

Przeglądy i komentarze

ANALIZA KRYTYCZNA MECHANIZMÓW KONSULTACJI *ON-LINE* KOMISJI EUROPEJSKIEJ ORAZ EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ A PROPOZYCJE NA RZECZ ZWIĘKSZENIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Na podstawie ogólnego nawet oglądu sytuacji w Europie, a także poza jej granicami, trudno zaprzeczyć, że Unię Europejską czekają istotne wyzwania. Niektóre z nich mogą doprowadzić do ważkich zmian w traktatach. Charakter wielu z nich wskazuje wręcz na zasadność zmian w relacjach obywateli – państwa członkowskie – Unia Europejska. Natura i skala wyzwań czekających UE sprawia, że potrzebne będą kompleksowe sposoby ich rozwiązywania, uwzględniające jak największą ilość danych, wiedzy specjalistycznej czy nawet różnych punktów widzenia na określoną sprawę. Część z tych czynników, co naturalne, znajduje się jednak poza strukturami władzy publicznej. Zatem do osiągnięcia wysokiego poziomu przygotowania do rozwiązywania czekających UE wyzwań konieczne będzie potraktowanie podmiotów znajdujących się poza strukturami publicznymi jako zasobu czy wręcz partnera przy kreowaniu stanowisk poszczególnych państw w procesie radzenia sobie z kolejnymi trudnościami¹. Potrzebę tę zdają się dostrzegać instytucje poziomu ponadnarodowego UE, czego wyrazem mogą być podejmowane od dłuższego czasu inicjatywy mające włączyć podmioty niepubliczne do procesu podejmowania decyzji. Co interesujące, podobne zapotrzebowanie w ramach kreowania polityk publicznych można zgłosić także wobec rodzimego procesu kreowania decyzji politycznych. W zawiązku z powyższym, nie pozbawione podstaw wydaje się pytanie, czy pewne mechanizmy realizowane przez instytucje ponadnarodowe UE, a także doświadczenia wynikające z ich stosowania można wykorzystać w obrębie polskiego systemu politycznego? Pytanie to jawi się jako na tyle istotne, że autorzy postanowili uczynić je głównym problemem badawczym swojej analizy.

Pole badawcze uległo w pewnym zakresie zawężeniu. Główne zabiegi poznawcze skupiono na dwóch najbardziej popularnych mechanizmach partycypacyjnych na poziomie ponadnarodowym UE, o których można jednocześnie powiedzieć, że w założeniu dają niemałe możliwości wywarcia wpływu na finalny kształt decyzji. Analizie poddane zostaną: konsultacje społeczne *on-line* oraz europejska inicjatywa obywatelska. Niebagatelne znaczenie miał też fakt istnienia stosunkowo łatwego do zauważania kontrastu pomiędzy nimi, jeżeli chodzi o stopień sformalizowania. Pozwoli to w dalszej perspektywie rozciągnąć pole analizy i zakres ostatecznych wniosków. Celem nie będzie tutaj li tylko zarysowanie procedur i mechanizmów z nimi związanych, lecz także, a może przede wszystkim, krytyczna ich ana-

¹ Złożoność rysujących się wyzwań wymaga podejmowania decyzji, co do których społeczeństwo powinno mieć poczucie akceptacji, a wręcz współautorstwa.

liza i wykazanie niedociągnięć przyjętych rozwiązań. Zabieg ten pozwoli zbudować mocniejszą podstawę merytoryczną dla propozycji, jakie autorzy zamierzają wysunąć. W drugiej fazie analizy koncentrują bowiem uwagę na partycypacji publicznej w Polsce oraz na tym, jakie z zaobserwowanych rozwiązań należałoby próbować wykorzystać w ramach narodowego systemu podejmowania decyzji. Celem autorów jest zatem analiza krytyczna wybranych mechanizmów partycypacji na poziomie ponadnarodowym UE, a drugiej kolejności próba przedłożenia rozwiązań usprawniających funkcjonowanie państwowego systemu partycypacji publicznej.

W przeprowadzeniu zakładanego procesu poznawczego autorzy posłużyli się przede wszystkim metodą instytucjonalno-prawną, poruszają się bowiem w przestrzeni norm prawnych regulujących poszczególne mechanizmy partycypacyjne. Ewentualne proponowane zmiany muszą odnosić się po części właśnie do tej płaszczyzny. Dodatkowo, ważnym elementem jest analiza piśmiennictwa z zakresu badanych zagadnień, a także wyników badań natury socjologicznej, dotyczących przede wszystkim opinii publicznej w zakresie postrzegania procesu decyzyjnego w Polsce oraz poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych.

JAK NALEŻY ROZUMIEĆ TERMIN „PARTYCYPACJA PUBLICZNA”?

Można przyjąć, że dla sprawnego funkcjonowania systemu decyzyjnego w ramach wolnego demokratycznego systemu politycznego konieczna jest odpowiednio intensywna i wieloaspektowa relacja pomiędzy tymi, którzy otrzymali mandat do wykonywania funkcji publicznych (rządzenia), a tymi, którzy im ten mandat powierzyli. Relacja ta określana jest właśnie jako partycypacja publiczna¹.

Należy podkreślić, że partycypacja publiczna może przybrać różne formy, jeśli wziąć pod uwagę stronę inicjującą, a także kwestie dobrowolności wejścia w ten „związek”. Stąd też powszechnie wyróżnia się cztery kategorie tak ujmowanego zaangażowania. Pierwszą jest partycypacja obligatoryjna, czyli aktywności podejmowane przez obywateli, które prawo uznaje za przymusowe, z uwagi na fakt, że stanowią wsparcie władz publicznych niezbędne do wypełniania ich statutowych funkcji i zadań (np. obowiązkowe płacenie podatków)². Drugą jest partycypacja wyborcza, która obejmuje działania niezbędne do tego, aby nominować kandydatów społeczeństwa i wybrać spośród nich reprezentantów do sprawowania funkcji decyzyjnych w strukturach władzy różnych szczebli³. Trzecią jest aktywność publiczna, na którą składają się działania inicjowane przez obywateli i przez nich kontrolowane po to, by wpłynąć na decyzje podejmowane przez przedstawicieli władz lub wyborców (np. protest, rzecznictwo, lobb-ing). Czwartą wreszcie jest zaangażowanie obywateli obejmujące działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne w toku wypełniania ich statutowych zadań administracyjnych lub zarządczych. Podstawowym celem tych działań ma być doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości świadczonych usług publicznych tak, aby zapewnić wokół nich możliwy konsensus

¹ Por. A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 101-102; C. Wood, *Environmental Impact Assessment – A comparative review*, Harlow 2003, s. 147.

² Innym przejawem partycypacji obligatoryjnej może być uczestnictwo w ławie przysięgłych – instytucji kluczowej dla systemu amerykańskiego.

³ Można do tego zaliczyć także referenda, jeśli są obligatoryjnie wymagane przez prawo.

oraz wsparcie i przychylność obywateli⁴. Co więcej, różnie może przedstawiać się faktyczny stopień zaangażowania strony niepublicznej w podejmowanie decyzji politycznych. Zgodnie z wyraźną tendencją, w literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy zasadnicze możliwości, tj. informowanie, konsultowanie i współdecydowanie⁵.

KONSULTACJE SPOŁECZNE *ON-LINE* W UE

Niemal od początku swego istnienia struktury europejskie napotykały na zarzut niewystarczającej demokratyczności. Różnie jest owo zjawisko definiowane, różnie też widzą je i oceniają eksperci⁶. Nieustający proces tworzenia i reformowania UE wytworzył ponadto sytuację, w której złożoność systemu zniechęca obywateli do aktywnego włączania się w działania ponadnarodowe, co widać chociażby po niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE). By przeciwdziałać tym zjawiskom – deficytowi demokratycznemu czy oddalaniu się instytucji unijnych od obywateli – podjęto wiele działań mających na celu zwiększenie partycypacji obywatelskiej w procesach decyzyjnych toczących się w Brukseli. Jednym z nich są, wpisujące się w szerokie promowanie zasady partnerstwa nie tylko jako zasady polityki regionalnej⁷, konsultacje społeczne *on-line*.

Inicjatywa ta zapoczątkowana została w kwietniu 2003 r., kiedy przeprowadzono pierwsze tego typu działanie pt. „Projektowanie przyszłego programu współpracy kulturalnej dla Unii Europejskiej po 2006 roku”⁸. Potem, z nieznanых powodów, konsultacje *on-line* miały aż 10-letnią przerwę. Dopiero w 2013 r., by zdynamizować proces partycypacji publicznej, utworzono pod auspicjami Komisji Europejskiej (KE) specjalny portal „*Your Voice in Europe – Twój Głos w Europie*”, gdzie każda osoba fizyczna lub prawna z obszaru UE mogła odgrywać wyrazić swoją opinię w konsultowanej sprawie. Portal ten funkcjonował do 2017 r., kiedy zastąpiony został zupełnie nową podstroną KE⁹. Zmiana ta podyktowana była gruntowną re-

⁴ Por. T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna...*, s. 83-99; A. Olech, T. Kaźmierczak, *op. cit.*, s. 101-102.

⁵ Szerzej w: D. Długosz, J. J. Wygnański, M. Tański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 26, 35; Ł. Krzyżanowska, Ł. Faciejew, *Partycypacja obywatelska w Polsce. Menu raportu dla Fundacji Batorego*, Warszawa 2009, s. 15; M. Gramberger, *Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy making*, Paris 2001, s. 16; J. Elliott, S. Heesterbeek, C.J. Lukensmeyer, N. Slocum, *Participatory methods toolkit. A practitioner's manual*, http://archive.unu.edu/hq/library/Collection/PDF_files/CRIS/PMT.pdf, s. 9 (data wejścia na stronę 18.12.2017).

⁶ Szerzej m.in. A. Moravcsik, *Deficyt demokracji – wyolbrzymiony problem*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 1, 2005, s. 276-294; K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012; R. Riedel, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławieństwo?*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2008, s. 9-32.

⁷ Rozumianej jako współpraca różnego typu podmiotów, w tym decyzyjnych, mająca na celu wypracowanie jak najszerszego konsensusu w danej sprawie.

⁸ Por. Komisja Europejska, *Designing the future programme of cultural cooperation for the European Union after 2006*, https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/consultations/culture-2003_en (data wejścia na stronę 9.01.2018).

⁹ Por. Komisja Europejska, *Konsultacje*, https://ec.europa.eu/info/consultations_pl (data wejścia na stronę 9.01.2018).

formą całego portalu internetowego tej instytucji – utworzeniem nowej generacji stron, ujednoczonych pod względem wizualnym, a także pod kątem funkcjonalności.

Niewątpliwą i zarazem największą zaletą tego typu rozwiązania jest umieszczenie informacji o wszystkich konsultacjach społecznych – tych trwających, jak i zakończonych – w jednym miejscu. Dzięki temu dowiadujemy się, że wedle stanu na dzień 9 stycznia 2018 r. zrealizowano i zamknięto łącznie 402 konsultacje w 36 obszarach tematycznych¹⁰. Zważywszy na okres (niemal 15 lat) i liczbę przyjętych w tym czasie aktów prawnych w UE (kilka tysięcy) nie jest to rezultat zadowalający. Można wysnuć również i taką konstatację, że poszczególne dyrekcje Komisji dysponują dużą swobodą w decydowaniu, czy dana kwestia zostanie wskazana do przeprowadzenia konsultacji *on-line* i że raczej niechętnie sięgają po ten instrument.

