180] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *op. cit*., 2015, ss. 703-722.
[181] European Commission, *Evaluation of the EU Decentralised Agencies in 2009: Evaluation Commissioned to a Consortium*, Ramboll/Eureval/Matrix–ABAC Contract, (30-CE), 0230814', Bruksela 2009; C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *op. cit*., 2015, ss. 703-722.

członkami są ministrowie finansów strefy euro. Z kolei Komisja i Europejski Bank Centralny mają jedynie status obserwatora. Organy *de novo* poza wąskim zakresem kompetencyjnym opierają swoje struktury zarządzania na elemencie międzyrządowym, który wzmacnia kontrolę państw członkowskich. W zarządzie agencji Frontex, utworzonej w 2004 r. w celu koordynacji współpracy w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami UE zasiada przedstawiciel każdego państwa członkowskiego.

Kolejne założenie związane jest z odejściem od zasad liberalnej międzyrządowości związanych z „domowym" lub „społecznym" modelem kształtowania preferencji krajowych, który zdaniem autorów sześciu hipotez nowej międzyrządowości, opiera się niepotrzebnie na redukcyjnym (sektorowym) podejściu do polityki wewnętrznej. Zdaniem autorów „interesy sektorowe niewątpliwie wpływają na stanowisko rządów w negocjacjach unijnych, ale rola polityki wewnętrznej w integracji z UE jest szersza (…) polityka wewnętrzna ma znaczenie nie tylko w formie interesów sektorowych, wokół których rządy państwowe negocjują w ramach międzyrządowych struktur UE; należy także uwzględnić w jaki sposób obawy społeczne dotyczące reprezentacji, legitymacji oraz organizacji i artykulacji interesów wpływają na instytucjonalną strukturę UE"[182]. Ponadto, zgodnie z twierdzeniem naukowców, cechą nowego intergovernmentalizmu jest stopniowe zacieranie się rozróżnienia na wysoką i niską politykę. Zdaniem S. Hoffmanna, kluczowym czynnikiem, który definiował daną kwestię jako element wysokiej polityki była „chwilowa istotność" danego obszaru. Owa istotność odnosiła się do kwestii egzystencjonalnych związanych z przetrwaniem narodu i zachowaniem podstawowych struktur stanowiących o cechach państwowości. Jak z kolei zauważają przedstawiciele nowego intergovernmentalizmu, „relacja o sumie zerowej, jaką Hoffmann zakładał między istnieniem narodowym a zaangażowaniem w integrację europejską, znajduje się dziś głównie na marginesie sentymentu eurosceptycznego"[183]. Autorzy twierdzą, iż obawy egzystencjalne, które determinowały kwestie polityki wysokiej związane są w okresie po Maastricht w większym stopniu z izolacją państwa i odejściem od logiki integracji, niż z jej stosowania w polityce. Co więcej, Hoffmann zakłada pewną zgodność co do preferencji narodu i elit politycznych w zakresie definiowania kwestii istotnych dla całego państwa. Spójna narracja o interesie narodowym jest trudna do wypracowania w warunkach znacznej niechęci opinii publicznej do poglądów polityków i sceptycyzmu wobec legitymizacji ich jako reprezentantów preferencji narodu. W związku z tym istnieje trudność w zdefiniowaniu kwestii, które

[182] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter*, op. cit*., 2015, ss. 703-722.
[183] *Ibidem*; szerzej na temat międzyrządowości S. Hoffmanna: Syssoyeva R. V, *Intergovernmentalist theory by Stanley Hoffmann*, Web of Scholar, nr 2(20), Vol.5, February 2018.

spełniałyby standardy „chwilowej istotności" w zakresie określania ich na poziomie wysokiej polityki. Przykładem zacierania się podziału na płaszczyzny wysokiej i niskiej polityki była decyzja Wielkiej Brytanii w sprawie odejścia od negocjacji Paktu Fiskalnego w 2011 r., która była w większym stopniu odzwierciedleniem interesów partyjnych i sektorowych niż obroną interesu narodowego[184].

Ostatnia hipoteza badaczy wskazuje na obserwowalny stan nierównowagi w jakim znajduje się UE w okresie po Maastricht. Podejście, które sugeruje badanie UE z perspektywy nierównowagi zrywa z silną naukową preferencją skupiania się na ciągłości i stabilności traktując nierównowagę jako właściwość integracji. Dlatego teoria nowego intergovernmentalizmu, która nie zyskała jeszcze w Polsce takiego zainteresowania jak w zagranicznych ośrodkach naukowych, może być wykorzystywana z powodzeniem do analizy roli państw i rządów w zarządzaniu (gospodarczym i migracyjnym) podczas dwóch wskazanych kryzysów, które świadczą o przeważającej roli państw członkowskich wobec instytucji ponadnarodowych.

2.1.2. Pozycja państwa

Teorie międzyrządowości uznają wyższość instytucji międzyrządowych nad ponadnarodowymi, a co za tym idzie wzmocnioną rolę państw członkowskich w wielopoziomowym systemie decyzyjnym UE. Ponadto, specyfika funkcjonowania UE umożliwia państwom członkowskim podejmowanie działań w wielu obszarach o ograniczonym dostępie dla pojedynczych państw, a tym samym zwiększa możliwość ich oddziaływania w skali globalnej. Podejście międzyrządowe wykazuje, iż integracja europejska nie zmierza w kierunku ponadnarodowej federacji, ale łączenia wielu poziomów zarządzania politykami UE z państwami odgrywającymi wiodącą rolę w procesach decyzyjnych. Jak stwierdza A. Menon, intensyfikacja procesów globalizacyjnych przyczyniła się do analizowania integracji europejskiej w kontekście umacniania pozycji i znaczenia poszczególnych państw członkowskich[185]. Procesy związane z globalizacją ugruntowały silną pozycję UE w systemie międzynarodowym, a tym samym wzmocniły państwom możliwości oddziaływania w skali globalnej, poprzez poszukiwanie rozwiązań wykraczających poza granice państwowe, ale wynikające jednocześnie z międzyrządowych ustaleń.

[184] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter*, op. cit*., 2015, ss. 703-722.
[185] A. Menon, *Conclusions: Governing Europe*, [w:] *Governing Europe*, red. J. Hayward, A. Menon, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 424.

Międzyrządowość jako koncepcja integracji europejskiej opozycyjna wobec koncepcji federalistycznych, wskazuje na konieczność ograniczania przekazywania kompetencji na poziom ponadnarodowy oraz zachowanie międzyrządowej specyfiki współpracy, szczególnie w obszarach, w których ograniczenie uprawnień państw mogłoby zagrozić ich suwerenności i interesom narodowym. Mimo, iż system UE charakteryzuje łączenie poziomów międzyrządowego i ponadnarodowego, intergovernmentalizm zakłada dominację tego pierwszego. Praktyka polityczna stosowana w czasie kryzysu finansowego i migracyjnego wskazuje na znaczne osłabienie pozycji instytucji ponadnarodowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w procesie decyzyjnym[186]. Tradycyjna „metoda wspólnotowa" została zastąpiona w kluczowych momentach (reagowania kryzysowego) metodą konsensualnego podejmowania decyzji przez instytucje międzyrządowe. Wzmocniona rola międzyrządowego konsensusu i instytucji, takich jak Rada Europejska oraz Rada UE stały się podstawą założeń nowej międzyrządowości.

Nowy intergovernmentalizm koncentruje się w analizach na obradach szefów politycznych w Radzie Europejskiej i ministrów poszczególnych rządów w Radzie UE w opozycji do nowego supranacjonalizmu (*new supranationalism*), który w największym stopniu koncentruje się na analizie opracowywania i egzekwowania polityki przez ponadnarodowe organy techniczne w Komisji Europejskiej i innych ciałach UE. Z kolei oba te podejścia ignorują rolę Parlamentu Europejskiego jako kluczowego elementu w teorii nowego parlamentaryzmu (*new parlamentarism*)[187]. Jak podkreśla V. A. Schmidt: w kontekście założeń ideowych nowej międzyrządowości „przywódcy polityczni UE w Radzie Europejskiej stali się znacznie bardziej aktywni ustawodawczo niż w przeszłości, przyjmując bezprecedensową rolę przywódczą, którą sprawują poprzez rozważania zmierzające do osiągnięcia konsensusu i tworzenie organów regulacyjnych *de novo*"[188]. Nowy intergovernmentalizm zakłada zatem większą niż tradycyjne podejście międzyrządowe wspólną kontrolę oraz współdzieloną władzę państw członkowskich na szczeblu UE. Podczas gdy tradycyjne ujęcie postrzegało negocjacje państw w UE przez pryzmat dążenia do władzy i interesów narodowych, czy też w liberalnej międzyrządowości – wewnętrznych preferencji społeczno-gospodarczych wynoszonych na poziom UE przez rządy, nowy intergovernmentalizm dostarcza nowego spojrzenia na proces negocjacji i ustaleń międzyrządowych. Proponuje perspektywę, która proces decyzyjny traktuje

[186] T. G. Grosse, *Podsumowanie. W kierunku teorii dezintegracji regionalnej*, [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T. G. Grosse, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, ss. 286–289.
[187] V. A. Schmidt, *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, „IAI Working Papers", nr 16, 2016, ss. 1-17.
[188] *Ibidem*, ss. 3-4.

jako prymat państw, które dążą do konsensu przez debatę w ramach instytucji międzyrządowych, które z kolei wzmacniają ich rolę w UE.

Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej to kluczowe instytucje systemu politycznego UE o charakterze międzyrządowym. Rada UE (również Rada), zgodnie z postanowieniami traktatowymi (TUE i TFUE) posiada kompetencje prawodawcze, kontrolne, budżetowe, kreacyjne i reprezentacyjne. W zależności od specyfiki omawianych spraw, Rada składa się z ministrów właściwych ds. zagranicznych państw członkowskich lub ministrów właściwych w określonych sektorach. Rada jest areną negocjacji odbywających się między państwami członkowskimi w określonych obszarach i jednocześnie kluczowym uczestnikiem uzgodnień międzyinstytucjonalnych. Jak zauważa K. Ławniczak, „negocjacje w większości wypadków przybierają formę konsensualną, nawet kosztem długotrwałych poszukiwań porozumienia”[189]. Dwa kluczowe elementy strukturalne Rady to szczebel polityczny (posiedzenia ministerialne, na których podejmowane są formalne ustalenia w drodze negocjacji) oraz urzędniczy (ogół organów roboczych i przygotowawczych, w tym Komitet Stałych Przedstawicieli). Analizy dotyczące działań Rady mogą obejmować również istotny czynnik siły głosu (i tym samym siły oddziaływania) poszczególnych państw na forum UE, np. poprzez obliczanie indeksu siły Banzhafa. Takie badania zostały przeprowadzone przez M. Sus i P. Wiejskiego i opublikowane w Raporcie *Siła państw członkowskich Unii Europejskiej* z 2020 r. Miernikami wpływu państw w UE były następujące wskaźniki: siła głosu w instytucjach (głównie w Radzie); wizerunek danego państwa; zdolność do budowania trwałych koalicji, które są istotne dla nowego intergovernmentalizmu w kontekście założeń o międzyrządowych ustaleniach w drodze konsensusu i debaty. Zgodnie z wnioskami z badań rankingowych, państwami o najwyższej pozycji i największej sile oddziaływania są kolejno: Niemcy, Francja i Włochy. Siła głosu w Radzie UE uzależniona jest od formy procedur decyzyjnych. Postanowienia ujęte w art. 294 TFUE oraz art. 14(2) i art. 16(4) TUE określają sposoby głosowań w zależności od tego jakiego obszaru polityk dotyczą decyzje. Rada UE może uruchomić głosowanie w drodze procedury głosowania większością zwykłą; głosowanie jednogłośne lub głosowanie większością kwalifikowaną, która oznacza, iż głosów „za” musi oddać minimum 55 proc. państw członkowskich reprezentujących 65 proc. ludności UE. Przy czym mniejszość blokującą stanowią co najmniej cztery państwa reprezentowane także przez 65 proc. obywateli. Oznacza to, iż największą siłę oddziaływania mają w tym aspekcie państwa największe pod względem terytorium i liczby ludności. Mimo tego żadne państwo nie jest w stanie indywidualnie sterować

[189] K. Ławniczak, *Rada Unii Europejskiej. Organizacja i sposób działania*, Warszawa 2014, s. 15.

procesem decyzyjnym. W związku z tym istotne znaczenie przypisywane jest w badaniach współczynnikowi koalicyjności (tj. zdolności budowania koalicji na forum instytucji międzyrządowych) oraz reputacji poszczególnych państw (np. w kontekście efektywności ich dotychczasowych działań na forum UE). Współczynnik koalicyjności obliczono na podstawie obserwacji pośredniej głosowań w Radzie UE w okresie od 2015 r. Tym samym określono, iż pozostałe państwa członkowskie najczęściej głosowały tak jak kolejno: Francja i Niemcy. Podsumowując wyniki badań zawartych w Raporcie, Niemcy zajęły pierwsze miejsce w rankingu pod względem siły głosu, natomiast pod względem koalicyjności – drugie po Francji[190].

Kluczową instytucją w analizach nowej międzyrządowości, szczególnie w kontekście analizy reakcji na kryzysy z jakimi musiała zmierzyć się UE w XXI w. jest Rada Europejska. Zgodnie z art. 15. TUE: „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne (…) W skład Rady Europejskiej wchodzą szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji. W jej pracach uczestniczy Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (…) O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze konsensusu”[191]. Podstawą funkcjonowania instytucji są szczyty – spotkania wysokiego szczebla szefów państw lub rządów państw członkowskich UE. Na tych spotkaniach prowadzone są dyskusje i negocjacje, które określają kierunki polityki UE. Rada Europejska jest zatem platformą współpracy politycznej w UE, gdzie z jednej strony obserwowalna jest w największym stopniu rozbieżność interesów narodowych, a z drugiej polityczna odpowiedzialność za budowanie międzyrządowego konsensusu.

2.1.3. Kryzysy UE

Wzmocniona rola państw członkowskich w ramach instytucji międzyrządowych (przede wszystkim Rady Europejskiej) obserwowalna w kontekście reakcji UE na kryzys w strefie euro oraz kryzys migracyjno-uchodźczy, wywołała ożywioną debatę na temat zastosowania starych i nowych teorii integracji europejskiej do wyjaśniania procesów decyzyjnych w sytuacjach kryzysowych i post-kryzysowych. Jak stwierdzają S. Smeets i N.

[190] M. Sus, P. Wiejski, *Siła państw członkowskich Unii Europejskiej*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2020, ss. 9-21; S. Zawadzka, *op. cit*., 2021, ss. 116-117.
[191] Dz.U.2004.90.864/30 - Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony.

Zaun, odpowiedź na pytanie „kto kieruje integracją europejską?", została udzielona podczas dwóch wspomnianych kryzysów[192].

Teorie międzyrządowości przedstawiają instytucje działające na płaszczyźnie ponadnarodowej jako drugorzędnych uczestników systemu, którzy odgrywają rolę wspomagającą działania podejmowane na płaszczyźnie międzyrządowej, która z kolei jest kluczowa. Państwa członkowskie wyznaczają kierunek integracji europejskiej i kształtują unijne procesy polityczne. Procesy reform implementowanych podczas kryzysów były kontrolowane przez instytucje międzyrządowe, głównie Radę Europejską jako instytucję zrzeszającą przywódców państw lub rządów (decydentów) państw członkowskich. W odróżnieniu od wspólnotowych procesów decyzyjnych, które dotyczą w większym stopniu bieżącej polityki, kryzysy, jak określają S. Smeets i N. Zaun były „sprawą szefów" („*Chefsache*"), a polityka i dyplomacja wysokiego szczebla przeważyły w procesach zarządzania[193].

Rola państw członkowskich w czasie kryzysów unijnych może być badana z perspektywy nowego intergovernmentalizmu, który koncentruje się przede wszystkim na działaniach „politycznej sterowni" („*control room*") jaką jest Rada Europejska[194]. Centralna rola tejże instytucji jest podstawą założeń nowej międzyrządowej teorii podejmowania decyzji w UE[195]. Zgodnie z tą teorią, debata między przywódcami państw oraz międzyrządowa koordynacja zastąpiła metodę wspólnotową jako centralny węzeł podejmowania decyzji. Różnice w kontekście zarządzania w poszczególnych kryzysach były widoczne zarówno w ramach szybkiej reakcji, jak i długoterminowej odpowiedzi.

W przypadku kryzysu w strefie euro, współpraca między instytucjami przebiegała efektywnie. Jeżeli działania w ramach Rady UE (Eurogrupy lub ECOFIN) nie przynosiły zamierzonych skutków, wówczas Rada Europejska udzielała wskazówek i wyznaczała terminy. Z kolei działania Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podczas kryzysu migracyjno-uchodźczego były wielokrotnie hamowane ze względu na konieczność omówienia

[192] S. Smeets, N. Zaun, *What is intergovernmental about the EU's '(new) intergovernmentalist' turn? Evidence from the Eurozone and asylum crises*, „West European Politics", nr 44(4), 2021, s. 852.
[193] *Ibidem*, s. 853.
[194] S. Becker, M. W. Bauer, S. Connolly, H. Kassim, *The Commission: Boxed in and Constrained, but Still an Engine of Integration*, „West European Politics", nr 39(5), 2016, ss. 1011–1031; S. Smeets, A. Jaschke, D. Beach, *The Role of the EU Institutions in Establishing the ESM. Institutional Leadership under a Veil of Intergovernmentalism*, „Journal of Common Market Studies", nr 57(4), 2019, ss. 675–691; S. Smeets, D. Beach, *When Success is an Orphan: Informal Institutional Governance and the EU–Turkey Deal*, „West European Politics", nr 43(1), 2020, ss. 129–158.
[195] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *op. cit*., 2015, ss. 703-722; szerzej: U. Puetter, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford 2014.

kwestii relokacyjnych i azylowych na nadchodzących szczytach[196]. Dla wyjaśnienia roli Rady Europejskiej (państw członkowskich) w reformach kryzysowych oraz różnic w zakresie międzyrządowej odpowiedzi na poszczególne kryzysy może być właściwe zastosowanie teorii nowego intergovernmentalizmu. Należy zaznaczyć, iż posiada ona własne podtypy teoretyczne (np. „międzyrządowość deliberatywna"[197] czy „unia międzyrządowa"[198]), które w nieco odmienny sposób postrzegają oczekiwania i rezultaty reform kryzysowych. Nowy intergovernmentalizm w ujęciu unii międzyrządowej zakłada przede wszystkim dominację i hierarchię państw członkowskich-wierzycieli oraz centralizację reżimu politycznego. Z drugiej strony koncepcja deliberatywnej międzyrządowości wprowadza elementy debaty i konsensusu, które nadają kształt negocjacjom państw członkowskich, a te nie są w tym wypadku skrępowane preferencjami zdefiniowanymi w kraju (co jest charakterystycznym założeniem liberalnej międzyrządowości Moravscika)[199]. Jak podkreślili L. Hooghe i G. Marks pomimo istnienia różnych ujęć/podsystemów danej teorii nie należy postrzegać ich jako konkurujących ze sobą, ale jako „elastyczne korpusy myśli, które sprzeciwiają się decydującej falsyfikacji"[200].

Nowy intergovernmentalizm wskazuje na kilka zasadniczych cech procesu decyzyjnego w sytuacji kryzysu. Przede wszystkim, to szefowie rządów i państw sprawują przywództwo, które przejawia się w procesach wzmocnionej koordynacji międzyrządowej. Państwa reprezentowane w Radzie Europejskiej i Radzie UE zwiększają tym samym zakres swojego oddziaływania na kształtowanie polityk UE bez transferu suwerenności na poziom ponadnarodowy[201]. Polityki są zatem europeizowane, ale nie uwspólnotowiane[202]. Kluczową kwestią do wyjaśnienia jest to w jaki sposób i z pomocą jakich narzędzi Rada Europejska definiowana przez niektórych teoretyków jako „elektrownia polityczna niepodłączona do sieci"[203] jest w stanie sterować innymi podsystemami. Wyzwaniem dla państw członkowskich nadal pozostaje przekształcanie osiągniętych porozumień w rozwiązania prawne i instytucjonalne. Przykładami międzyrządowych działań przywódców państw, którzy

[196] S. Smeets, N. Zaun, *op. cit*., 2021, s. 852.
[197] U. Puetter, *The Centrality of Consensus and Deliberation in Contemporary EU Politics and the New Intergovernmentalism*, „Journal of European Integration", nr 38(5), 2016, ss. 601–615.
[198] S. Fabbrini, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, „Comparative Political Studies", nr XX(X), 2013, s. 8; S. Smeets, N. Zaun, *op. cit*., 2021, s. 855.
[199] U. Puetter, *op. cit*., 2016, s. 611.
[200] L. Hooghe, G. Marks, *Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century*, „Journal of European Public Policy", nr 26(8), 2019, s. 1113.
[201] U. Puetter, *op. cit*., 2014, s. 29.
[202] C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *op. cit*., 2015, s. 704.
[203] L. van Middelaar, Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage, Agenda Publishing 2019, ss. 197–198; S. Smeets, N. Zaun, *op. cit*., 2021, ss. 852-872.

zaangażowali się w zarządzanie kryzysowe proponując konkretne rozwiązania reform było utworzenie EFSF w 2010 r. i wypracowanie Deklaracji UE-Turcja w 2016 r. Nowy intergovernmentalizm zakłada również, że Parlament Europejski będzie mało zaangażowany, a Rada Europejska będzie odgrywać rolę inicjatora, koordynatora i kontrolera prac Rady UE, która zgodnie z podejściem nowej międzyrządowości ma współdziałać z Radą Europejską i uchwalać decyzje szefów państw. Ponadto, zgodnie z założeniami teorii Komisja Europejska jako instytucja ponadnarodowa, nie jest jedynym inicjatorem nowych projektów politycznych. Z drugiej strony zakłada się, iż Komisja aktywnie zabiegając o poparcie Rady Europejskiej, była w stanie współdecydować o dalszym przebiegu podejmowania decyzji w czasie kryzysów[204].

Porównanie wprowadzonych reform kryzysowych wskazuje na rozbieżności dotyczące czasu i sposobu zaangażowania Rady Europejskiej, co mogło mieć istotny wpływ na skuteczność tego zaangażowania. Nowy intergovernmentalizm jest przydatną teorią badania kryzysów i wpływu państw na zarządzanie nimi, gdyż mimo silnych elementów tradycyjnej międzyrządowości, uwzględnia także współpracę podmiotów ponadnarodowych i inicjatywę instytucjonalną.

2.1.3.1.Kryzys w strefie euro

Zaangażowanie Rady Europejskiej w tworzenie EFSF (badane z perspektywy nowego intergovernmentalizmu) może być postrzegane jako deliberatywna koordynacja prowadzona na najwyższym szczeblu politycznym[205]. EFSF był rozwiązaniem przyjętym w sytuacji nagłych i gwałtownych zmian oraz w warunkach presji czasowej i politycznej. Takie uwarunkowania wymagały pilnych i stanowczych decyzji, zatem intensywne zaangażowanie Rady Europejskiej na poziomie międzyrządowej adaptacji do zmian było przykładem wdrożenia natychmiastowych środków kryzysowych. Działania średnio i długofalowe w zakresie reformowania EMS i unii bankowej były podejmowane w bardziej stabilnych warunkach, zatem rola Rady Europejskiej była inna. W przypadku EMS, zaangażowanie tej międzyrządowej instytucji ograniczało się do kilku (w dalszym ciągu kluczowych) interwencji, których celem było wspieranie ministrów finansów oraz udzielanie im instrukcji[206]. Przykłady

[204] U. Puetter, S. Fabbrini, *Catalysts of Integration – the Role of Core Intergovernmental Forums in EU Politics*, „Journal of European Integration", nr 38(5), 2016, ss. 636–637; S. Smeets, A. Jaschke, D. Beach, *op. cit*., 2019, s. 679.
[205] U. Puetter, *op. cit*., 2014, s. 78.
[206] S. Smeets, N. Zaun, *op. cit*., 2021, ss. 858-863.

tych działań są następujące: 1) w grudniu 2010 r. Rada Europejska musiała wyrazić uprzednią zgodę na zmianę brzmienia art. 136. TFUE; 2) na szczycie w marcu 2011 r. zostały uzgodnione wskazania dla ministrów finansów odnośnie nowych sposobów zwiększania zdolności kredytowej EFSF/EMS; 3) na szczycie w maju 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła struktury EMS; 4) szczyt w lipcu 2011 r. miał na celu zwiększenie funduszy na kolejne działania; 5) w październiku 2011 r. szefowie państw zatwierdzili idee lewarowania EFSF/EMS; 6) podczas szczytu w grudniu 2011 r. Rada Europejska dokonała oceny łącznej zdolności kredytowej wskazanych funduszy[207].

Kolejno szczyt strefy euro z czerwca i odbywający się po nim szczyt Rady Europejskiej są uznawane za moment ogłoszenia przez szefów państw unii bankowej[208]. Dyskusja dotyczyła wprawdzie kwestii związanych z dokapitalizowaniem hiszpańskiego sektora bankowego, jednak przywódcy państw, szczególnie A. Merkel wyrażali postulat wspólnego nadzoru za konieczność. Na posiedzeniu w grudniu 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła pakiet unii bankowej i wyznaczyła terminy dotyczące mechanizmów jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Single Resolution Mechanism*, SRM) i jednolitego zbioru przepisów (*Single Rule Book*). Rezultaty prac nad Dyrektywą w sprawie naprawy i restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały przyjęte na szczytach w czerwcu i grudniu 2013 r.[209]. Z kolei prace nad jednolitym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Single Resolution Fund*, SRF) pozostawiono Eurogrupie, która działała w ramach Grupy Roboczej Eurogrupy (EWG) lub konferencji międzyrządowej utworzonej do celów opracowania SRF. Rada Europejska odgrywała przewodnią rolę proceduralną. Wytyczała kierunek działań, dostarczała instrukcji ministrom finansów, ustalała terminy, kontrolowała postępy oraz przyjmowała porozumienia odnośnie rezultatów prac[210].

---

[207] *Ibidem*; Rada Europejska, *Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area and the EU institutions: Stabilization tools*, 21.07.2011, [w:] *Conclusions of the European Council and statements by Heads of State or Government*, ss. 54-56, https://www.consilium.europa.eu/media/21347/qcao11001enc.pdf, dostęp z dn. 13.06.2021; Rada Europejska, *Statement by the Euro Area Heads of State and Government. Brussels: Strengthening the stabilization tools*, 9.12.2011, [w:] *Conclusions of the European Council and statements by Heads of State or Government,* ss. 67-68, https://www.consilium.europa.eu/media/21347/qcao11001enc.pdf, dostęp z dn. 13.06.2021.

[208] Rada Europejska, *Euro Area Summit statement*, 29.06.2012, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/en/pdf, dostęp z dn. 14.06.2021.

[209] Rada Europejska, Conclusion 27/28 June 2013: 13(e). EUCO 104/2/13, 28.06.2013, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf, dostęp z dn. 15.07.2021; Rada Europejska, Conclusions 19/20 December 2013 EUCO 217/13, 20.12.2013, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, dostęp z dn. 15.07.2021.

[210] S. Smeets, N. Zaun, *op. cit*., 2021, ss. 858-863.

Opinie teoretyków integracji europejskiej są rozbieżne w kwestii oceny kryzysu strefy euro z perspektywy wzmacniania kompetencji instytucji międzyrządowych i ponadnarodowych, co nie umniejsza wartości eksplanacyjnej nowego intergovernmentalizmu. Przykładem badań opozycyjnych są wnioski F. Schimmelfenniga, który stwierdził, iż w czasie kryzysu nastąpił „poważny skok ponadnarodowej i technokratycznej integracji w polityce fiskalnej i finansowej", a rola Komisji Europejska w zakresie koordynacji polityki budżetowej i gospodarczej, mimo faktycznego braku nowych kompetencji, została wzmocniona[211]. Te argumenty odpierają jednak przedstawiciele nowego intergovernmentalizmu, tacy jak Bickerton, który rozważa kwestię cedowania nowych uprawnień na organy *de novo*, a nie na Komisję. Zwolennicy tego podejścia wnioskują, iż Rada UE działając jako współprawodawca uniknęła przekazania Komisji nowych kompetencji, tworząc mechanizmy, takie jak EMS, które mogła w istocie kontrolować. Aktywna rola Rady Europejskiej w zarządzaniu kryzysowym była determinowana specyfiką kryzysu. Wydarzenia, które charakteryzują nagłe i gwałtowne zmiany oraz konieczność pilnej adaptacji, wymagają przywództwa politycznego, a nie podejścia technokratycznego. Wyjaśniając reakcje na kryzys w perspektywie nowego intergovernmentalizmu, należy uznać, iż nie było alternatywy wobec Rady Europejskiej, która przejęła inicjatywę w zakresie natychmiastowych reakcji. Próby rozwiązania kryzysu wymagały koordynacji na szczeblu państw członkowskich i zatwierdzenia decyzji UE przez krajowe parlamenty[212]. Kryzys zadłużeniowy podważył instytucjonalną równowagę UE, otwierając nowy etap dla międzyrządowości w dużym stopniu wzmacnianej przez kolejne niemieckie i francuskie inicjatywy, które zdaniem A. Crespy i V. Schmidt „wydają się pozostawać podstawową dynamiką integracji"[213].

2.1.3.2.Kryzys migracyjno-uchodźczy

Zaangażowanie Rady Europejskiej w reakcje na kryzys migracyjno-uchodźczy i reformę azylową wyglądało inaczej niż w przypadku kryzysu strefy euro. Natychmiastowej odpowiedzi na kryzys towarzyszyły dyskusje na temat relokacji osób ubiegających się o azyl, przybywających z Włoch i Grecji. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

[211] F. Schimmelfennig F., *European integration in the Euro crisis: The limits of postfunctionalism*, „Journal of European Integration", nr 36(3), 2014, s. 323.
[212] M. Sacadura Valle-Flor, *The Six-Pack as a Test for the New Intergovernmentalism and Supranationalism Theories*, „Revista Brasileira de Política Internacional", nr 61(1), 2018, ss. 1-17.
[213] A. Crespy, V. Schmidt, *The discursive double game of EMU reform: the clash of titans between French white knight and German iron lady*, [w:] *The Euro crisis and the state of European democracy*, red. B. de Witte, A. Héritier, A. H. Trechsel, ss. 350–368, European University Institute, Fiesole 2012., s. 352.

(JHA) zamiast ścisłej współpracy z Radą Europejską postanowiła poprzeć Komisję Europejską, wymuszając przed szczytem Rady Europejskiej decyzję odnośnie relokacji metodą większości kwalifikowanej[214]. Niemcy popierane przez niektóre państwa członkowskie (głównie Holandię, Szwecję i Austrię) wyrażały poparcie dla najbardziej obciążonych, przygranicznych państw członkowskich, podczas gdy państwa V4 sprzeciwiały się przyjęciu wyższych kwot uchodźców, kierując się interesami narodowymi[215].

Kanclerz Niemiec, A. Merkel będąca pod silną presją nastrojów populistycznych w swoim kraju za realizowanie polityki „otwartych drzwi" zainicjowała pracę nad umową z Turcją w celu zahamowania dalszemu napływowi uchodźców/migrantów drogą przez Morze Egejskie. Niemiecka kanclerz zaangażowała we współpracę Komisję Europejską, która jako instytucja ponadnarodowa wnosiła w owym czasie istotny wkład w proces międzyrządowego porozumienia, które zostało przyjęte oświadczeniem UE-Turcja z 18 marca 2016 r. Pomimo poparcia Niemiec i Komisji przez tzw. „koalicję chętnych", proces odbywał się bez zaangażowania większości państw członkowskich, które ostatecznie poparły porozumienie końcowe (które, jak warto podkreślić, nie miało ponadnarodowej jakości prawnej).

W 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła również pakiet wniosków odnośnie reform Wspólnego europejskiego systemu azylowego (*Common European Asylum System*, CEAS), jednak negocjacje w Radzie były burzliwe ze względu na kwestie obowiązkowej solidarności pozostającej głównym elementem pakietu reform. Rozbieżności interesów poszczególnych państw uniemożliwiały wypracowanie porozumienia w zakresie rozporządzenia dublińskiego, które obejmowało przede wszystkim mechanizm korygujący przydział uchodźców. Państwa wschodnie (przede wszystkim Polska, Węgry, Czechy i Słowacja) sprzeciwiały się obowiązkowym kwotom, odkąd inne państwa UE większością głosów przyjęły kwoty w 2015 r. jako formę solidarności z państwami pierwszej linii – Grecją i Włochami. W konkluzjach Rady Europejskiej z 2018 r. podkreślono, iż decyzje w sprawie reform Dublin IV należy podejmować w drodze konsensusu: „(…) Należy wypracować konsensus w sprawie rozporządzenia dublińskiego, tak aby zreformować je w oparciu o równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością"[216]. To jeszcze bardziej osłabiło skuteczność legislacyjną przez powtarzające się interwencje szefów państw członkowskich. Państwa V4 wykorzystywały forum Rady Europejskiej do obejścia procedur większości kwalifikowanej.

[214] P. Ludlow, *Preliminary Evaluation 2015/9. The 'Refugee Crisis' Plus an Annex on EMU and the British Question, EuroComment*, Bruksela 2015, s. 20; S. Smeets, N. Zaun, *op. cit*., 2021, ss. 858-863.
[215] S. Smeets, N. Zaun, *op. cit*., 2021, ss. 858-863.
[216] Rada Europejska, Konkluzje z 28.06.2018, EUCO 9/18, s. 4.

Reformę Dublin IV w kontekście nowego intergovernmentalizmu można postrzegać jako nieefektywną interakcję i brak synchronizacji działań Rady UE i Rady Europejskiej[217]. Brak porozumień co do reformy dublińskiej doprowadził do pogłębienia impasu w kwestii reform CEAS. Wynikało to z rozbieżności interesów państw członkowskich. Państwa Europy Północno-Zachodniej, niektóre państwa Europy Środkowo-Wschodniej i państwa bałtyckie poparły przyjęcie minipakietu (dotyczącego Agencji ds. Azylu, rozporządzenia w sprawie przesiedleń oraz trzech dyrektyw/rozporządzeń mających na celu harmonizację systemów azylowych). Z kolei południowe państwa członkowskie oraz państwa V4 w obawie o konsekwencje zaciągania jakichkolwiek zobowiązań, przyjęły „podejście pakietowe"[218].

Instytucje międzyrządowe i ponadnarodowe miały różny wpływ na główne reformy w czasie kryzysów. Zgodnie z teorią nowego intergovernmentalizmu aktorzy międzyrządowi (zwłaszcza Rada Europejska) odgrywali dominującą rolę w procesach reform kryzysowych. Działania w ramach EFSM, EMS, unii bankowej, kwot relokacji, umowy UE-Turcja czy reform CEAS wskazują na istotne różnice w interakcjach między instytucjami międzyrządowymi, ale także na ich dominującą pozycję wobec aktorów ponadnarodowych, którzy pełnili funkcje wspomagające, a co za tym idzie również na nierównowagę sił między instytucjami wspólnotowymi a państwami członkowskimi. Różnice dotyczą również rodzaju zaangażowania Rady Europejskiej. Debata w czasie kryzysu migracyjno-uchodźczego została upolityczniona na poziomie tej instytucji. Szefowie bezpośrednio zaangażowali się w wypracowanie gotowych rozwiązań. Ciężko było wypracować porozumienie przez brak synchronizacji działań Rady Europejskiej i Rady UE. Z kolei w czasie kryzysu strefy euro rola Rady Europejskiej była bardziej proceduralna (przyspieszała pracę techniczną Eurogrupy i Ecofin) i odnosiła się do prezentowania ogólnych wytycznych, ustalania terminów, oceny postępów.

Podobnie jak w przypadku kryzysu w strefie euro, również kryzys z 2015 r. badany był z wielu ujęć teoretycznych, które w zależności od zamierzeń badawczych, określonych punktów ciężkości, dostarczyły sprzecznych wniosków. Co za tym idzie, międzyrządowość może wyjaśnić powody, dla których porozumienie odnośnie podziału odpowiedzialności przez przyjęcie ustalonych kwot nie miało szans powodzenia. Neofunkcjonalizm może być użyteczny dla zrozumienia roli instytucji ponadnarodowych w stopniowej supranacjonalizacji strefy Schengen, podczas gdy postfunkcjonalizm może wykazać zależność między kryzysem migracyjnym a pogłębieniem kulturowych podziałów w Europie.

[217] S. Smeets, N. Zaun, *op. cit*., 2021, ss. 860-862.
[218] *Ibidem*.

2.2. Specyfika systemu politycznego UE po Traktacie z Lizbony

2.2.1. Ponadnarodowość i międzyrządowość

System polityczny Unii Europejskiej należy analizować z perspektywy łączenia cech organizacji międzynarodowej z cechami państwowego systemu politycznego. Ze względu na właściwy charakter procesów legislacyjnych, funkcjonowanie ponadnarodowych i międzyrządowych instytucji, system UE można określić jako wielopoziomowy. Nie musi to jednocześnie wskazywać na równorzędną pozycję elementów wspólnotowych i międzyrządowych. Jak wskazuje A. Pacześniak: „Siła i znaczenie poszczególnych aktorów nie są takie same, ale dzięki wzajemnym oddziaływaniom i zależnościom oraz wywieraniem wpływu, system polityczny UE utrzymuje wewnętrzną równowagę, której jak dotąd – nie rozchwiały ani kolejne rozszerzenia, ani kryzysy ekonomiczne czy polityczne”[219]. Zasadniczą kwestią do rozstrzygnięcia w kontekście tego stwierdzenia jest to, które elementy w największym stopniu przyczyniły się do utrzymania owej stabilności w czasach wspomnianych kryzysów.

System UE składa się z czterech elementów: 1) instytucjonalnego, do którego zalicza się instytucje UE oraz organy państw członkowskich w zakresie wykonywanych funkcji powierzonych przez UE; 2) normatywnego, tj. normy proceduralne i materialne prawa wspólnotowego oraz regulacje krajowe w zakresie implementacji prawa wspólnotowego; 3) relacjonalnego, na który składają się zarówno relacje między samymi organami UE, jak i między nimi a organami państw członkowskich; 4) funkcjonalnego w zakresie funkcji wypełnianych przez podsystem instytucjonalny do wewnątrz i na zewnątrz[220]. Elementy te oddziałując na siebie w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym, tworzą wielopoziomowy system UE łączący cechy rozproszenia i złożoności[221]. System UE jest permanentnie konstruowany, co oznacza, że nie posiada konkretnego punktu docelowego, a tym samym nie zakłada możliwości zakończenia procesu jego kształtowania się. Ponadto, trudne do przewidzenia w trakcie trwania tego procesu są zdarzenia istotnie determinujące dalsze losy systemu, o czym świadczyć mogą: odrzucenie w 2005 r. referendum w sprawie przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego, Brexit[222], kryzys migracyjno-uchodźczy, kryzys w strefie euro,

[219] A. Pacześniak, *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. M. Klimowicz, A. Pacześniak, wyd. Agencja Reklamowa OTO, Wrocław 2014, s. 127.
[220] *Ibidem*, s. 129.
[221] *Ibidem*, ss. 129-130.
[222] Szerzej na temat integracji szczególnie w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w: B. Martill, M. Sus, *Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or 'French connection'?*, „The British Journal of Politics and International Relations”, nr 20(4), 2018, ss. 846 –863.

kryzys wywołany pandemią Covid-19, kryzys wywołany wyborem D. Trumpa na prezydenta USA. Kolejną cechą systemu jest to, iż jest on legitymizowany przez podmioty posiadające własne systemy, wobec niego zewnętrzne: państwa narodowe, grupy interesu, obywateli. Zatem system UE posiada własny system instytucjonalno-organizacyjno-decyzyjny, ale zewnętrznie uwierzytelniany. Z kolei, zakres kompetencji poszczególnych instytucji unijnych ma charakter delegowany/powierzony, a więc w swojej naturze jest egzogeniczny[223].

Badając podstawy funkcjonowania systemu oraz interakcje między jego elementami, T. Grosse wskazuje, iż należy go analizować przede wszystkim jako system dwupoziomowy, gdzie szczególne znaczenie przypisywane jest płaszczyźnie państwowej oraz ponadnarodowej. Autor wskazuje na trzy kluczowe kanały komunikacyjne w interakcjach między tymi poziomami: 1) współpracę najwyższego szczebla między przedstawicielami i szefami rządów oraz szefami państw w ramach instytucji międzyrządowych (Rady Europejskiej oraz Rady UE); 2) obecność instytucji technokratycznych (głównie Komisji Europejskiej), których wewnętrzna specyfika ułatwia kontakty między urzędnikami różnego szczebla; 3) funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego, jako forum europejskich deputowanych, którzy zapewniają kanał komunikacji między organami wspólnotowymi a środowiskami partyjnymi w państwach członkowskich[224].

Zależności między obiema płaszczyznami w sposób trafny w ramach teorii mocodawca-agent (*Principal-Agent Theory)* opisują w swoich badaniach M. Sus i A. Pacześniak. Pierwsza z ekspertek wskazuje na istotny związek, konceptualizując państwa członkowskie działające za pośrednictwem Rady Europejskiej i Rady do Spraw Zagranicznych jako zbiorowego mocodawcy oraz Wysokiego Przedstawiciela jako ich agenta[225]. Autorka przywołuje przy tym koncepcję delegacji patologicznej (*pathological delegation*), która oznacza sytuację, właściwą szczególnie w reakcji na sytuacje konfliktowe i kryzysowe, gdy sama struktura delegowania oraz charakter interakcji mocodawca-agent dostarczają bodźców, zmuszając określonych aktorów kolektywnego mocodawcy do podejmowania indywidualnych działań kontrolnych, które osłabiają wysiłek kolektywnego delegowania, jak również utrudniają pracę agenta. Wówczas autonomia agenta pozostaje ograniczona i dochodzi do tworzenia nieformalnych ugrupowań (np. formatów minilateralnych angażujących poszczególne państwa)[226].

---

[223] Tosiek P., *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. Tosiek, Wyd. UMCS, Lublin 2012, ss. 28.
[224] T. Grosse, *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski", nr 2, 2012, ss. 7-26.
[225] M. Sus, *How does delegation structure shape agent discretion in EU foreign policy? Evidence from the Normandy Format and the Contact Group on Libya*, „Contemporary Security Policy", 2022, ss. 4-10.
[226] *Ibidem*.

A. Pacześniak łączy teorię mocodawca-agent z teorią delegowania kompetencji, które uznaje za teorie uzupełniające się. Pierwsza z teorii definiuje państwa członkowskie jako mocodawców, którzy starają się ograniczać samodzielność powołanych przez siebie instytucji ponadnarodowych, które z kolei dążą do maksymalizacji swojej autonomii na poziomie wspólnotowym[227]. Jak zauważa autorka, proces kształtowania poziomu wspólnotowego UE został zainicjowany ustanowieniem instytucji ponadnarodowych, na które państwa członkowskie oddelegowały część własnych uprawnień. Mimo, iż funkcjonowanie w systemie politycznym UE instytucji ponadnarodowych może być kluczowym argumentem świadczącym o ograniczeniu roli państw i tym samym elementu międzyrządowego, należy brać pod uwagę założenie, zgodnie z którym ustanowienie takich instytucji i przekazanie im pewnego obszaru kompetencji leży w interesie państw członkowskich, które tworzą ugrupowanie integracyjne. A. Pacześniak stwierdza, iż „relacje międzypaństwowe charakteryzuje immanentny brak zaufania, a decyzja o rozpoczęciu procesu integracyjnego nie redukuje jednocześnie wzajemnej nieufności, powołanie instytucji ponadnarodowych jest swoistym antidotum na problemy wynikające z kolektywnego działania i zabezpieczeniem przed egoizmami narodowymi, partykularyzmami, różnicami preferencji czy forsowaniem woli silniejszych państw”[228]. Jak wyjaśnia autorka, instytucje ponadnarodowe są ustanawiane również w celu przekazania im kompetencji i zadań w obszarach, które wymagają innego traktowania, gdyż zarządzanie nimi i wprowadzanie regulacji przez jedno państwo byłoby trudne lub niemożliwe. Takie stanowisko wskazuje nie tyle na większe znaczenie instytucji ponadnarodowych, co na ich funkcje wspomagające. Mają one wspierać instytucje międzyrządowe lub wyręczać je w zakresie wykonania zleconych im zadań i prowadzenia negocjacji.

Delegowanie przez państwa uprawnień na poziom instytucji ponadnarodowych wiąże się także z możliwością wspierania procedur regulacji i decyzji specjalistycznymi ekspertyzami oraz niższymi kosztami podejmowania decyzji. Szefowie rządów i państw często nie posiadają specjalistycznej wiedzy z zakresu przedmiotu negocjowanych kwestii, zatem delegowanie zadań na poziom instytucji technokratycznych z rozwiniętym aparatem eksperckim wydaje się uzasadnione. Potwierdza to P. Tosiek, który wskazuje, iż „delegowanie znacznej części kompetencji decyzyjnych na poziom organów zrzeszających ekspertów jest zgodne z powszechną tendencją do izolowania skomplikowanych zagadnień merytorycznych od walki

[227] A. Pacześniak, *op. cit*., s. 138; J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwers business, Warszawa 2010, ss. 165–216.
[228] A. Pacześniak, *op. cit*., ss. 138-139.

politycznej”[229]. Ponadto, celem powołania tychże instytucji jest monitorowanie wywiązywania się ze zobowiązań traktatowych i zabezpieczanie również interesów samych państw członkowskich w jednostkowych przypadkach naruszenia lub prób odstąpienia od wcześniej zawartych w sposób kolektywny porozumień[230].

2.2.2. Podział kompetencji

Traktat z Lizbony wprowadził znaczące zmiany dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Tekst Traktatu został zatwierdzony na posiedzeniu szefów państw i rządów w dniach 18-19 października 2007 r., a podpisany na szczycie w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. Mimo, iż Traktat z Lizbony nie przyznał UE żadnych nowych „wyłącznych” kompetencji, wprowadza zmiany instytucjonalne oraz określa sposób wykonania jej dotychczasowych uprawnień. Ponadto, precyzuje i porządkuje zakres kompetencyjny UE określając trzy rodzaje kompetencji: wyłączne; dzielone i uzupełniające. W obszarach wyłącznych kompetencji, UE stanowi prawo, natomiast państwa członkowskie je wykonują. W dziedzinach wyłącznych kompetencji UE, państwa mogą stanowić prawo z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów unijnych. W obszarach kompetencji dzielonych, państwa są upoważnione do przyjmowania aktów prawnych w zakresie w jakim UE nie przyjęła stosownych rozwiązań prawnie wiążących. Kompetencje uzupełniające dotyczą kwestii, co do których UE przyjmuje środki wspierające lub uzupełniające wobec politycznych strategii państw członkowskich.

Obszary wyłącznych kompetencji UE zostały określone w art. 3 TFUE. Należą do nich: unia celna; polityka pieniężna w strefie euro; polityka konkurencji w zakresie ustanawiania reguł konkurencji rynku wewnętrznego; wspólna polityka handlowa; wspólna polityka rybołówstwa w zakresie utrzymania morskich zasobów biologicznych. UE posiada również kompetencje wyłączne w zakresie zawierania umów międzynarodowych, których zawarcie zostało uwzględnione w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do wykonania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. W przypadku kompetencji wyłącznych UE może samodzielnie prowadzić negocjacje i zawierać umowy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Jednak w obszarach kompetencji dzielonych z państwami UE, umowa

[229] P. Tosiek, *Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej*, [w:] *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, red. M. Musiał-Karg, Poznań 2007, s. 42.
[230] A. Pacześniak, *op. cit*., ss.138-140.

międzynarodowa zostaje zawarta jednocześnie przez UE i państwa członkowskie (umowa mieszana). Na zawarcie umowy o takim charakterze państwa UE muszą wyrazić zgodę[231].

Dziedziny kompetencji dzielonych zostały wskazane w art. 4. TFUE. Zalicza się do nich: rynek wewnętrzny; politykę społeczną w odniesieniu do aspektów określonych traktatem; transport; energię; ochronę konsumentów; przestrzeń wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości; rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną; środowisko; sieci transeuropejskie; wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych traktatem. Zgodnie z ust. 3. i 4. niniejszego artykułu „w dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji. Z kolei w dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji"[232]. Ponadto, w protokole nr 25 dołączonym do TFUE (dotyczącym wykonywania kompetencji dzielonych) wskazano, iż „jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, a nie obejmuje całej dziedziny"[233]. Podkreślono także obowiązek państw w zakresie koordynacji swoich polityk gospodarczych w ramach UE.

W postanowieniach TFUE zdefiniowano także katalog kompetencji uzupełniających, do których zaliczają się działania UE z zakresu wspierania, koordynowania i uzupełniania działań państw. Zgodnie z art. 6. TFUE do dziedzin w jakich Unia ma kompetencje uzupełniające zalicza się: ochronę i poprawę zdrowia ludzkiego; przemysł; kulturę; turystykę; edukację, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; ochronę ludności; współpracę administracyjną[234]. W deklaracji nr 18, dołączonej do aktu końcowego wskazano, iż kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach, faktycznie należą do państw członkowskich[235]. Co istotne w kontekście pozycji państwa, deklaracja wskazuje na możliwość zwrócenia się

[231] Art. 3. Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dz. U. UE C 326/51.
[232] Art. 4. Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dz. U. UE C 326/51.
[233] P. Tosiek, *op. cit.* 2012, s. 33.
[234] Art. 6. Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dz. U. UE C 326/51.
[235] P. Tosiek, *op. cit*., 2012, s. 43; Deklaracja nr 18 [w:] Deklaracje dołączone do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, Dz. U. UE C 326/339;

przez Radę do Komisji o przedłożenie wniosków w celu uchylenia danego aktu ustawodawczego. Taka procedura inicjowana jest przez jedno lub kilka państw. Zgodnie z art. 48. TUE, również Rada Europejska może podjąć decyzję (zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany) o zmianie traktatów, w tym ograniczeniu lub rozszerzaniu kompetencji UE[236].

2.2.3. Międzyrządowe i ponadnarodowe procedury decyzyjne

Specyfika systemowa UE wskazuje na istnienie w jej dorobku prawno-organizacyjnym ponadnarodowych i międzyrządowych procedur decyzyjnych. Najważniejszą z nich na poziomie ponadkrajowym jest zwykła procedura ustawodawcza, która zastąpiła procedurę współdecyzji. Oznacza to, iż Traktat z Lizbony nadał tej procedurze powszechny charakter. Rada UE oraz Parlament Europejski są w tym wypadku głównymi i zgodnie z założeniami traktatowymi, równorzędnymi instytucjami-ustawodawcami, które zaangażowane są w proces legislacyjny. Zgodnie z art. 294. TFUE, procedura rozpoczyna się od przedstawienia przez Komisję projektu aktu ustawodawczego. Projekt ten może być zaproponowany na wniosek samej Komisji, innych instytucji (EBC, EBI, PE) lub jednej czwartej państw członkowskich. W pierwszym czytaniu Parlament Europejski uchwala własne stanowisko i przedkłada je Radzie, która zatwierdza lub odrzuca stanowisko Parlamentu. Jeżeli zostanie zatwierdzone wówczas projekt aktu zostaje uchwalony w takim brzmieniu jakie jest zgodne z procedowanym stanowiskiem w Parlamencie. W przypadku gdy zostanie ono odrzucone, wówczas Rada uchwala własne stanowisko i przedkłada je Parlamentowi, który również może je zatwierdzić lub odrzucić. Parlament Europejski ma trzy miesiące, aby zatwierdzić stanowisko Rady. Zgodnie z treścią wspomnianego artykułu, jeżeli Parlament „zatwierdzi stanowisko Rady w pierwszym czytaniu lub nie wypowie się, dany akt uważa się za przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Rady”[237].

Inna procedura następuje w przypadku odrzucenia stanowiska Rady zwykłą większością głosów. Wówczas proponowany akt uważa się za nieprzyjęty. Parlament może również zaproponować (zwykłą większością głosów) poprawki do stanowiska przedstawionego przez Radę. Następnie proponowane poprawki przedkładane są Radzie i Komisji, które je opiniują. Rada mając trzy miesiące na ustosunkowanie się do poprawek proponowanych przez Parlament może, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjąć je, co jednocześnie uznaje proponowany akt z poprawkami za przyjęty. Jeśli Rada nie przyjmie wszystkich przedstawionych poprawek,

[236] Art. 48. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.
[237] Art. 294, Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dz. U. UE C 326/51.

przewodniczący Rady i Parlamentu Europejskiego zwołują w ciągu sześciu tygodni komitet pojednawczy złożony z przedstawicieli obu instytucji. Jeżeli nie wypracuje on porozumienia, wówczas akt nie zostaje przyjęty, natomiast gdy w terminie sześciu tygodni porozumienie zostanie uzgodnione, Rada i Parlament mają kolejne sześć tygodni na przyjęcie aktu zgodnego z tym porozumieniem[238].

Obok zwykłej procedury ustawodawczej, narzędziem wzmacniania elementu ponadnarodowego po Traktacie z Lizbony miała być procedura konsultacji, która obok procedury zgody weszła w skład tzw. procedury specjalnej. Zarówno procedura konsultacji, jak i procedura zgody uznaje Radę za organ prawodawczy. Przy czym wskazuje się w pierwszej z nich na wymóg wydania (niewiążącej) opinii przez Parlament Europejski, a w drugiej na uzyskanie jego zgody na określony akt.

Międzyrządowe procedury decyzyjne odnoszą się przede wszystkim do: procedur związanych ze zmianą traktatów; akcesji nowych członków; wystąpienia z UE; procedur związanych z uruchomieniem sankcji za poważne i stałe naruszanie zasad Unii przez określone państwo członkowskie; procedur wzmocnionej współpracy; mechanizmów decyzyjnych w ramach WPZiB; procedur związanych z powoływaniem na niektóre stanowiska, w tym obejmowane w ponadnarodowych instytucjach unijnych. Międzyrządowe mechanizmy decyzyjne utrzymano również w niektórych, newralgicznych obszarach polityki UE, przede wszystkim w zakresie: sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; w dziedzinie rynku wewnętrznego; w polityce pieniężnej oraz innych obszarach, np. polityce energetycznej; polityce ochrony środowiska; polityce społecznej i zatrudnienia. W ramach wskazanych procedur, kluczowa rola w procesie decyzyjnym przypisywana jest samym państwom członkowskim oraz instytucjom międzyrządowym: Radzie i Radzie Europejskiej[239].

Szczególnym pod względem wdrażania międzyrządowych procedur decyzyjnych był obszar zarządzania kryzysem finansowym. Pomoc państwom zadłużonym uzależniona była w największym stopniu od międzyrządowych porozumień. Europejski Instrument Stabilności Finansowej został utworzony właśnie na mocy takiego porozumienia między państwami członkowskimi strefy euro. Decyzje dotyczące środków pomocowych o charakterze międzyrządowym były podejmowane w ramach Rady Europejskiej, na szczeblu szefów państw lub rządów Eurogrupy. Z kolei sam proces decyzyjny uwzględniał konieczność ratyfikacji

[238] *Ibidem*.
[239] Art. 7, 20, 22-24, 48-50 Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30; art. 89, art. 64 ust. 3, art. 103 ust. 1, art. 113, art. 115, art. 118, art. 127, art. 153, art. 194 ust. 2, art. 191 ust. 3 Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dz. U. UE C 326/51.

aktów w państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Jak wskazuje E. Pavy, wynikało to przede wszystkim z zasady „*no-bail-out*" (zasada nieprzejmowania zobowiązań) wskazanej w art. 125. TFUE oraz sprzeciwu niektórych krajowych trybunałów konstytucyjnych wobec dalszego przekazywania UE kompetencji budżetowych[240].

Ponadto, decyzją Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. wprowadzono zmianę do art. 136. TFUE (w procedurze uproszczonej zmiany traktatu) i tym samym stworzono możliwości dla uruchomienia stałych mechanizmów zapobiegania kryzysom[241]. Jeden z nich (Europejski Mechanizm Stabilności) został zawarty między państwami strefy euro. Głosowanie w mechanizmie obejmuje tzw. tryb pilny, który wymaga większości kwalifikowanej 85 proc. i stosowany jest, gdy EBC i Komisja Europejska wskażą na konieczność podjęcia pilnej decyzji o udzieleniu pomocy finansowej.

2.3. Pozycja państwa w systemie UE

2.3.1. Płaszczyzna konstytucyjna

Określenie pozycji państwa członkowskiego w systemie politycznym UE może być analizowane zarówno z perspektywy prawnych i instytucjonalnych rozwiązań jakie gwarantują państwom kluczowe znaczenie w procesie kształtowania polityk, jak i z perspektywy pozycji danego państwa względem pozostałych. W tym przypadku postanowienia traktatowe uznają formalną równość państw, jednak praktyczne rozwiązania decyzyjne, działania poszczególnych państw i rozkład odpowiedzialności zarówno finansowej, jak i politycznej w zakresie zarządzania wspomnianymi kryzysami, stawia pod znakiem zapytania kwestie równorzędności państw. Aby podjąć próbę analizy pozycji określonego państwa w strukturach UE, należy uprzednio zdefiniować prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w ogóle. Takie badania przeprowadził P. Tosiek wyróżniając dwie płaszczyzny analizy: konstytucyjną oraz instytucjonalną[242].

Analiza płaszczyzny konstytucyjnej musi uwzględniać w pierwszej kolejności odniesienie do katalogu wartości wspólnych państwom członkowskim, na jakich opiera się funkcjonowanie UE. Są one zawarte w podstawach traktatowych. Po Traktacie z Lizbony ramy

[240] E. Pavy, *Międzyrządowe procedury decyzyjne*, Oficjalna strona Parlamentu Europejskiego, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/9/miedzyrzadowe-procedury-decyzyjne, dostęp z dn. 20.07.2021.
[241] Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 91/1.
[242] P. Tosiek, *op. cit*., 2012, ss. 27-51.

traktatowe wyznacza *Traktat o Unii Europejskiej* (TUE) i *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Zgodnie z treścią art. 2. TUE podstawowymi wartościami jest wolność, demokracja, poszanowanie godności osoby ludzkiej, równość, zasada państwa prawa, poszanowanie praw człowieka (w tym poszanowanie praw mniejszości). Państwa członkowskie, które uznają te wartości powinny zapewniać społeczeństwu prawidłowy rozwój w oparciu o zasady pluralizmu, solidarności, tolerancji i niedyskryminacji, sprawiedliwości społecznej oraz równości płci[243]. Art. 10. TUE wskazuje z kolei na zasadę demokracji przedstawicielskiej jako podstawy funkcjonowania struktur UE. Zgodnie z nią, obywatele państw członkowskich są bezpośrednio reprezentowani w Parlamencie Europejskim. Państwa członkowskie są bezpośrednio reprezentowane na forum organizacji międzyrządowych: w Radzie Europejskiej przez szefów państw lub rządów oraz w Radzie UE przez właściwych ministrów. Z kolei władze państwowe odpowiadają demokratycznie przed obywatelami i parlamentami narodowymi[244].

Kolejny element płaszczyzny konstytucyjnej odnosi się do zasad tworzenia prawa UE. Zgodnie z postanowieniami TUE kompetencje nieprzyznane UE w prawie pierwotnym należą do uprawnień państw członkowskich. Jest to zgodne z tzw. zasadą przyznania, która oznacza, iż Unia działa jedynie w ramach kompetencji przyznanych jej przez państwa w prawie traktatowym. To z kolei oznacza domniemanie kompetencji państw, co jest szczególnie istotne przy określaniu ich pozycji w systemie UE. Kolejne postanowienia uwzględniają poszanowanie równości państw i ich tożsamości narodowej, a także poszanowanie kluczowych funkcji państwa w zakresie utrzymania pokoju i porządku publicznego; zapewniania integralności; ochrony obywateli. W związku z tym uznano wyłączną odpowiedzialność państw w kluczowej sferze bezpieczeństwa narodowego. W oparciu o postanowienia art. 4. TUE, państwa członkowskie i UE lojalnie współpracują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w zakresie wykonywania podstawowych zadań określonych w traktatach. W związku z tym dla zapewnienia wykonalności zobowiązań, państwa podejmują środki ogólne lub szczególne, które gwarantują realizację celów traktatowych. Art. 5. TUE wprowadza zasadę subsydiarności, która ogranicza działanie UE. Zgodnie z nią w obszarach, których nie można zakwalifikować do jej wyłącznych kompetencji, UE podejmuje działania tylko wtedy, gdy zamierzone cele nie mogą zostać osiągnięte w stopniu wystarczającym na poziomie państwowym (centralnym, regionalnym lub lokalnym) i wówczas, gdy ich skuteczne

[243] Art. 2. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.
[244] *Ibidem*, Art. 10.

osiągnięcie możliwe jest na poziomie unijnym. Kolejną ważną zasadą działania UE jest zasada proporcjonalności, zgodnie z którą zarówno forma, jak i zakres działań UE muszą być proporcjonalne do zamierzonych celów, co oznacza, iż nie mogą wykraczać poza środki niezbędne dla ich osiągnięcia. Ponadto, w Deklaracji nr 24, dołączonej do aktu końcowego i odnoszącej się do nadania osobowości prawnej UE potwierdzono, iż fakt uznania osobowości prawnej, nie upoważnia UE do zaciągania zobowiązań lub działań wykraczających poza kompetencje przyznane jej przez państwa w postanowieniach traktatowych[245].

Kolejne, ważne elementy płaszczyzny konstytucyjnej to kwestia kompetencji (opisana szczegółowo w poprzedniej części) oraz kwestie relacji prawa UE i prawa krajowego. W tym kontekście Traktat z Lizbony nie wprowadza nowych postanowień prawnie wiążących o zasadzie pierwszeństwa prawa wspólnotowego, jednak podkreśla znaczenie utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, zgodnie z którym traktaty i prawo uchwalone przez UE na podstawie postanowień traktatowych ma pierwszeństwo przed krajowym prawem wewnętrznym na warunkach określonych orzecznictwem[246].

Ostatni element płaszczyzny konstytucyjnej, który może być użyteczny w zakresie określania prawnych gwarancji państwa członkowskiego w systemie UE odnosi się do kluczowych procedur decyzyjnych o charakterze konstytucyjnym: zmiany traktatów; procedury zawieszenia państwa w niektórych prawach; procedury akcesji; procedury wystąpienia z UE. Zgodnie z art. 48. TUE, traktaty mogą zostać zmienione w ramach zwykłej procedury zmiany lub w ramach uproszczonych procedur zmiany. Każda z tych procedur rozpatrywana jest w różnych wariantach. W pierwszym wariancie zwykłej procedury zmiany rząd państwa członkowskiego, Komisja Europejska lub Parlament Europejski mogą skierować do Rady propozycje zmian traktatowych, które mogą uwzględniać np. ograniczenie kompetencji UE. Propozycje te są następnie przedkładane Radzie Europejskiej. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacjach z Komisją i Parlamentem Europejskim podejmie decyzję o rozpatrzeniu proponowanych zmian, wówczas Przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z szefów państw lub rządów, przedstawicieli poszczególnych parlamentów narodowych, przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz Komisji. Jeżeli przedmiotem zmian traktatowych jest polityka pieniężna, wówczas wymagana jest również procedura konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym. Konwent w takim składzie rozpatruje projekty

[245] Art. 4. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30; Deklaracja nr 24 [w:] Deklaracje dołączone do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, Dz. U. UE C 326/339; P. Tosiek, *op. cit*., 2012, ss. 31-32.
[246] P. Tosiek, *op. cit*., 2012, ss. 34-35.

zmian i uchwala (w drodze konsensusu) zalecenia dla konferencji przedstawicieli rządów. Drugi wariant tej procedury uwzględnia podjęcie przez Radę Europejską decyzji (zwykłą większością głosów i po zgodzie Parlamentu Europejskiego) o niezwoływaniu konwentu. Wówczas to Rada Europejska określa mandat konferencji przedstawicieli rządów. Kolejnym etapem zwykłej procedury zmian traktatów jest zwołanie przez Przewodniczącego Rady Konferencji Międzyrządowej w celu uchwalenia zmian, które wchodzą w życie po ratyfikowaniu ich przez wszystkie państwa członkowskie[247].

Kolejne postanowienia dotyczą różnych wariantów uproszczonych procedur zmian traktatów. W pierwszym z nich, rząd państwa członkowskiego, Komisja lub Parlament Europejski mogą kierować do Rady Europejskiej propozycje zmian traktatowych dotyczące zmiany wybranych lub wszystkich postanowień trzeciej części TFUE (dotyczącej wewnętrznych polityk i działań UE). Rada Europejska może podjąć decyzję (w drodze głosowania jednomyślnego i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją oraz EBC, jeżeli wymaga tego charakter zmian) o zmianie tychże postanowień. Decyzja nabiera mocy prawnej po zatwierdzeniu jej przez wszystkie państwa członkowskie. Należy jednak podkreślić, iż postulowane zmiany nie mogą zwiększać kompetencji UE przyznanych jej w traktatach.

W drugim wariancie uproszczonej procedury określono kilka sytuacji, w których Rada Europejska może podjąć decyzję upoważniające zmianę sposobu procedowania w konkretnych przypadkach. Jeżeli w TFUE lub w tytule V. TUE przewidziano, iż Rada w konkretnym przypadku lub dziedzinie decyduje jednomyślnie, Rada Europejska może upoważnić ją do stanowienia w tym obszarze (wyłączając kwestie obronne i wojskowe) w drodze większości kwalifikowanej. Ponadto, jeżeli TFUE uwzględnia przyjmowanie przez Radę aktów w drodze specjalnej procedury ustawodawczej, Rada Europejska może wprowadzić zmianę upoważniającą ją do decydowania zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Jeżeli decyzje Rady Europejskiej w opisanych przypadkach nie znajdą sprzeciwu parlamentów narodowych w okresie sześciu miesięcy, mogą zostać przyjęte. Taka decyzja wymaga jednomyślności oraz uprzedniej zgody większości członków Parlamentu Europejskiego[248].

Postanowienia dotyczące procedury akcesyjnej zostały zawarte w art. 49. TUE. Zgodnie z jego treścią „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2. i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”[249]. Wniosek

[247] Art. 48. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.
[248] *Ibidem*, P. Tosiek, *op. cit*., 2012, ss. 35-37.
[249] Art. 49, Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.

kierowany jest do Rady, która stanowi w tym zakresie jednomyślnie, po wyrażeniu opinii przez Komisję Europejską oraz uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Przy ocenie państwa kandydującego brane są pod uwagę kryteria określone przez Radę Europejską. Jak stwierdza P. Tosiek: „warunki akcesji i wynikające z niej dostosowania w traktatach są przedmiotem umowy między państwami członkowskimi a państwem kandydującym do członkostwa, zatem umowa ta ma charakter międzypaństwowy, a UE nie jest jej stroną”[250]. Umowa podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa[251].

Traktat z Lizbony wprowadza również postanowienia dotyczące procedury wystąpienia z UE, określone w art. 50. TUE. Jeżeli jest to konieczne ze względu na interes narodowy, każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Taki zamiar notyfikuje Radzie Europejskiej, która określa wytyczne dla negocjacji umowy określającej przyszłe relacje UE z tym państwem. Umowa o wystąpieniu zawierana jest w imieniu UE przez Radę, która stanowi większością kwalifikowaną po wyrażeniu zgody przez Parlament Europejski. Z chwilą wejścia w życie niniejszej umowy, postanowienia traktatowe przestają mieć zastosowanie do państwa będącego stroną tej umowy. W przypadku przedłużających się negocjacji i braku umowy traktaty przestają obowiązywać dane państwo dwa lata po notyfikacji zamiaru wystąpienia z UE, chyba że termin ten zostanie wydłużony przez Radę Europejską stanowiącą jednomyślnie[252].

Inna procedura o charakterze konstytucyjnym dotyczy zawieszenia państwa członkowskiego w niektórych prawach. Została ona uszczegółowiona w art. 7. TUE. Obecnie składa się z trzech etapów. W pierwszym etapie Rada (stanowiąc większością czterech piątych głosów i po uzyskaniu zgody dwóch trzecich głosów Parlamentu Europejskiego) na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Komisji Europejskiej lub Parlamentu Europejskiego może stwierdzić, iż istnieje ryzyko naruszenia przez dane państwo podstawowych wartości UE. Takie stwierdzenie poprzedzane jest procedurą przesłuchania danego państwa i skierowanie do niego konkretnych zaleceń. Następnie Rada stwierdza czy przesłanki naruszenia wartości pozostają aktualne. W kolejnym etapie Rada Europejska (stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw lub Komisji i po wyrażeniu zgody przez Parlament Europejski w liczbie dwóch trzecich głosów) po wezwaniu danego państwa o zaprezentowanie swoich uwag, stwierdza o naruszeniu podstawowych wartości UE. Procedura zawieszenia następuje w etapie

[250] P. Tosiek, *op. cit*., 2012, s. 37.
[251] Art. 49, Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.
[252] *Ibidem*, art. 50.

trzecim. Wówczas Rada po faktycznym stwierdzeniu naruszenia na etapie drugim, stanowiąc większością kwalifikowaną decyduje o zawieszeniu państwa w niektórych prawach wynikających z traktatów, łącznie z prawem głosowania przedstawiciela tego państwa w Radzie. Obowiązki wynikające z traktatów pozostają wiążące dla państwa, którego częściowe prawa zostały zawieszone. Rada może także zmienić lub uchylić podjęte środki stanowiąc większością kwalifikowaną. Decyzja o zawieszeniu i decyzja ją zmieniająca lub uchylająca podejmowana jest na trzecim etapie, który nie wymaga już udziału Parlamentu Europejskiego[253].

Analiza kluczowych elementów płaszczyzny konstytucyjnej pozwala wnioskować o silnej pozycji państwa członkowskiego, zagwarantowanej rozwiązaniami formalno-prawnymi. Przede wszystkim UE opiera się na wartościach powszechnie akceptowalnych w państwach członkowskich. Zasady na jakich opiera się funkcjonowanie UE uwzględniają pośrednią i bezpośrednią reprezentację demokratyczną i kluczowe znaczenie państw w unijnych procesach decyzyjnych. Wskazano także na zasadę równości państw; lojalnej współpracy; poszanowanie dla funkcji państwa przede wszystkim w zakresie utrzymania bezpieczeństwa; zasadę subsydiarności i proporcjonalności oraz domniemanie kompetencji państw członkowskich jako kluczowe „ograniczniki" działań UE. Uwzględnienie tych zasad w postanowieniach traktatowych jest istotne z perspektywy suwerenności i interesów narodowych, gdyż gwarantują państwom prawną gwarancję autonomii oraz kontroli działań UE. Ponadto, w Traktacie z Lizbony nie wprowadzono (poza wskazanym orzecznictwem TSUE) formalnej zasady pierwszeństwa prawa unijnego, która funkcjonuje jak dotychczas w oparciu o stosowanie norm interpretacyjnych. System decyzyjny gwarantuje silną pozycję instytucji międzyrządowych, a co za tym idzie również państw członkowskich. Jest to widoczne szczególnie w zakresie zmian traktatowych, na które zgodę muszą wyrazić wszystkie państwa. Również procedura akcesyjna wymaga umowy ratyfikowanej przez państwo przystępujące i wszystkie państwa członkowskie. Procedura zawieszająca w prawach dane państwo członkowskie, mimo iż bezpośrednio ogranicza jego działanie na forum UE odbywa się po długiej procedurze rozpoznawczej, która uwzględnia przedstawienie przez wskazane państwo uwag i wyjaśnień. Co więcej, ta procedura może być również rozpatrywana w kontekście ochrony interesów innych państw, których zagrożenie może wynikać z naruszenia przez dane państwo wspólnych wartości.

[253] P. Tosiek, *op. cit*., 2012, ss. 38-39.; art. 7. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.

2.3.2. Płaszczyzna instytucjonalna

Ramy instytucjonalne UE zostały szczegółowo opisane w podstawach traktatowych, przy czym Traktat z Lizbony wprowadził znaczące zmiany odnoszące się do samych procedur decyzyjnych, jak i instytucji. Zgodnie z art. 13. TUE, płaszczyzna instytucjonalna UE gwarantować ma realizację celów związanych z propagowaniem jej wartości, zapewnianiem ciągłości, spójności oraz skuteczności jej polityk, a także służyć interesom Unii, jej obywateli oraz państw członkowskich. Katalog instytucji po Traktacie z Lizbony został rozszerzony z pięciu do siedmiu. Ramy instytucjonalne UE tworzą: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. Ponadto, system UE uwzględnia działalność organów doradczych, głównie Komitetu Regionów oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także innych organów i agencji wyspecjalizowanych, które wspierają główne instytucje w wypełnianiu ich funkcji. Podkreślono także dwie zasady działania instytucji (uwzględniane również we wcześniejszym stanie prawnym): zasadę równowagi instytucjonalnej oraz zasadę lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej. Zgodnie z nimi działania poszczególnych instytucji, opierają się na procedurach i celach określonych w traktatach i nie mogą wykraczać poza zakres uprawnień przyznanych im na mocy prawa[254].

Kolejne postanowienia TUE odnoszą się do kompetencji poszczególnych instytucji. Na ich mocy Rada Europejska posiada uprawnienia w zakresie wyznaczania kierunków rozwoju UE i jej kluczowych priorytetów. Nie posiada przy tym faktycznych kompetencji prawodawczych. Jednak warto podkreślić, iż w sytuacjach nagłych i gwałtownych zmian w środowisku UE (np. w sytuacjach kryzysów), wymagających pilnego działania, to właśnie decyzje podejmowane na szczeblu szefów państw lub rządów dawały impuls dla dalszych działań, w tym konkretnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Rada UE – kolejna z instytucji o charakterze międzyrządowym – pełni razem z Parlamentem Europejskim zarówno funkcje budżetowe, jak i prawodawcze. Ponadto, ma uprawnienia w zakresie określania i koordynacji polityki w granicach określonych w traktatach. Parlament Europejski poza kompetencjami współdzielonymi z Radą sprawuje kontrolę polityczną i posiada funkcje konsultacyjne w granicach określonych traktatami. Ponadto, wybiera Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 19. TUE, Trybunał Sprawiedliwości UE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Z kolei państwa członkowskie

[254] Art. 13. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.

ustanawiają środki niezbędne w kontekście zapewniania skutecznej ochrony prawnej w obszarach objętych prawem Unii. Komisja Europejska, którą określa ponadnarodowy charakter instytucjonalny, zgodnie z postanowieniami art. 17. TUE wspiera ogólny interes Unii. Jej działania i podejmowane inicjatywy mają zatem wspierać ogólny rozwój Unii jako całości. Komisja jako „strażniczka traktatów" nadzoruje stosowanie traktatów oraz środków niezbędnych dla realizacji ich postanowień. Pełni funkcje budżetowe (wykonuje budżet), koordynacyjne, zarządzające i wykonawcze w granicach określonych traktatami. Ponadto, reprezentuje UE na zewnątrz, chyba że traktaty stanowią inaczej. Takim wyjątkiem jest np. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Komisja inicjuje projekty w ramach rocznych lub wieloletnich ram programowych Unii, które służą osiągnięciu porozumień międzyinstytucjonalnych[255].

Kompetencje Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Obrachunkowego, to ich zakres został określony jedynie w TFUE. Zgodnie z jego postanowieniami, EBC tworzy razem z narodowymi bankami centralnymi tzw. Europejski System Banków Centralnych. EBC i banki centralne państw strefy euro prowadzą politykę pieniężną Unii. Głównym zadaniem ESBC jest utrzymywanie stabilności cen. EBC ma wyłączne prawo upoważniania do emisji euro. Jest instytucją niezależną w wykonywaniu swoich kompetencji i zarządzaniu własnymi finansami. Państwa członkowskie, które nie należą do strefy euro oraz ich banki centralne zachowują swoje uprawnienia w zakresie polityki pieniężnej. Kompetencje Trybunału Obrachunkowego zostały określone w TFUE stosunkowo ogólnie. Zgodnie z treścią art. 285. TFUE, sprawuje on kontrolę rachunków UE, a jego członkowie działają w ogólnym interesie Unii[256].

