

Małgorzata KARWIŃSKA

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM EUROPEJSKIM

Abstrakt:

Bezpieczeństwo europejskie w połowie drugiej dekady XXI wieku jest zagrożone m.in. przez coraz częstsze ataki terrorystyczne „samotnych wilków”, wielkie migracje, działania zbrojne poniżej progu wojny na Ukrainie, nie w pełni rozwiązany kryzys finansowy i grecki. Będący niejako konsekwencją powyższych sytuacji kryzysowych Brexit także w wielu aspektach niesie zagrożenie dla bezpieczeństwa w Europie. W artykule przedstawiono przyczyny, przebieg i konsekwencje dla Polski: wędrowki ludów do Europy, sytuacji na Ukrainie oraz decyzji o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Wskazano narzędzia polityki międzynarodowej stosowane dla rozwiązania poszczególnych kryzysów.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, migracja, Ukraina, Brexit, zarządzanie.

Uwagi wstępne

Bezpieczeństwo ma bardzo szeroki zakres pojęciowy. Można je postrzegać jako stan spokoju, pewności, wolności od zagrożeń, strachu lub ataku, lub jako proces, w którym stan bezpieczeństwa i jego organizacja podlegają dynamicznym zmianom stosownie do naturalnych zmian uwarunkowań bezpieczeństwa lub występujących zagrożeń (Stefanowicz 1999, s. 187; Stańczyk 1996, s. 18). Po latach spokoju od zakończenia zimnej wojny społeczność międzynarodowa oraz decydenci w poszczególnych państwach narodowych – a wraz z nimi obywatele państw europejskich – w bieżącej dekadzie wielokrotnie przekonali się, że bezpieczeństwo wymaga ciągłej pielęgnacji ze strony państw oraz zabiegania o nie na forum organizacji międzynarodowych. Każde państwo w powyższym zakresie dysponuje specyficznymi zasobami i doświadczeniami historycznymi, jednak z perspektywy kilku ostatnich lat (po 2008 r., tj. ogólnoświatowym kryzysie finansowym) wydaje się, że samodzielnie żadne państwo nie jest w stanie przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym przynoszącym zagrożenie bezpieczeństwa.

Stając się elementem organizacji międzynarodowej każde państwo traci częściowo na suwerenności, zyskuje natomiast gwarancje przetrwania, szybszego rozwoju gospodarczego, stabilności wśród państw demokratycznych, swobody przemieszczania dla swoich obywateli itp. M. Mazurek (2014, s. 151) dostrzega

w bezpieczeństwie fundamentalny imperatyw współczesnej cywilizacji Zachodu, będący skutkiem dezaktualizacji myślenia i działania w oparciu o idee polityczne, religijne, kulturowe, dla których m.in. szczęście i dobrobyt stanowią mało istotny z perspektywy państwa cel życia prywatnego jednostki. Natomiast według A. Limanowskiego i I. Drabika (2013, s. 5) bezpieczeństwo można uznać za stan świadomości podmiotu (organizacji) oznaczający pewność przetrwania i rozwoju lub nieustanny proces prowadzący do odczuwania braku zagrożeń. A. Szymonik (2011, s. 16) kładzie nacisk na nadrzędność interesu narodowego (celu), któremu ma służyć system bezpieczeństwa, z zaznaczeniem, że do realizacji celu można (należy) wykorzystywać działania polityczne, gospodarcze, wojskowe i inne. W systemie bezpieczeństwa autor dostrzega jedynie dwa podsystemy: kierowania i wykonawczy (ibid. s. 29). A. Wawrzusiszyn (2012, s. 14 i nast.) podkreśla natomiast zmiany w sposobach pojmowania bezpieczeństwa.

Do wysuwających się na czołówki medialne zagrożeń należy upadek państw¹ (m.in. Korea Północna, Syria, Jemen, Afganistan, Irak, Libia – wcześniej np. Kuba, Kambodża, Albania) skutkujący otwarciem granic zewnętrznych i migracjami ludności, lub zamknięciem granic i ograniczeniem praw człowieka na niespotykaną skalę. To głównie z państw upadłych pochodzą uchodźcy szturmujący bramy Europy w poszukiwaniu możliwości przeżycia, osiągnięcia lepszego statusu materialnego dla siebie i swoich rodzin, choć nie można także wykluczyć chęci szerzenia własnej religii czy stylu życia, w tym zachowań i zwyczajów nie akceptowalnych z europejskiego punktu widzenia.

Współcześnie, bezpieczeństwo europejskie jest zagrożone przez coraz częstsze ataki terrorystyczne „samotnych wilków”, nie do końca rozwiązane kryzysy (finansowy i grecki), rozwijające się kryzysy imigracyjny i ukraiński, oraz nierozpoznaną sytuację związaną z Brexitem. Z pozycji Polski, ze względu na stosunkowo łagodne przejście przez globalny kryzys finansowy i niewielkie skutki wywołane kryzysem greckim ze względu na nieprzynależenie do strefy euro, najistotniejsze są kryzysy: imigracyjny, ukraiński i potencjalnie mogący zostać wywołany Brexitem. W związku z powyższym w niniejszym artykule dokonana zostanie analiza sytuacji w powyższych trzech obszarach, ze szczególnym zwróceniem uwagi na przyczyny kryzysów, ich przebieg oraz skutki dla Polski. Główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: w jakim stopniu kryzys imigracyjny, aneksja Krymu, walki w Donbasie oraz wyniki referendum w Wielkiej Brytanii wpływają na bezpieczeństwo Polski?

¹ Terminem „państwa upadłe” określa się formalnie suwerenne organizmy państwowe, które na skutek długotrwałych konfliktów wewnętrznych, katastrofalnej sytuacji gospodarczej, bądź zaniku struktur rządowych są pogrążone w chaosie i nie są w stanie wykonywać podstawowych funkcji wewnętrznych w zakresie zapewnienia swoim obywatelom minimalnych warunków egzystencji i bezpieczeństwa oraz poszanowania prawa (Kondrakiewicz, 2006, s. 87).

Wielka migracja

W 2015 r. po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej miało miejsce więcej zgonów (5,2 mln) niż urodzeń (5,1 mln). Ujemny wskaźnik przyrostu naturalnego spotkał się z wielkim napływem ludności do Europy (1,9 mln), spośród której większość (1,2 mln) złożyła wnioski o azyl.² Oznacza to ogromną nadwyżkę ludności, która wymaga zagospodarowania (m.in. miejsca zamieszkania i pracy, udzielenia opieki socjalnej i medycznej, a w przyszłości wypłaty emerytur i rent). Analizy wymaga wpływ powyższej wędrowności ludów na bezpieczeństwo europejskie oraz potrzebę ewentualnej zmiany systemu zarządzania w tym zakresie w Unii Europejskiej.

Migracje nie są zjawiskiem nowym, a ich historia nieodłącznie wiąże się z dziejami ludzkości. Zjawisko to w różnych okresach historycznych nasilało się lub słabło oraz przybierało różne formy: podróże, pielgrzymki, przesiedlenia, kolonizacje, najazdy zbrojne, czy reemigracje (Głowiak 2013, s. 289 i nast.). Przybyszów zwykle traktowano jako obcych, co w niektórych państwach europejskich nie zmieniło się do dnia dzisiejszego. Dotyczy to w szczególności imigrantów z krajów muzułmańskich (Wilczyński 2015). Migracje zwykle wiążą się z procesem etnogenezy, tj. tworzeniem lub wyodrębnieniem w państwie docelowym grup osób o odmiennej narodowości od dotychczasowych mieszkańców lub wzmocnieniem liczebnym grup wcześniej przybyłych. W większości dotychczas zaobserwowanych przypadków migracje miały charakter trwały, tj. wiązały się ze zmianą miejsca zamieszkania na stałe. Nie oznacza to jednak utraty więzi migrantów z częścią narodu, która pozostała w ich dotychczasowej ojczyźnie, co przejawia się podróżami w obie strony, łączeniem rodzin czy przesyłaniem środków finansowych lub towarów.