„Kliknięcie” w konkretną sprawę (konsultację) przekierowuje internautę do strony zawierającej szczegółowe dane: temat, grupa docelowa, cel konsultacji, odpowiedzialna dyrekcja KE, linki do stron i dokumentów powiązanych, a także sam kwestionariusz¹¹ i stosowne oświadczenia. Zaskakujący jest fakt, iż nie wszystkie te dane dostępne są, choć powinny, w 23 językach urzędowych UE – w tym zakresie wiele jest do nadrobienia¹², by uczestnicy konsultacji chcący zapoznać się z dokumentacją nie natrafiali na barierę językową. Natomiast opinie wyrazić można w dowolnym języku urzędowym UE, co znacząco ułatwia przeprowadzenie szerokich konsultacji. Jest na to również wystarczająco dużo czasu, albowiem przeciętny czas trwania konsultacji w danej sprawie wynosi od 2 do 4 miesięcy¹³.

Niestety, przedstawiony system nie jest pozbawiony wad. Po pierwsze, brak jest możliwości filtrowania wyników w podziale na poszczególne lata. Byłaby to interesująca funkcja obrazująca statystycznie dynamikę wykorzystania tego instrumentu. Po drugie, zastanawia brak możliwości zapisania się do swego rodzaju *newslettera* – narzędzia powiadamiającego o pojawieniu się nowej kwestii dostępnej w ramach konsultacji społecznych *on-line*. Można z dużą dozą prawdopodobieństwa przypuszczać, że dzięki takiej opcji konsultacje spotkałyby się ze znacznie szerszym odzewem aniżeli dotychczas miało to miejsce. Po trzecie wreszcie, brak ujednoczonego sposobu prezentowania szczegółowych statystyk dotyczących uzyskanych odpowiedzi. Mamy więc do czynienia z różnym formatem elektronicznym plików, jak i z różną wnikliwością danych charakteryzujących osoby i podmioty, które wzięły udział w danej konsultacji¹⁴. Ponadto w wielu przypadkach należy poświęcić sporo czasu i uwagi, by w ogóle odnaleźć raport, a niekiedy go także przetłumaczyć, co może wywoływać zniechęcenie.

Podsumowując należy stwierdzić, że choć idea jednej podstrony KE poświęconej konsultacjom społecznym *on-line* jest jak najbardziej godna pochwały i mogłaby przyczynić się do umniejszenia deficytu demokratyczności UE i podnoszenia zarazem partycypacji publicznej, jednak wykonanie i wykorzystanie przez poszczególne dyrekcje tej instytucji pozostawia zastanawiająco wiele do życzenia.

¹⁰ Tego dnia status „otwarte” miały 24 kwestie.

¹¹ Dokument ten za każdym razem wygląda inaczej i cechuje się różnym stopniem szczegółowości.

¹² O ile w przypadku trwających konsultacji nie do końca może to dziwić (służby tłumaczeniowe KE mają i bez tego wiele pracy, a przyznać trzeba, że starają się informować o terminach stosownych uzupełnień), to już w przypadku zakończonych konsultacji jest to wielce zastanawiające i nie najlepiej świadczy o wydolności służb unijnych.

¹³ Przeciętnie w konsultacjach udział bierze od kilkudziesięciu do kilkuset osób fizycznych i prawnych.

¹⁴ M.in. kraj pochodzenia, język, typ podmiotu.

EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA

Mając na względzie chęć uczynienia z Unii organizacji bardziej demokratycznej oraz otwartej na swych obywateli, mocą postanowień lizbońskich wprowadzono możliwość składania oddolnych propozycji legislacyjnych na ręce KE. Podstawę prawną dla europejskich inicjatyw obywatelskich stanowi art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)¹⁵, który mówi, iż

„Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

Uszczegółowienie zaś tego zapisu znajduje się w art. 24 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁶, w myśl którego

„Parlament Europejski i Rada (RUE), stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmując przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu art. 11 TUE, w tym minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą”.

Wskazane zapisy traktatowe pozostają więc bardzo ogólne, stąd też konieczna była ich konkretyzacja na mocy rozporządzenia PE i RUE, co stało się, dopiero (!), 16 lutego 2011 r.¹⁷

Z jego lektury wyłania się obraz procedury niezwykle żmudnej. Inicjatywę rozpocząć należy od rozważenia, czy dana kwestia może być, z prawnego punktu widzenia, rozpatrywana na forum unijnym. Mówiąc wprost – czy dana kwestia leży w gestii uprawnień KE. By potencjalnym wnioskodawcom ułatwić nieco pracę, na portalu dotyczącym inicjatyw obywatelskich¹⁸ zamieszczono swego rodzaju „ściąge”¹⁹. Następnie projekt inicjatywy musi zostać zaproponowany przez tzw. komitet organizacyjny, tj. min. 7 obywateli UE, dysponujących czynnym prawem wyborczym do PE, zamieszkujących co najmniej 7 państw członkowskich Unii. Tak skonstruowany komitet uznawany jest oficjalnie za organizatora inicjatywy i jest odpowiedzialny za przeprowadzenie kolejnych etapów procedury²⁰. Przed przystąpieniem do zbierania głosów poparcia proponowaną inicjatywę należy jednak zarejestrować, podając przy tym jej tytuł, przedmiot, cel, dane osobowe członków komitetu i źródła finansowania, a opcjonalnie adres strony internetowej, propozycję aktu prawnego i szczegółowe wyjaśnienia. Następnie KE w ciągu 2 miesięcy weryfikuje przedstawione dane i jeżeli nie doszuka się błędów formalnych, prawnych czy innych wad inicjatywy, dokonuje jej rejestracji. Odtąd można przystąpić do zbierania wyrazów poparcia, tak

¹⁵ Dz. Urz. UE nr C 202 z 7.06.2016.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16.02.2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE nr L 65 z 11.03.2011 (z późn. zmianami).

¹⁸ Por. Komisja Europejska, *Europejska inicjatywa obywatelska (Oficjalny rejestr)*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/regulation-review> (data wejścia na stronę 17.01.2018).

¹⁹ Por. Komisja Europejska, *Jaki pomysł może być przedmiotem inicjatywy obywatelskiej?*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences#treaties> (data wejścia na stronę 17.01.2018).

²⁰ W ramach komitetu wybiera się 2 osoby funkcyjne (liderów), odpowiadające za kontakt z urzędnikami KE.

w formie papierowej, jak i – co stanowi duże ułatwienie – internetowej²¹. Należy w tym miejscu nadmienić, iż taką inicjatywę poprzec musi w ciągu maksymalnie 12 miesięcy minimum 1 milion obywateli UE, pochodzących – co ważne – z co najmniej 7 państw członkowskich. By dane państwo mogło zostać w tej puli uwzględnione, ustanowiono wymóg uzyskania w nim minimalnego poparcia społecznego (w Polsce jest to 38 250 osób)²².

Do tego etapu włącznie jako pewien mankament procedury uznać przyjdzie pozostawienie organizatorów samym sobie, bez wsparcia choćby w zakresie tłumaczeń materiałów inicjatywy na języki urzędowe UE (bariera językowa, finansowa), jak również istotne sformalizowanie formularzy deklaracji poparcia, w tym konieczność podawania wielu danych wrażliwych, co może budzić nieufność respondentów²³. System KE nie posiada także, podobnie jak to miało miejsce w przypadku konsultacji społecznych *on-line*, *newslettera*, tym samym zmuszając użytkowników do nieustannego sprawdzania treści dostępnych na stronie internetowej.

Gdy komitet stwierdzi, że jest w posiadaniu wymaganej liczby deklaracji poparcia i zdołał je zebrać przed upływem wyznaczonego terminu, występuje – w każdym państwie członkowskim z osobna – do instytucji państwowych celem uzyskania potwierdzenia liczby ważnych deklaracji (w Polsce jest to MSWiA). Jest to o tyle trudne, że organizatorzy dysponują wyłącznie jedną próbą, tzn. nie ma możliwości dostarczenia kolejnych/brakujących deklaracji w późniejszym terminie. Stąd też komitet powinien dołożyć starań, by głosów poparcia było więcej aniżeli wymagane minimum. Instytucje państwowe mają odtąd aż 3 miesiące na przeprowadzenie weryfikacji złożonych dokumentów. Gdy komitet organizacyjny będzie już w posiadaniu minimum 7 tego typu potwierdzeń z co najmniej 7 państw członkowskich UE, a ogólna liczba deklaracji poparcia przekroczy milion, uzyska prawo przedłożenia swojej propozycji KE. Ta ma kolejne 3 miesiące na spotkanie z organizatorami, wysłuchanie ich racji, zorganizowanie wysłuchania publicznego w PE, a także na przygotowanie oficjalnej odpowiedzi zawierającej wyjaśnienie powodów, dla których zdecydowała się podjąć (lub też nie) dalsze kroki legislacyjne. Niestety dla organizatorów, tak obecnych, jak i przyszłych, zatrważający jest fakt, że nie mają oni żadnej możliwości odwołania się od ewentualnej negatywnej odpowiedzi KE.

W tym miejscu zasadne wydaje się odwołanie do badań ilościowych, by wykazać, jak wygląda możliwość zastosowania powyższej procedury w praktyce. Pozwoli to w lepszy sposób przygotować wnioski i konstruowanie ewentualnych propozycji mających usprawnić funkcjonowanie tego rodzaju mechanizmu. Dzięki specjalnemu portalowi internetowemu KE „Europejska inicjatywa obywatelska” – warto nadmienić, iż jest on bardzo prosty i czytelny w użytkowaniu – dowiadujemy się, że:

- 19 inicjatywom odmówiono rejestracji;
- 14 inicjatyw zostało wycofanych przez ich organizatorów²⁴;

²¹ W przypadku opcji *on-line* komitet ma za zadanie stworzyć i udostępnić, w ciągu miesiąca od rejestracji, za pośrednictwem swojej strony internetowej „system zbierania deklaracji *on-line*”, spełniający wymogi techniczne i bezpieczeństwa określone w Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1179/2011 z 17.11.2011 ustanawiającym specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji *on-line* na mocy rozporządzenia PE i RUE nr 211/2011, Dz. Urz. UE nr 301 z 18.11.2011.

²² Istotny jest fakt, że w razie nieuzyskania minimalnego wymaganego poparcia w danym kraju nie oznacza to, że złożone głosy przestają się wliczać do wymaganego miliona.

²³ Por. Załącznik III Rozporządzenia PE i RUE nr 211/2011, *op. cit.*

²⁴ Trzeba nadmienić, iż wycofanie inicjatywy skutkuje brakiem możliwości ponownego jej zgłoszenia w przyszłości, a zebrane głosy poparcia tracą swą ważność.

- 23 zarejestrowane inicjatywy nie uzyskały, w wyznaczonym terminie, wymaganego poparcia;
- 6 zarejestrowanych inicjatyw jest obecnie w trakcie zbierania wymaganego poparcia (dane z 15 stycznia 2018 r.);
- 4 zarejestrowane inicjatywy zakończyły się sukcesem²⁵.