Ważne zmiany instytucjonalne dotyczą dwóch stanowisk: Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, Przewodniczącym Rady Europejskiej był szef państwa lub rządu państwa sprawującego prezydencję w Radzie, a jego funkcje były mocno ograniczone ze względu na brak ciągłości spowodowany częstymi zmianami personalnymi na stanowisku. Po Traktacie z Lizbony wprowadzono 2,5 letnią kadencję z możliwością jednej reelekcji. Mimo iż osłabiło to rolę państwa sprawującego prezydencję, to należy zaznaczyć, iż to Rada Europejska jako kluczowa instytucja międzyrządowa wybiera większością kwalifikowaną nowego Przewodniczącego. Zgodnie z treścią art. 15. TUE Przewodniczący Rady Europejskiej: „przewodniczy Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace; zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej; wspomaga osiąganie spójności i konsensusu

[255] *Ibidem*, art. 14-19.
[256] Art. 282-285 Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dz. U. UE C 326/51.

w Radzie Europejskiej; przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej; zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa"[257].

Wysoki Przedstawiciel UE zgodnie z treścią art. 18. TUE: „prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii; działając z upoważnienia Rady przyczynia się, za pośrednictwem swoich propozycji, do opracowania tej polityki i realizuje ją; przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych; jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej; czuwa nad spójnością działań zewnętrznych UE i odpowiada w ramach Komisji Europejskiej za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych"[258]. Jak zauważa P. Tosiek rzeczywista siła oddziaływania tych organów uzależniona jest zarówno od stanowisk państw członkowskich, cech personalnych osób obejmujących wspomniane stanowiska, jak i woli politycznej[259].

Warto podkreślić, iż system instytucjonalny UE cechuje obecność przedstawicieli wszystkich państw członkowskich we wszystkich kluczowych instytucjach, bez względu na ich międzyrządowy czy ponadnarodowy charakter. Co więcej, nie może być on porównywany z państwowymi systemami politycznymi z perspektywy formalnego trójpodziału władzy na wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, gdyż taki podział w podstawach traktatowych nie został wskazany. Mimo że kompetencje są szczegółowo określone, a instytucje nie działają poza uprawnieniami przyznanymi im w traktatach, to kluczową zasadą na jakiej się opierają jest równowaga międzyinstytucjonalna, która wynika z kompromisu między dwoma poziomami systemu: międzyrządowym i ponadnarodowym (z przeważającym znaczeniem czynnika międzyrządowego w kluczowych sferach)[260].

Płaszczyzna instytucjonalna uwzględnia także system źródeł prawa pochodnego oraz procedury jego tworzenia. Zgodnie z art. 288. TFUE, instytucje unijne przyjmują: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa jest aktem wiążącym dla każdego państwa członkowskiego, do którego jest kierowana pozostawiając mu jednocześnie swobodę w zakresie wyboru formy oraz środków osiągania oczekiwanego rezultatu. Decyzja

[257] Art. 15. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.
[258] Art. 18. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.
[259] P. Tosiek, *op. cit*., 2012, ss. 43-44.
[260] *Ibidem*, ss. 44-50.

wiąże w całości lub wskazanych adresatów. Zalecenia i opinie różnią się od wcześniejszych aktów, gdyż w przeciwieństwie do nich nie są wiążące. Największe zmiany jakie zostały wprowadzone Traktatem z Lizbony, dotyczą decyzji. Przed jego wejściem w życie były adresowane do konkretnych podmiotów (np. państw członkowskich lub osób fizycznych czy prawnych), co oznacza, iż nie miały zasięgu ogólnego. Jednak istniała już wtedy kategoria decyzji *sui generis*, które miały nieograniczony katalog adresatów. Praktyka ta została przeniesiona na poziom traktatu[261].

W art. 289 – 292 TFUE określono procedury tworzenia aktów prawa wtórnego, tj. zwykłą procedurę ustawodawczą, procedurę przyjmowania aktów wykonawczych oraz procedurę przyjmowania aktów delegowanych. Pierwsza z nich polega na przyjęciu na wniosek Komisji Europejskiej rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski oraz Radę (wspólnie). W postanowieniach traktatowych przewidziano także szczególne przypadki przyjęcia wskazanych aktów przez Radę UE z udziałem Parlamentu Europejskiego lub przez Parlament Europejski z udziałem Rady UE, co określa specjalną procedurę ustawodawczą. Akty ustawodawcze w szczególnych przypadkach określonych traktatami mogą być przyjmowane także z inicjatywy grupy państw członkowskich[262].

Procedury odnośnie przyjmowania aktów delegowanych zostały opisane w art. 290. TFUE. Akty ustawodawcze mogą przekazać Komisji uprawnienia w zakresie przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym, wskazując jednocześnie ograniczenia przekazanych uprawnień. Zgodnie z treścią postanowień traktatowych „Parlament Europejski lub Rada może zadecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień (…) akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy”[263]. Co do zasady państwa członkowskie mają swobodę wyboru środków wykonania wiążących aktów UE. W przypadku gdy konieczne są jednolite warunki wykonania aktów wiążących prawa wtórnego UE, uprawnienia w tym zakresie powierzane są Komisji lub (w uzasadnionych przypadkach) Radzie. W tym celu, jak stanowi treść art. 291. TFUE: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję”[264].

[261] Art. 288. Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dz. U. UE C 326/51.
[262] *Ibidem*, Art. 289.
[263] *Ibidem*, art. 290.
[264] *Ibidem*, art. 291.

W Traktacie z Lizbony wprowadzono jednolity system oparty na źródłach występujących dotąd w filarze pierwszym, natomiast swego rodzaju *novum* na płaszczyźnie formalno-prawnej stanowi podział aktów prawa pochodnego na te o charakterze ustawodawczym (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje) oraz akty nieustawodawcze (rozporządzenia delegowane, dyrektywy delegowane, decyzje delegowane, rozporządzenia wykonawcze, dyrektywy wykonawcze i decyzje wykonawcze). Warto podkreślić, iż postanowienia odnoszące się bezpośrednio do aktów ustawodawczych nie wskazują ich merytorycznej zawartości, zatem o ich przedmiotowym charakterze można wnioskować np. w opozycji do zakresu przedmiotowego aktów o charakterze nieustawodawczym, które nie mogą dotyczyć istotnych elementów aktu ustawodawczego oraz muszą mieć charakter ogólny. Z kolei uprawnienia wykonawcze przekazano państwom członkowskim, które mogą dokonać wyboru środków zmierzających do osiągnięcia określonego rezultatu. Natomiast kiedy wymagane są jednolite warunki wykonania wiążących aktów UE, kompetencje wykonawcze przekazywane są Komisji Europejskiej lub Radzie. Należy jednak podkreślić, iż Komisja realizująca uprawnienia wykonawcze ma pozostać pod kontrolą państw członkowskich (nie instytucji formalnie przekazujących uprawnienia wykonawcze, które określają jedynie ogólne zasady kontroli dokonywanej przez państwa). Należy zatem uznać, iż takie zasady traktatowe gwarantują państwom członkowskim silną pozycję również na płaszczyźnie instytucjonalnej[265].

Ponadto, zgodnie z art. 24. TUE szczególnym procedurom podlega Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, która jest wyłączona z dziedzin, w ramach których przyjmowane są akta ustawodawcze. Postanowienia TUE wyraźnie wskazują, iż kluczową instytucją w tym obszarze decyzyjnym jest Rada Europejska, która wytycza główne kierunki i strategiczne cele w tym zakresie, stanowiąc jednomyślnie. WPZiB wykonuje Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie, zgodnie z traktatami[266].

Utrzymano także w porządku prawnym zasadę ewentualnego rozszerzania kompetencji UE w oparciu o samodzielną decyzję instytucji. Zgodnie z art. 352. TFUE: „Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia (w ramach polityk określonych w traktatach) jednego z celów, zawartych w traktatach, a traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są

[265] P. Tosiek, 2012, *op. cit*., ss.
[266] Art. 22-24, Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.

przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”[267]. O ile przed wejściem Traktatu z Lizbony wymagana była niewiążąca opinia Parlamentu Europejskiego, o tyle w obecnym stanie prawnym konieczne jest uzyskanie jego zgody, co należy zdefiniować jako zmianę na korzyść elementu ponadnarodowego. Warto jednak zaznaczyć, iż środki, o których stanowi art. 352. TFUE nie mogą służyć do osiągania celów WPZiB oraz „nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację”[268].

Zarówno na płaszczyźnie konstytucyjnej, jak i instytucjonalnej można wskazać na istotne gwarancje silnej pozycji państw członkowskich. System instytucjonalny UE nie opiera się na formalnym trójpodziale władzy, ale na zasadzie równowagi międzyinstytucjonalnej i zasadzie lojalnej współpracy instytucji. Zasady te wynikają z kompromisu między elementami ponadnarodowego i międzyrządowego podsystemu, przy czym w najważniejszych obszarach decyzyjnych wciąż kluczową rolę odgrywają instytucje o międzyrządowej specyfice. Procedury tworzenia prawa wtórnego również mogą świadczyć o silnej pozycji czynnika państwowego. Rada UE pozostaje obok Parlamentu Europejskiego główną instytucją w procesie uchwalania aktów ustawodawczych. Z kolei procedury tworzenia aktów wykonawczych oraz delegowanych wymagają nadzoru państw członkowskich. Odrębność decyzyjna obserwowana jest na poziomie WPZiB, która wymaga jednomyślnej zgody państw oraz wyłączeniu instytucji ponadnarodowych z procesu decyzyjnego. Również decyzje Rady w kwestii rozszerzenia uprawnień Unii na zasadach uwzględnionych w art. 352. TFU wymagają jednomyślności jej członków.

2.3.3. Znaczenie Niemiec w instytucjach UE

Niemcy są największym państwem członkowskim UE pod względem liczby ludności, co gwarantuje im przewagę w podziale mandatów w Parlamencie Europejskim czy liczbie głosów w Radzie UE. Są także największym płatnikiem netto do budżetu Unii, co wynika bezpośrednio z silnego potencjału gospodarczego[269]. Przekłada się to na oczekiwania wobec ponoszenia przez to państwo większej odpowiedzialności za utrzymanie wewnętrznej równowagi znaczącego środowiska. Zaangażowanie elit rządzących w politykę europejską oraz

[267] Art. 352, Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dz. U. UE C 326/51.
[268] *Ibidem*.
[269] Szerzej: G. Cipriani, *Financing the EU budget. Moving forward or backwards?*, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2014.

sposób przewodzenia w określonych kryzysach odzwierciedla pozycję Niemiec i ich znaczenie w strukturach unijnych, ale również nastawienie na budowanie konsensusu w drodze negocjacji, zwłaszcza w kwestiach newralgicznych. Jak podkreślają J. Janning i A. Möller w pracy z 2016 r.: „Przez ostatnią dekadę, Niemcy wzięły na siebie rolę naturalnego lidera w kwestiach unijnych spraw ekonomicznych i monetarnych (...) Berlin zaczął także odgrywać większą rolę w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. W wyniku serii kryzysów został zmuszony do forsowania wspólnej europejskiej odpowiedzi wobec konfliktu na Ukrainie, nawrotu kryzysu strefy euro w Grecji oraz napływu uchodźców”[270]. Janning i Möller podkreślają, iż Niemcy w ramach tych szczególnie istotnych dla utrzymania równowagi obszarach wykazują potrzebę działania w ramach zasad konsensusu, co wyklucza możliwość unilateralnego przywództwa czy dominacji.

Aby określić znaczenie Niemiec w strukturach unijnych w czasie poszczególnych kryzysów, należy wskazać na zaangażowanie i obecność niemieckich polityków w głównych instytucjach w tym okresie. W wyborach do Parlamentu Europejskiego, które w Niemczech odbyły się 26 maja 2019 r. wybrano 96 eurodeputowanych, co stanowi największą liczbę mandatów spośród wszystkich państw członkowskich. Należy jednak podkreślić, iż wyniki wyborów w Niemczech, które zdecydowanie różniły się pod względem rozdziału mandatów między niemieckie partie polityczne w odniesieniu do wyborów z 2014 r., odzwierciedlały niepokoje społeczeństwa Niemiec wynikające z polityki otwartości prowadzonej przez A. Merkel w czasie kryzysu migracyjno-uchodźczego. Mimo, iż zarówno w wyborach z 2014 r., jak i z 2019 r. najwięcej mandatów zdobyło ugrupowanie CDU/CSU (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Unia Chrześcijańsko-Społeczna w Bawarii): w 2014 r. – 34 mandaty, a w 2019 r. – 29 mandatów, to wzrost poparcia odnotowała skrajnie eurosceptyczna Alternatywa dla Niemiec, która zdobyła w 2014 r. 7 mandatów, a w 2019 r. już 11 mandatów. W wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2009 r., a więc w początkowych etapach rozwoju sytuacji kryzysowej w strefie euro, CDU również otrzymała najwięcej mandatów (34 spośród 99 miejsc). Łącznie z CSU uzyskała wówczas 42 mandaty. Warto podkreślić, iż powstanie Alternatywy dla Niemiec, zgodnie z jej koncepcją programową, było rezultatem politycznego sprzeciwu wobec zaangażowania rządu Niemiec w pomoc finansową dla zadłużonych państw strefy euro, natomiast po kryzysie migracyjno-uchodźczym jeszcze bardziej wzmocniła swoją pozycję, stając się trzecią siłą na scenie politycznej. Ugrupowanie CDU/CSU na poziomie europarlamentarnym weszło w skład najliczniejszej grupy politycznej

[270] J. Janning i A. Möller, *Leading from the centre: Germany's role in Europe*, [w:] *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, 2016, ss. 1-12.

– Grupy Europejskiej Partii Ludowej (EPL), w której zasiada 179 z 705 eurodeputowanych, zatem potencjał ich oddziaływania, mając na uwadze sposoby głosowania w Parlamencie, utrzymywał się na wysokim poziomie. Ponadto, jej przewodniczącym od 2014 r. jest niemiecki polityk M. Weber.

Analiza znaczenia Niemiec w Parlamencie Europejskim jako kluczowej instytucji legislacyjnej o charakterze ponadnarodowym wymaga ponadto odniesienia do stanowiska Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, jako jednego z najważniejszych urzędów zajmowanych na poziomie UE. Od 1979 r. tę funkcję obejmowało siedemnastu polityków z czego pięć razy stanowisko objęli politycy pochodzący z RFN: Egon Klepsch (w latach 1992–1994), Klaus Hänsch (w latach 1994–1997), Hans-Gert Pöttering (w latach 2007–2009) oraz dwukrotnie Martin Schulz (w latach 2012–2014 oraz 2014–2017)[271]. Z perspektywy dwóch badanych kryzysów największy wpływ na zmiany w UE miał M. Schulz. Zarówno podczas kryzysu strefy euro, jak i kryzysu migracyjnego wzywał do europejskiej solidarności. W czasie pierwszej kadencji na stanowisku Przewodniczącego PE, zabiegał o współudział reprezentowanej instytucji w rozwiązaniu kryzysu finansowego i gospodarczym zarządzaniu strefą euro. W związku z tym postulował o emisję europejskich obligacji, a w 2013 r. o utworzenie europejskiego funduszu umorzenia długów, aby przesunąć dług państw strefy euro na poziom unijny[272].

Mimo, iż Komisja Europejska jest instytucją niezależną politycznie, a wybrani komisarze mają reprezentować interesy wspólne UE, a nie interesy państw z których pochodzą, to również w zakresie jej funkcjonowania można zaobserwować wpływ państw członkowskich. Kandydata na Przewodniczącego Komisji Europejskiej proponuje Rada Europejska stanowiąc większością kwalifikowaną, a wybór zatwierdza Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład[273]. Państwa członkowskie proponują także kandydatów na stanowiska poszczególnych komisarzy. Od 2019 r. stanowisko Przewodniczącej Komisji Europejskiej objęła Ursula von der Leyen, która była ministrem w rządzie A. Merkel od 2005 do 2019 r.

Największy wpływ państwa członkowskie mają w Radzie Europejskiej i Radzie UE, gdzie bezpośrednio ich interesy reprezentowane są przez elity rządzących. Przyjmując

[271] Szerzej: B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2018, ss. 227-229.
[272] *Ibidem*, s. 238.
[273] art. 17 ust. 7 Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.

założenie, zgodnie z którym do rozwiązywania sporów w Radzie Europejskiej wynikających ze sprzeczności interesów narodowych dochodzi się na drodze konsensusu i kompromisu, można wnioskować, iż niektóre państwa mogą mieć większą siłę oddziaływania na inne państwa i tym samym większy wpływ na rezultat procesu decyzyjnego. Potencjał oddziaływania politycznego w Radzie Europejskiej i Radzie UE oraz poparcie dla proponowanych inicjatyw uzależnione może być od wielu czynników. B. Koszel oraz M. Kleinowski wskazują przede wszystkim na: potencjał gospodarczy, liczbę ludności, położenie geograficzne, zdolność do koordynowania wspólnych działań na poziomie ministerstw[274].

B. Koszel wskazuje również na osobowość i charyzmę przywódców politycznych i ich skuteczność w prowadzeniu negocjacji czy poszukiwaniu sprzymierzeńców koalicyjnych. Żadne państwo nie jest w stanie przegłosować własnych inicjatyw indywidualnie, zatem zaufanie jakie wzbudza szef rządu lub państwa i jego doświadczenie polityczne przekładają się na zdolności do nawiązywania i utrzymania stałych koalicji. Szczególnie gdy polityk piastuje stanowisko przez dłuższy okres i zdobył już uznanie w środowisku polityki międzynarodowej. Jak podkreśla autor istotne jest także „zapewnienie względnej równowagi między forsowaniem interesów narodowych a wartościami, interesami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi całej Unii. Nie bez znaczenia jest również czynnik personalny w najbliższym otoczeniu szefów rządów i państw[275]. Bardzo istotny jest także czynnik prawno-organizacyjny. Państwa muszą przestrzegać określonego trybu podejmowania decyzji.

Charakterystyczne dla zaangażowania Niemiec w UE w okresach analizowanych kryzysów było utrzymanie ciągłości politycznej gwarantowanej zarówno czynnikiem personalnym, jak i programowym. Zarówno podczas kryzysu w strefie euro, jak i kryzysu migracyjno-uchodźczego kluczowym politykiem bezpośrednio zaangażowanym w tworzenie ogólnoeuropejskich rozwiązań adaptacyjnych była kanclerz Niemiec A. Merkel, wywodząca się z CDU, która swój urząd pełniła od 2005 do 2021 roku. Ma to istotne znaczenie w kontekście analizowanych zagadnień, gdyż adaptacja polityczna do roli lidera w kolejnych kryzysach oraz dobór poszczególnych modeli adaptacji wynikały w dużym stopniu z doświadczenia politycznego. Brak zasadniczych zmian na krajowej scenie politycznej pozwolił utrzymać równowagę środowiska wewnętrznego i skoncentrować zaangażowanie Niemiec na zmianach w środowisku zewnętrznym. Kierowanie się doświadczeniem przywództwa adaptacyjnego

[274] M. Kleinowski, *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalnoprawne wyznaczniki siły państw w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014, ss. 70–71; B. Koszel, *op. cit*., s. 151.
[275] B. Koszel, *op. cit*., s. 151; K. A. Wojtaszczyk, *Determinanty pozycji państw członkowskich Unii Europejskiej w ich poszukiwaniu nowych strategii i mechanizmów integracji europejskiej*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, R. Podgórzańska, Szczecin 2017, s. 40.

w ramach poprzednich kryzysów i oczekiwaniami ze strony innych państw, zmusiły kanclerz Niemiec do podjęcia pilnych działań również w sytuacji kryzysu migracyjno-uchodźczego, jednak w tym przypadku wypracowanie konsensusu okazało się trudniejsze, a rezultaty adaptacji pogłębiły podziały w UE.

Ważnym aspektem funkcjonowania Rady UE jest prezydencja, którą co pół roku sprawuje inne państwo członkowskie na zasadzie rotacji. Państwo sprawujące w danym czasie prezydencję, kieruje pracami Rady i reprezentuje ją w relacjach z innymi instytucjami. Zjednoczone Niemcy pełniły prezydencję cztery razy: w 1994 r., 1999 r., 2007 r. oraz 2020 r. Żaden z tych okresów nie przypadał zatem na czas kulminacji kryzysu w strefie euro czy kryzysu migracyjno-uchodźczego. W okresie prezydencji przypadającej na pierwsze półrocze 2007 r., kanclerz A. Merkel była skoncentrowana na negocjowaniu postanowień Traktatu z Lizbony, co było jej pierwszym sukcesem politycznym na poziomie UE[276]. Z kolei prezydencja Niemiec w 2020 r. przypadła na okres pandemii Covid-19, tym samym program przewodnictwa w Radzie, Niemcy oparły na kwestiach związanych ze zwalczaniem negatywnych konsekwencji pandemii i odbudowy gospodarki[277].

III. Priorytety polityki europejskiej rządów Niemiec od 2009 r.

3.1. Determinanty wewnętrzne

3.1.1. *Europapolitik* po zjednoczeniu Niemiec

Cele i priorytety polityki zagranicznej Niemiec po zjednoczeniu można definiować w ramach dwóch okresów, określanych rządami koalicji CDU/CSU/FDP w latach 1990 – 1998 i koalicji SPD/Sojusz 90/Zieloni rządzącej od 1998 r. do 2005 r. Takie rozróżnienie jest właściwe, ze względu na fakt, iż to właśnie rządy federalne odgrywały kluczową rolę w wyznaczaniu kierunku i realizacji polityki zagranicznej oraz podejmowaniu decyzji w tym obszarze. Ramy prawne dla koordynacji niemieckiej polityki europejskiej wyznaczane są przez trzy ustawy: *Ustawa Zasadnicza RFN* z 1949 r., *Ustawa o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej* z 1993 r. oraz *Ustawa o współpracy federacji i krajów związkowych w sprawach Unii Europejskiej* z 1993 r. Zgodnie z art. 23. *Ustawy Zasadniczej*, kluczowe kompetencje w zakresie spraw związanych z członkostwem w UE

[276] Program prezydencji niemieckiej, *Europa – razem do sukcesu*, 1 stycznia - 30 czerwca 2007, https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/priorytety/priorytety_niemcy_2007_1.pdf, dostęp z dn. 15.10.2020.

[277] Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, *Gemeinsam. Europa wieder stark machen*, 1. Juli bis 31. Dezember 2020, https://www.eu2020.de/blob/2360246/d0e7b758973f0b1f56e74730bfdaf99d/pdf-programm-de-data.pdf, dostęp z dn. 15.10.2020.

przysługują federalnym organom państwa: kanclerzowi, rządowi, Bundestagowi, Bundesratowi, a także prezydentowi, natomiast najważniejszą rolę w obszarze polityki europejskiej odgrywa kanclerz stojący na czele rządu. Jak wskazuje art. 65. Ustawy Zasadniczej, główne kierunki rozwoju polityki zagranicznej, również w wymiarze europejskim, wyznacza kanclerz federalny[278].

Najważniejszym okresem pod względem kształtowania się koncepcji polityki europejskiej i określania roli Niemiec w Europie w kontekście adaptacji do kryzysów poddawanych analizie są rządy A. Merkel w latach 2009 – 2021 (w okresie drugiego, trzeciego i czwartego rządu), kiedy kluczową siłą polityczną w ramach rządzącej koalicji była CDU. Z drugiej strony uzasadnione jest wskazanie najważniejszych determinantów kształtowania się koncepcji polityki europejskiej po zjednoczeniu w 1990 r., które było momentem przełomowym w perspektywie dalszej emancypacji Niemiec na arenie międzynarodowej.

Po zjednoczeniu Niemiec w przestrzeni politycznej coraz częściej wskazywano na znaczenie interesu narodowego i konieczność powiązania go z interesami europejskimi. Podczas wystąpienia w 1995 r. ówczesny prezydent federalny R. Herzog podkreślił: „niemieckie interesy to przede wszystkim interesy narodowe, takie jak bezpieczeństwo i dobrobyt (…) Wiarygodność każe nam (Niemcom – S.Z.) szczególnie przyznać, iż występujemy usilnie za swobodą handlu w skali światowej, ponieważ leży to w naszym interesie narodowym”[279]. Pierwsze szczegółowe cele i priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RFN w ramach koalicji CDU/CSU/FDP zostały opracowane przez Federalne Ministerstwo Obrony. W *Białej Księdze* z 1994 r. (*Weissbuch*) określono pięć priorytetów i dwanaście zasad działania. Stały się one podstawą kształtowania koncepcji polityki zagranicznej również w wymiarze europejskim oraz określania roli Niemiec w strukturach międzynarodowych.

Zgodnie z założeniami *Białej Księgi* za najważniejsze priorytety uznano: ochronę wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu obywateli Niemiec oraz integralności terytorialnej państwa; integrację z innymi państwami w ramach UE; trwały sojusz transatlantycki z USA, oparty na wspólnych wartościach i równych interesach; dążenie do pojednania i partnerstwa z sąsiadami na wschodzie oraz ich przyłączenie do struktur zachodnich w celu ukształtowania nowego i spójnego systemu bezpieczeństwa w Europie; promowanie przestrzegania w skali

[278] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, art. 23 i 65, https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10070000.pdf, dostęp z dn. 20.05.2022 r.
[279] R. Herzog, *Die Globalisierung der deutschen Aussenpolitik ist unvermeidlich*, „Bulletin des Presseamtes der Bundesregierung”, nr 20, 1995, s. 164.

globalnej praw człowieka oraz opartego na zasadach gospodarki rynkowej sprawiedliwego światowego ładu gospodarczego[280].

Koncepcja polityki zagranicznej była zatem oparta nie tylko na priorytecie wzmacniania interesu narodowego w środowisku zewnętrznym, ale również europeizowania go i definiowania w szerszym europejskim kontekście. Określając priorytety polityki zagranicznej, wskazano także uszczegółowione zasady działania w środowisku zewnętrznym, które można uznać za podstawy zachowań adaptacyjnych Niemiec w polityce europejskiej. Podkreślono przy tym najważniejsze cele realizacji polityki zagranicznej, do których zaliczono: ochronę państwa przed zagrożeniami z zewnątrz oraz ochronę obywateli przed represjami politycznymi; działania oparte na prewencji, powstrzymywaniu i rozwiązywanie kryzysów oraz konfliktów, które mogłyby eskalować i tym samym zagrozić integralności i stabilności RFN oraz jej sojuszników; rozbudowę partnerstwa z USA opartego na tych samych wartościach i równoprawnych interesach; wzmocnienie NATO zarówno jako sojuszu obronnego, jak i wspólnoty wartości oraz rozszerzenie jego struktur na wschód; wzmacnianie partnerstwa między zjednoczoną Europą a USA; pogłębianie integracji europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; poszerzenie UE i UZE; wzmocnienie roli ONZ jako organizacji rozwiązywania kryzysów i konfliktów w wymiarze globalnym oraz KBWE w wymiarze regionalnym; kształtowanie trwałego, europejskiego systemu bezpieczeństwa opartego na kooperacji między członkami KBWE; wzmacnianie i rozbudowanie efektywnie działającego ładu bezpieczeństwa opartego na wzajemnie uzupełniających i wzmacniających się organizacjach w wymiarze regionalnym i globalnym; kontynuowanie procesu rozbrojenia w celu zagwarantowania trwałego pokoju i stabilności w Europie; wspieranie demokratyzacji oraz postępu gospodarczego w Europie i na świecie[281]. Jak wskazuje treść *Białej Księgi*, już w latach 90. w koncepcji polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec zaczęły pojawiać się deklaracje odgrywania roli mediatora i promotora demokratycznych zmian w regionie, które można postrzegać jako zalążek kształtowania się percepcji roli elementu sterującego w regionie i w konsekwencji syntetycznej roli – lidera regionu.

Aspekt powiązania priorytetów polityki zagranicznej Niemiec z ich rolą międzynarodową stał się podstawą badań C. Hacke, członka zespołu badawczego DGAP (Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej), który wyróżnił wyznaczniki „zewnątrz-

[280] Zob. *Weissbuch zur Sicherheit der Bundesreublik Deutschland und die Zukunft der Bundeswehr*, wyd. Bundesministerium der Yerteidigung, Bonn 1994, ss. 42-44.
[281] *Ibidem*; E. Cziomer, *Główne interesy i cele polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec. Dyskusje i kontrowersje*, „Państwo i Społeczeństwo", nr 1, 2004, ss. 66-68.

politycznej struktury interesów" (*aussenpolitische Interessenstruktur*) oraz wskazywał na „prymat interesów współzależnych" (*Primat der verpflochtenen Interessen*), które kształtowały z kolei system „kluczowych ról międzynarodowych" Niemiec (*aussenpolitischen Schluesselrollen*). Według badacza, do głównych wyznaczników zewnętrznej struktury interesów Niemiec zaliczają się przede wszystkich: ich centralne położenie geograficzne w Europie; uwarunkowania historyczne; determinanty zewnętrzne w tym stosunek sąsiadów i partnerów oraz zmiany polityczne na świecie; wartości narodowe zdefiniowane w Ustawie Zasadniczej; ustalenia koncepcyjne oraz polityczna wola rządu federalnego; nastawienie obywateli Niemiec do kluczowych spraw z zakresu polityki zagranicznej. Według Hacke, interesy zdefiniowane w *Białej Księdze* nie miały charakteru wyłącznie narodowego, gdyż były wiązane z interesami sojuszników i partnerów. Zgodnie z jego założeniami zjednoczone Niemcy nie były w stanie narzucać własnych interesów w polityce zagranicznej, ale mogły je wiązać z interesami partnerów przez utożsamianie ich z interesami współzależnymi. W ten sposób mogły realizować swój interes narodowy w szerszym międzynarodowym kontekście[282].

C. Hacke poza zdefiniowaniem koncepcji interesów współzależnych określił także role międzynarodowe jakie zaczęły odgrywać Niemcy po zjednoczeniu, a które wynikały bezpośrednio z celów polityki zagranicznej i interesów narodowych. Wskazał na dwie kluczowe role: mocarstwa cywilnego (*Zivilmacht*), które dąży do kooperacji, integracji oraz multilateralnej współpracy międzynarodowej; rolę mocarstwa gospodarczego, które dąży do rozwoju gospodarczego państwa i dobrobytu obywateli przez maksymalizację eksportu i wzmacnianie wymiany handlowej w skali regionalnej i globalnej[283].

Kwestie roli Niemiec po zjednoczeniu były przedmiotem badań również innych niemieckich badaczy. H. P. Schwarz podkreśla, iż ze względu na obiektywne czynniki wewnętrzne i interesy narodowe, jak i wyznaczniki międzynarodowe oraz cele polityki zagranicznej, Niemcy po zjednoczeniu stały się ponownie mocarstwem europejskim, ale ze względu na doświadczenia historyczne nie są zorientowane na dominację i hegemonię, ale na wzmacnianie stabilności i harmonizacje własnych interesów z ogólnoeuropejskimi[284]. W innej pracy, Schwarz zdefiniował zjednoczone państwo niemieckie określeniem „państwo handlowe" (*Handelsstaat*), które dąży do trwałego zabezpieczenia interesów handlowych i gospodarczych poprzez wzmocnienie charakterystycznych zachowań adaptacyjnych

[282] C. Hacke, *Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die aussenpolitik Deutschlands*, „Band 3 Interessen und Strategien", red. K. Kaiser, J. Krause, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, Berlin 2015, ss. 3-14.
[283] C. Hacke, *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschlands. Weltmacht wider Willen*, Frankfurt nad Menem 1997, ss. 519-521.
[284] Szerzej: H. P. Schwarz, Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Ruekkehr auf die Weltbuehne, Berlin 1994.

w polityce zagranicznej, takich jak: realizacja polityki kooperacji, integracji, minilateralizmu i multilateralizmu kosztem interesów unilateralnych i pełnej autonomii; optymalizacja dobrobytu dla utrzymania warunków korzystnych do ekspansji gospodarczej; dyplomacja utożsamiana z kooperatywnymi i pozamilitarnymi modelami działania[285].

W 1998 r. rządy w Niemczech przejęła koalicja SPD/Sojusz 90/Zieloni. Cele i priorytety polityki zagranicznej zostały uszczegółowione w porozumieniu koalicyjnym z 20 października 1998 r. Za kluczowe w wymiarze europejskim uznano przede wszystkim: poszerzenie UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej i wdrożenie Traktatu z Amsterdamu; przejęcie kluczowej roli w kształtowaniu europejskiej polityki ochrony środowiska oraz zawarcie europejskiego porozumienia o zatrudnieniu w celu przeciwdziałania bezrobociu. Ponadto, wskazano na wzmacnianie przyjaznych relacji z sąsiadami, szczególnie stosunków niemiecko-francuskich, oraz w ramach formatów minilateralnych, przede wszystkim Trójkąta Weimarskiego. Wskazano na konieczność wzmacniania partnerstwa euroatlantyckiego z USA jako gwarancję budowy trwałego i stabilnego pokoju w Europie. Kolejne cele związane były z działaniami na rzecz intensyfikacji wysiłków rozbrojeniowych oraz kontroli zbrojeń; przeciwdziałaniu łamaniu praw człowieka i rozwijaniu współpracy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w obszarze promowania praw człowieka; wspieraniu dialogu międzykulturowego; wspieraniu krajów rozwijających się w ramach polityki rozwojowej; działaniach na rzecz wzmacniania koordynacji polityki bezpieczeństwa (w ramach reform Bundeswehry i utworzenie Federalnej Rady Bezpieczeństwa)[286].

W umowie koalicyjnej z 16 października 2003 r., SPD/Sojusz90/Zieloni wskazali na nowe zagrożenia dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, do których zaliczono przede wszystkim: zwalczanie międzynarodowego terroryzmu oraz konflikty regionalne, które mogą zagrozić kluczowym priorytetom Niemiec: integracji europejskiej oraz stosunkom transatlantyckim. Podkreślono konieczność ustanowienia trwałego systemu bezpieczeństwa kooperatywnego w wymiarze globalnym, którego podstawą miały być: reforma i wzmocnienie ONZ, cywilna prewencja kryzysowa i zagwarantowanie dominacji prawa w relacjach międzynarodowych[287].

---

[285] M. Staack, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Aussenpolitik im internationalen System*, Padeborn-Monachium-Wiedeń-Zurich 2000; E. Cziomer, *op. cit*., 2004, ss. 70-72.

[286] *Aufbruch und Emeuerung*, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozildemokratischen Partei Deutschlands und Buendnis 90/ Die Gruenen, Bonn 1998, ss. 28-32.

[287] *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie*, Der Koalitionsvertrag 16. Oktober 2002, https://www.nachhaltigkeit.info/media/1248173898php7wc9Pc.pdf, dostęp z dn. 19.02.2022, dostęp z dn. 15.10.2020.

Integracja zachodnioeuropejska i poszerzanie Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowo-Wschodniej stały się kluczowymi wyznacznikami polityki zagranicznej. Wcześniejszy wymiar polityki zachodniej (*Westpolitik*) w polityce zagranicznej zaczęto definiować jako politykę integracji europejskiej lub politykę europejską. Zjednoczona Europa była gwarantem suwerenności oraz realizacji niemieckich interesów już w wizji pierwszego kanclerza RFN – K. Adenauera, co w dużym stopniu miało wpływ na jej kontynuację przez jego następców[288]. Jak wskazuje A. Paterek: „w polityce europejskiej Niemiec, szczególnie zauważalna jest zdolność tego państwa do wyznaczania kierunku integracji"[289]. RFN opowiadała się zarówno za poszerzeniem, jak i pogłębieniem integracji europejskiej, a kolejne rządy wspierały proces akcesji kolejnych państw: Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii w 1973 r.; Grecji w 1981 r.; Hiszpanii i Portugalii w 1986 r.; Austrii, Finlandii i Szwecji w 1995 r. Niemcy wspierały również szczególnie starania akcesyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej[290]. Rozszerzenie UE na wschód stało się jednym z priorytetów niemieckiej prezydencji w 1994 r.[291].

O wspieraniu działań na rzecz stopniowego pogłębiania integracji świadczą postulaty rządu federalnego przedstawione na Konferencji Międzyrządowej w 1996 r., które dotyczyły przede wszystkim: wzmacniania współpracy w II i III filarze, wraz z potrzebą utworzenia jednostki planowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz ustanowieniem wspólnej polityki wizowej, azylowej i migracyjnej; stworzenia demokratycznych ram podejmowania decyzji poprzez wzmocnienie kompetencji Parlamentu Europejskiego i narodowych parlamentów, a także uszczegółowienie zasady subsydiarności w protokole do traktatu; reformy instytucjonalnej, która mogłaby usprawnić funkcjonowanie UE, szczególnie w warunkach kolejnych akcesji (zastąpienie zasady jednomyślności zasadą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz wprowadzenie zasady podwójnej większości); zawarciu w podstawach traktatowych „zasady elastyczności", która mogłaby umożliwić pominięcie weta pojedynczych państw członkowskich[292].

---

[288] C. Schukraft, *Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger*, [w:] *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, red. G. Müller-Brandeck-Bocquet i in., Opladen 2002, ss. 9–62; A. Paterek, *Polityka europejska Niemiec. Debata wokół reformy i poszerzenia Unii Europejskiej*, Kraków 2011, s. 20.
[289] A. Paterek, *op. cit.*, s. 20.
[290] *Ibidem*.
[291] J. Pinder, S. Arnswald, *Die deutsche Ratspräsidentschaft 1994: Eine Chance für Europa*. „Integration", nr 17(3), 1994, ss. 138–148.
[292] A. Paterek, *op. cit*., ss. 28-29.

3.1.2. Polityka rządu CDU/CSU/FDP w latach 2009 – 2013

Biorąc pod uwagę ramy przedmiotowe badań wyznaczane polityczną adaptacją Niemiec do zmian wywołanych kryzysem w strefie euro oraz kryzysem uchodźczym, najważniejsze okresy kształtowania koncepcji polityki europejskiej określane są przez rządy koalicji CDU/CSU/FDP w latach 2009 – 2013 oraz koalicji CDU/CSU/SPD w latach 2013 – 2021. Pierwszy okres – drugiego rządu koalicyjnego pod przewodnictwem A. Merkel przypadał na wydarzenia związane z eskalowaniem i stabilizowaniem strefy euro w warunkach kryzysu finansowego, z którym musiały zmierzyć się państwa członkowskie. W związku z tym również priorytety polityki europejskiej określone w rozdziale V umowy koalicyjnej z 26 października 2009 r. (*Wachstum. Bildung. Zusammenhalt*) były podporządkowane w dużym stopniu kwestiom reagowania na kryzys i wzmacniania stabilności strefy euro.

W umowie, rząd federalny podkreślił, iż Niemcy będą dokładać wszelkich starań, aby unikać ryzyka inflacji i zapobiegać przyszłym kryzysom na rynku finansowym. Jak zadeklarowano: „Niemcy podejmą inicjatywy, aby odegrać pionierską rolę w unikaniu przyszłych kryzysów na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Ponieważ w przyszłości nie może istnieć żaden produkt rynku finansowego, żaden uczestnik rynku finansowego i żaden rynek finansowy, który nie byłby regulowany i nadzorowany. Ponadto, zapewnimy skuteczniejsze i bardziej rygorystyczne regulacje i nadzór na szczeblu krajowym i międzynarodowym”[293]. Za priorytet uznano przestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu i zachowanie niezależności Europejskiego Banku Centralnego. W części V dokumentu podkreślono kontynuację praktyki europeizowania interesu narodowego wiążąc go z interesami ogólnoeuropejskimi. Jak stanowi treść umowy: „przyszłość Niemiec w pokoju, wolności, bezpieczeństwie i dobrobycie jest nierozerwalnie związana z rozwojem politycznym Europy i świata (…) Nasze działania polityczne kierują się wartościami Ustawy Zasadniczej i celem zabezpieczenia interesów naszego kraju (…) Tylko poprzez zjednoczoną Europę możemy z powodzeniem reprezentować nasze wartości i interesy na świecie”[294]. Rząd CDU/CSU/FDP zadeklarował osadzenie w centrum polityki europejskiej i bezpieczeństwa kwestii wspierania przestrzegania praw człowieka oraz rządów prawa w stosunkach międzynarodowych. Podkreślono również, iż podstawą koncepcji polityki europejskiej będą silne partnerstwa i efektywne struktury wielostronne w celu kooperatywnego i skutecznego działania. Co więcej,

[293] *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009 s. 52, https://www.nachhaltigkeit.info/media/1272874930php6WwCER.pdf, dostęp z dn. 08.06.2022 r.
[294] *Ibidem*, ss. 113-114.

już w 2009 r. Niemcy podkreślając swój potencjał gospodarczy, zadeklarowały przyjęcie większej roli międzynarodowej poprzez postulat objęcia stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ[295].

Rząd federalny zobowiązał się do inicjowania wspólnie z partnerami w UE projektów w zakresie polityki energetycznej, nadzoru bankowego oraz polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Podkreślono przy tym potrzebę równego traktowania państw członkowskich i uwzględnienia interesów mniejszych państw, co zgodnie z deklaracją rządu ma być znakiem rozpoznawczym niemieckiej polityki europejskiej. Podkreślono także konieczność zacieśniania relacji francusko-niemieckich, które są podstawą integracji europejskiej i pogłębiania partnerskich stosunków z Polską, również w ramach formatu Trójkąta Weimarskiego. Ponadto, umowa koalicyjna wskazuje na konieczność działania UE w granicach określonych w traktatach zgodnie z zasadami pomocniczości, proporcjonalności i przyznania kompetencji. Działania UE w związku z tym są podejmowane wówczas, gdy istnieje odpowiednia regulacja prawna lub gdy państwa członkowskie nie mogą zagwarantować odpowiednich rozwiązań, a działania na szczeblu europejskim są bardziej skuteczne niż na szczeblu krajowym. Pozycja państwa członkowskiego została zatem wyraźnie podkreślona również w tym dokumencie, co wskazuje na wagę rozwiązań międzyrządowych wynikających z interesów państw członkowskich[296].

Ponadto, wskazano na konieczność utrwalenia roli Niemiec w UE poprzez zwiększenie obecności niemieckiej kadry w instytucjach unijnych oraz wzmocnienie pozycji języka niemieckiego i jego wykorzystanie w praktyce tłumaczeniowej. Jak stanowi treść dokumentu, pozycja Niemiec jako kluczowego i wiodącego państwa eksportowego w UE, opiera się na niezakłóconej konkurencji na rynku europejskim oraz otwartości rynków w Europie, do których trafia największa część eksportu. Rząd federalny zobowiązał się wspierać niezależność EBC i przestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz rozwijać unijny system finansowy w celu stworzenia ogólnounijnego, jednolitego nadzoru bankowego[297].

Od 2009 r. Niemcy w polityce akcesyjnej UE kierowały się większą niż do tej pory ostrożnością, co również w dużym stopniu było uzależnione od zmian wywołanych kryzysem finansowym i dysproporcją obciążenia finansowego w ramach składek do budżetu UE. Rząd federalny opowiedział się za wsparciem procesu rozszerzania UE, ale w poczuciu proporcji. Wypełnienie kryteriów kopenhaskich miało być warunkiem wstępnym przystąpienia do

[295] *Ibidem*.
[296] *Ibidem*, ss. 114-120.
[297] *Ibidem*.

struktur unijnych, a o faktycznej akcesji powinna decydować zdolność kandydata do przystąpienia, jak i zdolność UE do absorpcji nowych członków. Podkreślono, iż proces negocjacji akcesyjnych z Turcją jest otwarty, a jego pozytywnego wyniku nie można zagwarantować. Niemcy zadeklarowały jednak wsparcie na rzecz pogłębiania relacji UE i Turcji, co było istotne z perspektywy przyjętych działań adaptacyjnych w kryzysie migracyjnym. Rząd A. Merkel poparł również w umowie koalicyjnej rozszerzenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w tym Partnerstwa Wschodniego w celu promowania demokratycznych rządów prawa i rozwoju gospodarczego oraz społecznego i ekologicznego w bezpośrednim sąsiedztwie. Zdaniem ówczesnej koalicji rządzącej w RFN, UE powinna posiadać własne zdolności planowania, koordynowania i przewodzenia, aby skutecznie przeciwdziałać i reagować na kryzysy i konflikty. Jest to związane z długofalowymi postulatami Niemiec w sprawie utworzenia europejskiej armii. Kolejnym priorytetem rządu federalnego pozostało ścisłe partnerstwo polityczne i gospodarcze z USA jako czynnik gwarantujący realizację niemieckich interesów i wzmacniający pozycję Niemiec w Europie i na świecie. Ponadto, podkreślając wagę relacji gospodarczych i partnerstwa energetycznego z Rosją wskazano na potrzebę kierowania się interesami ogólnoeuropejskimi oraz interesami państw sąsiadujących z Niemcami. Uznano, iż stosunki bilateralne z Rosją mają nie tylko wzmacniać realizację gospodarczych interesów Niemiec, ale również służyć zmniejszaniu deficytów w zakresie praw człowieka, praworządności i demokracji w Rosji, co z kolei ma zagwarantować polityczną stabilizację i pokój w Europie[298].

3.1.3. Polityka rządu CDU/CSU/SPD w latach 2013 – 2017

Umowa koalicyjna, zatytułowana *Kształtowanie przyszłości Niemiec* (*Deutschlands Zukunft gestalten*) została podpisana 27 listopada 2013 r. UE mierzyła się wówczas z konsekwencjami kryzysu finansowego, w związku z tym jednym z priorytetów w koncepcji polityki europejskiej było „wyjście Europy z kryzysu". Pozostałe priorytety były kontynuacją strategii poprzedniego rządu. Najważniejsze determinanty kształtowania i rozwoju polityki zagranicznej w wymiarze europejskim zostały przedstawione w rozdziale VI umowy koalicyjnej i obejmowały: 1) wzmacnianie odpowiedzialności Niemiec w polityce europejskiej; 2) promowanie wartości demokratycznej Europy; 3) wyjście Europy z kryzysu jako najważniejsze wyzwanie polityki europejskiej; 4) dalszy rozwój unii gospodarczej i walutowej; 5) zwiększanie konkurencyjności i zatrudnienia; 6) wzmocnienie wymiaru społecznego,

[298] *Ibidem*.

tworzenie miejsc pracy, zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży; 7) wzmacnianie obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa[299].

Jak wskazuje treść dokumentu, priorytetem pozostała integracja europejska. Podkreślono, iż Niemcy zaczynają odgrywać coraz ważniejszą rolę w UE, co wynika ze zmiany oczekiwań europejskich partnerów wobec ponoszenia przez to państwo większej odpowiedzialności za kształtowanie środowiska w sytuacji kryzysu: „Unia Europejska przechodzi przez wyjątkowy historycznie okres zmian i innowacji gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych. W tej fazie Niemcy jako silne gospodarczo państwo członkowskie i ostoja stabilności, stają się coraz bardziej odpowiedzialne i są wystawione na szczególne oczekiwania swoich partnerów"[300]. Zadeklarowano wobec tych oczekiwań odgrywanie odpowiedzialnej i integracyjnej roli w Europie: „Niemcy wykorzystają wszystkie swoje zdolności, aby wzmocnić i poszerzyć wiarę w przyszłą żywotność integracji europejskiej. Niemcy dołożą wszelkich starań, aby przezwyciężyć kryzys w Europie i stworzyć nowy początek dla Europy silnej politycznie i gospodarczo oraz sprawiedliwej społecznie"[301].

Kolejny priorytet rządu odnosił się do wzmocnienia demokratycznych zasad procesu decyzyjnego w UE. Podkreślono potrzebę wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych. Zdaniem koalicji, zarządzanie kryzysowe w strefie euro powinno być osadzone w demokratycznych strukturach UE oraz odbywać się w warunkach współpracy między Komisją Europejską, Radą, Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi. Ponadto, rząd federalny postulował o wprowadzenie jednolitego prawa wyborczego UE dla zapewnienia wiarygodnej większości w Parlamencie Europejskim i tym samym zwiększenia stabilności unijnego procesu legislacyjnego. Podkreślono także priorytety zawarte w umowie koalicyjnej poprzedniego rządu związane z postulatem ścisłego przestrzegania zasad proporcjonalności, celowości i pomocniczości w działaniach UE, a także wzmocnienie roli języka niemieckiego w praktyce instytucjonalnej[302].

W ramach adaptacyjnych działań antykryzysowych i stabilizacyjnych rząd federalny przedstawił postulaty związane z reformami strukturalnymi na rzecz większej konkurencyjności i trwałej, rygorystycznej konsolidacji budżetowej. Jak wskazuje treść dokumentu: „celem dalszego europejskiego zarządzania kryzysowego musi być

[299] *Deutschlands Zukunft gestalten*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, ss. 156-167, https://s3.documentcloud.org/documents/842702/koalitionsvertrag-cdu-csu-spd-2013-finale-version.pdf, dostęp z dn. 20.04.2022 r.
[300] *Ibidem*, s. 156.
[301] *Ibidem*.
[302] *Ibidem*, ss. 156-157.

przezwyciężenie współzależności między prywatnym zadłużeniem banków a zadłużeniem publicznym państw, a także zapewnienie, że w przyszłości za swoje ryzyko odpowiadają przede wszystkim same banki, a nie podatnicy”[303]. Ponadto, postulowano o dalsze reformy w ramach wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej, zwłaszcza w obszarze unii gospodarczej i walutowej, której podstawą powinna być, zdaniem rządu federalnego, społeczna gospodarka rynkowa. Wspólna odpowiedź państw członkowskich oraz wspólna koordynacja polityczna zmian wywołanych kryzysem może w ocenie niemieckich decydentów służyć wykorzystaniu konsekwencji kryzysu do usprawnienia ram strukturalnych w strefie euro. Kryzys byłby tym samym katalizatorem pozytywnych reform finansowych i instytucjonalnych. Rząd Niemiec podkreślił, iż działania stabilizacyjne w warunkach kryzysowych i postkryzysowych w strefie euro będą obejmować reformy UGW, aby wzmocnić jej politykę budżetową i zapewnić lepszą koordynację polityki gospodarczej. Rząd opowiedział się za dalszym wsparciem solidarnościowym w formie pomocy technicznej i kredytów pomocowych udzielanych na politykę reform w krajach zadłużonych[304].

Obok deklaracji wsparcia solidarnościowego, rząd federalny podkreślił jednocześnie znaczenie interesów narodowych, co również jest kontynuacją niemieckiej praktyki kształtowania koncepcji polityki europejskiej. Zgodnie z treścią dokumentu: „należy zachować zasadę, zgodnie z którą każde państwo członkowskie odpowiada za swoje własne zobowiązania. Każda forma uwspólnotowienia długu publicznego zagroziłaby niezbędnemu dostosowaniu polityk krajowych w każdym państwie członkowskim (…) Kredyty pomocowe z europejskich programów ratunkowych mogą być przyznawane tylko w ostateczności, jeżeli zagrożona jest stabilność strefy euro jako całości”[305]. W ocenie nowego rządu, państwa kryzysowe powinny w pierwszej kolejności korzystać z własnych środków, a dopiero w drugiej kolejności z pożyczek pomocowych, które można udzielać jedynie w zamian za rygorystyczne warunki lub reformy i środki konsolidacyjne w tych państwach. Widać zatem kontynuację stanowiska Niemiec z najbardziej angażującego okresu zarządzania kryzysem greckim w strefie euro[306].

Kolejny priorytet polityki europejskiej zawarty w umowie koalicyjnej odnosił się do działań na rzecz zwiększenia konkurencyjności i zatrudnienia na europejskim rynku. Uwzględniał deklaracje rządu federalnego w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy

[303] *Ibidem*, ss. 155-158.
[304] *Ibidem*, ss. 157-158.
[305] *Ibidem*, ss. 158-160.
[306] *Ibidem*.

i zwiększanie inwestycji w celu pobudzenia gospodarczego. Ponadto, rząd wskazał na konieczność pilnego wdrażania Paktu na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia zawartego latem 2012 r. Również w aspekcie tego priorytetu, Niemcy uzależniły realizację narodowych interesów gospodarczych od sprawnie funkcjonującego rynku inwestycji i zatrudnienia w Europie i zadeklarowały koordynację niemieckiej polityki gospodarczej w szerszych ramach europejskich: „ze względu na ogromne znaczenie silnego przemysłu europejskiego, będziemy współpracować z instytucjami i partnerami europejskimi, aby w przyszłości UE ponownie stała się domem silnego i nowoczesnego przemysłu (…) Transformację energetyczną należy również rozpatrywać w kontekście europejskim. Jedynie zintegrowany wewnętrzny rynek energii i ścisła koordynacja między państwami członkowskimi może zapewnić niezawodne, przystępne cenowo i przyjazne dla środowiska dostawy energii, tak aby Niemcy w dłuższej perspektywie pozostały siłą napędową konkurencyjnej lokalizacji gospodarczej i przemysłowej w Europie”[307]. Dodatkowo rząd federalny zobowiązał się wspierać w swojej polityce europejskiej umowy o wolnym handlu z USA.

W ostatniej części umowy koalicyjnej poświęconej polityce wobec Europy wskazuje się na potrzebę wzmocnienia WPZiB jako gwarancji „silnej i pewnej siebie Unii Europejskiej, która odegra kluczową rolę w kształtowaniu procesu globalizacji i będzie zdecydowanie bronić pokoju, wolności i dobrobytu”[308]. Niemcy zadeklarowały rolę promotora projektu europejskiego na świecie. Jej podstawą miała być współpraca z partnerami w ramach UE, co można postrzegać jako zobowiązanie do poszukiwania konsensusu na drodze międzyrządowych negocjacji. Jak podkreśla rząd federalny: „uwzględnienie interesów małych i średnich państw członkowskich jest konstytutywną częścią naszej polityki europejskiej”[309].

W kolejnym punkcie potwierdzono, iż relacje niemiecko-francuskie są szczególne zarówno ze względu na potencjał gospodarczy obu państw, jak i wspólny interes w zakresie promowania integracji europejskiej, wzmacniania dobrobytu, konkurencyjności i bezpieczeństwa UE. Podkreślono zatem znaczenie roli niemiecko-francuskiego sojuszu w UE dla stabilizacji i utrzymania równowagi środowiska, szczególnie w warunkach nagłych i niepewnych zmian. Wskazano także na potrzebę wzmacniania partnerstwa z Polską i innymi sąsiadami, w tym w ramach formatów minilateralnych, np. Trójkąta Weimarskiego. W kwestiach polityki rozszerzania struktur UE widoczna jest wyraźna ciągłość koncepcyjna w stosunku do priorytetów poprzedniej koalicji rządzącej. Niemcy zobowiązały się wspierać

[307] *Ibidem*, ss. 160-162.
[308] *Ibidem*, s. 164.
[309] *Ibidem*.

ten proces, ale przy ścisłym wypełnianiu zobowiązań i kryteriów akcesyjnych, a także uwzględniając możliwości absorpcyjne UE. Niemcy zadeklarowały również rolę promotora europejskich wartości w krajach sąsiadujących z UE, co jest charakterystycznym elementem niemieckiej polityki europejskiej. W ocenie rządu federalnego, zarówno w żywotnym interesie Niemiec, jak i UE leży promowanie demokracji, stabilności, praworządności i rozwoju gospodarczego w sąsiadujących regionach. Strategicznym priorytetem niemieckiej koncepcji polityki europejskiej pozostaje ścisłe partnerstwo UE i Niemiec z Turcją, jednak proces akcesyjny tego państwa do struktur unijnych musi opierać się na bezwarunkowym poszanowaniu unijnych wartości. Rząd federalny w swojej umowie koalicyjnej postulował wzmocnienie WPZiB jako gwarancji wzmocnienia pozycji UE na świecie[310].

3.1.4. Polityka rządu CDU/CSU/SPD w latach 2018 – 2021

Ostatni rząd A. Merkel funkcjonował w latach 2018 – 2021. We wskazanym okresie nadal obserwowalne były konsekwencje kryzysu; nastąpiło faktyczne wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE; wzrosły nastroje populistyczne i eurosceptyczne w Europie. Był to również ostatni etap politycznej kariery „Cesarzowej Europy" – A. Merkel na stanowisku kanclerza RFN.

Umowa koalicyjna zawarta 12 marca 2018 r. między CDU, CSU i SPD została zatytułowana *Nowy początek dla Europy. Nowa dynamika dla Niemiec. Nowa spójność dla naszego kraju* (*Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*) i była w koncepcji polityki europejskiej kontynuacją założeń i celów z 2013 r., ale przy wyraźnym podkreśleniu nowych wyzwań z jakimi w ówczesnym okresie musiała zmierzyć się UE. Na kluczowe znaczenie polityki europejskiej dla Niemiec może wskazywać umieszczenie uwag wstępnych dotyczących UE w pierwszej części zasadniczej treści dokumentu, jeszcze przed kwestiami dotyczącymi *stricte* spraw wewnętrznych. Oznacza to, iż zmiany w środowisku zewnętrznym, mimo zmian na scenie politycznej Niemiec, były kluczowe dla realizacji interesu narodowego. Jak wskazuje treść dokumentu: „dla Niemiec silna i zjednoczona Europa jest najlepszą gwarancją dobrej przyszłości w pokoju, wolności i dobrobycie (…) Wyzwania stojące przed Unią Europejską są ogromne. Wielka Brytania postanowiła opuścić UE. Wyzwania związane z ucieczką i migracją wystawiają na próbę europejskie partnerstwo i solidarność. Chociaż wzrost i zatrudnienie ponownie nabierają rozpędu w Europie, skutki kryzysu gospodarczego nie zostały jeszcze

[310] *Ibidem*, ss. 165-167.

w pełni przezwyciężone”[311]. Rząd już na wstępie podkreśla związanie interesu narodowego z interesami UE i uzależnia polityczną i gospodarczą stabilizację państwa od przetrwania projektu europejskiego i stabilności znaczącego środowiska (UE).

Zgodnie z niemiecką wizją projektu zjednoczonej Europy, UE ma być wspólnotą demokratyczną i solidarną, przestrzegającą zasady solidarności i ze wzmocnioną rolą Parlamentu Europejskiego. Ponadto, należy zapewnić jej większą konkurencyjność oraz zwiększyć inwestycje. Jak podkreśla rząd federalny: „wzrost i dobrobyt w Niemczech są ściśle powiązane ze wzrostem i dobrobytem w Europie”[312]. UE ma być w koncepcji Niemiec miejscem sprawiedliwym pod względem równości płac i otwartym dla młodych ludzi, którzy chcą podejmować edukacje lub prace w innych państwach członkowskich. W opinii niemieckiego rządu, współpraca w ramach WPZiB powinna być sukcesywnie zacieśniana i ukierunkowana na zapewnienie pokoju, odprężenie i zapobieganie kryzysom cywilnym. W dalszym stopniu Niemcy popierają politykę rozszerzenia, szczególnie w odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich i w dalszym stopniu ściśle uzależniają to poparcie od wypełnienia wszystkich narzuconych kryteriów. W polityce dotyczącej uchodźców i migracji UE rząd federalny opowiedział się za wzmocnieniem humanitarnej odpowiedzialności, a jednocześnie lepszej organizacji i kontroli migracji: „chcemy kompleksowo zwalczać przyczyny ucieczki, wspólnie skuteczniej chronić zewnętrzne granice UE i stworzyć solidarny podział odpowiedzialności w UE”[313].

Dla realizacji określonych celów polityki europejskiej, rząd federalny zobowiązał się do ponoszenia większej odpowiedzialności za sprawy europejskie poprzez zwiększenie swojej składki do budżetu UE, co ma wyposażyć organizacje w zdolności do bardziej skutecznego działania. Priorytetem w finansowaniu ma być stabilizacja gospodarcza i konwergencja społeczna oraz wspieranie długookresowych reform strukturalnych w strefie euro w celu zwiększenia jej odporności na globalne kryzysy. Podkreślono również potrzebę promowania koordynacji gospodarczej i kontroli fiskalnej w UE i strefie euro. Kolejne determinanty kształtowania polityki europejskiej odnoszą się do szczególnego partnerstwa z Francją, które zgodnie z treścią dokumentu należy pogłębiać dla ogólnego interesu UE. W tym kontekście Niemcy zadeklarowały, iż wspólnie z Francją odegrają rolę motoru innowacji. Podkreślono potrzebę zbudowania ścisłej koalicji z państwem francuskim na forum UE: „chcemy

[311] *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land,* Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018, s. 6, https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, dostęp z dn. 04.05.2022 r.
[312] *Ibidem*, s. 7.
[313] *Ibidem*, s. 8.

wypracować wspólne stanowiska we wszystkich ważnych kwestiach polityki europejskiej i międzynarodowej oraz przejąć inicjatywę w obszarach, w których UE z 27 państwami członkowskimi nie jest w stanie działać"[314]. Ponadto, wskazano na znaczenie wzmacniania relacji z Polską, zarówno w ramach współpracy bilateralnej, jak i Trójkąta Weimarskiego. Podstawą tego partnerstwa ma być pojednanie Niemców i Polaków oraz wspólna odpowiedzialność za Europę[315].

W rozdziale XII umowy koalicyjnej z 2018 r. zatytułowanym *Odpowiedzialność Niemiec za pokój, wolność i bezpieczeństwo na świecie*, określono dalsze priorytety związane zarówno z aktywnością Niemiec w środowisku UE, jak i rolą w jej strukturach. Na wstępie podkreślono szczególne zakorzenienie niemieckiej polityki zagranicznej w UE. Fundamentami odpowiedzialności Niemiec i ich roli w UE i na świecie mają być: współpraca, dyplomacja, dialog, partnerstwa i sojusze. Celem Niemiec jest bardziej niezależna UE, zdolna do działania na arenie międzynarodowej. Budowanie silnej globalnie Unii ma przebiegać równolegle do wzmacniania więzi Niemiec z USA. Za priorytet uznano wzmacnianie samej WPZiB, jak i WPBiO, szczególnie w ramach strukturalnej wzmocnionej współpracy w tym zakresie (PESCO) i wyposażenie UE w zdolności planowania i koordynowania misji cywilnych i wojskowych, komplementarnych wobec zdolności NATO[316].

Możliwości adaptacyjne Niemiec uwzględniają również zapewnienie umiejętności działania i strategii w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i rozwoju. W obliczu nowych wyzwań i zmian determinowanych kolejnymi kryzysami, rząd federalny za priorytet kształtowania koncepcji polityki zagranicznej uznał wzmocnienie zdolności do analizy strategicznej, którą mają zapewniać takie instytucje jak: Federalna Akademia Polityki Bezpieczeństwa (BAKS), Niemiecki Instytut Rozwoju (DIE), Niemieckie Towarzystwo Stosunków Zagranicznych (DGAP), Niemiecka Fundacja Badań nad Pokojem (DSF), Niemiecki Instytut Studiów Globalnych i Obszarowych (GIGA), Heska Fundacja Badań nad Pokojem i Konfliktami (HSFK), Instytut Badań nad Pokojem i Polityki Bezpieczeństwa Hamburg (IFSH), Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa (MSC), Centrum Studiów Wschodnioeuropejskich i Międzynarodowych (ZOIS) oraz Fundacja na rzecz Nauki i Polityki (SWP). Z kolei zdolności strategiczne UE mogą być wzmocnione przez ideę „Europejskiej Rady ds. Globalnych Odpowiedzialności". Zgodnie z postulatami rządu federalnego Rada

[314] *Ibidem*, s. 9.
[315] *Ibidem*, ss. 9-10.
[316] *Ibidem*, ss. 144-146.

powinna być instytucją niezależną, która formułuje inicjatywy wspierające konkurencyjność i innowacyjność Europy podnosząc przy tym pozycje UE w wymiarze globalnym[317].

W zakresie spraw migracyjnych i azylowych, które po kryzysie uchodźczym stały się kluczowym obszarem polityki rządu, Niemcy opowiedziały się za reformą wspólnego europejskiego systemu azylowego i swoim aktywnym zaangażowaniem na rzecz reformy procedury dublińskiej. Za jej główne cele uznano: sprawiedliwy mechanizm dystrybucji dla osób potrzebujących ochrony; kwestia przestrzegania praw człowieka w krajach trzecich; zasada odpowiedzialności kraju pierwszego wjazdu dla osób ubiegających się o azyl; wykluczenie zasady nieograniczonego terminu pobytu w innym kraju pierwszego wjazdu. Zgodnie z koncepcją niemieckiego rządu, aby dystrybucja działała w praktyce, muszą istnieć skuteczne mechanizmy zapobiegające wtórnej migracji, co wymaga harmonizacji procedur azylowych, w tym standardów opieki i zakwaterowania osób ubiegających się o azyl. Mając to na uwadze, rząd federalny zadeklarował odgrywanie roli koordynatora wspólnego stanowiska w negocjacjach na szczeblu UE. Zasady kontroli i ograniczania ruchów migracyjnych do Niemiec i Europy, aby sytuacja taka jak rok 2015 się nie powtórzyła, zostały uznane za ważny aspekt strategii adaptacyjnej Niemiec. Jej narzędzia poza postulowanymi przez Niemcy i wdrażanymi na poziomie UE reformami systemu azylowego to przede wszystkim: przestrzeganie prawa do azylu i Konwencji genewskiej dotyczącej Uchodźców; ograniczenie liczby imigrantów (łącznie z uchodźcami wojennymi, osobami czasowo uprawnionymi do ochrony, migrantami rodzinnymi, relokacją, przesiedleniem, pomniejszoną o repatriacje i dobrowolne wyjazdy przyszłych uchodźców oraz z wyłączeniem migracji zarobkowej) do 180 tys. - 220 tys. rocznie; powołanie komisji rządu federalnego, która miałaby zająć się ramowymi warunkami zdolności imigrantów do integracji[318].

3.1.5. Role „deklarowane” RFN od 2009 r.

Dokumenty koalicyjne definiują nie tylko kierunek polityki zagranicznej i priorytety określonych jej wymiarów, ale wskazują także na międzynarodową odpowiedzialność jaką Niemcy postanowiły wykazywać w swoich działaniach. Z deklaracji ponoszenia większej odpowiedzialności za sprawy w regionie wynikają rolę międzynarodowe Niemiec jakie określali decydenci polityczni w poszczególnych okresach rządów. Zostały one zdefiniowane bezpośrednio jako role „deklarowane” lub jako elementy, które można rozumieć jako role

[317] *Ibidem*, ss. 145-150.
[318] *Ibidem*, ss. 102-110.

cząstkowe określonej roli syntetycznej. Analiza umów koalicyjnych doprowadziła do następujących wniosków w tym zakresie: 1) Niemcy chcą ponosić większą niż inne państwa odpowiedzialność za region; 2) rząd federalny w kolejnych porozumieniach koalicyjnych zadeklarował odgrywanie kluczowej roli w promowaniu demokracji, rządów prawa i innych wartości powszechnie akceptowanych w UE; 3) Niemcy świadome swojego potencjału gospodarczego chcą ponosić większą odpowiedzialność finansową w UE; 4) Niemcy dążą do kooperacji, integracji oraz multilateralnej współpracy międzynarodowej, co wyklucza chęć dominacji i hegemonii; 5) Niemcy dążą do odgrywania roli mocarstwa gospodarczego przez maksymalizację eksportu i wzmacnianie wymiany handlowej w skali regionalnej i globalnej; 6) Niemcy chcą odegrać pionierską rolę w unikaniu przyszłych kryzysów na szczeblu europejskim i międzynarodowym; 7) podstawą legitymizacji roli Niemiec są silne partnerstwa i koalicje w ramach UE oraz wspieranie małych i średnich państw członkowskich; 8) Niemcy zadeklarowały odgrywanie roli promotora projektu europejskiego na świecie i motoru innowacji; 9) Fundamentami odpowiedzialności Niemiec i ich roli w UE i na świecie mają być: współpraca, dyplomacja, dialog, partnerstwa i sojusze.

Role międzynarodowe Niemiec wielokrotnie deklarowała w latach 2009 – 2021 ówczesna kanclerz A. Merkel w swoich oficjalnych przemówieniach. Podczas wystąpienia z 27 maja 2009 r. na Uniwersytecie Humboldta A. Merkel podkreśliła, iż Niemcy w swojej polityce europejskiej kierują się czterema zasadami: 1) obrona niemieckich interesów w Europie przy uwzględnieniu interesów ogólnoeuropejskich; 2) pierwszeństwo pogłębienia integracji w ramach UE przed rozszerzeniem; 3) uznanie wyjątkowości Unii Europejskiej; 4) działanie w oparciu o wspólne wartości UE i traktowanie ich jako kompasu wobec dalszych wyzwań[319]. A. Merkel podważyła również wizerunek Niemiec jako „płatnika" UE czy „brokera" interesów innych państw w Europie. Zgodnie z jej wypowiedzią, Niemcy jako jedno z najsilniejszych gospodarczo państw członkowskich są jednym z kluczowych płatników netto do budżetu Unii, ale jednocześnie w wysokim stopniu korzystają z rynku wewnętrznego UE, jeśli chodzi o możliwości eksportowe. Silna gospodarczo UE jest zatem istotna dla realizacji interesów narodowych Niemiec, których państwo broni i promuje w polityce zagranicznej, ale nie kosztem dominacji i narzucania własnej woli innym państwom, ale raczej na zasadzie współpracy i deliberacji[320].

[319] Humboldt-Rede zu Europa von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel am 27. Mai 2009 in Berlin, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/-humboldt-rede-zu-europa-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-799036, dostęp z dn. 20.03.2021 r.
[320] *Ibidem*.

Podczas wystąpienia na Uniwersytecie w Brugii 2 listopada 2010 r. kanclerz Merkel potwierdziła słowa H. Kohla, iż „Zjednoczenie Niemiec jest nie do pomyślenia bez integracji europejskiej”[321]. Ponadto, dodała, iż „w dobie zjednoczenia Niemiec pokładano w państwie niemieckim zdumiewająco wielkie zaufanie (…) Dlatego widać, że Niemcy, największa gospodarka Europy, ponoszą szczególną odpowiedzialność za europejski kontynent. Myślę, że zauważyliśmy to szczególnie w ciągu ostatnich dwóch lat, podczas ogromnego międzynarodowego kryzysu finansowego i gospodarczego. Tej wiosny, zaledwie kilka miesięcy temu jako Unia Europejska staliśmy na krawędzi przepaści. Tylko dzięki znacznemu wspólnemu wysiłkowi udało się zapobiec zniszczeniu całej unii walutowej”[322]. A. Merkel podkreśliła również swoją rolę jako szefowej rządu, który podjął wówczas zdecydowane działania na rzecz wyprowadzenia UE z kryzysu: „ponieważ wierzę w Europę, zaproponowałam, aby mój parlament, niemiecki Bundestag, wybrał nietypowe i wcześniej niewyobrażalne trasy, aby pomóc Grecji, a tym samym zapewnić stabilność strefy euro jako całości. Zmotywował mnie do tego projekt europejski. To jedyny powód, dla którego zdecydowałam się wdrożyć krótkoterminowe rozwiązanie pakietu ratunkowego oraz ambitne reformy i rygorystyczne programy oszczędnościowe dla Grecji i innych państw. Spotkałam się wówczas z ostrą krytyką: dla niektórych było to zbyt wolne, dla innych zbyt szybkie. Uważam jednak, że z jednej strony słuszne było naleganie, aby kraje, które spowodowały taki kryzys, same musiały podjąć działania w przyszłości, a z drugiej strony, aby jasno powiedzieć, że ponosimy wspólną europejską odpowiedzialność. Myślę, że dzisiaj wszyscy w Europie zgadzają się, że był to właściwy sposób na wyprowadzenie Europy z krawędzi katastrofy”[323]. A. Merkel wskazała również na kluczową rolę państw członkowskich w procesie decyzyjnym UE: „(…) nie tylko Parlament obraduje nad ustawodawstwem, ale oczywiście również Rada. Rada jest częścią europejskiego procesu legislacyjnego i składa się z przedstawicieli państw członkowskich. Po drugie, nie należy zapominać, że Rada Europejska również jest częścią Unii Europejskiej; jest instytucją Unii Europejskiej. Państwa członkowskie są konstytutywnymi elementami Unii, nie są jej adwersarzami (…) skoordynowane stanowisko Europy można osiągnąć nie tylko poprzez zastosowanie metody wspólnotowej; czasami skoordynowane stanowisko europejskie można osiągnąć stosując metodę międzyrządową”[324].

[321] Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010, https://www.coleurope.eu/sites/default/files/speech-files/europakolleg_brugge_mitschrift_englisch_0.pdf, dostęp z dn. 02.01. 2022.
[322] *Ibidem*.
[323] *Ibidem*.
[324] *Ibidem*.

Treść przemówienia z 25 stycznia 2012 r., które A. Merkel wygłosiła na Forum Ekonomicznym w Davos nasycona była kwestiami związanymi ze stabilizacją strefy euro i rozwiązaniami pomocowymi, które zostały wdrożone z inicjatywy Niemiec. A. Merkel, której polityka wobec państw zadłużonych była w różny sposób odbierana przez państwa członkowskie, stanowczo podkreśliła odpowiedzialność gospodarczą i solidarność finansową Niemiec: „każdy kraj europejski jest silny; niektóre są nieco silniejsze, inne mniej. Powszechnie uważa się, że Niemcy są szczególnie silne. I to prawda, że Niemcy są stosunkowo duże, a także stosunkowo silne. Ale my Niemcy nie mówimy, że nie chcemy okazywać solidarności, lub że nie chcemy zaciągać żadnych wiążących zobowiązań. Nie mamy z tym problemu. W końcu od pierwszego dnia mówiliśmy, że będziemy wspierać euro”[325].

Lata 2014 – 2015 były naznaczone poważnymi wyzwaniami dla stabilności i bezpieczeństwa Europy. Wzrost zagrożenia terrorystycznego, aneksja Krymu i działania Rosji na wschodniej Ukrainie podważające jej integralność terytorialną, a następnie kryzys migracyjno-uchodźczy w 2015 r. spowodowany masowym napływem do Europy uciekinierów z krajów Bliskiego Wschodu, zakłóciły równowagę europejskiej architektury bezpieczeństwa. W takiej sytuacji Niemcy zaczęły odgrywać rolę mediatora i elementu sterującego w regionie. Świadczy o tym przemówienie A. Merkel wygłoszone na Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium 7 lutego 2015 r. Niemiecka kanclerz podkreśliła rolę własnego kraju na rzecz zaangażowania w negocjacje E3+3 i negocjacje porozumień mińskich oraz działania Niemiec na rzecz walki z międzynarodowym terroryzmem oraz stabilizacji niestabilnych państw i regionów[326].

Ponadto, działania A. Merkel podczas kryzysu migracyjno-uchodźczego wskazują na moralny aspekt niemieckiego przywództwa w UE. Kanclerz Niemiec wygłosiła w październiku 2015 r. ważne przemówienie na forum Parlamentu Europejskiego, w którym wyjaśniła swoją politykę „otwartych drzwi”. Za swoją postawę i „niezłomne wspieranie pomocy uchodźcom” została nazwana osobą roku przez „Time Magazine” oraz poparta przez sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-Moona „za ludzkie przywództwo polityczne w kryzysie uchodźczym”[327].

[325] Speech by Dr Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany, at the World Economic Forum Annual Meeting 2012, 25 January 2012 in in Davos, https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/speech-by-dr-angela-merkel-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-at-the-world-economic-forum-annual-meeting-2012-806296, dostęp z dn. 06.02.2022 r.

[326] Speech by Federal Chancellor Angela Merkel on the occasion of the 51st Munich Security Conference in Munich, 7 February 2015 in Munich, https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-on-the-occasion-of-the-51st-munich-security-conference-400334, dostęp z dn. 20.02.2022 r.

[327] K. Vick, *Angela Merkel – Chancellor of the free World*, http://time.com/time-person-of-the-year-2015-angela-merkel/, dostęp z dn. 15.03.2021 r.; Dunn J., *Is Angela Merkel to become the next head of the UN?*, 2016, http://www.dailymail.co.uk/news/article-3499014/Is-Angela-Merkel-head-Ban-Ki-moon-s-praise-German-

Przywództwo moralne jest definiowane przez K. Hansona jako „działania polegające na kierowaniu organizacją albo ludźmi do osiągnięcia wyraźnie moralnego celu. Przywództwo moralne zwykle wiąże się z transformacją, na przykład poprzez wprowadzenie ludzi do nowej wartości moralnej lub zachowań zgodnych z wartością moralną, która nie jest obecnie praktykowana”[328].