Współcześnie w wyniku niestabilności na obrzeżach Europy (konflikty, rażące łamanie praw człowieka, nasilenie przemocy i aktów terroru) wiele osób dla ratowania życia ucieka z własnego kraju i zmierza do miejsc bezpiecznych i stabilnych gospodarczo jakimi są państwa członkowskie Unii Europejskiej. Wśród źródeł migracji do Europy można wyróżnić przyczyny:

- ekonomiczne – do kraju o lepszym statusie ekonomicznym (imigranci zarobkowi),
- prawne – do kraju z legalną możliwością uzyskania pracy i zamieszkania, przy czym status ekonomiczny kraju nie musi być wyższy niż kraju pochodzenia (imigranci biznesowi),
- naukowe – do kraju, w którym można zdobyć wykształcenie (imigranci naukowcy),
- obronne – do kraju gwarantującego bezpieczeństwo (uchodźcy),
- środowiskowe – do kraju niezagrażonego klęskami żywiołowymi (uchodźcy ekologiczni).

² Źródło: Eurostat.

Pomijając niewielką liczbę imigrantów przybywających drogą lotniczą i z wykorzystaniem transportu dalekomorskiego, wyróżnić można trzy główne trasy migracji do Europy: zachodnią, centralną i wschodnią (rys. 1).

Rys. 1. Trasy, którymi imigranci próbują się dostać do Europy



Źródło: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/imigranci-na-morzu-sroziemnym-co-robi-ue-by-im-pomoc,535855.html>

Trasa zachodnia prowadzi z Afryki Subsaharyjskiej przez graniczne zasięki do hiszpańskich enklaw Ceuty i Melilli lub (rzadziej) przez cieśninę gibraltarską do brytyjskiego Gibraltaru, a stąd do Hiszpanii lub Wielkiej Brytanii. W 2014 r. w Hiszpanii mieszkało ponad 5 mln imigrantów, z których 2,5 mln pochodziło z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, zaś 2,7 mln z Afryki Północnej i Ameryki Południowej (Kocan 2015, s. 14-15). Hiszpania, od wielu lat wybierana przez imigrantów, jako kraj docelowy, zdołała wypracować odpowiednie mechanizmy regulacji migracji, które uwzględniają zarówno potrzeby społeczeństwa, jak i możliwości potencjału migracyjnego. Aktywnie wspierane są głównie programy czasowej migracji, tworzone dla pozyskania pracowników sezonowych, co rozwiązuje problem deficytu siły roboczej w niektórych gałęziach gospodarki. W ten sposób imigranci włączani są w proces likwidacji problemów demograficznych oraz gospodarczego rozwoju kraju, a polityka migracyjna stanowi narzędzie zarządzania przepływem imigrantów. Stosowana jest metoda oceny zewnętrznego zapotrzebowania na siłę roboczą, tj. rocznego limitu przyływu imigrantów, na podstawie liczby wniosków pracodawców o zatrudnienie cudzoziemców (Kocan, op.cit. s. 89).

Trasa centralna migracji wiedzie z Afryki Północnej, głównie z Libii i Tunezji przez Morze Śródziemne na Lampedusę, Sycylię i Malte. Przeprowa trasą centralną jest trudna i obciążona dużym ryzykiem. Mimo to, grupy

migrantów decydują się na ten krok, co dla wielu z nich kończy się tragicznie. W 2014 r. ponad 3 tys. osób, które nielegalnie próbowały przekroczyć granicę na Morzu Śródziemnym straciło życie.³ Trwający od rewolucji 2011 r. w Libii kryzys polityczny istotnie wpływa na migracje do Europy. Krajem próbuje kierować wiele lokalnych ośrodków władzy, z których dwa najważniejsze zlokalizowane są w Tobruku i Trypolisie, zaś terytorium kraju pozostaje pod kontrolą blisko 2 tys. regionalnych i lokalnych grup zbrojnych. Wykształcił się tam wielopoziomowy i wysoce zorganizowany system przemytu ludzi.⁴ Wiele grup przemytniczych działa nie tylko w Libii, ale także w Mali, Nigrze, Czadzie i Algierii.

Trasa wschodnia prowadzi z Afryki Wschodniej, Azji i Bliskiego Wschodu, przez Turcję i Balkany do Europy Zachodniej, w tym głównie do Niemiec i Szwecji, zaś w mniejszym stopniu do Wielkiej Brytanii, Francji i Norwegii. Szlakiem tym przemieszczają się m.in. uciekinierzy z Syrii, Jemenu, Sudanu Południowego, Afganistanu i Iraku, których tylko do Niemiec w 2015 r. napłynęło 1,1 mln.⁵ Balkany stały się wielkim szlakiem tranzytowym gdyż do migrantów z ww. państw dołączyli obywatele Kosowa. Trasa biegnąca przez Grecję, Macedonię i Serbię na Węgry była najtańsza, najbezpieczniejsza i najszybsza spośród wszystkich przedstawionych powyżej. Intensyfikacji przepływu migrantów sprzyjała polityka Grecji, która nie rejestrowała osób przybywających. Zarządzanie przepływem migrantów na Balkanach wykazało jednak braki pod względem potencjału, współpracy, solidarności i komunikacji pomiędzy państwami położonymi wzdłuż szlaku.⁶ W drugiej połowie 2015 r. Węgry na 175 km odcinku granicy z Serbią zbudowały plot o wysokości 4 m, co wykazało, iż żadne z państw bałkańskich nie było w stanie poradzić sobie pod względem logistycznym ze wzrastającą falą uchodźców, a także wymusiło na migrantach korektę trasy – zamiast z Serbii na Węgry, na nową: z Serbii, przez Chorwację i Słowenię do Austrii.

Uwzględniając, że duża liczba osób szuka schronienia w Europie oraz mając na uwadze, iż liczba ta ma nadal wzrastać, w Unii Europejskiej w 2015 r. przyjęta została rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie migracji i uchodźców. Rozwiązanie problemu zakłada połączenie dwóch perspektyw: zapewnienia bezpieczeństwa przy jednoczesnym gwarantowaniu dostępu do procedury ubiegania się o azyl oraz ochrony granic i równoczesnej walki z nielegalną imigracją. Zgodnie z planami Komisji Europejskiej państwa członkowskie będą co roku przyjmować plan przesiedleń imigrantów spoza

³ Niektórzy eksperci szacują, że na jedno odnalezione ciało może przypadać do 5 innych, których nigdy nie uda się odnaleźć, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/imigranci-na-morzu-srodziemnym-co-robi-ue-by-im-pomoc.535855.html>, 19.07.2016.

⁴ Koszt przeprawy, 800-1000 USD, „Biuletyn” PISM 2016, nr 21, s. 2.

⁵ <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/znacznym-spadek-migrantow-w-niemczech.659537.html>, 19.07.2016.

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6324_pl.htm, 27.07.2016.

Europy oraz harmonizować między sobą procedury azylowe. W zamian na konta państw członkowskich ma wpływać 10 tys. EUR za każdego przyjętego imigranta. Powyższe plany przesiedleń mają być przyjmowane przez odpowiednich ministrów podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej, na bazie propozycji Komisji Europejskiej. Wdrożone mają zostać jednolite normy ochrony i praw udzielanych osobom przybywającym do Unii Europejskiej, by wyeliminować wtórną migrację i wybieranie przez uchodźców konkretnych państw docelowych. Komisja Europejska planuje tak zmienić prawo europejskie, by procedury azylowe zamiast dyrektywą były regulowane rozporządzeniem, co wymusi ich bezpośrednie stosowanie przez państwa członkowskie bez potrzeby analizowania i ewentualnych zmian na poziomie krajowym.