Powyższe dane świadczą o tym, że nie jest to krótka i łatwa procedura. Co więcej, nawet gdy obywatelom uda się uporać z formalnymi wymogami dotyczącymi zarejestrowania inicjatywy, a następnie organizatorzy zdołają uzyskać wymagany milion głosów poparcia, ich wniosek wcale nie musi spotkać się ze zrozumieniem KE. Zaledwie jedna z łącznie 60 (czyli 1,66%) dotychczasowych inicjatyw spotkała się z na tyle dużą atencją ze strony służb KE, iż ta podjęła kroki prawne. Wskazuje to, że instrument przedstawiony w Lizbonie nie przyczynił się do zmniejszenia deficytu demokratyczności w UE. Na podstawie przeprowadzonej analizy można zatem stwierdzić, iż głównymi problemami procedury europejskiej inicjatywy obywatelskiej są nadmierne sformalizowanie procesu oraz zbyt duża dyskrecjonalna pozycja decyzyjna KE, nawet w obliczu zgromadzenia odpowiednio dużego poparcia dla danego projektu. Dotkliwym problemem wydaje się także brak wsparcia prawnego dla inicjatorów ze strony podmiotów publicznych. Nie powinien też umknąć uwadze zbyt mały, jak na taką skalę komplikacji przedsięwzięcia, czas na zebranie odpowiedniej liczby podpisów. Na tej podstawie można ocenić zatem, że przypisanie w Traktacie Lizbońskim obywatelom możliwości wpływania na stan spraw poprzez procedurę europejskiej inicjatywy obywatelskiej ma charakter pozorny²⁶.

POZIOM PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W POLSCE. PRÓBA WSKAZANIA PRZYCZYŃ AKTUALNEGO STANU

W przypadku polskiego systemu politycznego podnieść należy, jak wynika z badań opinii, iż podmioty niepubliczne stanowczo podkreślają, brak poczucia wpływu na kształtowanie polityki publicznej. W 2014 r. 70% respondentów CBOS uważało, że od ludzi takich jak oni niewiele zależy w sferze kształtowania polityki publicznej kraju²⁷. W odniesieniu

²⁵ Należy rozumieć to w ten sposób, iż inicjatywy uzyskały wymagane poparcie, złożono wniosek na ręce urzędników KE i doszło do pewnych działań następczych (konferencje naukowe, wysłuchanie publiczne w PE itp.). W 2 przypadkach na tym poprzestano (brak wniosków legislacyjnych KE); w 1 przypadku brak jakichkolwiek danych. Tylko w przypadku inicjatywy „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!” organizatorom udało się przekonać KE do bardziej konkretnych działań. Por. Komisja Europejska, *Inicjatywy zakończone sukcesem*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful> (data wejścia na stronę 18.01.2018).

²⁶ Być może dlatego już w 2015 r. podjęto działania mające na celu dokonanie przeglądu inicjatywy obywatelskiej. Przeprowadzono wiele analiz, badań, otwarte konsultacje publiczne, efektem których był wniosek KE dotyczący zmiany rozporządzenia nr 211/2011. Por. Komisja Europejska, *Przegląd rozporządzenia*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/regulation-review> (data wejścia na stronę 19.01.18); Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, COM/2017/0482 final –2017/0220 (COD).

²⁷ Pewną poprawę odnotowano w 2007 i do 2012 r., gdy odsetek osób deklarujących poczucie wpływu na życie publiczne w kraju obejmował od ok. ¼ do ponad ½ ogółu. Z kolei w 2013 r. zaobserwowano istotne zmniejszenie się tej grupy, powiązane prawdopodobnie ze znacznym poziomem rozczarowania bieżącą polityką. Por. CBOS, *Komunikat z badań 42/2014. Opinie o demokracji*, Warszawa 2014, s. 3.

natomiast do sfery lokalnej 47% stanowili ci, którzy uważali, że w tej dziedzinie nic od nich nie zależy²⁸. Jak zauważają specjaliści, po części może to wynikać z faktu, że w Polsce najczęściej wykorzystywane są formy partycypacji najmniej angażujące podmioty niepubliczne, tj. informacja oraz najprostsze sposoby konsultacji społecznych. Z drugiej strony, cechą naszego systemu politycznego jest brak wyraźnego aktywizmu społecznego, ukierunkowanego na dążenie do współpracy z władzami publicznymi, co z kolei w znacznej mierze spowodowane jest nadal odczuwalnymi uwarunkowaniami historycznymi. Można wręcz stwierdzić, że społeczeństwo polskie przez wiele lat funkcjonowało obok czy wręcz w kontrze do władz publicznych, stąd – jak się wydaje – nadal nie ma zakorzenionych nawyków współpracy z władzą. Jednocześnie często zarzuca się władzy, że celowo nie robi nic, by ten stan spraw odmienić.

Poza tym trudno zaprzeczyć, że szybkość przemian politycznych w okresie ostatnich niespełna trzech dekad nie pozwoliła uczestnikom systemu politycznego na pełne dostosowanie się do zmieniającej się rzeczywistości w zakresie procesów tworzenia polityk publicznych²⁹. Stąd też wiele podmiotów polskiego systemu politycznego nie ma jeszcze wypracowanych nawyków, a także ugruntowanej wiedzy co do sposobów i korzyści płynących z uczestnictwa w kreowaniu polityk publicznych. Równocześnie wśród podmiotów niepublicznych wzrasta poczucie odizolowania się od nich podmiotów podejmujących decyzje. Co oczywiste, taki stan rzeczy sprawia, że trudno jest podjąć decyzję polityczną, która z jednej strony odpowiadałaby okolicznościom, a z drugiej zyskałaby zrozumienie i przychyłność zainteresowanych.

Sytuacja taka jest nieefektywna, ponieważ spojrzenie na relację władze publiczne – podmioty niepubliczne w zakresie tworzenia polityk pozwala dostrzec wiele obopólnych korzyści. Podmioty niepubliczne zyskując większy wpływ na podejmowane decyzje stają się automatycznie w większym stopniu rzecznikami określonej decyzji. Z drugiej strony, władze publiczne w zamian za podzielenie się swoim „imperium”, zyskują w trakcie prac nad daną decyzją przestrzeń dla zdobycia specjalistycznych informacji, dialogu z zainteresowanymi, a niekiedy perswazji, a już po przyjęciu danego rozwiązania – silną legitymację i rozłożenie ciężaru odpowiedzialności za konsekwencje podjętych decyzji. Należy przecież pamiętać, że im bardziej rzeczywiste jest włączanie strony niepublicznej do procesów podejmowania decyzji, tym większa jest współodpowiedzialność tych drugich za przyjęte rozwiązania³⁰.

Mając na uwadze obecny stan rzeczy, wydaje się, że w Polsce uczestnicy dających się zaobserwować mechanizmów podejmowania decyzji publicznych nie wykorzystują w pełni potencjału tych zależności. Jest to frapujące, jeśli wziąć pod uwagę, że wzrastający stopień partycypacji publicznej może pozytywnie wpłynąć zarówno na jakość, jak i legitymację społeczną w zakresie kreowania tych polityk.

²⁸ Por. *ibidem*, s. 4.

²⁹ Po przejściu od systemu autorytarnego i jego procedur tworzenia polityk publicznych do systemu demokratycznego i stworzonych na nowo relacji władza – podmioty niepubliczne, Polska weszła do jakże złożonych struktur UE, co znów wpłynęło na zmianę mechanizmów podejmowania decyzji publicznych.

³⁰ Por. D. Długosz, J. J. Wygnański, M. Tański, *op. cit.*, s. 26, 35; P. D. Gibson, D.P. Lacy, M. J. Dougherty, *Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation*, <https://www.innovation.cc/volumes-issues/gibson1.pdf>, s. 1 (data wejścia na stronę 4.05.2018).

PODSUMOWANIE – PROPOZYCJE USPRAWNIEŃ WYBRANYCH MECHANIZMÓW
PARTYCYPACJI W PROCESACH DECYZYJNYCH W RP

Rozpoczynając rozważania o możliwych do podjęcia krokach różnych stron procesu decyzyjnego, należy wyjść od stwierdzenia, iż partycypacja publiczna w największym stopniu budowana jest na wspólnotach lokalnych i kreowanej na tym poziomie polityce publicznej. Nie oznacza to jednak, że podmioty takie jak parlament i rząd nie mogą w żaden sposób usprawnić swojego działania, aby także zwiększyć poziom zjawiska partycypacji. Pewnych propozycji w tym zakresie dostarcza przeprowadzona analiza funkcjonowania mechanizmów partycypacji na poziomie ponadnarodowym UE.

Przede wszystkim można odwołać się do podejścia KE, której brakuje odpowiednio licznych własnych zasobów kadrowych i wiedzy eksperckiej i która wciąż boryka się z problemem legitymizacji własnych decyzji publicznych. Właśnie z uwagi na te problemy rozwinęła ona wiele mechanizmów zdobywania informacji i opinii od potencjalnie zainteresowanych podmiotów, budując jednocześnie poparcie dla przyjętych na ich podstawie rozwiązań³¹. KE przygotowuje tzw. białe i zielone księgi, a w celu ułatwienia kontaktów organizuje bardzo często różnego rodzaju wysłuchania publiczne oraz spotkania poszczególnych członków dyrekcji generalnych z niezależnymi ekspertami lub przedstawicielami grup interesów³². Ponadto coraz większe znaczenie zaczynają odgrywać, o czym była mowa już wcześniej, platformy internetowe konsultacji społecznych i inicjatyw obywatelskich. Pozwalają one zbierać tak potrzebne KE opinie i ekspertyzy, a z drugiej strony zabrać głos w konkretnych sprawach jak największej liczbie zainteresowanych podmiotów, z propozycją legislacyjną włącznie.

Mając to na względzie wraz z uwagami poczynionymi w stosunku do rozwiązań wdrażanych na poziomie UE, można sformułować kilka propozycji dla instytucji publicznych polskiego systemu politycznego. W pierwszej kolejności należałoby postulować większe wykorzystanie białych i zielonych ksiąg, ale także ustanowienie stałej platformy konsultacyjnej dla przygotowywanych projektów ustaw (czy też najważniejszych uchwał na poziomie lokalnym czy regionalnym). Podobnie jak dyrekcje generalne w KE, poszczególne ministerstwa (biorąc pod uwagę państwowy szczebel centralny) mogłyby publikować przynajmniej uznawane za najważniejsze projekty aktów prawnych w celu poddania ich treści konsultacjom społecznym³³. Nie bez znaczenia mogłoby okazać się wprowadzenie swego rodzaju *newslettera* dla podmiotów zainteresowanych, by mogły one otrzymywać powiadomienia o rozpoczęciu i przebiegu inicjatyw uznawanych za godne uwagi. Takie podejście zwiększyłoby zaufanie obywateli do władz publicznych, a także wzmocniło wzajemne relacje. Poza tym polepszeniu współpracy służyć może także każde działanie zmierzające do poprawy funkcjonowania systemu admi-

³¹ Por. A. Broscheid, D. Coen, *Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. An Informational Model of Forum Politics*, „European Union Politics”, vol. 2 nr 4, 2003, s. 170; H. Hauser, *European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis*, „Berkeley Journal of International Law”, vol. 29 nr 2, 2011, s. 680.

³² Por. Porozumienie między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską z 23.06.2011 w sprawie utworzenia „Rejestru służącego przejrzystości” dotyczącego organizacji i samozatrudnionych osób, zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej, Dz. U. UE L 191 z 22.07.2011.