W przemówieniu do Parlamentu Europejskiego z 7 października 2015 r. A. Merkel podkreśliła na wstępie osiągnięcia wspólnego działania wobec dotychczasowych wyzwań kryzysu finansowego, z którego Europa działając wspólnie wyszła silniejsza: „działając razem byliśmy w stanie zachować spójność strefy euro”[329]. Dodała również, iż „Europa ma obowiązek traktować ludzi, którzy przychodzą do nas w potrzebie z szacunkiem, widzieć w nich ludzi, a nie anonimową masę – niezależnie od tego, czy będą mogli zostać, czy nie. Moim zdaniem oznacza to, że ogólnoeuropejskie wyzwania nie są rozwiązywane samodzielnie przez kilka państw członkowskich, ale przez nas wszystkich razem”[330]. Takie podejście wskazuje na poczucie odpowiedzialności w zakresie promowania wartości związanych z przestrzeganiem praw człowieka i pomocą humanitarną, jak również w kontekście poszukiwania ogólnoeuropejskiego porozumienia stabilizującego sytuację w regionie.

W 2013 r. federalny minister spraw zagranicznych Niemiec W. Steinmeier ogłosił *Autorefleksję nad perspektywami niemieckiej polityki zagranicznej*, która została przetłumaczona na *Przegląd Polityki Zagranicznej 2014*[331]. Przegląd miał wytyczać zarówno ramy dla niemieckich działań w wymiarze globalnym, jak i zdefiniować zakres odpowiedzialności, jaką Niemcy są w stanie wziąć na siebie w ciągu najbliższych dziesięciu lat, a także ograniczenia w zakresie zdolności do działania. Pierwszy etap *Przeglądu* opierał się na opiniach i perspektywach sugerowanych przez społeczność międzynarodową. 57 ekspertom z 26 różnych krajów zadano następujące pytanie: „Co, jeśli w ogóle, jest nie tak z niemiecką

leader-sparks-speculation-succeed-amid-national-outrage-open-door-immigration-Germany.html, dostęp z dn. 16.03.2021 r.

[328] K. O. Hanson, *Perspectives on Global Moral Leadership*, [w:] *Moral Leadership – The Theory and Practice of Power, Judgment, and Policy*, red. D. L. Rhode, J. Bass, Somester 2006, s. 291.

[329] Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament in Strasbourg, 7 October 2015, https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/statement-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-806312, dostęp z dn. 05.04.2022 r.

[330] *Ibidem*.

[331] F-W. Steinmeier, Speech by Frank-Walter Steinmeier, Federal Minister for Foreign Affairs, at the handover ceremony on 17 December 2013, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2013/131217-BM_Antrittsrede.html, dostęp z dn. 15.10.2021 r.

polityką zagraniczną? Co należy zmienić?”[332]. Drugi etap polegał na zainicjowaniu szerszej debaty nad polityką zagraniczną RFN. Urzędnicy MSZ wzięli tym samym udział w licznych konsultacjach społecznych z obywatelami. Etap trzeci, który nie został upubliczniony polegał na analizie wpływu zmian w środowisku międzynarodowym na potrzebę przyjęcia nowego podejścia w polityce zagranicznej. Projekt był realizowany od 25 lutego 2014 r. do 25 lutego 2015 r. Wypowiedzi międzynarodowych ekspertów potwierdzają kilka założeń o kierunkach niemieckiej polityki zagranicznej. Zdaniem ekspertów Niemcy powinny w większym stopniu potwierdzać swoje przywództwo w Europie. Wyrażono także akceptację dla wzmocnienia zaangażowania Niemiec w politykę europejską[333].

Uczestnicy projektu postrzegają politykę zagraniczną Niemiec jako „rozważną i odpowiedzialną” i „filar wielostronnego systemu międzynarodowego”[334]. Wskazują również na fakt, iż żaden z modeli centrum decyzyjnego UE (tandem niemiecko-francuski, Trójkąt Weimarski czy, jeszcze wówczas, wzajemne wpływy Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii), nie mógłby istnieć bez Niemiec[335]. Jeszcze inny ekspert z Chin (F. Zhongping) stanowczo podkreślił, iż Niemcy muszą mieć odwagę, by stworzyć pionierską grupę w ramach UE, pogłębiając w jej ramach proces integracji, a tymczasem tworząc wspólne stanowiska i działania w kwestiach międzynarodowych. UE powinna zatem wzmacniać wspólne podejście, a Niemcy powinny odgrywać rolę lidera koordynującego jego wypracowanie[336].

Deklaracje określonych ról, szczególnie w okresach wspomnianych kryzysów były determinowane potrzebą poszukiwania poparcia dla proponowanych rozwiązań na drodze negocjacji i budowania koalicji. Federalny minister spraw zagranicznych RFN, przyjmując program niemieckiej prezydencji w Radzie UE w 2020 r., podkreślił, iż Niemcy będą odgrywać rolę „siły napędowej i moderatora podczas swojej prezydencji w Radzie UE”. Stwierdził ponadto, iż zadaniem Niemiec będzie „budowanie mostów i znajdowanie rozwiązań, które ostatecznie przyniosą korzyści wszystkim w Europie”[337].

---

[332] F-W. Steinmeier, Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the opening of the conference „Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy”, in Berlin on 20 May 2014, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2014/140520-BM_Review2014.html, dostęp z dn. 20.10.2021.

[333] A. Bendiek, *The „2014 Review”: Understanding the Pillars of German Foreign Policy and the Expectations of the rest of the World*, Working Paper RD EU/Europe, 2015/05, SWP Berlin 2015, ss. 4-16.

[334] Review 2014, *Krise, Ordnung, Europa*, https://www.auswaertiges-amt.de/blob/269656/d26e1e50cd5acb847b4b9eb4a757e438/review2014-abschlussbericht-data.pdf, dostęp z dn. 18.10.2021, s. 21.

[335] *Ibidem*, s. 24.

[336] *Ibidem*, ss. 19-25.

[337] Auswärtiges Amt, *Foreign Minister Maas on the Cabinet Decision Concerning the National Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union*, 2020 https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-programme-ger-man-eu-presidency/2356954, dostęp z dn. 20.03.21 r.

3.2. Determinanty zewnętrzne

3.2.1. Budowanie koalicji – adaptacja do partnerów

3.2.1.1.Sojusz z Francją

Budowanie trwałych koalicji jest jednym z kluczowych wyznaczników kształtowania niemieckiej koncepcji polityki europejskiej, a co za tym idzie również elementem politycznej adaptacji Niemiec w środowisku UE oraz składnikiem budulcowym niemieckiego przywództwa opartego na współpracy i deliberacji. Rządy federalne w kolejnych porozumieniach koalicyjnych podkreślały wagę relacji bilateralnych, minilateralnych i multilateralnych w kontekście zewnętrznej aktywności Niemiec i ich zaangażowania na rzecz kształtowania architektury bezpieczeństwa i stabilności w regionie. Również A. Merkel w oficjalnych wystąpieniach podkreślała znaczenie międzyrządowych struktur współpracy w UE dla poszukiwania skoordynowanego stanowiska państw członkowskich i ich współdziałania, szczególnie w obliczu gwałtownych zmian jakim UE musiała sprostać podczas kryzysów. Pomimo wielu rozbieżności interesów narodowych między państwami członkowskimi UE i pogłębiającego się rozłamu politycznego, Niemcy opierają swoją strategię działania w znaczącym środowisku UE na zasadzie *leader-followers*. Zgodnie z nią Niemcy jako państwo odgrywające rolę lidera i elementu sterującego w regionie, przewodzą określonej grupie państw, mediują między nimi i starają się wypracować konsensus. Jest to podstawą kooperatywnego przywództwa Niemiec w regionie.

Największy wpływ na kształtowanie sojuszy w ramach UE oraz tworzenie minilateralnych form współpracy między Niemcami a innymi państwami członkowskimi, miały relacje z Francją jako głównym partnerem w ramach UE. Niemcy i Francja współpracowały ze sobą na rzecz gospodarczego zintegrowania kontynentu już od zakończenia drugiej wojny światowej, tworząc „tandem proeuropejski" (*couple franco-allemand*) będący motorem napędowym integracji Wspólnot, a następnie UE. Szczegółowe omówienie rozwoju stosunków niemiecko-francuskich nie jest konieczne z perspektywy analizowanych problemów badawczych, ale uzasadnione wydaje się wskazanie kluczowych determinantów kształtowania się tej współpracy w ramach struktur UE.

Ważnym momentem w politycznej ewolucji partnerstwa Niemiec i Francji, szczególnie w kontekście wypracowania wspólnego stanowiska w sprawach polityki europejskiej, było podpisanie Traktatu Elizejskiego w 1963 r. Był on istotny dla późniejszego definiowania założeń *Europapolitik*, ponieważ zawierał postanowienia, zgodnie z którymi szefowie obu państw i rządów mają poprzedzać podejmowanie kluczowych decyzji w obszarze polityki

zagranicznej (w tym również w odniesieniu do Wspólnot Europejskich) konsultacjami uzgadniającymi wspólne podejście wobec działań w wymiarze regionalnym i globalnym. Ponadto, kiedy w latach 70. XX w. zainicjowano dyskusję na temat koncepcji „Europy wielu prędkości", ówczesny kanclerz RFN, W. Brandt w swoim przemówieniu z 1972 r. podkreślił, iż „z powodu silnych dysproporcji gospodarczych, Europie potrzeba polityki różnicowania w rozwoju integracji. Mechaniczne utrzymanie zasady wspólnego kroczenia wszystkich państw członkowskich mogłoby wpłynąć na poważne zahamowanie rozwoju Wspólnot"[338]. Z kolei zgodnie ze stanowiskiem byłego prezydenta Francji, V. G. d'Eastinga oraz byłego kanclerza H. Kohla, Niemcy i Francja powinny odgrywać wiodącą rolę w postępie integracyjnym oraz wytyczaniu kierunku dla integracji europejskiej, tworząc jednocześnie integracyjne centrum, tzw. twardy rdzeń (*hard core*) w ramach znaczącego środowiska wewnętrznego UE. Twardy rdzeń miał obejmować kluczowe państwa pod względem ich potencjału gospodarczego, które miałyby pierwszeństwo w zakresie określania warunków akcesji nowych państw członkowskich. W ocenie polityków, twardy rdzeń powinien być wyposażony we własne instytucje koordynujące projekty zjednoczeniowe[339].

Podobne stanowisko reprezentował były prezydent Francji J. Chirac, który wskazywał na konieczność utworzenia „grupy pionierskiej" państw członkowskich (*groupe pionier*) z kluczową rolą Francji i Niemiec. W ramach grupy pionierów procesy integracyjne miały zachodzić szybciej[340].

Francja i Niemcy aktywnie angażowały się w wypracowanie założeń Traktatu konstytucyjnego. Wspólne stanowisko zostało przedstawione w dokumencie zatytułowanym: *Niemiecko-francuski wkład w instytucjonalną architekturę Unii Europejskiej*. Wypracowane porozumienie zakładało oparcie przyszłego systemu instytucjonalnego struktur UE na zasadzie „federacji państw narodowych"[341]. Traktat nie został jednak zaakceptowany w referendum we Francji i Holandii. W wyniku odrzucenia „konstytucji dla Europy", A. Merkel obejmująca stanowisko kanclerza Niemiec w 2005 r. za priorytet uznała opracowanie podstaw Traktatu z Lizbony, którego wejście w życie w 2009 r. było momentem przełomowym w procesie integracji europejskiej oraz sukcesem współpracy Niemiec i Francji.

[338] K. Mróz, *Stosunki francusko-niemieckie i ich wpływ na kierunki procesów integracyjnych we Wspólnocie Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie", nr 1(3), 2007, ss. 151-174.
[339] A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI wieku. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2016, ss. 75-81.
[340] *Ibidem*.
[341] *Ibidem*.

Przykładem działań koalicyjnych obu państw było wystosowanie wspólnego listu do przywódców państw członkowskich oraz przewodniczących instytucji unijnych w odpowiedzi na kryzys migracyjno-uchodźczy w 2015 r. Zaprezentowali w nim wspólne stanowisko i postulowali o „solidarność i odpowiedzialność wszystkich państw członkowskich" w zakresie zobowiązań wynikających z programów relokacyjnych. Autorzy listu apelowali o utworzenie „stałego mechanizmu relokacji"[342]. Kryzys migracyjno-uchodźczy i wspólna, niemiecko-francuska odpowiedź na wywołane nim zmiany w środowisku wewnętrznym UE, można uznać za kolejny etap zacieśniania sojuszu między tymi państwami.

Kilka czynników pozytywnych i negatywnych wpłynęło na jeszcze większe zaangażowanie Niemiec i Francji na rzecz utrzymania tempa integracji i pogłębienia jej w poszczególnych obszarach. Do pozytywnych zjawisk należy zaliczyć wybór nowego prezydenta Francji w 2017 r. Z kolei do negatywnych zjawisk, które zacieśniły współpracę obu państw należy zaliczyć: kryzys migracyjno-uchodźczy, wystąpienie Wielkiej Brytanii ze struktur UE, ale także wybór D. Trumpa na prezydenta USA i podważanie przez niego relacji transatlantyckich. W czerwcu 2018 r. przywódcy polityczni Niemiec i Francji (A. Merkel i E. Macron) podpisali w Mesebergu wspólną deklarację zawierającą wizję dalszego rozwoju UE i ramy postulowanych projektów integracyjnych. Najważniejsze ustalenia, które zostały zawarte w deklaracji dotyczyły: ustalenia budżetu strefy euro w perspektywie 2021 r. w celu stabilizacji oraz poprawy konkurencyjności; podniesienie efektywności procesów koordynacji w ramach WPZiB, także poprzez rozszerzenie katalogu decyzji podejmowanych w trybie większościowym kosztem procedury jednomyślności; ustanowienia Rady Bezpieczeństwa UE[343].

Kolejna ze wspólnych inicjatyw była związana z pogłębieniem integracji militarnej, która była odpowiedzią na wystąpienie z UE Wielkiej Brytanii – jednego z oponentów w tym zakresie. Kryzys polityczny był również w tym przypadku katalizatorem prointegracyjnych zmian. W rezultacie w 2017 r. z inicjatywy Niemiec i Francji uruchomiono mechanizm stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony (PESCO). Jej

[342] *François Hollande et Angela Merkel plaident pour une répartition européenne des réfugiés et prennent la défense du traité de Schengen*, https://www.scribd.com/document/278342675/Lettre-sur-l-accueil-des-refugies, dostęp z dn. 17.11.2021; *D. Revault d'Allonnes, J. P. Stroobants, La lettre commune de François Hollande et d'Angela Merkel pour accueillir les réfugiés en Europe*, „Le Monde", 4.09.2015; A. Barabasz, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *op. cit*., ss. 68-73.

[343] The Press and Information Office of the Federal Government of Germany, *Renewing Europe's promises of security and prosperity*, Franco-German declaration, Meseberg 19 June 2018.

priorytetem stało się wzmacnianie współpracy obronnej między koalicją chętnych państw[344]. Co istotne pod względem wyznaczników niemieckiej koncepcji polityki europejskiej, związanej z angażowaniem się na rzecz promowania interesów mniejszych i średnich państw, strona niemiecka zabiegała o włączenie w projekty PESCO jak największej liczby państw członkowskich. Propozycje francuskie ograniczały się do grupy państw o największym potencjale politycznym i gospodarczym.

Pomimo często odmiennych wizji dalszej integracji europejskiej, Niemcy i Francja wciąż utrzymują szczególny sojusz, który w ramach podejmowanych decyzji na forum Rady UE i Rady Europejskiej, ma zasadnicze znaczenie. Sojusz został potwierdzony 22 stycznia 2019 r. traktatem o wzajemnej przyjaźni, który odnawiał założenia zawarte w Traktacie Elizejskim. Przywódcy państw podkreślili ścisłą współpracę w takich dziedzinach jak: polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, polityka gospodarcza, ochrona klimatu i środowiska. Nowy traktat utrzymał zasadę wypracowywania wspólnych stanowisk we wszystkich istotnych dla UE obszarach[345].

Za determinanty kształtowania współpracy Niemiec i Francji należy zatem uznać przede wszystkim: podobne interesy w zakresie pogłębiania integracji europejskiej; ustalanie wspólnych stanowisk w obszarze polityki europejskiej; zacieśnianie współpracy wspólnymi inicjatywami; potrzebę budowania silnych i trwałych koalicji; wspólną odpowiedzialność za sprawy regionu.

Znaczenie koalicji w ramach UE dla legitymizowania wpływu Niemiec w jej środowisku potwierdzają badania *Coalition Explorer* przeprowadzone przez Europejską Radę Spraw Zagranicznych (*European Council on Foreign Relations*) wśród ekspertów w dziedzinie polityki europejskiej (naukowców, dziennikarzy, urzędników, analityków) pochodzących ze wszystkich państw członkowskich. Badania określają potencjał koalicji zawieranych przez państwa członkowskie, szczególnie w kontekście możliwości tworzenia silnych sojuszy, które byłyby szansą dla bardziej zintegrowanych i spójnych działań. W badaniach przeprowadzonych w 2020 r. przeanalizowano potencjał współpracy Niemiec i Francji oraz szansę ich wspólnego przewodzenia w UE, szczególnie w sprawach zagranicznych. Poza kluczową rolą tych państw, wskazywano także na stan relacji między nimi oraz determinanty postrzegania ich jako liderów UE przez inne państwa członkowskie. Ponadto, przeanalizowano w jakim stopniu ich połączony potencjał może wzmocnić spójność WPZiB. Badania wykorzystywały internetowy

[344] Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf, dostęp z dn. 12.09.2021.
[345] Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes La République française et la République fédérale d'Allemagne, Akwizgran 2019.

kwestionariusz, który został wysłany pocztą elektroniczną do ekspertów specjalizujących się w sprawach europejskich i zatrudnionych w instytucjach państw członkowskich (biurach rządowych i parlamentach, ministerstwie spraw zagranicznych, instytutach analitycznych i badawczych), ośrodkach medialnych oraz innych organizacjach. Wyniki potwierdziły kluczową rolę Niemiec w kontekście kształtowania koalicji i wpływu na inne państwa. Potwierdziło to 97 proc. ekspertów. 55 proc. respondentów uznało, że Niemcy są najbardziej responsywnym państwem, w największym stopniu skłonnym do współpracy. Co więcej, 82 proc. wskazało na Niemcy jako państwo, z którym najczęściej konsultuje się rząd państwa pochodzenia ankietowanych. Mimo powszechnych opinii o dominacji i wywieraniu politycznego nacisku przez Niemcy w ramach UE, 44 proc. respondentów wskazało, iż to państwo w największym stopniu utożsamia się z interesami i priorytetami ich państw w zakresie realizacji polityki europejskiej[346].

Na podstawie powyższych wyników można wnioskować, iż Niemcy mają potencjał dla stworzenia politycznego centrum sojuszy i sieci trwałych powiązań koalicyjnych w ramach UE. Jest to zbieżne z wyznacznikami ról „deklarowanych" przez niemieckich decydentów, zgodnie z którymi Niemcy odrzucają unilateralne przywództwo w UE, oparte na dominacji na rzecz przywództwa kooperatywnego i roli lidera koordynującego wspólne działania.

Zgodnie z wynikami sondażu, Niemcy najczęściej konsultowały się w sprawach polityki europejskiej z Francją jako kluczowym sojusznikiem, mimo, iż inne państwa nie postrzegają państwa francuskiego jako ich ważnego koalicjanta. Jedynie 27 proc. ankietowanych uznało Francję za responsywną i zdolną do współpracy. W związku z tym nie może być postrzegana jako lider, ale połączony potencjał Niemiec i Francji ma duże znaczenie w aspekcie kształtowania polityk UE. Sojusz z Francją wzmacnia pozycję Niemiec, a jej poparcie zwiększa szansę na legitymizację rozwiązań proponowanych przez rząd federalny[347].

3.2.1.2.Formaty minilateralne

Kolejną formą tworzenia przez Niemcy silnych i trwałych koalicji są inicjatywy minilateralne, które zrzeszają mniejszą liczbę państw niż struktury współpracy wielostronnej, przez co mogą być szansą na bardziej skoordynowane działania w określonych obszarach.

[346] Puglierin J., Franke U.E., *The Big Engine that Might: How France and Germany Can Build a Geopolitical Europe* – ECFR/332, 2020, https://ecfr.eu/publication/the_big_engine_that_might_how_france_and_germany_can_build_a_geopolitical_e/, dostęp z dn. 20.03. 2021; Wyniki badań opierały się na odpowiedziach 845 respondentów ze wszystkich państw członkowskich (od 15 do 51 respondentów z każdego), przyp. S.Z.
[347] *Ibidem*.

Formaty współpracy minilateralnej są bardziej spójne i dynamiczne. Partycypują w nich państwa, które łączy wspólnota interesów i wspólne cele, co umożliwia skuteczne odgrywanie przywódczej roli. Lider stoi na czele mniejszej grupy państw i koordynuje jej działania na zasadzie *leader-followers*. Legitymizacja tej roli wynika z postrzegania danego państwa jako atrakcyjnego koalicjanta ze względu na jego potencjał (gospodarczy, finansowy, demograficzny, polityczny) oraz pozycję w międzynarodowych formach współpracy wielostronnej. Zainicjowanie formatu minilateralnego może być również bardziej skuteczne w sytuacjach kryzysowych, wymagających pilnego i spójnego działania[348].

Współpraca minilateralna może być narzędziem skutecznej polityki zagranicznej. Partycypuje w niej mniejsza grupa państw, które łączą swój potencjał dla realizacji wspólnych celów, dzięki czemu mają duży wpływ na rozwiązanie określonego problemu[349]. Ponadto, takie inicjatywy mogą stać się centrum angażującym we wspólne projekty coraz większą grupę państw. Niemcy jako państwo członkowskie UE jest zaangażowane w tworzenie formatów minilateralnych, szczególnie w kontekście bardziej skutecznych działań dyplomatycznych w ramach realizacji priorytetów WPZiB oraz działań mediacyjnych w sytuacjach kryzysowych, kiedy zaangażowanie przedstawicieli wszystkich państw członkowskich lub instytucji unijnych nie jest możliwe. Dla Niemiec formy współpracy minilateralnej są etapem przejściowym, który ma prowadzić do wypracowania spójnego stanowiska UE i większego zaangażowania innych państw oraz włączania ich we wspólne projekty[350].

Przykładami wzmocnionej współpracy między Niemcami a wybranymi państwami członkowskimi mogą być Trójkąt Weimarski, format normandzki, negocjacje E3+3, projekty w ramach PESCO. Wszystkie te inicjatywy opierały się na partnerskiej współpracy z kluczowym koalicjantem – Francją. Pierwszy ze wskazanych formatów, został utworzony w 1991 r. Wraz z Niemcami i Francją współtworzy go Polska. Głównymi celami nowej inicjatywy miało być wsparcie Polski na drodze do członkostwa w NATO, a następnie UE. Po zrealizowaniu tych priorytetów, Trójkąt zaczął pełnić funkcję wzmacniania trójstronnej współpracy politycznej, społecznej i kulturalnej między partycypującymi państwami oraz promowania wspólnych interesów w wymiarze globalnym[351]. Biorąc pod uwagę analizę

[348] R. Haas, *The Case for Messy Multilateralism*, „Financial Times", 2010, https://www.ft.com/content/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a, dostęp z dn. 28.07.2020.
[349] M. Naim, *Minilateralism. The magic number to get real international action*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism, dostęp z dn. 28.07.2020.
[350] N. Helwig, *Germany in European Diplomacy: Minilateralism as a Tool for Leadership*, „German Politics", nr 29, 2020, ss. 25-41.
[351] Sus i Wiejski, *op. cit*., ss. 17-26.

wskaźników wpływu i siły głosu w Radzie UE, koalicja weimarska łącząca potencjał 42 proc. ludności UE może stanowić ważne centrum procesu decyzyjnego[352].

Inicjatywą Trójkąta Weimarskiego, która pokazała wpływ połączonego potencjału państw członkowskich było rozpoczęcie działań dyplomatycznych w ramach stabilizacji sytuacji na Ukrainie w czasie zamieszek, które wywołała postawa prezydenta Ukrainy związana z odrzuceniem Układu o Stowarzyszeniu z UE. Ministrowie spraw zagranicznych państw Trójkąta rozpoczęli wówczas mediacje między prezydentem W. Janukowyczem a opozycją, które doprowadziły do porozumienia. Eskalacja konfliktu w Ukrainie doprowadziła do powstania formatu normandzkiego, nowej inicjatywy minilateralnej, która uwzględniała partycypację Niemiec i Francji w negocjacjach z Rosją i Ukrainą, ale już bez udziału strony polskiej. Minister spraw zagranicznych Polski wskazał wówczas na oczekiwania wobec swoich partnerów: „Polska zabiega o to, aby ci, którzy wzięli na siebie brzemię odpowiedzialności negocjowania z Rosją – czyli przede wszystkim Republika Federalna Niemiec – zaproponowali, jak można rozwiązać ten konflikt"[353]. Przedstawiciele instytucji unijnych nie zaangażowali się formalnie w negocjacje, ale ówczesna Wysoka Przedstawiciel UE – F. Mogherini wyraziła poparcie dla formatu ze strony UE, co potwierdziło kluczową rolę Francji i Niemiec w dyplomacji europejskiej[354].

Rozmowy w ramach formatu normandzkiego doprowadziły do zawarcia porozumienia mińskiego w 2015 r. co było rezultatem intensywnych zabiegów dyplomatycznych A. Merkel, która w tygodniu poprzedzającym szczyt w Mińsku odbyła oficjalne wizyty zagraniczne w Moskwie, Kijowie, Waszyngtonie, i Ottawie konsultując podstawy przyszłego porozumienia[355]. Podczas całego procesu negocjacyjnego, rząd federalny konsultował wspólne stanowisko UE na forum instytucji międzyrządowych i koordynował stanowisko państw członkowskich w celu wypracowania spójnego podejścia do konfliktu[356].

Porozumienia koalicyjne kolejnych rządów federalnych RFN podkreślały uznanie większej odpowiedzialności państwa niemieckiego za sprawy ważne dla regionu. Utrzymanie stabilności i równowagi znaczącego środowiska było dla Niemiec kluczowym priorytetem

---

[352] *Ibidem*, ss. 15-36.
[353] N. Adamczyk, *Rola Polski w próbach rozwiązania kryzysu ukraińskiego – od formatu weimarskiego do formatu normandzkiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 2, 2015, s. 165.
[354] F. Mogherini, Speech by Federica Mogherini at the Munich Security Conference, European External Action Service, 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/20832/Speech%20by%20Federica%20Mogherini%20at%20the%20Munich%20Security%20Conference, dostęp z dn. 10.07.2021.
[355] M. Księżniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki", nr 57, 2015, ss. 4-5.
[356] S. Zawadzka, *Przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej w świetle teorii ról społecznych oraz wybranych działań minilateralnych*, „Przegląd Geopolityczny", nr 34, 2020, ss. 80–102.

w koncepcji polityki europejskiej i działań mediacyjnych, podejmowanych w celu deeskalacji kryzysów w sąsiedztwie UE. Państwo niemieckie opiera jednak swoją dyplomacje (szczególnie w zakresie prezentowania stanowiska UE) na uprzednich konsultacjach i ścisłej współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi. Jednym z sukcesów współpracy minilateralnej między kluczowymi państwami UE były zapoczątkowane w 2003 r. negocjacje w sprawie irańskiego programu jądrowego, do których przystąpiły Niemcy, Francja i Wielka Brytania tworząc formułę E3. Od 2006 r. format działał we współpracy z USA, Chinami i Rosją (E3+3).

Nowa platforma współpracy została zainicjowana przez ówczesnego federalnego ministra spraw zagranicznych RFN – J. Fischera, co wskazuje na wiodącą rolę Niemiec w działaniach dyplomatycznych z Iranem. Rozmowy i zbiegi dyplomatyczne państw europejskich doprowadziły do wynegocjowania porozumienia o tymczasowym zawieszeniu programu. Zaangażowanie wybranych państw członkowskich z jednej strony wzmocniło ich pozycję i wizerunek w wymiarze globalnym, a z drugiej wskazywało na prezentowanie przez te państwa wspólnego stanowiska całej Unii, co doprowadziło do zaangażowania w proces negocjacyjny J. Solanę – ówczesnego Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB[357]. Stronie niemieckiej zależało na legitymizacji działań dyplomatycznych formatu E3 w środowisku UE. W związku z tym praktyką stało się składanie oficjalnych sprawozdań z przebiegu rund negocjacyjnych na forum Rady UE. Zapewniło to większą przejrzystość całego procesu oraz akceptację innych państw członkowskich[358].

Niemcy odgrywały wiodącą rolę w zainicjowanym formacie przez cały proces prowadzonych negocjacji. Zespół negocjacyjny UE był wspierany przez niemiecką dyplomatkę H. Schmidt, która pomimo zmian na stanowisku Wysokiego Przedstawiciela utrzymała ciągłość negocjacyjną i dynamikę rozmów, a także w największym stopniu przyczyniła się do opracowania treści traktatu zawartego w 2015 r. Niemcy były jednocześnie postrzegane zarówno przez Iran, jak i Izrael za kluczowego partnera gospodarczego w UE. Ponadto, należy podkreślić, iż Niemcy to jedyne państwo spośród formatu, nieposiadające broni jądrowej, co miało istotne znaczenie dla odgrywania roli głównego mediatora. Strategia działań dyplomatycznych Niemiec opierała się na potencjale gospodarczym państwa; rządowych powiązaniach z unijną stroną negocjacji i poparciem ze strony UE; bliskich relacjach handlowych z Iranem; ścisłej kooperacji z pozostałymi państwami członkowskimi i wzmacnianiu przejrzystości całego procesu negocjacyjnego na forum Rady. Te czynniki

[357] N. Helwig, *op. cit*., ss. 25-41.
[358] O. Meier, *European Efforts to Solve the Conflict Over Iran's Nuclear Programme: How Has the European Union Performed?*, „Non-Proliferation Papers", nr 27, 2013, ss. 1-20; N. Helwig, 2020, ss. 25-41.

wpłynęły na poparcie ze strony innych państw członkowskich procesów adaptacji Niemiec do roli lidera i reprezentanta unijnych interesów[359].

We wskazanych działaniach minilateralnych, Niemcy odgrywały rolę nieformalnego lidera i koordynowały działania po stronie państw członkowskich UE. Należy przyjąć, iż sojusz z Francją, formaty minilateralne, tworzenie koalicji i poszukiwanie konsensusu na forum instytucji międzyrządowych są wyznacznikami przywództwa kooperatywnego Niemiec w regionie.

3.2.2. Rola Niemiec w rozwoju wybranych obszarów polityki wewnętrznej UE

3.2.2.1.Unia gospodarcza i walutowa

Instytucjonalno-prawne ramy Unii gospodarczej i walutowej określa Traktat o Unii Europejskiej (art. 3); Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 3, 5, 119-144, 219 oraz 282-284); protokoły załączone do traktatów (przede wszystkim protokoły nr: 4, 12, 13, 14, 16), a także porozumienia międzyrządowe ustanawiające przede wszystkim: tzw. Pakt „*Euro-Plus*"; Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGW; Porozumienie ustanawiające EMS. Ewolucja UGW obejmowała trzy etapy na drodze stopniowej integracji gospodarczej, której efektem było wdrożenie wspólnej waluty w strefie euro, do której należy obecnie 19 państw członkowskich UE. Pierwszy etap rozpoczął się stopniowym wprowadzeniem swobody przepływu kapitału między państwami członkowskimi (1990 – 1993). Etap drugi obejmował stopniowe wzmacnianie współpracy między centralnymi bankami państw członkowskich oraz konwergencję ich polityk gospodarczych (1994 – 1998). Z kolei etap trzeci (od 1999 r.) określał realizację wspólnej polityki pieniężnej oraz wprowadzanie do obiegu banknotów i monet euro w państwach członkowskich[360].

W ramach UGW nie istnieje centralny rząd gospodarczy, ale Eurosystem (ESBC), w którego skład wchodzi Zarząd EBC oraz prezesi centralnych banków narodowych państw członkowskich strefy euro. EBC realizuje jednolitą politykę pieniężną. Zarządzanie gospodarcze pozostaje zatem w największym stopniu po stronie państw członkowskich i instytucji UE.

Niemcy jako państwo założycielskie Wspólnot Europejskich odegrały kluczową rolę w zakresie tworzenia i rozwijania instytucjonalnych struktur Unii. Rola tego państwa

[359] N. Helwig, *op. cit*., ss. 25-41.
[360] C. Scheinert, *Historia unii gospodarczej i walutowej*, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/79/historia-unii-gospodarczej-i-walutowej, dostęp z dn. 20.10.2022 r.

w środowisku UE jest konstruktem politycznej rzeczywistości, której złożoność odzwierciedla szereg komplementarnych mechanizmów: narodowych, międzyrządowych i ponadnarodowych. W rezultacie wdrażania działań adaptacyjnych, Niemcy odegrały znaczącą rolę zarówno na etapie tworzenia unii walutowej, jak i w trakcie stabilizowania strefy euro podczas kryzysu. Aby zrozumieć zachowania adaptacyjne, które zawierały się w decyzjach i działaniach niemieckich decydentów w odpowiedzi na kryzys w strefie euro, należy uprzednio przedstawić stanowisko Niemiec w zakresie kształtowania podstaw UGW. Rząd federalny w początkowej fazie tworzenia UGW opowiadał się za uwspólnotowieniem jedynie polityki pieniężnej (a nie wszystkich obszarów polityki gospodarczej) oraz wzmocnieniem niezależności EBC. Swoją koncepcję rozwoju obszaru wspólnej waluty opierał na zasadach konwergencji i dyscypliny budżetowej[361].

Zgodnie z niemiecką koncepcją, konwergencja gospodarcza miała opierać się na tzw. „teorii koronacyjnej". Oznaczało to stopniową integrację zapoczątkowaną stworzeniem zintegrowanego obszaru gospodarczego, a następnie wprowadzeniem na tym obszarze wspólnej waluty. Podejście niemieckiego rządu uwzględniało włączenie do pierwszej rundy unii walutowej wybranych państw, które mogłyby spełnić określone kryteria konwergencji[362]. W kolejnych rundach, obszar można byłoby stopniowo rozszerzać o kolejne państwa. Kryteria jakie miały spełniać państwa włączane do unii walutowej odpowiadały przede wszystkim niskim zadłużeniu gospodarstw domowych oraz harmonizacji stóp inflacji. Inne stanowisko reprezentowała Francja, która opowiedziała się za potrzebą utworzenia rządu gospodarczego (*gouvernement économique*), który stałby się podstawą jednolitego obszaru walutowego. Negocjacje nad podstawami UGW zakończyły się wprowadzeniem wspólnej waluty w większości państw członkowskich, których struktury gospodarcze znacząco się różniły. Nie utworzono z kolei odpowiednich ram instytucjonalnych, które mogłyby stać się podstawą jednolitego obszaru gospodarczego po przystąpieniu krajów[363].

Ponadto, Niemcy postulowały o jak największe wzmocnienie niezależności EBC na wzór Bundesbanku. Francja mimo osadzenia w centrum wizji zarządzania unią walutową idei rządu gospodarczego, przystała na postulaty związane z zasadami stabilności cen oraz wysokiego stopnia niezależności EBC. Niemieckie propozycje dotyczące postanowień Traktatu

[361] K. Gnath, L. Guttenberg, N. Redeker, *Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion* [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, wyd. Nomos, Baden-Baden 2021, ss. 287-288.
[362] W. Sandholtz, *Choosing union: monetary politics and Maastricht*, „International Organization", nr 1/1993, s. 16; K. Dyson, K. Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford 1999, s. 431.
[363] K. Gnath, L. Guttenberg, N. Redeker, *op. cit*. ss. 287-289.

z Maastricht nie uwzględniały mechanizmu finansowego czy wspólnej polityki gospodarczej. Zgodnie ze stanowiskiem Niemiec, Rada ECOFIN powinna jedynie określać ogólny kierunek rozwoju polityki gospodarczej, a nie posiadać kompetencje w zakresie uchwalania prawnie wiążących „wytycznych". Traktat z Maastricht nie ustanowił mechanizmów wspólnej polityki w tym obszarze. Pojawiły się natomiast postanowienia zobowiązujące państwa członkowskie do unikania nadmiernych deficytów budżetowych oraz luźnej koordynacji polityki gospodarczej[364].

Niemcy opierały swoją koncepcję unii walutowej na zasadzie przestrzegania dyscypliny budżetowej. Oznaczało to określenie odpowiednich mechanizmów egzekwowania i stosowania sankcji w postaci kar umownych w przypadku naruszenia tej zasady. W 1997 r. na wniosek Niemiec uchwalono Pakt Stabilności i Wzrostu, który miał stanowić narzędzie dla zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Zgodnie z opinią niemieckich ekspertów: „konstrukcja z Maastricht, w której powstała praktycznie tylko unia walutowa, a nie unia gospodarcza, okazała się ostatecznie niewystarczająca. EBC jako jedyny organ ponadnarodowy otrzymał własne uprawnienia i instrumenty, podczas gdy uprawnienia w zakresie polityki gospodarczej pozostały w gestii państw członkowskich, a Unii Europejskiej – zwłaszcza Komisji – powierzono jedynie rolę koordynacyjną. To zemściło się w kryzysie"[365].

Niemiecka polityka w okresie poprzedzającym kryzys w strefie euro była określana przez wzmacnianie równowagi między zasadami „zdrowego pieniądza" i zasadą wsparcia dla integracji. Było to widoczne w okresie rządów kanclerza H. Kohla podczas projektowania modelu unii monetarnej. Wśród postulatów niemieckiego i/lub Bundesbanku były przede wszystkim: zobowiązanie do niezależnej bankowości centralnej (na wzór Bundesbanku); prymat stabilności cen w mandacie EBC; konwergencja gospodarcza przed podjęciem ostatecznego kroku w kierunku wspólnej waluty; odrzucenie wspólnej odpowiedzialności zgodnie z klauzulą *no-bail-out* (art. 125 TFUE); zakaz finansowania długu publicznego państw (art. 123 TFUE); zasada dyscypliny fiskalnej[366].

W czasie kryzysu strefy euro Niemcy otworzyły się na kwestionowane wcześniej rozwiązania w celu stabilizowania strefy euro, jednak ograniczały się one do działań tymczasowych – mechanizmów adaptacyjnych, które zostały zastosowane w celu przywrócenia równowagi i stabilności systemowej waluty. Reformy ograniczały się zatem do środków

[364] *Ibidem*.
[365] *Ibidem*, s. 291.
[366] S. Bulmer, *Germany, the Eurozone crisis and the Covid-19 pandemic: Failing forward or moving on?,* „Comparative European Politics", nr 20, 2022, ss. 166–183.

zwalczania kryzysu. Stanowisko Niemiec w tym okresie w kwestiach dotyczących euro nadal opierało się na trzech kluczowych elementach: zasadzie federalizmu wyjątkowego; maksymalizacji kontroli przez procedury międzyrządowe; pragmatyzmie w wyborze instrumentów. Pierwszy odnosił się do potrzeby ustanowienia specjalnych mechanizmów stabilizacyjnych. Przykładem jednego z nich jest Europejski Mechanizm Stabilności utworzony w celu wsparcia państw członkowskich pożyczkami solidarnościowymi w sytuacjach kryzysowych w zamian za przeprowadzenie reform i konsolidację budżetową. Zasada wyjątkowego federalizmu forsowana przez Niemcy ogranicza zatem stały rozwój ponadnarodowych ram instytucjonalnych wspólnej polityki gospodarczej i wykorzystuje powstałe instrumenty przez ograniczany czas niezbędny do ustabilizowania sytuacji kryzysowej. Bardzo istotnym elementem niemieckiej wizji unii walutowej, szczególnie w okresie kryzysu euro, było skoncentrowanie się na procedurach międzyrządowych, co było widoczne w poparciu niemieckiego rządu dla utworzenia EFSF i EMS. To z kolei nawiązuje do zasady pragmatyzmu w wyborze środków. Już w 2000 r. rząd Niemiec postanowił złagodzić zasady Paktu Stabilności i Wzrostu, gdyż to leżało w interesie niemieckiej polityki budżetowej. Ponadto, podczas kryzysu euro rząd federalny zaakceptował struktury EFSF i EMS oraz rozszerzenie kompetencji EBC. Ten pragmatyzm polegał zatem na dostosowaniu działań adaptacyjnych także do niemieckich interesów gospodarczych[367].

Po zakończeniu kryzysu w strefie euro, niemiecki rząd wykazywał się ostrożnością w dalszej integracji UGW, co jest zgodne z zasadą ograniczania wyjątkowego federalizmu do sytuacji kryzysowych. Przykładem takiego stanowiska były starania Niemiec w latach 2018 i 2019 na rzecz utrudnienia korzystania z prewencyjnych linii kredytowych EMS poprzez zaostrzenie kryteriów dostępu. Niemcy odrzuciły także starania Komisji na rzecz włączenia EMS do porządku prawnego UE.

3.2.2.2. Migracja i azyl

Przed wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu, który przeniósł politykę azylową i imigracyjną z trzeciego do pierwszego filaru, była ona formalnie administrowana na szczeblu międzyrządowym. W 1999 r. ustanowiono Wspólny Europejski System Azylowy, który opierał się na dwóch założeniach: 1) tylko jedno państwo członkowskie powinno być odpowiedzialne za procedurę rozpatrywania wniosku azylowego; 2) zapobieganie wewnętrznym przepływom osób ubiegających się w UE o międzynarodową ochronę wymaga harmonizacji krajowych

[367] *Ibidem*, ss. 291-292.

standardów azylowych. Regulacje w ramach CEAS obejmują: rozporządzenie dublińskie, które określa warunki odpowiedzialności UE za administrowanie wnioskami azylowymi; rozporządzenie Eurodac, dotyczące rejestrowania i przechowywania danych daktyloskopijnych osób ubiegających się o azyl; dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania określającą kryteria przyjmowania azylantów; dyrektywę w sprawie kwalifikacji, która włączyła Konwencję genewską z 1951 r. do dorobku traktatowego UE, a także daje możliwość ubiegania się o ochronę uzupełniającą jeżeli cudzoziemiec nie otrzyma statusu uchodźcy; dyrektywę w sprawie procedury azylowej, która określa zasady przyznania statusu uchodźcy[368].

Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości wchodzi w zakres kompetencji dzielonych (art. 4. TFUE). Ze względu na specyfikę tego obszaru polityki, związaną z podstawowymi interesami narodowymi dotyczącymi bezpieczeństwa państw członkowskich, rozwiązania w jej ramach wciąż opierają się w praktyce przede wszystkim na procedurach międzyrządowych. Główne kierunki działań oraz wytyczne dla planowania programowego i legislacyjnego uzgadniane są przez szefów państw i rządów na forum Rady Europejskiej. Rolą Komisji Europejskiej jest inicjowanie projektów legislacyjnych. Akty prawa wtórnego w obszarze PWBiS są przyjmowane przez Radę (obradującą jako Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) wraz z Parlamentem Europejskim w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, państwa członkowskie dysponowały prawem weta wobec decyzji podejmowanych w ramach PWBiS w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Mimo, że obecnie procedura podejmowania decyzji większością kwalifikowaną jest możliwa, to debata nad nią, która miała miejsce podczas kryzysu uchodźczego i postanowień o relokacji uchodźców wskazuje na zasadę konsensusu jako najbardziej akceptowalną w newralgicznych kwestiach związanych z bezpieczeństwem państw. Decyzje Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych są przygotowywane w Komitecie Stałych Przedstawicieli i grupach roboczych Rady UE. Za strategiczne opracowywanie wytycznych w polityce migracyjnej i azylowej odpowiada Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu, w którym zasiadają wyżsi urzędnicy służby cywilnej. Komitet jest jednostką pośredniczącą między Coreperem a Radą ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Za koordynację operacyjną w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego odpowiada Stały Komitet w Radzie Współpracy Operacyjnej w Dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) (art. 71 TFUE). Ten organ zrzesza z kolei

[368] Rozporządzenie Rady Komisji Europejskiej nr 2725/2000, 2000; Rozporządzenie Rady Komisji Europejskiej nr 2003/9/WE, 2003; Dyrektywa Komisji Europejskiej nr 2004/83/WE, 2004; Dyrektywa Rady Komisji Europejskiej nr 2005/85/WE, 2005.

wysokich rangą urzędników ministerstw spraw wewnętrznych i/lub sprawiedliwości wszystkich państw członkowskich UE. Niemcy reprezentowane są w nim przede wszystkim przez Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, szefa wydziału bezpieczeństwa publicznego do spraw policji oraz przedstawicieli krajów związkowych i Stałego Przedstawiciela RFN przy Unii Europejskiej[369].

Na konieczność współdziałania państw członkowskich w obszarze polityki wizowej, azylowej i migracyjnej wskazywał już Traktat z Maastricht, który formalizował współpracę sądową i policyjną. Jedną z kluczowych wówczas decyzji było poparcie niemieckich propozycji ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Europol), którego funkcje miały stopniowo się rozszerzać. Powstanie tego organu było efektem politycznego projektu, zainicjowanego przez niektóre państwa Europy Zachodniej, w tym przede wszystkim Niemcy, dla których jednym z priorytetów po zjednoczeniu było wzmocnienie wspólnotowych działań w zakresie kooperacji resortów polityk wewnętrznych państw członkowskich.[370] Początkowo Europol miał przede wszystkim wykrywać i zwalczać transgraniczne przestępstwa narkotykowe. W kolejnych etapach jego funkcje miały rozszerzyć się na inne obszary współpracy. Niemcy były zaangażowane zarówno w opracowanie podstaw funkcjonowania Europolu, jak i w stopniowe określanie kierunków jego rozwoju[371].

Niemcy jako jedno z kluczowych państw docelowych dla migrantów zarobkowych z państw Europy Wschodniej i Środkowej oraz Bliskiego Wschodu angażowały się również w rozwój polityki wizowej i migracyjnej[372]. Za priorytet w tym zakresie uznano stworzenie listy krajów trzecich, których obywatele powinni ubiegać się o wizę przy przekroczeniu zewnętrznej granicy strefy Schengen. Pierwsze decyzje w tym zakresie zostały podjęte na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 1992 r. w Edynburgu. Do konkluzji końcowych dołączono deklarację, w której podkreślono wyzwania związane z napływem dużej liczby imigrantów (przede wszystkim z terytoriów byłej Jugosławii) do państw regionu Europy Zachodniej i możliwością jego destabilizacji oraz określono zadania jakie powinny być zrealizowane w celu zminimalizowania presji imigracyjnej. Wskazano także na potrzebę

---

[369] F. Tekin, Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik, [w:] Handbuch zur deutschen Europapolitik, red. K. Böttger, M. Jopp, wyd. Nomos, Baden-Baden 2021, ss. 379-398.

[370] B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2018, s. 56; A. Gruszczak, *Europejski Urząd Policji (EUROPOL) – okoliczności i geneza powstania*, „Politeja", nr 2(12), 2009, s. 214.

[371] B. Koszel, *op. cit*., ss. 56-58.

[372] W pierwszej połowie lat 90. XX w. o azyl w Niemczech ubiegało się 80 proc. wszystkich składających podania imigrantów, Zob. Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, http://www.bamf.de/cln_092/nn_442016/DE/DasBAMF/Statistik/statistik-node.html?__nnn=true, dostęp z dn. 13.04.2021 r.

wzmocnienia koordynacji polityk państwowych w tym obszarze na poziomie wspólnotowym. Szefowie państw i rządów podkreślili także konieczność jak najszybszej ratyfikacji Konwencji dublińskiej, której założenia stały się podstawą dla procesów rozpatrywania wniosków azylowych przez państwa UE: „(…) potrzebny jest dalszy postęp, w szczególności w celu zakończenia procesu ratyfikacji Konwencji dublińskiej w sprawie azylu, zawarcia Konwencji o granicach zewnętrznych oraz zakończenia negocjacji w sprawie Konwencji dotyczącej europejskiego systemu informacyjnego”[373]. Jednocześnie podkreślono konieczność podjęcia wzmożonych działań na rzecz ochrony imigrantów przed aktami nietolerancji i agresji[374]. Ponadto, w czasie niemieckiej prezydencji w drugiej połowie 1994 r. Niemcom udało się przeforsować Deklarację berlińską, która zawierała postanowienia o ścisłej współpracy państw członkowskich w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Do kluczowych priorytetów niemieckiej prezydencji w ramach III filaru należały kwestie związane z harmonizacją prawa azylowego (w stopniu właściwym dla realizacji wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej); wzmocnienie współpracy na rzecz ochrony granic zewnętrznych UE; zawarcie Konwencji ustanawiającej Europejski Urząd Policji; ustalenie zasad sprawiedliwego podziału obciążeń imigracją między państwa UE; wzmocnienie współpracy na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej[375].

Niemcy Zachodnie już w latach 80. XX w. występowały z postulatami zniesienia kontroli wewnętrznych granic Wspólnoty proponując w pierwszym etapie zniesienie kontroli na granicy francusko-zachodnioniemieckiej. Francja poparła inicjatywę Niemiec Zachodnich co doprowadziło do podpisania w 1984 r. w Saarbrücken dwustronnego porozumienia o stopniowym znoszeniu kontroli granicznej między państwami. W kolejnym etapie zgodę na przyłączenie się do inicjatywy RFN i Francji wyraziły kraje Beneluksu, które przystąpiły do porozumienia. Doprowadziło to do zawarcia w 1985 r. Układu z Schengen znoszącego kontrole na granicach wewnętrznych państw – sygnatariuszy. W konsekwencji priorytetem stało się usprawnienie zarządzania granicami zewnętrznymi i wzmocnienie ich ochrony[376].

Ważnym aspektem niemieckiego zaangażowania w rozwój Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości było uregulowanie na poziomie unijnym kwestii azylowych

[373] Conclusions of the Presidency - Edinburgh, December 12, 1992, https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf Annex 5, dostęp z dn. 05.05.2021.
[374] *Ibidem*.
[375] B. Koszel, *op. cit*., 56-58.
[376] Układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach sporządzony w Schengen dnia 14 czerwca 1985r., (Dz. U. L. 239 z 22. 09. 2000); B. Koszel, *op. cit*., ss. 55-60.

i migracyjnych. Dzięki inicjatywie RFN w 1990 r. w Dublinie przyjęto konwencję, która przewidywała wspólną odpowiedzialność za rozpatrywanie wniosków o azyl. Konwencja została podpisana 15 czerwca 1990 r., a weszła w życie 1 września 1997 r. na terytorium dwunastu państw. W następnych etapach zaczęła obowiązywać kolejno: w Austrii, Szwecji, Finlandii. Jak stwierdza B. Koszel: „Konwencja stała się kamieniem milowym na drodze do stworzenia efektywnych wspólnotowych mechanizmów w celu rozwiązania problemów obywateli państw trzecich szukających azylu i schronienia na terenie UE”[377].

3.2.3. Role „narzucane” RFN od 2009 r.

3.2.3.1.Postrzeganie niemieckiej polityki europejskiej

Całościowa analiza komparatystyczna wizerunku niemieckiej polityki europejskiej we wszystkich państwach członkowskich jest badaniem złożonym i wykraczającym poza merytoryczne ramy określonego problemu badawczego. Nie jest także wymagana do potwierdzenia lub falsyfikacji przyjętych w pracy doktorskiej założeń badawczych. W związku z tym analiza komparatystyczna postrzegania państwa niemieckiego i jego polityki europejskiej została oparta na zróżnicowanej perspektywie dwóch państw członkowskich: Francji i Polski. Są to państwa, które szczególnie w debacie politycznej odnoszącej się do kwestii kryzysu uchodźczego prezentowały odmienne stanowisko wobec rozwiązań postulowanych przez Niemcy. Ponadto, analiza porównawcza postrzegania Niemiec i ich polityki europejskiej może wskazać na słuszność powszechnych argumentów o pogłębiającym się w UE podziale politycznym na państwa starej (np. Francja) i nowej (np. Polska) Unii.

Charakter współpracy niemiecko-francuskiej w kwestiach związanych z polityką europejską, opisany w poprzedniej części rozdziału, przekłada się jednocześnie na szczególny wymiar postrzegania Niemiec i *Europapolitik* we Francji. Oba kraje były zaangażowane w rozwój projektu zjednoczonej Europy i dążyły do pogłębiania integracji europejskiej. Ich uprzywilejowana współpraca wielokrotnie przekładała się na wspólne inicjatywy podejmowane w ramach UE.

Status relacji niemiecko-francuskich kształtuje obraz polityki europejskiej Niemiec we Francji. Należy jednak podkreślić, iż nie jest on taki sam w odniesieniu do partii umiarkowanych, radykalnych lub skrajnych obu krańców partyjnego spektrum. Na zróżnicowaną perspektywę wpływa również polityczna ewolucja zarówno relacji obu państw, jak i ich pozycji w strukturach UE. Mimo iż aktualnie we francuskiej debacie politycznej

[377] B. Koszel, *op. cit*., s. 61.

przeważa obraz Niemiec jako kluczowego partnera, to w przeszłości wielokrotnie podnoszono problem niemieckiej hegemonii i asymetrycznej relacji w ramach UE. Przykładem są negocjacje związane z reformą instytucjonalną z 2000 r., kiedy ówczesny kanclerz G. Schröder postulował o powiązanie równowagi głosów w Radzie UE z czynnikiem demograficznym. Takie rozwiązanie było niekorzystne dla Francji. W związku z tym ówczesny prezydent J. Chirac stanowczo sprzeciwił się tym propozycjom, podkreślając symboliczne znaczenie zasady równości głosów obu państw jako spuścizny ich pojednania. Mimo, iż kwestia ta nie została zaimplementowana do dorobku prawnego UE, Traktat z Lizbony wprowadził nowe procedury decyzyjne obejmujące kryteria demograficzne[378].

Debata na temat nierównowagi niemiecko-francuskiej w ramach UE powróciła w czasie stabilizowania kryzysu w strefie euro. W styczniu 2012 r. agencja Standard&Poor's obniżyła rating kredytowy Francji, natomiast Niemcy utrzymały najwyższy rating kredytowy. Co więcej, umocniły swoją polityczną rolę przywódczą w UE w czasie zarządzania kryzysowego[379]. Reakcja niemieckiego rządu na kryzys w strefie euro była postrzegana w debacie medialnej Francji jako działania pozbawione solidarności. W 2010 r. lewicowy tygodnik „Marianne" działania rządu FRN określił mianem kary dla Grecji, natomiast dziennik „Le Monde" w lipcu tego samego roku artykuł o niemieckiej reakcji na kryzys zatytułował „Niemcy, prawo do samostanowienia"[380].

Podobne stanowiska można wskazać na poziomie debaty politycznej. Przykładem są antyniemieckie wypowiedzi członków Francuskiej Partii Socjalistycznej – A. Montebourg i J. M. Le Guen, którzy porównali działania adaptacyjne A. Merkel w czasie kryzysu do stylu Bismarcka. Nie zostały one jednak uznane przez Partię Socjalistyczną. Takie wypowiedzi nie reprezentują stanowiska całej klasy politycznej, jednakże są obserwowalne na poziomie partii skrajnych. Kolejnym przykładem jest wypowiedź ówczesnego lidera lewicowej Partii de Gauche – J-L. Mélenchona, który podkreślając dominację polityczną państwa niemieckiego w Europie, stwierdził, iż „Niemcy jak zawsze arogancko brutalizują, szantażują i karzą tych, którzy nie trzymają się nowego porządku, który udało im się wyegzekwować"[381]. Z kolei ówczesna liderka skrajnie prawicowego Frontu Narodowego, podczas wspólnego

[378] C. Demesmay, *Deutschland als Projektionsfläche: Wahrnehmung der deutschen Europapolitik aus französischer Perspektive*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, wyd. Nomos, Baden-Baden 2021, ss. 500-501.
[379] *Ibidem*, s. 502.
[380] B. Maris, *La Zone euro doitelle éliminer la mauvaise Grèce?*, „Marianne", 9.2.2010; M. van Renterghem, *Allemagne: le droit à l'ego*, „Le Monde", 1.7.2010.
[381] C. Demesmay, *op. cit*., ss. 497-510; Szerzej: J-L. Mélenchon, *Le Hareng de Bismarck (Le poison allemand)*, wyd. Plon, 2015.

przemówienia A. Merkel i F. Hollande na forum Parlamentu Europejskiego, określiła prezydenta Francji mianem „wicekanclerza" i „administratora francuskiej prowincji Niemiec"[382], co było nawiązaniem do ich wspólnego podejścia w odpowiedzi na kryzys migracyjno-uchodźczy, potępianego przez skrajnie prawicowe partie we Francji, jak i partie o podobnej proweniencji w innych państwach członkowskich.

Pozytywny wizerunek Niemiec i polityki europejskiej w społeczeństwie francuskim utrzymuje się na wysokim poziomie o czym świadczą badania opinii publicznej przeprowadzone w 2018 r. 90 proc. ankietowanych w odpowiedzi na pytanie dotyczące tego z czym kojarzą się im Niemcy, wskazali na ich „siłę gospodarczą"[383]. Co więcej w 2014 r. 89 proc. badanych obywateli francuskich oceniło współpracę Niemiec i Francji jako „niezbędną dla przyszłości UE i strefy euro"[384].

E. Macron wybrany na prezydenta Francji w 2017 r. kontynuował tradycję postrzegania Niemiec jako kluczowego partnera w projekcie integracji europejskiej. Świadczą o tym wcześniej opisane inicjatywy bilateralne, które miały nie tylko wzmocnić niemiecko-francuskie partnerstwo, ale także być kolejnym krokiem w kierunku pogłębienia integracji europejskiej. Współpraca Niemiec i Francji była znacząca także w dobie kryzysu Covid-19, kiedy rząd federalny zredefiniował podejście do kwestii budżetowych i gospodarczych UE. Niemiecko-francuska inicjatywa z 2020 r., która przewidywała utworzenie funduszu o wartości 500 mld euro na rzecz naprawy gospodarczej Europy po kryzysie, opierała się na zdecydowanym ustępstwie Niemiec i była postrzegana we Francji jako właściwa reakcja na kryzys gospodarczy spowodowany wprowadzaniem obostrzeń związanych z pandemią koronawirusa. Zmiana podejścia Niemiec była definiowana przez proeuropejskich polityków we Francji nie tylko jako odpowiedź pragmatyczna, polegająca na stosowaniu rozwiązań *ad hoc* w wyjątkowej sytuacji, ale także poparcie stanowiska Macrona o potrzebie wprowadzenia antykryzysowych reform w UE[385].

Francja postrzega Niemcy jako najważniejszego partnera w UE, a politykę europejską Niemiec jako nieodłączny element francuskich starań w wymiarze integracji europejskiej. Oczekiwania Francji wobec Niemiec i ich roli są znaczące i wiążą się z francuskimi aspiracjami

[382] FRANCE 24, *French far right's Marine Le Pen clashes with Hollande and Merkel at European Parliament*, https://www.youtube.com/watch?v=ZxborvIV5Ko, dostęp z dn. 20.06.2021 r.
[383] Zob. Badanie przeprowadzone przez Institut d'études opinion et marketing en France et à l'international na zlecenie Ambasady Niemiec we Francji, L'image de l'Allemagne en France, styczeń 2019, ss. 14–15, https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/01/115806-Limage-de-lAllemagne-en-France.pdf, dostęp z dn. 20.06.2021 r.; C. Demesmay, *op. cit*., ss. 497-510.
[384] C. Demesmay, *op. cit*., ss. 497-510.
[385] Dyskusja panelowa Komitetu Europy francuskiego Senatu: Quel projet allemand pour l'Europe?, 2.7.2020, https://www.ifri.or g/fr/debats/projet-allemand-leurope, dostęp z dn. 11.04.2021 r.

pilnego postępu integracyjnego, szczególnie w obszarze gospodarczych i budżetowych reform oraz polityce bezpieczeństwa i obrony. Jak stwierdza C. Demesmay: „wiodąca rola Niemiec w polityce europejskiej jest w Paryżu pozytywnie postrzegana i doceniana, ale to wymaga, aby Francja zajęła miejsce pasażera”[386].

Relacje Polski i Niemiec cechuje wysoki stopień asymetrii, co jest związane z dysproporcją w odniesieniu do potencjału gospodarczego i demograficznego obu państw. To z kolei przekłada się na różny stopień ich wpływu na proces decyzyjny UE. Niemniej, Niemcy były kluczowym państwem popierającym starania Polski o przystąpienie do struktur NATO i UE. Stanowisko Polski wobec wiodącej roli Niemiec i ich polityki europejskiej różniło się w okresach poszczególnych kryzysów, co z jednej strony było związane ze zmianami na polskiej scenie politycznej, a z drugiej z odmiennym postrzeganiem przez polskich decydentów wagi poszczególnych obszarów polityk UE dla suwerenności i bezpieczeństwa państw członkowskich. Podczas gdy kryzys w strefie euro czy działania dyplomatyczne Niemiec podczas kryzysu krymskiego spotkały się z oczekiwaniem Polski wobec przyjęcia przez Niemcy odpowiedzialności za stabilizowanie środowiska UE, to rozwiązania będące reakcją na kryzys migracyjno-uchodźczy napotkały zdecydowany opór polskich decydentów.

Relacje polsko-niemieckie reguluje *Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, który został zawarty w Bonn 17 czerwca 1991 r. Na mocy jego postanowień strony zobowiązały się do kształtowania wzajemnych relacji na zasadach partnerskiej współpracy we wszystkich dziedzinach. W kwestiach europejskich, strony potwierdziły, iż „przypisują szczególne znaczenie jedności europejskiej opartej na zasadach demokracji, praw człowieka, państwa prawa” i będą współpracować na rzecz osiągnięcia tejże jedności. RFN poparła również plany akcesyjne Polski i wyraziła wsparcie w zakresie przyłączenia Polski do struktur Wspólnot Europejskich[387].

Jak podkreśla A. K. Cianciara: „z polskiej perspektywy stosunki polsko-niemieckie w UE można opisać w kategoriach delikatnej (nie)równowagi między „współpracą strategiczną” a „nieufnym sąsiedztwem”, w którym świadomość braku alternatywy dla statusu Niemiec jako kluczowego partnera Polski współistnieje z obawą, że zostanie zdominowany przez potężnego sąsiada i podporządkowany jego interesom”[388]. Postrzeganie roli Niemiec i niemieckiej polityki europejskiej w Polsce determinowane jest przez pryzmat trzech

[386] C. Demesmay, *op. cit*., s. 509.
[387] Art. 8, Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17.06.1991 r.
[388] A. K. Cianciara, *German European policy seen from a Polish perspective*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, wyd. Nomos, Baden-Baden 2021, ss. 545-546.

czynników: doświadczeń historycznych; dysproporcji w potencjale gospodarczym; pozycji Niemiec w UE i na świecie. Wynikała stąd potrzeba realizacji polityki pojednania poprzez wzmacnianie współpracy i tworzenie trwałego systemu bezpieczeństwa w Europie, ale również niwelowanie zdecydowanych różnic gospodarczych. Aspekt postrzegania Niemiec i ich roli w Europie można również analizować z perspektywy poszczególnych okresów i priorytetów Polski w tym czasie. Należałoby przy tym wyróżnić cztery koncepcje relacji Niemiec i Polski: pojednanie i normalizacja stosunków (lata 1990 – 1994); zmniejszanie dysproporcji w relacjach szerszymi połączeniami międzynarodowymi (lata 1995 – 2004); strategiczne partnerstwo i legitymizacja wiodącej roli Niemiec w UE (lata 2007 – 2014); budowanie koalicji państw dla równoważenia dominującej pozycji Niemiec (od 2015 r.)[389].

Zmiany na polskiej scenie politycznej miały znaczący wpływ zarówno na podejście do stosunków polsko-niemieckich, jak i postrzegania roli Niemiec w UE i ich polityki europejskiej. Należy przy tym wyróżnić okres rządów Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) w latach 2007 – 2015 oraz okres rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS), partii Polska Razem/Porozumeinie i Solidarnej Polski (SP) od 2015 r.[390]. Stworzono w tych okresach dokumenty strategiczne określające najważniejsze cele i priorytety Polski w zakresie realizacji polityki zagranicznej. Były to wieloletnie ramy programowania ogólnych wytycznych również dla relacji bilateralnych. Ich uzupełnieniem są zatem bezpośrednie wypowiedzi przedstawicieli rządu, szczególnie w kontekście działań adaptacyjnych państwa niemieckiego w okresach kryzysów.

Zawarty w marcu 2012 r. dokument pt.: *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej* uznawał kolejno Niemcy i Francję za głównych partnerów politycznych i gospodarczych Polski na kontynencie europejskim. Kluczowym celem w ramach relacji bilateralnej w perspektywie 2016 r. było utrzymanie dynamiki współpracy inwestycyjnej i gospodarczej. Podkreślono także rolę Trójkąta Weimarskiego jako ważnej platformy konsultowania i uzgadniania wspólnych stanowisk w kwestiach europejskich. Niemcy zostały opisane jako najbardziej znaczący partner strategiczny Polski w relacjach bilateralnych; główny płatnik netto do budżetu unijnego oraz odbiorca jednej czwartej polskiego eksportu[391]. Z kolei w *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej na lata 2017 – 2021* zdecydowanie mniej miejsca poświęcono Niemcom i relacjom polsko-niemieckim. Nie wskazano na wagę tych relacji oraz nie zdefiniowano

[389] *Ibidem*.
[390] K. Malinowski, *Wstęp*, [w:] *Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*, red. K. Malinowski, Poznań 2017, ss. 9–10.
[391] Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012 – 2016*, Warszawa 2012, s. 17.

Niemiec jako najważniejszego partnera w relacjach bilateralnych na kontynencie europejskim. Strategia podkreśliła natomiast „duży potencjał rozwoju i aktywizacji współpracy z Niemcami i Francją w ramach inicjatywy Trójkąta Weimarskiego w zakresie wzmacniania współpracy w obszarze bezpieczeństwa”[392].

Kryzys w strefie euro oraz etap stabilizowania strefy euro przypadł na okres rządów PO/PSL. Retoryka polskiego rządu koncentrowała się wobec strategicznych priorytetów związanych z przystąpieniem do strefy euro, której rdzeń stanowiły państwa wzmacniające współpracę bankowo-finansową. Rząd pod kierownictwem PO przewidywał, że alternatywą wobec przystąpienia Polski do strefy euro w ścisłym sojuszu z Niemcami będzie marginalizacja jej roli na peryferiach UE. W związku z tym relacje polsko-niemieckie były postrzegane jako kluczowe, a wiodąca rola Niemiec w środowisku UE legitymizowana przez polskie elity polityczne. Świadczą o tym również słowa ówczesnego ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego, który w reakcji na kryzys zadłużenia podkreślił w swoim wystąpieniu w Berlinie w 2011 r. kluczową rolę Niemiec w jego rozwiązaniu: „(…) prawdopodobnie będę pierwszym ministrem spraw zagranicznych, który tak mówi, ale to powiem: mniej się obawiam niemieckiej siły, niż zaczynam bać się niemieckiej bezczynności”. Ponadto dodał, iż Polska docenia „silne i hojne wsparcie, a także solidarność, której doświadczyła od Niemiec w ciągu dwóch ostatnich dekad”[393].

Inną perspektywę reprezentował rząd PiS, od 2015 r. UE zmagała się wówczas z wyzwaniami związanymi z kryzysem uchodźczym oraz wzrostem zagrożenia terrorystycznego w państwach członkowskich. PiS, której program można określić jako bardziej eurosceptyczny w porównaniu do programów PO, opowiadała się za wzmocnieniem bezpieczeństwa narodowego i sprzeciwiała się rozwiązaniom opartym na przymusowych kwotach relokacji uchodźców proponowanym przez Niemcy. Jeszcze będąc w opozycji przedstawiciele PiS na forum Sejmu negatywnie odnosili się do polityki PO przekonując, iż polityka europejska rządu traktująca priorytetowo przystąpienie do strefy euro jest niewłaściwa. Sceptycznie odnoszono się także do dominującego wpływu Niemiec, które realizują model

[392] Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej* 2017-2021, Warszawa 2017, s. 10.

[393] *Sikorski w Berlinie: Boję się niemieckiej bezczynności*, https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/368670,sikorski-proponuje-w-berlinie-reformy-ue.html, dostęp z dn. 20.07.2021 r.

gospodarczy oparty na „monetaryzmie i ratingach”[394]. Zdaniem polityków PiS, Polska powinna kształtować ośrodek równoważący wpływy Niemiec i Francji[395].

W informacjach polskiego MSZ o zadaniach polskiej polityki zagranicznej z 2019 r. uwzględniono konkluzję, zgodnie z którą „wiele państw członkowskich ma poczucie, że ich głos nie jest należycie uwzględniany w kluczowych sprawach”[396]. Owa asymetryczność miała wynikać ze zdecydowanej przewagi takich państw jak Niemcy i Francja, które w dużym stopniu kształtują kierunek integracji europejskiej. Zadaniem polskiego rządu miała być zatem próba zmniejszania tej asymetryczności. W związku z tym istotą narracji PiS w kwestii polityki europejskiej i działań państwa niemieckiego stało się: równe traktowanie wszystkich państw członkowskich, uwzględnianie w równym stopniu głosów wszystkich państw, również tych mniejszych; utrzymanie praktyki konsensusu w Radzie; korzystanie z procedury „czerwonej kartki” (*red card*). Z drugiej strony pragmatyczne i inkluzywne podejście Niemiec, ograniczające bardziej ekskluzywne inicjatywy postulowane przez Francję (np. w kwestii budżetu strefy euro czy europejskiej armii) postrzegane jest jako czynnik zapobiegający dalszym podziałom wewnątrz UE[397].

Zgodnie z wynikami sondaży CBOS przeprowadzonych w 2017 r. ocena relacji polsko-niemieckich uległa pogorszeniu, co skorelowane jest z oceną polityki zagranicznej realizowanej przez polski rząd. Respondenci, którzy negatywnie ją postrzegają, tak samo oceniają stosunki polsko-niemieckie (33 proc. zwolenników liberalnej opozycji i 10 proc. zwolenników PiS oceniło stan relacji polsko-niemieckich jako zły). Ponadto, w latach 2011-2017 zaobserwowano tendencję wzrostową (z 27 do 49 proc.) w odniesieniu do postrzegania relacji dwustronnych przez pryzmat rozbieżności interesów obu państw. To również było związane z preferencjami partyjnymi: 36 proc. zwolenników PO i 55 proc. zwolenników PiS zadeklarowało w 2017 r., rozbieżności w interesach obu państw[398].

Na postrzeganie Niemiec i ich polityki europejskiej przez elity polityczne Polski wpływ miały zarówno rozbieżne interesy, jak i strukturalna asymetria wynikająca z określonej strategii

---

394 Sejm RP, Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu RP, 15.12.2011, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/B5BC8CC970FA8E58C125796800473F23/%24File/3_b_ksiazka.pdf, dostęp z dn. 20.01.2021.

395 Sejm RP, Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu RP, 20.03.2013, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/48239696DF9135D8C1257B350004E792/$File/36_a_ksiazka.pdf, dostęp z dn. 20.01.2021.

396 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Informacja o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019, 14.03.2019, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2019-roku, dostęp z dn. 22.01.2021.

397 A. Cianciara, *op. cit*., s. 549.

398 B. Roguska, *Postrzeganie relacji polsko-niemieckich*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań, nr 156, Warszawa 2017, s. 6.

adaptacyjnej w strukturach UE. Mimo podkreślania znaczenia „przyjaznych stosunków" z Niemcami jako największym partnerem strategicznym w Europie, różnice interesów narodowych utrzymywały się na płaszczyźnie polityki energetycznej, szczególnie w zakresie dostaw energii z Rosji przez rurociągi Nord Stream, które według rządu Polski nie służą bezpieczeństwu energetycznemu UE, gdyż nie sprzyja dywersyfikacji dostaw energii i wzmacnia potencjał geopolityczny Rosji[399].

Asymetryczność strukturalna wynika z kolei z odmiennego rodzaju adaptacji wynikającej z członkostwa pierwotnego i wtórnego oraz zróżnicowanego stopnia wpływu państw na kształtowanie agendy UE. Niemcy były członkiem założycielem Wspólnot, zatem ich model adaptacji musiał uwzględniać zmiany wynikające z przystępowania nowych członków. Niemcy miały większy wpływ na kształtowanie reżimu unijnego, podczas gdy Polska jako państwo, które przystąpiło do struktur dopiero w 2004 r. miały ograniczoną odpowiedzialność instytucjonalną, szczególnie w okresie największych zmian traktatowych[400].

3.2.3.2.Perspektywa unijna

Zbadanie praktycznego wymiaru roli „narzucanej" Niemcom, która wynika z oczekiwań płynących z otoczenia operacyjnego w jakim działania adaptacyjne rządu federalnego były podejmowane, wymaga uzupełnienia analizy o perspektywę głównych przedstawicieli instytucji unijnych, którzy wielokrotnie w swoich przemówieniach i orędziach o stanie UE podkreślali nie tylko konieczność większej jedności w czasach kryzysów, ale również rolę takich państw jak Niemcy w zarządzaniu sytuacją kryzysową. Analiza opiera się na wybranych przemówieniach przedstawicieli poszczególnych instytucji z okresu zarządzania kryzysem strefy euro oraz kryzysem uchodźczym.

H. Van Rompuy, ówczesny Przewodniczący Rady Europejskiej w przemówieniu z 31 sierpnia 2011 r. podkreślił, iż kryzys finansowy pokazał, że ważne decyzje i ważne podejścia polityczne mające na celu ochronę i rozwój stabilności finansowej strefy euro mogą być podejmowane tylko na najwyższym szczeblu[401]. Podczas kolejnego przemówienia z 4 maja 2012 r. wskazał jakie znaczenie dla stabilizacji strefy euro miały rozwiązania przyjęte w ramach międzyrządowych porozumień i jaką rolę odegrały w tym procesie Niemcy i Francja: „(…)

[399] Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Informacja o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019, 14.03.2019, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2019-roku, dostęp z dn. 22.01.2021.
[400] A. Cianciara, *op. cit*., ss. 552-554.
[401] Opening speech delivered by Herman Van Rompuy, President of the European Council, at the plenary session of the MEDEF Summer University, Paris, 31.08.2011 EUCO 50/11 PRESSE 251 PR PCE 25.

kiedy objąłem urząd na początku 2010 roku, wkrótce po wybuchu greckiego kryzysu, znalazłem pustą skrzynkę z narzędziami. Osłabiony Pakt Stabilności i Wzrostu dotyczący nadzoru budżetowego; całkowity brak nadzoru makroekonomicznego; brak funduszy ratunkowych na wypadek kryzysu finansowego. Musieliśmy więc opracować wszystkie te instrumenty w środku kryzysu (…) Bardzo dobrze pamiętam moją pierwszą Radę Europejską, która odbyła się w lutym 2010 roku. Na godzinę przed rozpoczęciem szczytu prezydent Francji i kanclerz Niemiec weszli do mojego biura i wyraźnie się nie zgadzali. Oczywiście, kiedy Paryż i Berlin zgadzają się, inni czasem protestują lub mają poczucie, że są im narzucane decyzje. Zewnętrzni obserwatorzy mają tendencję do niedoceniania, jak daleko od siebie zwykle znajdują się pozycje wyjściowe; w rzeczywistości każda francusko-niemiecka umowa jest żmudnym kompromisem, często angażującym innych aktorów z Brukseli lub innych stolic"[402].