Za ochronę zewnętrznych granic Unii Europejskiej oraz kontrolę osób je przekraczających odpowiadają państwa członkowskie. Największe obciążenie w tym zakresie spada na Włochy, do których wiedzie trasa centralna z Tunezji i Libii. Dla realizacji powyższych zadań, po katastrofie u wybrzeży Lampedusy, w której utonęło prawie 400 imigrantów, w 2013 r. Włosi uruchomili wojskowo-humanitarną misję „Mare Nostrum”, w której zaangażowano siły marynarki wojennej i lotnictwa oraz straży przybrzeżnej i służby celnej. Pod koniec 2014 r. jej zadania częściowo przejęła, koordynowana przez agencję zarządzania granicami Frontex z siedzibą w Warszawie, unijna misja „Tryton”, w której uczestniczą siły i środki delegowane przez państwa członkowskie. Jej odpowiednikiem na Morzu Egejskim jest misja „Posejdon”. Zadaniem ww. misji jest ochrona morskich granic Unii Europejskiej oraz, w razie potrzeby, udzielanie pomocy rozbitkom. Coraz doniosłej wybrzmiewają w różnych państwach Unii Europejskiej żądania zdecydowanej walki z przemytnikami ludzi do Europy, ograniczenia napływu imigrantów i skutecznej egzekucji obowiązku pobierania od nich odcisków palców oraz natychmiastowego odsyłania osób, którym nie przyznano azylu. Wiele kontrowersji budzi pomysł wdrożenia systemu przyjmowania imigrantów przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a nie wyłącznie przez te, które wyrażają taką chęć.

W maju 2015 r. państwa Unii Europejskiej zgodziły się na relokację 160 tys. osób z państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem do pozostałych państw członkowskich. Uruchomiono środki finansowe na potrzeby wsparcia państw unijnych najbardziej dotkniętych kryzysem migracyjnym. Zwiększono zdolności i środki przeznaczone na prowadzenie operacji „Tryton” i „Posejdon”, a w czerwcu 2015 r. rozpoczęto także operację zarządzania kryzysowego „Eunavfor Med”, której celem jest zwalczanie przemytu ludzi w regionie Morza Śródziemnego. Zapewniono również pomoc dla ludności wewnętrznie przesiedlonej w Syrii oraz wsparcie finansowe dla państw sąsiednich.

We wrześniu 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała dalsze działania zmierzające do rozwiązania kryzysowej sytuacji wywołanej migracją do

Europy o skali nienotowanej od II wojny światowej. Działania te podzielono na krótko- i długoterminowe, wskazując niezbędne rozwiązania w zakresie: środków operacyjnych, wsparcia budżetowego, wdrożenia prawa Unii Europejskiej oraz kolejnych kroków legislacyjnych.

Wśród działań priorytetowych (krótkoterminowych) wskazano⁷:

- Środki operacyjne:
 - wspieranie państw członkowskich w realizacji uzgodnionej polityki relokacji, w tym przez zespoły wsparcia zarządzania migracjami oraz zespoły szybkiej interwencji na granicy,
 - ofensywę dyplomatyczną ukierunkowaną na podkreślanie oczekiwań Unii Europejskiej wobec partnerów w odniesieniu do rozwiązania kwestii migracji przy jednoczesnym pogłębieniu pomocy i współpracy,
 - organizacją konferencji wysokiego szczebla na temat szlaków migracji biegnących przez Balkany Zachodnie (październik 2015) oraz szczytu na Malcie poświęconego migracji (listopad 2015),
 - rozwinięcie współpracy między organami ścigania i służbami imigracyjnymi w Unii Europejskiej i w partnerskich państwach sąsiadujących, w tym w zakresie powrotów i readmisji,
 - zacieśnienie współpracy Unii Europejskiej z Biurem UNHCR, Programem ONZ ds. Rozwoju, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji oraz Czerwonym Krzyżem;
- Wsparcie budżetowe:
 - zwiększenie wsparcia finansowego dla Włoch, Grecji i Węgier w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF),
 - zwiększenie zdolności finansowych Frontexu, Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu⁸ i Europolu,
 - uzupełnienie pomocy finansowej na rzecz rozwiązania kryzysu w Syrii,
 - wsparcie finansowe Światowego Programu Żywnościowego,
 - udzielenie wsparcia finansowego Turcji na działania związane z uchodźcami,
 - dofinansowanie Serbii i Macedonii z przeznaczeniem przyznanych środków na usprawnienie ośrodków recepcyjnych i kontroli granic,
 - utworzenie funduszu powierniczego na rzecz stabilności i zajęcia się przyczynami nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce;
- Wdrażanie nowego prawa Unii Europejskiej
 - stworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego, poprzez pełne wdrożenie: rozporządzenia Dublin II, dyrektywy w sprawie procedur azylowych,

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady z 23.09.2015 r. *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji* COM(2015) 490 final.

⁸ EASO – European Asylum Support Office.

dyrektywy w sprawie kwalifikowania, dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania oraz zasady EURODOC dotyczącej pobierania odbitek linii papilarnych.

Natomiast wśród działań długoterminowych wskazano kolejne kroki legislacyjne obejmujące:

- zastosowanie systemu uznawania bezpiecznych krajów pochodzenia w procedurze udzielania azylu,
- stworzenie mechanizmu umożliwiającego relokację osób wymagających ochrony międzynarodowej w sytuacjach kryzysowych utrudniających stosowanie systemu dublińskiego,
- pełne wdrożenie środków określonych w planie działania Komisji w dziedzinie powrotów,
- ścisłą współpracę przy zarządzaniu unijnymi granicami zewnętrznymi,
- zapewnienie wspólnego podejścia do przesiedleń w sytuacji natężonej migracji,
- otwarcie legalnych kanałów migracji.

Powyższe działania zostały zatwierdzone na nieformalnym spotkaniu szefów państw lub rządów, które odbyło się 23.09.2015 r. Działania te mają na celu dostarczenie wsparcia niezbędnego do przywrócenia porządku w ramach unijnego systemu migracyjnego, by jego zasady były prawidłowo stosowane, a system był stabilny i umożliwiał adekwatne do sytuacji reagowanie w czasie gwałtownego wzrostu liczby migrantów. Przeglądu postępów w realizacji działań priorytetowych dokonano trzy tygodnie później (14.10.2015).⁹ Zalecono pełną realizację wskazanych działań, co przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym w Polsce, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długookresowej.

Krym i Donbas

W listopadzie 2013 r. po rezygnacji z podpisania¹⁰ przez prezydenta Ukrainy umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską opozycja zażądała usunięcia go ze stanowiska, a na cały kraj rozlała się fala manifestacji organizowanych przez siły pro unijne. Postawy manifestantów stopniowo radykalizowały się, a ich brutalne rozpedzenie (30.11.2013) przez jednostki specjalne milicji (Berkut) skutkowało zwiększeniem liczebności manifestantów. Centralny plac Kijowa (plac Niepodległości), na którym non stop protestowano, został nazwany Euromajdanem, a liczba przebywających na nim, w zależności od rodzaju organizowanych imprez sięgała 50–800 tys. osób. Władza przy pomocy milicji próbowała usunąć protestujących, jednak jej działania były

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady z 14.10.2015 r. *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, COM(2015) 510 final.

¹⁰ Prezydent Janukowycz ogłosił, że umowa nie została podpisana, gdyż Ukraina ma problemy gospodarcze, a rozmowy o akcesji zostaną wznowione, gdy Unia Europejska udzieli jego krajowi wsparcia finansowego.

nieskuteczne. Sytuację pogorszyło podpisanie (17.12.2013) porozumienia ws. zniesienia ograniczeń handlowych między Rosją, a Ukrainą. Ponadto ukraiński parlament przyjął (16.01.2014) zbiór ustaw, mających na celu ograniczenie wolności słowa i zgromadzeń oraz zaostrzył odpowiedzialność karną za udział w demonstracjach niezgodnych z ww. ustawami (tzw. ustawy dyktatorskie¹¹), co spowodowało wzmocnienie fali protestów, które objęły także wschodnie rejony Ukrainy.¹² W ich efekcie (28.01.2014) premier Ukrainy podał się do dymisji, a parlament anulował „ustawy dyktatorskie”. Były to jednak działania spóźnione i protestujących na kijowskim Majdanie nie dało się już powstrzymać. Powołali oni Gwardię Narodową, do której przyjmowani byli wszyscy chętni, a w szczególności dotychczasowa samoobrona Euromajdanu.