³³ Pomocny w tym zakresie okazać się może, stworzony pod patronatem ministerstwa cyfryzacji, projekt kodeksu konsultacji. Por. M. Steiner (et al.), *Konsultacje społeczne – jak sprawić by były lepsze? Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia*, Warszawa 2012, <https://mac.gov.pl/files/konsultacje-spoeczne.pdf>, s. 3 (data wejścia na stronę 10.12.2017).

nistracji publicznej, zwłaszcza w zakresie podniesienia jej efektywności³⁴ oraz otwartości na współpracę z podmiotami niepublicznymi, zgodnie z zasadami *new public governance*³⁵.

Pewnych zmian może w przedmiotowym zakresie dokonać także parlament. Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszej analizy, należałoby zwrócić szczególną uwagę na sposób realizacji mechanizmu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, w ramach której w Polsce prawo wniesienia projektu ustawy przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli posiadających prawa wyborcze. Uprawnienie to wynika z art. 118 Konstytucji i jest szczegółowo uregulowane w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli³⁶. W celu wniesienia projektu obywatelskiego najpierw musi powstać komitet, który może zostać zarejestrowany po zgłoszeniu go do Marszałka Sejmu. Ostateczna decyzja rejestracji należy jednak wyłącznie do samego Marszałka. Następnie komitet przez 3 miesiące musi zebrać wymaganą liczbę podpisów, pozwalających przedłożyć projekt ustawy pod obrady Sejmu. Tam, bez względu na liczbę uzyskanych podpisów, dalsze losy projektu pozostawione są wyłącznej gestii parlamentu³⁷. Działania parlamentu mogłyby objąć likwidację najpoważniejszych, jak się wydaje, barier w praktycznym stosowaniu tej metody partycypacji. Po części pokrywają się one z uwagami dotyczącymi podobnego instrumentu na poziomie ponadnarodowym UE, by wymienić tu m.in. wydłużenie czasu potrzebnego na zebranie wymaganej liczby podpisów i dopasowa-

³⁴ Urzędnicy często w niewystarczającym stopniu korzystają z prostych rozwiązań gwarantujących pamięć instytucjonalną, np. z baz szablonów pism czy zrealizowanych projektów. Rzadkością jest praca zespołowa czy współpraca z ekspertami zewnętrznymi. Często dochodzi też do „swoistej utraty wiedzy” w wyniku znacznej rotacji pracowników. Por. A. Zybala, *Wokół zagadnienia partycypacji w Polsce*, http://www.decdujmyrazem.pl/o_projekcie/wiadomosci/wokol_zagadnienia_partycypacji_w_polsce.html, powołując się na: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*. Załącznik Nr 2 do strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (04.05.2011), https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/za1_2_diagnoza_2013.09.20.pdf, s. 25-27 (data wejścia na stronę 10.12.2017).

³⁵ Por. A. Zybala, *Wyzwania w sektorze publicznym*, „Animacja Życia Publicznego – Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych”, vol. 1 nr 8, 2013, s. 9-12.

³⁶ Ustawa 688/1999, Dz. U. RP z 1999, nr 62, poz. 688, z późn. zm. Dla wniesienia projektu obywatelskiego najpierw musi powstać stosowny komitet, który może zostać zarejestrowany po zgłoszeniu go do Marszałka Sejmu. Następnie przez okres 3 miesięcy musi on zebrać stosowną liczbę podpisów, co pozwala przedłożyć projekt ustawy pod obrady Sejmu.

³⁷ Liczba samych inicjatyw jest znaczna. Od 1999 do końca 2013 r. wpłynęło do Marszałka Sejmu blisko 120 zawiadomień o utworzeniu komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, co należałoby uznać za istotne wykorzystanie tej ścieżki partycypacji przez obywateli. Jednakże już praktyka i jej ocena są zdecydowanie odmienne. Po pierwsze, Marszałek nie musi wyrazić zgody na rejestrację komitetu. Jednak największym na tym etapie problemem wydaje się zbyt krótki czas na zebranie wymaganych podpisów pod przygotowanym projektem ustawy. W analizowanym czasie aż 51 komitetom nie udało się w terminie złożyć projektu ustawy wraz z wymaganą liczbą podpisów, ogólnie zaś na 116 komitetów zgłoszonych do Marszałka Sejmu, jedynie 42 komitetom udało się wnieść skutecznie swój projekt pod obrady Sejmu. Z kolei dla komitetów, którym udało się przejść ten etap, największą barierą okazuje się zasada dyskontynuacji. Projekty nierozpatrzone w trakcie kadencji, w której zostały złożone lub w następnej, przepadają ostatecznie i prace nad nimi zostają zakończone. Częstą praktyką jest to, że po pierwszym czytaniu projekt trafia do komisji, a tam prace trwają powyżej wskazanej cezury czasowej. We wspomnianym okresie zostało uchwalonych jedynie 12 projektów obywatelskich, przy czym nie każdy przyjęto w takiej formie, w jakiej został złożony przez projektodawcę. Por. Obywatele Decydują, *Zakładka: Stan Obecny*, 2015, <https://obywateledecyduja.pl/merytorycznie/stan-obecny> (data wejścia na stronę 28.12.17). Oczywiście dodatkowym postulatem w odniesieniu do spraw, w których wniosek został przyjęty, byłoby przedłużenie okresu zawieszenia zasady dyskontynuacji.

nie go do stopnia komplikacji procedury i możliwości podmiotów niepublicznych, a także stworzenie mechanizmu udzielania pomocy prawnej podmiotom, które zarejestrowały komitet organizacyjny. Poza tym zasadnym wydawałoby się zmniejszenie bezwzględnej plenipotencji decyzyjnej podmiotu publicznego w stosunku do samego faktu próby rejestrowania komitetu organizacyjnego, jak i do inicjatyw, które zdobyły znaczącą liczbę podpisów. Można tu rozważyć obligatoryjny tryb rozpatrywania inicjatyw, które uzyskały odpowiednią wielokrotność ustawowego minimum wymaganych podpisów poparcia.

Wszystkie wskazane propozycje mogłyby podnieść poziom partycypacji publicznej w ramach rodzimego systemu politycznego. Znaczna część zaproponowanych rozwiązań wynika z przeprowadzonej analizy krytycznej wytypowanych mechanizmów partycypacji na poziomie ponadnarodowym UE. Uprawnione jest stwierdzenie, że doświadczenia wynikające z ich stosowania mogą być wykorzystane w obrębie polskiego systemu politycznego.

Można zatem uznać, że udało się osiągnąć zakładane przez autorów cele badawcze. Dokonana została analiza instrumentów partycypacyjnych na poziomie ponadnarodowym UE, a także udało się uzyskać pozytywną odpowiedź doapytanie o możliwości wykorzystania wynikających stąd doświadczeń w ramach polskiego systemu politycznego. Uzyskane wyniki są o tyle istotne, że wprowadzenie postulowanych rozwiązań pozwoliłoby wzbudzić większe zaufanie podmiotów niepublicznych do procesów decyzyjnych oraz samych instytucji publicznych, a także wzmocnić przekonanie, że partycypacja publiczna może faktycznie przynosić efekty. To ważne, ponieważ Polacy nie posiadają odpowiednich nawyków partycypacyjnych, a także dystansują się wobec struktur instytucjonalnych państwa czy też partii politycznych pełniących kluczową rolę w systemie demokracji przedstawicielskiej. W sondażach deklarują ograniczone do nich zaufanie – jedynie 40% ufa organom administracji publicznej. Jeszcze mniejsze jest zaufanie do władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu – 34%) oraz wykonawczej (rządu – 33%). Najmniej badanych deklaruje zaufanie do partii politycznych (17%)³⁸. Paradoksalnie, większy poziom zaufania Polacy deklarują wobec instytucji europejskich – PE i KE³⁹. Co więcej, Polacy, z różnych względów (brak informacji, czasu, ochoty, wpływu na kształt decyzji itp.) niechętnie uczestniczą nawet w konsultacjach społecznych.

Taki stan rzeczy znacznie utrudnia uzyskanie społecznej akceptacji dla podjętych przez władzę decyzji. Można zatem powiedzieć, że zarówno parlament krajowy, jak i rząd, prócz akcji informacyjnych⁴⁰, powinny wzmocnić starania na rzecz realnego, a nie tylko deklaratywnego włączenia podmiotów niepublicznych w procesy podejmowania decyzji. Podobnie od lat, mimo ewidentnych niedociągnięć, próbuje to czynić UE i co po części się jej udało. W rezultacie pomoże to więc podnieść stan wiedzy Polaków, a także wzmocnić, mocno nadszarpnięte, zaufanie społeczeństwa do instytucji państwa. Wszystko to przełoży się także na większą wydajność działań Polski w zakresie podejmowania decyzji publicznych.

Radosław Potorski
Rafał Willa
Toruń

³⁸ Por. CBOS, *Komunikat z badań 68/2014. Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach*, Warszawa 2014, s. 3.

³⁹ Por. Komisja Europejska, *Standardowy Eurobarometr nr 86 (listopad 2016). Raport krajowy – Polska*, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>, s. 7-8 (data wejścia na stronę 12.01.2018).

⁴⁰ Prezentacja uzasadnień pojedynczych podjętych decyzji, przybliżanie treści określonych polityk Unii czy też samej struktury i mechanizmów podejmowania decyzji w UE.

Dr Radosław Potorski, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (radekpotorski@wp.pl)

Dr Rafał Willa, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (rafalwilla@interia.pl)

Słowa kluczowe: partycypacja publiczna, inicjatywa obywatelska, tworzenie prawa, Polska, Unia Europejska

Keywords: public participation, civic initiative, law-making, Poland, European Union

ABSTRACT

A high level of public participation is a much desired state of affairs as it entails numerous benefits for the participants of the political system. Citizens gain access to legislative procedures, can express their opinions often backed by expert knowledge, have a sense of co-responsibility for the ongoing developments, etc. The authorities, in turn, without any serious weakening of their monopoly on decisions, gain access to, among others, expert knowledge, the possibility to build a broader social consensus around their actions and in this way avoid the danger of political turbulence in the form of mass protests. The problem, however, lies in the fact that such participation both at the EU and domestic level is far below the desired degree – for very different reasons citizens do not join in those processes. This inadequacy has in a way forced decision-making centers to undertake various initiatives aimed at improving the state of things. The article is an attempt to answer the question: which of the remarks and conclusions related to the introduction of two essential mechanisms of participation at the EU's supranational level can be implemented into the state system of the Republic of Poland.