Podobnie o kluczowej roli Niemiec w zakresie promowania i ochrony praw człowieka, dyplomatycznego rozwiązywania kryzysu na Ukrainie oraz zarządzania w okresie kryzysu migracyjnego, mówił w 2015 r. D. Tusk sprawujący wówczas funkcję Przewodniczącego Rady Europejskiej: „(…) Niemcy powinny być europejskim liderem w zbliżaniu społeczności zachodniej (…) W kontekście kryzysu ukraińskiego widać wyraźnie, że Niemcy są zdolne do pozytywnego przywództwa. Nie mam wątpliwości, że Angela Merkel wraz z prezydentem Francji i formatem normandzkim odegrała tutaj kluczową rolę. Utrzymanie jedności europejskiej wobec Rosji w czasie konfliktu, co od początku było moim głównym celem, nie byłoby możliwe bez osobistego zaangażowania pani kanclerz. Niemcy jako współgwarant prymatu wartości zachodnich, Niemcy jako współgwarant jedności europejskiej nad interesami narodowymi i korporacyjnymi, to model europejski, który moim zdaniem nie ma dobrej alternatywy"[403]. Przed wspólnym wystąpieniem A. Merkel i F. Hollande przed Parlamentem Europejskim w 2015 r., D. Tusk podkreślił, że od tych przywódców zależy w jaki sposób kryzys migracyjno-uchodźczy będzie zarządzany i jakie będą jego konsekwencje dla Europy: „Jutro w Parlamencie Europejskim usłyszycie Angelę Merkel i François Hollande'a. Wszyscy wiemy, ile od nich zależy. W tej kryzysowej sytuacji obaj wykazali się pięknymi gestami moralnymi, które wszyscy bardzo sobie cenimy. Jutro muszą zdać jeszcze trudniejszy egzamin: z odpowiedzialności za ochronę europejskiej wspólnoty politycznej i jej zewnętrznych granic. W przeciwnym razie oni i my wszyscy staniemy się odpowiedzialni za ponowne pojawienie się

[402] Speech by Herman Van Rompuy, President of the European Council at the Stockholm School of Economics, Stockholm, 04.052012 EUCO 82/12, PRESSE 192 PR PCE 70; tłum. własne.
[403] European Council, Speech address by President Donald Tusk at Die Europa-Rede, Berlin, 10.11.2015, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/10/tusk-speech-europa-rede/, dostęp z dn. 27.04.2020 r.

murów i barier na naszych wewnętrznych granicach”[404]. Z kolei w odpowiedzi na niemiecko-francuski Traktat z Akwizgranu, D. Tusk podkreślił, że zacieśnianie współpracy między tymi dwoma państwami powinno służyć interesom całej Europy, a współpraca w małych formatach nie może być alternatywą dla europejskiej jedności[405].

W większym stopniu o europejskiej jedności i solidarności w czasach kryzysu oraz wspólnotowym podejściu, niż o wiodącej roli Niemiec, wypowiadali się przedstawiciele instytucji ponadnarodowych. M. Schulz, przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2012 – 2017, wywodzący się z ramienia niemieckiej partii SPD i konkurujący z A. Merkel o stanowisko kanclerza Niemiec, mimo uznawania kluczowej roli państwa niemieckiego podczas kryzysu strefy euro oraz kryzysu uchodźczego, prezentował stanowisko, które zakładało uwzględnienie większej roli Parlamentu Europejskiego w działaniach państw członkowskich. W swoim przemówieniu z 2012 r. do szefów państw i rządów na forum Rady Europejskiej postulował o rozpatrzenie propozycji Parlamentu Europejskiego na wyjście z kryzysu, takich jak: reformy w Europejskim Banku Inwestycyjnym, wprowadzenie euro-obligacji i podatku od transakcji finansowych. Z kolei w przemówieniu do Rady Europejskiej z 2013 r. podkreślił, iż międzyrządowość nie może być alternatywą dla metody wspólnotowej, która jest „nie tylko bardziej skuteczna, ale i bardziej demokratyczna”[406]. W wystąpieniu przed greckim parlamentem mówił o poparciu Parlamentu Europejskiego dla solidarności i zrównoważonego połączenia środków, które obejmują redukcję zadłużenia oraz inicjatywy na rzecz wzrostu. Zdaniem Schulza konsolidacja budżetowa powinna opierać się na sprawiedliwości społecznej i towarzyszyć jej inicjatywom na rzecz przywrócenia wzrostu[407].

O kluczowym znaczeniu współpracy w UE i legitymizowaniu silnej pozycji Niemiec przez inne państwa członkowskie jako kluczowym aspekcie ich roli lidera mówiła również F. Mogherini, (Wysoka Przedstawiciel UE ds. WPZiB w latach 2014 – 2019) w 2016 r. podczas przemówienia na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie. Mogherini podkreśliła, iż

[404] Address by President Donald Tusk to the European Parliament on the informal meeting of heads of state or government of 23.09.2015, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/06/tusk-address-european-parliament-informal-euco-september/, dostęp z dn. 27.04.2020 r.
[405] Speech by President Donald Tusk at the signing ceremony of the Franco-German Treaty of Aachen, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/22/speech-by-president-donald-tusk-at-the-signing-ceremony-of-the-franco-german-treaty-of-aachen/, dostęp z dn. 27.04.2020 r.
[406] Speech to the European Council by Martin Schulz, President of the European Parliament, Bruksela 14.032013, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-216144.pdf, dostęp z dn. 12.06.2021 r.
[407] *Schulz: Europe is not a community of austerity but of solidarity* https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20120223STO39237/schulz-europe-is-not-a-community-of-austerity-but-of-solidarity, dostęp z dn. 12.06.2021 r.

„w Niemczech jest absolutnie jasne, że nikt nie jest wystarczająco duży w dzisiejszym świecie i że potrzebna jest jedność z innymi, aby pchać do przodu własny program”[408].

3.3. Polityka europejska Niemiec w ujęciu teorii adaptacji politycznej

3.3.1. Adaptacja polityczna w kontekście konceptualizacji polityki zagranicznej

Uwarunkowania polityki zagranicznej można podzielić za R. Ziębą na obiektywne i subiektywne. Do pierwszych zalicza się potencjał demograficzny, środowisko geograficzne, system polityczny, potencjał gospodarczy i kapitał naukowo-techniczny. Z kolei do uwarunkowań subiektywnych: koncepcje polityki zagranicznej, jakościowy charakter dyplomacji czy percepcję środowiska międzynarodowego[409]. Na proces kształtowania polityki zagranicznej, który warunkuje następnie uruchomienie i charakter procesów adaptacyjnych mają zatem wpływ zarówno obiektywny potencjał państwa i wynikające z tego zdolności adaptacyjne, ale także wpływ środowiska zewnętrznego, jego poszczególnych elementów i percepcja zewnętrznych oczekiwań. Procesy adaptacyjne mogą mieć swoje źródło zarówno w środowisku wewnętrznym, jak i wynikać bezpośrednio ze zmian zachodzących w środowisku zewnętrznym. W sytuacji kryzysu zachodzącego w środowisku wewnętrznym danego państwa, decydenci kształtując koncepcję polityki zagranicznej starają się pozyskać sojuszników zewnętrznych, którzy mogliby odpowiedzieć na ich potrzeby adaptacyjne i wspierać proces rozwiązania kryzysu. Kryzys zadłużenia w strefie euro może być przykładem zmian w środowisku wewnętrznym państw nadmiernie zadłużonych, które w największym stopniu odczuły jego skutki. Potrzeby adaptacyjne wynikały bezpośrednio z ich interesów ekonomicznych. Zarówno te państwa, jak i instytucje unijne oparły swoją politykę głównie na rozwiązaniach proponowanych przez państwa o największym potencjale gospodarczym, których zdolności adaptacyjne były wówczas największe. Wsparcie dla państw zadłużonych było z kolei w interesie takich państw jak Niemcy. W dniu 7 maja 2010 r. Bundestag przyjął ustawę w sprawie pomocy finansowej dla zadłużonej Grecji. Pakiet ratunkowy przyjęty w ustawie w formie gwarantowanych pożyczek państwowego banku KFW obejmował kwotę 22,4 mld euro do 2012 r. Ówczesny federalny minister finansów wskazał, iż pomoc Grecji leży

[408] Speech by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Willy Brandt Lecture 2016 – “United we must stand. The European Union in testing times” at the Humboldt University of Berlin, https://www.eeas.europa.eu/eeas/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-willy-brandt-lecture-2016_en, dostęp z dn. 12.06.2021 r.
[409] R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007., ss. 21-29.

w interesie Niemiec, gdyż chodzi w tym przypadku o obronę wspólnej waluty. Wskazuje to na założenie, zgodnie z którym wewnętrzne źródła zmian przenikających do systemu międzynarodowego, bezpośrednio wpływają na charakter procesów adaptacyjnych[410].

Adaptacja państwa do środowiska zewnętrznego (międzynarodowego) może być definiowana jako internacjonalizacja zasad systemu międzynarodowego[411]. W tym aspekcie, jednym z najważniejszych uwarunkowań pozostają trendy ewolucji najbliższego środowiska międzynarodowego, które można określić za wcześniejszą definicją – znaczącym środowiskiem. Faktycznym polem działania państwa i realizacji jego polityki zagranicznej jest środowisko operacyjne. W przypadku polityk europejskich państw członkowskich UE, tym środowiskiem będzie system UE skupiający 27 państw, opierający się na międzyrządowych i ponadnarodowych mechanizmach działania. Ponadto, ważnym uwarunkowaniem jest również pozycja danego państwa w systemie międzynarodowym. Istotny jest także element prawny, gdyż adaptacja państwa powinna odbywać się na zasadach i w granicach wyznaczanych przez prawo. Te aspekty również należy zaliczyć do uwarunkowań obiektywnych polityki zagranicznej[412].

Na zainicjowanie procesów adaptacyjnych ma wpływ charakter środowiska wewnętrznego i zewnętrznego danego podmiotu. Zmiany zachodzące w obu środowiskach mają różną genezę, zasięg i dynamikę. W związku z tym potrzeby adaptacyjne państwa są realizowane zależnie od warunkujących je sytuacji (o charakterze wewnętrznym lub międzynarodowym). Jednym z ich rodzajów mogą być sytuacje kryzysowe. Zaspokojenie potrzeb adaptacyjnych wymaga wówczas podjęcia zdecydowanych działań wzmacniających odporność systemu. Środowisko międzynarodowe jest dynamiczne i zmienne. Między nim a systemem państwowym zachodzą mechanizmy wzajemnego wpływu. Państwo pod naciskiem zmian zewnętrznych podlega przemianom, ale jednocześnie inicjuje procesy, które przekształcają środowisko zewnętrzne. Składowymi systemu międzynarodowego są także środowiska wewnętrzne innych państw, co warunkuje procesy adaptacyjne do zmian w nich zachodzących. Państwo jako podmiot adaptujący się dokonuje zmian w swojej polityce wewnętrznej, zagranicznej lub poszczególnych jej wymiarach[413].

---

[410] M. Drygiel, *Adaptacja Unii Europejskiej w procesie budowania pokoju w regionie Bałkanów Zachodnich*, Warszawa 2013, ss. 32-33.
[411] *Ibidem*.
[412] R. Zięba, *op. cit*., s. 20; D. Colard, *Les relations internationales*, Masson, Paris 1987, ss. 48-73.
[413] Z. J. Pietraś, *Strategie adaptacji państw do środowiska międzynarodowego*, Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1989, ss. 3-4, 6.

Co więcej, zmiany mogą być impulsem dla społeczeństwa, które poprzez wywieranie nacisków na decydentów, wzmocni zewnętrzny wpływ i wymusi podjęcie działań dostosowawczych. Decydenci polityczni mogą kształtować politykę zagraniczną w zależności od wybranych strategii adaptacyjnych. W ich następstwie państwo zaczyna oddziaływać na środowisko korygując lub inicjując jego zmiany[414]. Ze względu na duży stopień zależności i oddziaływań między uczestnikami środowiska międzynarodowego, istotne znaczenie dla inicjowania procesów adaptacyjnych ma wpływ innych uczestników. Szczególnie w zakresie określania międzynarodowej roli państwa. Zdolności adaptacyjne podmiotu są warunkowane zarówno obiektywnymi, jak i subiektywnymi uwarunkowaniami polityki zagranicznej. Zgodnie z założeniami teorii katastrof R. Thoma, system może utracić własne zdolności adaptacyjne na skutek niewystarczającej elastyczności systemu politycznego, siły wpływu czy niewielkiego potencjału systemu gospodarczego lub politycznego[415]. „Niewydajność" adaptacyjna może być również definiowana jako funkcja tzw. mimośrodowości wpływu, która oznacza odległość między miejscem nacisku a najsilniejszym elementem systemu. Jeżeli nawet minimalny nacisk generowany siłą wpływu nastąpi w słabym punkcie systemu, może determinować duże zmiany[416].

Innym rodzajem uwarunkowań procesów adaptacji politycznej są uwarunkowania percepcyjne, które odnoszą się do sposobu postrzegania przez państwo środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Percepcja wpływa na inicjacje procesu adaptacji, wybór odpowiedniego jej modelu, zatem również na decyzję o utrzymaniu bieżącej polityki lub jej zmianę. Percepcja politycznej rzeczywistości jest złożonym procesem i obejmuje przede wszystkim: obserwację, podejście do środowiska, absorpcję informacji z otoczenia i ich transmisję, kreowanie wizerunku i roli podmiotów[417].

Biorąc pod uwagę założenie, iż państwo jest podmiotem adaptacji politycznej, jej przedmiotem są konkretne sytuacje i/lub procesy polityczne, które stanowią uświadomiony bodziec do określonych działań. Zgodnie z teorią Y. Vertzbergera decydenci polityczni wybierają spośród dwóch wzorców reakcji na bodźce. Po pierwsze mogą uznać przymus reakcji na wpływ środowiska. Wówczas następuje przystosowanie celów polityki zagranicznej do zmian zachodzących w środowisku (adaptacja pozytywna/*positive adaptation*). Drugi rodzaj

[414] M. Drygiel, *op. cit*., s. 32.
[415] Szerzej: R. Thom, *Structural stability and morphogenesis*, New York 1975.
[416] Z. J. Pietraś, *Sztuczna inteligencja w politologii: heurystyczne modelowanie procesów adaptacji politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1990, s. 17.
[417] J. Kukułka, *Postrzeganie międzynarodowe*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations", nr 16, 1992, ss. 91-103.

reakcji polega na ignorowaniu faktycznych zmian. Stanowisko decydentów politycznych ogranicza się do własnych oczekiwań i wyobrażeń, a nie rzeczywistego wpływu środowiska. To prowadzi do błędnej adaptacji (*maladaptation*) lub zaniechania jakichkolwiek działań adaptacyjnych (*nonadaptation*)[418]. Istotne znaczenie ma przy tym tzw. racjonalność adaptacyjna, która jest skutkiem uświadomienia faktycznych konsekwencji niedostosowania się do zmian i dostosowanie się do nowej sytuacji w późniejszym etapie. Zaniechanie działań adaptacyjnych na etapie reakcji, może mieć znaczące konsekwencję dla decyzji podejmowanych na etapie stabilizacji lub okresie post-kryzysowym.

Bardzo ważnym uwarunkowaniem procesów adaptacyjnych jest pozycja adaptującego się państwa, również w porównaniu z pozycją innych podmiotów. Pozycja państwa wpływa zarówno na wybór odpowiedniej strategii i charakter podejmowanych działań adaptacyjnych, jak i na siłę nacisku i oczekiwania ze strony środowiska operacyjnego. Opierając się na opisanej w rozdziale pierwszym klasyfikacji stanów środowiska oraz typów adaptacji uzależnionych od pozycji państwa można uzasadnić, iż Niemcy odgrywające rolę lidera w regionie (środowisku operacyjnym) i wykorzystując swój potencjał mocarstwa regionalnego, mogą być skłonne do wyboru adaptacji aktywnej/nieprzejednanej, która przejawia się w chęci dominacji lub kształtowania środowiska. Państwa o mniejszym potencjale politycznym nie mają tak zaawansowanych zdolności adaptacyjnych, aby móc zastosować taki typ adaptacji. Należy jednak podkreślić, iż nie wszystkie mocarstwa muszą wybierać strategię aktywnej adaptacji. Jeżeli w interesie narodowym państwa o dużym potencjale i możliwościach adaptacyjnych leży utrzymanie równowagi, państwo może ulegać wpływom otoczenia w zakresie w jakim nie stanowi to dla niego zagrożenia stosując adaptację kreatywną/promocyjną. Bardziej znacząca pozycja państwa w układzie międzynarodowych powiązań zwiększa jego pole działania i swobodę wyboru modelu adaptacji.

3.3.2. Wyznaczniki adaptacji w polityce europejskiej Niemiec

Analiza instytucjonalno-prawna umów koalicyjnych kolejnych Rządów RFN, Białych Ksiąg Bezpieczeństwa RFN, strategii niemieckiej prezydencji, a także przemówień głównych przedstawicieli rządu w zakresie deklarowanych ról międzynarodowych, pozwoliła na zbadanie priorytetów polityki zagranicznej Niemiec, w tym polityki europejskiej jako jednego z jej wymiarów, kluczowego ze względu na problematykę badań. Mimo iż okres przed objęciem

[418] Y. I. Vertzberger, *The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decision making*, Stanford University Press, Stanford 1990, ss. 47-49.

rządów przez A. Merkel nie jest właściwy dla analizowanych wydarzeń, warto wskazać na pewne determinanty, które kształtowały ciągłość koncepcyjną polityki europejskiej RFN już po zjednoczeniu państwa w 1990 r. i względnie stałe priorytety w tym obszarze. Warto podkreślić, iż nawet istotne zmiany personalne i polityczne w wewnętrznym środowisku w 1998 r., które rozpoczęły okres rządów kanclerza G. Schrödera, ubiegającego się o urząd z ramienia SPD, nie zerwały z założeniami koncepcji polityki europejskiej i wizji dalszej integracji, którą zapoczątkował H. Kohl. Koalicja SPD i Sojusz 90/Zieloni za priorytety polityki europejskiej uznała przede wszystkim: dalszy rozwój współpracy między państwami członkowskimi; działania na rzecz rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej; pogłębianie integracji w kierunku unii politycznej; dalszy rozwój WPZiB; stopniowe wzmocnienie Parlamentu Europejskiego[419]. Zatem zmiany koalicji rządzącej, które należy uznać za znaczące zmiany wewnętrzne, zgodnie z typologią zmian środowiska J. N. Rosenau, nie wpłynęły na radykalną zmianę koncepcji polityki europejskiej, a tym samym na zachowania adaptacyjne w środowisku UE. Po objęciu urzędu przez A. Merkel w 2005 r. oraz kontynuowaniu od 2007 r. jej działań w ramach przyjęcia Traktatu z Lizbony można stwierdzić, iż praktyka wzmacniania integracji europejskiej została utrzymana. Co więcej, Niemcy przyjęły jeszcze większą odpowiedzialność za sprawy europejskie.

Integracja europejska zakorzeniła się w systemie wartości zjednoczonych Niemiec i stała się priorytetem po 1990 r. Integrowanie kontynentu uzależnione było od pojednania z Polską oraz pogłębiania współpracy z państwami Europy Środkowej i Wschodniej po upadku ZSRR. Jak podkreślają K. Böttger i M. Jopp, europeizacja polityki zjednoczeniowej, polityka pojednania przez integrację i dostosowanie państwowej koncepcji bezpieczeństwa do modelu siły cywilnej stały się wyznacznikami myśli politycznej Niemiec[420].

Niemcy w pierwszej kolejności były zainteresowane integracją gospodarczą w ramach kształtowania jednolitego rynku oraz Unii gospodarczej i walutowej w myśl założeń ordoliberalizmu. Niemiecki model adaptacji politycznej w kontekście rozwoju strefy euro określany był przez takie czynniki jak: wpływ na rozwój polityki pieniężnej, zgodnej z niemieckim modelem finansowym; polityczne naciski na niezależność Europejskiego Banku Centralnego (na wzór Deutsche Bundesbank) oraz wyposażenie go w kompetencje

[419] Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Bonn 20 October 1998, ss. 38-45, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf, dostęp z dn. 20.05.2021 r.

[420] K. Böttger, M. Jopp, *Fundamentals of German European Policy*, [w:] *German European Policy Series 1*, Institut für Europäische Politik, Berlin 2017, s. 5.

utrzymywania stabilności cen, jak również kontroli odpowiedzialności państw członkowskich. Wpływy ordoliberalizmu i społecznej gospodarki rynkowej obserwowalne były na poziomie zarządzania podczas kryzysu w strefie euro, kiedy zasady dyscypliny budżetowej i polityki oszczędnościowej były głównymi warunkami stawianymi przez Niemcy państwom zadłużonym w zamian za wsparcie finansowe z instrumentów pomocowych.

Priorytety wzmacniania europejskiej „ponadnarodowości" przy poszanowaniu zasad pomocniczości były zawarte w niemieckiej koncepcji integracji w okresie zjednoczenia Niemiec. Były również utrzymane przez A. Merkel o czym świadczą postulaty rządu w sprawie uchwalenia Traktatu konstytucyjnego, a następnie Traktatu z Lizbony[421]. Inaczej sytuacja wyglądała w przypadku kryzysów UE, kiedy polityka międzyrządowa i interesy narodowe stały się kluczowymi wyznacznikami polityki europejskiej rozumianej w kategorii zachowania adaptacyjnego do roli lidera. Utrzymanie wizji supranacjonalizacji w warunkach coraz większych rozbieżności interesów i pogłębiających się podziałów, ustąpiły priorytetom poszukiwania konsensusu w drodze międzyrządowych negocjacji i deliberacji. Sama A. Merkel przyznała zaś w swoim przemówieniu, iż metoda wspólnotowa nie zawsze okazuje się słuszna.

Kolejnym fundamentem polityki europejskiej Niemiec po zjednoczeniu, który stał się wyznacznikiem zachowania adaptacyjnego była europeizacja interesu narodowego, czyli definiowanie go w szerszych ramach interesu europejskiego. Jak stwierdza W. Wessels, działania Niemiec zakorzenione są w UE w wielu obszarach polityki[422]. Adaptacja polityczna do zmian funkcjonowania UE po ustanowieniu nowych traktatów charakteryzowała się silnym wiązaniem polityki niemieckiej i polityki europejskiej. Potwierdzeniem tego może być dostosowanie państwowych rozwiązań w dziedzinie konkurencji do zasad unijnej polityki konkurencji wprowadzonych przez Komisję Europejską czy określanie wspólnej polityki wizowej i azylowej priorytetem politycznym Niemiec zwłaszcza w dobie kryzysu uchodźczego[423]. Polityka rządu Niemiec w okresach kryzysów odbiegała od prawidłowości bieżącej polityki. Była nacechowana bardziej zdecydowanymi i pilnymi decyzjami dostosowanymi do nagłych i gwałtownych zmian. Decyzje te z jednej strony można postrzegać w kontekście ochrony interesów narodowych, a z drugiej jako poszukiwanie międzyrządowych rozwiązań problemów kosztem ponadnarodowych.

[421] *Ibidem*, ss. 5-6.
[422] W. Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, „Journal of Common Market Studies", nr 5(2), 1997, ss. 267-299
[423] K. Böttger, M. Jopp, *op. cit*., ss. 1-11.

Kolejną determinantą procesu niemieckiej adaptacji przez politykę europejską jest kształtowanie środowiska regionalnego zgodnie z założeniami opisanych wcześniej ról: elementu sterującego w podsystemie regionalnym i przywódcy/lidera regionalnego. Wpływ Niemiec na kształtowanie środowiska UE był widoczny w tworzeniu zasad jednolitego rynku, unii walutowej i strukturyzacji EBC. Niemieckie postulaty demokratyzacji procesu stanowienia europejskiego prawa zostały przeniesione na poziom wzmacniania kompetencji ustawodawczych Parlamentu Europejskiego poprzez implementację procedury współdecyzji na mocy postanowień Traktatu z Maastricht, a następnie zwykłej procedury ustawodawczej, ustanowionej Traktatem z Lizbony. Ponadto, proces adaptacji politycznej przez wpływanie na kształt systemu UE był obserwowalny również w obszarze WPZiB. Niemcy angażowały się w proces pogłębiania integracji politycznej i uwspólnotowienia tej dziedziny polityki. Potwierdzeniem tego były działania na rzecz wzmocnionej współpracy koalicji chętnych, czego efektem było PESCO. Co więcej, połączenie funkcji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej ze stanowiskiem Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa było zgodne z preferencjami niemieckimi[424].

Wizja integracji europejskiej oraz podejście wobec WPZiB w dużym stopniu zdominowane były koncepcją federalistyczną. Zgodnie z jej kluczowymi założeniami dla ściślejszej współpracy konieczne jest wprowadzanie ponadnarodowych mechanizmów wspólnotowych. Rząd federalny przeforsował przystąpienie do prac nad Traktatem z Lizbony opierając się na wcześniej odrzuconym Traktacie konstytucyjnym. Należy jednak podkreślić, iż ważną strategią działań adaptacyjnych Niemiec w aspekcie kształtowania systemu regionalnego oraz rozwoju WPZiB jest minilateralizm i multilateralizm. Niemcy nie są zorientowane na unilateralne przywództwo i samodzielne wpływania na środowisko. Bardziej preferowanym sposobem inicjowania określonych projektów jest konsensus i współdziałanie, szczególnie z Francją, jako kluczowym partnerem. Po zjednoczeniu obecna w dyskursie politycznym Niemiec była koncepcja „rdzenia Europy", zaprezentowana w 1994 r. przez W. Schäuble, K. A. Lamers, and T. Waigel. W skład grupy rdzenia miały wejść najsilniejsze państwa UE stanowiące jej trzon - zdolne do jej reformowania i pogłębiania integracji. Pozostałe państwa miały do tych założeń się dostosować[425]. W ostatnich latach takie założenia koncepcyjne są przypisywana raczej francuskiej polityce zagranicznej, o czym świadczy wydźwięk „Manifestu" prezydenta E. Macrona do Europejczyków, w którym przedstawił

[424] J-C. Gaedtke, *Europäische Außenpolitik*, Paderborn 2009, ss. 31-41.
[425] N. Koenig, *20 years 'core Europe': where do we stand and where are we heading?,* Jacques Delors Institut, Berlin 2014, s. 1.

własną wizję zintegrowanej Europy[426]. W warunkach pogłębiającego się rozłamu politycznego w UE, Niemcy sprzeciwiają się postulatom większej centralizacji. Utrzymują stanowisko wzmocnienia spójności i równowagi UE[427]. Sojusz z Francją pozostał natomiast kluczowym wyznacznikiem polityki europejskiej Niemiec, co zostało potwierdzone w deklaracji z Mesebergu z 2018 r. oraz w Traktacie z Akwizgranu z 2019 r.

Strategia polityki europejskiej Niemiec opiera się na wartościach, które są powszechnie uznawane za europejskie. Po zjednoczeniu kluczowym aspektem wizji integracji stało się pojednanie i próba odbudowania zaufania europejskich partnerów. Z czasem polityka europejska Niemiec była określana przez takie wartości jak promocja demokracji i stabilności w Europie czy solidarność z państwami słabiej rozwiniętymi, co miało być urzeczywistnieniem deklaracji europejskiej odpowiedzialności Niemiec. W związku z tym przejawem modelu adaptacji do dalszych zmian w środowisku UE było przede wszystkim poparcie dla polityki rozszerzenia struktur unijnych w wymiarze południowym, a następnie na wschód i umacnianie demokracji i rządów prawa w tych państwach[428]. Takie stanowisko zostało potwierdzone przez A. Merkel w jej przemowie z 2006 r.: „Silne Niemcy nie są celem samym w sobie. Celem Niemiec jest być wiarygodnym partnerem dla swoich przyjaciół w Europie i na świecie. Chcemy aktywnie zaangażować się w promowanie pokoju, zrównoważonego rozwoju, dobrobytu i sprawiedliwości w świecie (...) Widzimy się w roli mediatora w Europie, i jesteśmy szczególnie zainteresowani, aby wspierać i promować interesy mniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej”[429].

O silnym powiązaniu integracji europejskiej z niemieckim systemem wartości świadczy ich przywiązanie do wspólnej waluty. Podkreśliła to A. Merkel w odpowiedzi na kryzys w strefie euro, kiedy przyznała, iż „upadek euro spowodowałby upadek Europy”[430]. Wcześniej H. Kohl traktował wspólną walutę jako gwarancję pokoju i stabilności w Europie[431]. Ponadto,

---

[426] E. Macron, *Renewing Europe*, Project Syndicate, 2019, https://www.project-syndicate.org/commentary/three-goals-to-guide-european-union- renewal-by-emmanuel-macron-2019-03?barrier=accesspaylog, dostęp z dn. 14.06.2021 r.

[427] A. Kramp-Karrenbauer, *Making Europe right*, Die Welt, 2019, https://www.welt.de/politik/article190051703/Annegret-Kramp-Karrenbauer-Making-Europe-Right.html, dostęp z dn. 16.06.2021 r.

[428] Szerzej: P. Becker, *Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011.

[429] A. Merkel, Address by Chancellor Angela Merkel at the Reception for the Diplomatic Corps 1 February 2006, http://www.bundesregierung.de/nn_6562/Content/EN/Artikel/2006/02/2006-02-01-annual-reception-for-diplomatic-corps.html, dostęp z dn. 20.10.2020 r.

[430] A. Merkel, *op. cit*., 2010.

[431] U. Keßler, *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl. Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“?* [w:] *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, red. G. Müller-Brandeck-Bocquet, C. Schukraft, N. Leuchtweis, Wiesbaden 2010, ss. 119-171.

Niemcy aktywnie angażowały się na rzecz wzmocnienia praworządności w UE. W tym celu razem z Francją zainicjowały działania związane z wyposażeniem UE w mechanizmy wczesnego ostrzegania w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie wspólnych wartości stanowionych prawem traktatowym[432].

Model zachowania adaptacyjnego warunkowany prowadzoną polityką europejską w latach 2005 – 2021 (w okresie rządów A. Merkel) był uzależniony przede wszystkim od zmian zewnętrznych. Wewnętrzne środowisko w zakresie określania celów i priorytetów polityki europejskiej po zjednoczeniu można postrzegać jako względnie stabilne. Analiza kluczowych ograniczników zachowań adaptacyjnych w odniesieniu do działań związanych z pogłębianiem integracji europejskiej, doprowadziła do wstępnych wniosków. Po pierwsze adaptacja polityczna po zjednoczeniu i w kluczowym okresie: w latach 2009 – 2017 była dostosowywana przede wszystkim do zmian zewnętrznych. Model adaptacji uzależniony był tym samym od etapu integracji europejskiej oraz dynamiki i gwałtowności zmian w UE. Druga część analizy ma służyć wyjaśnieniu specyfiki modeli adaptacji w sytuacjach kryzysów oraz konsekwencjom przyjętego modelu dla pozycji Niemiec i utrzymania stabilnej sytuacji w UE.

IV. Adaptacja polityczna Niemiec w kryzysie w strefie euro

4.1. Charakterystyka kryzysu

4.1.1. Uwarunkowania

W celu zachowania większej przejrzystości w zakresie analizy działań adaptacyjnych Niemiec oraz tworzenia na ich podstawie modelu adaptacyjnego skorelowanego z przyjęciem określonej roli zarówno na etapie działań doraźnych (etapie reakcji), jak i długookresowych (etap stabilizacji), należy uprzednio wskazać na kluczowe przyczyny i uwarunkowania kryzysu w strefie euro. Wydaje się też uzasadnione zdefiniowanie głównych determinantów międzynarodowego kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych. Jego specyfikę można określić jako złożoną i wielowymiarową. Skala i zasięg zmian nim wywołanych oddziaływały również na rynki finansowe państw europejskich i tym samym strefę euro jako całość.

Za jedną z kluczowych przyczyn światowego kryzysu finansowego eksperci uznali politykę monetarną USA, a przede wszystkim jeden z jej elementów, czyli stopy procentowe funduszy federalnych, których znaczące obniżanie przez System Rezerw Federalnych

[432] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law Brussels 11 March 2014, COM/2014/158 final.

doprowadziło do powstania baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości[433]. Najważniejsza stopa procentowa w 2000 r. utrzymywała się na poziomie 6,5 proc. Z kolei w następnym roku spadła do poziomu 2 proc. Tendencja spadkowa utrzymywała się, przez co w 2003 r. stopa procentowa osiągnęła poziom 1 proc. przy jednoczesnej obietnicy utrzymania go na tym poziomie przez System Rezerw Federalnych[434].

Polityka niskich stóp procentowych zapewniająca dostęp do tanich kredytów zwiększyła chęć inwestowania w nieruchomości. Ponadto, same banki wykorzystując sprzyjające uwarunkowania udzielały kredytów hipotecznych osobom o mniejszej zdolności kredytowej oraz osobom z niskim własnym wkładem do kredytu hipotecznego. Bańka na rynku nieruchomości spowodowała, iż w okresie wzrostu, powszechne stały się kredyty przekraczające nawet o 20 proc. wartość nieruchomości. Dynamicznie zaczął wzrastać popyt na nowe domy i mieszkania co zwiększyło z kolei liczbę nowych inwestycji budowlanych. To natomiast przełożyło się na wzrost cen nieruchomości. Ta sytuacja zaczęła się zmieniać, gdy wzrost stóp procentowych zmniejszył dostęp do nowych kredytów przy jednoczesnym wzroście rat już zaciągniętych na warunkach zmiennych stóp procentowych. Dysproporcja między dużą podażą i coraz mniejszym popytem na nieruchomości doprowadziła do spadku ich cen. Wzrost rat kredytów istniejących wiązał się z brakiem możliwości spłacania ich przez kredytobiorców i zajmowaniem kolejnych nieruchomości przez organa egzekucyjne[435]. Warto podkreślić, iż w 2006 r. około 30 proc. wszystkich udzielonych kredytów w USA stanowiły tzw. pożyczki typu *subprime* i *prime*, zatem udzielane osobom, które nie posiadały wystarczającej zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych. W przypadku kredytów udzielanych na warunkach zmiennych stóp procentowych (a takie były często przypisywane dla osób o niskiej zdolności do zaciągania kredytów w ramach polityki NINJA – *No income, no job, no assets*) wskazuje się, iż były szczególnie ryzykowne dla pożyczkobiorców. Ogólne podejście łagodzenia kryteriów dostępności kredytów wiązało się z dużym ryzykiem, zarówno dla kredytobiorców, banków, jak i instytucji finansowych[436].

Zdaniem ekspertów, do światowego kryzysu finansowego przyczyniła się w dużym stopniu również sekurytyzacja, która definiowana jest przez J. Rymarczyka jako „proces polegający na wydzieleniu pewnych jednorodnych rodzajów aktywów o niskiej płynności (wierzytelności) z bilansu podmiotu gospodarczego (najczęściej banku) i za pośrednictwem

[433] D. Uszycki, *Przyczyny kryzysu strefy euro*, [w:] *Kryzys i perspektywy strefy euro*, red. J. Rymarczyk, M. Wróblewski, D. Brzęczek-Nester, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2014, s. 39.
[434] *Ibidem*, ss. 40-41.
[435] J. B. Taylor, *Zrozumieć kryzys finansowy*, PWN, Warszawa 2010, ss. 35-38.
[436] D. Uszycki, *op. cit*., s. 43.

specjalnej jednostki celowego przeznaczenia (*Special Purpose Vehicle*) przekształcane w aktywa o wysokiej płynności, tj. papiery wartościowe, a następnie sprzedawane inwestorom na rynku kapitałowym"[437]. Zaczęły zatem powstawać alternatywne kredytowe instrumenty pochodne, które nie absorbując bankowych rezerw, sprzyjały likwidacji limitów udzielanych kredytów[438].

Kolejnym czynnikiem kryzysogennym był brak skuteczności działań agencji ratingowych, które korzystając z nieadekwatnych modeli oceny ryzyka, nie były w stanie skutecznie ocenić wiarygodności finansowej podmiotów udzielających pożyczek oraz instrumentów dłużnych. Przykładem stosowania przez agencje ratingowe nieskutecznych modeli szacowania ryzyka było konsekwentne wystawianie wysokich ratingów takim podmiotom finansowym jak Lehman Brothers (bank inwestycyjny), którego upadku nie przewidziały agencje[439]. Ponadto, przyczyn kryzysu można upatrywać w działaniach podmiotów finansowych, które korzystały z dużego lewarowania utrzymując dźwignię finansową na zbyt wysokim poziomie, co powodowało, iż kapitał własny tych instytucji stanowił czasami nawet 2 proc. zobowiązań[440].

Wskazane przykłady nie są jedynymi źródłami światowego kryzysu finansowego. Można również wskazać na takie czynniki jak: globalna nierównowaga makroekonomiczna między krajami wysoko rozwiniętymi i rozwijającymi się, dotycząca rachunku obrotów bieżących; finansyzację, rozumianą jako sytuację, kiedy rynki finansowe, instytucje oraz elity finansowe uzyskują coraz większy wpływ na politykę ekonomiczną rządów, przedsiębiorstw i samych społeczeństw w krajach wysoko rozwiniętych, a tym samym na gospodarkę w skali globalnej[441]. Niemniej należy podkreślić, iż wszystkie te czynniki, ze względu na wysoki stopień powiązania rynków finansowych na świecie, prowadziły do zaburzeń równowagi w innych państwach.

Analizując uwarunkowania kryzysu strefy euro, należy wskazać na dychotomiczną konstrukcję Unii gospodarczej i walutowej, która wynika z wypracowania wspólnej polityki monetarnej przy utrzymaniu koordynowanych polityk gospodarczych. Państwa członkowskie strefy euro prowadziły w praktyce często odmienną politykę gospodarczą. Rozbieżności

[437] J. Rymarczyk, *Sekurytyzacja jako innowacyjny instrument finansjalizacji współczesnej gospodarki światowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 362, 2018, ss. 59-72.
[438] *Ibidem*.
[439] D. Uszycki, *op. cit*., s. 46.
[440] C. Goodhart, *Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego*, „Zeszyty BRE Bank – CASE", nr 100, 2009, ss. 10-11.
[441] E. Gostomski, *Finansyzacja w gospodarce światowej*, „Biznes międzynarodowy w gospodarce globalnej", nr 33, 2014, s. 299.

widoczne były również na płaszczyźnie dyscypliny finansowej, którą wyznaczać miał zawarty w 1997 r. Pakt Stabilności i Wzrostu. Wewnętrzna nierównowaga gospodarcza wynikała z faktu, iż nie wszystkie państwa w jednakowym stopniu wypełniały określone kryteria, których spełnienie miało być warunkiem włączenia do strefy euro[442]. Nie ustalono natomiast adekwatnych sankcji za ich łamanie[443]. Po wprowadzeniu wspólnej waluty, strefa euro obejmowała 12 państw, których potencjał gospodarczy oraz podejście do zarządzania własnym budżetem były znacząco odmienne. Wiele z nich łamało kryteria konwergencji, a niektóre nie spełniły ich przed przystąpieniem do UGW. Ponadto, nie wprowadzono nadzoru instytucji finansowych i systemu bankowego czy mechanizmów zarządzania kryzysowego (szczególnie w zakresie płynności finansowej i niewypłacalności)[444]. Brak takich ujednoliconych procedur spowodował, że w pierwszej fazie kryzysu, państwa reagowały indywidualnie w sposób nieskoordynowany, a dopiero na kolejnym etapie próbowano wypracować wspólne podejście.

Wewnętrzna nierównowaga makroekonomiczna w znaczącym środowisku Unii gospodarczej i walutowej wynikała z nierówności między państwami członkowskimi w zakresie zarówno stopnia wypełniania kryteriów, jak i w odniesieniu do bilansu obrotów bieżących. Niemcy, Holandia, Austria, Luksemburg w latach poprzedzających kryzys odnotowały nadwyżki przy jednoczesnych deficytach bilansu obrotów bieżących w takich państwach jak Grecja, Portugalia, Hiszpania, Włochy[445]. Ta sytuacja prowadziła z kolei do wzrostu deficytu budżetowego i ogólnego zadłużenia w krajach drugiej grupy. Na duże różnice w bilansie obrotów bieżących wpływ miały przede wszystkim dysproporcje w konkurencyjności produkcji poszczególnych państw, wynikające z odmiennej polityki w zakresie wzrostu płac i wydajności produkcji. Niemcy zwiększyły swoje PKB w latach poprzedzających kryzys przede wszystkim opierając się na polityce wzmacniania wydajności produkcji (przy mniejszych wzrostach płac), co zwiększyło poziom eksportu. W związku z tym przemysł krajów drugiej grupy, takich jak Grecja, Hiszpania był mniej konkurencyjny[446].

Kolejną kwestią problematyczną, która wynika niejako z wcześniej omówionego problemu dysproporcji makroekonomicznej jest ustalanie stóp procentowych. Europejski Bank Centralny ustala je dla całej strefy euro. Biorąc pod uwagę różnice w rozwoju gospodarek poszczególnych państw, przyjęcie jednego poziomu, który byłby adekwatny dla ich sytuacji

[442] Szerzej o kryteriach konwergencji: *Kryteria konwergencji – warunkiem wejścia do strefy euro*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/, dostęp z dn. 13.12.2022 r.
[443] D. Uszycki, *op. cit*., s. 52.
[444] M. Götz, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Difin, Warszawa 2012, s. 65.
[445] P. Bagus, *Tragedia euro*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2011, ss. 39-51.
[446] D. Uszycki, *op. cit*., s. 53.

ekonomicznej wydaje się zabiegiem niemożliwym. Eksperci, którzy prowadzili badania w tym zakresie doszli do wniosków, które odpowiadają tym założeniom. Zmiany stóp procentowych inaczej wpływały na wzrost PKB i inflację w państwach członkowskich strefy euro. Inne były tym samym działania adaptacyjne tych państw. Podczas gdy państwa, takie jak Niemcy w większym stopniu realizowały politykę stabilizacji cen i płac zwiększając poziom konkurencyjności, państwa peryferyjne zwiększały poziom wynagrodzeń zachęcając do większej konsumpcji. Ustalenie niskich stóp procentowych doprowadziło w tych krajach do ekspansji kredytowej i podobnie jak na rynku USA do zwiększenia cen nieruchomości i baniek spekulacyjnych[447].

Niepełna konwergencja państw UGW wpływa na ich podatność na tzw. szoki asymetryczne. Można je zdefiniować jako „zakłócenia procesów gospodarczych, które wywierają odmienny wpływ na podstawowe kategorie realne (PKB, zatrudnienie, stopa bezrobocia) w poszczególnych krajach członkowskich unii walutowej”[448]. Dokonując analizy szoków popytowych w strefie euro, eksperci wskazali na dużą asymetrię między państwami dominującymi (z Niemcami na czele) a peryferyjnymi strefy euro, przy jednoczesnej zbieżności między państwami wewnątrz tych grup. Analiza szoków podażowych wykazała jeszcze większą asymetrię nawet wewnątrz poszczególnych grup[449]. Zgodnie z teorią optymalnych obszarów walutowych R. Mundell’a, taki obszar tworzy grupa państw, których gospodarki oparte na zbieżnych rozwiązaniach strukturalnych umożliwiają wprowadzenie wspólnej waluty oraz jednolitej polityki monetarnej, zwiększając jednocześnie dobrobyt państw tej strefy, powyżej poziomu, który jest możliwy do osiągnięcia w sytuacji pozostawania poza wspólnym obszarem walutowym. W nawiązaniu do teorii Mundell’a, taki obszar powinien spełniać dwa kryteria. Po pierwsze powinien wykazywać niską podatność na szoki asymetryczne. Po drugie, w przypadku wystąpienia wstrząsów asymetrycznych powinien dysponować odpowiednimi narzędziami neutralizującymi[450].

Warto również zaznaczyć, iż państwa strefy euro cechuje różnorodność cech tożsamości w zakresie takich wzorców jak etos i kultura pracy, oszczędzanie lub nadmierny konsumpcjonizm. Kraje południowe cechuje dużo mniejsza skłonność do oszczędzania

[447] *Ibidem*, s. 54.
[448] J. Borowski, *Podatność Polski na szoki asymetryczne a proces akcesji do Unii gospodarczej i walutowej*, Departament Analiz i Badań Narodowy Bank Polski, Warszawa 2001, s. 4.
[449] D. Uszycki, *op. cit*., s. 54.
[450] R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „The American Economic Review”, nr 51(4), 1961, ss. 657-665.

i zdecydowanie większa do konsumpcjonizmu, co wpływa na mniejszą wydajność ich przemysłu oraz niską konkurencyjność[451].

Jak wskazuje J. E. Stiglitz w procesie budowania unii walutowej zabrakło koncepcji stworzenia instytucji, które byłyby odpowiedzią na tę różnorodność i wzmacniały wewnętrzną równowagę pomagając państwom gorzej przystosowanym zaadaptować się do nowej polityki, która obejmuje jednolite stopy procentowe oraz sztywny kurs wymiany[452]. EBC prowadził politykę fiskalną, ale nie wpływał na politykę budżetową państw euro.

Uwarunkowania kryzysu w strefie euro wynikały z wielu wzajemnie powiązanych zjawisk kryzysowych, takich jak: nierównowagi makroekonomiczne; kryzys bankowy; kryzys sektora realnego czy kryzys finansów publicznych. Już od etapu przystępowania do UGW w niektórych państwach obserwowalne było stopniowe narastanie do 2007 r. nierównowagi makroekonomicznej na płaszczyźnie wewnętrznej (np. boomy kredytowe, wzrost cen nieruchomości) oraz zewnętrznej (nierównowaga bilansu płatniczego). Globalne powiązania rynków finansowych przyczyniły się w wyniku kryzysu światowego do poniesienia strat przez europejskie instytucje finansowe. Przystąpienie do strefy euro wiązało się z zaakceptowaniem wspólnej polityki pieniężnej oraz jednolitego systemu krótkoterminowych stóp procentowych, które ustalał EBC. Były one niższe od tych ustanowionych wcześniej w krajach peryferyjnych. Warunkiem akcesji do strefy euro było spełnienie wspomnianych kryteriów, zatem wzmacniała się również percepcja wiarygodności poszczególnych krajów, co z kolei przyciągało zagraniczny kapitał, przede wszystkim w postaci pożyczek międzybankowych[453]. W niektórych państwach strefy euro problemy wynikające z boomu kredytowego i znaczącej roli banków na rynku długu publicznego zaostrzyły kryzys bankowy, którego głównymi determinantami w strefie euro było: powiązanie sektora bankowego z rynkiem nieruchomości (w procesie sekurytyzacji kredytów w USA powstawały aktywa nabywane przez europejskie instytucje finansowe stanowiąc narzędzie rozprzestrzeniania kryzysu[454]) oraz wzrost transgranicznych powiązań banków (również w zakresie refinansowania krajowego kredytu na europejskim rynku międzybankowym ze wspólną polityką pieniężną)[455]. Kolejnym uwarunkowaniem kryzysu strefy euro był wzrost bezrobocia i recesja jako główne determinanty kryzysu

[451] M. Götz, *op. cit*., s. 65.
[452] J. E. Stiglitz, *Euro, w jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości Europy*, tłum. G. Klimont, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, ss. 35-38.
[453] J. Pietrucha, *Kryzys w strefie euro jako tło zmian w zarządzaniu gospodarczym*, [w:] *Zarządzanie gospodarcze w strefie euro*, red. J. Pietrucha, J. Żabińska, Difin, Warszawa 2014, ss. 16-17.
[454] W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2009, ss. 84-85.
[455] J. Pietrucha, *op. cit*., s. 28.

w sektorze realnym. Z kolei to w połączeniu z kryzysem bankowym doprowadziło do pogorszenia stanu finansów publicznych państw euro[456].

Biorąc pod uwagę specyfikę występowania tych zjawisk, należy wskazać trzy płaszczyzny uwarunkowań kryzysu: krajową, wspólnotową oraz globalną. Pierwsza związana jest z nieskuteczną polityką poszczególnych państw strefy euro, która doprowadziła do niestabilności finansowej i zaostrzenia nierównowagi makroekonomicznej. Po przystąpieniu do strefy euro nierównowagi makroekonomiczne miały wpływ na stabilność całego obszaru walutowego. Uwarunkowania kryzysu na płaszczyźnie wspólnotowej odpowiadały niepełnej konstrukcji UGW. Zabrakło: instrumentów i narzędzi adaptacyjnych dla skutecznego zarządzania kryzysowego oraz neutralizowania wspomnianych nierównowag makroekonomicznych (w tym wsparcia finansowego dla najbardziej zagrożonych państw); narzędzi zwalczania wstrząsów gospodarczych i mechanizmów związanych z wymuszaniem prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej; instytucji nadzoru nad sektorem finansowym. Z kolei tendencje w globalnym systemie finansowym sprzyjały „zarażaniu" zagranicznych rynków finansowych. Polityka niskich stóp procentowych Systemu Rezerwy Federalnej, której konsekwencje zostały wcześniej omówione, doprowadziła do kryzysu światowego, który poprzez powiązanie instytucji finansowych w skali globalnej oraz powstałe w procesie sekurytyzacji kredytów dłużne papiery wartościowe dotknął także kraje europejskie[457].

Momentem krytycznym był październik 2009 r., kiedy władze Grecji ujawniły faktyczny stan zadłużenia państwa. Wówczas okazało się, że dług publiczny oraz deficyt tego państwa są znacząco wyższe od tych wynikających z oficjalnych statystyk. To zaszkodziło wiarygodności Grecji oraz innych zadłużonych członków strefy euro. Na początku 2009 r. stopa bezrobocia w strefie euro była najwyższa od czasu jej powstania[458]. W związku z tym, przykład kryzysu greckiego będzie kluczowym elementem dalszej analizy działań adaptacyjnych Niemiec.

Pogarszająca się sytuacja gospodarcza państw strefy euro prowadziła do znacznego zmniejszenia względem poprzednich lat konsumpcjonizmu, a to z kolei do obniżenia dochodów budżetu państwa, głównie przez mniejsze wpływy z podatków i zwiększenie wydatków na zasiłki dla bezrobotnych. Sytuacja była najgorsza w państwach, gdzie doszło do załamania w sektorze nieruchomości. Ponadto, obniżono ocenę wiarygodności niektórych państw UGW,

[456] *Ibidem*, ss. 13-15.
[457] *Ibidem*.
[458] P. Gajewski, *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2013, ss. 5-16.

co spowodowało wzrost oprocentowania długu tych państw, zaciąganego na rynkach finansowych[459].

4.1.2. Zdolności adaptacyjne Niemiec

4.1.2.1.Środowisko wewnętrzne

Kluczowe zmiany wewnętrzne, które należy wziąć pod uwagę analizując model adaptacji politycznej Niemiec i ich rolę w kryzysie zadłużenia strefy euro mają charakter ekonomiczny, polityczny i społeczny (wynikający z reakcji społeczeństwa na działania pomocowe rządu federalnego). Od stopnia ich gwałtowności i dynamiki uzależniano strategię postępowania na etapie reakcji i w czasie stabilizowania UGW w dłuższej perspektywie. W dużym stopniu ze względu na aspekt polityczny i społeczny, rząd A. Merkel wstrzymywał do maja 2010 r. decyzję o udzieleniu pierwszego pakietu stabilizacji dla Grecji.

Po 2009 r. niemiecka gospodarka w porównaniu do innych państw strefy euro miała znacznie lepsze wskaźniki, co pozwoliło temu państwu na przejęcie większej odpowiedzialności za koordynowanie działań państw członkowskich w czasie kryzysu i stabilizację sytuacji na obszarze wspólnej waluty. Początkowe załamanie eksportu w 2009 r. wywołało recesję obserwowalną w spadku PKB. W odpowiedzi na nią rząd A. Merkel uruchomił dwa pakiety na rzecz koniunktury. Dotyczyły obniżek podatków i znacznego uwzględnienia umów o pracę w niepełnym wymiarze godzin (*Kurzarbeit*), które objęły do 1,5 miliona pracowników[460]. Mimo początkowego załamania, Niemcom udało się ustabilizować sytuację wewnętrzną. Świadczy o tym dynamika wzrostu PKB od 2010 r. mimo jego spadku w 2009 r. do -5,7 proc. (wzrost w 2010 r. do poziomu 4,2 proc.; w 2011 r. do 3,9 proc.; w latach 2012 – 2013 do 0,4 proc.; w 2014 r. do 2,2 proc. i 2015 do 1,5 proc.)[461]. Taka sytuacja pozytywnie wpłynęła na niemiecki deficyt budżetowy, który w 2010 roku wyniósł 3,5 proc. PKB. Kolejnym miernikiem kondycji niemieckiej gospodarki po 2009 r. były stopy bezrobocia, które w latach 2010 – 2011 utrzymywały się w Niemczech (w porównaniu z innymi państwami UE) na stosunkowo niskim poziomie. W 2009 r. stopa bezrobocia w Niemczech wyniosła 7,7 proc. i kolejno: 7,0 proc. w 2010 r.; 5,8 proc. w 2011 r. i 5,4 proc. w 2012 r.; 5,2 proc. w 2013

[459] *Ibidem*.
[460] S. Bulmer, *Germany, the Eurozone crisis and the Covid-19 pandemic: Failing forward or moving on?*, „Comparative European Politics", nr 20, 2022, s. 173.
[461] Dane Banku Światowego, GDP growth (annual %) – Germany, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=DE, dostęp z dn. 24.05.2021 r.

r.; 5,0 proc. w 2014 r. i 4,6 proc. w 2015 r.[462]. Płace wzrosły przy tym jedynie o 1,5 proc. w 2010 r. Ważnym elementem wzrostu gospodarczego Niemiec jest handel zagraniczny. Eksport mimo spadku w 2009 r. o 14,3 proc., wzrósł w 2010 r. o 14, 1 proc. i wyniósł 916,5 mld euro. Największym problemem dla Niemiec był deficyt budżetowy i wysokość długu publicznego, który wyniósł około 74,4 proc. PKB w 2009 r.; 83,0 proc. PKB w 2010 r. i 81,2 proc. w 2011 r.[463].

Mimo oczywistych negatywnych konsekwencji światowego kryzysu finansowego na stan gospodarki niemieckiej, korzystna dynamika prezentowanych wskaźników pozwoliła kolejnym rządom A. Merkel na odgrywanie pierwszoplanowej roli w przezwyciężaniu kryzysu i stabilizowaniu strefy euro w krótkiej, średniej i długiej perspektywie. Pomoc finansowa, udzielana Grecji w pakietach ratunkowych była jednak różnie postrzegana w społeczeństwie niemieckim. Jak wskazuje E. Cziomer, w badaniach przeprowadzonych w marcu 2010 r. wśród obywateli Niemiec tylko 26 proc. respondentów opowiedziało się za wsparciem dla Grecji, natomiast aż 68 proc. było przeciwnych. Biorąc pod uwagę preferencje wyborcze, pomocy stabilizacyjnej dla Grecji w postaci kredytów sprzeciwiało się 79 proc. zwolenników FDP, 73 proc. zwolenników CDU, 70 proc. wyborców Partii Lewicy, 59 proc. popierających SPD i 52 proc. zwolenników Partii Zieloni. Aż 59 proc. respondentów postrzegało kryzys zadłużenia Grecji jako zagrożenie dla wspólnej waluty. A. Merkel wstrzymywała decyzję o udzieleniu pomocy finansowej Grecji również ze względów negatywnych nastrojów społecznych oraz kwestii politycznych, przede wszystkim w kontekście zbliżających się wyborów krajowych w Nadrenii Północnej-Westfalii i Badenii-Wirtembergii[464].

Na stanowisko Niemiec i kształtowanie strategii adaptacyjnej w zakresie zaangażowania i odpowiedzi na kryzys zadłużenia oraz dalszej stabilizacji strefy euro wpływ miały także zmiany polityczne w kraju. Po wyborach parlamentarnych, które odbyły się we wrześniu 2009 r. rząd utworzyła CDU nawiązując koalicję z CSU i FDP. Ta ostatnia od 2010 r. odnotowała spadek poparcia i pogorszenie wizerunku, co wynikało z polityki prowadzonej przez jej przewodniczącego G. Westerwellego (wicekanclerza), domagającego się np. obniżenia przywilejów socjalnych dla bezrobotnych (*Haartz IV*). Zmiany personalne na stanowisku przewodniczącego FDP nie wpłynęły jednak znacząco na poprawę notowań partii. To przełożyło się w latach 2010 – 2011 na znaczny spadek poparcia w wyborach krajowych

[462] Dane Banku Światowego, Unemployment, total (% of total labor force) (national estimate) – Germany, https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=DE, dostęp z dn. 24.05.2021 r.
[463] *Eurostat yearbook 2012*, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5760673/CH_01_2012-EN.PDF.pdf/e0fa80e9-efa5-42ed-b41a-795e194dca04, dostęp z dn. 10.05.2022 r., s. 61.
[464] E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013, s. 72.

w Berlinie, Nadrenii Północnej-Westfalii, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii-Anhalt, Badenii-Wirtembergii. To z kolei na wzrost poparcia dla SPD i Zielonych, które utworzyły rządy krajowe Nadrenii Północnej-Westfalii i Badenii-Wirtembergii. Tym samym CDU/CSU i FDP utraciły większość w Bundesracie, co SPD i Partii Zielonych umożliwiło blokowanie projektów ustaw[465].

W 2013 r. w reakcji na pomoc finansową udzielaną przez RFN dla Grecji powstała również partia o proweniencji prawicowo-populistycznej – Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*), której zwolennicy sprzeciwiali się polityce Merkel w okresie kryzysu strefy euro i na tym początkowo działacze partii opierali swój program. Partia nie zyskała większego poparcia w 2013 r. i nie przekroczyła wymaganego progu wyborczego, jednak po kryzysie uchodźczym jej notowania znacznie wzrosły, co przełożyło się także na jej znaczącą pozycję na scenie politycznej po wyborach w 2017 r. Pomimo niekorzystnych zmian politycznych w latach 2010 – 2011, pozycja A. Merkel jako czołowego polityka Niemiec nadal była silna i pozwoliła jej na poprowadzenie kolejnego rządu w 2013 r. w koalicji z SPD. Co więcej, szefowa rządu federalnego wielokrotnie w oficjalnych przemówieniach deklarowała odgrywanie przez Niemcy kluczowej roli w kryzysie finansowym i stabilizowaniu strefy euro, co wskazuje na autoidentyfikację adekwatnego stopnia odpowiedzialności i zaangażowania. Można zatem uznać, iż pomimo zakłóceń na niemieckiej scenie politycznej i przejściowych tendencji do niepokojów społecznych na tle kryzysu greckiego, środowisko wewnętrzne Niemiec było względnie stabilne. Odpowiadały za to stopniowo poprawiające się od 2010 r. wskaźniki gospodarcze oraz silna pozycja A. Merkel jako szefowej kolejnych rządów koalicyjnych.

4.1.2.2.Środowisko zewnętrzne

Do kluczowych wskaźników pozycji gospodarczej Niemiec w wymiarze globalnym należy zaliczyć przede wszystkim: 1) utrzymanie jednej z najwyższych pozycji w światowym eksporcie i najwyższej pozycji w europejskim eksporcie; 2) partycypacja w najważniejszych międzynarodowych organizacjach o charakterze ekonomicznym: G7/G8, G20, MFW, WTO, OECD, Banku Światowym 3) największy udział w EBC; 4) najwyższe wpłaty do budżetu UE. W 2018 r. Niemcy zajęły trzecie miejsce (po Chinach i USA) pod względem wielkości eksportu, który wynosił 1585,8 mld euro (47,4 proc. PKB). Wysoki wskaźnik niemieckiego

[465] E. Cziomer, *Rola Niemiec w przezwyciężaniu kryzysu zadłużenia oraz stabilizacji strefy euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 4, 2012, s. 96.

eksportu utrzymywał się również w okresie kryzysu w strefie euro: 42,6 proc. PKB w 2010 r.; 45,1 proc. PKB w 2011 r.; 46,3 proc. PKB w 2012 r.; 45,4 proc. PKB w 2013 r. W kolejnych latach stopniowo wzrastał udział eksportu w PKB[466].

Kapitał EBC pochodzi od krajowych banków centralnych państw członkowskich UE. Udziały poszczególnych państw oblicza się na podstawie liczby ludności i udziału w PKB całej Unii. Państwo o największym potencjale ludnościowym i największej gospodarce jednocześnie ma największy udział kapitałowy. Wysokość udziałów jest aktualizowana przez EBC co pięć lat lub po każdej zmianie liczby krajowych banków centralnych (np. w sytuacji akcesji nowego członka lub wystąpieniu państwa z UE). Ostatnia aktualizacja (z lutego 2020 r.) była następstwem wystąpienia Wielkiej Brytanii ze struktur UE. Największy udział miał Deutsche Bundesbank – 21,4394 proc. według klucza kapitałowego (ok. 2,160 mld euro). Na mocy decyzji EBC z grudnia 2008 r. udział Deutsche Bundesbank w subskrybowanym kapitale EBC od 1 stycznia 2009 r. wynosił 18,9371 proc. (ok. 1,091 mld euro), natomiast na mocy Decyzji EBC z czerwca 2013 r. wynosił ok. 2,030 mld euro[467].

Niemcy są także największym płatnikiem netto do budżetu UE. W 2020 r. ich wkład wyniósł ponad 28 mld euro (na okres budżetowy 2014 – 2020) i był najwyższy ze wszystkich krajów członkowskich UE. Na kolejnych miejscach znalazły się odpowiednio: Francja ze składką wynoszącą 23,7 mld euro; Wielka Brytania z kwotą 17 mld euro oraz Włochy z kwotą 16,6 mld euro. Składki, które państwa członkowskie wpłacają do budżetu UE, są ściśle powiązane z wielkością ich gospodarek[468]. Dla porównania, składki Niemiec w czasie kryzysu w strefie euro wynosiły: 20,510 mln euro w 2009 r.; 23,773 mln euro w 2010 r.; 23,127 mln euro w 2011 r.[469].

Rola lidera w regionie, jaka może być przypisana Niemcom w okresie kryzysu strefy euro wynikała również z postrzegania i identyfikowania zdolności adaptacyjnych tego państwa przez podmioty środowiska zewnętrznego. Legitymizowane przywództwo musi wiązać się

---

[466] Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, *Facts about German foreign trade*, Berlin 2019, https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/facts-about-german-foreign-trade.pdf?__blob=publicationFile&v=10, dostęp z dn. 08.11.22 r., s. 3.

[467] Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2008/27) z dnia 12 grudnia 2008 r. określająca środki niezbędne do uzupełnienia całkowitej wartości kapitałowej EBC oraz do dostosowania poziomu wierzytelności krajowych banków centralnych równoważnych przekazanym rezerwom walutowym, Dz. U. UE (2009/57/WE); Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2013/18) z dnia 21 czerwca 2013 r. określającą warunki przekazywania udziałów kapitałowych w Europejskim Banku Centralnym pomiędzy krajowymi bankami centralnymi oraz korekty opłaconego kapitału, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.pl.html, dostęp z dn. 13.06.2022r.

[468] Statista, *Amount contributed to the budget of the European Union in 2020, by member state*, https://www.statista.com/statistics/316691/eu-budget-contributions-by-country/, dostęp z dn. 07.07.2022 r.

[469] The House of Commons Library, EU annual budgets 2007 – 2013, https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06463/SN06463.pdf, dostęp z dn. 10.07.2022 r., s. 10.

z realną oceną możliwości. W związku z tym wymaga politycznego (a czasem także materialnego) wsparcia zwolenników, zgodnie ze wskazaną w treści teoretycznej zasadą *leader-followers,* konceptualizowaną w ramach podejścia interakcyjnego. Kształtowanie się międzynarodowej roli Niemiec w okresie kryzysu strefy euro było procesem zorientowanym na intersubiektywnym postrzeganiu atrybutów tego państwa. Aspiracje do odgrywania określonej roli nie mogą być określane samodzielnie przez jedno państwo. Oczekiwania wobec określonego zachowania wynikają z zaakceptowania danych atrybutów po ocenie zdolności podmiotu oraz uznania aspiracji, wynikających z deklaracji podmiotu danej roli przez inne podmioty środowiska operacyjnego[470]. W związku z tym znaczenie Niemiec w kontekście działań adaptacyjnych w kryzysie wynikało nie tylko z obiektywnie lepszej sytuacji ekonomicznej potwierdzonej określonymi wskaźnikami gospodarki, ale także z oceny możliwości tego państwa przez inne państwa członkowskie, instytucje unijne, a także co istotne w tym kontekście – agencje ratingowe, które oceniały zdecydowanie lepiej niż w przypadku innych państw, wypłacalność i wiarygodność Niemiec[471]. Pozwoliło to rządom A. Merkel wpływać (przede wszystkim przez potencjał własnego wkładu) na kształt i zasady nowych mechanizmów stabilizacyjnych: EFSF, ESM, Pakt Fiskalny.

4.2. Polityka Niemiec w wymiarze adaptacyjnym

4.2.1. Etap reakcji

Rola Niemiec w walce z kryzysem strefy euro odpowiada zasadom mocno zakorzenionym w systemie gospodarczo-politycznym RFN. Kluczowe z nich to: 1) przestrzeganie społecznej gospodarki rynkowej, determinowanej kulturą stabilności fiskalnej; 2) polityczna i gospodarcza integracja państwa z UE i NATO[472]. W związku z tym również narodowe preferencje Niemiec w zakresie europejskiej integracji gospodarczej i walutowej wiązały się z potrzebą znalezienia równowagi między tymi zasadami.

Przywódcza rola Niemiec w kryzysie strefy euro była rezultatem politycznej adaptacji, na którą składał się szereg działań podjętych zarówno na etapie reagowania, jak i na etapie stabilizacji. Determinantami, które wyznaczały ramy działań adaptacyjnych były: niemieckie

[470] S. Harnisch, *Przywództwo bez hegemonii. Rola Niemiec w czasie kryzysu euro*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 2, 2014, ss. 27-51.
[471] W 2011 r. Niemcy uzyskały kategorię „AAA" od agencji ratingowych: S&P, Moody's i Fitch, szerzej: *Lista krajów z ratingiem „AAA" – oto najbezpieczniejsze państwa świata*, https://forsal.pl/artykuly/537149,lista-krajow-z-ratingiem-aaa-oto-najbezpieczniejsze-panstwa-swiata.html, dostęp z dn. 20.09.2020 r.
[472] S. Bulmer, W. Paterson, *Germany and the European Union: Germany's reluctant hegemon?,* Macmillan/Red Globe Press, Londyn 2019, ss. 21-52; S. Bulmer, *Germany, the Eurozone crisis and the Covid-19 pandemic: Failing forward or moving on?*, „Comparative European Politics", nr 20, 2022, ss. 166–183.

interesy narodowe; oczekiwania środowiska zewnętrznego wynikające z samego potencjału (gospodarczego i demograficznego) Niemiec, jak i braku odpowiednich mechanizmów wspólnotowych; podejście oparte na rozwiązaniach nowej międzyrządowości, które okazały się bardziej znaczące w dobie kryzysu zarządzania; zaangażowanie polityczne niemieckiego rządu i stanowisko wobec przyjęcia większej odpowiedzialności za wdrożenie adekwatnych rozwiązań w sytuacji kryzysowej; kooperacyjne podejście do roli przywódczej. Podejście adaptacyjne i przyjęcie adekwatnego modelu adaptacyjnego odpowiadało silnemu zaangażowaniu Niemiec w proces „ratowania strefy euro" i mimo, że polityka niemieckiego rządu była odbierana w sposób zróżnicowany w znaczącym środowisku (szczególnie w państwach zadłużonych), to niemieckie wysiłki w zakresie stabilizacji strefy euro pozycjonowały to państwo w randze nieformalnego lidera UE[473].

Podejście adaptacyjne niemieckiego rządu było odmienne od podejścia adaptacyjnego Francji. Oba zakładały konieczność wprowadzenia mechanizmów dostosowawczych na rzecz realizacji polityki oddłużeniowej w strefie euro i deeskalacji zagrożenia dla własnych, narodowych interesów gospodarczych, jednak stanowisko wobec udzielenia bezpośredniej pomocy finansowej dla rządów zadłużonej Grecji, nie było zgodne z priorytetami niemieckimi. Trzonem niemieckiej strategii adaptacyjnej były założenia związane z koniecznością przestrzegania dyscypliny finansów publicznych przez najbardziej zadłużone państwa strefy euro i redukcja ich zadłużenia poprzez wprowadzenie rygorystycznych planów oszczędnościowych. Takiemu podejściu sprzeciwiała się Francja, która opowiadała się za udzieleniem zadłużonym krajom pomocy finansowej w formie preferencyjnych kredytów przy wykorzystaniu potencjału EBC. Takie stanowisko wynikało z silnego powiązania systemu finansowego Francji z krajami PIIGS. Francuskie banki dużo więcej zainwestowały w tych krajach niż banki niemieckie, zatem podejście Francji opierało się na obawach związanych z zagrożeniem stabilności gospodarczej państwa francuskiego i jak najszybszej reakcji. Z kolei rząd federalny postrzegał problemy państw PIIGS w kategoriach nieskutecznych działań ich rządów, które nie przestrzegają dyscypliny fiskalnej. Niemcy prowadziły politykę ostrożnościową w praktyce pożyczkowej. W związku z tym plany naprawcze zgodnie z niemiecką wizją powinny opierać się przede wszystkim na głębokich reformach

[473] J. Bokajło, *Ambivalent German narration towards economic problems of eurozone in the light of constructivist approach*, „Przegląd Europejski", nr 3, 2019, ss. 83-101.

strukturalnych[474]. Zarówno podejście Niemiec, jak i Francji było z kolei w dużym stopniu determinowane interesami narodowymi.

Jak podkreśla J. Bokajło, stopień identyfikacji i dostosowań instytucjonalnych na poziomie narodowym i na poziomie UGW był znacznie zróżnicowany w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich UE. W związku z tym procesy europeizacji ujawniły znacznie wyższy stopień zgodności cech instytucjonalnych (federalizm, wyższy poziom decentralizacji, wielopoziomowy styl zarządzania, ład gospodarczy) oraz interesów Niemiec i UE niż w przypadku innych państw, np. Wielkiej Brytanii czy krajów południowoeuropejskich. W tych państwach procesy europeizacji ujawniły większy poziom niedopasowania instytucjonalnego między rozwiązaniami krajowymi i wspólnotowymi[475]. To z kolei przekładało się na mniejsze zdolności dostosowawcze w porównaniu do możliwości adaptacyjnych RFN. Niemcy były szczególnie zaangażowane w proces integracji europejskiej, w tym kształtowanie unijnego porządku instytucjonalnego, makroekonomicznego i politycznego[476]. Poprzez jeden z kluczowym mierników niemieckiej polityki europejskiej – proces europeizacji narodowych interesów i utożsamiania ich z interesami europejskimi, Niemcy transferowały elementy własnego stylu zarządzania gospodarczego, opartego na tradycji społecznej gospodarki rynkowej, ordoliberalizmie oraz polityce porządku (*Ordnungspolitik*) na poziom unijny. Wpływ tych rozwiązań był widoczny w niemieckiej reakcji na kryzys w strefie euro, zatem był również jednym z elementów budulcowych modelu adaptacyjnego Niemiec. Podkreśliła to A. Merkel w przemówieniu w Brugii z 2 listopada 2010 r., kiedy wskazała na potrzebę zapewniania długoterminowej stabilności unii walutowej, aby możliwy był dalszy rozwój niemieckiej wizji wspólnej Europy. Preferowana przez rząd federalny wizja Unii „łączy siłę konkurencyjną z odpowiedzialnością społeczną". Merkel stwierdziła, że światowy kryzys finansowy udowodnił, że „kiedy życiem rządzą ekscesy rynkowe, nie ma sprawiedliwego modelu społecznego – doprowadzamy gospodarkę do ruiny (…) dlatego tak ważna jest równowaga między siłą ekonomiczną a odpowiedzialnością społeczną i dlatego w Traktacie z Lizbony została zapisana społeczna gospodarka rynkowa"[477]. Oznacza to, iż niemieckie poparcie dla integracji było znacząco warunkowane jej specyfiką

[474] J. Michalak, *Niemcy w procesie integracji europejskiej na tle kryzysu greckiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 6, 2012, ss. 313-332.
[475] J. Bokajło, *op. cit.*, s. 88.
[476] *Ibidem*, ss. 88-89.
[477] A. Merkel, *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010*, https://www.coleurope.eu/sites/default/files/speech-files/europakolleg_brugge_mitschrift_englisch_0.pdf, dostęp z dn. 05.08.2022 r.

zgodną z krajową „kulturą stabilności" fiskalnej, której podporządkowany został model niemieckiej adaptacji do roli w kryzysie.

Niemiecki ordoliberalizm jako teoria ładu ekonomicznego oparta na polityce porządku uwzględniał szereg zasad w odniesieniu do funkcjonowania strefy euro, tj.: równowaga budżetowa, konieczność przestrzegania reguł, nacisk na stronę podażową gospodarki, odzyskanie konkurencyjności przez gospodarki krajów południowych w drodze wewnętrznej dewaluacji[478]. Stabilność monetarna jako pierwszorzędny cel gwarantujący zabezpieczenie wzrostu gospodarczego została zapisana w niemieckiej Ustawie Zasadniczej (art. 88). Zgodnie z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej, realizowanej szczególnie przez rząd kanclerza RFN – L. Erharda, przezwyciężenie kryzysu zadłużenia powinno w pierwszej kolejności wiązać się z koniecznością uregulowania starych długów. Ponadto, wiąże się to z odrzuceniem polityki wspierania koniunktury za pomocą wydatków państwowych. Rządy powinny natomiast wdrażać mechanizmy stabilizacji cen i ochrony konkurencji[479]. Model społeczno-gospodarczy Niemiec zmienił się na przestrzeni lat, ale nadal jest mocno zakorzeniony w tradycji ordoliberalizmu ekonomicznego i społecznej gospodarce rynkowej.

Nie bez znaczenia dla europejskiej odpowiedzialności Niemiec pozostaje fakt, iż mają one status potęgi gospodarczej, której około 40 proc. PKB pochodzi z eksportu (głównie do państw UE). W związku z tym w ich interesie gospodarczym było ułatwianie i wzmacnianie na poziomie unijnym praktyk służących wzrostowi i utrzymaniu popytu na ich produkty, a to z kolei wiązało się z rosnącym konsumpcjonizmem. Utworzenie unii walutowej, w której to EBC ustanawiał stopy procentowe na tym samym poziomie, umożliwiło pozostałym członkom strefy euro (również tym w gorszej kondycji gospodarczej) dostęp do kredytów po niższych stawkach w celu stymulowania popytu[480]. Niemiecka produkcja przemysłowa wykracza poza rynek krajowy, dlatego eksport i konsumpcja na rynkach zagranicznych jest elementem budowania trwałego dobrobytu w Niemczech. Jest to istotne dla zrozumienia działań ratunkowych Niemiec i przyjęcia przez to państwo roli lidera w sytuacji kryzysowej. Przywrócenie stabilności w strefie euro leżało również w strategicznym interesie narodowym Niemiec. W reakcji na kryzys było zatem obserwowalne napięcie między potrzebą zachowania systemu opartego na strefie wolnego handlu (w tym stymulowania popytu) a narzucaniem

[478] R. Szymanowski, *Geoekonomia strefy euro*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", t. 101, 2016, s. 332.
[479] E. Gostomski, B. Jeliński, War*tości poznawcze koncepcji społecznej gospodarki rynkowej Ludwiga Erharda w dobie kryzysu integracji europejskiej*, [w:] *Wyzwania gospodarki globalnej*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego", nr 31(2), 2012, ss. 34-35.
[480] G. Friedman, *Germany's Role in Europe and the European Debt Crisis*, https://worldview.stratfor.com/article/germanys-role-europe-and-european-debt-crisis, dostęp z dn. 25.05.2021.

dyscypliny zadłużonym krajom. G. Friedman nazwał kryzys w strefie euro „kryzysem roli jaką Niemcy będą w przyszłości odgrywać w Europie". Jak zaznacza: „Niemcy posiadają wiele kart i to jest ich problem: przy tak wielu opcjach muszą podejmować trudne decyzje – a to nie przychodzi łatwo powojennym Niemcom"[481].