Deputowani opozycji zażądali (18.02.2014) włączenia do porządku obrad głosowania nad przywróceniem konstytucji z 2004 r. ograniczającej uprawnienia prezydenta i wprowadzającej w kraju system parlamentarno-prezydencki. Gdy przewodniczący parlamentu nie zgodził się z żądaniami opozycji zablokowali oni mównicę, a demonstranci z Euromajdanu rozpoczęli marsz na parlament. Marsz został zablokowany przez jednostki Berkutu, dlatego niektórzy z demonstrantów przypuścili atak na kordon milicji ochraniający budynek parlamentu. Milicjanci odpowiedzieli gazem łzawiącym, granatami hukowymi i strzałami z broni na gumowe pociski, a opozycji przedstawiono polecenie by demonstranci opuścili Euromajdan. Gdy ci odmówili doszło do eskalacji napięcia. Milicja egzekwując nakaz opuszczenia przez demonstrantów centrum Kijowa zaczęła polewać ich wodą z armatek, zaś protestujący rzucać w milicjantów petardy, koktajle Mołotowa oraz wyrwaną z jezdni kostkę brukową. W wyniku używania przez milicję broni gładko lufowej jeszcze tego samego dnia zginęło kilkanaście osób. Od północy Kijów ogłoszono miastem zamkniętym. Opozycjoniści dokonali szturmów na budynki rządowe także m.in. w Tarnopolu, Iwano-Frankowsku (d. Stanisławów) i Rownem.

20 lutego 2014 r. wybuchły kolejne walki, które miały gwałtowny przebieg. Protestujący natarli na siły Berkutu, który się wycofał, jednak natrafili na snajperów jednostek specjalnych. W walkach poległo kilkadziesiąt osób, a kilkaset odniosło obrażenia. Unia Europejska wprowadziła pakiet sankcji, zawierających zakazy wizowe i zamrożenie aktywów zagranicznych oraz zakaz handlu bronią z Ukrainą. W związku z powyższymi wydarzeniami prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz przywrócił konstytucję z 2004 r. oraz ogłosił wcześniejsze wybory. Liderzy opozycji podpisali z władzami porozumienie, na którego mocy zakończono walki. Wieczorem 21.02.2014 r. parlament Ukrainy

¹¹ Prawo zostało przyjęte głosami Partii Regionów i komunistów, prezydent Ukrainy podpisał je 18.04.2014, większość przepisów weszła w życie z dniem opublikowania, tj. 21.04.2014. Ustawę wydrukowano w gazecie państwowej „Głos Ukrainy” i w wydawnictwie „Kurier rządowy”, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1029574,Ukraina-dyktatorskie-ustawy-ekspresowo-wchodza-w-zycie>, 23.07.2016.

¹² Demonstranci zajęli budynki rządowe m.in. w Zaporozżu i Dniepropietrowsku.

podjął uchwałę o odsunięciu od władzy prezydenta Janukowycza, który natychmiast opuścił Kijów i udał się w nieznanym wówczas kierunku. Po trzech dniach wysłano za nim list gończy.

Gdy upadł rząd Janukowycza na Krym wrócili żołnierze Berkutu, których witaly tłumy w Kerczu i Sewastopolu, ściągając flagę ukraińską z budynków rządowych, wywieszając w zamian rosyjską. Ponadto w Sewastopolu doszło do brutalnego pobicia proukraińskich demonstrantów, a Rosjanie przejęli władzę w mieście. Nie bez wpływu na powyższe wydarzenia był fakt anulowania przez Radę Najwyższą Ukrainy (w lutym 2014) ustawy językowej dającej przywileje językom mniejszości narodowych, co rosyjskojęzyczni mieszkańcy Krymu potraktowali jako zamach na ich prawa nabyte. Ponadto prezydent Janukowycz wezwał mieszkańców Krymu do walki przeciw nowym władzom w Kijowie. Natomiast Moskwa podwyższyła gotowość bojową stacjonującej w Sewastopolu rosyjskiej Floty Czarnomorskiej. Kijów jedynie postawił w stan gotowości milicję i inne służby podległe MSW. Wykorzystując dynamikę zaistniałej sytuacji krymski parlament ogłosił referendum w sprawie niepodległości Autonomicznej Republiki Krymu. Powyższej decyzji nie uznał ukraiński rząd ani komisja wyborcza. Na półwyspie jednak połączone zgromadzenie radnych Rady Najwyższej Republiki Autonomicznej Krymu i Rady Miejskiej Sewastopola (11.03.2014) przyjęło deklarację niepodległości Republiki Krymu, powołując się w deklaracji na przypadek Kosowa i wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (22.07.2010) uznający, że jednostronna deklaracja niepodległości Kosowa nie narusza prawa międzynarodowego, a następnie (16.03.2014) przeprowadzono referendum, z udziałem rosyjskich obserwatorów, oraz dokonano wyboru nowego premiera republiki. Moskwa jednoznacznie wspierała aspiracje Krymu do secesji i przyłączenia się do Rosji. Przed przeprowadzeniem referendum zostało w państwach Unii Europejskiej uznane za nielegalne, zaś Rosja zapowiedziała uznanie jego wyników. Zauważyć należy, że dopiero w przeddzień referendum niepodległościowego na Krymie Rada Najwyższa Ukrainy zdecydowała się rozwiązać parlament Republiki Autonomicznej Krymu i pozbawić go uprawnień, co nie mogło już być skuteczne. Według oficjalnych wyników, w referendum wzięło udział 83,1% uprawnionych mieszkańców Krymu, z których 96,8% opowiedziało się za przyłączeniem półwyspu do Rosji.¹³ Specjalny status zachował Sewastopol, w którym stacjonuje Flota Czarnomorska.

Dwa dni po referendum prezydent Rosji podpisał dekret o uznaniu Krymu suwerennym i niepodległym państwem, a następnie zatwierdził projekt traktatu o przyłączeniu półwyspu do Federacji Rosyjskiej. Tego samego dnia traktat o włączeniu Republiki Krymu i Sewastopola do Rosji oprócz rosyjskiego

¹³ Z omyłkowo ujawnionych danych wynika, że w referendum uczestniczyło 30% uprawnionych, z których połowa poparła ideę „zjednoczenia” z Rosją, <http://www.newsweek.pl/swiat/prawdziwe-wyniki-referendum-na-krymie-wpadka-rosjan-newsweek-pl,artykuly,285461,1.html>, 23.07.2016.

prezydenta podpisały samowładne władze Krymu: przewodniczący Rady Najwyższej, premier oraz mer Sewastopola. Duma Państwowa ratyfikowała (20.03.2014) traktat o przyjęciu Republiki Krymu i Sewastopola do Federacji Rosyjskiej i federalną ustawę konstytucyjną o utworzeniu w Rosji dwóch nowych podmiotów¹⁴, a następnie rosyjski prezydent (21.03.2014) podpisał akty ratyfikacyjne traktatu. Natomiast krymski parlament uchwalił (11.04.2014) nową konstytucję, zgodnie z nią Republika Krymu jest demokratycznym państwem w składzie Federacji Rosyjskiej, a stosunki między nimi określa umowa.

Rosyjskojęzyczni żołnierze bez znaków rozpoznawczych na mundurach opanowali lotnisko wojskowe w Sewastopolu oraz port lotniczy w Symferopolu, co w Kijowie uznano za zbrojną interwencję i okupację której nie przeciwstawiono jednak żadnych działań zbrojnych. Moskwa natomiast zapowiedziała, że nie ma zamiaru użycia siły, jednak w przypadku konieczności będzie bronić swoich obywateli. Premier Krymu podporządkował sobie milicję i straż graniczną, ogłosił przejęcie pełnej kontroli nad półwyspem oraz wystąpił do prezydenta Rosji o zapewnienie bezpieczeństwa w samowładnej republice. Moskwa zaakceptowała propozycję i skierowała na Krym nowe oddziały wojska. Żołnierze w zielonych mundurach opanowali lotnisko wojskowe w miejscowości Kirowskoje, a w Symferopolu zajęli budynki rządowe i parlament. Rosyjska Duma wystąpiła do Władimira Putina o podjęcie niezbędnych działań zmierzających do ustabilizowania sytuacji na Krymie. Prezydent Rosji złożył wniosek o wydanie zgody na użycie rosyjskich sił zbrojnych na terytorium Ukrainy, co spotkało się z aprobatą Rady Federacji. Na prośbę Ukrainy odbyło się wówczas posiedzenie Rady Bezpieczeństwa ONZ, która jednak bez zgody Rosji nie mogła podjąć żadnych niekorzystnych dla niej decyzji, ta zaś na Krym skierowała okręty swojej Floty Bałtyckiej. Ukraina ogłosiła mobilizację i zamknęła przestrzeń powietrzną nad swoim terytorium, jednak nie posiadała już władzy nad Krymem, gdzie „zielone ludziki” opanowały jednostki wojsk ukraińskich, które poddały się bez walki. Ukraińska straż wybrzeża ogłosiła, że wycofała swoje okręty z baz na Krymie do innych baz nad Morzem Czarnym, jednak szybko okazało się, iż rosyjska Flota Czarnomorska zablokowała ww. okręty w zatokach w pobliżu Sewastopola.