ANGELA MERKEL WOBEC NAPŁYWU SYRYJSKICH IMIGRANTÓW DO RFN W LATACH 2015-2017

Masowy napływ uchodźców i imigrantów¹ do Europy, którzy przybyli z ogarniętej wojną Syrii, stał się wyzwaniem dla jedności Unii Europejskiej wobec rozbieżnych interesów i ambi-

¹ Zgodnie z danymi Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców ponad połowa z 501 548 oficjalnie zarejestrowanych Syryjczyków, którzy przybyli do RFN w latach 2015-2017, złożyła wnioski o azyl. Większość imigrantów (302 537 osób) otrzymała status uchodźcy na podstawie § 3 ust. 1 ustawy o azylu i art. 16a Ustawy Zasadniczej RFN, duża część (177 320) została objęta ochroną uzupełniającą na podstawie § 4 ust. 1 ustawy o azylu, najmniej zostało wydanych decyzji o zakazie deportacji (1 665) na podstawie § 60 ust. 5 i 7 ustawy o pobycie. W 2015 r. wnioski złożyło 162 510 Syryjczyków, w tym po raz pierwszy 158 657 osób (rozpatrzono 105 620 wniosków: 101 137 osobom przyznano status uchodźcy, 61 osobom przyznano ochronę uzupełniającą, 221 osobom przyznano zakaz deportacji, odrzucono 23 wnioski). Rok później wpłynęło 268 866 wniosków, po raz pierwszy złożono 266 250 wniosków (rozpatrzono 295 040 wniosków: 166 520 osobom przyznano status uchodźcy, 121 562 osobom ochronę uzupełniającą, 910 osobom zakaz deportacji, odrzucono 167 wniosków). Natomiast w 2017 r. złożono 50 422 wnioski, w tym po raz pierwszy 48 974 (rozpatrzono 99 527 wniosków: 34 880 osób otrzymało status uchodźcy, 55 697 osobom przyznano ochronę uzupełniającą, 534 osobom zakaz deportacji, 133 wnioski odrzucono). Bundesamt

cji poszczególnych państw członkowskich, w tym Republiki Federalnej Niemiec. Opracowana i ogłoszona przez kanclerz Angelę Merkel wieloaspektowa koncepcja przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu² niewątpliwie wpłynęła nie tylko na Niemcy, ale również na pozostałe państwa członkowskie. Lansowane przez nią rozwiązania, których hasłem przewodnim stało się *Wir schaffen das* („damy radę”), w większości nie były konsultowane ani z unijnymi ani z krajowymi partnerami i spotkały się z krytyką jednych i drugich.

Kanclerz, do tej pory często negatywnie oceniana za swą politykę małych kroków, zaskoczyła decyzją otwarcia granicy i konsekwentnym obstawaniem za nieograniczonym przyjmowaniem uchodźców. Choć ze względu na bieżące wydarzenia i krytykę, niejednokrotnie musiała tłumaczyć się z podjętych decyzji i proponować kolejne działania zaradcze, wielokrotnie dawała do zrozumienia, że droga, którą wyznaczyła jest właściwa. Lansując politykę „otwartych drzwi” (*Willkommenspolitik*) A. Merkel niezmiennie stała na stanowisku, że nie istnieje dla niej alternatywa oraz że wierzy, iż UE oraz RFN są w stanie ją realizować. Jej wypowiedzi i działania sugerują, że mając na względzie interes własnego państwa oraz UE nie straciła z oczu przyczyny napływu syryjskich uchodźców do Europy oraz że kierował nią humanitaryzm.

Celem artykułu jest prześledzenie merkelowskiej polityki wobec kryzysu migracyjnego w latach 2015-2017. Główny nacisk położony został na propozycje kanclerz dotyczące powstrzymania napływu Syryjczyków oraz rozwiązania wielopłaszczyznowych problemów, związanych z pojawieniem się tak dużej liczby imigrantów w RFN. W celu ich przejrzystego przedstawienia zostały one ujęte w kilkanaście podpunktów. Propozycje te zanalizowano pod kontem ich źródeł, wpływu na pozycję A. Merkel w Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (*Christlich Demokratische Union – CDU*), której jest przewodniczącą oraz w kontekście wyborów do *Bundestagu* w 2017 r.

Analizując politykę Angeli Merkel wobec kryzysu migracyjnego w latach 2015-2017 wyodrębnić można następujące propozycje działań, które najczęściej pojawiały się w wypowiedziach kanclerz:

1) **zwalczanie przyczyn uchodźstwa.** Podczas kongresu partii *CDU*, który odbył się 14-15 grudnia 2015 r. w Karlsruhe, Angela Merkel mówiła w tym kontekście m.in. o dążeniach do pokoju w Syrii, o pomocy w odbudowie, o wzmocnieniu pomocy na rzecz rozwoju³. Dzień później w *Bundestagu* dookreślała, iż „chodzi o polityczne rozwiązanie ka-

für Migration und Flüchtlinge, *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015*, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (dostęp 15.02.2018); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016*, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201612-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (dostęp 15.02.2018); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2017*, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201712-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (dostęp 15.02.2018).

² Autorka posługuje się szerszym pojęciem kryzysu migracyjnego, zamiast uchodźczy ze względu na to, iż nie wszystkim syryjskim imigrantom, którzy zaczęli masowo napływać do Niemiec w 2015 r. przysługuje status uchodźcy. Choć A. Merkel w wypowiedziach z lat 2015-2017 częściej posługiwała się terminem kryzys uchodźczy niż migracyjny, uzasadnione jest założenie, że w większości przypadków jej wypowiedzi odnosiły się do wszystkich obywateli Syryjskiej Republiki Arabskiej znajdujących się na terenie Niemiec.

³ *Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, zugleich Einführung in den Antrag des Bundesvorstandes „Karlsruher Erklärung zu Terror und Sicherheit, Flucht und Integration”*, „Protokoll 28.

tastrofalnej sytuacji w Syrii”. Wykluczała jednakże współpracę z prezydentem Syryjskiej Republiki Arabskiej – Basharem al-Assadem ze względu na czynne zaangażowanie tego polityka w działania wojenne. Według kanclerz „nigdy nie należy zapominać, że zdecydowana większość Syryjczyków ucieka przed Assadem i jego bombami”⁴. Merkel przekonywała również, iż przyczyny uchodźstwa można przezwyciężyć jedynie poprzez wspólny wysiłek – nie na płaszczyźnie poszczególnych państw, ale europejskiej i globalnej, m.in. angażując w zakończenie wojny domowej w Syrii Stany Zjednoczone⁵. Dawała też wyraz swojemu niezadowoleniu z niewystarczającej współpracy podkreślając, iż będzie „dalej naciskać” na jej pogłębienie⁶.

2) brak zgody na limit przyjmowanych osób. Kanclerz mówiła o tym m.in. podczas wywiadu udzielonego we wrześniu 2015 r. „Rheinische Post”, równając imigrantów z osobami prześladowanymi politycznie⁷. Również w późniejszym okresie twardo stała na tym stanowisku⁸.

3) sprawiedliwy i obowiązkowy podział obciążeń. Kanclerz liczyła na to, że uda się jej przekonać państwa UE do rozdelenia pomiędzy nie uchodźców (ale również imigrantów), mimo sprzeciwu wielu z nich⁹. Podczas konferencji prasowej we wrześniu 2015 r. podkreślała, że

„rozporządzenie Dublin-III nie jest już odpowiednie wobec aktualnych wyzwań, z którymi mamy do czynienia. Ani Grecja, ani Włochy nie mogą same przyjmować uchodźców, którzy przybywają do zewnętrznych granic. Musimy więc przedyskutować zmianę polityki azylowej.

Parteitag der CDU Deutschlands, 14.-15. Dezember 2015, Karlsruhe”, <http://www.kas.de/wf/doc/21232-1442-1-30.pdf>, s. 35 (dostęp 16.01.2017).

⁴ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 16. Dezember 2015, Berlin*, 16.12.2015, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2015/2015-12-17-regierungserklaerung.html> (dostęp 16.01.2017).

⁵ *Meine Aufgabe ist es, Lösungen zu finden. Interview mit Merkel Angela, 12. Oktober 2015*, 12.10.2015, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Interview/2015/10/2015-10-12-merkel-bild.html> (dostęp 17.03.2017).

⁶ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 22. und 23. Juni 2017 in Brüssel und zum G20-Gipfel am 7. und 8. Juli 2017 in Hamburg vor dem Deutschen Bundestag am 29. Juni 2017 in Berlin*, 29.06.2017, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2017/06/79-1-bkin-regierungserklaerung.html> (dostęp 15.06.2017).

⁷ Dodawała przy tym, że osoby, którym nie przysługuje przyznanie azylu (np. z obszaru Bałkanów) muszą szybko powrócić do swoich krajów. Umożliwi to m.in. przyspieszenie procedury azylowej. „*Wir brauchen eine faire Lastenverteilung*”. *Interview mit Merkel Angela, 11. September 2015*, 11.08.2015, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Interview/2015/09/2015-09-11-merkel-rp.html> (dostęp 16.01.2017).

⁸ Nawet w obliczu ostrej krytyki ze strony polityków chadecji – np. Horsta Seehofer. – nie zmieniła zdania. *Merkel lehnt Merkel lehnt Seehofers Obergrenze ab*, „Zeit online” 04.01.2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/angela-merkel-fluechtlinge-obergrenze> (dostęp 17.03.2017); T. Frasch, *CDU-Klausur. Merkel: Streit über Obergrenze muss nicht beigelegt werden*, „FAZ” 14.01.2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/cdu-klausur-merkel-streit-ueber-obergrenze-muss-nicht-beigelegt-werden-14649792.html> (dostęp 16.03.2017).

⁹ A. Ciechanowicz, „*Uchodźcy*”: *coraz większe trudności Niemiec*, 16.09.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/uchodzcy-coraz-wieksze-trudnosci-niemiec> (dostęp 16.04.2017); A. Pawlak, *Spór o politykę migracyjną w niemieckiej koalicji. „Brutalna konfrontacja”*, „DW” 29.08.2016, <http://www.dw.com/pl/sp%C3%B3r-o-polityk%C4%99-migracyjn%C4%85-w-niemieckiej-koalicji-brutalna-konfrontacja/a-19511207> (dostęp 17.03.2017).

(...) potrzebujemy otwartego systemu obowiązkowego podziału ludzi, którzy mają prawo do azylu”¹⁰.

Dwa miesiące później podczas przemówienia w *Bundestagu* Merkel opowiedziała się za wprowadzeniem tzw. kontyngentów uchodźców¹¹, którzy co roku byłiby przyjmowani przez UE. Według polityk

„uzgodnione przez państwa europejskie limity są sposobem na legalizację nielegalności, ale także na lepsze uporządkowanie i kierowanie procesami, a w połączeniu ze zwalczaniem przyczyn migracji, także na zmniejszenie liczby przybywających do nas uchodźców. To zadanie, jak je przedstawiłam, oczywiście wymaga siły, ale również trochę cierpliwości oraz zdecydowania. Ale jest to, w moim przekonaniu, droga, którą musimy kroczyć by rozwiązać problemy; ponieważ zwykła izolacja ich nie rozwiąże. W tym celu potrzebujemy UE jako całości”¹².

Przyznała również, że Niemcy są współodpowiedzialne za niedociągnięcia w rozporządzeniu, gdyż w okresie prac nad nim odrzuciły pomysł kwot rozlokowania uchodźców¹³. Ponadto podkreślała, iż m.in. dzięki kontyngentom lub owym kwotom uchodźcy przebywający w Turcji będą mieli zapewnione lepsze życie¹⁴.

4) **wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony**¹⁵. Merkel podkreślała, iż działanie takie jest niezbędne, gdyż europejskie podejście do polityki bezpieczeństwa wykra-

¹⁰ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem schwedischen Ministerpräsidenten Löfven, im Bundeskanzleramt, 08.09.2015*, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/09/2015-09-08-pk-merkel-loefven.html> (dostęp 16.01.2017).

¹¹ Pomysłodawcą rocznych europejskich kontyngentów był minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière. A. A. Ciecchanowicz, *Kontyngenty – nowe hasło Merkel w kryzysie migracyjnym*, 02.12.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-02/kontyngenty-nowe-haslo-merkel-w-kryzysie-migracyjnym> (dostęp 16.01.2017).