Zapobiegnięcie pogłębieniu się niekorzystnych uwarunkowań wymagało od rządów państw podjęcia pilnych działań, zarówno w wymiarze krótkofalowym – reaktywnym, jak i stabilizującym UGW w dłuższej perspektywie. Kluczowym momentem, który wskazywał na rzeczywisty stan strefy euro, było ogłoszenie przez nowego ministra finansów Grecji w 2009 r. informacji na temat zwiększenia deficytu budżetowego państwa do pułapu 12,7 proc., co ujawniło faktyczny stan gospodarki oraz zmniejszyło zaufanie zagranicznych rynków finansowych do rządu Grecji, który fałszował statystyki sprawozdawane do Eurostatu[482].

Model politycznej adaptacji Niemiec był definiowany przez kolejne decyzje dotyczące polityki antykryzysowej jako elementu polityki europejskiej. Określając politykę rządu RFN w wymiarze realizacji polityki europejskiej wobec kryzysu strefy euro, można wskazać na dwa kluczowe etapy politycznej adaptacji Niemiec w kryzysie strefy euro: etap reakcji oraz etap stabilizacji. W ramach tych etapów należy z kolei wyróżnić umownie kilka faz, które definiowane są przez konkretne działania rządu A. Merkel na rzecz przezwyciężenia kryzysu i stabilizowania sytuacji poprzez przyjęcie długookresowych planów reform UGW.

Etap reakcji można umownie wyznaczyć na okres od 2009 do połowy 2012 r. Obejmował on kluczowe kroki i decyzje związane z adaptacją do pierwszych zmian wywołanych nadmiernym zadłużeniem i definiowanych jako kryzys zadłużenia w strefie euro. Pierwsza faza etapu reakcji dotyczy pierwszych działań adaptacyjnych podejmowanych przez Niemcy w okresie od ogłoszenia przez Grecję sprostowanych danych budżetowych państwa w październiku 2009 r. do połowy 2011 r. W tym czasie kluczowym elementem politycznej adaptacji roli Niemiec (jako elementu sterującego i lidera regionu) w kryzysie był proces określenia warunków udzielenia pomocy finansowej zadłużonej Grecji, opracowania *ad hoc* narzędzi antykryzysowych w krótkiej perspektywie oraz poszukiwanie instrumentów stabilizacji sytuacji kryzysowej w pozostałych krajach strefy euro. Można przyjąć, iż ta faza była kluczowa w aspekcie kształtowania doraźnych rządowych i międzyrządowych decyzji

[481] *Ibidem*.
[482] W 2011 r. Grecja uzyskała kategorię „CCC" w ratingach takich agencji jak: S&P, Moody's i Fitch, szerzej: *Lista krajów z ratingiem „AAA" – oto najbezpieczniejsze państwa świata*, https://forsal.pl/artykuly/537149,lista-krajow-z-ratingiem-aaa-oto-najbezpieczniejsze-panstwa-swiata.html, dostęp z dn. 20.09.2020 r.; B. Koszel, *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego strefy euro państw Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 5, 2011, s. 115.

dotyczących reagowania na gwałtowne zmiany w znaczącym środowisku operacyjnym powiązanych ze sobą rynków finansowych. Celem wdrażania mechanizmów adaptacyjnych było skoncentrowanie się na zmianach w środowisku zewnętrznym, które wymagały pilnych i zdecydowanych działań, podejmowanych na rzecz deeskalacji kryzysu.

Po wyborach parlamentarnych w Grecji w 2009 r. dokonano rewizji danych budżetowych, co obniżyło rating greckich obligacji przez kluczowe agencje ratingowe. Ogłoszenie przez rząd Grecji faktycznego zadłużenia w październiku 2009 r. ujawniło brak mechanizmów wspólnotowych, które mogłyby być adekwatną odpowiedzią na tak drastyczne zmiany w środowisku UE. Konstrukcja UGW nie przewidywała mechanizmów ratunkowych dla państw, których stabilność finansowa zostałaby zagrożona. Art. 125 TFUE wyłączający odpowiedzialność UE za zobowiązania państwa stanowi, iż: „(...) UE nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu (...)”[483]. Ponadto, w art. 123 TFUE stwierdza się, iż „(...) niedozwolone jest udzielanie przez EBC lub krajowe banki centralne pożyczek na pokrycie deficytu (lub innych kredytów) instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym UE, rządom państwowym, władzom regionalnym, lokalnym (…) jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych (...)”[484]. Takie ramy instytucjonalne były interpretowane w ramach klauzuli *no-bail-out* – zakazującej udzielania pakietu pomocowego zadłużonym państwom, na co powoływały się początkowo władze Niemiec[485].

Dług publiczny brutto Grecji na koniec 2009 r. wynosił 115,1 proc. PKB i był jednym z najwyższych wskaźników zadłużenia. Traktatowa wartość referencyjna została wyznaczona na 60 proc. PKB[486]. Zadłużenie Grecji wobec zagranicznych podmiotów finansowych w 2010 r. wynosiło 273,4 mld euro i wzrosło rok później do około 300 mld euro. Głównymi wierzycielami były zagraniczne banki, przede wszystkim niemieckie, francuskie, amerykańskie i brytyjskie, przy czym zadłużenie wobec banków niemieckich i francuskich wynosiło łącznie

[483] Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2008 r. Nr C 83.
[484] Art. 123, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2008 r. Nr C 83.
[485] M. Koczor, Ana*liza tymczasowych rozwiązań ratunkowych/stabilizacyjnych przyjętych w strefie euro od 2010 roku*, [w:] *Hereditas Mercaturae*, red. P. Czubik, Z. Mach, Instytut Multimedialny, Kraków 2012, ss. 170-174.
[486] Decyzja Rady UE z dnia 8 czerwca 2010 r. skierowana do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanemu za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu, (2010/320/UE).

w 2010 r. 90,6 mld euro[487]. W Grecji utrzymywał się również duży deficyt w handlu zagranicznym, co sprzyjało pogarszaniu się jej gospodarczej koniunktury. W rządzie niemieckim panowało przekonanie, zgodnie z którym pomoc finansowa Grecji leży w interesie państw wspólnej waluty, której upadek mógłby spowodować upadek całej UE. Jednak w pierwszej kolejności opowiadano się za próbą znalezienia rozwiązań stabilizacyjnych w ramach wewnętrznych polityk rządów krajów zadłużonych.

Bezpośrednia pomoc finansowa w postaci pożyczek udzielanych przez pozostałe państwa członkowskie i EBC nie była możliwa na etapie reakcji na kryzys zadłużenia w strefie euro, ze względu na obowiązujące na poziomie ponadnarodowym regulacje. W związku z tym to państwa członkowskie odegrały kluczową rolę w kształtowaniu nowych mechanizmów adaptacji w sytuacji kryzysu. Rozwiązania w postaci ram prawnych dla udzielenia doraźnej pomocy zadłużonym krajom i określenia warunków uzyskania takiej pomocy były koordynowane na płaszczyźnie międzyrządowej w największym stopniu przez rząd niemiecki, który w swoich koalicyjnych priorytetach polityki europejskiej określił walkę z kryzysem w strefie euro i stabilizowanie obszaru wspólnej waluty.

Art. 136 TFUE stanowi, iż istnieje możliwość wprowadzenia środków w odniesieniu do państw strefy euro, których celem będzie wzmocnienie koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej. Z kolei art. 126 TFUE podkreśla, iż obowiązkiem państw UE jest unikanie nadmiernego deficytu budżetowego. Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu swoimi regulacjami objął również działania wspierające realizację polityki rządowej w zakresie szybkiego przywrócenia właściwego stanu finansów publicznych państwa członkowskiego. 27 kwietnia 2009 r., Rada UE wskazała na fakt zaistnienia nadmiernego deficytu w Grecji i jednocześnie przyjęła decyzję z zaleceniami skorygowania tego deficytu do 2010 r. W listopadzie 2009 r. Rada stwierdziła brak podjęcia przez rząd Grecji skutecznych działań korygujących deficyt. 16 lutego 2010 r. Rada UE ponownie wezwała Grecję do wdrożenia środków służących ograniczeniu nadmiernego deficytu do 2012 r. (Decyzją Rady z 8 czerwca 2010 r. okres ten wydłużono do 2014 r.)[488].

Na szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 25 – 26 marca 2010 r. przyjęto konkluzje, w których potwierdzono konieczność powołania specjalnej grupy zadaniowej złożonej z przedstawicieli państw członkowskich, prezydencji i EBC w celu opracowania środków wzmocnienia ram prawnych dla zwiększenia dyscypliny budżetowej i wyjścia z kryzysu. Podkreślono również konieczność jak najszybszego wdrożenia regulacji

[487] E. Cziomer, *op. cit*., 2013, s. 71.
[488] Decyzja Rady UE z dnia 8 czerwca 2010 r., *op. cit*., (2010/320/UE).

powołujących do życia organy *de novo (*w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego*),* takie jak Europejska Rada Ryzyka Systemowego, na rzecz wzmocnienia nadzoru makro-ostrożnościowego nad europejskim systemem finansowym[489]. Wnioski ze szczytu były zgodne ze wspólnym oświadczeniem państw strefy euro z 25 marca 2010 r., w którym uwzględniono propozycje forsowane przez rząd A. Merkel. Do przyjęcia zasad pomocy stabilizacyjnej uzgodnionej w powyższym oświadczeniu doprowadziła pogarszająca się sytuacja finansowa w Grecji. Szefowie państw/rządów strefy euro ustalili warunki udzielenia Grecji tzw. „pomocy stabilizacyjnej" w celu zabezpieczenia równowagi finansowej w strefie euro. Uzgodniono, iż pomoc ta może być udzielona równolegle przez MFW i państwa członkowskie, których walutą jest euro, o ile rząd grecki nie będzie w stanie indywidualnie zaciągnąć kredytów od zewnętrznych wierzycieli na spłatę istniejącego zadłużenia. Formą wsparcia udzielanego przez inne państwa strefy euro miały być dwustronne pożyczki. Ich udzielenie było uzależniane od przestrzegania przez rząd Grecji zobowiązań oszczędnościowych wynikających z Decyzji Rady z 8 czerwca 2010 r. o zastosowaniu środków służących ograniczaniu nadmiernego deficytu. Ponadto, uzależniono akceptację dla udzielenia pożyczki od jednomyślnej zgody wszystkich państw strefy euro. Podkreślono także, iż istotne jest w dalszej perspektywie wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE. Szczególną pozycję przypisano Radzie Europejskiej jako instytucji, której rola i znaczenie zarówno w zakresie koordynacji gospodarczej, jak i definiowaniu strategii wzrostu UE powinny się zwiększyć[490].

Rząd federalny (CDU/CSU/FDP) ze względu na duży dystans niemieckiego społeczeństwa do udzielenia kredytów Grecji oraz własne interesy gospodarcze początkowo wstrzymywał decyzję o pomocy stabilizacyjnej. Pod koniec kwietnia 2010 r. Grecja oficjalnie zwróciła się do UE i MFW o udzielenie kredytów w wysokości 45 mld euro na zasadach przyjętych w oświadczeniu z 25 marca 2010 r. Jednocześnie poinformowano, że brak pomocy stabilizacyjnej do 19 maja 2010 r. może być równoznaczny z utratą finansowej wiarygodności tego państwa i koniecznością ogłoszenia bankructwa, co mogłoby mieć negatywne konsekwencje dla pozostałych państw strefy euro[491]. Uzgodniono wkład państw członkowskich w wysokości 30 mld euro i wkład MFW w wysokości 15 mld euro. Z kolei wysokość wkładu

[489] Konkluzje Rady Europejskiej, EUCO 7/10, Bruksela, 26 marca 2010 r., https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf, dostęp z dn. 20.04.2022 r.
[490] Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area, Brussels, 25 March 2010, https://memorandabilia.files.wordpress.com/2016/05/20100325-statement-of-the-heads-of-state-or-government-of-the-euro-area-en.pdf, dostęp z dn. 20.12.2021 r.
[491] E. Cziomer, *op. cit*., 2013, ss. 71-76.

poszczególnych państw strefy euro uzgodniono na posiedzeniu ministrów finansów tych państw 22 kwietnia 2010 r. Wysokość kredytu udzielonego przez Niemcy wynosiła 8,4 mld euro[492].

Ponadto, 2 maja 2010 r. państwa strefy euro wraz z MFW uzgodniły całościowy pakiet ratunkowy dla Grecji do marca 2012 r. w wysokości 110 mld euro (80 mld euro bez MFW) z czego Niemcy miały przejąć największe gwarancje za kredyty dla Grecji – łącznie 22,4 mld euro[493]. Decyzja została przyjęta przez niemiecki rząd 6 maja 2010 r. i przez Radę Europejską dwa dni później, a Bundestag ratyfikował ją 21 maja 2010 r.[494].

Podjęte działania adaptacyjne rządu A. Merkel uwzględniały zarówno własne interesy gospodarcze (silne powiązania gospodarczo-finansowe Niemiec z państwami strefy euro); potrzebę solidarnościowej pomocy krajom zadłużonym; konieczność przywrócenia równowagi w strefie wspólnej waluty w celu uniknięcia eskalacji kryzysu w innych państwach oraz postrzeganie unii walutowej jako całości. Ze względu na brak adekwatnych rozwiązań antykryzysowych na poziomie unijnym, to państwa członkowskie strefy euro odegrały na etapie reakcji kluczową rolę w zakresie inicjowania, wdrażania oraz kontroli zobowiązań wynikających z wytyczonej polityki antykryzysowej i przyjętych w jej ramach działań, co zgodne jest z założeniami nowej międzyrządowości.

Do kluczowych wyznaczników niemieckiego podejścia adaptacyjnego na etapie reakcji należy zaliczyć: 1) uzależnienie udzielenia wsparcia stabilizacyjnego państwom zadłużonym od rzetelnego wdrażania przez nie wewnętrznych reform fiskalnych; 2) priorytetowe traktowanie kwestii wypracowania nowej strategii stabilizacji UGW jako obszaru zintensyfikowanych powiązań finansowo-gospodarczych; 3) aktywne zaangażowanie rządu federalnego Niemiec przy współdziałaniu z innymi państwami członkowskimi (głównie Francją) i instytucjami UE na rzecz opracowania nowej strategii stabilizacji UGW[495]. Celem takiego podejścia miało być opracowanie strategii rezyliencyjnej, która zwiększyłaby odporność systemu UGW na podobne załamania w przyszłości. Jej podstawą były działania redukujące zadłużenie w ramach zobowiązań Paktu Stabilności i Wzrostu (oznaczających utrzymanie deficytu budżetowego na poziomie maksymalnie 3 proc. i redukcji zadłużenia do 60 proc. PKB oraz przyjęcie sankcji za nieprzestrzeganie tych warunków); wzmocnienie

[492] Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/1544, Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG), 03. 05. 2010.
[493] *Ibidem*.
[494] E. Cziomer, *op. cit*., 2013, ss. 71-76.
[495] *Ibidem*.

koordynacji polityki gospodarczej (poprzez realizację strategii wzrostu społeczno-gospodarczego „Europa 2020"); wprowadzenie mechanizmów wczesnego wykrywania zakłóceń w skali makro i ostrzegania w celu wprowadzania pilnych korekt; wzrost konkurencyjności osiągnięty przez wdrożenie Paktu „*Europa Plus*"; ogólną stabilizację rynków finansowych (poprzez wprowadzenie mechanizmów nowego nadzoru banków i krajowych zasad restrukturyzacji i upadłości); przekształcenie przejściowych pakietów pomocowych dla zadłużonych krajów w stały mechanizm stabilizacyjny; wprowadzenie cyklicznego mechanizmu koordynacji gospodarczej i budżetowej, tzw. „Europejskiego semestru"[496].

Państwa członkowskie strefy euro wypracowały tymczasowe mechanizmy pomocowe dla państw euro. W czerwcu 2010 r. decyzją Rady przyjętą kwalifikowaną większością głosów wprowadzono EFSF (Europejski Instrument Stabilności Finansowej) w celu udzielania gwarancji kredytowych zadłużonym krajom strefy euro. Początkowo jego kapitał wynosił 240 mld euro, ale w lipcu 2011 r. Rada Europejska podjęła decyzję o podniesieniu go do 440 mld euro. Udział Niemiec wynosił ok. 211 mld euro[497]. Drugim elementem ustanowionym bezpośrednio w następstwie kryzysu był przyjęty 11 maja 2010 r. EFSM (Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej) finansowany z budżetu UE. Postanowiono jednak, że dla umacniania równowagi i stabilności UGW potrzebne jest włączenie do porządku prawnego UE stałego mechanizmu stabilizacyjnego. Dotychczas działania antykryzysowe miały charakter decyzji *ad hoc* (pakiety ratunkowe dla Grecji) i przejściowy (EFSM i EFSF). W związku z tym dokonano zmiany art. 136 TFUE dodając do niego postanowienie, zgodnie z którym „Państwa członkowskie strefy euro mogą ustanowić mechanizm stabilizacyjny, który będzie uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne dla ochrony stabilności strefy euro jako całości. Ponadto, udzielenie pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom"[498]. ESM przyjęto na szczycie Rady Europejskiej 21 lipca 2011 r. Niemcy zobowiązały się do największego wkładu kapitałowego, który miał wynosić 22 mld euro w perspektywie pięciu lat. Co więcej, niemieckie gwarancje kredytowe ESM wyniosły 168 mld euro[499].

Kolejna faza, którą można zaliczyć do pierwszego etapu adaptacji politycznej roli Niemiec w kryzysie, obejmowała okres od drugiej połowy 2011 r. do połowy 2012 r. W tym czasie rząd Niemiec angażował się w wypracowanie podstaw Paktu Fiskalnego i dalszego

[496] *Ibidem*
[497] *Ibidem*, s. 78.
[498] Art. 136, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2008 r. Nr C 83.
[499] E. Cziomer, *op. cit*., 2013, ss. 77-78.

poszukiwania i wdrażania adekwatnych instrumentów polityki antykryzysowej. Ważnym elementem strategii adaptacyjnej Niemiec była ścisła współpraca z Francją w celu wypracowania rozwiązań antykryzysowych. Intensyfikacja konsultacji niemiecko-francuskich nastąpiła w 2011 r., a ich rezultatem było przyjęcie Paktu Fiskalnego w 2012 r. A. Merkel i N. Sarkozy 7 grudnia 2011 r. wystosowali do przewodniczącego H. von Rompuy'a list, który zakładał najważniejsze założenia wspólnego stanowiska Niemiec i Francji na rzecz wypracowania strategii walki z kryzysem zadłużenia. Przywódcy państw potwierdzili, iż poza doraźnymi mechanizmami solidarnościowymi wprowadzonymi w 2010 r. potrzebna jest szersza strategia wzmacniająca odporność UGW. Przede wszystkim Niemcy i Francja opowiadały się za automatyzmem sankcji za nieprzestrzeganie zasad deficytu strukturalnego. Wspomniane sankcje mogłyby być zablokowane wyłącznie za zgodą 85 proc. państw członkowskich. Niemcy i Francja wyrazili również postulat, aby stały mechanizm gwarancyjny ESM obowiązywał od 2013 r. w trybie przyspieszonym. Ponadto, w celu przyspieszenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia konkurencyjności w strefie euro, szefowie państw i rządów państw strefy euro powinni spotykać się raz w miesiącu w formule „rządu gospodarczego". Merkel i Sarkozy opowiedzieli się za niezależnością EBC, ale jednocześnie nie wyrazili zgody na emisję eurobonów. Przedstawiciele obu państw podkreślili swoją gotowość do kooperacji i odgrywania kluczowej roli w działaniach zmierzających do przezwyciężenia kryzysu[500].

Postulaty Francji i Niemiec stały się podstawą nowego Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu Unią gospodarczą i walutową (Paktu Fiskalnego) przyjętego, co istotne, jako umowa międzyrządowa w Brukseli 2 marca 2012 r. Celem Paktu miało być wzmocnienie dyscypliny budżetowej i wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw sygnatariuszy. Zgodnie z jego postanowieniami, które w dużym stopniu opierały się na założeniach niemieckich i francuskich, saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych państwa będącego stroną umowy musi być zrównoważone lub z nadwyżką, co oznacza, iż granica deficytu strukturalnego zadłużenia, której muszą przestrzegać państwa sygnatariusze wynosi 0,5 proc. PKB. Odejście od tego celu średniookresowego miało być warunkowane jedynie wyjątkowymi sytuacjami wynikającymi z czynników niezależnych od państwa i związanymi z poważnym załamaniem koniunktury. W innych przypadkach, jeżeli odchylenia od tego celu są wyraźne, wówczas zostaje uruchomiony mechanizm korygujący,

[500] Lettre commune du Président de la République, Nicolas Sarkozy et de la Chancelière de la République Fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, adressée au Président du Conseil Européen, Herman Van Rompuy, 7 December 2011.

którego celem jest podjęcie adekwatnych środków naprawczych w wyznaczonym czasie. Podkreślono także konieczność wdrożenia przez państwa objęte procedurą nadmiernego deficytu, tzw. programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego, który zawierał opis wymaganych reform strukturalnych na rzecz zapewnienia trwałej i skutecznej korekty nadmiernego deficytu. Forma oraz treść takich programów, zgodnie z przyjętą umową międzyrządową, podlegała procedurze zatwierdzenia przez Radę i Komisję Europejską[501].

W Pakcie uwzględniono również forsowane przez Niemcy mechanizmy sankcyjne za naruszanie zasad określonych w umowie. W takiej sytuacji Trybunał Sprawiedliwości może nałożyć na takie państwo ryczałt albo karę pieniężną. Ich wysokość, nie może przekroczyć 0,1 proc. PKB. Ponadto, w celu zapewnienia lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro uzgodniono, iż co najmniej dwa razy w roku państwa Eurogrupy będą odbywać spotkania na szczycie. Na posiedzeniach przedstawiciele państw strefy euro mieli uzgadniać kwestie związane z zarządzaniem strefą euro i strategiczne wytyczne w zakresie realizacji polityk gospodarczych dla zwiększenia konwergencji w strefie euro. To postanowienie odnosiło się do postulatów Niemiec i Francji dotyczących utworzenia rządu gospodarczego w strefie euro, który mógłby pełnić swego rodzaju funkcje koordynacyjne. Nadanie takich funkcji szczytom Eurogrupy miało charakter międzyrządowych ustaleń. Procesy antykryzysowe systemu UGW w latach 2010 – 2012 uwidoczniły nie tylko kluczową rolę Niemiec w kształtowaniu strategii adaptacyjnych, ale także tendencję do wdrażania rozwiązań instytucjonalnych poza porządkiem prawnym UE, co odpowiadało potrzebie podjęcia pilnych działań na drodze uproszczonych procedur decyzyjnych, ale także ograniczało rolę instytucji wspólnotowych[502].

4.2.2. Etap stabilizacji

Proces adaptacji obejmował również działania związane ze stopniowym wdrażaniem reform w celu długookresowej stabilizacji strefy euro oraz utrzymania równowagi i spójności zarówno w środowisku wspólnej waluty, jak i całej UE w celu zapobiegania pogłębianiu się politycznych podziałów. Polityka europejska Niemiec na tym etapie określana przez pryzmat zachowań adaptacyjnych determinowana była polityką stabilizacyjną koalicji rządzącej. Za

[501] Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., https://www.consilium.europa.eu/media/20390/st00tscg26-pl-12.pdf, dostęp z dn. 20.03.2022 r.
[502] E. Cziomer, *op. cit*., 2013, ss. 80-85.

początek etapu stabilizacji autorka uznaje okres od połowy 2012 r. do połowy 2013 r. oraz ostatnią fazę trwającą od drugiej połowy 2013 r. Działania stabilizacyjne dotyczyły przygotowania wieloletnich ram strategicznych dotyczących modelowania strefy euro i wdrażania wypracowanych reform. Biorąc pod uwagę długookresowe konsekwencje kryzysu oraz nadal aktualne procesy reformowania strefy euro, wyznaczenie końcowej granicy etapu stabilizacji nie byłoby uzasadnione. W związku z tym analiza działań adaptacyjnych Niemiec w kryzysie strefy euro została zakończona na 2015 r., kiedy kończy się II program pomocy finansowej dla Grecji z EFSF rozpoczęty w marcu 2012 r. i ustalony na 144,7 mld euro[503].

Pakt Fiskalny oraz ESM zostały zaakceptowane przez Bundestag i Bundesrat 30 czerwca 2012 r., ale ze względu na skargi złożone do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (głównie przez Partię Lewicową), zgoda Trybunału na ratyfikację została wydana we wrześniu 2012 r.[504]. Zastrzeżono w niej, iż Niemcy nie mogą przekroczyć gwarancji kredytowej w ramach ESM powyżej 190 mld euro[505].

Kluczowym elementem niemieckiej strategii adaptacji do stabilizacji strefy euro były wkłady finansowe na cele pakietów ratunkowych dla zadłużonych krajów PIIGS realizowane w ramach umów dwustronnych: dla Grecji w latach 2010 – 2013 (I pakiet) i 2012 – 2014 (II pakiet); Irlandii w latach 2010 – 2013; Portugalii w latach 2011 – 2014; Hiszpanii w latach 2013 – 2016 czy Cypru w latach 2013 – 2016. Niemcy uczestniczyły także w udziale procentowym pomocy stabilizacyjnej z MFW (5,59 proc.) i innych formach pomocy (np. partycypacji w wykupie papierów dłużnych EBC na łączną kwotę ok. 26 mld euro). Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów RFN łączna wartość niemieckich gwarancji kredytowych i wkładów w pakiety ratunkowe do maja 2013 r. wynosiła około 392 mld euro[506].

A. Merkel odbyła cztery oficjalne wizyty w Grecji w latach 2012 – 2021: w 2012 r.; przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.; kolejna w 2019 r. oraz ostatnia w jej kadencji w 2021 r. Szczególnie podczas wizyt w 2012 r. i 2014 r. wizytom towarzyszyły antyniemieckie demonstracje organizowane przez greckie społeczeństwo, negatywnie postrzegające rygorystyczną politykę oszczędnościową preferowaną przez rząd Merkel, której

[503] Financial assistance to Greece 2010-2018, https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/financial-assistance-to-greece-2010-2018/, dostęp z dn. 20.05.2021 r.
[504] W Bundestagu za przyjęciem Paktu Fiskalnego opowiedziało się 491 deputowanych, a przeciw było 111. 6 deputowanych wstrzymało się od głosu. Projekt ESM poparło 493 deputowanych, przeciw opowiedziało się 106 posłów. 5 głosów było wstrzymujących się. Druga izba poparła ustawę ratyfikacyjną większością kwalifikowaną 2/3 głosów; za: E. Cziomer, *op. cit*., 2013, s. 86.
[505] K. Frymark, *Niemcy mogą ratyfikować EMS i pakt fiskalny*, „Analizy OSW", 2012, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-09-12/niemcy-moga-ratyfikowac-ems-i-pakt-fiskalny, dostęp z dn. 22. 03.2022 r.
[506] E. Cziomer, *op. cit*., 2013, s. 88.

następstwem było znaczne podniesienie podatków w Grecji i dyscyplina budżetowa (obniżenie emerytur oraz wynagrodzeń, ograniczenie wydatków publicznych) w zamian za pomoc stabilizacyjną z mechanizmów ratunkowych. Podczas ostatniej wizyty w 2021 r. A. Merkel potwierdziła, że Niemcy były największym pojedynczym darczyńcą pakietów ratunkowych w latach 2010 – 2018, ale ich udzielenie wymagało również ważnych reform systemowych. Zgodnie z opinią Merkel „dialog był zawsze kluczem do poszukiwania i znajdowania rozwiązania”[507].

W 2015 r. w Grecji odbyły się wybory parlamentarne, w których zwyciężyła partia o proweniencji lewicowo-populistycznej – Syriza, której program w dużym stopniu odpowiadał negatywnym nastrojom społeczeństwa greckiego związanym z polityką oszczędnościową byłego rządu. Deficyt budżetowy Grecji w 2013 r. wynosił 8,7 proc., a jej zadłużenie w 2015 r. wzrosło do 320 mld euro (w tym 220 mld z pakietów pomocowych). Nowy premier A. Tsipras zapowiedział bardziej stanowczą politykę wobec dotychczas proponowanych przez Niemcy i Brukselę rozwiązań. Przejawem takiego podejścia były ponowne roszczenia greckiego rządu do spłaty przez Niemcy reparacji wojennych oraz odrzucenie propozycji państw strefy euro, która dotyczyła udzielenia kredytu pomocowego w wysokości 12 mld euro do listopada 2015 r. w zamian za kolejne reformy i ograniczanie wydatków. Polityka rządu Tsiprasa miała na celu wynegocjowanie z Komisją, MFW i EBC (tzw. Trójką) bardziej łagodnych warunków spłaty zaciągniętych kredytów[508]. Zarówno stanowisko Trójki, jak i rządu niemieckiego było zorientowane na utrzymanie polityki oszczędnościowej i reformatorskiej jako głównych elementów strategii antykryzysowej i stabilizacyjnej. Zostało to potwierdzone podczas wizyty Tsiprasa w Berlinie w 2015 r. Zapowiedziano wówczas, że państwa strefy euro wraz z zaangażowanymi instytucjami ocenią postępy reform strukturalnych, budżetowych i administracyjnych nowego rządu Syrizy[509].

W czerwcu 2015 r. rząd Grecji stwierdził brak możliwości spłaty raty zadłużenia na rzecz MFW. 30 czerwca nastąpiło również wygaśnięcie II programu pomocy finansowej dla Grecji w ramach mechanizmu stabilizacyjnego EFSF. Zapowiedział też przeprowadzenie referendum w przedmiocie porozumienia z wierzycielami. Ponad 60 proc. społeczeństwa Grecji opowiedziało się przeciwko warunkom proponowanym przez rządy innych państw

[507] *Angela Merkel in Greece for talks on last visit post-financial crisis*, https://www.euronews.com/2021/10/29/angela-merkel-arrives-on-last-visit-to-post-financial-crisis-greece, dostęp z dn. 20.03.2022 r.
[508] B. Koszel, *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego (2009 – 2015)*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, 2015, s. 15.
[509] *Ibidem*.

Eurogrupy, przede wszystkim Niemcy zabiegające o dalsze restrykcyjne reformy. Działania rządu Tsiprasa w zakresie decyzji o referendum miało być elementem strategii na rzecz złagodzenia postulowanych warunków. W lipcu 2015 r. premier Grecji wraz z nowym ministrem finansów złożyli wniosek o udzielenie pomocy w formie pożyczki rządowej z EMS. Udzielenie jej wymagało przeprowadzenia przez EBC oraz Komisję Europejską oceny: potrzeb finansowych Grecji; zdolności do obsługi potencjalnego zadłużenia; ogólnego zagrożenia dla stabilności UGW oraz poszczególnych jej państw oraz zaproponowanych przez grecki rząd 8 lipca planów reform. Po pozytywnym sprawozdaniu Komisji i EBC, które oszacowały potrzeby finansowe Grecji na kwotę maksymalnie 86 mld euro, Rada Zarządzająca EMS wyraziła zgodę na rozpoczęcie negocjacji z rządem Tsiprasa. W daniach 11 – 12 lipca odbyły się spotkania ministrów finansów państw strefy euro, na których omawiano szczegółowo zarówno wniosek władz Grecji, jak i zaprezentowany przez nie plan dalszych reform. Wdrażanie dalszych reform było warunkiem, postulowanym szczególnie przez Niemcy, udzielenia pomocy zadłużonym krajom. Podczas szczytu państw strefy euro (12 – 13 lipca) wyrażono wstępną zgodę na udzielenie krótkoterminowej pomocy finansowej z EFSF, która ostatecznie wyniosła 7,16 mld euro i była przeznaczona na spłatę zobowiązań, których termin przypadał na lipiec 2015 r. Wraz ze zgodą przywódcy państw strefy euro uzgodnili działania, w ramach tzw. zadań wstępnych, jakie rząd Grecji musi podjąć w zamian za uzyskanie pożyczki. Ich celem miała być odbudowa zaufania w relacjach Grecji z pozostałymi państwami UGW. Lista tych zadań została przedstawiona we wspólnym oświadczeniu państw strefy euro z 12 lipca 2015 r. Uzgodniono m. in., iż wystąpienie o pomoc z EMS powinno jednocześnie wiązać się ze złożeniem wniosku o podobną pomoc z MFW; przeprowadzeniem reform w zakresie: poszerzenia bazy podatkowej; systemu emerytalnego; reformy VAT; dostosowania w zakresie pełnej niezależności Greckiego Urzędu Statystycznego (ELSTAT); transpozycji dyrektywy o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków[510]. 19 sierpnia 2015 r. rada zarządzająca EMS (po zaakceptowaniu go przez państwa należące do EMS) zatwierdziła zarówno protokół ustaleń, określając reformy jakie Grecja powinna wdrożyć, jak i umowę pożyczkową. Reformy objęły: przywracanie stabilności fiskalnej w celu wypracowania do 2018 r. nadwyżki pierwotnej na poziomie 3,5 proc. (poprzez reformy fiskalne, głównie reformy systemu VAT

[510] Oświadczenie szczytu państw strefy euro, https://www.consilium.europa.eu/media/20343/20150712-eurosummit-statement-greece_pl.pdf, dostęp z dn. 18.04.2022 r.; B. Koszel, *op. cit*., 2015, ss. 16-17.

i systemu emerytalnego); ochronę stabilności finansowej; modernizację sektora rządowego; reformy pobudzające wzrost i zatrudnienie[511].

Porozumienie zawarte z Grecją w lipcu 2015 r. potwierdziło silną pozycję Niemiec oraz poparcie ich polityki stabilizacyjnej w strefie euro przez większość państw członkowskich. Kanclerz Merkel, przeforsowała surowe warunki udzielenia pomocy dla Grecji co utrzymało wewnątrzniemiecki konsensus w zakresie strategii adaptacyjnej opartej na założeniu, iż każda pomoc finansowa dla zadłużonych państw, musi wiązać się z przeprowadzeniem wskazanych reform. Podczas szczytu w lipcu 2015 r. Niemcy prezentowały najbardziej stanowcze podejście wobec programu pomocowego dla Grecji. Postulowały o utrzymanie dotychczasowych warunków, przede wszystkim udzielenia zgody na kontynuowanie udziału MFW w zakresie kontrolowania działań greckiego rządu w programie pomocy finansowej oraz utrzymania praktyki konsultowania kluczowych decyzji w obszarze finansów publicznych z Trójką (KE, EBC, MFW). Ponadto, Niemcy nie wyraziły zgody na umorzenie części długów Grecji, pomimo zaleceń MFW. Warto również podkreślić, iż ówczesny minister finansów Niemiec W. Schäuble wielokrotnie wskazywał na konieczność zawarcia w porozumieniu przepisów stanowiących o możliwości czasowego zawieszenia członkostwa Grecji w UGW w przypadku braku postępu w zakresie wskazywanych reform. Stanowcze podejście niemieckiego rządu zostało pozytywnie odebrane przez krajowe partie, zarówno CSU sceptycznie odnoszącą się do dalszych programów pomocowych oraz bardziej proeuropejską SPD. Do czasu eskalacji kryzysu uchodźczego w 2015 r. również eurosceptyczna Alternatywa dla Niemiec opowiadająca się przeciw pomocy dla Grecji, nie miała wystarczającego poparcia w społeczeństwie. To sprzyjało wypracowaniu konsensusu wewnątrz kraju w aspekcie dalszej strategii stabilizowania UGW[512].

Z danych statystycznych i prognoz rządu federalnego RFN z 2011 r. wynika, iż przy 1,5 proc. PKB, niemiecki deficyt budżetowy był znacznie poniżej wartości referencyjnej z Maastricht, która wynosiła 3,0 proc. w 2011 r. Prognozy rządu mówiły o spadku wskaźnika zadłużenia do ok. 71 proc. w 2015 roku (pomimo kryzysu zadłużeniowego)[513]. Rząd federalny

---

511 Rada Europejska, *Grecja: III program dostosowań gospodarczych*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/, dostęp z dn. 17.04.2022 r.; Decyzja wykonawcza Rady UE (2016/544), Dz.U.UE.L.2016.91.27, https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/decyzja-wykonawcza-2016-544-zatwierdzajaca-program-dostosowan-68629488, dostęp z dn. 20.04.2022 r.

512 K. Popławski, *Niemcy po szczycie greckim – bezradny hegemon*, „Analizy OSW", 2015, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-07-15/niemcy-po-szczycie-greckim-bezradny-hegemon, dostęp z dn. 14.05.2022 r.

513 Deutschland Stabilitätsanker für Europa, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutschland-stabilitaetsanker-fuer-europa-467810 dostęp z dn. 20.05.2021 r.; *Successful application in Organstreit proceedings regarding the Federal Government's duty to inform Parliament on the third aid package for Greece*,

zdefiniował własną rolę w kryzysie euro w kategoriach „znaczącego wkładu w stabilizację strefy euro". Zadeklarowano również utrzymanie w przyszłości roli „kotwicy stabilności w Europie"[514]. Rząd dokonał także podsumowania pierwszych działań stabilizacyjnych. Zostały określone jako zgodne z niemieckimi postulatami i przełomowe w aspekcie stabilizacji i budowania w długiej perspektywie strategii odporności systemu UGW na przyszłe wstrząsy i potencjalne zakłócenia równowagi eurosystemu. Za kluczowe czynniki stabilizacyjne uznano zaangażowanie państw członkowskich strefy euro/UE, w tym przede wszystkim Niemiec i Francji, oraz wspólnie opracowany pakiet reform. Zaliczono do nich: wspólną strategię wzrostu „*Europa 2020*" i wspólny Pakt na rzecz konkurencyjności „*Euro-Plus*", których celem było zwiększenie konkurencyjności oraz wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej. Pakt „*Euro-Plus*" jako umowa międzyrządowa zobowiązywała szefów państw i rządów do podejmowania działań na poziomie krajowym, które należy zrealizować w ciągu roku, w celu zwiększenia poziomu konkurencyjności, stopnia konwergencji oraz wzmocnienia społecznej gospodarki rynkowej w UE. Kolejnym elementem pakietu reform był nowy mechanizm europejskiego nadzoru nad rynkiem finansowym, który wprowadzał regularne testy warunków skrajnych dla instytucji finansowych (głównie banków) oraz bardziej restrykcyjne regulacje sektora finansów (przede wszystkim mniej produktów finansowych o charakterze spekulacyjnym, nowe regulacje odnośnie restrukturyzacji banków, zwiększenie poziomu ujawniania informacji przez banki). Podkreślono także niemiecki wkład w kształtowanie takich mechanizmów jak EFSF czy EMS, które uzupełniły lukę instytucjonalną UGW w zakresie mechanizmów zapewniającym państwom członkowskim ochronę w sytuacjach pilnych i wyjątkowych oraz stabilność strefie euro poprzez rygorystyczne warunki i dostosowania[515].

Powyższa analiza potwierdza założenie, zgodnie z którym mimo, iż w proces zarządzania kryzysem w strefie euro zaangażowanych było wiele podmiotów (instytucje UE, MFW, państwa, przywódcy polityczni, podmioty finansowe), kryzys wzmocnił zarówno rolę rządów nad instytucjami wspólnotowymi, jak i pozycję niektórych rządów nad innymi[516]. Oznacza to, że kryzys zapoczątkował w polityce europejskiej międzyrządowy zwrot, który podważył rolę instytucji ponadnarodowych (głównie Komisji) oraz innych instytucji, np. EBC,

Press release, nr 43/2021, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-043.html, dostęp z dn. 19.05.2022 r.

[514] *Ibidem*.

[515] *Ibidem*.

[516] A. Crespy, V. Schmidt, *The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform*, „Journal of European Public Policy", nr 21(8), 2014, ss. 1085-1101.

na rzecz państw, takich jak Niemcy i Francja oraz instytucji międzyrządowych (głównie Rady Europejskiej), na forum których drogą deliberacji podejmowano kluczowe decyzje i wytyczano kierunki dalszych działań. Polityka europejska A. Merkel od 2009 r. cechowała się znacznym pragmatyzmem i podejściem międzyrządowym (nazwana przez nią w przemówieniu z 2 listopada 2010 r. – metodą unijną), przy jednocześnie silnej preferencji dla polityki wielostronnej.

Polityka antykryzysowa Niemiec w strefie euro, która determinowała ich podejście adaptacyjne była w pewnym stopniu kontynuacją ich polityki kształtowania UGW i opierała się na: kulturze stabilności; oczekiwaniach wobec „ratowanych" państw, które odnosiły się do konieczności uporządkowania przez te państwa sytuacji finansowej na podstawie ściśle określonych warunków w zakresie oszczędności i dyscypliny budżetowej; działaniach na rzecz reformowania UGW i wypracowania nowych mechanizmów wspierających instytucje strefy euro. Należy podkreślić, iż te reformy były zgodne z logiką ewolucji zasad UGW, na którą niemieckie rządy miały wpływ. Niemcy w okresie eskalacji kryzysu w Grecji kierowały się zasadą ostrożności wobec udzielania pomocy finansowej, która miała być ostatecznością (zgodnie z zasadą *ultima ratio*) podejmowaną w zamian za spełnienie warunków polityki oszczędnościowej. Podejście niemieckie opierało się na zapewnianiu pomocy (Grecji i pozostałym państwom najbardziej dotkniętych kryzysem) w zamian za reformy strukturalne na poziomie krajowym odpowiadające niemieckiej kulturze stabilności[517].

Niechęć do „transferowania długu" determinowała zachowanie adaptacyjne rządu Niemiec na etapie reakcji. Utworzenie doraźnych i stałych funduszy ratunkowych dla zadłużonych krajów; udzielanie pomocy finansowej Grecji, Irlandii, Portugalii, łączyły się z działaniami na rzecz zablokowania wykorzystania euroobligacji do uwspólnotowienia długu. Priorytetami Niemiec w dalszych fazach adaptacji do zmian wywołanych kryzysem były przede wszystkim reformy UGW, których celem miało być wzmocnienie reguł fiskalnych na obszarze wspólnej waluty. Kluczowym był w tym Pakt Fiskalny z 2011 r., który ostatecznie wszedł w życie w 2013 r. Pakt wprowadzał zasady zrównoważonego budżetu, które przypominały reformy wewnętrzne podejmowane w Niemczech. Co więcej N. Sarkozy jako dotychczasowy zwolennik euroobligacji, przystał na niemieckie postulaty.

Polityka adaptacyjna Niemiec miała kluczowe znaczenie nie tyle dla przezwyciężenia kryzysu w strefie euro, co zdefiniowania sposobu na jego rozwiązanie. Polityka antykryzysowa w modelu adaptacyjnym Niemiec opierała się na próbach transferowania krajowych rozwiązań

[517] S. Bulmer, *op. cit*., ss. 170-176.

opartych na kulturze stabilności i określanych nią zasadach na poziom europejski. Taka polityka była różnie oceniana. Szczególnie negatywnie w krajach, które musiały sprostać rygorystycznym wymogom, a których model gospodarczy był odmienny.

Warto na marginesie podkreślić, iż wspólna odpowiedź Niemiec i Francji na kryzys Covid-19, która była przede wszystkim uwarunkowana kwestiami ekonomicznymi może być postrzegana w kategorii odejścia przez rząd Niemiec od trajektorii rozsądnej polityki pieniężnej, aby wraz z Francją opowiadać się za bardziej solidarnym podejściem w odpowiedzi na pandemię Covid-19. Francusko-niemiecka propozycja odbudowy gospodarki, zakładała zaciągnięcie przez Komisję Europejską pożyczki na stworzenie funduszu pomocowego o wartości 500 mld euro. Była to decyzja znacznie wykraczająca poza zasady polityki fiskalnej określone podczas kryzysu zadłużeniowego. Wcześniejsze sprzeciwy A. Merkel wobec uwspólnotowienia długów ustąpiły priorytetom polityki solidarnościowej w obliczu tragedii z jaką musieli zmierzyć się już nie tyle systemy państwowe, co sami obywatele, których zdrowie zostało zagrożone. Z takiego funduszu mogłyby korzystać najbardziej poszkodowane pandemią państwa. Nierozstrzygnięte na ten moment pozostaje pytanie czy taka zmiana podejścia adaptacyjnego do kolejnego kryzysu o konsekwencjach ekonomicznych dla całej UE była jednorazowym działaniem czy elementem faktycznej zmiany w rozwoju polityki gospodarczej UE.

4.3. Przywództwo jako wynik politycznej adaptacji

4.3.1. Kryterium roli międzynarodowej

Dla właściwego zdefiniowania modeli adaptacyjnych zastosowanych przez Niemcy w czasie kryzysu strefy euro, należy odnieść się zarówno do klasyfikacji J. Rosenau, jak i typologii modeli przyjętych przez Z. J. Pietrasia. Typy adaptacji, na które w swych badaniach wskazywał Rosenau mogą być użyteczne w zakresie określania modelu adaptacyjnego w odniesieniu do kryterium przedmiotowego, czyli specyfiki zmian jakie zachodziły przede wszystkim w znaczącym środowisku operacyjnym. Typologia zdefiniowana przez Z. J. Pietrasia może być użyteczna w zakresie kryterium roli oraz kryterium podmiotowego. Może posłużyć do zbadania roli państwa niemieckiego w kryzysie oraz stanowiska wobec państw zadłużonych oraz podmiotów zaangażowanych w pomoc.

Zgodnie z teorią adaptacji politycznej istnieje pewna zależność między pozycją i rolą państwa w układzie wzajemnych powiązań a specyfiką dynamiki znaczącego środowiska operacyjnego. W przypadku kryzysu strefy euro za znaczące środowisko operacyjne Niemiec

jako adaptującego się do danej roli podmiotu, należy uznać z jednej strony UE jako szerszy obszar działań adaptacyjnych, obejmujący decyzje wynikające z ustaleń państw członkowskich na forum instytucji unijnych (przede wszystkim Rady Europejskiej i Rady UE), a z drugiej w węższym rozumieniu – strefę euro jako obszar wspólnej waluty, objęty kryzysem zadłużenia oraz obszar kluczowych działań ratunkowo-stabilizacyjnych podejmowanych przez Eurogrupę.

Zgodnie z omówionymi zasadami korelacji zachowań adaptacyjnych państw ze specyfiką środowiska zewnętrznego, warto w tym miejscu przypomnieć, iż w sytuacji jego względnej stabilności, małe państwa kierują się w swojej polityce zagranicznej modelem adaptacji kreatywnej, a państwa o średnim potencjale oraz mocarstwa, które mają duży wpływ na kształtowanie środowiska zewnętrznego – modelem adaptacji aktywnej. W sytuacji, gdy środowisko adaptacyjne podmiotu ma charakter spokojny wówczas państwa o niskim potencjale oddziaływania w wymiarze regionalnym i globalnym przyjmują model adaptacji pasywnej; państwa o średnim potencjale – model adaptacji kreatywnej; a państwa wiodące – model adaptacji aktywnej. Jeżeli dynamika środowiska się zwiększa do poziomu, który możemy określić jako pulsacyjny, wówczas zarówno małe, jak i średnie państwa są zmuszone do przyjęcia adaptacji pasywnej, gdyż ich potencjał nie jest wystarczający do kreowania lub aktywnego angażowania się na rzecz zmiany środowiska i muszą przyjąć strategię uległą wobec dostosowań, jakie narzuca środowisko polityczne. Taka sytuacja odpowiada pozycji państw zadłużonych strefy euro, które ze względu na złą kondycję gospodarczą zmuszone były do przyjęcia warunków stawianych przez rządy Niemiec i Francji. Z kolei środowisko wzburzone (najbardziej niestabilne i konfliktogenne), cechuje występowanie zmian o potencjale zagrożenia dla bezpieczeństwa i eskalacji konfliktów. Wówczas bez względu na pozycję w układzie wzajemnych powiązań, państwa realizują głównie działania zorientowane na zniwelowanie zagrożenia.

Stanowcze działania Niemiec i prowadzona przez A. Merkel polityka oddziaływania na środowisko UGW sugeruje, iż przyjęła w konkretnych etapach procesu adaptacyjnego model adaptacji kreatywnej z elementami adaptacji aktywnej w zależności od dynamiki zmian w określonym czasie. Okazało się to strategią skuteczną. To z kolei uzasadnia znaczącą pozycję Niemiec w UE oraz weryfikuje założenie o odgrywaniu wiodącej roli lidera (jako roli syntetycznej) i podporządkowanym jej rolom cząstkowym: przywódcy regionalnego; interwenta kryzysowego; obrońcy regionu; elementu sterującego w podsystemie regionalnym, a także zadeklarowanej przyszłościowo roli „kotwicy stabilności w Europie".

Znaczące środowisko adaptacji Niemiec w okresie analizowanego kryzysu można określić jako pulsacyjne, gdyż dynamika przemian zewnętrznych i wynikające z niej napięcia

utrzymywały się na wysokim poziomie. Na etapie reakcji na kryzys w strefie euro, Niemcy wstrzymując początkowo decyzję o udzieleniu pomocy finansowej Grecji, powołując się na regulacje traktatowe oraz konieczność podjęcia przez rząd grecki działań na poziomie krajowym w pierwszej kolejności, kierowały się adaptacją aktywną (nieprzejednaną wobec państw zadłużonych). Jej założenia mówią o odrzuceniu nacisków o dostosowanie swoich struktur do środowiska zewnętrznego. Po skierowaniu oficjalnego wniosku przez rząd Grecji o pomoc finansową oraz wskazanie na konsekwencje związane z możliwością bankructwa tego państwa i zakłócenia stabilności całej unii walutowej, rząd Niemiec podjął decyzję o wyrażeniu zgody na udzielenie pomocy, jednak wskazał na rygorystyczne warunki jej przyznania oraz konieczność dostosowania Grecji do rozwiązań oszczędnościowych, zorientowanych na głębokie reformy fiskalne. Niemcy kierowały się przy tym własnymi interesami gospodarczymi (wysoki stopień powiązań finansowych z krajami południowymi) oraz politycznymi (chęć utrzymania postępów integracyjnych), a także potrzebą znalezienia długookresowego rozwiązania problemu w postaci mechanizmów stabilizacyjnych w celu zagwarantowania przestrzegania podstawowych zasady dyscypliny budżetowej i stabilności fiskalnej odpowiadających praktykom społecznej gospodarki rynkowej. Wobec wysokiej dynamiki przemian i rosnącego napięcia w strefie euro, rząd Niemiec przyjął w dalszych fazach model adaptacji kreatywnej (odpowiadającej adaptacji promocyjnej). Celem działań w ramach tej adaptacji jest aktywne kreowanie środowiska zgodnie z interesami narodowymi, ale przy jednoczesnym uleganiu wpływom otoczenia. Należy zaznaczyć, iż stopień ulegania zewnętrznym naciskom środowiska odpowiada zakresowi w jakim działania te zapewniają ochronę cech państwa stanowiących o jego istocie i nie stanowią zagrożenia dla jego podstawowych struktur. W dalszych fazach etapu stabilizacyjnego wraz ze zmniejszaniem się poziomu napięcia wynikającego z dynamiki przemian i stopniowego stabilizowania sytuacji, Niemcy przyjmowały bardziej aktywną postawę adaptacyjną (nieprzejednaną wobec postulatów zadłużonej Grecji odnośnie złagodzenia warunków przyznania pomocy), czego przykładem było surowe podejście do dalszego programu pomocowego, przeforsowane w lipcu 2015 r.

Decyzje rządów A. Merkel oraz jej zdecydowane podejście do problemu greckiego odpowiadające aktywnej i kreatywnej adaptacji, mimo zewnętrznych nacisków społeczeństw i rządów państw zadłużonych wywieranych na zewnętrznych wierzycieli w aspekcie złagodzenia rygorystycznych warunków udzielenia pomocy, odpowiadało silnej pozycji Niemiec w znaczącym środowisku. To z kolei było determinowane zdolnościami adaptacyjnymi tego państwa, wynikającymi przede wszystkim z: potencjału gospodarczego;

silnego przywództwa adaptacyjnego niemieckiej kanclerz A. Merkel i poparcia środowiska wewnątrzkrajowego dla jej rządów; oczekiwań instytucji i innych państw UE; pozycji Niemiec w UE i na arenie międzynarodowej.

4.3.2. Kryterium przedmiotowe i podmiotowe

W działaniach rządu federalnego Niemiec i stanowczej polityce A. Merkel można zaobserwować elementy zarówno polityki stabilnej (szczególnie w pierwszych fazach etapu reagowania), gwałtownej, jak i polityki rozważnej, która w największym stopniu zdeterminowała podejście adaptacyjne Niemiec. Warto przypomnieć, iż adaptacja rozważna może być wykorzystana w polityce zagranicznej państwa, jeżeli zachodzą duże zmiany w środowisku zewnętrznym przy niewielkich zmianach w środowisku wewnętrznym. Z kolei adaptacja gwałtowna to model odpowiadający polityce zagranicznej prowadzonej w sytuacji znaczących zmian zarówno w środowisku wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Pierwsze fazy kryzysu w strefie euro charakteryzowały się gwałtownymi zmianami w środowisku zewnętrznym wynikającymi z pogarszającej się kondycji gospodarek krajów południowych strefy euro, recesją oraz możliwością ogłoszenia przez nie niewypłacalności, a to z kolei stanowiło zagrożenie dla stabilności całej UGW. Również wewnątrzpaństwowe środowisko Niemiec w 2009 r. cechowało się zmianami związanymi zarówno z pogorszeniem stanu gospodarki w następstwie kryzysu finansowego, jak i wynikającymi ze zmian politycznych po wyborach w 2009 r., a także presją wynikającą z konieczności uzyskania poparcia dla partii A. Merkel w wyborach krajowych w Nadrenii Północnej-Westfalii i Badenii-Wirtembergii oraz sceptycznego podejścia niemieckiego społeczeństwa wobec pomocy finansowej zadłużonym członkom UGW. Od drugiej połowy 2009 r. wskaźniki gospodarcze zaczęły natomiast ulegać poprawie, a pozycja CDU w 2010 r. była już względnie stabilna.

A. Merkel przyjęła początkowo model adaptacji stabilnej, który nie był adekwatny do zmian jakie pojawiły się wraz z ogłoszeniem przez Grecję faktycznego stanu zadłużenia państwa. Model ten byłby właściwy w sytuacji minimalnych zmian środowiska wewnętrznego i zewnętrznego, które z reguły nie wymagają pilnej i/lub tymczasowej redefinicji polityki zagranicznej oraz implementowania nowych narzędzi realizacji jej celów. W sytuacji minimalnych zmian w państwie i w środowisku zewnętrznym decydenci mogą kontynuować działania w ramach przyjętej strategii bieżącej polityki. Początkowe wstrzymywanie się rządu federalnego od przyjęcia nowych mechanizmów doraźnej pomocy stabilizacyjnej okazało się nieskuteczne i mogło doprowadzić do eskalacji zagrożenia w strefie euro przynosząc

jednocześnie poważne konsekwencje dla innych państw. Stopniowe stabilizowanie sytuacji gospodarczej i politycznej w Niemczech po 2009 r. spowodowało, że rząd A. Merkel skoncentrował potencjał oddziaływania na środowisku zewnętrznym i zakłóceniach jakie narastały w następstwie kryzysu zadłużeniowego w Grecji. Zastosowano wówczas model adaptacji rozważnej, która była odpowiedzią na gwałtowne zmiany w znaczącym środowisku adaptacyjnym Niemiec. Dotychczasowe narzędzia, którymi dysponowały zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje unijne okazały się niewystarczające. W kolejnych fazach reagowania, Niemcy podjęły zatem szereg działań, których celem było wynegocjowanie reform strukturalnych i rygorystycznej polityki oszczędnościowej w zamian za pakiety ratunkowe z nowopowstałych mechanizmów stabilizacji finansowej. Celem tych zabiegów było wypracowanie odpowiednich dla zachodzących zmian narzędzi doraźnych.

W zależności od narastania zmian w środowisku wewnętrznym, model polityki w niektórych okresach przybierał formę adaptacji bardziej gwałtownej. Jej celem jest dopasowanie polityki do nacisków społeczeństwa i partii politycznych, jak i zmian dynamicznego środowiska zewnętrznego oraz oczekiwań otoczenia. Decydenci muszą wykorzystać mechanizmy, które nie tylko okażą się skuteczne w zakresie przywracania równowagi w środowisku adaptacyjnym, ale również nie pogłębią politycznego rozłamu w kraju i nie doprowadzą do utraty społecznego poparcia czy pogorszenia kondycji gospodarczej kraju. Należy jednak podkreślić, iż głównym modelem adaptacji w okresie kryzysu strefy euro, biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe, rozumiane w kontekście specyfiki zmian, był model adaptacji rozważnej.

Zachowanie adaptacyjne Niemiec można również analizować w kontekście kryterium podmiotowego. Wówczas kluczowe jest podejście adaptującego się państwa do innych podmiotów zaangażowanych w proces adaptacji do zmian. Działania Niemiec zorientowane były przede wszystkim na procedurach międzyrządowych: deliberacji i negocjowania porozumienia na forum Rady Europejskiej, Rady UE i w ramach Eurogrupy. Niemcy jako główny wierzyciel w ramach przyjętych mechanizmów stabilizacji finansowej, wykorzystując swój potencjał i stawiając rygorystyczne warunki udzielania pomocy państwom zadłużonym stosowały wobec nich model adaptacji aktywnej. Mimo iż Niemcy nie narzucały własnych propozycji, a niektóre z proponowanych postulatów nie zyskały poparcia innych państw członkowskich, Niemcy stosowały wobec EBC, MFW, państw członkowskich i instytucji unijnych model adaptacji kreatywnej. Świadczy o tym poparcie Francji, która ostatecznie zrezygnowała z niektórych propozycji (np. do emitowania eurobonów) oraz stanowcza postawa Merkel wobec utrzymania niezależności EBC i zaangażowania MFW w równoległą pomoc, co

zostało uwzględnione zarówno w pierwszym programie pomocowym, jak i w porozumieniu z lipca 2015 r. Podejście adaptacyjne Niemiec w czasie kryzysu zadłużenia strefy euro opierało się zatem w największym stopniu na modelach adaptacji kreatywnej (promocyjnej) oraz rozważnej.

4.4. Polska w roli obserwatora działań adaptacyjnych RFN

4.4.1. Wymiar polityczny

Rola Niemiec w kryzysach UE w dużym stopniu uzależniona jest od jej postrzegania przez inne państwa w określonym stopniu zaangażowane w procesy znaczącego środowiska adaptacyjnego. Zbadanie stanowiska wszystkich państw wobec działań podejmowanych przez Niemcy w czasie kryzysu wykracza poza możliwości badawcze autorki, jednak wskazanie prawidłowości percepcji adaptacji politycznej Niemiec do roli lidera w polskim dyskursie politycznym i medialnym może wzbogacić badania o ważny aspekt, którym jest zróżnicowane postrzeganie adaptacji Niemiec w analizowanych kryzysach przez państwo „nowej unii" i próba znalezienia przyczyn takiego stanu rzeczy.

Postrzeganie roli Niemiec w kryzysie strefy euro i kryzysie uchodźczym było w dużym stopniu podyktowane miejscem i znaczeniem Niemiec oraz stosunków polsko-niemieckich w programach kluczowych partii politycznych (Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość) tworzących kolejne rządy. Należy zatem na wstępie założyć, iż postrzeganie roli Niemiec w tych kryzysach różniło się w okresie rządów PO/PSL, które przypadały na kulminację kryzysu w strefie euro oraz w okresie rządów PiS, która stworzyła koalicję z: Polska Razem i Solidarną Polską w 2015 r. czyli w okresie intensyfikacji kryzysu uchodźczego.

W latach 2007 – 2014 rząd koalicyjny tworzyły Platforma Obywatelska (PO) i Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL). Przez dwie kadencje premierem był Donald Tusk, wywodzący się z PO, natomiast ministrem spraw zagranicznych, Radosław Sikorski – wiceprzewodniczący PO w latach 2010 – 2016. Polska perspektywa postrzegania roli Niemiec różniła się w okresie kryzysu strefy euro i w okresie kryzysu uchodźczego, co uzależnione było od proweniencji poszczególnych partii tworzących kolejne rządy. Rola Niemiec w czasie kryzysu w strefie euro była definiowana w kategorii naturalnego „stabilizatora". Weryfikacja tego założenia została oparta na analizie oficjalnych przemówień D. Tuska i R. Sikorskiego z okresu intensyfikacji kryzysu w latach 2010 – 2014. Kluczowi politycy rządu PO-PSL wskazali na główne determinanty postrzegania Niemiec i ich zaangażowania w proces „ratowania" i stabilizowania

strefy euro, co ze względu na rangę polityków we wskazanym okresie należy uznać za oficjalne stanowisko rządu Polski.

R. Sikorski w Informacji Rady Ministrów na temat polityki zagranicznej RP w 2011 r. potwierdził, że stosunki polsko-niemieckie są priorytetem zarówno w kontekście interesu narodowego, jak i wspólnotowego. Podkreślił także, iż „Niemcy ugruntowały swoją kluczową pozycję na kontynencie europejskim, dlatego w interesie Polski jest to, aby Niemcy oddziaływały na Europę w ramach mechanizmu konsultacji, na które państwa członkowskie – również Polska – mają spory wpływ”[518]. W dniu 28 listopada 2011 r. R. Sikorski przemawiał na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie. Treść jego wystąpienia bezpośrednio nawiązywała do przyszłości UE, miejsca Polski w strukturach i dalszej integracji UE oraz roli Niemiec w aktualnym kryzysie strefy euro. Już na wstępie przemówienia, zdefiniował pytania, na które starał się następnie odpowiedzieć: 1) Jak doszło do kryzysu? 2) Dokąd zmierzamy? 3) Jak chcemy to osiągnąć? 4) Jaki jest wkład Polski? 5) O co prosimy Niemcy? Przyczyn kryzysu strefy euro według ówczesnego szefa polskiego resortu spraw zagranicznych należałoby się doszukiwać nie tyle w samym zadłużeniu państw tworzących UGW, co w problemie braku wiarygodności strefy euro jako całości. Sikorski potwierdził to co wielokrotnie w swoich przemówieniach podkreślała A. Merkel, mianowicie, iż odbudowa wiarygodności euro musi opierać się na nowych mechanizmach (instytucjach, procedurach) stabilizacyjnych oraz sankcjach za ich nieprzestrzeganie, które przekonają zewnętrzne rynki finansowe, że kraje, które obecnie nie są oceniane w ratingach jako wiarygodne „będą potrafiły żyć w granicach swoich możliwości”[519]. R. Sikorski przyznał również, że kluczowe mechanizmy, w ramach których funkcjonuje UE w czasach kryzysów ograniczają się w największym stopniu do procedur międzyrządowych lub zamykają się w ramach państwa narodowego: „(…) większość naszych procedur oraz instytucji jest uzależnionych od dobrej woli, poczucia przyzwoitości i solidarności państw członkowskich. Mechanizm ten funkcjonuje w miarę sprawnie przy sprzyjających uwarunkowaniach. Ale jeśli na granicy unijnej masowo pojawiają się imigranci lub w sąsiedztwie UE wybucha wojna domowa; kiedy rynki finansowe reagują paniką na zakłócenia, wówczas staramy się znaleźć (państwa członkowskie UE, S.Z.) schronienie w dobrze znanych ramach państwa narodowego”[520]. Sikorski podkreślił, że Polska

[518] Informacja Ministra Spraw Zagranicznych ma temat polityki zagranicznej RP w 2011 roku, s. 8, http://www.msz.gov.pl/resource/6fd9a0c0-79ef-4eac-82ef-5fbc4202948e:JCR, dostęp z dn. 24.06.2022 r.
[519] R. Sikorski, Przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie, 2011, https://forsal.pl/artykuly/570719,sikorski-o-roli-niemiec-w-kryzysie-euro-tresc-wystapienia-w-berlinie.html, dostęp z dn. 15.06.2022 r.
[520] *Ibidem*.

wspiera niemiecko-francuskie propozycje nowego traktatu, który uczyniłby UE bardziej skuteczną. Stanowisko byłego MSZ potwierdzało legitymizowanie działań rządu A. Merkel i tym samym akceptację roli deklarowanej i roli rzeczywistej jaką odgrywały Niemcy w początkowych fazach adaptacji do kryzysu.

W ostatniej części wystąpienia polski MSZ ocenił rolę i znaczenie Niemiec w rozwiązywaniu kryzysu oraz zdefiniował oczekiwania Polski wobec Niemiec w nadchodzących latach, które determinowały stanowisko wobec kształtowania wizji roli oczekiwanej – lub przyjmując terminologię Holstiego – roli narzucanej Niemcom. Po pierwsze R. Sikorski podkreślił, iż Niemcy są największym sojusznikiem Polski, a wzrost gospodarczy Polski w latach 2007 – 2011 jest w dużym stopniu zasługą wsparcia ze strony Niemiec. Jednocześnie stanowczo podkreślił oczekiwania jakie Polska kieruje w stronę Niemiec. Zdefiniował je w ramach sześciu postulatów: 1) Polska oczekuje, że Niemcy otwarcie potwierdzą, iż są głównym beneficjentem porozumień w ramach UGW i w związku z tym ich obowiązkiem jest utrzymanie ich w mocy; 2) Polska oczekuje, że Niemcy potwierdzą, iż same łamały postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu, zatem nie są ofiarą zadłużenia innych państw; 3) Niemcy powinny przyznać, iż ze względu na odchodzenie inwestorów od rynków państw zagrożonych, na rzecz bardziej bezpiecznych inwestycji, koszty realne niemieckich pożyczek są niższe niż w normalnych uwarunkowaniach; 4) Niemcy powinny zdawać sobie sprawę, że ich gospodarka ucierpi jeśli załamią się gospodarki państw sąsiednich; 5) Niemcy powinny potwierdzić, iż mimo przyjętych programów ratunkowych, ryzyko rozpadu strefy euro jest coraz większe; 6) Ze względu na potencjał gospodarczy, wielkość i uwarunkowania historyczne, Niemcy powinny przyznać, iż spoczywa na nich szczególna odpowiedzialność za ochronę pokoju, stabilności i demokracji na kontynencie europejskim[521]. Minister Sikorski wskazał także na kluczowe zagrożenie dla dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa całej Europy: „(…) największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i dobrobytu Polski byłby upadek strefy euro”[522]. W podsumowaniu podkreślono zdecydowane podejście rządu polskiego, które przybrało formę roszczenia wobec przyjęcia przez Niemcy roli lidera przewodzącego UE: „(…) domagam się od Niemiec, abyście – dla dobra Waszego i naszego – pomogli tej strefie euro przetrwać i prosperować. Dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić (…) Niemcy nie mogą sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie mogą dominować, ale muszą przewodzić reformom”[523]. Wskazuje to na definiowanie przywództwa w kategorii

[521] *Ibidem*.
[522] *Ibidem*.
[523] *Ibidem*.

przewodzenia grupie państw po uzyskaniu ich przychylności, a nie w kategoriach siły, hegemonii czy dominacji. Taka też definicja przywództwa została zastosowana w przedmiotowej pracy. R. Sikorski podkreślił także, że nie obawia się niemieckiej potęgi, ale niemieckiej bezczynności. Ponadto, zadeklarował, iż Niemcy mogą liczyć na wsparcie Polski, jeśli włączą ją w proces podejmowania decyzji.

D. Tusk, w jednym z wywiadów z grudnia 2010 r. dla niemieckiego dziennika „Die Welt" przedstawił stanowisko wobec roli Niemiec (a także samej kanclerz A. Merkel) oraz ich zaangażowania na rzecz rozwiązywania i stabilizowania strefy euro, której równowaga została załamana podczas kryzysu finansowego. Premier Tusk podkreślił, iż „kanclerz Merkel jest jednym z niewielu polityków w Europie, którzy dokładnie rozumieją, jak ważna jest równowaga interesów narodowych i unijnych". Potwierdzeniem tego w ocenie byłego Prezesa Rady Ministrów był plan włączenia mechanizmu zapobiegania kryzysom do Traktatu z Lizbony. Jak stwierdził D. Tusk: „Pani kanclerz jest prekursorką tego projektu, mimo, iż leżał on przede wszystkim w interesie krajów, które mogły obawiać się problemów finansowych"[524]. Tusk wyraził także poparcie dla podejścia A. Merkel w zakresie przyjętego przez nią modelu działań adaptacyjnych w pierwszych fazach kryzysu zadłużenia Grecji: „Przyszłość UE zależy w największym stopniu od tego, jak dalece do głosu dochodzi jej (A. Merkel) nordycki temperament, czy raczej hanzeatycka tradycja. Mam na myśli poczucie odpowiedzialności i dyscyplinę publicznych finansów. Nie można żyć na kredyt. Po pożyczki można sięgać tylko jeśli jest się w stanie je spłacić"[525].

Na jednej z konferencji prasowych z 2011 r. D. Tusk zapytany przez niemieckiego dziennikarza o ocenę stosunków polsko-niemieckich wskazywał na osobiste przyjacielskie relacje z kanclerz A. Merkel[526]. Z kolei 31 maja 2012 r. D. Tusk został odznaczony w Berlinie nagrodą im. Walthera Rathenaua za znaczące zasługi na rzecz pojednania między Polską i Niemcami, jego zaangażowanie w utrzymaniu konstruktywnego, sąsiedzkiego dialogu między państwami oraz pogłębienia integracji europejskiej, co może być postrzegane jako ważny symbol ocieplenia stosunków polsko-niemieckich w okresie rządów PO/PSL. Należy zatem wskazać na praktykę polityczną związaną z przedstawianiem Niemiec jako naturalnego „stabilizatora" strefy euro przez rząd Polski, co było ściśle uzależnione od proniemieckiego nastawienia rządu koalicyjnego PO/PSL.

[524] Wywiad z Donaldem Tuskiem: *D.Tusk: My, Polacy, czasami przesadzaliśmy z naszym uczuciem moralnej wyższości*, https://www.dw.com/pl/dtusk-my-polacy-czasami-przesadzaliśmy-z-naszym-uczuciem-moralnej-wyższości/a-6346780, dostęp z dn. 12.06.2021 r.
[525] *Ibidem*.
[526] Gazeta.pl, relacja z konferencji prasowej, 21 czerwca 2011 r., https://www.youtube.com/watch?v=rIjdjxXDJIk.

4.4.2. Wymiar medialny

Zgodnie z badaniami zawartości zagranicznych ośrodków medialnych z 10 różnych państw członkowskich, przeprowadzonymi przez N. Hubé, S. Salgado, L. Puustinen, przeanalizowano relacje z kryzysu w strefie euro pod kątem pozycjonowania i hierarchizowania w mediach aktorów w największym stopniu odpowiedzialnych za zarządzanie gospodarcze i stabilizowanie strefy euro[527]. Metodologia badań polegała na gromadzeniu i kodowaniu danych co nadzorował Reuters Institute for the Study of Journalism na Uniwersytecie Oksfordzkim. Badania zostały przeprowadzone na próbie państw w różnym stopniu dotkniętych kryzysem oraz w odmienny sposób zaangażowanych w proces ratowania i stabilizowania strefy euro. Przeanalizowano w tym celu doniesienia medialne państw spoza UGW (Polska i Wielka Brytania); państw należących do strefy euro i bezpośrednio dotkniętych kryzysem (Grecja, Hiszpania, Włochy); krajów UGW, ale mniej dotkniętych kryzysem (Belgia, Finlandia i Holandia) oraz państw, które najbardziej zaangażowane były w procesy decyzyjne (Niemcy i Francja). Analizowano treść czterdziestu gazet (po cztery z każdego badanego państwa członkowskiego UE). Selekcja wybranych gazet wynikała z doboru odpowiedniego klucza: wiodąca gazeta o profilu biznesowym; dwie kluczowe gazety zróżnicowane pod względem profilu: liberalna i konserwatywna oraz główną prasę popularną (brukową). W przypadku Polski były to: „Puls Biznesu", „Gazeta Wyborcza", „Rzeczpospolita" oraz „Fakt". Artykuły wybranych czasopism były wyszukiwane w ich internetowych bazach archiwalnych za pomocą słów kluczowych „kryzys" i „euro". Łącznie zakodowano 10492 artykułów z okresu od lutego 2010 r. do lipca 2012 r. Wyniki analizy potwierdziły, że zarówno instytucje, rządy i przywódcy polityczni byli wskazywani w treści artykułów, ale ich role były określane jako mniej lub bardziej istotne. Ponad 42 proc. cytatów poświęconych aktorom zaangażowanym w kryzysie dotyczyło krajowych przywódców[528]. Przytoczenie wszystkich wyników badań nie jest konieczne, ale warto podkreślić, iż w każdym kraju A. Merkel i prezydenci Francji dominują w narracjach medialnych dotyczących kryzysu euro. A. Merkel była najczęściej wskazywana przez prasę belgijską (21, 5 proc.), francuską (20,7 proc.) i polską (20,2 proc.)[529].

Kanclerz Niemiec była najbardziej widoczna ze wszystkich narodowych liderów politycznych we wszystkich krajach w badanym okresie z wyjątkiem szczytu w maju 2012 r.,

[527] N. Hubé, S. Salgado, L. Puustinen, *The Euro Crisis' Actors and their Roles: Politicization and Personalization of the Press Coverage*, „Politique européenne", nr 52, 2016, ss. 84-113.
[528] *Ibidem*.
[529] *Ibidem*.

kiedy to największą uwagę ośrodków medialnych zyskał nowy prezydent Francji F. Hollande. Pozycjonowanie A. Merkel w artykułach dotyczących kryzysu strefy euro może być związane z powszechnym w mediach stanowiskiem związanym z postrzeganiem jej jako najbardziej popularnego polityka w UE, a z drugiej strony przywódcy państwa, które często nazywane jest liderem UE ze względu na potencjał polityczny, gospodarczy i demograficzny. Na drugim miejscu pod względem pozycjonowania w treściach medialnych dotyczących kryzysu uplasował się prezydent Francji (N. Sarkozy, a następnie F. Hollande). Tandem A. Merkel i N. Sarkozy był nazywany jako „zarząd-Merkozy" kryzysu, co odnosiło się do kluczowej roli połączonego potencjału (szczególnie gospodarczego) obu państw, jak i ich ścisłej współpracy na rzecz integracji europejskiej[530]. Mimo wielu sprzeczności w ich interesach narodowych widocznych w trakcie kryzysu, wspólne porozumienie było jednym z kluczowych czynników stabilizujących i reformujących UGW. Przytoczone wyniki badań potwierdzają znaczącą przewagę obecności rządów krajowych i krajowych liderów politycznych w przestrzeni medialnej państw członkowskich UE w czasie kryzysu euro nad instytucjami wspólnotowymi.

W celu potwierdzenia i uzupełniania wniosków z przytoczonych badań w kontekście analizowanej perspektywy polskiej, należy bardziej szczegółowo przeanalizować rolę samych Niemiec i A. Merkel w czasie kryzysu w doniesieniach wybranych popularnych polskich ośrodków medialnych, zróżnicowanych pod względem profilu ideowo-programowego.