Już w lutym 2014 r. Niemcy zaproponowały, a Rosja zaakceptowała propozycję powołania grupy obserwatorów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W marcu 2014 r. OBWE zdecydowała o wysłaniu na Krym inspektorów do zbadania kryzysu w miejscu jego przebiegu, którzy początkowo nie byli wpuszczani na półwysep. W tym czasie specjalny wysłannik ONZ zakończył swoją misję na Krymie po tym, jak zatrzymali go nieznani mu uzbrojeni ludzie, mimo iż wkrótce został wypuszczony. Prezydent Rosji próbował wówczas (bez większego powodzenia) wyjaśnić światu, że

¹⁴ Republika Krymu i miasto federalnego znaczenia Sewastopol zostały włączone do nowo utworzonego Krymskiego Okręgu Federalnego.

władzę na Krymie przejęły lokalne siły samoobrony, a nie żołnierze rosyjscy. Zgodnie z umowami dwustronnymi Rosja mogła mieć na Ukrainie 12,5 tys. żołnierzy, jednak zdaniem strony ukraińskiej w okresie kryzysu ich liczba znacznie przewyższała wcześniejsze uzgodnienia. Ukraina w związku z sytuacją na Krymie zwracała się do USA z prośbą o wsparcie i o dostawy broni¹⁵, Waszyngton nie podjął jednak decyzji o zaopatrzeniu Kijowa w broń, a jedynie w sprzęt nieśmiercionośny¹⁶. Kongres Rady Europy wydał (25.03.2014) oświadczenie potępiające rosyjską aneksję Krymu oraz odmówił uznania przeprowadzonego na Krymie referendum. Sekretarza stanu USA wielokrotnie spotykał się z ministrem spraw zagranicznych Rosji, jednak Rosja nie zmieniła swojego stanowiska ws. Ukrainy. Resort finansów USA w reakcji na aneksję Krymu nałożył sankcje na krymskich separatystów oraz wspierające ich firmy. Ukraiński parlament przyjął (15.04.2014) ustawę o terytoriach okupowanych, za które uznano Autonomiczną Republikę Krymu, Sewastopol, przestrzeń powietrzną nad nimi oraz wody terytorialne wokół półwyspu i wody wewnętrzne. Aneksji Krymu nie uznało żadne z państw członkowskich Unii Europejskiej, gdyż jego zajęcie przez Rosję stoi w sprzeczności z prawem międzynarodowym oraz podpisanym w 1994 r. przez Rosję, Ukrainę, USA i Wielką Brytanię memorandum budapeszteńskim.¹⁷

W tym samym czasie co kryzys krymski narastał kryzys w Donbasie, gdzie prorosyjscy działacze w Doniecku i Ługańsku (rys. 2) organizowali wiece

¹⁵ <http://www.fakt.pl/wydarzenia/swiat/amerykanie-rozwazaja-wyslanie-broni-do-kijowa/fb9m0p6>, 23.07.2016.

¹⁶ <http://www.tvp.info/17736777/niesmiercionosny-sprzet-wojskowy-z-usa-trafi-na-ukraine>, 23.07.2016.

¹⁷ Po rozpadzie ZSRR na terenie Ukrainy pozostało ok. 1800 strategicznych głowic jądrowych, tj. więcej niż w Chinach, Francji i Wielkiej Brytanii łącznie. W listopadzie 1993 r. ukraiński parlament ratyfikował zawarty pomiędzy USA i Rosją *Traktat o Redukcji i Ograniczeniu Strategicznej Broni Ofensywnej* z 7 lipca 1991 r. wraz z Protokołem Lizbońskim, który zakładał, że broń jądrowa rozmieszczona na terenie Białorusi, Kazachstanu i Ukrainy zostanie zniszczona lub przeniesiona pod kontrolę Rosji. Prezydenci Ukrainy, Rosji i USA podpisali (14.01.1994) trójstronną deklarację dotyczącą zniszczenia całej broni nuklearnej rozmieszczonej na terytorium Ukrainy. Następnie Kijów miał dokonać formalnej ratyfikacji układu o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej, jednak przed tym zażądał dodatkowych formalnych gwarancji bezpieczeństwa ze strony mocarstw jądrowych. Memorandum budapeszteńskie mające formę porozumienia międzynarodowego zostało podpisane (5.12.1994) przez prezydentów Ukrainy, Rosji i USA oraz premiera Wielkiej Brytanii. Memorandum zakłada, że mocarstwa zaangażują się, zgodnie z zasadami Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w poszanowanie niezależności i suwerenności istniejących granic Ukrainy, powstrzymają się od groźby lub użycia siły przeciw integralności terytorialnej bądź politycznej niezależności Ukrainy oraz żadna broń w ich posiadaniu nigdy nie zostanie użyta przeciw Ukrainie. Dopuszczono jednak wyjątek, na który powołuje się obecnie Rosja, tj. przypadek samoobrony lub działania zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych, http://www.defence24.pl/analiza_memorandum-budapesztanskie-pozorna-gwarancja-bezpieczenstwa-dla-ukrainy%20, 23.07.2016.

przeciwko nowym władzom w Kijowie, twierdząc że odpowiadają one za destabilizację kraju.

Rys. 2. Obwody Ukrainy zajęte przez prorosyjskich separatystów



Źródło: opracowanie własne

W Doniecku potępiono „przewrót w Kijowie” oraz poparto „aspiracje Krymu przyłączenia się do Rosji”, za prezydenta Ukrainy uznają tam nadal Janukowycza.¹⁸ W Doniecku (3.03.2014) i Ługańsku (9.03.2014) prorosyjscy demonstranci wdarli się do budynków regionalnej administracji, domagając się przeprowadzenia referendum w sprawie włączenia obwodu do Rosji¹⁹, przy czym wiece prorosyjskie miały miejsce także w innych obwodach, w których występuje znaczna liczba ludności rosyjskojęzycznej. Władze w Kijowie o destabilizację sytuacji oskarżyły Rosję, były jednak przekonane, iż panują nad porządkiem publicznym na terenie całego kraju, co nie okazało się zgodne ze stanem faktycznym. W dniu referendum na Krymie w Doniecku doszło do szturmów na siedzibę służby bezpieczeństwa, zaś w Ługańsku przeprowadzono plebiscyt w sprawie ustanowienia Noworosji w ramach Ukrainy.²⁰ Po zakończeniu procesu aneksji i włączeniu Krymu do Rosji doszło do eskalacji

¹⁸ *Wiece w Charkowie i Doniecku. „Janukowycz naszym prezydentem”*, tvn24.pl, 17.07.2016.

¹⁹ *Pro-Russia protesters take over Ukraine's Lugansk city*, Press TV, 17.07.2016.