¹² *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum Einzelplan 04, 25. November 2015, Berlin*, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2015/11/2015-11-26-rede-merkel-haushalt.html> (dostęp 16.01.2017); *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 9. März 2017 und zum Vorbereitungstreffen für den Jubiläumsgipfel in Rom am 25. März 2017 vor dem Deutschen Bundestag am 9. März 2017 in Berlin*, 09.03.2017, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2017/03/25-1-bkin-reg-erkl.html> (dostęp 15.06.2017); M. Gwóźdź, *Angela Merkel: Zamknięcie szlaku bałkańskiego tylko przeniosło problem w inne miejsce, ale go nie rozwiązało*, „DW” 06.10.2016, <http://www.dw.com/pl/angela-merkel-zamkni%C4%99cie-szlaku-ba%C5%82ka%C5%84skiego-tylko-przenios%C5%82o-problem-w-inne-miejsce-ale-go-nie-rozwi%C4%85za%C5%82o/a-35967647> (dostęp 16.01.2017).

¹³ M. Gwóźdź, *Angela Merkel...*

¹⁴ Innym wymienianym elementem było finansowe wsparcie Turcji. *Lasten teilen, Ursachen bekämpfen*, 27.11.2015, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2015/11/2015-11-27-flucht-asyl-woche-im-ueberblick.html> (dostęp 16.01.2017).

¹⁵ Pojęcie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), później Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), formalnie pojawiło się na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. Na grudniowym szczycie w Helsinkach podjęte zostały decyzje o charakterze normatywnym, które prowadziły do rozwoju EPBiO w ramach WPZiB. Ramy współpracy UE w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony z państwami trzecimi, w tym z europejskimi członkami *NATO* nie należącymi do Unii, przyjęte zostały podczas RE w Santa Maria da Feira (czerwiec 2000 r.). Kolejne zmiany wprowadzone zostały przez Traktat z Lizbony. Zob. *Geneza Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka

cza daleko poza czysto wojskowe ramy *NATO*. Według kanclerz do poradzenia sobie z kryzysami, uspokojenia konfliktów i zwalczania przyczyn ucieczek potrzebne jest także polityczne i obywatelskie zaangażowanie. Przekonywała, iż europejska współpraca w polityce bezpieczeństwa leży „w najlepszym interesie własnym Europejczyków”¹⁶.

5) **wyraźna i trwała redukcja liczby imigrantów.** Podczas kongresu *CDU* w Karlsruhe (2015 r.) A. Merkel wyciągnęła rękę do swoich krytyków, mówiąc że liczba imigrantów musi zostać odczuwalnie zmniejszona i że działanie takie jest w interesie samych imigrantów, w interesie niemieckim (ze względu na koszty utrzymania imigrantów, ich integrację ze społeczeństwem oraz rynkiem pracy) oraz w interesie europejskim (ze względu na wewnętrzny charakter UE oraz rolę organizacji w świecie)¹⁷. W *exposé* z lutego 2016 r. skonstratowała, iż redukcja jest wspólnym celem, „aby w ten sposób móc dalej pomagać ludziom, którym naprawdę potrzebna jest nasza ochrona”¹⁸. Kanclerz przekonywała, że zmniejszenie liczby osób przybywających do Europy, w tym do RFN, można osiągnąć poprzez zwalczanie przyczyn uchodźstwa¹⁹.

6) **wsparcie Turcji w zakresie pomocy humanitarnej.** Kanclerz wielokrotnie podkreślała, iż powstrzymanie napływu syryjskich uchodźców uwarunkowane jest bardzo bliską współpracą i udzieleniem Turcji wsparcia (także finansowego) w zakresie pomocy humanitarnej, czyli m.in. polepszeniem sytuacji 2 milionów osób przebywających w obozach na terenie Turcji. Merkel stała bowiem na stanowisku, iż powstrzyma to część z nich przed imigracją do RFN i pozostałych państw UE. Ponadto przekonywała, iż pozostanie blisko granicy syryjskiej będzie sprzyjać (po uspokojeniu się sytuacji) powrotowi uchodźców do ojczyzny²⁰.

7) **współpraca z Turcją w zabezpieczeniu granic zewnętrznych UE.** Według Merkel Turcja jako najważniejsze państwo tranzytowe jest i pozostanie kluczowym partnerem UE w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego. W zamian za 3 miliardy euro, które państwo to otrzymało, by polepszyć sytuację imigrantów na swoim terenie, kanclerz oczekiwała m.in. lepszej ochrony granicy między Turcją i Unią, bardziej konsekwentnych działań ratowniczych na Morzu Egejskim oraz efektywniejszego zwalczania nielegalnej imigracji²¹. Obiecywała,

ka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/geneza_europejskiej_polityki_bezpieczenstwa_i_obrony_epbio/ (dostęp 01.10.2017).

¹⁶ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 22. und 23. ...; EU ist einen „guten Schritt“ vorangekommen*, 15.12.2017, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Reiseberichte/2017-12-12-er-bruessel-dezember.html> (dostęp 01.02.2018).

¹⁷ *Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, zugleich...*, s. 30-31.

¹⁸ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 18./19. Februar 2016 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 17. Februar 2016 in Berlin*, 17.02.2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2016/02/18-1-bk-regerkl-bt.html> (dostęp 16.01.2017); M. Matzke, *Exposé Merkel: Kooperacja w Europie zamiast zamykania granic*, „DW” 17.02.2016, <http://www.dw.com/pl/expos%C3%A9-merkel-kooperacja-w-europie-zamiast-zamykania-granic/a-19054124> (dostęp 17.03.2017).

¹⁹ *Lasten...*

²⁰ *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum Festakt „25 Jahre Deutsche Einheit – 25 Jahre Sachsen-Anhalt” am 1. Oktober 2015 in Halle (Saale)*, 01.10.2015, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2015/10/2015-10-01-rede-bkin-halle.html> (dostęp 15.01.2016); *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 15. Oktober 2015, Berlin*, 15.10.2015, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2015/2015-10-15-regierungserklaerung.html> (dostęp 16.01.2017); *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 9. März...*

²¹ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 16. Dezember...*

że zrobi wszystko co w jej mocy, by turecko-unijna współpraca okazała się być „drogą, którą warto dalej podążać”²².

8) **legalizacja przepływu imigrantów na teren UE.** A. Merkel opowiadała się za utworzeniem tzw. *hotspotów* (centrów rejestracyjnych), czyli miejsc, w których imigranci dowiedzą się, czy otrzymają azyl. Tę formę kontroli i legalizację przepływu imigrantów wspomagać miało m.in. utworzenie niemiecko-tureckiej grupy roboczej²³. *Hotspoty* miały być częścią składową wspólnej unijnej polityki azylowej²⁴. Miały się one znajdować w miejscach, do których przybywało najczęściej osób, m.in. w Grecji i we Włoszech. Zamierzeniem kanclerz było, by w owych centrach imigranci zostali nie tylko zarejestrowani, ale również, by można było ich stamtąd skierować do krajów Europy lub odesłać „zgodnie z praworządną procedurą”. Przekonywała, iż pomysł ten musi zostać bezwzględnie wprowadzony w życie²⁵.

9) **przywrócenie kontroli przepływu imigrantów w UE.** Podczas kongresu partii CDU w Karlsruhe Angela Merkel tłumaczyła, iż decyzja pozwalająca na wjazd do kraju uchodźcom znajdującym się w Budapeszcie wynikała z konieczności niesienia im pomocy. Według kanclerz „była to sytuacja, która wystawiła na próbę nasze europejskie wartości bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Stwierdzam: to było nic więcej i nic mniej niż imperatyw humanitarny”²⁶. Podczas kongresu CDU rok później kanclerz skonstratowała jednakże, że takie otwarcie granic, jak w 2015 r. nie może się już powtórzyć²⁷. Podobne słowa można było usłyszeć z jej ust na październikowym zjeździe *Junge Union*²⁸. Celem Merkel było przywrócenie kontroli nad osobami wjeżdżającymi do Niemiec. Zgodnie z nowymi wytycznymi, odesłani mogliby zostać jedynie ci, którzy nie będą składać w RFN wniosku azylowego²⁹. Kanclerz podkreślała w tym

²² *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 18./19. ...; Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Brüssel*, 24.09.2015, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/09/2015-09-24-merkel-sonder-er.html> (dostęp 15.01.2016); *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum Festakt...; Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, zugleich...*, s. 33. Innym elementem służącym zabezpieczeniu granic zewnętrznych był Frontex. Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich des Netzwerkerinnen-Treffens der Gruppe der Frauen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 15. Februar 2017, Berlin*, 15.02.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2017/02/2017-02-16-rede-bk-merkel-netzwerker-treffen.html> (dostęp 16.03.2017).

²³ *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum Festakt...; Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 15. Oktober...; Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 16. Dezember...*

²⁴ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem spanischen Ministerpräsidenten Rajoy im Bundeskanzleramt*, 01.09.2015, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/09/2015-09-01-merkel-rajoy.html> (dostęp 16.01.2017).

²⁵ *Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, zugleich...*, s. 34.

²⁶ *Ibidem*, s. 26.

²⁷ *Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel MdBA, 29. Parteitag der CDU Deutschlands 6.-7. Dezember 2016, Essen*, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/bericht-cdu-vorsitzende-merkel-2016.pdf?file=1>, s. 2 (dostęp 16.01.2017); A. Ciechanowicz, *Zjazd federalny CDU – walka o głosy prawicowych wyborców*, 07.12.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-12-07/zjazd-federalny-cdu-walka-o-glosy-prawicowych-wyborcow> (dostęp 16.01.2017).

²⁸ A. Pawlak, *Merkel o polityce migracyjnej na zjeździe Junge Union*, „DW” 15.10.2016, <http://www.dw.com/pl/merkel-o-polityce-migracyjnej-na-zje%C5%BAdzie-junge-union/a-36051313> (dostęp 17.03.2017).

²⁹ A. Ciechanowicz, „Uchodźcy” ...

kontekście potrzebę współpracy między krajami federalnymi i stworzenia jednolitego dokumentu, którym imigrant mógłby wylegitymować się np. w Federalnym Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców, w sądach oraz w Federalnej Agencji Pracy, dzięki czemu nie musiałby wielokrotnie się rejestrować³⁰.

10) **uchwalenie ustawy integracyjnej, czyli integracja poprzez naukę języka, wartości i pracę.** A. Merkel kładła bardzo duży nacisk na konieczność integracji uchodźców i imigrantów ze społeczeństwem niemieckim. Przekonywała, iż niezbędne do osiągnięcia tego celu są: nauka języka, znajomość i poszanowanie wartości europejskich oraz praca. Zgodnie z głoszonym przez kanclerz hasłem „integracja oznacza zachęcać i wymagać”³¹, zachętą miały być oferowane uchodźcom kursy integracyjne i językowe, szkolenia w miejscu pracy oraz staże. Natomiast wymagania związane były z oczekiwaniem, że „ci, którzy do nas przybywają, którzy otrzymają od nas schronienie, (...) będą akceptować nasz system wartości, nasz porządek prawny i że wniosą również swój aktywny wkład w integrację. (...) To oczekiwanie musimy i powinniśmy mieć możliwość jasno wyrazić”³². Wypracowany z wielkim trudem przez rząd koalicyjny projekt ustawy integracyjnej A. Merkel określiła mianem „kamienia milowego” w niemieckiej polityce wobec imigrantów³³. Podkreślała, iż dzięki niemu możliwa będzie walka z niedoborem siły roboczej w Niemczech, m.in. dzięki łatwiejszemu dostępowi do rynku pracy dla uchodźców (zniesienie zasady pierwszeństwa, zmiana możliwości finansowania szkolenia zawodowego)³⁴. Niedługo po wejściu w życie ustawy oraz rozporządzenia do ustawy integracyjnej³⁵, podczas kongresu CDU w Essen w grudniu 2016 r., kanclerz ponownie podkreślała, iż integracja powiązana jest z poszanowaniem wartości oraz prawa:

³⁰ *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum Einzelplan...*

³¹ *Merkel: Integration heißt Fördern und Fordern*, 09.07.2016, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/07/2016-07-09-podcast.html> (dostęp 16.01.2017.).