Artykuły archiwalne „Gazety Wyborczej" wskazywały na kluczową rolę Niemiec i Francji w kryzysie strefy euro, podkreślając znaczenie ich współpracy dla kształtowania kooperatywnego przywództwa. Jeden z tekstów opublikowany w maju 2010 r., zatytułowany *Niemco-Francja powraca* podkreślił jednogłośne stanowisko obu rządów wobec problemu greckiego czego efektem był wspólny list przywódców wskazujący propozycje naprawy mechanizmów gospodarczych UGW. Jak podkreślił autor wskazanego artykułu: „Berlin i Paryż znów mówią jednym głosem, pokazują palcem reszcie Europy, w którą stronę iść"[531]. Pomoc finansowa zaproponowana w marcu 2010 r. (z udziałem MFW) została określona przez autora jednego z artykułów jako „kompromis Merkel i Sarkozy'ego" i sukces Niemiec sceptycznych wobec finansowania zadłużonej Grecji[532]. W analizowanych artykułach, autorzy podkreślają

[530] D. Dinan, *EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline*, „Journal of Common Market Studies", nr 51(1), 2013, ss. 89-102.
[531] K. Niklewicz, *NiemcoFrancja powraca*, https://wyborcza.pl/7,75968,7854083,niemcofrancja-powraca.html, dostęp z dn. 02.05.2022 r.
[532] T. Bielecki, *UE obiecała pomoc Grecji. Kompromis Merkel i Sarkozy'ego*, https://wyborcza.biz/biznes/7,147582,7702681,ue-obiecala-pomoc-grecji-kompromis-merkel-i-sarkozy-apos-ego.html?_gl=1*1rxn1io*_gcl_aw*R0NMLjE2Njk1NDQ1NDguQ2owS0NRaUFzb3ljQmhDNkFSSXNBUFBiZUxzaTBfQlBVcGVBZVZmZHlQYTBORDVVWjVyUGh4RVFWaGRlWm5Uc2RGWlNWYm5hSERzdEFEMGFBbENnRUFMd193Y0I.&_ga=2.258850378.1778988792.1669544549-

również rygorystyczny charakter warunków stawianych przez Niemcy w zamian za udzielenie pomocy stabilizacyjnej zadłużonym krajom, co ma podkreślić priorytet ochrony interesów niemieckich w działaniach rządu A. Merkel[533]. Ponadto, wielokrotnie autorzy artykułów serwisu GW podkreślali znaczący wpływ Niemiec na kształtowanie rozwiązań ratunkowych i stabilizacyjnych UGW, co było szczególnie zauważalne w tekstach bezpośrednio nawiązujących do „dyktowania" przez Niemcy określonych reform czy warunków dalszej pomocy Grecji[534]. Jeden z autorów GW postawił pod znakiem zapytania postęp w zakresie stabilizowania i reformowania strefy euro, podkreślając, iż mechanizmy przyjęte na grudniowym szczycie UE w 2010 r. są zasługą A. Merkel, jednak w obliczu gwałtownych zmian wywołanych kryzysem, przyjęty „prowizoryczny parasol ratunkowy" wydaje się być minimalnym postępem w zakresie budowania antykryzysowego instrumentarium[535]. W jednym z artykułów z 2012 r. autor wskazuje, iż „jeśli proces integracji ma przyspieszyć, to tylko na warunkach narzuconych przez Niemcy (…) kryzys strefy euro może być impulsem do jeszcze głębszej integracji, choć może też doprowadzić do rozpadu strefy euro, a nawet Unii Europejskiej"[536].

Podobnie rolę Niemiec w okresie reagowania na kryzys i stabilizowania strefy euro opisywali autorzy artykułów zamieszczanych na portalu „Rzeczpospolitej". P. Czuryło na łamach jednego z artykułów z 2010 r., który został zatytułowany *Przykład idzie z Berlina,* podkreśla, iż Niemcy są liderem w zakresie polityki oszczędzania i wyznaczają kierunek jakim powinny podążać zarówno pozostałe kraje UE, jak i rządy państw trzecich[537]. W innym

883043750.1669223632&_gac=1.48783060.1669544549.Cj0KCQiAsoycBhC6ARIsAPPbeLsi0_BPUpeAeVfdyPa0ND5UZ5rPhxEQVhdeZnTsdFZSVbnaHDstAD0aAlCgEALw_wcB, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

[533] *Czy Berlin zablokuje pomoc dla Grecji?*, https://wyborcza.biz/biznes/7,147582,7807977,czy-berlin-zablokuje-pomoc-dla-grecji.html?_gl=1*1urnaew*_gcl_aw*R0NMLjE2Njk1NDQ1NDguQ2owS0NRaUFzb3ljQmhDNkFSSXNBUFBiZUxzaTBfQlBVcGVBZVZmZHlQYTBORDVVWjVyUGh4RVFWaGRlWm5Uc2RGWlNWYm5hSERzdEFEMGFBbENnRUFMd193Y0I.&_ga=2.86872792.1778988792.1669544549-883043750.1669223632&_gac=1.87896554.1669544549.Cj0KCQiAsoycBhC6ARIsAPPbeLsi0_BPUpeAeVfdyPa0ND5UZ5rPhxEQVhdeZnTsdFZSVbnaHDstAD0aAlCgEALw_wcB, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

[534] Szerzej: T. Bielecki, *Niemcy podyktują, jak zreformuje się Unia?*, https://wyborcza.biz/biznes/7,147582,7919475,niemcy-podyktuja-jak-zreformuje-sie-unia.html?_gl=1*1kl2vs0*_gcl_aw*R0NMLjE2Njk1NDQ1NDguQ2owS0NRaUFzb3ljQmhDNkFSSXNBUFBiZUxzaTBfQlBVcGVBZVZmZHlQYTBORDVVWjVyUGh4RVFWaGRlWm5Uc2RGWlNWYm5hSERzdEFEMGFBbENnRUFMd193Y0I.&_ga=2.16175734.1778988792.1669544549-883043750.1669223632&_gac=1.191738200.1669544549.Cj0KCQiAsoycBhC6ARIsAPPbeLsi0_BPUpeAeVfdyPa0ND5UZ5rPhxEQVhdeZnTsdFZSVbnaHDstAD0aAlCgEALw_wcB, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

[535] P. Buras, *Koniec niemieckiej Europy*, https://wyborcza.pl/7,76842,8837611,koniec-niemieckiej-europy.html, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

[536] W. Gadomski, *Niemiecka Unia Europejska*, https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,12385507,niemiecka-unia-europejska.html, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

[537] P. Czuryło, *Przykład idzie z Berlina*, https://www.rp.pl/ekonomia/art15164761-przyklad-idzie-z-berlina, dostęp z dn. 17.05.2022 r.

z artykułów *Kto rządzi Unią Europejską* wskazywano na potencjalnych liderów UE. Jednym z nominowanych przez autora do odgrywania tej roli były Niemcy pod rządami A. Merkel. Jak podkreśla autor artykułu „(…) głównym rozgrywającym są Niemcy. Największy płatnik netto do unijnego budżetu, który wyciąga z otchłani zacofania Polskę, Portugalię, Bułgarię i kilka innych krajów”[538]. Ponadto, wskazuje, iż Niemcy jako kraj pragmatyczny, prowadzi konsekwentną i skuteczną politykę zagraniczną, która oparta jest na priorytecie ochrony niemieckich interesów gospodarczych. W innym artykule z 2011 r., Niemcy określone zostały mianem gospodarczego fenomenu. Silną pozycję, zdaniem autora, państwo zawdzięcza rozsądnej polityce gospodarczej, która zapewniła im najwyższy wzrost w UE oraz znaczącym zmianom strukturalnym, które wyznaczały kierunek adaptacji gospodarczej do zakłóceń na rynku w latach 90. i które doprowadziły do przekształcenia tego państwa z „chorego człowieka Europy” w lidera wzrostu[539]. Niemcy ze względu na swój potencjał gospodarczy oraz znaczący wzrost w 2011 r. zostały określone mianem „lokomotywy” strefy euro oraz „motorem wzrostu”[540]. Podkreślano również znaczenie współpracy Niemiec z Francją dla wzmacniania ich kooperatywnego przywództwa w UE. W jednym z artykułów dostępnych w bazie archiwalnej serwisu „Rzeczpospolitej”, A. Słojewska wskazuje, iż spotkania kanclerz Niemiec i prezydentów Francji przed szczytami Rady Europejskiej kształtują i wzmacniają wspólne rządy „duetu trzymającego władzę w strefie euro”[541]. Jeden z artykułów wprost podkreśla, iż kryzys w strefie euro był wydarzeniem, które na nowo zdefiniowało miejsce i rolę Niemiec w UE. Autor podkreśla, iż to właśnie kryzys w znacznym stopniu przyczynił się do wzmocnienia roli Niemiec i wpływu samej A. Merkel w Europie. Zgodnie z treścią artykułu, kryzys spowodował, że UE skurczyła się do grupy państw euro, w której Niemcy ze względu na ich potencjał ekonomiczny dominują: „(…) O ile w UE 27 można było jeszcze mówić o grupie najbardziej wpływowych politycznie państw, do której aspirowała Polska, to w strefie euro jest tylko jeden hegemon – Niemcy”[542].

Również artykuły archiwalne serwisu „Newsweek” w odniesieniu do kryzysu w strefie euro w okresie od 2010 do 2013 r. wiele uwagi poświęciły A. Merkel i roli niemieckiego rządu

[538] M. Magierowski, *Kto rządzi Unią Europejską*, https://www.rp.pl/plus-minus/art16778211-kto-rzadzi-unia-europejska, dostęp z dn. 17.05.2022 r.
[539] I. Morawski, *Źródła sukcesu gospodarki Niemiec*, https://www.rp.pl/ekonomia/art14794611-zrodla-sukcesu-gospodarki-niemiec, dostęp z dn. 18.05.2022 r.
[540] *Unia nierównych wzrostów*, https://www.rp.pl/finanse/art6689681-unia-nierownych-wzrostow, dostęp z dn. 19.05.2022 r.
[541] A. Słojewska, *Obiad ważny dla Europy*, https://www.rp.pl/swiat/art6320551-obiad-wazny-dla-europy, dostęp z dn. 19.05.2022 r.
[542] *Samotność hegemona*, https://www.rp.pl/plus-minus/art5360011-samotnosc-hegemona, dostęp z dn. 28.05. 2022 r.

w ratowaniu oraz stabilizowaniu strefy euro. W jednym z artykułów – *Angela – kanclerz narcyzów*, M. Nowicki wskazuje na specyfikę działań adaptacyjnych Niemiec. Zdaniem autora, A. Merkel oparła działania w czasie kryzysu zadłużenia na polityce upodabniania gospodarek innych krajów do modelu niemieckiego. Podkreśla również, że działania niemieckiej kanclerz są z zadowoleniem postrzegane przez niemieckie społeczeństwo, jednocześnie wskazując na szczególną ochronę niemieckich interesów narodowych w polityce rządu Niemiec: „(…) Niemcy przez wiele lat mieli ogromny problem natury psychologicznej – byli jedynym narodem UE, który nie mógł powiedzieć: „Jesteśmy dumni z ojczyzny" (…) kryzys i polityka kanclerz Merkel pozwoliły im odnaleźć własny sposób na patriotyzm. Dziś już nikt nie może zaprzeczyć, że pracują najlepiej w Europie. Ten „patriotyzm ekonomiczny" może wydawać się całkowicie niegroźny. Ale nie powinien – gdyż oznacza całkowitą ślepotę na otaczający ich świat"[543]. Autor podkreśla, iż A. Merkel postępuje w czasie kryzysu zgodnie z wyznaczonymi regułami, których rygorystyczne przestrzeganie uznaje za konieczność „nawet jeśli narzucone przez nią reguły prowadzą Europę ku przepaści". Ponadto, wskazuje na wyniki badań opinii publicznej, przeprowadzone przez Pew Research Center, które podkreślają, że 80 proc. respondentów ocenia bardzo dobrze politykę antykryzysową A. Merkel. Dziennikarz „Newsweek'a" przyznaje, iż Niemcy stały się „narcystyczną potęgą" świadomą swojego sukcesu, ale jednocześnie nie chcą zdominować Europy, a upodobnić ją do modelu niemieckiego. Autor wskazuje również na sprzeczności we współpracy Niemiec z Francją, która opiera swoje działania na postulatach euroobligacji, na co Niemcy nie wyrażają zgody. Rolę Niemiec i Francji w kryzysie strefy euro autor ocenia następująco: „Dowodzi niemiecki narcyz. A francuski histeryk mnoży nierealne żądania"[544]. Inne z analizowanych artykułów serwisu „Newsweek" mają charakter głównie informacyjny i odnoszą się do opisu działań podejmowanych przez rząd A. Merkel w czasie kryzysu zadłużenia oraz stanowiska Niemiec wobec sposobów jego rozwiązania. Podkreślają zaangażowanie rządu federalnego oraz stanowcze podejście do postulowanej polityki oszczędnościowej oraz sprzeciw wobec euroobligacji. Kształtowanie wizerunku A. Merkel i roli Niemiec ma charakter w większym stopniu informacyjny niż opiniotwórczy. Warto jednak podkreślić, iż Niemcy były jednym z najczęściej wymienianych krajów członkowskich UE w tekstach poświęconych kryzysowi strefy euro. Podkreślano ich silną pozycję ekonomiczną oraz wpływ na kształtowanie międzyrządowych rozwiązań na poziomie UGW, zarówno w zakresie doraźnych

[543] M. Nowicki, *Angela – kanclerz narcyzów*, https://www.newsweek.pl/swiat/angela-merkel-kanclerz-narcyzow/qcg7bgb, dostęp z dn. 28.05. 2022 r.
[544] *Ibidem*.

mechanizmów adaptacyjnych na etapie reakcyjnym, jak i długookresowych rozwiązań stabilizacyjnych, takich jak Pakt Fiskalny[545]. Potwierdza to założenie, zgodnie z którym w polskich mediach częściej przedstawiano rządy i przywódców państw jako aktorów zarządzania kryzysowego, a szczególną pozycję przypisywano w tym kontekście państwu niemieckiemu i A. Merkel.

V. Adaptacja polityczna Niemiec w kryzysie migracyjno-uchodźczym

5.1. Charakterystyka kryzysu

5.1.1. Uwarunkowania

Źródeł globalnego kryzysu migracyjno-uchodźczego należy doszukiwać się w wydarzeniach, które towarzyszyły „Arabskiej Wiośnie", czyli serii protestów i konfliktów, które miały miejsce w latach 2010 – 2012 w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Demonstracje i sprzeciwy społeczeństwa wobec ograniczania swobód obywatelskich przez autorytarne reżimy, których symbolem było samospalenie Mohameda Bouaziziego – tunezyjskiego sprzedawcy owoców, doprowadziły do masowych rewolucji i antyrządowych powstań. Przemiany społeczne i polityczne w krajach tego regionu przyczyniły się do wybuchu wojen domowych w Libii i Syrii, co w dłuższej perspektywie zdestabilizowało cały region. Wycofanie wojsk NATO z Iraku doprowadziło do zwiększenia wpływów Państwa Islamskiego w Syrii. Już w pierwszej połowie 2011 r. z krajów Afryki Północnej przybyło do Włoch około 40 tys. osób. Władze wyspy Lampedusa, która w wyniku napływu dużej fali migrantów uległa przeludnieniu, ogłosiły stan kryzysu humanitarnego. Natężenie niekontrolowanych ruchów migracyjnych do państw europejskich zmusiło władze Włoch do podjęcia działań na poziomie UE. Z inicjatywy tego państwa Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (Frontex) 20 lutego 2011 r. uruchomiała operację „Hermes 2011", której celem było wzmocnienie kontroli na południowej granicy UE. Pomimo

[545] Szerzej: *Francuzi i Niemcy zgodni: trzeba pomóc Grecji*, https://www.newsweek.pl/francuzi-i-niemcy-zgodni-trzeba-pomoc-grecji/m8js4lp, dostęp z dn. 01.06.2022 r.; *Merkel odrzuca apele o większy wkład w ratowanie euro*, https://www.newsweek.pl/swiat/merkel-odrzuca-apele-o-wiekszy-wklad-w-ratowanie-euro/pq26vsd, dostęp z dn. 01.06.2022 r.; *Merkel przeciw kolejnym programom pobudzania koniunktury*, https://www.newsweek.pl/swiat/niemcy-merkel-przeciwna-nowym-programom-pobudzania-koniunktury/k6e54es, dostęp z dn. 03.06.2022 r.; *Niemcy i Francja chcą się odseparować w strefie euro. Powstanie supereuro?*, https://www.newsweek.pl/swiat/telegraph-niemcy-i-francja-rozwazaja-dwuwarstwowy-system-euro/kp9y1hs, dostęp z dn. 03.06.2022 r.; *Sondaż: Niemcy boją się o euro*, https://www.newsweek.pl/sondaz-niemcy-boja-sie-o-euro/w3ce4c2, dostęp z dn. 02.06.2022 r.

tych działań od 2011 r. liczba migrantów z państw Afryki i Bliskiego Wschodu starających się o ochronę międzynarodową w krajach UE stale wzrastała[546].

Zgodnie z raportem ONZ o stanie przepływów migracyjnych, liczba uchodźców i migrantów w 2015 r. sięgnęła 244 mln, co oznaczało wzrost o 41 proc. w porównaniu z rokiem 2000. Tendencja wzrostowa utrzymywała się w kolejnych latach. W 2019 r. liczba uchodźców i migrantów wynosiła już 272 mln. Ponadto, warto podkreślić, iż zaledwie siedem państw, przyjęło ponad połowę z nich[547]. Głównymi szlakami migracyjnymi były: zachodni szlak śródziemnomorski (ruch migracyjny z Maroka do Hiszpanii); wschodni szlak śródziemnomorski (jako trasa tranzytowa z Turcji do Bułgarii i Grecji) oraz centralny pas śródziemnomorski (prowadzący z Egiptu i Libii do Włoch).

W latach 2012 – 2016 obserwowano dynamiczny wzrost liczby migrantów i uchodźców poszukujących azylu w krajach UE. Największy wzrost przepływów migracyjnych nastąpił w latach 2015 – 2016 i przyczynił się do zjawiska, które określa się jako kryzys migracyjno-uchodźczy. Ze względu na różne przyczyny opuszczenia krajów pochodzenia (prześladowania, kwestie ratowania życia lub poprawienia warunków i jakości życia) oraz ze względu na wybór kraju docelowego, kryzysu tego nie należy ograniczać jedynie do osób, które zgodnie z prawem międzynarodowym można określić jako uchodźców.

Dla większego zobrazowania problemu z jakim w tym czasie musiały zmierzyć się państwa członkowskie UE należy podkreślić również, że w 2013 r. z wnioskiem o ochronę międzynarodową w UE wystąpiło 431 tys. osób, natomiast w latach 2015 – 2016, liczba wniosków o międzynarodowy azyl wzrosła do 1,3 mln[548]. W 2015 r. najwięcej podań o przyznanie statusu uchodźcy w Europie wpłynęło w Niemczech[549]. W przeliczeniu na tysiąc mieszkańców było to ok. 5,9 wniosków i 36,02 proc. wszystkich wniosków złożonych w państwach UE[550]. W 2018 r. w państwach strefy Schengen złożono ponad 664 tys. wniosków

---

[546] J. J. Węc, *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011 – 2016*, „Politeja", nr 4(49), 2017, s. 274.

[547] United Nations Department of Economic and Social Affairs, *International Migrant Stock 2019,* https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationStock2019_TenKeyFindings.pdf, dostęp z dn. 16.07.2022 r.; *In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants*, Report of the Secretary-General, A/70/59, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59&=E%20, dostęp z dn. 14.07.2022 r.

[548] B. Mikołajczyk, *The migrant crisis and refugees – a crisis of EU solidarity*, „ Polish Review of International and European Law", nr 9(2), 2020, ss. 170-171.

[549] A. Trzcielińska-Polus, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec imigracji i integracji i imigrantów w latach 2015 – 2016*, Opole 2021, ss. 63-65; za A. Trzcielińska-Polus: w 2016 r. było to 745, 5 tys. osób.

[550] Migration Policy Institute, *Asylum Applications in the EU/EFTA by Country, 2008-2015*, http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-applications-euefta-country-2008-2015, dostęp z dn. 20.10.2021 r.; European Migration Network, *Country Factsheet: Germany 2016*, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2016-laenderdatenblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=6, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

o azyl z czego największa liczba wnioskodawców pochodziła z Syrii (29 proc.), Afganistanu (15 proc.) i Iraku (10 proc.)[551].

Państwami, w których złożono w 2015 r. najwięcej wniosków o ochronę międzynarodową były: Niemcy (476 649); Węgry (177 135); Szwecja (162 450); Austria (88 160); Francja (76 165), Grecja (13 205), Holandia (44 970); Belgia (44 660) i Włochy (83 540)[552]. Zgodnie z danymi Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, w latach 2015 – 2016 Niemcy wyraziły zgodę na objęcie ochroną 574 835 azylantów (z czego 256 135 uzyskało status uchodźcy), natomiast negatywną decyzję otrzymało 305 550 wnioskodawców[553].

W kontekście bezpośrednich działań adaptacyjnych podejmowanych przez państwa członkowskie UE oraz ich zdecydowanej reakcji na kryzys migracyjno-uchodźczy w 2015 r., należy również wskazać na uwarunkowania dotyczące zagrożeń związanych z próbami przemieszczania się uchodźców z krajów objętych wojną do państw europejskich, w których mogliby ubiegać się o azyl. Zgodnie z danymi Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) w latach 2014 – 2017 na Morzu Śródziemnym zginęło ponad 15 tys. uchodźców; w 2018 r. – 2992 osób, a w 2019 r. – 1246. Dzięki działaniom UE i państw członkowskich uratowano prawie 760 tys. osób na morzu i blisko 23 tys. osób uciekających drogą lądową przez pustynię[554].

Podobnie jak w przypadku kryzysu zadłużenia w strefie euro, który ujawnił brak skutecznych mechanizmów wspólnotowych dla właściwego zarządzania kryzysowego w UGW, kryzys migracyjno-uchodźczy uwypuklił wady Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (CEAS) i unijnej polityki migracyjnej. Nie dostarczając spójnych rozwiązań oraz możliwości decydowania o tym, komu przysługuje ochrona międzynarodowa i w jaki sposób dzielić odpowiedzialność między państwa członkowskie (tj. redystrybucja ryzyka), CEAS napotkał poważne ograniczenia i w dużej mierze przyczynił się do kryzysu Schengen w latach 2015 – 2016 i jednostronnych zamknięć granic. W Komunikacie Komisji Europejskiej z maja 2015 r. podkreślono, iż: „Odpowiedź (Unii Europejskiej – S.Z.) była natychmiastowa, lecz

---

[551] EASO, EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the EU+ 2018: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/ar-es-2018-english.pdf, dostęp z dn. 20.10.2021 r.; A. Trzcielińska-Polus, *op. cit*., s. 65.

[552] Eurostat, *Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex*, Annual aggregated data (rounded), http://appssoeurostat.ec.europa.eu, dostęp z dn. 20.10.2021 r., ss. 1-2; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2015, 14 XII 2016, s. 1.

[553] European Migration Network, *Country Factsheet: Germany 2016*, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2016-laenderdatenblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=6, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

[554] IOM Missing Migrants: https://missingmigrants.iom.int, dostęp z dn. 20.10.2021 r.; Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, 16.10.2019, COM(2019) 481 final.

niewystarczająca. Nie chodzi tu o jednorazowe działanie. Środki nadzwyczajne są konieczne, ponieważ wspólna europejska polityka w tej dziedzinie zawiodła”[555]. W przypadku obu kryzysów obserwowalna była kluczowa rola państw narodowych w poszukiwaniu skutecznych rozwiązań i mechanizmów antykryzysowych oraz słabość instytucji ponadnarodowych. Z drugiej strony, kryzys migracyjno-uchodźczy, który nie ograniczał się terytorialnie jedynie do państw strefy euro, pogłębił także polityczny kryzys w UE, oparty na braku solidarności państw członkowskich w sytuacji wspólnego zagrożenia.

Podstawowym dokumentem regulującym kwestie polityki azylowej jest Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. Zgodnie z treścią dokumentu, uchodźca to osoba przebywająca poza krajem pochodzenia ze względu na „uzasadnioną obawę przed prześladowaniem”[556]. Państwa będące sygnatariuszami Konwencji zobowiązane są do zapewnienia wnioskującym o azyl dostępu do procedury ustalania zasadności wniosku i zapewnienia ochrony w przypadku, gdy dana osoba w myśl postanowień Konwencji posiada status uchodźcy. Również nieupoważniony przyjazd nie odbiera prawa do wnioskowania o azyl. Wnioskodawca, który przebywa na terytorium kraju rozpatrującego jego wniosek lub na granicy, nie może zostać deportowany do kraju pochodzenia, w którym jego życie lub wolność byłyby zagrożone. Zasada *non-refoulment* w kontekście kryzysu uchodźczego i migracyjnego stała się jednym z najważniejszych standardów postępowania z uchodźcami i migrantami. Niemcy były jednym z państw, które opracowały Konwencję i ratyfikowały ją wraz z Protokołem z 1967 r.[557]. Konwencja została oficjalnie włączona do traktatów UE poprzez dyrektywę kwalifikacyjną. Na poziomie unijnym, kwestie zapewnienia prawa do azylu reguluje także Karta Praw Podstawowych z 2000 r. Art. 19. tejże *Karty* zakazuje ponadto deportacji osób ubiegających się o azyl[558].

Odpowiedzią na kryzys migracyjno-uchodźczy spowodowany niekontrolowanymi przepływami migracyjnymi z krajów Bliskiego Wschodu do Europy było zamknięcie granic między Turcją i Grecją, następnie Serbią a Węgrami oraz między Bułgarią a Turcją. We wrześniu 2015 r. A. Merkel stojąca na czele niemieckiego rządu wraz z kanclerzem Austrii W. Faymannem zapowiedziała wdrożenie działań adaptacyjnych, które zostały zdefiniowane w przestrzeni publicznej jako „polityka otwartych drzwi” (*Willkommenspolitik*). Podczas

[555] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Program w Zakresie Migracji*, Bruksela, dnia 13.5.2015 r. COM(2015) 240 final.
[556] Konwencja dotycząca statusu Uchodźców, Genewa 1951, Dz. U. z dnia 20 grudnia 1991 r.
[557] Ponadto, niemiecka *n* reguluje prawo do azylu w art. 16. S.Z.
[558] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE, 2016/C 202/02, art. 19.

konferencji prasowej 31 sierpnia 2015 r. niemiecka kanclerz wyrażeniem „*Wir schaffen das*" zapowiedziała przyjęcie uchodźców z Syrii, tymczasowo zawieszając stosowanie postanowień systemu dublińskiego w odniesieniu do państwa pierwszego wjazdu jako państwa rozpatrującego wniosek o azyl. To z kolei dało silny impuls dalszym napływom cudzoziemców. Zgodnie z danymi Frontexu, liczba nieautoryzowanych przekroczeń granicy na szlaku zachodniobałkańskim wzrosła z około 34 tys. w drugim kwartale 2015 r. do ponad 229 tys. w trzecim. Zawieszenie działania systemu dublińskiego spowodowało, że kraje leżące na południowej granicy UE, np. Grecja, stały się w praktyce krajami tranzytowymi, a to przyczyniło się do przywrócenia kontroli granicznych w takich państwach jak Belgia, Dania czy Szwecja[559].

5.1.2. Zdolności adaptacyjne Niemiec

5.1.2.1.Środowisko wewnętrzne

Poza Ustawą Zasadniczą oraz Konwencją z 1951 r. i innymi regulacjami przyjętymi na poziomie UE, dwa najważniejsze dokumenty regulujące kwestie imigracji w Niemczech to Ustawa o azylu i Ustawa o pobycie. Ustawa o azylu odnosi się do zasad funkcjonowania systemu przyznawania i odmawiania międzynarodowej ochrony o jaką ubiegają się migranci. Zgodnie z jej postanowieniami, osoby, którym zezwolono na wjazd do Niemiec lub które przebywają już na terytorium państwa bez zezwolenia, mogą złożyć wniosek o azyl w Federalnym Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców (BAMF). Odmowa azylu, na mocy tych regulacji, mogła mieć zastosowanie w stosunku do osób, które pochodzą z krajów „bezpiecznych" lub jeśli Niemcy nie są krajem rejestracji wniosku czy też wnioskodawca stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa ogółu obywateli. Rząd federalny zagwarantował trzy formy ochrony: azyl, ochronę uchodźców oraz ochronę uzupełniającą (osoby bez statusu uchodźcy i prawa do azylu, które są w stanie wykazać, iż powrót do kraju pochodzenia mógłby stwarzać zagrożenie dla ich zdrowia i życia, tzw. ochrona subsydiarna). W 2017 r. 16 proc. postępowań azylowych zakończyło się uzyskaniem takiego właśnie ograniczonego statusu ochronnego[560]. Zarówno prawo do azylu, jak i ochrona ze względu na uzyskanie statusu uchodźcy zezwalają na trzyletni pobyt z możliwością osiedlenia się na stałe oraz na łączenie rodzin. Jeżeli wniosek o azyl zostanie odrzucony i nie ma przeciwskazań do deportacji, wnioskodawca powinien jak najszybciej opuścić terytorium Niemiec[561]. Z kolei Ustawa

[559] Konwencja dotycząca statusu Uchodźców, Genewa 1951, Dz. U. z dnia 20 grudnia 1991 r.
[560] A. Trzcielińska-Polus, *op. cit*., ss. 67-68.
[561] Asylgesetz (AsylG), Ausfertigungsdatum: 26.06.1992.

o pobycie reguluje kwestie związane z wjazdem, pobytem, opuszczeniem terytorium państwa goszczącego, zatrudnianiem cudzoziemców, przyjmowaniem w ramach programów przesiedlenia i ze względów humanitarnych[562].

Polityka uchodźcza w Niemczech w latach poprzedzających szczyt kryzysu ulegała stopniowej liberalizacji. Zwiększano zakres praw dla uchodźców, czego przykładem był pakiet legislacyjny dotyczący skrócenia zakazu zatrudniania osób ubiegających się o azyl z dziewięciu do trzech miesięcy[563]. Ponadto, Niemcy od 2012 r. są zaangażowane w program przesiedleń UNHCR. Jeszcze przed szczytową fazą kryzysu w reakcji na destabilizację sytuacji na Bliskim Wschodzie, Niemcy (jako jeden z nielicznych krajów europejskich) opracowały programy tymczasowego przyjmowania uchodźców z Syrii. W ich rezultacie w okresie od maja 2013 r. do czerwca 2014 r. rząd federalny w porozumieniu z władzami krajów związkowych utworzyły 20 tys. miejsc dla uchodźców z krajów ogarniętych konfliktami[564].

Kryzys migracyjno-uchodźczy oraz polityka rządu A. Merkel wywołały w Niemczech ożywioną dyskusję, ukształtowaną na gruncie odmiennych postaw społeczeństwa i partii politycznych wobec polityki imigracyjnej oraz uchodźców. Działania adaptacyjne podejmowane przez władze w odpowiedzi na kryzys wzmocniły niepokój społeczeństwa, czego dowodem był znaczący wzrost poparcia dla prawicowo-populistycznej, eurosceptycznej i antyimigracyjnej Alternatywy dla Niemiec. Bezprecedensowy napływ cudzoziemców z krajów Afryki i Bliskiego Wschodu ubiegających się o azyl w Niemczech pogłębił niepokoje społeczne oraz negatywne postawy wobec otwartej, permisywnej polityki rządu. W konsekwencji doprowadziło to do zmian wewnętrznych, szczególnie o charakterze politycznym. W wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2017 r., antyimigracyjna AfD, budując swój potencjał odniosła duży sukces stając się trzecią siłą polityczną w Bundestagu. Niezadowolenie społeczeństwa oraz zmiany na scenie politycznej zmusiły A. Merkel do zredefiniowania priorytetów polityki azylowej i migracyjnej oraz wycofania się z polityki „otwartych drzwi" na rzecz ograniczania przepływów migracyjnych w porozumieniu z Turcją.

Szczyt kryzysu w Niemczech nastąpił w drugiej połowie 2015 r. co było konsekwencją ogłoszenia permisywnej polityki azylowej rządu A. Merkel, zawieszającej tymczasowo procedury dublińskie. Szefowa rządu federalnego ogłosiła, że wnioski o azyl będą

[562] AufenthG, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Ausfertigungsdatum: 30.07.2004.
[563] M. Engler, *Germany in the refugee crisis – background, reactions and challenges*, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2016, https://pl.boell.org/en/2016/04/22/germany-refugee-crisis-background-reactions-and-challenges, 23.06.2022 r.
[564] *Ibidem*.

rozpatrywane w Niemczech, mimo, iż nie są państwem pierwszego wjazdu oraz nie będzie prawnego ograniczania liczby uchodźców. Wzrosła wówczas dynamicznie liczba rejestracji w EASY – systemie informatycznym służącym do wstępnej rejestracji i dystrybucji osób ubiegających się o azyl w niemieckich landach. W listopadzie 2015 r. odnotowano ponad 200 tys. zarejestrowanych cudzoziemców. Czynniki motywujące do ubiegania się o azyl w kraju docelowym zależą od różnych zmiennych, przede wszystkim od wysokości dochodów i zasiłków; możliwości zatrudnienia; restrykcyjności polityki azylowej; języka. Można zatem argumentować, iż zarówno poziom życia w Niemczech, sytuacja ekonomiczna tego kraju, jak i liberalna polityka azylowa w reakcji na kryzys, były czynnikami motywującymi cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową w tym kraju. Świadczy o tym wzrost procentowy liczby wnioskujących po raz pierwszy o azyl w Niemczech (spośród wszystkich wnioskujących po raz pierwszy w UE). Po przemówieniu niemieckiej kanclerz, udział Niemiec w ogólnym procesie rozpatrywania wniosków złożonych po raz pierwszy w UE wzrósł z poziomu 29 proc. w poprzednich latach do 66 proc. w lutym 2016 r.[565]. O ile zatem korelacja polityki A. Merkel z ogólnym wzrostem liczby napływających do Europy migrantów może być podważana, o tyle w pełni uzasadnione jest twierdzenie, iż działania rządu federalnego były motywacją dla ubiegających się o azyl do wyboru Niemiec na kraj docelowy.

Kryzys migracyjno-uchodźczy spowodowany niekontrolowanym napływem ludności z krajów Bliskiego Wschodu wzmocnił podziały w niemieckim społeczeństwie. Z jednej strony wyrażało się to poprzez akty przemocy wobec uchodźców oraz wzrost liczby antyimigranckich demonstracji (szczególnie w krajach Niemiec Wschodnich, gdzie duże poparcie zyskały prawicowo-populistyczne partie). Zwolennicy skrajnej prawicy i ugrupowań nacjonalistycznych, takich jak Narodowodemokratyczna Partia Niemiec (NPD), inicjowali liczne manifestacje przeciwko przyjmowaniu uchodźców. Protesty organizowane były także w zamożnych dzielnicach w obawie przed spadkiem wartości nieruchomości w następstwie napływu uchodźców. Dochodziło także do napaści na schroniska dla uchodźców (np. podpaleń). Według Federalnego Urzędu Kryminalnego w 2015 r. odnotowano 924 takich przestępstw. Co stanowi wzrost o 725 przypadki w porównaniu z rokiem 2014[566].

Z drugiej strony sytuacja kryzysowa wzmocniła u wielu obywateli Niemiec poczucie moralnego obowiązku wsparcia uchodźców i podjęcia działań związanych z ich integracją ze

[565] A. Sola, *The 2015 refugee crisis in Germany: Concerns about immigration and populism*, „SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research", nr 966, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2018.
[566] M. Engler, *op. cit*.

społeczeństwem[567]. Przejawiało się to w akcjach pomocy uchodźcom. Obywatele Niemiec angażowali się w zbiórki żywności i datków oraz oferowali kursy językowe[568].

Zgodnie z teorią T. J. Hattona zwiększony napływ uchodźców może być determinantą dla manifestacji określonych preferencji wobec kwestii imigracji, które wynikają z przesłanek kulturowych, ale i ekonomicznych. Pierwsze dotyczą postrzegania obcej kultury jaką reprezentują uchodźcy w kategorii zagrożenia dla tożsamości narodowej. Manifestacja preferencji wyraża się wówczas w sprzeciwie wobec imigracji (postawach antyuchodźczych i antyimigracyjnych, aktach przemocy, demonstracjach) i wynika z ograniczeń społecznej akceptacji. Po drugie, przyjęcie przez państwo dużej liczby uchodźców może także wiązać się z obawami społeczeństwa wobec wpływu imigracji na płace, wzrost podatków lub ograniczony dostęp do prac, którą mogą wykonywać obcokrajowcy akceptując niższe stawki[569].

Krótkoterminowy wpływ kryzysu uchodźczego oraz związanych z nim działań adaptacyjnych rządu na obawy związane z imigracją zostały przeanalizowane w Niemieckim Panelu Społeczno-Ekonomicznym. Są to ogólnokrajowe badania populacji przeprowadzane w formie wywiadów na próbie około 30 tys. niemieckich respondentów, wybieranych w sposób losowy. Badania, które dotyczyły postaw wobec napływu migrantów oraz działań rządu w tym wymiarze, zostały przeprowadzone w szczytowym okresie kryzysu (od 1 czerwca do końca roku 2015). Wyniki stanu wpływu kryzysu na społeczeństwo niemieckie zostały porównane z wynikami z 2014 r. w celu określenia społecznych zmian w środowisku wewnętrznym adaptującego się państwa, jakie nastąpiły w reakcji na kryzys. Respondenci, którzy brali udział w badaniach odpowiadali na pytania dotyczące zarówno własnej sytuacji ekonomicznej, jak i stosunku do imigracji oraz postaw wobec cudzoziemców i uchodźców. Z badań przeprowadzonych w 2014 i 2015 r. wynika, iż po czerwcu 2015 r. nastąpił gwałtowny wzrost odsetka osób zaniepokojonych imigracją do Niemiec z 25,32 proc. w 2014 r. do 31,64 proc. w 2015 r. Z kolei odsetek osób w ogóle niezaniepokojonych sytuacją imigracji do Niemiec spadł z 32,87 proc w 2014 r. do 26 proc. w 2015 r.[570].

Inne badania potwierdziły, że wizerunek uchodźców i stanowisko wobec możliwości ich integracji z niemieckim społeczeństwem uległy pogorszeniu w styczniu 2016 r. po wydarzeniach w Kolonii, kiedy w noc sylwestrową doszło do serii napaści na kobiety,

[567] S. Jäckle, P. D. König, *The Dark Side of the German 'Welcome Culture': Investigating the Causes Behind Attacks on Refugees in 2015*, „West European Politics", nr 40(2), 2017, ss. 223–251.
[568] M. Engler, *op. cit*.
[569] T. J. Hatton, *Public Opinion on Immigration in Europe: Preference Versus Salience?*, CEPR Discussion Paper 12084, 2017.
[570] Socio-Economic Panel (SOEP). Data for years 1984-2015, version 32, SOEP, 2016, doi: 10.5684/soep.v32.

a sprawcami były, jak podawały do wiadomości publicznej ośrodki medialne: „(…) dziesiątki grup mężczyzn z Afryki Północnej i innych wyglądających na Arabów”[571]. Badania wskazują, iż w styczniu 2016 r. odsetek osób przekonanych o tym, że kraj poradzi sobie z dużą liczbą uchodźców spadł z 51 proc. w grudniu 2015 r. do 37 proc.[572]. Co więcej, 33 proc. respondentów stwierdziło, że wydarzenia z Kolonii wpłynęły na ich nastawienie wobec kwestii azylowych[573].

Równolegle do wzrostu niepokojów społecznych związanych z obawami wobec imigracji do Niemiec, rosło także poparcie dla AfD, która powstała w 2013 r. jako partia eurosceptyczna, krytykująca szczególnie euro i postulująca powrót do narodowej waluty. W wyborach parlamentarnych, które odbyły się w Niemczech w 2013 r., AfD mimo uzyskania poparcia 4,7 proc. głosów, nie przekroczyła progu wyborczego. Po wyborach, partia zaczęła redefiniować własny program i przenosić punkt ciężkości na kwestie antyimigranckie[574]. AfD stała się partią populistyczną, sprzeciwiającą się polityce azylowej A. Merkel. Prowadzona strategia wyborcza w połączeniu z rosnącymi obawami niemieckiego społeczeństwa wobec imigracji, szczególnie w okresie szczytowym kryzysu migracyjno-uchodźczego, przyniosła oczekiwany rezultat. W wyborach federalnych, które odbyły się w 2017 r. partia uzyskała już 12,6 proc. głosów poparcia i stała się tym samym trzecią siłą polityczną w kraju, mającą realny wpływ na politykę rządu. Największe poparcie AfD uzyskała w Saksonii (27 proc.). Co istotne, kwestia imigracji była jedną z najważniejszych i najbardziej dyskutowanych podczas wyborów[575].

Zmiany polityczne i społeczne w środowisku wewnętrznym adaptującego się do sytuacji kryzysowej państwa niemieckiego wywołane były przede wszystkim: wzrostem tendencji antyimigranckich w społeczeństwie niemieckim; rosnącym poparciem dla partii skrajnie prawicowych i nacjonalistycznych przy jednoczesnym obniżeniu notowań CDU; polaryzacją stanowisk wobec prowadzonej przez A. Merkel polityki azylowej. To spowodowało reorientację polityki adaptacyjnej rządu federalnego w kolejnych fazach kryzysu.

---

[571] Deutsche Welle, *Cologne attackers 'could face deportation'*, 2016 https://www.dw.com/en/german-justice-minister-threatens-foreign-cologne-attackers-with-deportation/a-18964436, dostęp z dn. 20.12.2022 r.; Deutsche Welle, *Consequences for Cologne's assaulters*, https://www.dw.com/en/merkel-says-cologne-nye-assaults-will-have-far-reaching-consequences/a-18966092, dostęp z dn. 20.12.2022 r.

[572] Forschungsgruppe Wahlen, *Politbarometer Januar I 2016*, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2016/Januar_I_2016/, dostęp z dn. 20.12.2022 r.

[573] *Ibidem*.

[574] R. Schmitt-Beck, *The ‘Alternative für Deutschland in the Electorate’: Between Single-Issue and Right-Wing Populist Party*, „German Politics”, nr 26(1), 2017, ss. 124–148.

[575] J. M. Dostal, *The German Federal Election of 2017: How the Wedge Issue of Refugees and Migration Took the Shine off Chancellor Merkel and Transformed the Party System*, „The Political Quarterly”, nr 88, 2017, ss. 589-602.

Można zatem twierdzić, iż zmiany wewnętrzne w przypadku kryzysu migracyjno-uchodźczego były relatywnie duże i miały istotny wpływ na przyjęty model adaptacji. A. Merkel nie wdrożyła postulatów AfD, dotyczących m. in.: zamknięcia i kontroli granic; deportowania imigrantów do krajów pochodzenia; utworzenia tzw. specjalnych centrów azylowych, ale poza granicami UE; wpuszczania na terytorium Niemiec tylko te osoby, które uzyskają w tych centrach status uchodźcy, ale pod presją polityczną i społeczną podjęła decyzję o zaostrzeniu swojej polityki. Wyrazem tego były działania zorientowane na: zaostrzenie przepisów prawnych w zakresie migracji; zwiększenie ochrony i zintensyfikowanie monitorowania granic; a także wdrożenie decyzji o polityce powrotowej wobec osób, którym odmówiono w Niemczech przyznania ochrony[576].

5.1.2.2.Środowisko zewnętrzne

Uwarunkowania środowiska zewnętrznego jakie wpłynęły na przyjęcie przez Niemcy określonego modelu adaptacji można podzielić na trzy kategorie: 1) uwarunkowania na poziomie unijnym; 2) uwarunkowania związane z postawą poszczególnych państw członkowskich; 3) uwarunkowania wynikające z doświadczenia niemieckiego przywództwa w czasie kryzysu strefy euro.

Zmiany zachodzące na poziomie UE wynikały przede wszystkim z braku odporności systemu na niekontrolowany napływ tak dużej liczby osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich. Na poziomie wspólnotowym nie istniały adekwatne rozwiązania, które mogłyby mieć zastosowanie w celu wzmocnienia odporności UE jako całości i zapobiegnięcia pogłębianiu się kryzysu. Podobnie jak w przypadku kryzysu zadłużenia w strefie euro, państwa członkowskie podjęły działania doraźne w ramach zarządzania kryzysem i przeciwdziałania jego niepożądanej eskalacji. W 2015 r. UE musiała zmierzyć się z niekontrolowanym napływem dużej liczby cudzoziemców o nieuregulowanym statusie. Zarejestrowano około 1,3 mln osób, które starały się wówczas o uzyskanie azylu w UE po raz pierwszy. Gwałtowny wzrost ruchów migracyjnych związany był z trudną sytuacją uchodźców w krajach pochodzenia objętych konfliktami. Jednym z czynników powodujących wzmożony przepływ migracyjnych z krajów Afryki i Bliskiego Wschodu, poza już wskazanymi, było pogorszenie w 2015 r. stanu dostaw pomocy żywnościowej w ramach Światowego Programu Żywnościowego. Deficyt zasobów żywnościowych w regionie oraz niewielka liczba

[576] M. Fijałkowska, *Korekta niemieckiej polityki migracyjnej – dystans wobec skrajnych propozycji*, „Biuletyn PISM", Nr 26(1468), 2017.

programów legalnego przyjmowania uchodźców w krajach uprzemysłowionych doprowadziły w rezultacie do podejmowania prób przedostania się do Europy na własne ryzyko[577]. Przepływy migracyjne ujawniły słabość unijnego systemu azylowego, szczególnie w zakresie: spójnych zasad azylowych dotyczących przydzielania statusu uchodźcy; sprawiedliwego rozlokowania osób ubiegających się o międzynarodową ochronę; skutecznej ochrony granic zewnętrznych; przeciwdziałania tragicznym w skutkach próbom nielegalnego przedostania się do UE.

Pod koniec lat 90. XX w. na poziomie UE ustanowiono Wspólny Europejski System Azylowy (CEAS). Jego celem była większa harmonizacja polityk poszczególnych państw członkowskich, przede wszystkim w zakresie: warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz procedur rozpatrywania ich wniosków, a także ujednolicania definicji uchodźcy. Dla lepszego zobrazowania problemów wynikających ze zróżnicowanych regulacji dotyczących polityki azylowej należy wskazać na główne jej uwarunkowania przed kryzysem w 2015 r. i wynikające z tego kontrowersje. W ciągu trzech dekad przed kryzysem tylko 40 proc. wnioskującym o azyl przyznano status uchodźcy. Inni byli traktowani jak migranci ekonomiczni, którzy poszukiwali możliwości zapewnienia sobie lepszych warunków życia. Obciążenie uchodźcami rozkładało się nierównomiernie między państwami UE. W latach 2009 – 2013 najwięcej wniosków rozpatrywały kolejno: Niemcy, Francja, Szwecja i Wielka Brytania. Polityka w ramach CEAS pogłębiła nierównowagę. Rozporządzenie Dublin III, które weszło w życie 1 stycznia 2014 r. wprowadziło zasady ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o azyl w UE. Zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia tylko jedno państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za przeprowadzenie procesu rozpatrzenia takiego wniosku i co do zasady jest to pierwsze państwo wjazdu, czyli pierwsze państwo UE, którego granicę przekroczył cudzoziemiec starający się o uzyskanie statusu uchodźcy. Na podstawie rozporządzenia Dublin III, cudzoziemcy są kierowani do krajów odpowiedzialnych za rozpatrzenie ich wniosków. To doprowadziło do koncentracji wniosków w krajach z zewnętrzną granicą UE, głównie na Cyprze, w Grecji, na Malcie i we Włoszech[578]. Decyzje A. Merkel z sierpnia i września 2015 r. zawiesiły tymczasowo procedury dublińskie.

[577] UNHCR, *Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe*, Briefing Notes, 25 September 2015, https://www.unhcr.org/news/briefing/2015/9/560523f26/seven-factors-behind-movement-syrian-refugees-europe.html, dostęp z dn. 10.12.2022 r.

[578] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. U. UE L 180/31; T. Hatton, *European asylum policy before and after the migration crisis*, „IZA World of Labor", nr 480, 2020, https://wol.iza.org/uploads/articles/550/pdfs/european-asylum-policy-before-and-after-the-migration-crisis.pdf, dostęp z dn. 15.06.2022 r.

Zmiany zewnętrzne jakie zachodziły w otoczeniu Niemiec wynikały również z rozbieżnych stanowisk państw członkowskich i prowadzonej przez nie polityki wobec uchodźców. To przekładało się na niespójność i brak solidarności w ramach podejmowanych działań. Wzmożone ruchy migracyjne z krajów Bliskiego Wschodu były postrzegane w wielu państwach członkowskich UE jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, stąd stanowczy sprzeciw takich państw jak Polska czy Węgry wobec zaakceptowania obowiązkowych kwot relokacji uchodźców. Wpływ miało na to kilka czynników. Przede wszystkim napływ tak dużej liczby uchodźców i migrantów z krajów pozaeuropejskich wzmacniał przynajmniej u części społeczeństw państw Europy niepokój związany z zagrożeniem dla bezpieczeństwa kulturowego, społecznego i ekonomicznego. To z kolei wykorzystywały skrajnie prawicowe oraz nacjonalistyczne partie populistyczne, które wzmacniały negatywny wizerunek uchodźcy w świadomości obywateli propagując hasła antyimigranckie i budowały na tym swój program polityczny. Do jeszcze większej niechęci i radykalizacji europejskiej opinii publicznej wobec uchodźców z Bliskiego Wschodu (głównie wyznawców Islamu) przyczyniły się zamachy terrorystyczne przeprowadzone w Paryżu w 2015 r. i Brukseli w 2016 r. przez islamskich dżihadystów. Te wszystkie czynniki zdominowały dyskusje nad możliwością społecznej integracji uchodźców i przeciwstawiały się postawom moralnego obowiązku udzielania im pomocy[579].

Działania Niemiec zorientowane na pokierowanie kryzysem w jego szczytowej fazie i ustabilizowanie sytuacji w UE uzależnione były także od innych czynników. Przede wszystkim podobnie jak w przypadku pierwszego z analizowanych kryzysów, Niemcy ze względu na swój potencjał demograficzny i ekonomiczny oraz ich zaangażowanie w najważniejszych międzynarodowych strukturach współpracy postrzegane były na arenie międzynarodowej jako lider UE. To doświadczenie niemieckiego przywództwa z okresu kryzysu w strefie euro dało silny impuls dla kontynuowania przyjętej wówczas polityki wiodącej roli. Szczególnie w aspekcie inicjowania działań, które tak jak w przypadku kryzysu zadłużenia, miałyby potencjał rozwiązań ogólnoeuropejskich, ale wypracowanych na drodze międzyrządowych deliberacji. Niemcy opierały swoją politykę zagraniczną na wykorzystywaniu narzędzi miękkiej siły (*soft power*) oddziaływania politycznego, które w największym stopniu przejawiały się w pomocy humanitarnej i rozwojowej. Tragiczna sytuacja wielu osób, które straciły życie w wyniku nieudanej próby przedostania się z kraju

[579] B. Pasamonik, U. Markowska-Manista, *O kryzysie migracyjnym*, [w:] *Kryzys migracyjny. Perspektywa społeczno-kulturowa*, red. Pasamonik B., Markowska-Manista U., wyd. Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2017, ss. 7-14.

pochodzenia do UE wzmocniła poczucie moralnego obowiązku samej kanclerz A. Merkel, co odpowiadało opisanemu w części teoretycznej modelowi przywództwa moralnego.

5.2. Polityka Niemiec w wymiarze adaptacyjnym

5.2.1. Etap reakcji

Szczyt kryzysu migracyjno-uchodźczego, który jest przedmiotem badań, przypada na lata 2015 – 2016 i związany jest z procesem niekontrolowanego napływu do krajów UE cudzoziemców (przede wszystkim z krajów Bliskiego Wschodu) ubiegających się o uzyskanie statusu uchodźcy w państwach członkowskich. Proces ten został określony mianem kryzysu zarówno ze względu na dramatyczne skutki nielegalnych prób przedostania się do krajów docelowych, jak i gwałtowny oraz bezprecedensowy wzrost liczby zarejestrowanych w UE wniosków o międzynarodową ochronę. Przedstawione powyżej dane statystyczne ukazują skalę problemu z jakim musiały zmierzyć się państwa europejskie oraz wielowymiarowy charakter zmian zachodzących w znaczącym środowisku adaptacyjnym (UE) w rezultacie kryzysu. Mimo, iż sytuacja kryzysowa w strefie euro w latach 2009 – 2012 oddziaływała znacząco na warunki życia i sytuację ekonomiczną obywateli państw członkowskich, szczególnie tych najbardziej dotkniętych kryzysem zadłużenia, działania rządów w przypadku kryzysu z 2015 r. w dużo większym stopniu uwzględniały czynnik ludzki. Był to nie tylko kryzys polityczny czy ekonomiczny, ale także humanitarny. Znaczącą rolę w tym okresie odgrywały z jednej strony działania związane z ochroną ludzkiego życia i poczuciem moralnego obowiązku rządzących, a z drugiej działania państw zorientowane na izolowanie się od solidarnej pomocy uchodźcom i stanowczym sprzeciwie wobec permisywnej polityki azylowej, związanym z obawami o osłabienie narodowego bezpieczeństwa w następstwie wzrostu zagrożenia terrorystycznego lub nieskutecznej polityki integracyjnej.

Kulminacja działań adaptacyjnych Niemiec, przypadła na lata 2015 – 2017, od szczytu fali migracyjnej, której następstwem był rekordowy napływ migrantów oraz dynamiczny wzrost liczby zarejestrowanych wniosków azylowych do wyborów parlamentarnych w Niemczech w 2017 r., które w dużym stopniu zdominowane zostały w kampanii przez kwestie migracji. Wtedy również rozpoczęła się ostatnia kadencja A. Merkel na stanowisku kanclerskim, zakończony w 2021 r. Zwieńczeniem szesnastoletniego okresu urzędowania było odznaczenie Merkel nagrodą *Nansen Refugee Award* za podjęcie przywódczych działań adaptacyjnych w czasie kryzysu w latach 2015 – 2016. Umownie etap reakcji można podzielić na dwie fazy: od maja 2015 r. do października 2015 r. (I faza) oraz od listopada do końca 2015

r. (II faza). Fazy zostały wyróżnione przede wszystkim ze względu na określone działania Niemiec, a nie uwarunkowania związane *stricte* ze specyfiką eskalacji kryzysu. Chociaż te kwestie były ze sobą ściśle powiązane. Biorąc pod uwagę decyzje rządzących podjęte w 2015 r., wydaje się uzasadnione wskazanie najważniejszych stanowisk niemieckiego rządu w fazie poprzedzającej szczyt kryzysu.

W umowie koalicyjnej trzeciego rządu A. Merkel, partie wchodzące w jego skład wskazały na konieczność przyjęcia nowej Strategii migracji i rozwoju w celu: wzmocnienia spójności działań Niemiec w polityce rozwojowej i imigracyjnej; zwiększenia skuteczności zarządzania przepływami migracyjnymi; rozwoju współpracy z krajami pochodzenia w zakresie zwalczania przyczyn migracji. Ponadto, rząd koalicyjny uznał także, że istnieje wyraźna potrzeba reformy systemu azylowego, np. w zakresie skrócenia procedur azylowych do (maksymalnie) trzech miesięcy. Podkreślono także w umowie koalicyjnej, że ochrona granic zewnętrznych Unii musi wiązać się z przestrzeganiem standardów humanitarnych i ochroną podstawowych praw człowieka[580]. Co więcej, w odrębnym dokumencie, SPD określając swoje priorytety w ramach działań rządu koalicyjnego podkreśliła konieczność reformy polityki azylowej UE w celu zapewnienia sprawiedliwego podziału odpowiedzialności za integrację uchodźców[581]. Podobne stanowisko przedstawiła CSU podczas Zjazdu Krajowego w Norymberdze w grudniu 2014 r. Partia opowiedziała się za zmianą przepisów azylowych w ramach UE w taki sposób, aby zapewnić sprawiedliwy podział odpowiedzialności za uchodźców w państwach członkowskich na podstawie systemu obowiązkowych kwot[582].

Również FDP, która po przegranych wyborach w 2013 r. nie przekroczyła progu wyborczego i nie uzyskała mandatów w niemieckim parlamencie, przedstawiła swoje stanowisko wobec kryzysu i kwestii uchodźców w uchwale przyjętej na Zjeździe FDP w maju 2015 r. Dokument dotyczący proponowanych kierunków rozwoju polityki azylowej i migracyjnej Niemiec zawierał postulat większego otwarcia się państwa niemieckiego na wyzwania związane z sytuacją migracji do Europy, szczególnie w kontekście przyjmowania wykwalifikowanych migrantów. W ocenie partii miało to istotne znaczenie w długiej perspektywie w kontekście tendencji związanych ze starzeniem się niemieckiego społeczeństwa i niskim przyrostem naturalnym. FDP w swoich postulatach uwzględniła także

[580] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, *Deutschlands Zukunft gestalten*, 18. Legislaturperiode, Berlin, 14 XII 2013, s. 77.
[581] Das Regierungsprogramm 2013-2017, *Das Wir entscheidet*, SPD Bürger-Dialog, Berlin 2013, ss. 57-58, 112.
[582] Beschlussbuch zum CSU-Parteitag 2014, 79. Parteitag der Christlich-Sozialen Union 12 – 13 Dezember 2014, NürnbergMesse,
https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/politik/beschluesse/Beschlussbuch_PT2014_komplett.pdf, dostęp z dn. 18.12.2022 r., ss. 4-5.

kwestie zmian w polityce migracyjnej i azylowej UE. Na wzór klucza z Königstein, obowiązującego w Niemczech, partia wskazywała na potrzebę wprowadzenia na poziomie UE mechanizmów automatycznej relokacji określonych kwot migrantów w państwach członkowskich. Obowiązkowe limity miałyby zostać uzależnione od wielkości danego państwa, liczby ludności, stopy bezrobocia czy wielkości PKB. Zarząd FDP opowiadał się za rewizją systemu Dublin III na rzecz wprowadzenia obowiązkowych kwot relokacji uchodźców oraz wprowadzenia wiz humanitarnych dla osób w największym stopniu narażonych na prześladowanie w kraju pochodzenia[583].

A. Merkel pod koniec sierpnia 2015 r. w reakcji na coraz większą presję migracyjną, kryzys na Węgrzech i obciążenie krajów przy zewnętrznej granicy UE, a także wskazane powyżej postulaty niektórych niemieckich partii, ogłosiła tymczasowe zawieszenie procedur dublińskich w odniesieniu do kraju pierwszego wjazdu jako kraju rozpatrującego wniosek azylowy. Zapowiedź liberalizacji procedur azylowych dała impuls do wskazywania przez osoby starające się o uzyskanie międzynarodowej ochrony – Niemiec jako kraju docelowego. W konsekwencji doprowadziło to do gwałtownego wzrostu liczby rejestrowanych wnioskodawców oraz wzmocniło niepokoje społeczne, ale jednocześnie odciążyło państwa, które na mocy systemu Dublin III były dotychczas odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków. Działania adaptacyjne A. Merkel były zatem odbierane w sposób zróżnicowany zarówno w kraju, jak i w innych państwach członkowskich. 6 września 2015 r. komitet koalicyjny CDU/CSU/SPD uchwalił pakiet zadań jakie powinny zostać wdrożone w krótkiej perspektywie w związku z kryzysem. Wśród nich znalazły się: przeciwdziałanie przyczynom migracji; pomoc (szczególnie finansowa i instytucjonalna) skierowana do krajów pochodzenia, a także państw tranzytowych; wspieranie UE w walce z kryzysem; większa koordynacja współpracy między krajami związkowymi w samych Niemczech[584]. Komitet poparł także propozycje Komisji Europejskiej w zakresie utworzenia tzw. *hotspotów* dla uchodźców we Włoszech i w Grecji, a także projektu solidarnego podziału i przyjęcia przez państwa członkowskie obcokrajowców uprawnionych do ochrony międzynarodowej. Rząd federalny postulował także o zasadniczą reformę polityki migracyjnej i prawa azylowego w UE w celu jego ujednolicenia. Pomoc w ramach UE miała obejmować także wsparcie finansowe dla państw członkowskich w największym stopniu obciążonych presją migracyjną. Komitet

[583] Beschluss des 66. Ord. Bundesparteitages der FDP, *Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten*, Berlin 16. Mai 2015, ss. 1-2.
[584] Koalitionsausschusses am 6 September 2015, https://www.stephan-stracke.de/med/1553-2015-09-06-ergeb-koa-ausschuss.pdf, dostęp z dn. 15.12.2022 r.

koalicyjny podkreślił także w wypracowanym dokumencie poparcie rządu federalnego dla wniosku Komisji Europejskiej z maja 2015 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu relokacji uchodźców[585].

Już od 2013 r. niemiecki rząd promował ogólnoeuropejskie rozwiązanie kryzysu migracyjno-uchodźczego. Jego podstawą miał być projekt rozmieszczenia osób ubiegających się o azyl w UE równomiernie we wszystkich państwach członkowskich. Jego wypracowanie okazało się jednak trudne, gdyż nie były temu przychylne wszystkie kraje UE. Dnia 18 czerwca 2015 r. A. Merkel przemawiając na forum Bundestagu poparła wniosek Komisji Europejskiej z maja 2015 r. o wdrożeniu tymczasowego mechanizmu relokacji na korzyść państw pierwszego wjazdu (Grecji i Włoch) i zaapelowała do państw członkowskich UE o solidarny podział odpowiedzialności za uchodźców. Rozdział 40 tys. uchodźców miał być uzależniony od wysokości PKB państw członkowskich oraz liczby mieszkańców[586]. Merkel powołując się na dane Eurostatu stwierdziła, że presja migracyjna nie może być skierowana jedynie na pięć państw (Niemcy, Austrię, Grecję, Włochy i Węgry), które ponoszą odpowiedzialność przyjęcia 75 proc. wszystkich ubiegających się o azyl[587].

Stanowisko Niemiec wobec systemu kwotowego zostało przedstawione w oświadczeniu przyjętym wspólnie z Francją i załączonym do protokołu Rady UE z 20 lipca 2015 r. Państwa zadeklarowały przyjęcie w ciągu dwóch lat uchodźców z Grecji i Włoch, zgodnie z postulatami Komisji z 27 maja 2015 r. Jednocześnie rządy obu państw podkreśliły, iż będą zabiegać o podział odpowiedzialności w taki sposób, aby zdolności absorpcyjne systemu UE zostały rozdzielone w sposób równomierny między wszystkie państwa członkowskie[588]. Współpraca z Francją była istotnym aspektem podejścia adaptacyjnego Niemiec w zakresie zaangażowania na rzecz stworzenia ogólnoeuropejskiego (tymczasowego, a później stałego) kryzysowego mechanizmu relokacji na poziomie UE.

Brak zdecydowanych i spójnych działań na poziomie całej Unii, doprowadziło do podejmowania przez rządy państw członkowskich działań na poziomie narodowym. W dniu 13 września 2015 r. władze Niemiec podjęły decyzję o tymczasowym przywróceniu kontroli na granicach, przede wszystkim na granicy z Austrią. Rząd A. Merkel uwzględniał podjęcie takich działań adaptacyjnych jako ostateczność, gdyby wdrożenie ogólnounijnego rozwiązania nie

[585] J. J. Węc, *op. cit*., 2017, ss. 285-287.
[586] Komisja Europejska, *Postęp w realizacji unijnego programu w zakresie migracji*, Komunikat prasowy, 27 maja 2015, Bruksela, Załącznik 1-3.
[587] Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/112, Stenographische Berichte, Sitzung 112, 18 Juni 2015, Berlin, s. 10688, https://dserver.bundestag.de/btp/18/18112.pdf, dostęp z dn. 10.12.2022 r.
[588] Protokół z posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 20 lipca 2015 r.; Załącznik: Oświadczenie Niemiec i Francji, Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15, ss. 8-9.

było możliwe. Podobne zareagowały inne państwa członkowskie (np. Szwecja, Dania i Francja). W wyniku zintensyfikowania ruchów migracyjnych na szlaku bałkańskim, Austria i państwa leżące wzdłuż tego szlaku pod końca 2015 r. stopniowo zaczęły zamykać go dla uchodźców, co ograniczyło ich liczbę w Niemczech. Dalsze działania stabilizacyjne, które podejmował rząd federalny Niemiec dotyczyły jego zaangażowania w podpisanie porozumienia w Turcją w celu ograniczenia napływu uchodźców do Grecji i innych państw UE[589].

22 września 2015 r. państwa członkowskie UE zadecydowały o przyjęciu 120 tys. uchodźców w ramach systemu relokacji. Podczas gdy inne państwa zadeklarowały przyjęcie niewielkiej liczby osób, Niemcy zobowiązały się do przyjęcia 80 tys. Działania adaptacyjne rządu A. Merkel uwzględniały także na etapie reakcji wprowadzenie pierwszego pakietu azylowego, określającego warunki zakwaterowania i przekazywania świadczeń uchodźcom pozostającym na terenie Niemiec. Pakiet został przyjęty przez Bundestag w trybie przyspieszonym i wszedł w życie już 24 października 2015 r. Przewidziano w nim zwiększenie udziału rządu federalnego w kosztach zakwaterowania uchodźców, przyspieszenie procedur azylowych, a także kursy integracyjne dla uchodźców pozostających na terytorium Niemiec. Pakiet przewidywał także wprowadzenie świadczeń rzeczowych dla uchodźców w miejsce wypłacanych w gotówce. Zaproponowano także wdrożenie planów usprawnienia procedur administracyjnych związanych z przydzielaniem mieszkań uchodźcom[590].

Widać zatem zasadniczą różnicę w przyjętej strategii adaptacyjnej podczas kryzysu migracyjno-uchodźczego, która związana jest z szybką i zdecydowaną reakcją niemieckiego rządu. Jest to istotne ze względu na fakt, iż w przypadku kryzysu zadłużenia w strefie euro, A. Merkel została skrytykowana za opieszałość i niezdecydowaną postawę, która opóźniła decyzje i naraziła państwa euro na eskalację kryzysu. W przypadku globalnego kryzysu migracyjnego rząd Niemiec z jednej strony był krytykowany za izolowanie się do 2014 r. od problemu i ograniczanie się do prób rozwiązania kryzysu w państwach pochodzenia[591]. Z drugiej strony jej zdecydowana postawa z 2015 r. była krytykowana przez partie prawicowe oraz część społeczeństwa negatywnie ustosunkowaną do kwestii migracji i wydolności niemieckiego systemu azylowego.

---

[589] M. Engler, *op. cit*.

[590] Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015, https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/AsylverfahrensbeschleunigungsG/bgbl.pdf;jsessionid=F3E324F9CCCB2D41946502E6996B7B70.internet952?__blob=publicationFile&v=1, dostęp z dn. 09.12.2022 r.

[591] Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/120, Stenographische Berichte, Sitzung 120, 9 September 2015, s. 11616, https://dserver.bundestag.de/btp/18/18120.pdf, dostęp z dn. 09.12.2022 r.

Kolejna faza na etapie reagowania na kryzys uwzględnia okres od listopada 2015 r., kiedy liderzy koalicji rządzącej ustalili dalsze środki, gdyż dotychczasowe w sytuacji nieustającego napływu uchodźców, były niewystarczające. W dniu 5 listopada 2015 r. CDU/CSU/SPD przyjęły uchwałę, w której przedstawili własne stanowisko wobec kwestii zarządzania kryzysem na poziomie UE. Uchwała opierała się na przyjętym 1 listopada, stanowisku partii CDU i CSU. Rząd federalny postulował o ustanowienie systemu kwotowego w podziale odpowiedzialności wobec uchodźców; utworzenie wspomnianych *hotspotów*; usprawnienie procedur w ramach polityki powrotowej migrantów przebywających w Unii nielegalnie. Rząd wskazał także na konieczność zawarcia porozumienia z Turcją i zwiększenia kontroli zewnętrznych granic UE[592].

Uzgodniono także działania jakie powinny zostać podjęte przez rząd federalny na poziomie krajowym. Drugi Pakiet Azylowy jeszcze bardziej skracał czas rozpatrywania wniosków o azyl, również dla osób nieposiadających dokumentów tożsamości czy pochodzących z krajów uznanych za bezpieczne. Zakładał utworzenie kolejnych „ośrodków recepcyjnych" dla osób, które ubiegały się o azyl w Niemczech i pochodziły z krajów znajdujących się na liście bezpiecznych krajów pochodzenia, a także ich pobyt podlegał ograniczeniom w zakresie ponownego wjazdu lub składania kolejnych wniosków. Aby usprawnić procedury deportacji, Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców na mocy ustanowionych środków miał podejmować decyzje w stosunku do tych osób w ciągu tygodnia. Wnioskodawcy mieli być odsyłani do krajów pochodzenia bezpośrednio z tych ośrodków. Dodatkowe postanowienia dotyczyły ograniczenia łączenia rodzin w odniesieniu do niektórych uchodźców[593].

W dniu 9 listopada 2015 r. odbyło się posiedzenie Rady UE, na którym określono środki adaptacyjne, jakie należy wdrożyć w celu ograniczenia presji migracyjnej. Postanowiono: zintensyfikować działania na rzecz wyposażenia *hotspotów* w Grecji i we Włoszech w zdolności operacyjne do końca listopada; oddelegować do tych krajów oficerów łącznikowych ds. relokacji w celu przyspieszenia procedur relokacyjnych przebywających tam migrantów; wdrożyć w sytuacjach koniecznych bardziej rygorystycznych przepisów wobec migrantów, np. w zakresie niedopuszczalności multiplikowania wniosków o azyl czy regulacji zezwalających na tymczasowe zatrzymanie do czasu zakończenia procedur. Postanowiono także, zgodnie z postulatami niemieckimi kontynuować prace legislacyjne nad wnioskiem

[592] Beschluss der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD, 5 November 2015, Berlin, ss. 5-7.
[593]Deutscher Bundestag, Neuregelungen des sog. Asylpakets II zum Familiennachzug, WD 3 - 3000 - 062/16; M. Engler, *op. cit*.

Komisji w sprawie stałego kryzysowego mechanizmu relokacji oraz stworzenia wspólnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia. Warto podkreślić, iż Polska, Słowacja i Węgry w protokole załączonym do konkluzji zawarły oświadczenia o stanowczym sprzeciwie wobec rozwiązania opartego na stałym mechanizmie relokacji[594].

Decyzja A. Merkel ogłoszona wraz z końcem sierpnia i potwierdzona we wspólnej deklaracji z rządem Austrii na początku września 2015 r. była reakcją na kryzys humanitarny na Węgrzech. Władze tego kraju w obawie o dalszy gwałtowny napływ migrantów zapowiedziały w lipcu 2015 r. budowę ogrodzenia wzdłuż południowej granicy z Serbią. Ta decyzja zdeterminowała migrantów (głównie Syryjczyków) do szybszego przekroczenia węgierskiej granicy[595]. Pod koniec sierpnia 2015 r. w austriackim mieście Parndorf na granicy z Węgrami odnaleziono porzuconą ciężarówkę z 71 ciałami. Ofiarami byli Syryjczycy i Afgańczycy, którzy, jak podały zagraniczne media, próbowali przedostać się nielegalnie do Niemiec i Austrii przy pomocy przemytników[596]. Władze Węgier początkowo odmówiły przebywającym na terytorium państwa węgierskiego Syryjczykom transportu do Niemiec, powołując się na rozporządzenie dublińskie i konieczność ubiegania się o azyl na Węgrzech. Jednocześnie możliwości absorpcyjne węgierskiego systemu azylowego nie były wystarczające na przyjęcie tak licznej grupy migrantów. Stanowcza deklaracja A. Merkel zawieszająca stosowanie tych regulacji dała możliwość Syryjczykom przebywającym na Węgrzech przybycia do Niemiec bez uregulowanego jeszcze statusu azylowego. Tym samym Niemcy stały się w tym przypadku pierwszym krajem azylu[597].

Polityka adaptacyjna niemieckiej kanclerz miała przede wszystkim zezwolić uchodźcom na wjazd z Węgier do Niemiec, jednak nie wprowadzono jednocześnie ograniczeń jedynie do tej grupy cudzoziemców, co mogło być jednym z czynników motywujących do migracji dla innych przebywających jeszcze w państwach pochodzenia dotkniętych konfliktami i kryzysami. Niemniej, nawet znając dane dotyczące przekroczeń granicy i liczby

[594] Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie środków na rzecz radzenia sobie z kryzysem uchodźczym i migracyjnym, 13880/15, Bruksela, 9 listopada 2015; Protokół z posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 9 listopada 2015 r., Załącznik: Oświadczenie Węgier, Oświadczenie Polski, Oświadczenie Słowacji, 13896/15, ss. 4-5.

[595] A. Smale, *Migrants race North as Hungary builds a border fence*, The New York Times, 2015, www.nytimes.com/2015/08/25/world/europe/migrants-push-toward-hungary-as-a-border-fence-rises.html, dostęp z dn. 07.12.2022 r.

[596] BBC News, *Austria's Migrant Disaster: Why Did 71 Die?*, 2016, www.bbc.com/news/world-europe-37163217, dostęp z dn. 07.12.2022 r.

[597] W. Dockery, *Two years since Germany opened its borders to refugees: a chronology*, Deutsche Welle, 2017, www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634, dostęp z dn. 07.12.2022 r.

zrejestrowanych wniosków, trudno jest oszacować w jakim stopniu ruchy migracyjne były uzależnione od decyzji politycznych europejskich rządów.

Poza decyzjami z przełomu sierpnia i września, rząd Niemiec zwiększył także limit miejsc w ramach programu przesiedleń z 300 w 2013 r. do 500 w 2015 r. W roku następnym Niemcy zaoferowały 1215 miejsc w ramach programu przesiedleń Syryjczykom z Turcji i Libanu[598]. Warto zaznaczyć, iż w latach 2013 – 2014 Niemcy udzieliły 20 000 zezwoleń na pobyt w ramach programu przyjęć ze względów humanitarnych (tzw. HAP Syria)[599].

Decyzja A. Merkel inicjująca „politykę otwartych drzwi" była podjęta bez debaty na forum niemieckiego parlamentu i bez uchwały frakcji parlamentarnych koalicji CDU/CSU/SPD. Decyzja ta z jednej strony była definiowana na arenie międzynarodowej jako pilna i potrzebna odpowiedź na kryzys oraz wyraz solidarności (np. przez Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców), natomiast z drugiej strony jako działanie nieprzemyślane i niezgodne z obowiązującymi regulacjami dublińskimi. Co więcej, kraje Europy Środkowo-Wschodniej, oceniały negatywnie działania Merkel, również te związane z forsowaniem mechanizmu kryzysowego obowiązkowych kwot relokacji uchodźców, jako „moralny imperializm"[600]. Decyzja Rady UE z 22 września 2015 r. dotycząca relokacji uchodźców z Grecji i Włoch została przyjęta większością kwalifikowaną bez udziału Czech, Słowacji, Rumunii i Węgier. Państwa te złożyły do protokołu z posiedzenia Rady z 22 września oświadczenia, w których przedstawiły swoje negatywne stanowiska wobec przyjętego systemu kwot[601]. Mimo, iż Polska zagłosowała za uchwałą, późniejsze zmiany w rządzie Polski wpłynęły także na zmianę stanowiska wobec kwestii obowiązkowych kwot relokacji. Również w Niemczech działania A. Merkel były postrzegane w sposób zróżnicowany. Komitet koalicyjny, który został zwołany na początek września 2015 r. podkreślił, iż decyzja o przyjęciu uchodźców z Węgier podjęta przez Merkel i kanclerza Austrii powinna pozostać „wyjątkiem", co może być odebrane jako uznanie jej za niewłaściwą[602].

[598] M. A. Ayoub, *Understanding Germany's response to the 2015 refugee crisis*, „Review of Economics and Political Science", Emerald Publishing Limited 2631-3561, DOI 10.1108/REPS-03-2019-0024.
[599] *Ibidem*.
[600] Takich słów użył do oceny działań Merkel premier Węgier V. Orban, za: B. Koszel, Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016), „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 10, 2017, s. 150.
[601] Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 22 września 2015 r., Załącznik: Oświadczenie Republiki Czeskiej, Bruksela, 13 października 2015, 12295/15, ss. 4-5.
[602] Koalitionsausschuss, 6 September 2015, http://docs.dpaq.de/9602-2015-09-06_ergebnis_koa_neu_.pdf, dostęp z dn. 20.11.2022 r.