²⁰ *Zbiór obwodów: odeskiego, mikołajewskiego, chersońskiego, dniepropietrowskiego, charkowskiego, donieckiego i ługańskiego, 2014 pro-Russian protests in Ukraine*, tvn24.pl, 17.07.2016.

nastrojów separatystycznych, wybuchu prorosyjskiej rebelii oraz proklamowania Republik Ludowych w Doniecku i Ługańsku. Po proklamacji samozwańczych republik rebelianci w Doniecku ogłosili powszechną mobilizację, w Ługańsku wkroczyli do budynku służby bezpieczeństwa. Okupując budynki służby bezpieczeństwa w obu obwodach separatyści przejęli znajdującą się tam broń, która zmieniła ich status na uzbrojonych bojówkarzy. Coraz częściej dochodziło jednak do posługiwania się przez bojówkarzy bronią, która jest wyłącznie na wyposażeniu armii rosyjskiej oraz noszenia przez nich umundurowania wojskowego bez dystynkcji. W kwietniu 2014 r. separatyści rozpoczęli zajmowanie budynków rad miejskich i posterunków milicji oraz wieszania na nich rosyjskich flag. W związku z powyższym w Kijowie ogłoszono początek „operacji antyterrorystycznej” (13.04.2014) wymierzonej w separatystów, którym złożono ultimatum. Na stronę rebeliantów zaczęły przechodzić liczne grupy milicjantów i żołnierzy. Władze państwowe w operacji antyterrorystycznej wykorzystywały czołgi oraz ciężki sprzęt wojskowy, który w miastach nie zawsze spełniał swoją rolę. Separatyści coraz śmielej sobie poczynali, atakowali stacjonujące na „ich” terenie jednostki wojskowe, składy broni, zajęli siedziby radia i telewizji i radiowo-telewizyjne centrum nadawcze, ogłosili „polowanie” na ludzi mówiących po ukraińsku, za pomocą granatnika przeciwpancernego stracili śmigłowiec oraz kilkakrotnie uprowadzali obserwatorów OBWE, których zwykle po kilku dniach uwalniali. Nie do końca określoną rolę odegrały rosyjskie „białe konwoje” udzielające pomocy humanitarnej, w których kilkaset przemalowanych na biało wojskowych ciężarówek, z Rosji do rejonu objętego walkami, przez kontrolowane przez separatystów przejścia graniczne, wielokrotnie dostarczało ładunki, w tym agregaty prądotwórcze, żywność i lekarstwa.

Przeprowadzono (11.05.2014) referenda w sprawie niepodległości obwodów donieckiego i ługańskiego, w których większość uczestników opowiedziała się za samodzielnością Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej. Następnego dnia po referendum samozwańcze władze ogłosiły suwerenność obu republik i zaapelowały do Rosji o rozważenie włączenia ich w skład Federacji Rosyjskiej. Po ogłoszeniu wyników referendum Rosja natychmiast oświadczyła, że szanuje wolę mieszkańców wschodniej Ukrainy i potępia działania wojsk ukraińskich, natomiast Unia Europejska odmówiła uznania wyników nielegalnego plebiscytów i zadeklarowała poparcie dla jedności terytorialnej Ukrainy. Parlament samozwańczej Ługańskiej Republiki Ludowej przyjął (18.05.2014) swoją konstytucję i powołał władze. Następnie (22.05.2014) w republice wprowadzono stan wojenny, ogłoszono pełną mobilizację i zwrócono się do Rosji o przysłanie „wojsk pokojowych”. Za pomocą przenośnych przeciwlotniczych zestawów rakietowych separatyści zestrzelili kilka kolejnych śmigłowców oraz samolotów należących do sił rządowych.

Po zestrzeleniu w nocy z 13 na 14 czerwca 2014 r. przez prorosyjskich separatystów ukraińskiego wojskowego samolotu Il-76, podchodzącego do lądowania na lotnisku w Ługańsku, w którym zginęło 40 żołnierzy wojsk powietrznodesantowych i 9 członków załogi prezydent Poroszenko zwołał posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony, a następnie zapowiedział jednostronne zawieszenie broni i dążenie do politycznego rozstrzygnięcia konfliktu ukraińskiego. Jego plan pokojowy (z 20.06.2014) zakładał m.in. ogłoszenie amnestii, samodzielne rozbrojenie się separatystów i opuszczenie przez nich okupowanych dotychczas terenów oraz utworzenia 10 km zdemilitaryzowanej strefy buforowej. Ogłoszony przez stronę rządową rozejm nie był przestrzegany przez separatystów. Doszło jednak do powołania trilateralnej grupy kontaktowej z udziałem przedstawicieli Rosji, Ukrainy i OBWE, w której pracach uczestniczyli przedstawiciele separatystów.

W dniu 17 lipca 2014 r. w strefie powietrznej nad rejonem konfliktu, w okolicach miejscowości Torez, zestrzelony został samolot pasażerski malezyjskich linii lotniczych, lecący z Amsterdamu do Kuala Lumpur, z 298 osobami na pokładzie. Katastrofy nikt nie przeżył. Rebelianci najpierw przyznali się do zestrzelenia samolotu, ale później zaprzeczyli temu, oskarżając wojsko ukraińskie. Jak się przypuszcza²¹, samolot został prawdopodobnie strącony za pomocą raketowego systemu przeciwlotniczego Buk. Dopiero po katastrofie Ukraina zamknęła przestrzeń powietrzną nad wschodnią częścią swojego kraju, mimo iż walki na tym terenie trwały już od kilku miesięcy i strąconych zostało wiele statków powietrznych sił rządowych. Ponieważ samolot rozbił się na terenie kontrolowanym przez separatystów, pojawił się problem z zabezpieczeniem wraku i zebraniem zwłok ofiar katastrofy. Separatyści odnaleźli jednak i przekazali czarne skrzynki z zestrzelonego samolotu malezyjskim ekspertom.

Obie walczące strony używają samolotów, czołgów, transporterów opancerzonych, dział samobieżnych i moździerzy. W walkach po obu stronach zginęły tysiące żołnierzy i osób cywilnych, w tym przypadku w większości obywateli ukraińskich. Jednak tysiące separatystów są zdeterminowani by kontynuować walkę. Niestrzeżona przez stronę ukraińską granica z Rosją umożliwia im pozyskiwanie uzbrojenia i uzupełnianie zaopatrzenia. Ze względu na toczące się na Ukrainie walki wielu jej obywateli wyemigrowało do Rosji. Wynika to z faktu, że przed jednostronnym ogłoszeniem niepodległości, jak i obecnie mieszka tam głównie ludność rosyjskojęzyczna, która posiada rodziny po drugiej stronie granicy. Znacznie mniejsza jest liczba uchodźców wewnętrznych, tj. osób, które opuściły rejon walk, ale pozostały na Ukrainie. W znacznym stopniu w rejonie walk zniszczona została infrastruktura miejska, czego symbolem może być wielokrotnie pokazywany w przekazach medialnych

²¹ P. Leonard, *Ukraine: Air Force Jet Downed by Russian Missile*, Associated Press, 17.07.2016.

stadion klubu Szachtar Donieck, na którym w 2012 r. odbywały się rozgrywki Euro'2012 organizowane wspólnie przez Polskę i Ukrainę, a który obecnie odstrasza kikutami resztek swoich trybun.

Przy okazji 70. rocznicy lądowania aliantów w Normandii (w czerwcu 2014) doszło do spotkania przywódców Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji (tzw. format normandzki). Rozmowy były kontynuowane w Berlinie z udziałem ministrów spraw zagranicznych, którzy omówili warunki, jakie musiałyby spełnić Ukraina i Rosja, aby doszło do zawieszenia broni, nie ustalili jednak niczego konkretnego. Prezydent Białorusi udzielił gościny i udostępnił w Mińsku miejsca na spotkanie (31.07.2014) grupy kontaktowej ds. wojny w Donbasie, w którym uczestniczyli przedstawiciele Rosji, Ukrainy i OBWE (tzw. grupa trilateralna), z udziałem przedstawicieli Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej. Rozmawiano m.in. o umożliwieniu międzynarodowym ekspertom dostępu do miejsca katastrofy zestrzelonego malezyjskiego samolotu pasażerskiego oraz o rozpoczęciu procesu uwalniania zakładników przetrzymywanych przez obie strony ukraińskiego konfliktu. Jako kolejne odbyło się w Mińsku (w sierpniu 2014) spotkanie przedstawicieli Unii Europejskiej, Ukrainy oraz państw Euroazjatyckiej Unii Celnej²², podczas którego przywódcy Ukrainy i Rosji, w towarzystwie szefowej unijnej dyplomacji oraz prezydentów Białorusi i Kazachstanu, omawiali sytuację na Ukrainie, jednak spotkanie nie przyniosło przełomu. Na początku września 2014 r. w Mińsku odbyły się dwa kolejne spotkania grupy kontaktowej. Rozmowy dotyczyły m.in. rozejmu, utworzenia strefy bezpieczeństwa po obu stronach granicy rosyjsko-ukraińskiej oraz odbudowy gospodarki na terenach objętych walkami zbrojnymi. Kilka dni później podpisano protokół o zawieszeniu broni (tzw. protokół miński²³). Jak wykazała praktyka, rozmowy prowadzone w formacie normandzkim i grupie trilateralnej są krótkoterminowo korzystne dla Rosji, gdyż pozwalają jej na okupację Krymu. W perspektywie długookresowej może nastąpić rozszerzenie obszaru objętego rosyjskimi agresywnymi działaniami stąd niezbędne jest rozważenie potrzeby zmiany formatu rozmów dotyczących konfliktu na Ukrainie.