³² *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum Einzelplan...*

³³ *Merkel: Integrationsgesetz ist Meilenstein*, 25.05.2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-25-meseberg-gabriel-merkel-mittwoch.html> (dostęp 16.01.2017); *Rząd Niemiec przyjął projekt ustawy o integracji imigrantów*, 25.05.2016, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1623772,Rzad-Niemiec-przyjal-projekt-ustawy-o-integracji-imigrantow>, (dostęp 17.03.2017).

³⁴ *Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Neujahrsempfang der Industrie- und Handelskammer zu Köln am 16. Januar 2017*, 16. Januar 2017, Köln, 16.01.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2017/01/2017-01-17-rede-merkel-ihk.html> (dostęp 16.03.2017). Ustalenia te znalazły się również we „Wspólnym koncepcie federacji i krajów związkowych odnośnie pomysłów integracji uchodźców” oraz w „Deklaracji Meseberskiej odnośnie integracji”. *Gemeinsames Konzept von Bund und Ländern für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen. Grundsätze der Integrationspolitik*, 22.04.2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/04/2016-04-22-Integrationskonzept.html> (dostęp 16.01.2017); *Meseberger Erklärung zur Integration*, 25.05.2016, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/05/2016-05-25-meseberger-erklarung.html> (dostęp 16.01.2017).

³⁵ *Integrationsgesetz vom 31 Juli 2016*, „Bundesgesetzblatt” nr 39/2016 z dnia 05.08.2016, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%255B@attr_id=%2527bgbl116s1950.pdf%2527%255D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1950.pdf%27%5D_1494330459449](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%255B@attr_id=%2527bgbl116s1950.pdf%2527%255D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D_1494330459449), s. 1939-1950 (dostęp 05.05.2017); *Verordnung zum Integrationsgesetz vom 31 Juli 2016*, „Bundesgesetzblatt” nr 39/2016 z dnia 05.08.2016, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%255B@attr_id=%2527bgbl116s1950.pdf%2527%255D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1950.pdf%27%5D_1494330202764, s. 1950-1953 (dostęp 05.05.2017).

„tutaj w Niemczech obowiązują prawa naszego kraju, mianowicie każdego w ten sam sposób, bez wyjątku. Dlatego przyjęliśmy ustawę integracyjną i bardzo zwiększyliśmy liczbę kursów integracyjnych oraz nacisk na część dotyczącą wartości w ramach tych kursów, bo wiemy: godność ludzka, równość mężczyzny i kobiety, wolność religijna i wolność wypowiedzi nie podlegają negocjacji. Są one konstytutywne, są one podstawą naszego współżycia w Niemczech. Dlatego napisane zostało w naszym wniosku: Nie chcemy społeczeństw równoległych³⁶. Jeżeli takie istnieją, musimy się nim zająć. Nasz interes ma pierwszeństwo w stosunku do kodeksu honorowego, plemiennych i rodzinnych zasad i wobec szariatu. To musi być jasno wyrażone”³⁷.

11) **wprowadzenie zmian w prawie azylowym.** Według A. Merkel jednym z ważniejszych elementów zmiany prawa było umożliwienie szybszych deportacji i konsekwentnego wydalania osób, które nie spełniają kryteriów, by otrzymać ochronę. Podczas zjazdu *CDU* w Karlsruhe (2015 r.) kanclerz podkreślała, że RFN nie uchyla się od odpowiedzialności humanitarnej.

„Jesteśmy państwem prawa. Każdy, kto do nas przychodzi, poddany jest praworządnej procedurze. Ci, którzy uzyskają status uchodźcy – czy są to osoby ubiegające się o azyl lub o ochronę uzupełniającą – otrzymują ochronę. Ale tak samo praworządna jest procedura, gdy chodzi o to, że ktoś nie ma prawa do pozostania”³⁸.

Podobnie wypowiadała się przed nadzwyczajnym szczytem Rady Europejskiej w lutym oraz podczas kongresu *CDU* w Essen w grudniu 2016 r.³⁹ Dwa miesiące później zapowiadała powstanie projektu ustawy pozwalającej lepiej egzekwować obowiązek opuszczenia kraju przez osoby, którym nie udzielono lub odebrano prawo do pobytu⁴⁰. Kolejnym elementem było zmniejszenie ilości „zachęt” mogących powodować, że ludzie imigrują do Niemiec ze względów czysto finansowych (np. przyznawanie w pierwszej kolejności świadczeń rzeczowych, a nie materialnych). Kanclerz mówiła o tym m.in. w październiku 2015 r. przed głosowaniem w *Bundesratie* nad ustawą o przyspieszeniu procedur azylowych⁴¹. W trakcie tego samego przemówienia podkreślała znaczenie poszerzenia listy tzw. krajów bezpiecznego pochodzenia⁴². Jeszcze innym elementem było wspieranie dobrowolnych powrotów. Celem tych wszystkich działań było, z jednej

³⁶ Tymi słowami odnosiła się kampanii wyborczej z 2002 r. podczas której chadecy wprowadzili do debaty publicznej hasło *Parallelgesellschaften* jako argument potwierdzający istnienie dezintegracji społecznej zamiast integracji. Zob. M Szaniawska-Schwabe, *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Zachodni” nr 4, 2009, s. 10-14.

³⁷ *Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, Bundeskanzlerin...*, s. 17.

³⁸ *Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, zugleich...*, s. 31-32; A. Pawlak, *Merkel...*

³⁹ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 18./19...*; M. Matzke, *Exposé Merkel...*; A. Ciechanowicz, *Zjazd...*

⁴⁰ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Ministerpräsident Södering und Ministerpräsident Bouffier im Bundeskanzleramt*, 10.02.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/02/2017-02-10-pk-merkel-regierungschefs.html> (dostęp 16.01.2017).

⁴¹ *Asylverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015*, „Bundesgesetzblatt” nr 40/2015 z dnia 23.08.2015, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5B@attr_id=%27bgbl115s1722.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27%5D_1494331768732_s.1722-1736 (dostęp 05.05.2017).

⁴² W tym okresie lista ta została rozszerzona o Albanie, Kosowo i Czarnogórę. Kilka miesięcy wcześniej znalazły się na niej Tunezja, Maroko i Algieria.

strony, ograniczenie liczby osób, którym przyznawano prawo do azylu (także poprzez eliminację przypadków przyznania azylu zamiast prawa pobytu), z drugiej, udzielenie bardziej efektywnej pomocy tym, którzy faktycznie uciekali przed wojną i prześladowaniem⁴³. A. Merkel podkreślała również potrzebę zreformowania europejskiego systemu azylowego⁴⁴.

12) **utworzenie nowych miejsc pracy w Federalnym Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców celem szybszego rozpatrywania wniosków o azyl.** Pod koniec 2015 r. kanclerz mówiła o utworzeniu 4 tys. nowych miejsc pracy w tym urzędzie⁴⁵. A. Merkel podkreślała, iż dodatkowo podjęto działania, dzięki którym jesienią 2016 r. zakończono rejestrację wszystkich imigrantów w Niemczech. Polityk zapewniała ponadto, iż w pierwszej połowie 2017 r. zostaną zamknięte wszystkie otwarte procedury azylowe⁴⁶.

13) **stworzenie nowych miejsc noclegowych dla uchodźców.** Ze względu na powiększającą się liczbę osób przybywających do Niemiec podczas spotkania z premierami krajów związkowych 15 września 2015 r. kanclerz obiecała 40 tys. dodatkowych miejsc noclegowych⁴⁷.

14) **pomoc Bundeswehry przy zadaniach logistycznych.** Kanclerz zamierzała zaangażować niemieckie siły zbrojne m.in. w poszukiwanie miejsc zakwaterowania dla imigrantów⁴⁸.

15) **nadzór Urzędu Kanclerskiego nad realizacją polityki imigracyjnej.** W związku z trudnościami w realizacji polityki imigracyjnej Urząd Kanclerski przejął odpowiedzialność za jej ogólną koordynację polityczną⁴⁹. 7 października 2015 r. powołany został koordynator ds. uchodźców, którym został szef Urzędu Kanclerskiego Peter Altmaier. Posunięcie takie świadczyło o priorytetowym traktowaniu kwestii imigrantów przez kanclerz⁵⁰.

Koncepcja A. Merkel dotycząca przeciwdziałania kryzysowi była wielokrotnie uzupełniana ze względu na bieżące wydarzenia, pojawiające się problemy i krytykę ze strony niemieckich polityków (także z jej własnej partii i siostrzanej *CSU*), jak i opinii publicznej. Nie można jednakże określić wszystkich jej punktów jako reakcji kanclerz na wydarzenia i obawy przed spadającym poparciem dla niej i *CDU*, gdyż zawiera ona elementy takie, jak rozwiązywanie kryzysu u źródeł czy pomoc humanitarna, które pojawiały się w jej wypowiedziach już od 2011 r., czyli zanim sytuacja obywateli syryjskich zaczęła mocno interesować niemieckie media i na ponad rok przed rozpoczęciem kampanii wyborczej do *Bundestagu*⁵¹. Ponadto, kanclerz zdecydowała się na ryzykowną dla jej pozycji na niemieckiej scenie

⁴³ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 15. Oktober...*

⁴⁴ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 9. März...*

⁴⁵ *Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, zugleich...*, s. 32.

⁴⁶ *Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Neujahrsempfang...*

⁴⁷ *Merkel: „Eine riesige Kraftanstrengung”*, 15.09.2015, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-15-fluechtlinge-bund-laender.html> (dostęp 16.01.2017); A. Ciechanowicz, „Uchodźcy”...

⁴⁸ *Meine Aufgabe...*

⁴⁹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych miało zajmować się w dalszym ciągu ogólną operacyjną koordynacją technicznych, organizacyjnych, prawnych i finansowych aspektów dotyczących sytuacji uchodźców.

⁵⁰ *Kanzleramt koordiniert Flüchtlingspolitik*, 07.10.2015, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-07-kabinett-koordinierungskonzept-fluechtlinge.html> (dostęp 16.01.2017); P. Kubiak, *Kanclerz Angela Merkel w ogniu krytyki*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” nr 193, 2015.

⁵¹ *Zob. np. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum G8-Gipfel am 26./27. Mai 2011 in Deauville vor dem Deutschen Bundestag am 26. Mai 2011 in Berlin*, 26. Mai 2011, „Bulletin”

politycznej współpracy z państwem, które coraz mocniej oddalało się od demokratycznych standardów. Postawiła na szali własny autorytet i wiarygodność próbując doprowadzić do zawarcia porozumień, których celem było m.in. zatrzymanie przez Turcję napływu imigrantów do Europy oraz wprowadzenie mechanizmu zawracania nielegalnych imigrantów opuszczających to państwo⁵².