5.2.2. Etap stabilizacji

Kolejne działania adaptacyjne rządu A. Merkel były zorientowane na proces stabilizacji sytuacji kryzysowej, co oznaczało przyjęcie rozwiązań ograniczających dalszy napływ migrantów do krajów UE oraz skuteczną integrację tych przebywających już na terytorium kraju, którym przyznano prawo do ochrony. Etap stabilizacji w analizowanym okresie działań adaptacyjnych możemy umownie podzielić na dwie fazy: od stycznia do marca 2016 r. (I faza) i od kwietnia 2016 r. (II faza). Pod koniec lutego 2016 r. przyjęto w Niemczech zmiany w drugim pakiecie azylowym, które w pewnym stopniu zaostrzyły dotychczasowe regulacje. Ograniczenia dotyczyły np. programów łączenia rodzin w odniesieniu do osób, które uzyskały ochronę uzupełniającą, a nie status uchodźcy. Wobec tych osób zakaz sprowadzenia członków rodziny wyznaczono na okres dwóch lat. W dalszym stopniu uproszczono także proces deportacji i poszerzono listę krajów bezpiecznych o Algierię, Maroko, Tunezję, Albanię, Czarnogórę i Kosowo. Kolejnym krokiem Niemiec na etapie stabilizacji ruchów migracyjnych i ograniczania nielegalnej migracji było podpisanie w październiku 2016 r. porozumienia z Afganistanem. Dotyczyło bezpiecznego odsyłania do kraju pochodzenia obywateli afgańskich, którym odmówiono ochrony i legalnego pobytu w Niemczech. Zaostrzenie przepisów o deportacji dotyczyło także grupy osób, które odwoływały się od decyzji o deportacji oraz powoływały się na zaświadczenia lekarskie. Po wprowadzeniu zmian do drugiego pakietu azylowego, również te osoby mogły być odsyłane, jeżeli nie uzyskały statusu uprawniającego je do ochrony. Zaostrzenie przepisów o deportacji przyniosło oczekiwane rezultaty. Zwiększono liczbę deportacji z 37 tys. w 2015 r. do 55 tys. w 2016 r.[603].

Inne propozycje rządu federalnego w ramach stabilizowania sytuacji wewnętrznej, dotyczyły utworzenia Centrum Wspierania Powrotów koordynującego współpracę między władzami federalnymi a krajami związkowymi w zakresie polityki powrotowej migrantów. Ponadto, plan działań adaptacyjnych w ramach deportacji obejmował utworzenie „centrów wyjazdowych" dla osób, które nie uzyskały ochrony i oczekiwały na finalizację procedur deportacyjnych. Rząd A. Merkel zainicjował także rozszerzenie programu powrotów dobrowolnych, aby w większym stopniu wesprzeć osoby, które oczekiwały na rozpatrzenie wniosku azylowego. Reemigrantom zaproponowano w ramach programu „Pomoc startowa

[603] M. Fijałkowska, *Korekta niemieckiej polityki migracyjnej – dystans wobec skrajnych propozycji*, Biuletyn PISM, Nr 26 (1468), 14 marca 2017.

Plus" (*Starthilfe Plus*) środki finansowe na pokrycie kosztów podróży powrotnej oraz kosztów związanych z reintegracją po powrocie do kraju pochodzenia[604].

Rząd A. Merkel był znacząco zaangażowany w dyskusje na poziomie unijnym w ramach instytucji międzyrządowych w celu znalezienia wspólnego rozwiązania i popierał konkluzje Rady Europejskiej z 15 października 2015 r., które wyznaczyły kierunki działań UE w zakresie zwalczania negatywnych konsekwencji kryzysu. Należało do nich uszczelnienie granic zewnętrznych UE oraz podpisanie porozumienia z Turcją. Rząd A. Merkel postulował także o jak najszybsze zainicjowanie prac legislacyjnych nad wnioskiem Komisji w sprawie ustanowienia stałego mechanizmu relokacji w sytuacjach kryzysowych[605].

Kluczowe znaczenie dla ograniczania presji migracyjnej do UE, w tym również do Niemiec miało podpisanie 18 marca 2016 r. porozumienia między UE a Turcją. W jego wypracowanie bezpośrednio zaangażowana była A. Merkel, która już od października 2015 r. postulowała o przyspieszenie negocjacji z Turcją, a następnie aktywnie uczestniczyła w rozmowach na najwyższym szczeblu z przedstawicielami rządu Turcji. Porozumienie dotyczyło przede wszystkim kwestii przyjmowania przez Turcję uchodźców, którzy nie uzyskali ochrony w UE. Umowa zakładała, że od dnia 20 marca 2016 r. zawraca się „wszystkich nowych migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających z Turcji na wyspy greckie"[606]. Porozumienie z rządem tureckim doprowadziło do zablokowania szlaku bałkańskiego i znaczącego ograniczenia napływu migrantów do UE. Podczas debat parlamentarnych w Bundestagu w październiku i listopadzie 2015 r. A. Merkel podkreśliła istotną rolę Turcji w przezwyciężeniu kryzysu migracyjno-uchodźczego. Uczestniczyła także w oficjalnych wizytach w tym kraju w październiku 2015 r. (w ramach rozmów bilateralnych) i razem z D. Tuskiem i F. Timmermansem w kwietniu 2016 r. (jako reprezentacją UE)[607].

Dnia 7 marca 2016 r. odbył się w Brukseli szczyt UE z udziałem tureckiego premiera Ahmetem Davutoğlu. Podczas posiedzenia, wypracowano wstępne porozumienie dotyczące

---

[604] Federal Office for Migration and Refugees, *StarthilfePlus. Supplementary Reintegration Support in the Country of Origin*, https://www.bamf.de/EN/Themen/Rueckkehr/StarthilfePlus/starthilfeplus-node.html, dostęp z dn. 03.01.2023 r.

[605] Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Sitzung 120, 9 September 2015, s. 11613; Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Sitzung 130, 15 Oktober 2015, s. 12558; Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Sitzung 139, 25 November 2015, s. 13612.

[606] Rada Europejska, EU-Turkey statement, 18 March 2016. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/, dostęp z dn. 20.11.2022 r.

[607] *Tusk chwali Turcję i zapewnia: pierwsze pieniądze za 2 lub 3 miesiące*, 25.04.2016, https://tvn24.pl/swiat/tusk-chwali-turcje-i-zapewnia-pierwsze-pieniadze-za-2-lub-3-miesiace-ra638455, dostęp z dn. 15.10.2022 r.; *Angela Merkel i Donald Tusk odwiedzili w Turcji obóz dla uchodźców z Syrii*, 23.04.2016, https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C510306%2Cangela-merkel-i-donald-tusk-odwiedzili-w-turcji-oboz-uchodzcow-z-syrii.html, dostęp z dn. 15.10.2022 r.

zasad współpracy UE z Turcją w zakresie polityki migracyjnej oraz środków niezbędnych dla realizacji tego porozumienia[608]. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż dzień przed szczytem Rady Europejskiej odbyło się spotkanie A. Merkel z premierem Turcji oraz premierem Holandii (M. Rutte), która sprawowała w tym czasie prezydencję w Radzie. Podczas spotkania omówiono priorytety współpracy, które stały się podstawą porozumienia wypracowanego następnego dnia na szczycie UE i podpisanego 18 marca. W spotkaniu nie uczestniczyli przedstawiciele instytucji wspólnotowych, co wskazuje również w przypadku tego kryzysu na kluczowe znaczenie instytucji międzyrządowych jako forum deliberacji nad rozwiązaniem kryzysu. Nie uczestniczył w nim także D. Tusk jako przewodniczący Rady Europejskiej, co mogło wynikać z rozbieżności stanowisk Tuska i Merkel wobec dalszych działań adaptacyjnych. D. Tusk opowiadał się za bardziej stanowczą i rygorystyczną polityką migracyjną, co miało np. odzwierciedlenie w postulatach zamknięcia granic, kierowanych do państw bałkańskich, natomiast A. Merkel przeciwna była odcięciu wschodniego szlaku śródziemnomorskiego[609].

Zaangażowanie rządu federalnego i bezpośrednio A. Merkel w wynegocjowanie porozumienia z Turcją było oceniane w sposób zróżnicowany. Sama kanclerz podczas debaty parlamentarnej 7 września 2016 r. podkreśliła, iż umowa z Turcją jest modelowym przykładem rozwiązania, które powinno być zaimplementowane w relacjach UE z innymi państwami w tym z Egiptem, Tunezją i Libią[610]. Inne stanowisko wobec wynegocjowanego porozumienia przedstawiły partie opozycyjne (Sojusz 90/Zieloni i Lewica), które negatywnie oceniły działania rządu federalnego. Według tych partii UE stała się tym samym „zakładnikiem" Erdogana, który nie opiera swoich rządów na wartościach przyjętych w UE, a przyjęte porozumienie traktuje jako kartę przetargową w zabiegach na rzecz liberalizacji reżimu wizowego[611].

Zgodnie z informacjami udostępnionymi przez federalne ministerstwo spraw zagranicznych, podstawowym elementem roli elementu sterującego w znaczącym środowisku UE w zakresie stabilizowania sytuacji post-kryzysowej była przede wszystkim

---

608 European Council, Statement of the EU Heads of State or Government, 07.03.2016, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/, dostęp z dn. 12.11.2022 r.

609 M. Stabenow, *Merkel und Tusk sehen Durchbruch*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/eu-gipfel-zur-fluechtlingskrise-merkel-und-tusk-sehen-durchbruch-14111922.html, dostęp z dn. 12.10.2022 r.; *„Wbił jej nóż w plecy...". Starcie Tuska z Merkel w sprawie imigrantów. Kulisy szczytu w Brukseli*, PAP, 13.03.2016, https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/515457,donald-tusk-angela-merkel-szczyt-bruksela-starcie-spor-imigranci-uchodzcy-ue-unia.html, dostęp z dn. 12.10.2022 r.

610 Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Sitzung 186, 7 September 2016, s. 18415.

611 *Ibidem*, ss. 18409-18410.

„ostrożnościowa polityka zagraniczna", której celem było „przeciwdziałanie nielegalnej migracji i wzmocnienie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji"[612]. Niemcy po 2016 r. w dalszym stopniu zaangażowane były w kształtowanie europejskiej odpowiedzi na kryzys, opartej na solidarności i wspólnej odpowiedzialności. Podstawą podejścia adaptacyjnego w dalszych fazach stabilizacji były działania na rzecz: ochrony granic zewnętrznych UE, wdrażania umowy z Turcją i budowania partnerstwa na szczeblu UE z krajami pochodzenia i tranzytu; przyjmowania uchodźców wymagających szczególnej ochrony w ramach unijnego Programu Przesiedleń. W 2022 r. Niemcy zapewniły 6 tys. miejsc na potrzeby przesiedleń, programu przyjmowania ze względów humanitarnych z Turcją oraz programów dla uchodźców prowadzonych przez kraje związkowe[613]. Jak wynika z deklaracji niemieckiego MSZ, państwo odgrywa także aktywną rolę we wspieraniu bardziej sprawiedliwego podziału odpowiedzialności na poziomie międzynarodowym w celu rozwiązywania przedłużających się sytuacji uchodźczych, zapobiegania im oraz poprawy zarządzania migracjami w ramach ONZ, G20 i G7. Aby wypełnić ten priorytet Niemcy aktywnie wspierają realizację *Global Compact on Refugees* (GCR) ONZ[614]. Celem tego porozumienia jest zapewnienie bardziej sprawiedliwego podziału międzynarodowej odpowiedzialności za uchodźców.

Podczas szczytu państw G7, który odbył się w Japonii w maju 2016 r., niemiecka kanclerz uzyskała poparcie głównych liderów państw uprzemysłowionych dla postulatów dotyczących migracji i uchodźców. We wspólnej deklaracji przywódców potwierdzono, iż „G7 uznaje trwające na dużą skalę ruchy migrantów i uchodźców za globalne wyzwanie, które wymaga globalnej odpowiedzi"[615]. Przywódcy poparli stanowisko Merkel, która wskazywała na potrzeby związane ze zwalczaniem pierwotnych przyczyn ruchów migracyjnych i uchodźców, zapobieganiem konfliktom i stabilizacją sytuacji w krajach pochodzenia. W celu stabilizacji sytuacji kryzysowej w Iraku, państwa G7 miały przeznaczyć 3,2 mld euro na walkę z terroryzmem i pierwotnymi przyczynami wysiedleń. Niemiecka kanclerz poinformowała, że w tej kwocie jest zawarty niemiecki kredyt w wysokości 500 mln euro[616].

W latach 2015 – 2020 o azyl w UE ubiegało się około 5 mln osób z czego 40 proc. złożyło wnioski w Niemczech, co czyni to państwo największym europejskim krajem

[612] Federal Foreign Office, *The refugee and migration situation*, https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/-/275636, dostęp z dn. 19.10.2022 r.
[613] *Ibidem*.
[614] *Ibidem*.
[615] G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, G7 Ise-Shima Summit, 26-27 May 2016.
[616] The Federal Government, *G7 Summit in Japan. Strengthening the economy and eliminating the causes of refugee movements*, https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/archive/strengthening-the-economy-and-eliminating-the-causes-of-refugee-movements-604694, dostęp z dn. 05.01.2023 r.

docelowym dla uchodźców. Podejście adaptacyjne rządu niemieckiego charakteryzowało reaktywne zarządzanie kryzysowe. Z jednej strony deklaracje odnosiły się do potrzeby tworzenia ogólnounijnego rozwiązania kryzysu, z drugiej natomiast aktywność Niemiec mogła być postrzegana jako jednostronne podejście do kryzysu bez uwzględnienia interesów wszystkich państw członkowskich. Stanowisko Niemiec charakteryzowała początkowo w pierwszej fazie reagowania względna otwartość i polityka permisywna. Ograniczanie otwartości w późniejszych fazach charakteryzowało się rozwiązaniami ograniczającymi azyl, ale bez ustalenia górnego limitu wniosków. W podejściu adaptacyjnym Niemiec widoczne były zatem rozbieżności pomiędzy decyzją o zainicjowaniu polityki otwartych drzwi i kolejnymi działaniami zaostrzającymi przepisy azylowe. Podczas reakcji na kryzys migracyjno-uchodźczy, Niemcy nie zostały uznane przez wiele państw członkowskich za wiarygodnego lidera. Jest to związane z twierdzeniem, zgodnie z którym współpraca azylowa podąża za dynamiką gry perswazyjnej, co oznacza, że państwa z mniejszą liczbą wniosków azylowych, będą w swoich działaniach adaptacyjnych występować jako aktorzy *veta* i zapobiegać zmianom w systemie znaczącego środowiska. Z kolei państwom przyjmującym znacznie większe grupy osób wnioskujących o ochronę będzie trudniej przenieść odpowiedzialność na inne państwa powołujące się na normy międzynarodowe[617].

Za swoją postawę, której fundamentem w czasie kryzysu w 2015 i 2016 r. było „przywództwo, odwaga i współczucie" oraz determinację w ochronie osób ubiegających się o azyl podczas sprawowania urzędu, szefowa rządu federalnego została w 2022 r. odznaczona przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców nagrodą *Nansen Refugee Award*. Jej nominację F. Grandi uzasadnił następująco: „(…) pomagając przetrwać ponad milionowi uchodźców, Angela Merkel wykazała się wielką moralną i polityczną odwagą (…) to było prawdziwe przywództwo, przeciwstawiające się tym, którzy głoszą strach i dyskryminację. Pokazała, co można osiągnąć, gdy politycy obierają właściwy kurs i pracują nad znalezieniem rozwiązań dla wyzwań świata, zamiast po prostu zrzucać odpowiedzialność na innych". Członkowie komisji konkursowej dodatkowo podkreślili, że doceniają wysiłki

[617] A. Betts, *Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory*, „Journal of Refugee Studies", nr 16(3), 2003, ss. 274–296; N. Zaun, *Member States as 'Rambos' in EU Asylum Politics: The Case of Permanent Refugee Quotas*, [w:] *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*, red. V. Stoyanova, E. Karageorgiou, Leiden: Brill Nijhoff 2019, ss. 211–232.

Merkel na rzecz „znalezienia realistycznych długoterminowych rozwiązań" dla osób poszukujących bezpieczeństwa[618].

5.3. Przywództwo jako wynik politycznej adaptacji

5.3.1. Kryterium roli międzynarodowej

„(…) W tych tygodniach i miesiącach Niemcy są państwem docelowym dla bezprecedensowej liczby uchodźców, którzy szukają w naszym kraju schronienia przed wojną, prześladowaniami i trudnościami. Setki tysięcy ludzi w Niemczech wychodzi naprzeciw tym uchodźcom z chęcią pomocy i solidarnością. Ta wielka fala uczynności i człowieczeństwa, ale przede wszystkim siła ekonomiczna naszego kraju sprawiają, że jesteśmy w stanie sprostać temu wyzwaniu (…) Niemcy wezmą na siebie odpowiedzialność międzynarodową i rozszerzą swoje zaangażowanie w zarządzanie kryzysowe i zapobieganie kryzysom (…) Niemcy dotrzymują swoich zobowiązań humanitarnych i europejskich i tego samego oczekują od swoich partnerów. Obejmuje to zgodność z rozporządzeniem Dublin III i chęć okazania ogólnoeuropejskiej solidarności przy przyjmowaniu uchodźców"[619]. Takim oświadczeniem podsumowano posiedzenie komitetu koalicyjnego z 6 września 2015 r., które odbyło się zaraz po ogłoszeniu przez A. Merkel i kanclerza Austrii decyzji o przyjęciu uchodźców z Syrii. Komitet Koalicyjny potwierdził, iż Niemcy jako potęga gospodarcza są w stanie przejąć odpowiedzialność międzynarodową w aspekcie zarządzania kryzysowego, jednocześnie definiując własne oczekiwania wobec zachowania solidarnościowego ze strony innych państw członkowskich, które zdaniem niemieckich władz jest podstawą ogólnoeuropejskiego rozwiązania. Pozycja i rola danego państwa w określonym układzie powiązań regionalnych lub globalnych wynika z jego zdolności adaptacyjnych, które może wykorzystać w warunkach wysokiej zmienności znaczącego środowiska w celu wzmocnienia jego odporności.

Podobnie jak w przypadku analizy poświęconej modelom adaptacji Niemiec w czasie kryzysu zadłużenia w strefie euro, typologie J. Rosenau i Z. J. Pietrasia mogą być wykorzystane do analizy działań adaptacyjnych w czasie kryzysu migracyjno-uchodźczego. Tym samym zastosowanie modeli adaptacji zdefiniowanych w badaniach Rosenau może być właściwe w zakresie odtworzenia modelu adaptacyjnego przyjętego przez Niemcy w odniesieniu do kryterium przedmiotowego (specyfiki zmian jakie zachodziły w znaczącym środowisku

[618] UNHCR, *Angela Merkel to receive UNHCR Nansen Refugee Award for protecting refugees at height of Syria crisis*, https://www.unhcr.org/news/press/2022/10/6331702ef/angela-merkel-receive-unhcr-nansen-refugee-award-protecting-refugees-height.html, dostęp z dn. 12.12.2022 r.
[619] Koalitionsausschuss, *op. cit*., 6.09.2015.

operacyjnym). Z kolei klasyfikacja Z. J. Pietrasia może być użyteczna, aby zdefiniować model adaptacji w zakresie kryterium roli (odgrywanej przez Niemcy) oraz kryterium podmiotowego (stanowiska wobec innych państw członkowskich; państw trzecich oraz podmiotów zaangażowanych i preferowanych przez nie rozwiązań). Dzięki temu można wskazać na stopień skuteczności przyjętego modelu i zarekomendować (jeżeli jest to uzasadnione) inne działania w podobnej sytuacji w przyszłości.

Kryzys migracyjno-uchodźczy należy uznać za jedno z największych wyzwań Unii Europejskiej – znaczącego środowiska operacyjnego dla działań adaptacyjnych państw członkowskich. Konsekwencje kryzysu miały charakter wielowymiarowy. Wpłynęły znacząco na sytuacje wewnętrzną państw członkowskich oraz funkcjonowanie UE jako całości. Jak już wykazano: istnieje korelacja między specyfiką zmian w znaczącym środowisku a zachowaniem adaptacyjnym państw. W sytuacji kryzysu migracyjno-uchodźczego dynamika środowiska UE utrzymywała się na wysokim poziomie jeszcze przed podjęciem przez A. Merkel decyzji o tymczasowym zawieszeniu regulacji dublińskich. Wskazują na to przedstawione wcześniej dane statystyczne. W kolejnych fazach kryzys pogłębił polityczny rozłam; obciążył niewydolne systemy państw pierwszego wjazdu; doprowadził do zawieszenia ogólnounijnych rozwiązań legislacyjnych na rzecz doraźnych, indywidualnych działań poszczególnych państw, takich jak: zamykanie granic państwowych w UE; zawieszenie procedur systemu Dublin III; izolowanie się niektórych państw od ogólnoeuropejskich rozwiązań opartych na solidarnej relokacji uchodźców, co było właściwe stosowaniu przez nie adaptacji nieprzejednanej. Środowisko UE przechodziło ze stanu pulsacyjnego we wzburzony. Kryzys z 2015 r. w znaczącym stopniu ujawnił braki systemowe na poziomie UE i przewagę rozwiązań narodowych oraz międzyrządowych nad spójnym podejściem wspólnotowym (w myśl założeń nowego intergovernmentalizmu). Zmiany na poziomie UE wpłynęły także na środowiska wewnętrzne państw członkowskich. Decyzja dotycząca obowiązkowych kwot relokacji uchodźców z Grecji i Włoch doprowadziła do wzrostu poparcia dla partii prawicowych i populistycznych z antyimigracyjnym programem politycznym. Decyzje Niemiec doprowadziły do tymczasowej izolacji tego kraju w UE, ponieważ działania rządu federalnego nie znalazły poparcia wielu państw członkowskich.

Takie zmiany są charakterystyczne dla środowiska znajdującego się w stanie pomiędzy pulsacyjnym a wzburzonym, które ogranicza możliwości zastosowania adaptacji aktywnej i kreatywnej przez państwa małe i średnie. W takim środowisku dynamika przemian i wynikające z niej napięcia utrzymują się na bardzo wysokim poziomie. Natychmiastowe działania Niemiec i prowadzona przez A. Merkel polityka permisywna wobec uchodźców

sugeruje, iż podążając za doświadczeniem politycznym poprzedniego kryzysu przyjęła model adaptacji aktywnej odrzucając ustalenia systemu Dublin III i konsensusu na poziomie UE. Gwałtowny wzrost bezprecedensowej liczby imigrantów i uchodźców sugerowałby wdrożenie bardziej ostrożnego modelu adaptacji kreatywnej, rozpatrywanej w kategorii polityki promocyjnej, która uwzględnia wpływ i oddziaływanie na znaczące środowisko, przy jednoczesnym utrzymaniu bardziej zachowawczych działań opartych na konsensusie i kooperacji, które nie pogłębią kryzysu politycznego. Działania A. Merkel były determinowane przyjęciem roli lidera jako roli syntetycznej i podporządkowanym jej rolom cząstkowym: przywódcy regionalnego; interwenta kryzysowego; elementu sterującego w podsystemie regionalnym. Należy jednak podkreślić, iż wiele mniejszych państw członkowskich w czasie kryzysu migracyjnego nie przyjęło uległego stanowiska wobec dostosowań jakie narzucało im środowisko zewnętrzne. Niemcy jako państwo o dużym potencjale gospodarczym i politycznym (*leader*) nie zyskało akceptacji dla swoich działań wśród wielu państw – „obserwatorów" (*followers*), którzy nie wyrażali poparcia dla mechanizmów opartych na stałych kwotach relokacji i podziału obciążenia, kierując się mimo małego potencjału oddziaływania politycznego adaptacją nieprzejednaną, szczególnie widoczną w potencjale połączonym np. w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Działania Merkel nie zyskały akceptacji. To spowodowało, że przyjęta strategia Merkel okazała się w sytuacji tego kryzysu mniej skuteczna.

O ile w przypadku kryzysu w strefie euro, Niemcy powołując się na regulacje traktatowe i konieczność przyjęcia przez Grecję w pierwszej kolejności środków krajowych, opóźniły podjęcie działań na poziomie Eurogrupy, o tyle reakcja na kryzys z 2015 r. była inna. Niemcy zareagowały w sposób natychmiastowy zawieszając przyjęte na poziomie UE regulacje, które okazały się nieskuteczne w sytuacji wzmożonych ruchów migracyjnych i gwałtownie rosnącej liczby migrantów o nieuregulowanym statusie. A. Merkel wykorzystała tym samym model adaptacji aktywnej. Decyzja z przełomu sierpnia i września 2015 r. wpłynęła na gwałtowny wzrost liczby zarejestrowanych wniosków azylowych w Niemczech. Możliwości absorpcyjne tego kraju okazały się niewystarczające ze względu na duże obciążenie systemu administracyjnego. Inne kraje nie podjęły podobnych działań, co obciążyło niemiecki system azylowy. Coraz bardziej zauważalne było niezadowolenie społeczeństwa, co wykorzystały partie skrajnie prawicowe. Zmieniła się zatem gwałtownie dynamika zmian wewnątrz kraju. Rosnące napięcie w UE, duży wzrost liczby migrantów w Niemczech w 2015 r. i wewnętrzna presja społeczna oraz polityczna doprowadziły do zaostrzenia polityki azylowej w kraju. A. Merkel kontynuowała strategię adaptacji aktywnej, która przejawiała się w stanowczym podejściu do forsowania przyjęcia rozwiązania na poziomie ogólnoeuropejskim oraz

w dalszych fazach etapu stabilizacyjnego na aktywnym zaangażowaniu w wynegocjowanie porozumienia z Turcją. Decyzje A. Merkel oraz jej zdecydowane podejście do problemu uchodźczego odpowiadające adaptacji aktywnej w środowisku pulsacyjnym korelowało z silną pozycją ekonomiczną Niemiec, ale było także oparte na politycznym doświadczeniu kanclerz, która postrzegała strategię ratowania strefy euro jako sukces. Zdolności adaptacyjne Niemiec, wynikały przede wszystkim z: potencjału gospodarczego; doświadczeń kraju imigracyjnego; silnego przywództwa adaptacyjnego niemieckiej kanclerz A. Merkel; pozycji Niemiec w UE i na arenie międzynarodowej.

5.3.2. Kryterium przedmiotowe i podmiotowe

Biorąc pod uwagę dynamikę przemian wewnętrznych i zewnętrznych, w działaniach podejmowanych przez rząd federalny w czasie kryzysu migracyjno-uchodźczego można zaobserwować elementy polityki rozważnej, jednak podejście adaptacyjne było w największym stopniu zdominowane przez politykę gwałtowną. Wynikało to z dużych zmian zewnętrznych oraz wysokiej dynamiki zmian wewnętrznych po podjęciu decyzji o tymczasowym zawieszeniu regulacji dublińskich wobec uciekinierów z Syrii. Początkowo presja migracyjna była zorientowana na kraje pierwszego wjazdu, które zgodnie z rozporządzeniem Dublin III były odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków azylowych. Przed 2015 r. rząd federalny angażował się przede wszystkim w politykę rozwojową i zwalczanie przyczyn migracji w krajach pochodzenia – poza granicami znaczącego środowiska. Sytuacja zmieniła się, gdy w 2015 r. nastąpił gwałtowny wzrost liczby migrantów starających się o uzyskanie międzynarodowej ochrony w UE. W sytuacji braku odpowiednich rozwiązań na poziomie wspólnotowym, państwa zainicjowały działania indywidualne.

Sytuacja wewnętrzna Niemiec w fazie reagowania na kryzys była względnie stabilna. A. Merkel miała silną pozycję na scenie politycznej. Integracja tureckich imigrantów była silnym impulsem wskazującym na skuteczność polityki migracyjnej i integracyjnej. Ponadto, potencjał niemieckiej gospodarki był kluczową determinantą wypowiedzianych pod koniec sierpnia przez A. Merkel słów „*Wir schaffen das*". Decyzję A. Merkel można oceniać jako pilną odpowiedź lub jako decyzję podjętą pochopnie. Chcąc wdrożyć stanowcze i natychmiastowe działania w reakcji na sytuację na Węgrzech, A. Merkel przyjęła początkowo model zgodny z realizacją polityki rozważnej. Wysoko oceniając zdolności adaptacyjne państwa, nie wskazała górnego limitu przyjęć. Takie działanie szybko doprowadziło do zachwiania wewnętrznej geopolityki kraju, ponieważ inne państwa członkowskie UE nie

podjęły podobnych działań. Presja migracyjna została zatem skierowana na Niemcy i państwa tranzytowe prowadzące do Niemiec. Niemiecki system azylowy nie był przygotowany na tak gwałtowny napływ uchodźców z krajów Bliskiego Wschodu. Wzrosły także niepokoje wśród społeczeństwa i obawy związane ze zdolnością integracji migrantów. To z kolei doprowadziło do osłabienia poparcia dla CDU i samej kanclerz Merkel, która podjęła w październiku 2018 r. decyzję o ustąpieniu ze stanowiska przewodniczącej partii i zapowiedziała rezygnację z ubiegania się o stanowisko kanclerza w 2021 r.

W odróżnieniu od podejścia adaptacyjnego z okresu reagowania na kryzys w strefie euro, A. Merkel w reakcji na kryzys z 2015 r. przyjęła model właściwy dla polityki rozważnej, uznając wewnętrzne środowisko państwa za stabilne i przygotowane na presję migracyjną, która w perspektywie tendencji demograficznych niemieckiego społeczeństwa (niż demograficzny) mogła wydawać się pożądana. Wykorzystanie modelu polityki stabilnej we wstępnej fazie kryzysu w strefie euro przyniosło niepożądane rezultaty, gdyż duże zmiany w środowisku operacyjnym wymagały pilnej i/lub tymczasowej redefinicji polityki zagranicznej oraz implementowania nowych narzędzi realizacji jej celów. Doświadczenie polityczne niemieckiej kanclerz doprowadziło do podjęcia w sytuacji kolejnego kryzysu takich właśnie działań i niepowstrzymywania się od aktywnej polityki kształtującej znaczące środowisko. W tym przypadku A. Merkel nie wzięła jednak pod uwagę środków ostrożności w postaci limitów lub ścisłych kryteriów przyjęć dla docelowej grupy swojej permisywnej polityki. W następstwie zakłócona została wewnętrzna geopolityka państwa. Dynamiczny wzrost liczby migrantów w krótkim czasie (od września 2015 r. do marca 2016 r.) doprowadził do problemów wewnętrznych, które G. F. Dumont określił jako „prawo liczb" – jedno z praw geopolityki ludności[620]. Odnosiło się do założenia, iż w sytuacji liczby wniosków o azyl utrzymującej się na tym samym poziomie co w latach ubiegłych, również realizacja procedur w oparciu o dostępne plany byłaby skuteczna. W sytuacji, gdy gwałtownie zmieniła się dynamika zjawiska – zdolności absorpcyjne niemieckiego systemu azylowego okazały się niewystarczające, a realizacja procedur utrudniona. Przejawiało się to w długich kolejkach przed ośrodkami recepcyjnymi; nieprzygotowaniem struktur administracyjnych; trudnościami w monitorowaniu imigrantów i kontroli rejestracji. Akty przemocy jakich dopuszczali się z jednej strony imigranci, a z drugiej strony antyimigracyjne ugrupowania utrudniały integrację ze społeczeństwem. To zmusiło do redefinicji modelu adaptacyjnego na gwałtowny, odpowiadający dużym zmianom w obu środowiskach (zewnętrznym i wewnętrznym).

[620] Szerzej: G. F. Dumont, *Démographie politique. Les lois de la géopolitique des populations*, Elipses, Paryż 2007.

Wynikało to z konieczności dopasowania polityki do nacisków o charakterze społecznym i politycznym, jak i zmian dynamicznego środowiska zewnętrznego oraz postaw innych państw członkowskich. Rząd A. Merkel został zmuszony do wykorzystania z jednej strony mechanizmów przywracania równowagi w środowisku adaptacyjnym (porozumienie z Turcją), a z drugiej rozwiązań stabilizujących sytuację w kraju. Ich celem miało być odzyskanie społecznego poparcia; niwelowanie rozłamu politycznego między preferencjami poszczególnych partii politycznych oraz stabilizowanie sytuacji ekonomicznej państwa. W związku z tym, w kolejnych fazach kryzysu Niemcy podjęły szereg działań, których celem było wynegocjowanie porozumienia z Turcją; wzmocnienie kontroli granic zewnętrznych i zaostrzenie procedur azylowych.

Zachowanie adaptacyjne Niemiec w okresie kryzysu migracyjno-uchodźczego można również analizować z perspektywy kryterium podmiotowego. W tym wypadku istotne jest zbadanie podejścia adaptującego się państwa do innych podmiotów zaangażowanych w proces przystosowania do zmian. Działania Niemiec w sytuacji braku odpowiednich rozwiązań na poziomie wspólnotowym były zorientowane przede wszystkim w pierwszej fazie kryzysu na procedurach indywidualnych. Zawieszone zostały tymczasowo regulacje ogólnounijnego systemu dublińskiego. Co wskazuje na początkowe wdrożenie adaptacji aktywnej wobec instytucji UE. Podobne decyzje nie zostały wdrożone w innych państwach członkowskich, co skierowało presję migracyjną na Niemcy (dotychczas i tak atrakcyjny kraj dla migrantów). A. Merkel starała się w kolejnych fazach adaptacji kierować polityką antykryzysową w oparciu o model adaptacji mieszanej kreatywno-aktywnej i z jednej strony przeforsować rozwiązania ogólnoeuropejskie z wykorzystaniem metod międzyrządowych: deliberacji i negocjowania porozumienia na forum Rady Europejskiej czy Rady UE, a z drugiej strony utrzymywać nieuległą postawę wobec państw sprzeciwiających się mechanizmom relokacji. Ważnym aspektem były także bilateralne konsultacje z rządem Turcji, które stały się podstawą późniejszego porozumienia przyjętego na szczycie UE. Biorąc pod uwagę postulaty tureckiego rządu w zakresie liberalizacji reżimu wizowego, także można uznać to w większym stopniu za stosowanie przez Niemcy adaptacji kreatywnej. Z kolei forsując propozycję podziału odpowiedzialności w formie kwot relokacji Niemcy stosowały wobec niektórych państw członkowskich UE model adaptacji aktywnej, co było postrzegane przez ich rządy (np. polski po wyborach w 2015 r.) jako próba narzucenia własnej woli.

5.4. Polska w roli obserwatora-kontestatora działań adaptacyjnych RFN

5.4.1. Wymiar polityczny

W październiku 2015 r. – drugiej fazie etapu reagowania na kryzys migracyjno-uchodźczy, odbyły się w Polsce wybory parlamentarne, które zmieniły krajobraz sceny politycznej. W kluczowych fazach reagowania na kryzys związany z gwałtownym napływem niekontrolowanej liczby uchodźców stanowisko premiera objęła E. Kopacz i sprawowała urząd do czasu zaprzysiężenia nowego rządu w listopadzie 2015 r. Po wyborach, które wygrało PiS nowym premierem została B. Szydło i sprawowała urząd do 2017 r., kiedy została zastąpiona przez M. Morawieckiego. Stanowisko PO i PiS w kwestiach przyjmowania uchodźców oraz systemu kwotowego zdecydowanie się różniło, co PiS podkreślało stanowczo już w okresie kampanii wyborczej, kiedy kwestie kryzysu i polityki migracyjnej stały się jednym z kluczowych tematów.

Po ogłoszeniu przez A. Merkel decyzji o tymczasowym zawieszeniu procedur dublińskich wobec syryjskich uchodźców, z inicjatywy premier E. Kopacz odbyła się rozmowa telefoniczna z szefową niemieckiego rządu w sprawie kryzysu i kwestii uchodźców. Poinformowało o niej Centrum Informacji Rządu. Wskazano, iż E. Kopacz zapewniła Merkel o solidarnym udziale i zaangażowaniu Polski w systemie kwotowym[621]. Zdolności absorpcyjne zostały wówczas określone na przyjęcie około 2 tys. uchodźców. Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu RP w sprawie kryzysu migracyjnego, które odbyło się 16 września 2015 r., premier E. Kopacz podkreśliła, iż Polska może przyjąć taką liczbę uchodźców, jednak nie w ramach obowiązkowego systemu kwotowego, ale w ramach systemu dobrowolnego. To oznaczało brak zgody rządu Polski na implementację procedury relokacji jako stałego mechanizmu europejskiego systemu azylowego, co mogłoby zdaniem ówczesnej premier zachęcać do migracji[622].

W orędziu do narodu z 20 września 2015 r. premier E. Kopacz podkreślała: „(…) rząd Polski nie musi, ale powinien w obliczu solidarności z Europą, której częścią jesteśmy, wesprzeć działania innych. Nie możemy udawać, że nas to nie dotyczy”[623]. Jednocześnie wskazała, iż pomoc Polski będzie skierowana wyłącznie wobec uchodźców, a nie migrantów

[621] Premier Kopacz rozmawiała z kanclerz Merkel o sprawie uchodźców, https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/499762,ewa-kopacz-rozmawiala-z-kanclerz-angela-merkel-o-sprawie-uchodzcow.html, dostęp z dn. 20.01.2023 r.

[622] 100. posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r. Nagranie archiwalne, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2015&month=09&type=posiedzenie#2AFC32C0634AD983C1257EBD003F7AEF, dostęp z dn. 20.01.2023 r.

[623] Kancelaria premiera, Oficjalny profil w serwisie YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=cI2MIFZTr3k, dostęp z dn. 21.01.2023 r.

ekonomicznych, a ich liczba będzie symboliczna. Określone zostały także priorytety rządu w fazie reagowania na kryzys: rozdzielenie uchodźców od emigrantów ekonomicznych; uszczelnienie granic zewnętrznych Unii; pełna kontrola służb bezpieczeństwa nad osobami, które przyjmie Polska. Według premier Kopacz nie ma sprzeczności między traktowaniem bezpieczeństwa kraju i obywateli jako kwestii pierwszorzędnej z przyjęciem osób uciekających przed prześladowaniami i wojną, a Polska jako kraj proeuropejski i tolerancyjny powinna być solidarna z innymi państwami członkowskimi, które ponoszą odpowiedzialność za przyjmowanie uchodźców[624].

Na wspomnianym posiedzeniu Sejmu, stanowisko PiS w kwestii systemu kwotowego oraz przyjmowania uchodźców przedstawił jej przewodniczący – J. Kaczyński. Prezes PiS wskazał, iż jego partia sprzeciwia się podejmowaniu przez rząd decyzji, które mogą wpłynąć na bezpieczeństwo i codzienne funkcjonowanie obywateli Polski bez wyraźnej zgody społeczeństwa. Działania rządu E. Kopacz zostały zdefiniowane przez J. Kaczyńskiego jako „łamanie konstytucji i zasady suwerenności narodu". Prezes PiS wskazał, iż nie chodzi o sam fakt przyjęcia określonej grupy cudzoziemców, co o kwestie braku zdolności integracji tych grup cudzoziemców i związanego z tym niebezpieczeństwa dla tożsamości narodowej i samych obywateli. Na poparcie swoich argumentów wskazał na problemy polityki integracji w Szwecji, Francji, we Włoszech i w „najmocniejszych i najtrwalszych pod tym względem Niemczech"[625]. Prezes PiS stanowczo sprzeciwiał się postulatom A. Merkel i propozycjom Komisji Europejskiej o solidarny podział obciążeń w zakresie przyjmowania uchodźców, a sam proponował rozwiązanie solidarnościowe oparte na wkładzie finansowym. Ponadto, podkreślił, iż razem z uchodźcami przybywają do Europy migranci ekonomiczni, dla których jak wskazał „ogromnym magnesem społecznym są Niemcy i jest to ich problem". Co więcej, odpowiadając na argument związany z otrzymywaniem przez Polskę środków finansowych z budżetu UE, prezes PiS podkreślił, że w zamian Polska oddaje dużym i najsilniejszym państwom Europy znaczną część decydowania o sprawach dotyczących również Polski[626].

W *exposé* nowej Prezes Rady Ministrów – B. Szydło w jeszcze większym stopniu podkreślono kwestię izolowania się od decyzji podjętych w sprawie kwot relokacji i sprzeciwie wobec permisywnej polityki Niemiec. Premier Szydło reprezentująca priorytety polityczne nowego rządu, podkreśliła, iż Polska będzie realizować politykę aktywną i asertywną. Co do często omawianego w debacie publicznej zagadnienia solidarności, premier Szydło zaznaczyła,

[624] *Ibidem*.
[625] 100. posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r. *op. cit*.
[626] *Ibidem*.

że nie należy wiązać go z „próbą eksportu (na poziom UE i innych państw – S.Z.) problemów, jakie stworzyły sobie pewne państwa bez jakiegokolwiek udziału innych, a które mają być nimi obciążone”[627]. Było to nawiązanie do działań adaptacyjnych Niemiec oraz ich propozycji rozwiązania ogólnoeuropejskiego opartego na podziale odpowiedzialności (w postaci stałego mechanizmu relokacji) między wszystkie państwa członkowskie[628].

Takie podejście wskazuje na łączenie niemieckich decyzji ze wzrostem ruchów migracyjnych do Europy i identyfikowanie aktywnej adaptacji Niemiec jako czynnika eskalacji kryzysu. Postawę rządu PiS można tłumaczyć chęcią izolowania się od ogólnoeuropejskiego problemu i pozostawania na uboczu kryzysu. Z drugiej strony brak akceptacji dla utożsamiania kryzysu z problemem wszystkich państw UE, biorąc pod uwagę dorobek prawny Schengen wydaje się podejściem życzeniowym. Niemniej na uwagę zasługuje fakt, iż w badaniach opinii społecznej przeprowadzonych od września 2015 r. do grudnia 2016 r. około 45 proc. badanych Polaków było przeciw przyjmowaniu uchodźców; 25 proc. – było raczej przeciw, a około 30 proc. badanych popierało decyzje o przyjęciu uchodźców[629].

W dniu 1 kwietnia 2016 r. Sejm RP przyjął uchwałę dotyczącą polityki imigracyjnej i kryzysu z 2015 r. Negatywnie ustosunkowano się w niej do decyzji Rady UE z 22 września 2015 r. w sprawie relokacji 120 tys. uchodźców w celu odciążenia Grecji i Włoch. Podkreślono również brak akceptacji dla poparcia tej decyzji przez ówczesny rząd Polski i przyjęcia jej na forum Rady mimo sprzeciwu Rumunii i pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej. W uchwale Sejmu podkreślono także stanowczy sprzeciw wobec prób ustanawiania stałych, wspólnotowych mechanizmów dystrybucji uchodźców i imigrantów. Narzędzia polityki uchodźczej i migracyjnej, zgodnie z uchwałą, powinny pozostać w gestii państwa polskiego[630].

Państwa Grupy Wyszehradzkiej we wrześniu 2016 r. w odpowiedzi na propozycje Komisji w sprawie stałego mechanizmu relokacji jako procedury automatycznej w sytuacji kryzysu, zaproponowały propozycję tzw. elastycznej solidarności, której podstawą była zasada wyboru i dobrowolności. Każdy kraj członkowski, w myśl tej zasady powinien indywidualnie decydować o formie własnego zaangażowania w rozwiązanie sytuacji kryzysowej. Wybór miał dotyczyć przyjęcia uchodźców, przekazania pomocy finansowej krajom pochodzenia lub

[627] Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Stenogram *exposé* premier Beaty Szydło, 18 listopada 2015 r.
[628] *Ibidem*.
[629] A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, s. 11.
[630] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, Dz. U. RP, poz. 370.

zwiększając udział w uszczelnianiu granic zewnętrznych[631]. Taka propozycja została skrytykowana z kolei przez Niemcy[632].

5.4.2. Wymiar medialny

Pierwszym z ośrodków medialnych, którego opublikowane treści zostały poddane analizie był serwis informacyjny „Newsweek'a". Analizowane artykuły dostarczyły kilku kluczowych wniosków. Przede wszystkim, ponownie A. Merkel stała się jednym z najczęściej wymienianych przywódców europejskich w materiałach poświęconych kryzysowi migracyjnemu i uchodźczemu z 2015 r. Wielokrotnie wskazywano na jej moralną postawę i humanitarne działania wobec uchodźców. Podkreślano także silną pozycję Niemiec w UE w kontekście Przemówienia Europejskiego, wygłoszonego przez D. Tuska, ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej, który podkreślał, że to od Niemiec oraz od solidarnej postawy innych państw członkowskich zależy w dużym stopniu przetrwanie podstawowych europejskich wartości[633]. W jednym z artykułów, A. Lebor określa niemiecką kanclerz „sumieniem Europy". Według dziennikarza „(…) kierując się przesłankami historycznymi i gospodarczymi Angela Merkel pokazała empatię i wyznaczyła kierunek rozwiązywania kryzysu migracyjnego". Jej działanie było alternatywą wobec podejścia innych rządów w zakresie uszczelniania granic i przekonywania o braku odpowiednich zasobów finansowych na ponoszenie takiej odpowiedzialności[634]. Wiele artykułów, w ramach analizy dyskursu wokół kryzysu migracyjno-uchodźczego, podkreślało tendencje związane z rosnącym eurosceptycyzmem i poparciem dla skrajnie prawicowych i nacjonalistycznych ugrupowań oraz wynikających z tego konsekwencji dla Europy, jak i samych Niemiec[635]. W jednym z artykułów, M. Kacewicz nawiązując do słynnych słów A. Merkel „Damy radę", stwierdził w następstwie wydarzeń z października 2015 r. (kiedy skrajnie prawicowy nożownik zaatakował działaczkę CDU), że „Nawet Niemcy jako najbogatszy i najlepiej rządzony kraj

[631] J. J. Węc, *op. cit*., ss. 301-302.
[632] *Ibidem*.
[633] *Tusk wzywa na pomoc Niemców*, https://www.newsweek.pl/swiat/tusk-przemawia-w-berlinie/r7pxq96, dostęp z dn. 10.02.2023 r.
[634] A. Lebor, *Sumienie Europy*, https://www.newsweek.pl/swiat/czy-niemcy-i-angela-merkel-rozwiaza-problem-uchodzcow/bz4lep8, dostęp z dn. 11.02.2023 r.
[635] *Niemców opanował strach przed terroryzmem, mają dość „polityki otartych drzwi". Fatalne notowania Angeli Merkel*, https://www.newsweek.pl/swiat/niemcy-boja-sie-terroryzmu-spada-poparcie-dla-angeli-merkel/q853p3w, dostęp z dn. 10.02.2023 r.; Y. Schwartz, A dookoła sami dobrzy Niemcy, https://www.newsweek.pl/swiat/frauke-petry-najgrozniejszy-nacjonalistyczny-polityk-europy/9vstq1q, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Europy, nie dały rady”[636]. Odnosiło się to do znacznego wzrostu antyimigranckich postaw wśród, jakby mogło się wydawać, otwartego społeczeństwa niemieckiego. Inne artykuły wskazywały na ataki i napaści na uchodźców, których dokonywały w Niemczech „osoby powiązane ze skrajną prawicą”[637] czy „sympatyzujące z nazistami – grupy żołnierzy”[638].

Podobnych wniosków dostarczyła analiza treści artykułów „Gazety Wyborczej”. Niemcy opisywane były we wskazanym okresie jako kraj, który wykazuje się humanitarną postawą i otwartością. Z drugiej strony nie brakowało także treści nawiązujących do politycznych konsekwencji kryzysu migracyjno-uchodźczego; tendencji związanych ze wzrostem ksenofobii i wyborczego poparcia dla partii skrajnych i szerzących nacjonalistyczną czy wręcz neonazistowską propagandę. Takie tendencje były szczególnie obserwowalne po doniesieniach o aktach przemocy wobec uchodźców oraz szczególnie w okresie kampanii wyborczej i rosnącego poparcia dla populistycznej AfD[639]. To można postrzegać za jedno z największych (w opinii autorów tych treści) wyzwań z jakimi Niemcy i Europa musiały zmierzyć się w tym okresie. W jednym z artykułów, autorka opisuje otwartą i gościnną postawę Niemiec, które przyjęły setki tysięcy uchodźców uciekających przed wojną. Za podjęcie przez rząd federalny humanitarnych działań nazywa Niemcy „sanitariuszem Europy”, który wziął na siebie odpowiedzialność zapewnienia ochrony uciekinierom[640]. Przeciwstawiła ten współczesny obraz gościnnego i otwartego państwa historycznemu wizerunkowi hitlerowskich Niemiec i jednocześnie wskazała na wiodącą rolę państwa niemieckiego. Styl rządzenia A. Merkel został opisany następująco: „Angela Merkel nie grozi, nie stawia ultimatum, nie naciska. Negocjuje, zawiera sojusze, izoluje przeciwników. A oni o swojej izolacji dowiadują

---

[636] M. Kacewicz, *W „Newsweeku”: W Niemcach budzą się ciemne demony*, https://www.newsweek.pl/swiat/uchodzcy-w-niemczech-napedzaja-neonazistow/5ymngwt, dostęp z dn. 12.02.2023 r.

[637] *Niemcy i Austria przyjmą uchodźców z Węgier. Spod dworca Keleti ruszyły autobusy ku granicy*, https://www.newsweek.pl/swiat/uchodzcy-wyjezdzaja-z-wegier-przyjma-ich-austria-i-niemcy/503jc7f, dostęp z dn. 12.02.2023 r.

[638] J. Szyndzielorz, *Niemiecki żołnierz planował zamach udając uchodźcę*, https://www.newsweek.pl/swiat/nazistowska-szajka-w-bundeswehrze/rr0mtq0; dostęp z dn. 11.02.2023 r.

[639] Szerzej: B. T. Wieliński, *Wielka Rzesza w Bundestagu*, https://wyborcza.pl/7,75399,22380282,wielka-rzesza-w-bundestagu.html, dostęp z dn. 12.02.2023 r.; M. Kokot, A. Kondzińska, 6 lutego demonstracje antyislamskie w całej Europie. W Warszawie przemaszeruje Ruch Narodowy, https://wyborcza.pl/7,75398,19539216,6-lutego-demonstracje-antyislamskie-w-calej-europie-w-warszawie.html, dostęp z dn. 08.02.2023 r.; M. Wachnicki, *Antyislamski ruch Pegida się radykalizuje. „Merkel prowadzi Europę w stronę wojny domowej”*, https://wyborcza.pl/7,75399,19019182,antyislamski-ruch-pegida-sie-radykalizuje-merkel-prowadzi.html, dostęp z dn. 09.02.2023 r.; B. T. Wieliński, *Politycy rozliczają się z zamieszek w Chemnitz*, https://wyborcza.pl/7,75399,23866882,politycy-rozliczaja-sie-z-zamieszek-w-chemnitz.html, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

[640] J. Vincenz, *Niemcy, sanitariusz Europy*, https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,19151468,niemcy-sanitariusz-europy.html, dostęp z dn. 11.02.2023 r.

się dopiero wtedy, kiedy jest za późno”[641]. Zdaniem autora tejże definicji przywództwa Merkel, „niemiecką własną drogę”, która niegdyś doprowadziła do dominacji tego państwa, współcześnie coraz powszechniej łączy się z nadzieją dla Europy[642].

Na łamach „Rzeczpospolitej” przeważały z kolei artykuły negatywnie odnoszące się do liberalnej polityki A. Merkel, a z drugiej strony wskazywały jednocześnie kluczowy wpływ Niemiec na zarządzanie kryzysem na poziomie unijnym. J. Haszczyński w jednym z artykułów „Rzeczpospolitej” stworzył ranking „najważniejszych graczy politycznych świata”, którzy w 2015 r. mieli największy wpływ na ważne wydarzenia. Jednocześnie jak sam zauważa: „Nie jest to ranking polityków najszlachetniejszych czy najmądrzejszych”, ale tych, którzy w największym stopniu angażowali się w kluczowe wyzwania tamtego okresu. Na pierwszym miejscu uplasował A. Merkel, która jego zdaniem odegrała kluczową rolę w kryzysie migracyjno-uchodźczym[643]. W kolejnym artykule „Rzeczpospolitej”, jeden z autorów podkreślił, iż niemiecki projekt politycznego zjednoczenia Europy nie odniósł sukcesu, a jedną z przyczyn jego porażki była „(…) niezdolność Niemiec do przyjęcia odpowiedzialności za przywództwo na naszym kontynencie”. Autor miał tu oczywiście na myśli nieskuteczne próby zarządzania kryzysem migracyjnym z 2015 r., gdyż jak stwierdził „Po roku 2008 rządy państw członkowskich UE dały kanclerz Merkel *carte blanche* na zarządzanie kolejnymi kryzysami”, ale w czasie kryzysu z 2015 r. nie potrafiła tego w sposób skuteczny wykorzystać[644]. Również inne artykuły tego czasopisma wskazywały na kryzys polityczny i podziały wewnątrz UE, pogłębiające się przez „niekompromisowe” działania Niemiec. W innym artykule, autor analizuje pozycję Merkel po dekadzie kryzysów w kontekście jej kolejnej potencjalnej kadencji. Zdaniem autora nawet w przypadku wyborczego sukcesu Merkel, jej status w niemieckim społeczeństwie został podważony po kryzysie jej przywództwa z 2015 r. Jak stwierdza: „Nie będzie to już kanclerz u szczytu swojej potęgi, tylko patronka schyłkowego układu, od którego odwraca się coraz większa część społeczeństwa”. Sugeruje to, iż jej postawa i działania w czasie kryzysu migracyjno-uchodźczego doprowadziły do osłabienia jej pozycji i utraty ogólnego poparcia dla polityki rządu. To samo potwierdza artykuł zatytułowany *Unia Europejska: Kryzys berliński*, który rozważa tendencje do odchodzenia od mechanizmów

---

641 K. Bachmann, *Wszystkie twarze Angeli Merkel. Przed wizytą kanclerz Niemiec*, https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,21331343,wszystkie-twarze-angeli-merkel-przed-wizyta-kanclerz.html, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

642 *Ibidem*.

643 J. Haszczyński, *Dwunastu głównych graczy 2015 roku*, https://www.rp.pl/polityka/art4046301-dwunastu-glownych-graczy-2015-roku, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

644 K. Rak, *Koniec niemieckiej Europy*, https://www.rp.pl/plus-minus/art3792401-koniec-niemieckiej-europy, dostęp z dn. 09.02.2023 r.

ponadnarodowych na rzecz procedur międzyrządowych i coraz większej niezależności państw. Skutkiem kolejnego kryzysu i działań adaptacyjnych Merkel miała być w myśl tych założeń, jeszcze większa niechęć wobec integracji oraz coraz mniejsza zdolność do poszukiwania rozwiązań kompromisowych na poziomie UE[645]. W innym z analizowanych artykułów „Rzeczpospolitej" powiązanym treścią z kryzysem migracyjno-uchodźczym, A. Merkel została określona mianem „najważniejszego przywódcy UE"[646]. Przywództwo adaptacyjne niemieckiej kanclerz zostało zdefiniowane jako „odruch serca, albo raczej wielkiej naiwności". Z kolei zastosowana przez nią we wrześniu 2015 r. strategia adaptacyjna jako „Plan Berlina", który w opinii autora zakładał, że „(…) jeżeli okazałoby się, iż liczba potrzebujących przewyższy możliwości nawet tak potężnego państwa jak Republika Federalna, pozostałe kraje Unii zapłacą rachunek wystawiony przez Merkel i przejmą nadwyżkę uchodźców"[647]. Taki plan nie zyskał jednak poparcia innych państw.

Podsumowanie

Kryzys w strefie euro oraz kryzys migracyjno-uchodźczy uwidoczniły lukę w zakresie wspólnotowych narzędzi reagowania na sytuacje kryzysowe. Znacząca natomiast okazała się rola państw członkowskich i mechanizmów międzyrządowego zarządzania kryzysem w znaczącym środowisku. Przedstawione przykłady kryzysów obejmują inne obszary polityk, zatem różniły się od siebie w wymiarze gospodarczym, politycznym i społecznym. Inne były także dostępne narzędzia wspólnotowe, które zostały wypracowane w procesie integracji w tych obszarach. Znaczącym środowiskiem adaptacji w przypadku kryzysu w strefie euro była przede wszystkim strefa wspólnej waluty. Z kolei kryzys migracyjno-uchodźczy dotyczył środowiska całej UE, chociaż w różnym stopniu dotknął poszczególne państwa członkowskie. W analizowanym okresie zmieniało się postrzeganie w polskiej przestrzeni politycznej i medialnej, roli Niemiec w zakresie przywódczych działań antykryzysowych.

Kryzysy, które są poddane analizie w ramach identyfikacji wyznaczników działań adaptacyjnych państwa członkowskiego były zróżnicowane pod względem obszarów polityk,

[645] *Unia Europejska: Kryzys berliński*, https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoleczne/art10053521-unia-europejska-kryzys-berlinski, dostęp z dn. 10.02.2023 r.
[646] J. Haszczyński, *Prezenty Merkel dla Erdogana*, https://www.rp.pl/polityka/art4226711-prezenty-merkel-dla-erdogana, dostęp z dn. 10.02.2023 r.
[647] J. Bielecki, *Imigranci podcięli dominację Berlina w Europie*, https://www.rp.pl/komentarze/art11443121-bielecki-imigranci-podcieli-dominacje-berlina-w-europie, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

w ramach których przyjmowano określone rozwiązania instytucjonalno-prawne. W przypadku kryzysu w strefie euro proces politycznej adaptacji odbywał się w pierwszej kolejności w ramach bardziej zintegrowanego obszaru wspólnej waluty, podczas gdy kryzys migracyjno-uchodźczy dotyczył Unii jako całości. Najbardziej istotne były podobieństwa, które pozwoliły na zestawienie i porównanie wskazanych studiów przypadku. Oba kryzysy były definiowane jako sytuacje gwałtownych zmian, które warunkują potrzebę pilnej reakcji i wdrożenia mechanizmów doraźnych. W momencie wystąpienia tych zmian, na poziomie UE nie istniały adekwatne do nich narzędzia reagowania. W kryzysie strefy euro Niemcy odegrały rolę lidera, która była zgodna zarówno z rolą deklarowaną przez władze federalne, jak i rolą narzucaną przez środowisko. Mimo, iż państwa zadłużone strefy euro niechętnie dostosowywały swoje systemy do warunków stawianych przez Berlin, ostatecznie w celu ratowania gospodarek przyjmowały uległą postawę, co utrwaliło przywódcze podejście adaptacyjne Niemiec. Jego skuteczność dała pretekst do utrzymywania tej silnej pozycji również w przyszłości. Niemcy zadeklarowały tym samym, że staną się „kotwicą stabilności w Europie". W kryzysie migracyjno-uchodźczym rząd Niemiec chcąc przyjąć odpowiedzialność, jaka wynikała z deklaracji odgrywania wiodącej roli uruchomiły działania adaptacyjne w oparciu o doświadczenie zastosowanych uprzednio modeli, które jednak okazały się nieskuteczne w tak newralgicznym obszarze polityki i mniej zintegrowanym środowisku UE. Działania nie zyskały akceptacji ze strony wielu państw członkowskich, których połączony potencjał sprzeciwu wyrażający się we wspólnych oświadczeniach utrudnił wypracowanie rozwiązania w oparciu o postulaty niemieckie. Tym samym wizerunek Niemiec jako lidera opierającego swoje przywództwo na konsensusie i kooperacji (zgodnie z koncepcją *leader-followers*) został podważony.

Aby zweryfikować hipotezy badawcze związane z wyjaśnieniem i porównaniem determinantów modelu adaptacji politycznej Niemiec do zmian zachodzących w UE w okresach dwóch kryzysów oraz wynikającej z tego procesu – roli międzynarodowej, przed podjęciem zasadniczej analizy działań adaptacyjnych Niemiec, zdefiniowano wyznaczniki polityki europejskiej jako zachowania adaptacyjnego oraz zdolności adaptacyjne państwa wynikające z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Po zjednoczeniu kluczowymi wyznacznikami polityki europejskiej państwa niemieckiego była europeizacja polityki zjednoczeniowej; wzmacnianie ponadnarodowości w duchu koncepcji federalistycznej; polityka pojednania przez integrację i dostosowanie państwowej koncepcji bezpieczeństwa do modelu siły cywilnej. Wraz z postępem integracji europejskiej, do głównych wyznaczników polityki europejskiej Niemiec zaliczono: europeizację interesu narodowego, czyli definiowanie

go w szerszych ramach interesu europejskiego; kształtowanie środowiska regionalnego zgodnie z założeniami międzynarodowych ról państwa: elementu sterującego w podsystemie regionalnym znaczącego środowiska i przywódcy/lidera regionalnego; podejście kooperatywne do oddziaływania w systemie regionalnym, oparte na sojuszach i trwałych koalicjach; silne powiązanie integracji europejskiej z niemieckim systemem wartości zgodnym z wartościami unijnymi. Model zachowania adaptacyjnego warunkowany prowadzoną polityką europejską od 2009 r. był uzależniony przede wszystkim od zmian zewnętrznych w znaczącym środowisku.

Działania Niemiec w kryzysie strefy euro odpowiadały głównym zasadom niemieckiego systemu gospodarczo-politycznego: 1) przestrzeganiu społecznej gospodarki rynkowej, determinowanej kulturą stabilności fiskalnej; 2) politycznej i gospodarczej integracji państwa z UE. Wyznacznikami działań adaptacyjnych w kryzysie strefy euro były: niemieckie interesy narodowe (gospodarczo-finansowe powiązania z rynkami innych państw); solidarnościowa pomoc krajom zadłużonym oparta o ogólny interes utrzymania stabilności UGW; oczekiwania środowiska zewnętrznego wynikające zarówno z potencjału Niemiec, jak i braku odpowiednich mechanizmów wspólnotowych; podejście oparte na rozwiązaniach międzyrządowych; zaangażowanie polityczne niemieckiego rządu i stanowisko wobec przyjęcia większej odpowiedzialności za wdrożenie adekwatnych rozwiązań w sytuacji kryzysowej; kooperacyjne podejście do roli przywódczej. Po analizie antykryzysowych działań Niemiec w okresie 2009 – 2013, do kluczowych wyznaczników niemieckiego podejścia adaptacyjnego na etapie reakcji zaliczono: 1) uzależnienie udzielenia wsparcia stabilizacyjnego państwom zadłużonym od rzetelnego wdrażania przez nie wewnętrznych reform fiskalnych; 2) priorytetowe traktowanie kwestii wypracowania nowej strategii stabilizacji UGW jako obszaru zintensyfikowanych powiązań finansowo-gospodarczych. Etap stabilizacji wyznaczony był przez aktywne zaangażowanie rządu federalnego Niemiec przy kooperacji z innymi państwami członkowskimi na rzecz opracowania nowej strategii stabilizacji UGW.

Polityka antykryzysowa Niemiec w strefie euro, która wyznaczała ramy podejścia adaptacyjnego była kontynuacją ich polityki oddziaływania na kształt UGW. Opierała się na: kulturze stabilności; warunkach stawianych „ratowanym" państwom w zakresie uporządkowania ich sytuacji finansowej poprzez wdrożenie polityki oszczędnościowej i dyscypliny budżetowej; działaniach na rzecz reformowania UGW i wypracowania nowych mechanizmów stabilizacyjnych. Adaptacja polityczna Niemiec miała kluczowe znaczenie dla zdefiniowania sposobu na rozwiązanie kryzysu. Tym sposobem były próby transferowania krajowych rozwiązań opartych na kulturze stabilności i określanych nią zasad na poziom europejski. W proces zarządzania kryzysem w strefie euro zaangażowanych było wiele

podmiotów, ale obserwowalne było znaczące wzmocnienie zarówno rządów nad instytucjami wspólnotowymi, jak i pozycji niektórych rządów nad innymi.

Po analizie antykryzysowych działań Niemiec od 2015 r. do głównych wyznaczników adaptacji politycznej w kryzysie migracyjno-uchodźczym zaliczono: 1) podejście reaktywne oparte na polityce otwartości i polityce permisywnej; 2) postulowanie ogólnoeuropejskiego rozwiązania opartego na stałych kwotach relokacji. Ograniczanie otwartości w późniejszych fazach charakteryzowało się rozwiązaniami ograniczającymi azyl, ale bez ustalenia górnego limitu wniosków. W podejściu adaptacyjnym Niemiec widoczne były rozbieżności pomiędzy decyzją o zainicjowaniu polityki otwartych drzwi a kolejnymi działaniami zaostrzającymi przepisy azylowe w Niemczech. Na etapie stabilizacji głównymi wyznacznikami modelu adaptacyjnego były: 1) wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych UE; 2) przeciwdziałanie nielegalnej imigracji; 3) uproszczenie procedur powrotowych; 4) wynegocjowanie i wdrażanie umowy z Turcją i budowanie partnerstwa na szczeblu UE z krajami pochodzenia i tranzytu.

Zdolności adaptacyjne Niemiec w kryzysie w strefie euro wynikały z uwarunkowań środowiska wewnętrznego, tj. przede wszystkim: potencjału gospodarczego i demograficznego (Niemcy odnotowały od 2009 r. znacznie lepsze wskaźniki gospodarcze od innych państw strefy euro); silnej pozycji A. Merkel oraz uwarunkowań środowiska zewnętrznego: utrzymanie jednej z najwyższych pozycji w światowym eksporcie i najwyższej pozycji w europejskim eksporcie; partycypacja w najważniejszych międzynarodowych organizacjach o charakterze ekonomicznym: G7/G8, G20, MFW, WTO, OECD, Banku Światowym; największy udział w EBC; najwyższe wpłaty do budżetu UE; identyfikowania zdolności adaptacyjnych tego państwa przez podmioty środowiska zewnętrznego.

Zdolności adaptacyjne Niemiec w kryzysie migracyjno-uchodźczym również wynikały z uwarunkowań środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Do wewnętrznych czynników wpływających na wzmocnienie zdolności adaptacyjnych należał tak jak w przypadku poprzedniego kryzysu, potencjał gospodarczy, ale także dotychczasowe doświadczenia polityki imigracyjnej kraju i skuteczności polityki integracyjnej; zobowiązania wynikające z deklaracji roli „kotwicy stabilności w Europie" w przyszłości; stopniowa liberalizacja polityki uchodźczej w Niemczech w latach poprzedzających kryzys; przywództwo adaptacyjne rządu federalnego oparte na założeniach przywództwa moralnego i podstawowych europejskich wartościach (ochrona życia i praw człowieka). Do wewnętrznych czynników ograniczających skuteczność adaptacji należały przede wszystkim: wzrost negatywnych nastrojów w niemieckim społeczeństwie determinowanych antyimigracyjnymi postawami (demonstracje, akty przemocy); problemy integracji imigrantów oraz nagłaśnianie ich przez media; wzrost poparcia

dla partii prawicowo-populistycznych, antyimigracyjnych i eurosceptycznych; niewydolność systemu administracyjnego w zakresie rejestrowania i rozpatrywania wniosków azylowych; polaryzacja stanowisk wobec prowadzonej przez A. Merkel polityki azylowej. Na wzmocnienie zdolności adaptacyjnych Niemiec miały wpływ także uwarunkowania środowiska zewnętrznego. Niemcy ze względu na swój potencjał demograficzny i ekonomiczny oraz ich zaangażowanie w najważniejszych międzynarodowych strukturach współpracy postrzegane były na arenie międzynarodowej jako lider UE. Doświadczenie niemieckiego przywództwa z okresu kryzysu w strefie euro dało silny impuls dla utrzymania przyjętej wówczas polityki wiodącej roli. Niemniej, istotnym czynnikiem utrudniającym adaptację do tej roli były sprzeczne stanowiska państw członkowskich wobec kwestii sposobów rozwiązania kryzysu, które przejawiały się również w sprzeciwie wobec niemieckich propozycji.

Badania opierały się na trzech głównych założeniach. Zgodnie z pierwszą zasadniczą hipotezą znaczenie i pozycja Niemiec w UE w okresach poszczególnych kryzysów związane były z procesem dostosowania politycznego do pełnienia przez to państwo roli lidera w rozwiązywaniu kryzysów, utrzymywaniu równowagi i stabilizowaniu sytuacji wewnątrz UE. Na podstawie przeprowadzonej analizy instytucjonalno-prawnej oraz analizy porównawczej starano się wykazać, iż w okresach wspomnianych kryzysów znaczenie i pozycja Niemiec jako państwa wiodącego znacznie wzrosła ze względu na zdolności adaptacyjne Niemiec oraz inicjatywy, które w ramach deliberacji na forum Rady Europejskiej zyskiwały rangę ogólnoeuropejskich sposobów rozwiązania kryzysu. Przywództwo Niemiec nie było jednak tak samo postrzegane w przypadku obu kryzysów, a różnice wynikały z definiowania roli Niemiec przez innych uczestników systemu (*followers*).

Druga hipoteza wskazywała, iż modele adaptacji politycznej Niemiec i ich skuteczność różniły się w zależności od danego kryzysu, co przekładało się na postrzeganie roli Niemiec w znaczącym środowisku. W przypadku obu kryzysów Niemcy zastosowały inne modele adaptacji politycznej, a model zastosowany w kryzysie migracyjno-uchodźczym wynikał z politycznych doświadczeń przywództwa z okresu kryzysu w strefie euro. Pod względem kryterium roli w przypadku kryzysu z 2009 r. Niemcy zastosowały początkowo model adaptacji aktywnej, która wyrażała się wstępnym sprzeciwem wobec natychmiastowej pomocy zadłużonej Grecji na rzecz ustabilizowania sytuacji finansów przy wykorzystaniu narzędzi indywidualnych w pierwszej kolejności. Strategiczna analiza interesów gospodarczych i politycznych w perspektywie zachwiania równowagi unii walutowej doprowadziła do zredefiniowania podejścia i kontynuowania polityki antykryzysowej w oparciu o model adaptacji kreatywnej, który w największym stopniu zdeterminował podejście Niemiec w czasie

kryzysu, czasami przechodząc do modelu nieprzejednanego wobec postulatów Grecji o złagodzenie warunków przyznania pomocy. Wdrożenie takiej strategii było skuteczne, ponieważ państwa zadłużone ze względu na małe zdolności adaptacyjne przyjęły model adaptacji uległej i tym samym ugruntowały silną pozycję Niemiec. Ze względu na kryterium przedmiotowe związane ze specyfiką zmian wewnętrznych i zewnętrznych, Niemcy realizowały początkowo model stabilny, który okazał się nieadekwatny w kontekście znaczących zmian w środowisku strefy euro. W związku z ryzykiem utraty stabilności UGW i zagrożeniem niemieckich interesów gospodarczych, A. Merkel przyjęła model polityki rozważnej odpowiadający dużym zmianom w znaczącym środowisku zewnętrznym i wyraziła zgodę na wsparcie z mechanizmów stabilizacyjnych. Ze względu na kryterium podmiotowe, Niemcy stosowały model adaptacji aktywnej wobec państw zadłużonych i kreatywny wobec innych państw członkowskich, EBC, MFW czy instytucji UE.

Doświadczenie kryzysu w strefie euro dało impuls dla bardziej zdecydowanych i pilnych działań. A. Merkel zastosowała tym samym w okresie kryzysu migracyjno-uchodźczego model adaptacji aktywnej (nieprzejednany wobec procedur dublińskich) i starała się go w oparciu o zadeklarowaną rolę przywódcy utrzymać. Inne państwa nie przyjęły jednak polityki uległej wobec działań adaptacyjnych Niemiec, przez co podważyły ich przywództwo i osłabiły skuteczność adaptacji. Francja podobnie jak w kryzysie z 2009 r. przyjęła model adaptacji kreatywnej. Mimo często sprzecznych stanowisk i definiowania własnego sposobu rozwiązania kryzysu, obserwowalne było częściowe rezygnowanie francuskich decydentów z postulatów na rzecz wypracowania wspólnego stanowiska. Z kolei niektóre państwa przyjęły postawę izolacji wobec problemu wyrażającą się w modelu nieprzejednanym wobec nacisków środowiska wewnętrznego. Mimo iż małe państwa mają ograniczoną możliwość stosowania takiego modelu w sytuacji dużej zmienności środowiska zewnętrznego, połączony potencjał (np. w ramach wspólnych oświadczeń Grupy Wyszehradzkiej) blokował podjęcie spójnego rozwiązania.

W odniesieniu do kryterium przedmiotowego, wykorzystując doświadczenie przywództwa w kryzysie strefy euro, Niemcy od razu zastosowały model polityki rozważnej przyjmując odpowiedzialność za zmiany w znaczącym środowisku zewnętrznym. Rosnąca dynamika zmian wewnętrznych po ogłoszeniu *Willkommenspolitik* zmusiła rząd federalny do zmiany modelu na bardziej gwałtowny i wdrożenia adekwatnych narzędzi w ramach polityki azylowej kraju. Stanowcze podejście niemieckiej kanclerz przejawiające się po pierwsze w tymczasowym zawieszeniu ogólnoeuropejskich regulacji Dublin III, a następnie w utrzymaniu postulatów solidarnościowego podziału zobowiązań, stosowała wobec

pozostałych państw członkowskich politykę adaptacji aktywnej. Działania Merkel w reakcji na kryzys migracyjno-uchodźczy doprowadziły do znaczących zmian wewnętrznych, które w konsekwencji doprowadziły z jednej strony do niewydolności systemu administracyjnego, a z drugiej do obniżenia społecznego poparcia dla CDU i wzrostu poparcia partii antyimigracyjnych.

Analiza miała na celu wykazać, iż adaptacja polityczna do roli lidera była skuteczna w przypadku kryzysu w strefie euro, natomiast nie była skuteczna w przypadku kryzysu migracyjnego. Badania wskazują, iż najważniejszy jest moment reakcji na kryzys. Wówczas najczęściej przyjmuje się zły model adaptacji. Dostosowanie odpowiedniego jest wynikiem późniejszej obserwacji dynamiki zmian. W dużym stopniu skuteczność adaptacji była uzależniona od pozostałych uczestników znaczącego środowiska. Jeżeli w przypadku zastosowania przez Niemcy adaptacji aktywnej, inne państwa przyjęły model adaptacji uległej, wówczas wzrastał poziom efektywności działań niemieckiego rządu. Natomiast jeśli Niemcy napotkały opór ze strony mniejszych państw – pozostałych elementów podsystemu, które zastosowały model adaptacji nieprzejednanej, wówczas możliwości odgrywania przez Niemcy roli elementu sterującego poprzez wdrażanie adaptacji aktywnej okazał się nieskuteczny.

Trzecia z przyjętych, głównych hipotez odnosiła się do zagadnienia adaptacji do roli lidera *ekstremis* jaką Niemcy deklarowały i odgrywały w czasie kryzysów. Wykazano kilka prawidłowości w tym zakresie. Nastąpił wzrost znaczenia państw członkowskich nad instytucjami wspólnotowymi w sytuacjach kryzysowych i wzrost znaczenia niektórych państw członkowskich nad innymi. Niemcy odgrywały w czasach kryzysów syntetyczną rolę lidera *ekstremis* regionu, jednak percepcja tego przywództwa przez innych uczestników systemu UE uległa zmianie. Wywnioskowano, iż 1) Niemcy nie mają narzędzi politycznych do samodzielnego przewodzenia, a podstawą ich roli jest zarządzanie i koordynacja, a nie dominacja i hegemonia; 2) Niemcy mogą być postrzegane jako polityczny homeostat systemu UE utrzymujący jego wewnętrzną równowagę, czyli element sterujący w podsystemie regionalnym, o ile działania państwa wpisują się w koncepcję przywództwa kooperatywnego. Powyższe wnioski weryfikują trzy kolejne hipotezy pomocnicze odnoszące się do roli Niemiec.

Takie role zostały zadeklarowane przez kolejne rządy A. Merkel w umowach koalicyjnych, co pozwoliło na wypracowanie następujących wniosków: 1) Niemcy, świadome własnego potencjału gospodarczego chcą ponosić większą odpowiedzialność za region; 2) rząd federalny chce odgrywać kluczową rolę w promowaniu demokracji, rządów prawa i innych wartości europejskich; 3) Niemcy dążą do kooperacji, integracji oraz multilateralnej współpracy międzynarodowej, a nie dominacji i hegemonii; 4) Niemcy dążą do odgrywania

roli mocarstwa gospodarczego przez maksymalizację eksportu; 5) Niemcy zadeklarowały odegranie pionierskiej roli w unikaniu przyszłych kryzysów na szczeblu europejskim i międzynarodowym; 6) podstawą legitymizacji roli Niemiec są trwałe partnerstwa i koalicje w ramach UE oraz wspieranie małych i średnich państw członkowskich. Przywództwo kooperatywne, które opiera się na powyższych deklaracjach było skuteczne w zarządzaniu kryzysem w strefie euro, ale nie sprostało uwarunkowaniom znaczącego środowiska w kryzysie migracyjno-uchodźczym. Stopień skuteczności przywództwa opartego na deliberacji i konsensusie jest zatem uzależniony z jednej strony od specyfiki i newralgiczności poszczególnych obszarów polityk, a z drugiej od ochrony interesów narodowych oraz woli politycznej państw.