²² Rosja, Białoruś i Kazachstan.

²³ Protokół miński, podpisana w Mińsku (5.09.2014) umowa międzynarodowa, składający się z 12 punktów dokument o zawieszeniu broni na wschodniej Ukrainie, dotyczący m.in. przywrócenie kontroli na granicy rosyjsko-ukraińskiej, wymiany jeńców, decentralizacji władzy na Ukrainie, nadania odrębnego statusu obwodom donieckiemu i ługańskiemu, przeprowadzenia wyborów lokalnych oraz wyprowadzenia nielegalnych formacji zbrojnych i sprzętu wojskowego z terytorium Ukrainy. Dokument podpisali przedstawiciele trilateralnej grupy kontaktowej – Rosji, Ukrainy i OBWE oraz samozwańczy przywódcy Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej.

Brexit

W Wielkiej Brytanii od wielu lat kontestowano przynależność do Unii Europejskiej, a zwłaszcza przeniesienie części decyzji politycznych z Londynu do Brukseli. Już w roku 2010 weszła w życie tzw. klauzula referendalna, wprowadzająca zasadę zatwierdzania w referendum krajowym każdego przeniesienia części władzy do Brukseli. 26 czerwca 2016 r., po walce o uzyskanie dodatkowych korzyści politycznych z członkostwa we Wspólnocie i ograniczenia jego kosztów przeprowadzono referendum, w którym swoje zdanie wyraziło 72% uprawnionych. Większość (52%) zdecydowała o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

W Wielkiej Brytanii nie ma trójpodziału władzy i suwerenem nie jest naród lecz parlament, stąd wynik referendum powinna zatwierdzić Izba Gmin, w której bezwzględną większość posiada Partia Konserwatywna, będąca przeciw Brexitowi. Ponadto w Szkocji (62% zwolenników pozostania w Unii Europejskiej) i Irlandii Północnej (56% za Unią) głosowano inaczej niż w Anglii i Walii, w których większość opowiedziała się za wyjściem ze Wspólnoty (odpowiednio 53% i 52,5%). W związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wbrew woli społeczeństw Szkocji i Irlandii Północnej nie wiadomo jakie tam zostaną podjęte decyzje, gdy parlament brytyjski podejmie kroki zmierzające do wszczęcia procedury Brexitu. Czy nie dojdzie do rozłamu w Wielkiej Brytanii? Do wyników referendum przyczyniła się nie tylko wieloletnia działalność Partii Konserwatywnej, podkreślającej przy każdej sposobności jak zła, biurokratyczna i kosztowna jest Unia Europejska.

Okazało się, iż większość brytyjskiego społeczeństwa nie znosi modelu europejskiego i nie chce być ograniczane przepisami wymyślonymi gdzie indziej. Za pozostaniem w Unii Europejskiej głosowały duże ośrodki miejskie, a za wyjściem prowincja i małe miasteczka. Młodzi ludzie, nie tylko w miastach, w większości opowiedzieli się przeciwko Brexitowi. Wyborcy mogą przestać wierzyć rządzącym i ekspertom, gdyż przywódcy dwóch największych partii byli za pozostaniem kraju w Unii Europejskiej, a zwyciężyła opcja reprezentowana przez niszową Partię Niepodległości Zjednoczonego Królestwa.

Po ogłoszeniu wyników brytyjskiego referendum dymisję złożył premier Cameron oraz brytyjski komisarz w Komisji Europejskiej, mimo iż nie musieli tego robić. Nie wiadomo czy, a jeśli tak, kiedy Wielka Brytania w trybie art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej notyfikuje swój zamiar wyjścia ze Wspólnoty.²⁴ Ze swej strony Komisja Europejska wyznaczyła głównego negocjatora, którym

²⁴ Art. 50 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje: *Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, Dz.U.2004.90.864/30.*

został Francuz Michel Barnier. Jego zadaniem (od 1.10.2016) jest przygotowanie i przeprowadzenie negocjacji z Londynem w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Podlegając bezpośrednio szefowi Komisji Europejskiej i stojąc na czele grupy zadaniowej, będzie wspierany przez dyrektorów generalnych i ekspertów Komisji, zajmujących się dziedzinami, których dotyczyć będą negocjacje z Wielką Brytanią. Głównym celem przyszłych negocjacji ma być rozwinięcie nowych partnerskich stosunków Unii Europejskiej z Wielką Brytanią, po opuszczeniu przez nią Wspólnoty.

W Wielkiej Brytanii nie została jeszcze przeprowadzona debata, czy przyszła współpraca z Unią Europejską powinna mieć charakter norweski, szwajcarski, czy inny. Wszystkie znane modele współpracy z Unią Europejską wiążą się z lożeniem na jej utrzymanie, bez wpływu na zmianę jej regul. Norwegia posiada ścisłą więź gospodarczą z Unią Europejską, należy do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Strefy Schengen. Przynależność do EOG wiąże się z przestrzeganiem czterech wolności dotyczących swobodnego przepływu: ludzi, kapitału, towarów i usług. Natomiast układ z Schengen znosi kontrolę osób przekraczających granicę między państwami członkowskimi układu, w zamian wzmacniając współpracę w obszarze bezpieczeństwa i polityki azylowej. Norwegia wprowadziła 75% norm Unii Europejskiej w tym te, do których Londyn ma największe zastrzeżenia, ponadto norweskie firmy ponoszą wyższe koszty wejścia na unijny rynek, gdyż produkowane przez nie towary zawierają elementy spoza Unii Europejskiej. Ponadto składka jest o ok. 10% niższa niż w przypadku pełnego członkostwa, a więc na poziomie porównywalnym z kosztami dotychczas ponoszonymi przez brytyjski budżet. Nie po to Wielka Brytania występowała z Unii Europejskiej by jej współpraca ze Wspólnotą była droższa dla brytyjskich przedsiębiorców przy takich samych wpłatach z budżetu państwa, stąd model norweski wydaje się nie do przyjęcia. Model szwajcarski przewiduje negocjacje umów odrębnie w każdym sektorze gospodarki. Szwajcaria nie należy do EOG, stąd zawarła ponad 100 takich umów, których wynegocjowanie trwało ok. 10 lat. Londyn nie ma tyle czasu, gdyż jego negocjacje muszą zakończyć się w ciągu 2 lat od rozpoczęcia.²⁵ Istnieje możliwość przedłużenia tego okresu, ale w związku z obowiązkiem uzyskania jednomyślności, wydaje się to niemożliwe. Ponadto Szwajcaria musi przyjmować imigrantów, a nadmiar imigrantów był jedną z przyczyn opowiedzenia się brytyjskiego społeczeństwa za Brexitem. Krótkoterminowo nie ma dobrego modelu, według którego brytyjsko-unijne negocjacje rozwodowe mogłyby zostać szybko przeprowadzone. Długoterminowo w interesie bezpieczeństwa Polaków jest zachowanie ścisłej współpracy Wielkiej Brytanii z Unią Europejską i NATO.

²⁵ Art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej: *Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.*

Wnioski dla Polski

Jednym z najważniejszych aspektów bezpieczeństwa staje się zagrożenie demograficzne. Załamanie demograficzne państw europejskich (więcej zgonów niż urodzin przez kilka kolejnych lat) wymaga pilnego rozwiązania. Obserwujemy obecnie całą paletę rozwiązań stosowanych przez poszczególne państwa, od 500+ (Polska), poprzez kontrolowany import obywateli z innych państw (Wielka Brytania), po wyrażenie zgody na niekontrolowany dopływ emigrantów (Niemcy).