Działania proponowane przez A. Merkel, których celem było zniwelowanie kryzysu migracyjnego zakorzenione były w głębokim przekonaniu, iż można go będzie pokonać tylko wspólnym wysiłkiem oraz że europeizacja rozwiązania leży w interesie Niemiec i dlatego należy za nią optować. Merkel wielokrotnie dawała do zrozumienia, że przetrwanie UE jest dla niej priorytetem. Zatem niezwykle ważna była dla niej jedność i współpraca państw europejskich, w tym wspólne partycypowanie w kosztach i obowiązkach, a nie rzucanie ich na państwa, do których przedostawała się największa liczba imigrantów⁵³. Drugim elementem związanym z trwałością Unii było wzmocnienie jej konkurencyjności, a tym samym Niemiec jako gospodarczo najsilniejszego państwa członkowskiego. Skoro izolacja mogła wyrządzić szkody i spowolnić niemiecką gospodarkę, pragmatycznym rozwiązaniem było zapobieganie takiemu rozwiązaniu. Przekonana, iż zamknięcie granic oznacza *de facto* likwidację strefy Schengen i korzyści z nią związanych, kanclerz robiła co w jej mocy, aby utrzymać je otwarte.

Merkelowska polityka wobec uchodźców i imigrantów, o czym mówiła sama kanclerz, w dużej mierze wynikała również z jej osobistych doświadczeń. Dla osoby, która żyła w podzielonym państwie niemieckim nie do pomyślenia było zamykanie granic, stawianie murów i płotów, by uniemożliwić osobom uciekającym przed wojną i szukającym bezpieczniejszego miejsca do życia przedostanie się na teren UE. Merkel wierzyła, że nie tylko ona, ale wszyscy Niemcy chcą i muszą uczyć się na błędach przeszłości⁵⁴. Stąd też jej zdecydowany sprzeciw wobec niehumanitarnego traktowania ludzi oraz ograniczania swobód⁵⁵.

W pewnym stopniu niemiecka historia ograniczyła pole manewru kanclerz, gdyż ze względu na przeszłość bardzo uważnie analizowano każdą wypowiedź i ruch A. Merkel.

53-1, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2010-2015/2011/05/53-1-bk-bt.html> (dostęp 01.10.2017).

⁵² Zob. np. *Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015 – Oświadczenie UE-Turcja*, 870/15, 29.11.2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>, (dostęp 01.10.2017); *Oświadczenie UE-Turcja (18 marca 2016), komunikat prasowy 144/16*, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>, (dostęp 01.10.2017).

⁵³ *Europäische Lösung nützt Deutschland*, 29.02.2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-29-merkel-annewill.html> (dostęp 16.01.2017).

⁵⁴ *Neujahrsansprache 2016 von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel am 31. Dezember 2015 über Hörfunk und Fernsehen*, 01.01.2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2016/01/01-1-bk-neujahr.html> (dostęp 16.01.2017).

⁵⁵ Oponentom, którzy opowiadali się za przywróceniem kontroli granic w strefie Schengen, a szczególnie bagatelizującym konsekwencje takiego kroku, którzy lakonicznie stwierdzali, iż gdy istniały granice „również się żyło”, odpowiadała ostro i dobitnie, iż „żyło się również przed zjednoczeniem Niemiec – wtedy granice były jeszcze lepiej strzeżone”. *Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Matthiae-Mahl am 12. Februar 2016*, 12.02.2016, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2016/02/2016-02-14-rede-merkel-hamburg.html> (dostęp 16.01.2017).

Paradoksalnie to właśnie otwarcie granic państwa niemieckiego przed uchodźcami, czyli zachowanie jak najbardziej poprawne moralnie, zostało najostrzej skrytykowane. Oczywiście nie można wykluczyć, iż kanclerz pragmatycznie uznała, że polityka izolacjonizmu zaszkodzi moźolnie budowanemu dobremu wizerunkowi państwa, gdyż nikomu innemu nie wytykano by bezlitosnej polityki wobec uchodźców tak, jak Niemcom⁵⁶. Nie sposób zgodzić się jednak z poglądem, iż decyzje, które podjęła, były wyłącznie wynikiem cynicznej kalkulacji. Świadczy o tym chociażby zaskakująco emocjonalny ton jej wypowiedzi opo-
ponentom (głównie Horstowi Seehoferowi z *CSU*), że „jeśli teraz zaczniemy przeproszać za to, że pokazujemy przyjazną twarz w trudnych sytuacjach, to nie jest mój kraj”⁵⁷. Trudno przychylić się również do interpretacji głoszącej, iż otwarcie niemieckiej granicy było dziełem przypadku i braku decyzji kanclerz w tej kwestii⁵⁸. Przeczą temu chociażby późniejsza wypowiedzi Merkel, w których podkreśla, iż jej działanie było konsekwencją imperatywu humanitarnego.

Z pewnością nie bez znaczenia dla kształtu jej polityki imigracyjnej były także chrześcijańskie zasady, w duchu których została wychowana oraz na gruncie których utworzona została Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna. Kanclerz wielokrotnie mówiła o godności ludzkiej przysługującej wszystkim ludziom i o traktowaniu każdego uchodźcy jako indywiduum, a nie części tłumu. Wszystkim chadekom, którzy krytykowali jej postawę i posunięcia przypominała, iż „idea stworzenia *CDU* była niesłyszana idea: stworzenia partii, która znajduje swoje podstawy w «C», a więc w godności danej przez Boga każdemu człowiekowi”⁵⁹. Wszystkim wątpiącym, czy partia podoła wyzwaniom związanym z tak wielkim kryzysem humanitarnym, przypominała niełatwą historię Niemiec i problemy z jakimi partia borykała się do zjednoczenia państwa. Dodawała też otuchy słowami: „jestem przekonana, że gdybyśmy faktycznie wątpili, czy damy radę, w świetle naszej europejskiej odpowiedzialności, naszych humanitarnych obowiązków, naszej odpowiedzialności za Niemcy, nie bylibyśmy Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną. Ale jesteśmy i dlatego damy radę”⁶⁰. Choć Merkel nie zdołała przekonać największych krytyków jej polityki imigracyjnej (stała się ona jednym z powodów opuszczenia partii przez Erikę Steinbach⁶¹), podczas odbywającego się w Essen federalnego kongresu partii (6-7 grudnia 2016 r.) *CDU* po raz dziewiąty wybrała ją na swoją przewodniczącą zdecydowaną większością głosów (89,5%)⁶². Prawdopodobnie członkowie *CDU* uznali, że dla dobra ogólnego partii i ze względu na zbliżające się wybory parlamentarne bardziej opłaca się popierać

⁵⁶ M. Krupa M., B. Ulrich, *Flüchtlingpolitik: Wird sie springen?*, „Zeit.Online” 30.01.2016, <http://www.zeit.de/2016/05/fluechtlingpolitik-angela-merkel-europa-eu> (dostęp 16.01.2017).

⁵⁷ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem österreichischen Bundeskanzler Faymann im Bundeskanzleramt*, 15.09.2015, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/09/2015-09-15-merkel-faymann.html> (dostęp 16.01.2017).

⁵⁸ Pogląd taki pojawił się w książce Robina Alexandra *Angela Merkel i kryzys migracyjny. Dzień po dniu*, Warszawa 2017.

⁵⁹ *Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, zugleich...*, s. 20.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 30.

⁶¹ B. Cölln, *Steinbach: Polityka Merkel jest szkodliwa dla Niemiec*, „DW” 15.01.2017, <http://www.dw.com/pl/steinbach-polityka-merkel-jest-szkodliwa-dla-niemiec/a-37139270> (dostęp 01.02.2017).

⁶² A. Ciechanowicz, *Zjazd federalny...*

A. Merkel, niż rozgrywać na forum wewnętrzne konflikty⁶³. W tym kontekście należy podkreślić, iż w partii wciąż nie ma dostatecznie silnego rywala, który mógłby zagrozić przywództwu Merkel, a poparcie, jakim cieszy się CDU jest w bardzo dużej mierze związane ze społecznym poparciem samej kanclerz. Świadczy o tym fakt, iż mimo ekscesów części uchodźców w Kolonii i innych miastach w noc sylwestrową 2015/2016 oraz zamachu w Berlinie w grudniu 2016 r., które chwilowo odwróciły sympatie opinii publicznej, Niemcy wciąż podzielają punkt widzenia swojej kanclerz. Według sondażu *Deutschland-trend*, przeprowadzonego w marcu 2017 r. dla pierwszego programu niemieckiej telewizji publicznej ARD, polityka Merkel cieszyła się aprobatą aż 60% ankietowanych. Była to najwyższa liczba pozytywnych głosów, jaką polityk otrzymała od września 2015 r.⁶⁴ Poparcie to ujawniło się również w trakcie wrześniowych wyborów do *Bundestagu* – na 709 miejsc CDU uzyskała 200 (26,8% głosów), natomiast CSU – 46 (6,2% głosów). Niezadowoleni z prowadzonej przez kanclerz polityki wobec uchodźców przeważnie głosowali na Alternatywę dla Niemiec (*Alternative für Deutschland – AfD*), która zdobyła 94 miejsca w *Bundestagu* (12,6% głosów) stając się w nim trzecią siłą. Wciąż jednak chadecja cieszy się największym poparciem wśród niemieckich partii (39,4%)⁶⁵.

Mimo sprzeciwu niemieckich oraz europejskich polityków kanclerz udało się obronić swoją wizję zarządzania kryzysem imigracyjnym i dokonać jego europeizacji. Nie rezygnując z polityki „otwartych drzwi” i forsując kompleksowe ogólnoeuropejskie rozwiązania przekonała sporą liczbę oponentów, iż Niemcy *schaffen das*. Dzięki temu Angela Merkel po raz czwarty stanęła na czele niemieckiego rządu.

Agnieszka Bielawska
Poznań

Dr Agnieszka Bielawska, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (agnieszka.bielawska@amu.edu.pl)

Słowa kluczowe: Angela Merkel, kryzys, uchodźcy, polityka „otwartych drzwi”, CDU

Keywords: Angela Merkel, crisis, refugees, „open door” policy, CDU

⁶³ Analogiczna sytuacja miała miejsce podczas kongresu w grudniu 2015 r. Zob. A. Bachmann, *CDU i kanclerz Merkel po zjeździe w Karlsruhe*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” nr 209, 2015, s. 2.

⁶⁴ *ARD-DeutschlandTREND: März 2017, Politikerzufriedenheit*, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2017/maerz> (dostęp 16.04.2017). Po wrześniowych wyborach do *Bundestagu* poparcie dla Merkel wzrosło do 63%. *ARD-DeutschlandTREND: Oktober 2017, Politikerzufriedenheit*, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2017/oktober/> (dostęp 01.12.2017).

⁶⁵ Osiągnięty wynik był gorszy niż w wyborach w 2013 r., gdy CDU uzyskała 255 miejsc w *Bundestagu*, zaś CSU – 56. *Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis, Pressemitteilung Nr. 34/17 vom 12. Oktober 2017*, 12.10.2017, https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html (dostęp 01.11.2017).

ABSTRACT

The article aims at tracing Angela Merkel's open door policy in the course of the immigration crisis. The topic is encapsulated in several subsections which elaborate on the Chancellor's most frequently enunciated solutions that would allow to end the crisis. These concepts are analyzed in the aspect of their origin, impact on Merkel's position in her own party (CDU) and in the context of the 2017 elections to the Bundestag.