Warto wskazać na wnioski poboczne, które zostały wypracowane w trakcie procesu badawczego. Jedna z konkluzji odnosi się do jednego z założeń nowego intergovernmentalizmu, zgodnie z którym Rada Europejska ma spełniać funkcje politycznej sterowni (w tym przypadku dla Niemiec jako elementu sterującego w znaczącym środowisku). Jednak należy zaznaczyć, iż rola i zaangażowanie Rady Europejskiej różniły się w poszczególnych kryzysach. Jak wykazała analiza, debata w czasie kryzysu migracyjno-uchodźczego została upolityczniona na poziomie tej instytucji. Szefowie państw i rządów (szczególnie A. Merkel i F. Hollande) bezpośrednio zaangażowali się w wypracowanie gotowych rozwiązań. Ciężko było wypracować porozumienie przez brak synchronizacji działań Rady Europejskiej i Rady UE. Często Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych musiała wstrzymywać podjęcie decyzji ze względu na ustalenia, które musiały zostać przyjęte na szczytach, a co do których konsensus ciężko było wypracować. Z kolei w czasie kryzysu w strefie euro, rola Rady Europejskiej była bardziej proceduralna i mniej upolityczniona, a raczej przyspieszała pracę techniczną Eurogrupy i Ecofin, które w większym stopniu uczestniczyły w całym procesie wypracowywania rozwiązań w strefie euro. Wówczas rola Rady Europejskiej odnosiła się do prezentowania ogólnych wytycznych, ustalania terminów, oceny postępów.

Przedstawiona dychotomiczna perspektywa Polski na poziomie politycznego i medialnego postrzegania działań adaptacyjnych i roli Niemiec wykazała kolejne różnice w analizowanych studiach przypadków. Porównanie polskich przekazów medialnych i debat politycznych dotyczących badanych kryzysów i roli państw członkowskich w zakresie zarządzania nimi pozwoliło na zbudowanie stanowiska „obserwatora" (aktywnego) popierającego lub kontestującego działania adaptacyjne Niemiec i uwzględnienia „roli narzucanej" państwu niemieckiemu ze strony innego państwa jako uczestnika środowiska UE.

Co należy podkreślić, zarówno w podejściu polskiego rządu, jak i przekazach medialnych polskich ośrodków funkcjonował niejednorodny obraz działań adaptacyjnych Niemiec, który w dużym stopniu uzależniony był od priorytetów poszczególnych rządów oraz profilu ideowo-programowego ośrodków medialnych. Z jednej strony Niemcy postrzegane były jako lider napędzający proces integracji, którego potencjał, może być wykorzystany do przezwyciężenia kryzysów. W innym ujęciu, przywództwo Niemiec było definiowane w kategorii hegemonii państwa, które realizuje swoje interesy narodowe kosztem dobra wspólnego i uzależnieniu innych krajów od jego politycznej woli. W przypadku kryzysu migracyjno-uchodźczego bardziej eksponowany w debacie politycznej był ten drugi ze względu na newralgiczny charakter zjawiska oraz mocniej akcentowane interesy narodowe związane z ogólnym pojęciem bezpieczeństwa państwa i obywateli.

Analiza pozycji państwa na płaszczyźnie instytucjonalnej i konstytucyjnej wykazała, iż państwa członkowskie nadal odgrywają kluczową rolę w systemie politycznym UE. Postanowienia traktatowe stanowią o równości państw członkowskich wobec traktatów, jednak rozwiązania instytucjonalne w ramach procedur decyzyjnych przyznają większe znaczenie państwom o największym potencjale demograficznym i terytorialnym. Ponadto, zaobserwowano wzrost znaczenia Niemiec w sytuacjach kryzysowych, co odpowiadało deklaracjom ponoszenia większej odpowiedzialności za losy Unii oraz oczekiwaniom znaczącego środowiska. Niemcy odegrały w czasie kryzysu w strefie euro rolę rzeczywistą – lidera regionu, co odpowiadało zarówno roli narzucanej, jak i deklarowanej przez rządy federalne. Rola lidera, a w terminologii adaptacyjnej, rola homeostatu znaczącego środowiska była rolą syntetyczną wynikającą z przystosowania politycznego do sytuacji kryzysowej. Tejże roli podporządkowane były głównie następujące role cząstkowe: rola promotora przemian; mediatora; rola elementu sterującego. Rząd Niemiec zgodnie z deklaracją chciał utrzymać rolę lidera UE również w aspekcie zarządzania kryzysem z 2015 r., jednak brak ogólnego konsensusu i spójności działań państw członkowskich oraz niechęć niektórych rządów do solidarnościowego podziału odpowiedzialności utrudniło polityczną adaptację oraz pogłębiło kryzys polityczny w ramach UE, co oznacza porażkę przywództwa kooperatywnego.

Praca wpisuje się we wskazaną we wstępie lukę w zakresie rozpatrywania pozycji i roli Niemiec w UE w ramach rezultatu procesów adaptacji politycznej. Na oryginalne ujęcie przedmiotowej pracy wpłynęło powiązanie podejścia opartego na nowym intergovernmentalizmie z teorią ról międzynarodowych państwa oraz teorią adaptacji politycznej. Zastosowane tym samym ramy teoretyczne pozwoliły wskazać na międzyrządowy zwrot w polityce europejskiej, który wzmocnił rolę państw i Rady Europejskiej. Wyniki

zaprezentowane w dysertacji mogą stanowić punkt wyjścia dla pogłębiania i rozszerzania problematyki o nowe studia przypadków, takie jak: kryzys wywołany wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE, aneksja Krymu, kryzys związany z wyborem D. Trumpa na prezydenta USA, kryzys wywołany pandemią Covid-19, kryzys energetyczny. W przekonaniu autorki, istnieje potencjał dla kontynuowania badań nad adaptacją polityczną Niemiec w kolejnych kryzysach, na które narażona została Unia Europejska.

Bibliografia

I. Akty prawne i publikacje instytucji;

Asylgesetz (AsylG), Ausfertigungsdatum: 26.06.1992.

Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015, https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/AsylverfahrensbeschleunigungsG/bgbl.pdf;jsessionid=F3E324F9CCCB2D41946502E6996B7B70.internet952?__blob=publicationFile&v=1, dostęp z dn. 09.12.2022 r.

Aufbruch und Emeuerung, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozildemokratischen Partei Deutschlands und Buendnis 90/ Die Gruenen, Bonn 1998.

AufenthG, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Ausfertigungsdatum: 30.07.2004.

Auswärtiges Amt, Foreign Minister Maas on the Cabinet Decision Concerning the National Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union, 2020 https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-programme-ger-man-eu-presidency/2356954, dostęp z dn. 20.03.21 r.

Beschluss des 66. Ord. Bundesparteitages der FDP, Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten, Berlin 16. Mai 2015.

Beschlussbuch zum CSU-Parteitag 2014, 79. Parteitag der Christlich-Sozialen Union 12 – 13 Dezember 2014, NürnbergMesse, https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/politik/beschluesse/Beschlussbuch_PT2014_komplett.pdf, dostęp z dn. 18.12.2022 r.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2015, 14 XII 2016.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, 16.10.2019, COM(2019) 481 final.

Conclusions of the Presidency - Edinburgh, December 12, 1992, https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf Annex 5, dostęp z dn. 05.05.2021.

Dane Banku Światowego, GDP growth (annual %) – Germany, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=DE, dostęp z dn. 24.05.2021 r.

Dane Banku Światowego, Unemployment, total (% of total labor force) (national estimate) – Germany, https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=DE, dostęp z dn. 24.05.2021 r.

Das Regierungsprogramm 2013-2017, Das Wir entscheidet, SPD Bürger-Dialog, Berlin 2013.

Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2008/27) z dnia 12 grudnia 2008 r. określająca środki niezbędne do uzupełnienia całkowitej wartości kapitałowej EBC oraz do dostosowania poziomu wierzytelności krajowych banków centralnych równoważnych przekazanym rezerwom walutowym, Dz. U. UE (2009/57/WE).

Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2013/18) z dnia 21 czerwca 2013 r. określającą warunki przekazywania udziałów kapitałowych w Europejskim Banku Centralnym pomiędzy krajowymi bankami centralnymi oraz korekty opłaconego kapitału, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.pl.html, dostęp z dn. 13.06.2022r.

Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 91/1.

Decyzja Rady UE z dnia 8 czerwca 2010 r. skierowana do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanemu za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu, (2010/320/UE).

Decyzja wykonawcza Rady UE (2016/544), Dz.U.UE.L.2016.91.27, https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/decyzja-wykonawcza-2016-544-zatwierdzajaca-program-dostosowan-68629488, dostęp z dn. 20.04.2022 r.

Deklaracja nr 18 [w:] Deklaracje dołączone do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, Dz. U. UE C 326/339.

Deklaracja nr 24 [w:] Deklaracje dołączone do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, Dz. U. UE C 326/339.

Deutschland Stabilitätsanker für Europa, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutschland-stabilitaetsanker-fuer-europa-467810, dostęp z dn. 20.05.2021 r.

Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, ss. 156-167, https://s3.documentcloud.org/documents/842702/koalitionsvertrag-cdu-csu-spd-2013-finale-version.pdf, dostęp z dn. 20.04.2022 r.

Dz.U.2004.90.864/30 - Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony.

EASO, EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the EU+ 2018: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/ar-es-2018-english.pdf, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018, https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, dostęp z dn. 04.05.2022 r.

Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Der Koalitionsvertrag 16. Oktober 2002, https://www.nachhaltigkeit.info/media/1248173898php7wc9Pc.pdf, dostęp z dn. 19.02.2022.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law Brussels 11 March 2014, COM/2014/158 final.

European Commission, Evaluation of the EU Decentralised Agencies in 2009: Evaluation Commissioned to a Consortium, Ramboll/Eureval/Matrix–ABAC Contract, (30-CE), 0230814', Bruksela 2009.

European Commission, Press release, 2.03.2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_348, dostęp z dn. 14.10.2021 r.

European Council, Speech address by President Donald Tusk at Die Europa-Rede, Berlin, 10.11.2015, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/10/tusk-speech-europa-rede/, dostęp z dn. 27.04.2020 r.

European Council, Statement of the EU Heads of State or Government, 07.03.2016, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/, dostęp z dn. 12.11.2022 r.

European Migration Network, Country Factsheet: Germany 2016, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikbericht en/emn-2016-laenderdatenblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=6, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

Eurostat yearbook 2012, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5760673/CH_01_2012-EN.PDF.pdf/e0fa80e9-efa5-42ed-b41a-795e194dca04, dostęp z dn. 10.05.2022 r.

Eurostat, Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex, http://appssoeurostat.ec.europa.eu, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

Federal Foreign Office, The refugee and migration situation, https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/-/275636, dostęp z dn. 19.10.2022 r.

Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, Facts about German foreign trade, Berlin 2019, https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/facts-about-german-foreign-trade.pdf?__blob=publicationFile&v=10, dostęp z dn. 08.11.22 r.

Federal Office for Migration and Refugees, StarthilfePlus. Supplementary Reintegration Support in the Country of Origin, https://www.bamf.de/EN/Themen/Rueckkehr/StarthilfePlus/starthilfeplus-node.html, dostęp z dn. 03.01.2023 r.

Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, http://www.bamf.de/cln_092/nn_442016/DE/DasBAMF/Statistik/statistik-node.html?__nnn=true, dostęp z dn. 13.04.2021 r.

Financial assistance to Greece 2010-2018, https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/financial-assistance-to-greece-2010-2018/, dostęp z dn. 20.05.2021 r.

François Hollande et Angela Merkel plaident pour une répartition européenne des réfugiés et prennent la défense du traité de Schengen, https://www.scribd.com/document/278342675/Lettre-sur-l-accueil-des-refugies, dostęp z dn. 17.11.2021.

G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, G7 Ise-Shima Summit, 26-27 May 2016.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10070000.pdf, dostęp z dn. 20.05.2022 r.

In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants, Report of the Secretary-General, A/70/59, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59&=E%20, dostęp z dn. 14.07.2022 r.

Informacja Ministra Spraw Zagranicznych ma temat polityki zagranicznej RP w 2011 roku, s. 8, http://www.msz.gov.pl/resource/6fd9a0c0-79ef-4eac-82ef-5fbc4202948e:JCR, dostęp z dn. 24.06.2022 r.

IOM Missing Migrants: https://missingmigrants.iom.int, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE, 2016/C 202/02, art. 19.

Koalitionsausschuss, 6 September 2015, http://docs.dpaq.de/9602-2015-09-06_ergebnis_koa_neu_.pdf, dostęp z dn. 20.11.2022 r.

Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Bonn 20 October 1998, ss. 38-45, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf, dostęp z dn. 20.05.2021 r.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Legislaturperiode, Berlin, 14 XII 2013.

Komisja Europejska, Postęp w realizacji unijnego programu w zakresie migracji, Komunikat prasowy, 27 maja 2015, Bruksela, Załącznik 1-3.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Program w Zakresie Migracji, Bruksela, dnia 13.5.2015 r. COM(2015) 240 final.

Konkluzje Rady Europejskiej, EUCO 7/10, Bruksela, 26 marca 2010 r., https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf, dostęp z dn. 20.04.2022 r.

Konwencja dotycząca Statusu Uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z dnia 20 grudnia 1991 r.).

Konwencja dotycząca statusu Uchodźców, Genewa 1951, Dz. U. z dnia 20 grudnia 1991 r.

Kryteria konwergencji – warunkiem wejścia do strefy euro, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/, dostęp z dn. 13.12.2022 r.

Lettre commune du Président de la République, Nicolas Sarkozy et de la Chancelière de la République Fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, adressée au Président du Conseil Européen, Herman Van Rompuy, 7 December 2011.

Migration Policy Institute, Asylum Applications in the EU/EFTA by Country, 2008 – 2015, http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-applications-euefta-country-2008-2015, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016, Warszawa 2012.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021, Warszawa 2017.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Informacja o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019, 14.03.2019, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-

zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2019-roku, dostęp z dn. 22.01.2021.

Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, https://-www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf, dostęp z dn. 12.09.2021.

Oświadczenie szczytu państw strefy euro, https://www.consilium.europa.eu/media/20343/20150712-eurosummit-statement-greece_pl.pdf, dostęp z dn. 18.04.2022 r.

Parlament Europejski, Pytanie poselskie, nr E-000858/2019, *Nierówne traktowanie państw tzw. starej i nowej Unii przy rozpatrywaniu spraw dotyczących przyznawania pomocy publicznej*, 2019.

Pavy E., *Międzyrządowe procedury decyzyjne*, Oficjalna strona Parlamentu Europejskiego, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/9/miedzyrzadowe-procedury-decyzyjne, dostęp z dn. 20.07.2021.

Program prezydencji niemieckiej, Europa – razem do sukcesu, 1 stycznia - 30 czerwca 2007, https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/priorytety/priorytety_niemcy_2007_1.pdf, dostęp z dn. 13.08.2021.

Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Gemeinsam. Europa wieder stark machen, 1. Juli bis 31. Dezember 2020, https://www.eu2020.de/blob/2360246/d0e7b758973f0b1f56e74730bfdaf99d/pdf-programm-de-data.pdf, dostęp z dn. 13.08.2021.

Rada Europejska, Conclusion 27/28 June 2013: 13(e). EUCO 104/2/13, 28.06.2013, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf, dostęp z dn. 15.07.2021.

Rada Europejska, Conclusions 19/20 December 2013 EUCO 217/13, 20.12.2013, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, dostęp z dn. 15.07.2021.

Rada Europejska, EU-Turkey statement, 18 March 2016. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/, dostęp z dn. 20.11.2022 r.

Rada Europejska, Euro Area Summit statement, 29.06.2012, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/en/pdf, dostęp z dn. 14.06.2021.

Rada Europejska, Grecja: III program dostosowań gospodarczych, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/, dostęp z dn. 17.04.2022 r.

Rada Europejska, Konkluzje z 28.06.2018, EUCO 9/18.

Rada Europejska, Statement by the Euro Area Heads of State and Government. Brussels: Strengthening the stabilization tools, 9.12.2011, [w:] Conclusions of the European Council and statements by Heads of State or Government, ss. 67-68, https://www.consilium.europa.eu/media/21347/qcao11001enc.pdf, dostęp z dn. 13.06.2021.

Rada Europejska, Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area and the EU institutions. Brussels: Stabilization tools, 21.07.2011, [w:] Conclusions of the European Council and statements by Heads of State or Government, ss. 54-56, https://www.consilium.europa.eu/media/21347/qcao11001enc.pdf, dostęp z dn. 13.06.2021.

Rada Unii Europejskiej, *Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ipcr-response-to-crises/, dostęp z dn. 10.03.2022 r.

Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie środków na rzecz radzenia sobie z kryzysem uchodźczym i migracyjnym, 13880/15, Bruksela, 9 listopada 2015; Protokół z posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 9 listopada 2015 r., Załącznik: Oświadczenie Węgier, Oświadczenie Polski, Oświadczenie Słowacji, 13896/15, ss. 4-5.

Review 2014, Krise, Ordnung, Europa, https://www.auswaertiges-amt.de/blob/269656/d26e1e50cd5acb847b4b9eb4a757e438/review2014-abschlussbericht-data.pdf, dostęp z dn. 18.10.2021.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. U. UE L 180/31.

Rozporządzenie Rady Komisji Europejskiej nr 2725/2000, 2000; Rozporządzenie Rady Komisji Europejskiej nr 2003/9/WE, 2003; Dyrektywa Komisji Europejskiej nr 2004/83/WE, 2004; Dyrektywa Rady Komisji Europejskiej nr 2005/85/WE, 2005.

Scheinert C., *Historia unii gospodarczej i walutowej*, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/79/historia-unii-gospodarczej-i-walutowej, dostęp z dn. 20.10.2022 r.

Schulz: Europe is not a community of austerity but of solidarity, https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20120223STO39237/schulz-europe-is-not-a-community-of-austerity-but-of-solidarity, dostęp z dn. 12.06.2021 r.

Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area, Brussels, 25 March 2010, https://memorandabilia.files.wordpress.com/2016/05/20100325-statement-of-the-heads-of-state-or-government-of-the-euro-area-en.pdf, dostęp z dn. 20.12.2021 r.

Successful application in Organstreit proceedings regarding the Federal Government's duty to inform Parliament on the third aid package for Greece, Press release, nr 43/2021, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-043.html, dostęp z dn. 19.05.2022 r.

The Federal Government, G7 Summit in Japan. Strengthening the economy and eliminating the causes of refugee movements, https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/archive/strengthening-the-economy-and-eliminating-the-causes-of-refugee-movements-604694, dostęp z dn. 05.01.2023 r.

The Press and Information Office of the Federal Government of Germany, Renewing Europe's promises of security and prosperity, Franco-German declaration, Meseberg 19 June 2018.

Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes La République française et la République fédérale d'Allemagne.

Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17.06.1991 r.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/2.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., https://www.consilium.europa.eu/media/20390/st00tscg26-pl-12.pdf, dostęp z dn. 20.03.2022 r.

Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, Dz. U. RP, poz. 370.

Układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach sporządzony w Schengen dnia 14 czerwca 1985r., Dz. U. L. 239 z 22. 09. 2000.

UNHCR, *Angela Merkel to receive UNHCR Nansen Refugee Award for protecting refugees at height of Syria crisis*, https://www.unhcr.org/news/press/2022/10/6331702ef/angela-merkel-

receive-unhcr-nansen-refugee-award-protecting-refugees-height.html, dostęp z dn. 12.12.2022 r.

UNHCR, *Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe, Briefing Notes, 25 September 2015*, https://www.unhcr.org/news/briefing/2015/9/560523f26/seven-factors-behind-movement-syrian-refugees-europe.html, dostęp z dn. 10.12.2022 r.

Unijna polityka migracyjna, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/, dostęp z dn. 20.06.2021 r.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, International Migrant Stock 2019, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationStock2019_TenKeyFindings.pdf, dostęp z dn. 16.07.2022 r.

Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009 s. 52, https://www.nachhaltigkeit.info/media/1272874930php6WwCER.pdf, dostęp z dn. 08.06.2022 r.

Weissbuch zur Sicherheit der Bundesreublik Deutschland und die Zukunft der Bundeswehr, wyd. Bundesministerium der Yerteidigung, Bonn 1994.

II. Przemówienia, transmisje z posiedzeń i stenogramy:

100. posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r. Nagranie archiwalne, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2015&month=09&type=posiedzenie#2AFC32C0634AD983C1257EBD003F7AEF, dostęp z dn. 20.01.2023 r.

Address by President Donald Tusk to the European Parliament on the informal meeting of heads of state or government of 23.09.2015, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/06/tusk-address-european-parliament-informal-euco-september/, dostęp z dn. 27.04.2020 r.

Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/1544, Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG), 03. 05. 2010.

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/112, Stenographische Berichte, Sitzung 112, 18 Juni 2015, Berlin, s. 10688, https://dserver.bundestag.de/btp/18/18112.pdf, dostęp z dn. 10.12.2022 r.

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/120, Stenographische Berichte, Sitzung 120, 9 September 2015, s. 11616, https://dserver.bundestag.de/btp/18/18120.pdf, dostęp z dn. 09.12.2022 r.

Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Sitzung 120, 9 September 2015.

Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Sitzung 130, 15 Oktober 2015.

Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Sitzung 139, 25 November 2015.

Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Sitzung 186, 7 September 2016, s. 18415.

Humboldt-Rede zu Europa von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel am 27. Mai 2009 in Berlin, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/-humboldt-rede-zu-europa-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-799036, dostęp z dn. 20.03.2021 r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Stenogram exposé premier Beaty Szydło, 18 listopada 2015 r.

Merkel A., Address by Chancellor Angela Merkel at the Reception for the Diplomatic Corps 1 February 2006, http://www.bundesregierung.de/nn_6562/Content/EN/Artikel/2006/02/2006-02-01-annual-reception-for-diplomatic-corps.html, dostęp z dn. 20.10.2020 r.

Merkel A., Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010, https://www.coleurope.eu/sites/default/files/speech-files/europakolleg_brugge_mitschrift_englisch_0.pdf, dostęp z dn. 05.08.2022 r.

Mogherini F., Speech by Federica Mogherini at the Munich Security Conference, European External Action Service, 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/20832/Speech%20by%20Federica%20Mogherini%20at%20the%20Munich%20Security%20Conference, dostęp z dn. 10.07.2021.

Opening speech delivered by Herman Van Rompuy, President of the European Council, at the plenary session of the MEDEF Summer University, Paris, 31 August 2011 EUCO 50/11 PRESSE 251 PR PCE 25.

Protokół z posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 20 lipca 2015 r.; Załącznik: Oświadczenie Niemiec i Francji, Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15, ss. 8-9.

Sejm RP, Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu RP, 15.12.2011, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/B5BC8CC970FA8E58C125796800473F23/%24File/3_b_ksiazka.pdf, dostęp z dn. 20.01.2021.

Sejm RP, Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu RP, 20.03.2013, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/48239696DF9135D8C1257B350004E792/$File/36_a_ksiazka.pdf, dostęp z dn. 20.01.2021.

Sikorski R., Przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie, 2011, https://forsal.pl/artykuly/570719,sikorski-o-roli-niemiec-w-kryzysie-euro-tresc-wystapienia-w-berlinie.html, dostęp z dn. 15.06.2022 r.

Speech by Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany, to the European Parliament in Strasbourg on Wednesday, 17 January 2007, https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=V7B6MjLMWkjQyhRQMCYc1l2Pdp1QYcjqSYPNtM01X1yy8SLTjXp4!213109669?docId=300145&cardId=300145, dostęp z dn. 15.04.2022.

Speech by Dr Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany, at the World Economic Forum Annual Meeting 2012, 25 January 2012 in in Davos, https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/speech-by-dr-angela-merkel-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-at-the-world-economic-forum-annual-meeting-2012-806296, dostęp z dn. 06.02.2022 r.

Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010, https://www.coleurope.eu/sites/default/files/speech-files/europakolleg_brugge_mitschrift_englisch_0.pdf, dostęp z dn. 02.01. 2022.

Speech by Federal Chancellor Angela Merkel on the occasion of the 51st Munich Security Conference in Munich, 7 February 2015 in Munich, https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-on-the-occasion-of-the-51st-munich-security-conference-400334, dostęp z dn. 20.02.2022 r.

Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, Strasbourg, 13 November 2018, https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688, dostęp z dn. 15.04.2022.

Speech by Herman Van Rompuy, President of the European Council at the Stockholm School of Economics, Stockholm, 4 May 2012 EUCO 82/12, PRESSE 192 PR PCE 70.

Speech by President Donald Tusk at the signing ceremony of the Franco-German Treaty of Aachen, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/22/speech-by-president-donald-tusk-at-the-signing-ceremony-of-the-franco-german-treaty-of-aachen/, dostęp z dn. 27.04.2020 r.

Speech by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Willy Brandt Lecture 2016 – "United we must stand. The European Union in testing times" at the Humboldt University of Berlin, https://www.eeas.europa.eu/eeas/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-willy-brandt-lecture-2016_en, dostęp z dn. 12.06.2021 r.

Speech to the European Council by Martin Schulz, President of the European Parliament, Bruksela 14.032013, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-216144.pdf, dostęp z dn. 12.06.2021 r.

Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament in Strasbourg, 7 October 2015, https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/statement-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-806312, dostęp z dn. 05.04.2022 r.

Steinmeier F-W., Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the opening of the conference „Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy", in Berlin on 20 May 2014, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2014/140520-BM_Review2014.html, dostęp z dn. 20.10.2021.

Steinmeier F-W., Speech by Frank-Walter Steinmeier, Federal Minister for Foreign Affairs, at the handover ceremony on 17 December 2013, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2013/131217- BM_Antrittsrede.html, dostęp z dn. 15.10.2021 r.

III. Publikacje zwarte

Antoszewski A., Dziubka K., Herbut R. i in., *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo ATLA 2, Wrocław 2004.

Avery G. C., *Understanding Leadership*, Sage, Londyn 2004.

Badura-Madej W., *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Katowice 1996.

Bagus P., *Tragedia euro*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2011.

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

Barabasz A., Koszel B., Księżniakiewicz M., *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2016.

Bates D.G., *Human Adaptive strategies: ecology, culture, and politics*, Pearson Education, Boston 2005.

Becker P., *Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011.

Borowski J., *Podatność Polski na szoki asymetryczne a proces akcesji do Unii gospodarczej i walutowej*, Departament Analiz i Badań Narodowy Bank Polski, Warszawa 2001.

Cannon W. B., *The Wisdom of the Body*, W. W. Norton & Company, Nowy Jork 1932.

Cipriani G., *Financing the EU budget. Moving forward or backwards?*, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2014.

Clark I., *Legitimacy in International Society*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Colard D., *Les relations internationales*, Masson, Paris 1987.

Conway, M., Feigert, F., *Political Analysis: an Introduction*, Allyn and Bacon, Boston 1987.

Cziomer E., *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013.

Drygiel M., *Adaptacja Unii Europejskiej w procesie budowania pokoju w regionie Bałkanów Zachodnich*, Warszawa 2013.

Dumont G. F., *Démographie politique. Les lois de la géopolitique des populations*, Elipses, Paryż 2007.

Dyson K., Featherstone K., *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford 1999.

Gaedtke J-C., *Europäische Außenpolitik*, Paderborn 2009.

Gajewski P, *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2013.

García A., *Cooperative Leadership for a Sustainable World. Wasan Project*, Integral Education for Global Responsibility, Breuninger Stiftung, Stuttgart 2007.

Giddens A., *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2009.

Gilliland B. E., James R. K., *Crisis intervention strategies*, CA: Thomson, Belmont 1993.

Gilpin R., *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1984.

Götz M., *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Difin, Warszawa 2012.

Hacke C., *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschlands. Weltmacht wider Willen*, Frankfurt nad Menem 1997.

Heifetz R., *Leadership without easy answers*, Harvard University Press, 1998.

Helwig N., *Europe's New Political Engine Germany's role in the EU's foreign and security policy*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2016.

Jakubowicz A., *L'adaptation psychologique*, [w:] *Encyclopaedia Universalis*, Paryż 2002.

Janzwood S., Homer-Dixon T., *What Is a Global Polycrisis? And how is it different from a systemic risk?*, Cascade Institute, Kanada 2022.

Kaufman G. G., *Banking and currency crisis: a taxonomy and review*, Loyola University of Chicago Working Paper, November 1999.

Keohane N., *Thinking about Leadership*, Princeton University Press, Nowy Jork 2012.

Kleinowski M., *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalnoprawne wyznaczniki siły państw w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014.

Koenig N., *20 years 'core Europe': where do we stand and where are we heading?*, Jacques Delors Institut, Berlin 2014.

Kolditz T. A., *In extremis leadership: Leading as if your life depended on it*, San Francisco 2007.

Koszel B., *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2018.

Krzakiewicz K., *Zarządzanie antykryzysowe w organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

Ławniczak K., *Rada Unii Europejskiej. Organizacja i sposób działania*, Warszawa 2014.

Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010.

Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe. Teorie, systemy, uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

Mayr E., *The Growth of Biological Thought: Diversity, Evolution, and Inheritance*, Harvard University Press, Cambridge 1982.

Mélenchon J-L., *Le Hareng de Bismarck (Le poison allemand)*, wyd. Plon, 2015.

Mishkin F., *The economics of money, banking and financial markets*, HarperCollins 1995.

Moravcsik A., *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca 1998.

Morin E., Kern A. B., *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millenium. Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences*, Cresskill, Nowy Jork: Hampton Press 1999.

Nawrot W, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2009.

Paterek A., *Polityka europejska Niemiec. Debata wokół reformy i poszerzenia Unii Europejskiej*, Kraków 2011.

Pietraś Z. J., *Międzynarodowa rola Chin*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990.

Pietraś Z. J., *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1989.

Pietraś Z. J., *Procesy adaptacji politycznej*, Resortowy Program Badań Podstawowych, Lublin 1989.

Pietraś Z. J., *Strategie adaptacji państw do środowiska międzynarodowego*, Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1989.

Pietraś Z. J., *Sztuczna inteligencja w politologii: heurystyczne modelowanie procesów adaptacji politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1990.

Puetter U., *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford 2014.

Rittershofer C., *Lexikon Politik, Staat, Gesellschaft. 3600 aktuelle Begriffe von Abberufung bis Zwölfmeilenzone*, Monachium 2007.

Rosecrance R., *International Relations: Peace or War*, Nowy Jork 1973.

Rosenau J. N., Hermann CH. F., Kegley CH. W., *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen & Unwin, Boston 1987.

Rosenau J. N., *The Study of Political Adaptation*, Londyn: Pinter, Nowy Jork: Nichols 1981.

Roubini N., *MegaThreats: Ten Dangerous Trends That Imperil Our Future, And How to Survive Them*, Boston 2022.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwers business, Warszawa 2010.

Rydlewski G., *Decydowanie publiczne*, Elipsa, Warszawa 2011.

Schmidt M. G., *Wörterbuch zur Politik*, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart 1995.

Schwarz H. P., *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Ruekkehr auf die Weltbuehne*, Berlin 1994.

Staack M., *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Aussenpolitik im internationalen System*, Padeborn-Monachium-Wiedeń-Zurich 2000.

Stiglitz J. E., *Euro, w jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości Europy*, tłum. G. Klimont, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.

Sus M., Wiejski P., *Siła państw członkowskich Unii Europejskiej*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2020.

Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1965.

Taché A., *L'adaptation: un concept sociologique systémique*, Harmattan, Paryż 2003.

Taylor J. B., *Zrozumieć kryzys finansowy*, PWN, Warszawa 2010.

Taylor P. G., *The limits of European integration*, Croom Helm, Londyn 1983.

Thom R., *Structural stability and morphogenesis*, New York 1975.

Tooze A., *Crashed: How a decade of financial crisis changed the world*, Londyn 2018.

Tosiek P., *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012.

Trzcielińska-Polus A., *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec imigracji i integracji i imigrantów w latach 2015 – 2016*, Opole 2021.

Turner J. H., *Struktura teorii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Van Middelaar L., *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, Agenda Publishing, Newcastle 2019.

Vertzberger Y. I., *The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decision making*, Stanford University Press, Stanford 1990.

Wallace, H., Wallace, W., *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Haga 1995.

Wawrzyniak B., *Zarządzanie w kryzysie*, PWE, Warszawa 1984.

White S. S., Mueller-Hanson R.A., Dorsey D.W, Pulakos E. D., *Develop in adaptive proficiency in special forces officers*, U.S. Army Research Institute for the Behavioural and Social Sciences, 2005.

Wiatr J. J., *Społeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979.

Young O. R., *International Cooperation*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1989.

Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1, Kraków 2010.

Zięba A., *Rola Niemiec w rozszerzaniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

IV. Artykuły i rozdziały w pracach zbiorowych

Adamczyk N., *Rola Polski w próbach rozwiązania kryzysu ukraińskiego – od formatu weimarskiego do formatu normandzkiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 2, 2015, ss. 157-171.

Aggestam L., Hyde-Price A., *Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy*, „German Politics", nr 29(1), 2019, ss. 8-24.

Alas R., Gao J., *Crisis Management, Change Management, and Innovation Management*, [w:] *Crisis Management in Chinese Organizations*, red. R. Alas, J. Gao, Palgrave Macmillan, Londyn 2012, ss. 74-92.

Albiński P., *Kryzysy i polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, [w:] *Kryzysy a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, red. P. Albiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, ss. 19-36.

Aydin S., Emerson M., Clerck-Sachsse J., Noutcheva G., *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?*, CEPS Policy Brief, nr 113, 2006, ss. 1-23.

Ayoub M. A., *Understanding Germany's response to the 2015 refugee crisis*, „Review of Economics and Political Science", Emerald Publishing Limited 2631-3561, DOI 10.1108/REPS-03-2019-0024.

Backman C. W., *Role Theory ad International Relations: A Commentary and Extension*, „International Studies Quarterly", nr 14(3), 1970, ss. 310–319.

Baldwin R., Giavazzi F., *Introduction*, [w:] *The Eurozone Crisis A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, red. R. Baldwin, F. Giavazzi, Centre for Economic Policy Research, Londyn 2015.

Bartosiewicz P., *Zagadnienie ról międzynarodowych państw w internacjonologii*, „Polityka i Społeczeństwo", nr 4, 2007, ss. 7-15.

Becker S., Bauer M. W., Connolly S., Kassim H., *The Commission: Boxed in and Constrained, but Still an Engine of Integration,* „West European Politics", nr 39(5), 2016, ss. 1011–1031.

Bendiek A., *The „2014 Review": Understanding the Pillars of German Foreign Policy and the Expectations of the rest of the World*, Working Paper RD EU/Europe, 2015/05, SWP Berlin 2015.

Betts A., *Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory*, „Journal of Refugee Studies", nr 16(3), 2003, ss. 274–296.

Bickerton C. J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies", nr 53(4), 2015, ss. 703-722.

Biermann F., Guérin N., Jagdhuber S., Rittberger B., Weiss M., *Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation*, „Journal of European Public Policy", nr 26(2), 2019, ss. 246-266.

Boin A., t'Hart P., *Public Leadership in Times of Crisis*, „Public Administration Review", nr 63(5), 2003, ss. 544 – 553.

Boin A., *The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead*, „Journal of Contingencies and Crisis Management", 27(1), 2019, ss. 94–99.

Boin, A., Rhinard, M., Ekengren, M., *Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity*, „Journal of Contingencies and Crisis Management", nr 22(3), 2014, ss. 131-142.

Bokajło J., *Ambivalent German narration towards economic problems of eurozone in the light of constructivist approach*, „Przegląd Europejski", nr 3, 2019, ss. 83-101.

Böttger K., Jopp M., *Fundamentals of German European Policy*, [w:] *German European Policy* Series 1, Institut für Europäische Politik, Berlin 2017, ss. 1-11.

Bulmer S., *Germany, the Eurozone crisis and the Covid-19 pandemic: Failing forward or moving on?*, „Comparative European Politics", nr 20, 2022, ss. 166–183.

Bulmer S., Paterson W., *Germany and the European Union: Germany's reluctant hegemon?*, Macmillan/Red Globe Press, Londyn 2019, ss. 21-52.

Cianciara A. K., *German European policy seen from a Polish perspective*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, wyd. Nomos, Baden-Baden 2021, ss. 545-562.

Cisneros I. R., *German Economic Dominance within the Eurozone and Minsky's Proposal for a Shared Burden between the Hegemon and Core Economic Powers*, „Levy Economics Institute Working Paper Collection", nr 913, 2018.

Cohen W. M., Levinthal D. A., *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation*, „Administrative Science Quarterly", nr 35(1), 1990, ss. 128-152.

Crespy A., Schmidt V., *The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform*, „Journal of European Public Policy", nr 21(8), 2014, ss. 1085-1101.

Crespy A., Schmidt V., *The discursive double game of EMU reform: the clash of titans between French white knight and German iron lady*, [w:] *The Euro crisis and the state of European democracy*, red. B. de Witte, A. Héritier, A. H. Trechsel, ss. 350–368, European University Institute, Fiesole 2012.

Czarnecki M., Starosta A., *Two Faces of Anti-crisis Management: from Definitions to Concepts*, „Management", nr 18(1), 2014, ss. 169-183.

Czarny E., Menkes J., *Integracja europejska a pozycja Niemiec w Europie*, „Biznes Międzynarodowy w gospodarce globalnej", nr 35(1), 2016, ss. 443-454.

Cziomer E., *Główne interesy i cele polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec. Dyskusje i kontrowersje*, „Państwo i Społeczeństwo", nr 1, 2004, ss. 65-79.

Cziomer E., *Rola Niemiec w przezwyciężaniu kryzysu zadłużenia oraz stabilizacji strefy euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 4, 2012, s. 89-114.

Demesmay C., *Deutschland als Projektionsfläche: Wahrnehmung der deutschen Europapolitik aus französischer Perspektive*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, wyd. Nomos, Baden-Baden 2021, ss. 497-510.

Dinan D., *EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline*, „Journal of Common Market Studies", nr 51(1), 2013, ss. 89-102.

Dopson S., Neumann J. E., *Uncertainty, contrariness and the double-find: Middle managers' reactions to changing contracts*, „British Journal of Management", nr 9(3), 1998, ss. 53–70.

Dostal J. M., *The German Federal Election of 2017: How the Wedge Issue of Refugees and Migration Took the Shine off Chancellor Merkel and Transformed the Party System*, „The Political Quarterly", nr 88, 2017, ss. 589–602.

Dyduch J., *„Nie ma przyjaciół ani wrogów, są tylko interesy". Rozważania o współczesnej polityce zagranicznej*, [w:] *Wokół Teorii Stosunków Międzynarodowych*, red. W. Mich, J. Nowak, Lublin 2012, ss. 161-187.

Ernst N., *Liberal and Realist Explanations of Merkel's „Open-Door Policy" During the 2015 Refugee Crisis*, „Inquiries Journal", nr 13(02), 2021, http://www.inquiriesjournal.com/a?id=1870, dostęp z dn. 12.03.2020.

Fabbrini S., *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, „Comparative Political Studies", nr XX(X), 2013, ss. 1-27.

Fijałkowska M., *Korekta niemieckiej polityki migracyjnej – dystans wobec skrajnych propozycji*, „Biuletyn PISM", Nr 26(1468), 2017.

Genschel P., Jachtenfuchs M., *From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory*, „Journal of Common Market Studies", nr 56(1), 2018, ss. 178-196

Glossary on Migration, 2 ed., red. R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, „International Migration Law Series", nr 25, International Organization for Migration, Genewa 2011.

Gnath K., Guttenberg L., Redeker N., *Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, wyd. Nomos, Baden-Baden 2021, ss. 287-300.

Goodhart C., *Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego*, „Zeszyty BRE Bank – CASE", nr 100, 2009, ss. 1-36.

Gostomski E., *Finansyzacja w gospodarce światowej*, „Biznes międzynarodowy w gospodarce globalnej", nr 33, 2014, ss. 299–311.

Gostomski E., Jeliński B., *Wartości poznawcze koncepcji społecznej gospodarki rynkowej Ludwiga Erharda w dobie kryzysu integracji europejskiej*, [w:] *Wyzwania gospodarki globalnej*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego", nr 31(2), 2012, ss. 24-36.

Grosse T. G., *Podsumowanie. W kierunku teorii dezintegracji regionalnej*, [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T. G. Grosse, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, ss. 275–302.

Grosse T., *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski", nr 2, 2012, ss. 7-26.

Gruszczak A., *Europejski Urząd Policji (EUROPOL) – okoliczności i geneza powstania*, „Politeja", nr 2(12), 2009, ss. 213-234.

Grzywacz A., *Adaptacja polityczna Singapuru w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations", nr 4, t. 51, 2015.

Hacke C., *Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die aussenpolitik Deutschlands*, [w:] *Band 3 Interessen und Strategien*, red. K. Kaiser, J. Krause, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, Berlin, Boston 2015, ss. 3-14.

Hamblin R.L., *Leadership and Crisis*, „Sociometry", nr 21, 1958, ss. 322–335.

Hanson K.O., *Perspectives on Global Moral Leadership*, [w:] *Moral Leadership – The Theory and Practice of Power, Judgment, and Policy*, red. D. L. Rhode, Jossey Bass, Somester 2006, ss. 291–300.

Harnisch S., *Przywództwo bez hegemonii. Rola Niemiec w czasie kryzysu euro*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 2, 2014, ss. 27-51.

Hatton T. J., *Public Opinion on Immigration in Europe: Preference Versus Salience?*, CEPR Discussion Paper 12084, 2017.

Hatton T., *European asylum policy before and after the migration crisis*, „IZA World of Labor", nr 480, 2020, https://wol.iza.org/uploads/articles/550/pdfs/european-asylum-policy-before-and-after-the-migration-crisis.pdf, dostęp z dn. 15.06.2022 r.

Helwig N., *Germany in European Diplomacy: Minilateralism as a Tool for Leadership*, „German Politics", nr 29, 2020, ss. 25-41.

Henig D., Knight D. M., *Polycrisis: Prompts for an emerging worldview*, „Anthropology Today", nr 39(2), 2023, ss. 3-6.

Hermann M. G., *Foreign Policy Role Orientations and the Quality of Foreign Policy Decisions*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S. G. Walker, Durham, NC: Duke University Press 1987, ss. 123-140.

Herzog R., *Die Globalisierung der deutschen Aussenpolitik ist unvermeidlich*, „Bulletin des Presseamtes der Bundesregierung", nr 20, 1995, ss.

Hix S., Noury A., Roland G., *Dimensions of Politics in the European Parliament*, „American Journal of Political Science", nr 50(2), 2006, ss. 494–520.

Hoffmann S., *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*, „Daedalus", nr 95(3), 1966, ss. 862–915.

Holsti K., *National Role Conception In the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly", nr 14(3), 1970, s. 233–309.

Holsti K., *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S. G. Walker, Durham, NC: Duke University Press 1987.

Hooghe L., Marks G., *Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century*, „Journal of European Public Policy", nr 26(8), 2019, ss. 1113–1133.

Hubé N., Salgado S., Puustinen L., *The Euro Crisis' Actors and their Roles: Politicization and Personalization of the Press Coverage*, „Politique européenne", nr 52, 2016, ss. 84-113.

Jäckle S., König P. D., *The Dark Side of the German 'Welcome Culture': Investigating the Causes Behind Attacks on Refugees in 2015*, „West European Politics", nr 40(2), 2017, ss. 223–251.

Janning J. i Möller A., *Leading from the centre: Germany's role in Europe*, [w:] Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 2016.

Juchnicki M., Nowakowski Z., Protasowicki I., *System zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej*, [w:] *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa - wybrane zagadnienia*, red. M. Ilnicki, Z. Nowakowski, Towarzystwo Naukowe Powszechne S.A., Warszawa 2014.

Keßler U., *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl. Europäische Integration als „kategorischer Imperativ"?* [w:] *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, VS Verlag für Sozialwissenschaften*, red. G. Müller-Brandeck-Bocquet, C. Schukraft, N. Leuchtweis, Wiesbaden 2010, ss. 119-171.

Koczor M., *Analiza tymczasowych rozwiązań ratunkowych/stabilizacyjnych przyjętych w strefie euro od 2010 roku*, [w:] *Hereditas Mercaturae*, red. P. Czubik, Z. Mach, Instytut Multimedialny, Kraków 2012. ss. 170-209.

Koszel B., *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego (2009-2015)*, „Przegląd Politologiczny", nr 4, 2015, ss. 7-18.

Koszel B., *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego strefy euro państw Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 5, 2011, ss. 111-129.

Koszel B., *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 10, 2017.

Księżniakiewicz, M., *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki", nr 57, 2015, ss. 1-16.

Kukułka J., *Postrzeganie międzynarodowe*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations", nr 16, 1992, ss. 91-103.

Kundnani H., *Germany as a Geo-economic Power*, „The Washington Quarterly", nr 34(3), 2011, ss. 31-45.

Kwieciński L., *W kierunku nowej polityki przemysłowej Unii Europejskiej. Rola mechanizmu IPCEI*, „Horyzonty Polityki", nr 13(42), ss. 111-135.

Leśniewski L., *Przegląd teoretycznego ujęcia kryzysu finansowego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów", nr 151, Szkoła Główna Handlowa 2016, ss. 23-45.

Łoś R., *Potęga — ujęcie teoretyczne: definicja, struktura i oddziaływanie* [w:] *Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności*, red. T. Domański, Łódź 2016, ss. 279-293.

Łotocki Ł., *Kryzys imigracyjny w 2015 roku a bezpieczeństwo wewnętrzne na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec*, „Migration Studies – Review of Polish Diaspora", nr 1(183), 2022, ss. 29-55.

Malinowski K., *Wstęp*, [w:] *Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*, red. K. Malinowski, Poznań 2017, ss. 9–10.

Martill B., Sus M., *Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or 'French connection'?*, „The British Journal of Politics and International Relations", nr 20(4), 2018, ss. 846-863.

Mearsheimer J. J., *The False Promise of International Institutions*, „International Security", nr 19(3), The MIT Press, Cambridge 1994-1995, ss. 5-49.

Meier O., *European Efforts to Solve the Conflict Over Iran's Nuclear Programme: How Has the European Union Performed?*, „Non-Proliferation Papers", nr 27, 2013, ss. 1-22.

Menon A., *Conclusions: Governing Europe*, [w:] *Governing Europe*, red. J. Hayward, A. Menon, Oxford University Press, Oxford 2003.

Michalak J., *Niemcy w procesie integracji europejskiej na tle kryzysu greckiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 6, 2012, ss. 313-332.

Mikołajczyk B, *The migrant crisis and refugees – a crisis of EU solidarity*, „ Polish Review of International and European Law", nr 9(2), 2020, ss. 169-197.

Milašinović S., Kešetović Ž., C*risis and Crisis Management – a contribution to a conceptual & terminological delimitation*, „Megatrend Review", nr 5(1), 2008, ss. 167-186.

Mróz K., *Stosunki francusko-niemieckie i ich wpływ na kierunki procesów integracyjnych we Wspólnocie Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie", nr 1(3), 2007, ss. 151-174.

Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, „The American Economic Review", nr 51(4), 1961, ss. 657-665.

Pachocka M., Misiuna J., *Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, ss. 293-312.

Pacześniak A., *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. M. Klimowicz, A. Pacześniak, wyd. Agencja Reklamowa OTO, Wrocław 2014, ss. 127-145.

Pasamonik B., Markowska-Manista U., *O kryzysie migracyjnym*, [w:] *Kryzys migracyjny. Perspektywa społeczno-kulturowa*, red. B. Pasamonik, U. Markowska-Manista, wyd. Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2017, ss. 7-14.

Pearson C.M., Clair J.A., *Reafirming Crisis Management*, „Academy of Management Review", nr 23(1), 1998, ss. 59-76.

Pietrucha J., *Kryzys w strefie euro jako tło zmian w zarządzaniu gospodarczym*, [w:] *Zarządzanie gospodarcze w strefie euro*, red. J. Pietrucha, J. Żabińska, Difin, Warszawa 2014, ss. 13-41.

Pinder J., Arnswald S., *Die deutsche Ratspräsidentschaft 1994: Eine Chance für Europa*, „Integration", nr 17(3), 1994, ss. 138–148.

Potyrała A., *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015 – 2016*, „Przegląd Strategiczny", nr 9, 2016, ss. 295-313.

Puetter U., Fabbrini S., *Catalysts of Integration – the Role of Core Intergovernmental Forums in EU Politics*, „Journal of European Integration", nr 38(5), 2016, ss. 633–642.

Puetter U., *The Centrality of Consensus and Deliberation in Contemporary EU Politics and the New Intergovernmentalism*, „Journal of European Integration", nr 38(5), 2016, ss. 601–615.

Roguska B., *Postrzeganie relacji polsko-niemieckich*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań, nr 156, Warszawa 2017.

Rösch F., Lebow R. N., *Realism: Tragedy, Power and the Refugee Crisis*, [w:] *Realism in Practice*, red. D. Orsi, J. R. Avgustin, M. Nurnus, Bristol 2018, ss. 6-12.

Rose G., *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, „World Politics", t. 51, nr 1, 1998, s. 144–172.

Rosenau J. N., *Foreign Policy as Adaptive Behavior*, „Comparative Politics", nr 2(3) 1970, ss. 365-387.

Rosenau J. N., *Roles and Role Scenarios in Foreign Policy*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S. G. Walker, Durham, NC: Duke University Press 1987.

Rymarczyk J., *Sekurytyzacja jako innowacyjny instrument finansjalizacji współczesnej gospodarki światowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 362, 2018, ss. 59-72.

Sacadura Valle-Flor M., *The Six-Pack as a Test for the New Intergovernmentalism and Supranationalism Theories*, „Revista Brasileira de Política Internacional", nr 61(1), 2018, ss. 1-17.

Sandholtz W., *Choosing union: monetary politics and Maastricht*, „International Organization", nr 1/1993, ss. 1–39.

Schild J., *Leadership in Hard Times: Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis*, „German Politics & Society", nr 31(1), 2013, ss. 24-47.

Schimmelfennig F., *European integration in the Euro crisis: The limits of postfunctionalism*, „Journal of European Integration" nr 36(3), 2014, ss. 321–337.

Schmidt V. A., *L'invention d'un nouvel avenir pour l'Europe*, „Cités", nr 71(3), 2017, ss. 49-76.

Schmidt V. A., *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, „IAI Working Papers" nr 16, 2016, ss. 1-17.

Schmitt-Beck R., *The 'Alternative für Deutschland in the Electorate': Between Single-Issue and Right-Wing Populist Party*, „German Politics", nr 26(1), 2017, ss. 124–148.

Schukraft C., *Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger*, [w:] *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, red. G. Müller-Brandeck-Bocquet i in., Opladen 2002, ss. 9–62.

Simonet G., *The concept of adaptation: interdisciplinary scope and involvement in climate change*, http://journals.openedition.org/sapiens/997, dostęp z dn. 20.02.2020.

Smeets S., Beach D., *When Success is an Orphan: Informal Institutional Governance and the EU–Turkey Deal*, „West European Politics", nr 43(1), 2020, ss. 129–158.

Smeets S., Jaschke A., Beach D., *The Role of the EU Institutions in Establishing the ESM. Institutional Leadership under a Veil of Intergovernmentalism*, „Journal of Common Market Studies", nr 57(4), 2019, ss. 675–691.

Smeets S., Zaun N., *What is intergovernmental about the EU's '(new) intergovernmentalist' turn? Evidence from the Eurozone and asylum crises*, „West European Politics", nr 44(4), 2021, ss. 852-872.

Sola A., *The 2015 refugee crisis in Germany: Concerns about immigration and populism*, „SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research", nr 966, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2018.

Steinmeier F-W., *Germany's New Global Role: Berlin Steps Up*, „Foreign Affairs", nr 95(4), 2016, ss. 106-107.

Stolarczyk M., *Główne przyczyny i przejawy kryzysów w Unii Europejskiej oraz ich implikacje dla dalszego procesu integracji europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych", nr 8(44), 2016, ss. 11-44.

Sułek M., *Badania i pomiar potęgi państw po zimnej wojnie — metody i wyniki*, „Zeszyty Naukowe AON", 2004, nr 1(54), ss. 93-109.

Swinkels M., *The quest for adaptive leadership in EU transboundary crises*, „Disasters and crisis management", nr 3, 2021, ss. 7-10.

Syssoyeva R. V, *Intergovernmentalist theory by Stanley Hoffmann*, Web of Scholar, nr 2(20), Vol.5, February 2018.

Szymanowski R., *Geoekonomia strefy euro*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", t. 101, 2016, ss. 321–335.

Szymańska J., *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS", nr 3(51), 2017, ss. 159–186.

Tekin F., *Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, wyd. Nomos, Baden-Baden 2021, ss. 379-398.

Tosiek P., *Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej*, [w:] *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, red. M. Musiał-Karg, Poznań 2007.

Tosiek P., *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. Tosiek, Wyd. UMCS, Lublin 2012, ss. 27-51.

Turhan E., *Europe's Crises, Germany's Leadership and Turkey's Eu accession process*, CESifo Forum 2/2016.

Uszycki D., *Przyczyny kryzysu strefy euro*, [w:] *Kryzys i perspektywy strefy euro*, red. J. Rymarczyk, M. Wróblewski, D. Brzęczek-Nester, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2014, ss. 39-56.

Visvizi A., *Rola Niemiec w Europie: od zjednoczenia do kryzysu w Grecji*, [w:] *Japonia, Niemcy - odzyskany honor w rozwoju gospodarczym*, red. Kłosiński K. A, Wydawnictwo KUL, Lublin 2011.

Wague M., *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*, „Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej", nr 78, 2009 ss. 81-94.

Walker S., *Role Theory and Foreign Policy: An Evaluation*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S. G. Walker, Durham, NC: Duke University Press 1987.

Waltz K., *International Structure, National Force and the Balance of World Power*, [w:] *Political Power. A Reader in Theory and Research*, red. R. Bell, D. V. Edwards, R. H. Wagner, Free Press, Nowy Jork 1969, ss. 215-231.

Waltz K., *Theory of International Relations*, [w:] *Handbook of Political Science*, red. F. I. Greenstein, N. W. Polsby, nr 8, International Politics, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts 1976.

Wessels W., *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, „Journal of Common Market Studies", nr 5(2), 1997, ss. 267-299.

Węc J. J., *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011 – 2016*, „Politeja", nr 4(49), 2017, ss. 273-309.

Wincott D., *Institutional interaction and European integration: Towards an everyday critique of liberal intergovernmentalism*, „JCMS: Journal of Common Market Studies", nr 33(4), 1995, ss. 127-144.

Wojtaszczyk K. A., *Determinanty pozycji państw członkowskich Unii Europejskiej w ich poszukiwaniu nowych strategii i mechanizmów integracji europejskiej*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, R. Podgórzańska, Szczecin 2017, ss. 39–63.

Wójcicki W., Crisis *aspects of the COVID-19 pandemic in the social sphere and, secondarily, in economic one*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne", nr 15(1), 2022, ss. 74-89.

Zając J., *Teoria ról międzynarodowych*, [w:] *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, red. R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015.

Zaun N., *Member States as 'Rambos' in EU Asylum Politics: The Case of Permanent Refugee Quotas*, [w:] *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*, red. V. Stoyanova, E. Karageorgiou, Leiden: Brill Nijhoff , 2019, ss. 211-232.

Zawadzka S., *European policy as Adaptive Behaviour of Germany and the leadership role in EU as a result of political adaptation*, „Online Journal Modelling the New Europe", nr 36, 2021, ss. 106-130.

Zawadzka S., *Znaczenie przywództwa kooperatywnego w Unii Europejskiej w świetle teorii neoliberalnego instytucjonalizmu*, „Historia i Polityka", nr 37(44), 2021, ss. 107-127.

Zawadzka, S., Pr*zywództwo Niemiec w Unii Europejskiej w świetle teorii ról społecznych oraz wybranych działań minilateralnych*, „Przegląd Geopolityczny", nr 34, 2020, ss. 80-102.

Zięba R., *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007., ss. 21-29.

Żurawski vel Grajewski P., *Poland towards the German leadership in the European Union*, „The Journal of Kolegium Jagiellońskie Toruńska Szkoła Wyższa", nr 2(1), 2015, ss. 63-84.

V. Materiały medialne:

„Wbił jej nóż w plecy...". Starcie Tuska z Merkel w sprawie imigrantów. Kulisy szczytu w Brukseli, PAP, 13.03.2016, https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/515457,donald-tusk-angela-merkel-szczyt-bruksela-starcie-spor-imigranci-uchodzcy-ue-unia.html, dostęp z dn. 12.10.2022 r.

Tooze A., *Welcome to the world of the polycrisis*., „Financial Times", 28 Oktober.

Angela Merkel i Donald Tusk odwiedzili w Turcji obóz dla uchodźców z Syrii, 23.04.2016, https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C510306%2Cangela-merkel-i-donald-tusk-odwiedzili-w-turcji-oboz-uchodzcow-z-syrii.html, dostęp z dn. 15.10.2022 r.

Angela Merkel in Greece for talks on last visit post-financial crisis, https://www.euronews.com/2021/10/29/angela-merkel-arrives-on-last-visit-to-post-financial-crisis-greece, dostęp z dn. 20.03.2022 r.

Bachmann K., *Wszystkie twarze Angeli Merkel. Przed wizytą kanclerz Niemiec*, https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,21331343,wszystkie-twarze-angeli-merkel-przed-wizyta-kanclerz.html, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

BBC News, *Austria's Migrant Disaster: Why Did 71 Die?*, 2016, www.bbc.com/news/world-europe-37163217, dostęp z dn. 07.12.2022 r.

Bielecki J., *Imigranci podcięli dominację Berlina w Europie*, https://www.rp.pl/komentarze/art11443121-bielecki-imigranci-podcieli-dominacje-berlina-w-europie, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Bielecki T., *Niemcy podyktują, jak zreformuje się Unia?*, https://wyborcza.biz/biznes/7,147582,7919475,niemcy-podyktuja-jak-zreformuje-sie-unia.html?_gl=1*1kl2vs0*_gcl_aw*R0NMLjE2Njk1NDQ1NDguQ2owS0NRaUFzb3ljQmhDNkFSSXNBUFBiZUxzaTBfQlBVcGVBZVZmZHlQYTBORDVVWjVyUGh4RVFWaGRlWm5Uc2RGWlNWYm5hSERzdEFEMGFBbENnRUFMd193Y0I.&_ga=2.16175734.1778988792.1669544549-883043750.1669223632&_gac=1.191738200.1669544549.Cj0KCQiAsoycBhC6ARIsAPPbeLsi0_BPUpeAeVfdyPa0ND5UZ5rPhxEQVhdeZnTsdFZSVbnaHDstAD0aAlCgEALw_wcB, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

Bielecki T., *UE obiecała pomoc Grecji. Kompromis Merkel i Sarkozy'ego*, https://wyborcza.biz/biznes/7,147582,7702681,ue-obiecala-pomoc-grecji-kompromis-merkel-i-sarkozy-apos-ego.html?_gl=1*1rxn1io*_gcl_aw*R0NMLjE2Njk1NDQ1NDguQ2owS0NRaUFzb3ljQmhDNkFSSXNBUFBiZUxzaTBfQlBVcGVBZVZmZHlQYTBORDVVWjVyUGh4RVFWaGRlWm5Uc2RGWlNWYm5hSERzdEFEMGFBbENnRUFMd193Y0I.&_ga=2.258850378.1778988792.1669544549-883043750.1669223632&_gac=1.48783060.1669544549.Cj0KCQiAsoycBhC6ARIsAPPbeLsi0_BPUpeAeVfdyPa0ND5UZ5rPhxEQVhdeZnTsdFZSVbnaHDstAD0aAlCgEALw_wcB, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

Buras P., *Koniec niemieckiej Europy*, https://wyborcza.pl/7,76842,8837611,koniec-niemieckiej-europy.html, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

Czuryło P., *Przykład idzie z Berlina*, https://www.rp.pl/ekonomia/art15164761-przyklad-idzie-z-berlina, dostęp z dn. 17.05.2022 r.

Czy Berlin zablokuje pomoc dla Grecji?, https://wyborcza.biz/biznes/7,147582,7807977,czy-berlin-zablokuje-pomoc-dla-grecji.html?_gl=1*1urnaew*_gcl_aw*R0NMLjE2Njk1NDQ1NDguQ2owS0NRaUFzb3ljQmhDNkFSSXNBUFBiZUxzaTBfQlBVcGVBZVZmZHlQYTBORDVVWjVyUGh4RVFWaG

RlWm5Uc2RGWlNWYm5hSERzdEFEMGFBbENnRUFMd193Y0I.&_ga=2.86872792.1778988792.1669544549-883043750.1669223632&_gac=1.87896554.1669544549.Cj0KCQiAsoycBhC6ARIsAPPbeLsi0_BPUpeAeVfdyPa0ND5UZ5rPhxEQVhdeZnTsdFZSVbnaHDstAD0aAlCgEALw_wcB, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

Deutsche Welle, *Cologne attackers 'could face deportation'*, 2016 https://www.dw.com/en/german-justice-minister-threatens-foreign-cologne-attackers-with-deportation/a-18964436, dostęp z dn. 20.12.2022 r.

Deutsche Welle, *Consequences for Cologne's assaulters*, https://www.dw.com/en/merkel-says-cologne-nye-assaults-will-have-far-reaching-consequences/a-18966092, dostęp z dn. 20.12.2022 r.

Dockery W., Two years since Germany opened its borders to refugees: a chronology, Deutsche Welle, 2017, www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634, dostęp z dn. 07.12.2022 r.

Dunn J., *Is Angela Merkel to become the next head of the UN?*, 2016, http://www.dailymail.co.uk/news/article-3499014/Is-Angela-Merkel-head-Ban-Ki-moon-s-praise-German-leader-sparks-speculation-succeed-amid-national-outrage-open-door-immigration-Germany.html, dostęp z dn. 16.03.2021 r.

FRANCE 24, *French far right's Marine Le Pen clashes with Hollande and Merkel at European Parliament*, https://www.youtube.com/watch?v=ZxborvIV5Ko, dostęp z dn. 20.06.2021 r.

Francuzi i Niemcy zgodni: trzeba pomóc Grecji, https://www.newsweek.pl/francuzi-i-niemcy-zgodni-trzeba-pomoc-grecji/m8js4lp, dostęp z dn. 01.06.2022 r.

Friedman G., *Germany's Role in Europe and the European Debt Crisis*, https://worldview.stratfor.com/article/germanys-role-europe-and-european-debt-crisis, dostęp z dn. 25.05.2021.

Gadomski W., *Niemiecka Unia Europejska*, https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,12385507,niemiecka-unia-europejska.html, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

Gazeta.pl, relacja z konferencji prasowej, 21 czerwca 2011 r., https://www.youtube.com/watch?v=rIjdjxXDJIk.

Haas R., *The Case for Messy Multilateralism*, „Financial Times", 2010, https://www.ft.com/content/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a, dostęp z dn. 28.07.2020.

Haszczyński J., *Dwunastu głównych graczy 2015 roku*, https://www.rp.pl/polityka/art4046301-dwunastu-glownych-graczy-2015-roku, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Haszczyński J., *Prezenty Merkel dla Erdogana*, https://www.rp.pl/polityka/art4226711-prezenty-merkel-dla-erdogana, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Kacewicz M., *W „Newsweeku": W Niemcach budzą się ciemne demony*, https://www.newsweek.pl/swiat/uchodzcy-w-niemczech-napedzaja-neonazistow/5ymngwt, dostęp z dn. 12.02.2023 r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Oficjalny profil w serwisie YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=cI2MIFZTr3k, dostęp z dn. 21.01.2023 r.

Kokot M., Kondzińska A., *6 lutego demonstracje antyislamskie w całej Europie. W Warszawie przemaszeruje Ruch Narodowy*, https://wyborcza.pl/7,75398,19539216,6-lutego-demonstracje-antyislamskie-w-calej-europie-w-warszawie.html, dostęp z dn. 08.02.2023 r.

Kramp-Karrenbauer A., *Making Europe right*, „Die Welt", 2019, https://www.welt.de/politik/article190051703/Annegret-Kramp-Karrenbauer-Making-Europe-Right.html, dostęp z dn. 16.06.2021 r.

Lebor A., *Sumienie Europy*, https://www.newsweek.pl/swiat/czy-niemcy-i-angela-merkel-rozwiaza-problem-uchodzcow/bz4lep8, dostęp z dn. 11.02.2023 r.

Lista krajów z ratingiem „AAA" – oto najbezpieczniejsze państwa świata, https://forsal.pl/artykuly/537149,lista-krajow-z-ratingiem-aaa-oto-najbezpieczniejsze-panstwa-swiata.html, dostęp z dn. 20.09.2020 r.

Magierowski M., *Kto rządzi Unią Europejską*, https://www.rp.pl/plus-minus/art16778211-kto-rzadzi-unia-europejska, dostęp z dn. 17.05.2022 r.

Maris B., *La Zone euro doitelle éliminer la mauvaise Grèce?*, „Marianne”, 09.02.2010.

Merkel odrzuca apele o większy wkład w ratowanie euro, https://www.newsweek.pl/swiat/merkel-odrzuca-apele-o-wiekszy-wklad-w-ratowanie-euro/pq26vsd, dostęp z dn. 01.06.2022 r.

Merkel przeciw kolejnym programom pobudzania koniunktury, https://www.newsweek.pl/swiat/niemcy-merkel-przeciwna-nowym-programom-pobudzania-koniunktury/k6e54es, dostęp z dn. 03.06.2022 r.

Merkel vreest voor de toekomst van Europa, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/merkel-vreest-voor-de-toekomst-van-europa~b079b78b/, dostęp z dn. 20.05.2021.

Morawski I., *Źródła sukcesu gospodarki Niemiec*, https://www.rp.pl/ekonomia/art14794611-zrodla-sukcesu-gospodarki-niemiec, dostęp z dn. 18.05.2022 r.

Niemców opanował strach przed terroryzmem, mają dość „polityki otartych drzwi”. Fatalne notowania Angeli Merkel, https://www.newsweek.pl/swiat/niemcy-boja-sie-terroryzmu-spada-poparcie-dla-angeli-merkel/q853p3w, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Niemcy i Austria przyjmą uchodźców z Węgier. Spod dworca Keleti ruszyły autobusy ku granicy, https://www.newsweek.pl/swiat/uchodzcy-wyjezdzaja-z-wegier-przyjma-ich-austria-i-niemcy/503jc7f, dostęp z dn. 12.02.2023 r.

Niemcy i Francja chcą się odseparować w strefie euro. Powstanie supereuro?, https://www.newsweek.pl/swiat/telegraph-niemcy-i-francja-rozwazaja-dwuwarstwowy-system-euro/kp9y1hs, dostęp z dn. 03.06.2022 r.

Niklewicz K., *NiemcoFrancja powraca*, https://wyborcza.pl/7,75968,7854083,niemcofrancja-powraca.html, dostęp z dn. 02.05.2022 r.

Nowicki M., *Angela - kanclerz narcyzów*, https://www.newsweek.pl/swiat/angela-merkel-kanclerz-narcyzow/qcg7bgb, dostęp z dn. 28.05. 2022 r.

Premier Kopacz rozmawiała z kanclerz Merkel o sprawie uchodźców, https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/499762,ewa-kopacz-rozmawiala-z-kanclerz-angela-merkel-o-sprawie-uchodzcow.html, dostęp z dn. 20.01.2023 r.

Rak K., *Koniec niemieckiej Europy*, https://www.rp.pl/plus-minus/art3792401-koniec-niemieckiej-europy, dostęp z dn. 09.02.2023 r.

Renterghem van M., *Allemagne: le droit à l'ego*, „Le Monde", 01.07.2010.

Revault d'Allonnes D., Stroobants J. P., *La lettre commune de François Hollande et d'Angela Merkel pour accueillir les réfugiés en Europe*, „Le Monde", 4.09.2015.

Samotność hegemona, https://www.rp.pl/plus-minus/art5360011-samotnosc-hegemona, dostęp z dn. 28.05. 2022 r.

Schwartz Y., *A dookoła sami dobrzy Niemcy*, https://www.newsweek.pl/swiat/frauke-petry-najgrozniejszy-nacjonalistyczny-polityk-europy/9vstq1q, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Sikorski w Berlinie: Boję się niemieckiej bezczynności, https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/368670,sikorski-proponuje-w-berlinie-reformy-ue.html, dostęp z dn. 20.07.2021 r.

Słojewska A., *Obiad ważny dla Europy*, https://www.rp.pl/swiat/art6320551-obiad-wazny-dla-europy, dostęp z dn. 19.05.2022 r.

Smale A., *Migrants race North as Hungary builds a border fence*, The New York Times, 2015, www.nytimes.com/2015/08/25/world/europe/migrants-push-toward-hungary-as-a-border-fence-rises.html, dostęp z dn. 07.12.2022 r.

Sondaż: Niemcy boją się o euro, https://www.newsweek.pl/sondaz-niemcy-boja-sie-o-euro/w3ce4c2, dostęp z dn. 02.06.2022 r.

Stabenow M., *Merkel und Tusk sehen Durchbruch*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung", https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/eu-gipfel-zur-fluechtlingskrise-merkel-und-tusk-sehen-durchbruch-14111922.html, dostęp z dn. 12.10.2022 r.

Szyndzielorz J., *Niemiecki żołnierz planował zamach udając uchodźcę*, https://www.newsweek.pl/swiat/nazistowska-szajka-w-bundeswehrze/rr0mtq0; dostęp z dn. 11.02.2023 r.

Tusk chwali Turcję i zapewnia: pierwsze pieniądze za 2 lub 3 miesiące, 25.04.2016, https://tvn24.pl/swiat/tusk-chwali-turcje-i-zapewnia-pierwsze-pieniadze-za-2-lub-3-miesiace-ra638455, dostęp z dn. 15.10.2022 r.

Tusk wzywa na pomoc Niemców, https://www.newsweek.pl/swiat/tusk-przemawia-w-berlinie/r7pxq96, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Unia Europejska: Kryzys berliński, https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoleczne/art10053521-unia-europejska-kryzys-berlinski, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Unia nierównych wzrostów, https://www.rp.pl/finanse/art6689681-unia-nierownych-wzrostow, dostęp z dn. 19.05.2022 r.

Verdun A., *Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New*, „Oxford University Press", opublikowane online 27 czerwca 2020, https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1489, dostęp z dn. 15.03.2021.

Vick K., Angela Merkel – Chancellor of the free World, http://time.com/time-person-of-the-year-2015-angela-merkel/, dostęp z dn. 15.03.2021 r.

Vincenz J., *Niemcy, sanitariusz Europy*, https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,19151468,niemcy-sanitariusz-europy.html, dostęp z dn. 11.02.2023 r.

Wachnicki M., *Antyislamski ruch Pegida się radykalizuje. „Merkel prowadzi Europę w stronę wojny domowej"*, https://wyborcza.pl/7,75399,19019182,antyislamski-ruch-pegida-sie-radykalizuje-merkel-prowadzi.html, dostęp z dn. 09.02.2023 r.

Wieliński B. T., *Politycy rozliczają się z zamieszek w Chemnitz*, https://wyborcza.pl/7,75399,23866882,politycy-rozliczaja-sie-z-zamieszek-w-chemnitz.html, dostęp z dn. 10.02.2023 r.

Wieliński B. T., *Wielka Rzesza w Bundestagu*, https://wyborcza.pl/7,75399,22380282,wielka-rzesza-w-bundestagu.html, dostęp z dn. 12.02.2023 r.

Wywiad z Donaldem Tuskiem: *D.Tusk: My, Polacy, czasami przesadzaliśmy z naszym uczuciem moralnej wyższości*, https://www.dw.com/pl/dtusk-my-polacy-czasami-przesadzaliśmy-z-naszym-uczuciem-moralnej-wyższości/a-6346780, dostęp z dn. 12.06.2021 r.

Steinmeier F.-W., *Germany's New Global Role. Berlin Steps Up*, [w:] „Foreign Affairs", lipiec/sierpień 2016, https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germany-s-new-global- role (dostęp z dn. 20.10.2022).

Tooze A., *Welcome to the world of the polycrisis*, „Financial Times", 28 Oktober;

Friedman G., *Germany's Role in Europe and the European Debt Crisis*, https://worldview.stratfor.com/article/germanys-role-europe-and-european-debt-crisis, dostęp z dn. 25.05.2021.

VI. Inne materiały źródłowe:

Badanie przeprowadzone przez Institut d'études opinion et marketing en France et à l'international na zlecenie Ambasady Niemiec we Francji, L'image de l'Allemagne en France, styczeń 2019, https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/01/115806-Limage-de-lAllemagne-en-France.pdf, dostęp z dn. 20.06.2021 r.

Dyskusja panelowa Komitetu Europy francuskiego Senatu: Quel projet allemand pour l'Europe?, 2.7.2020, https://www.ifri.org/fr/debats/projet-allemand-leurope, dostęp z dn. 11.04.2021 r.

Rosati D., *Kryzys w strefie euro*, Wykład w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu, https://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Zarzadzanie_zeszyt/Zarz%202_2012%20podzielone/rosati.pdf, dostęp z dn. 20.10.2021 r.

Najbardziej opiniotwórcze polskie media w czerwcu 2015 roku, Instytut Monitorowania Mediów,
https://www.press.pl/attachments/contents/40491/d63675458bb7f0fdebfdf1c07b07df04.pdf, dostęp z dn. 20.11.2022 r.

Engler M., *Germany in the refugee crisis – background, reactions and challenges*, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2016, https://pl.boell.org/en/2016/04/22/germany-refugee-crisis-background-reactions-and-challenges, 23.06.2022 r.

Forschungsgruppe Wahlen, *Politbarometer Januar I 2016*, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2016/Januar_I_2016/, dostęp z dn. 20.12.2022 r.

Frymark K., *Niemcy mogą ratyfikować EMS i pakt fiskalny*, „Analizy OSW", 2012, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-09-12/niemcy-moga-ratyfikowac-ems-i-pakt-fiskalny, dostęp z dn. 22. 03.2022 r.

Ludlow P., *Preliminary Evaluation 2015/9. The 'Refugee Crisis' Plus an Annex on EMU and the British Question*, EuroComment, Bruksela 2015.

Macron E., *Renewing Europe*, Project Syndicate, 2019, https://www.project-syndicate.org/commentary/three-goals-to-guide-european-union- renewal-by-emmanuel-macron-2019-03?barrier=accesspaylog, dostęp z dn. 14.06.2021 r.

Naim M., *Minilateralism. The magic number to get real international action*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism, dostęp z dn. 28.07.2020.

Popławski K., *Niemcy po szczycie greckim – bezradny hegemon*, „Analizy OSW", 2015, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-07-15/niemcy-po-szczycie-greckim-bezradny-hegemon, dostęp z dn. 14.05.2022 r.

Puglierin J., Franke U.E., *The Big Engine that Might: How France and Germany Can Build a Geopolitical Europe* – ECFR/332, 2020, https://ecfr.eu/publication/the_big_engine_that_might_how_france_and_germany_can_build_a_geopolitical_e/, dostęp z dn. 20.03. 2021.

Statista, *Amount contributed to the budget of the European Union in 2020, by member state*, https://www.statista.com/statistics/316691/eu-budget-contributions-by-country/, dostęp z dn. 07.07.2022 r.

The House of Commons Library, *EU annual budgets 2007 – 2013*, https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06463/SN06463.pdf, dostęp z dn. 10.07.2022 r.

Weng Y. K., *Managing ahead of Crises: Rising towards a Model of Adaptability*, presentation at the SCARR conference: Managing the Social Impacts of Change from a Risk Perspective in Beijing, 15-17 April 2009.

Rosati D., Kryzys w strefie euro, Wykład w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu, https://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Zarzadzanie_zeszyt/Zarz%202_2012%20podzielone/rosati.pdf, dostęp z dn. 20.10.2021 r.