W obliczu masowego napływu imigrantów do Europy niezbędna jest przede wszystkim współpraca pomiędzy krajami ich pochodzenia, tranzytowymi i docelowymi. Państwo docelowe musi zapewnić imigrantom odpowiednie warunki życia oraz możliwość integracji ze społecznością lokalną, gdyż inaczej wkrótce przybysze uciekną do kraju bogatszego. Polska nie jest w stanie zaoferować uchodźcom takich warunków jak najbogatsze państwa Unii Europejskiej, stąd nie należy spodziewać się wielu chętnych do osiedlenia się na terytorium naszego kraju. Niemniej, należy stwierdzić, że Polskę stać na przyjęcie 5% imigrantów z wynegocjowanej puli dla całej Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu, iż dotyczyć to będzie osób przybyłych w kolejnych latach, a nie w ramach dotychczasowej migracji sprokurowanej jednostronnie przez Niemcy. Można się spodziewać, że ze względu na niski przyrost naturalny Polska będzie zmuszona importować pracowników, tak jak od dawna czynią to państwa Zachodu. Obecnie deficyt siły roboczej jest u nas łagodzony przez pracowników z Ukrainy. Dalsza destabilizacja w Afganistanie, Iraku, Syrii, Somalii, Nigerii Południowej i innych krajach eksportujących „migrantów” może jednak wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski.

W efekcie Eurorewolucji Ukraina znalazła się na krawędzi wojny domowej. Gospodarka ukraińska upadła w wyniku zerwania więzi z Rosją oraz braku takowych z państwami Unii Europejskiej. Kraj wymaga wielomiliardowych kredytów, które mogą zostać udzielone gdy będzie nim kierował stabilny rząd, a gospodarka choć w minimalnym stopniu zagwarantuje możliwość odzyskania udzielonych pożyczek. Rosja nie wycofała swojej groźby podniesieniem cel importowych, gdyby Ukraina podpisała umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Unia Europejska oraz wybrane państwa z całego świata nałożyły na Rosję pakiet sankcji sektorowych, w tym dotyczących sektora bankowego i energetycznego, które w szczególności miały dotknąć wspierające destabilizację Ukrainy rosyjskie przedsiębiorstwa. Sankcje były tak pomyślane by w jak najmniejszym stopniu dotknęły ogół rosyjskich obywateli. Jednak władze rosyjskie w odpowiedzi wprowadziły zakaz importu owoców, warzyw, mięsa, drobiu, ryb, mleka i nabiału z Unii Europejskiej, USA, Australii, Kanady i Norwegii, co uderzyło w rosyjskie społeczeństwo.

Istnieje opinia, że brytyjskie referendum nie ma żadnej mocy prawnej, ani podstawy w prawie Wielkiej Brytanii, bądź w prawie Unii Europejskiej.²⁶ Można się spodziewać, że przez najbliższych kilka lat relacje królestwa ze Wspólnotą nie ulegną zmianie, a traktatowa procedura wyjścia z Unii Europejskiej zostanie wszczęta dopiero, gdy brytyjski rząd wypracuje plan własnych działań, czego nie uczyniono przed referendum. Po rozwodzie Wielkiej Brytanii ze Wspólnotą zmaleją szanse na zawarcie umowy handlowej z USA, której była ona wielkim orędownikiem, a przede wszystkim zwiększy się tempo integracji strefy euro, gdyż kraje będące poza strefą stracą wielkiego sojusznika. Pilnej zmiany wymaga możliwość blokowania poprzez referenda narodowe decyzji wypracowanych przez organy Unii Europejskiej. W przeciwnym wypadku organizacja ta stanie się jedynie klubem dyskusyjnym, a to czego nie można zawetować w Brukseli zostanie wymuszone za pomocą referendum. Unia Europejska zapewnia takim krajom jak Polska stabilność geostrategiczną, jednak nastroje nacjonalistyczne w poszczególnych państwach członkowskich mogą doprowadzić do jej rozbitcia.

Podsumowując należy stwierdzić, że bezpieczeństwo Polski w perspektywie krótkoterminowej nie jest zagrożone. Długookresowo może nastąpić niekorzystny rozwój stosunków rosyjsko-ukraińskich, skutkujący wybuchem wojny w Europie, a także wzrost migracji, która może się wymknąć spod kontroli instytucji Unii Europejskiej. Polska sąsiaduje z Ukrainą zagrożoną rosyjską agresją oraz Niemcami, przyjmującymi wielotysięczne grupy migrantów, wśród których mogą znaleźć się terroryści. Obie powyższe sytuacje kryzysowe mogą rozwinąć się i doprowadzić do negatywnych konsekwencji dla bezpieczeństwa Polski. Najmniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski wiążą się z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Ograniczenie możliwości podróżowania na Wyspy Brytyjskie i podejmowania tam pracy, a także skutki potencjalnego kryzysu gospodarczego w Wielkiej Brytanii nie pozostaną obojętne dla pozostającej tam milionowej polskiej mniejszości oraz ich rodzin, a także polskiej gospodarki. Przyszłość może przynieść zagrożenia, które dzisiaj nie są dostrzegane lub ich znaczenie nie jest doceniane. Ze względu na obowiązującą w Unii Europejskiej procedurę podejmowania decyzji, w celu możliwości wpływania na zarządzanie bezpieczeństwem europejskim należy podjąć działania zmierzające do poszerzenia koalicji państw o zbliżonych priorytetach, poprzez przekształcenie Grupy Wyszehradzkiej np. w Grupę Sarmacką, włączając w jej prace wszystkie państwa Europy Wschodniej należące do Unii Europejskiej.

²⁶ <https://www.wprost.pl/kraj/10012386/Brexitu-nie-bylo-To-referendum-nie-ma-zadnej-mocy-prawnej.html>, 17.07.2016.

Literatura:

- Aleksandrowicz, T. R., 2011, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.
- Buller, L. J., 2008, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa, 10.
- Delorme, R., 2010, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Zarządzanie Publiczne, 3.
- Głowiak, K., 2013, *Zjawisko migracji – rys historyczny*, Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego, 27.
- Kocan, V., 2015, *Współczesna migracja i polityka migracyjna na przykładzie Hiszpanii*, Kwartalnik Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomii Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Olsztynie, 2, s. 78-79.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady z 23.09.2015 r. *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji* COM(2015) 490.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady z 14.10.2015 r. *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, COM(2015) 510.
- Kondrakiewicz, D., 2006, *Państwo*, [w:] M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Leszczyński, M., 2011, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Difin, Warszawa.
- Liedel, K., Piasecka, P., Aleksandrowicz, T. R. (red.), 2013, *Analiza informacji w zarządzaniu bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa.
- Limanowski, A., Drabik, I., 2013, *Zarządzanie bezpieczeństwem ekonomicznym w warunkach niepewności*, WSZMiJO w Katowicach, Katowice.
- Mazurek, M., 2014, *Zarządzanie bezpieczeństwem jako dysfunkcja systemu władzy*, Difin, Warszawa.
- Stańczyk, J., 1996, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa.
- Stefanowicz, Z., 1999, *Anatomia polityki międzynarodowej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Szymonik, A., 2011, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa.
- Wawrzusiszyn, A., 2012, *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Difin, Warszawa.
- Wilczyński, W. J., 2015, *Muzułmanie w Europie: aspekty geograficzne, polityczne i religijne*, Przegląd Geopolityczny, t. 14, s. 107-120.

Summary
European security management

European security in the half of second decade XXI century is threatened by a.o. more and more frequent „lonely wolves” terroristic attacks, great migrations, situations of violence below the threshold of armed conflict on Ukraine, not full solved financial and Greek crises. Brexit, being the consequence of above mentioned crisis situations, carries the threat for the safety in Europe in many aspects too. The article presented causes, course and consequences for Poland migrations to Europe, situation on Ukraine and decision about the exit of Great Britain from European Union. There were showed tools of the international politics applied for the solution of individual crises.

Key words: security, migration, Ukraine, Brexit, management.