

KATARZYNA CYMBRANOWICZ
Kraków
ORCID: 0000-0001-8943-868X

STREFA SCHENGEN – GDZIE JESTEŚMY I DOKĄD ZMIERZAMY? PRZYSZŁOŚĆ PROJEKTU „EUROPY BEZ GRANIC” W KONTEKŚCIE KRYZYSU MIGRACYJNEGO 2015+¹

„If we lose Schengen, we will lose the European project”

Tanja Fajon, 23.11.2018 r.

WSTĘP

W historii Unii Europejskiej (UE) pierwsze dekady XXI w. to czas wyjątkowy. Z jednej strony, na przestrzeni ostatnich prawie dwudziestu lat doszło do zacieśniania szeroko pojętej współpracy politycznej, gospodarczej i społecznej, co ma swoje odbicie w procesach pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej (w ramach UE na poziomie unii gospodarczej zintegrowanych jest 27 państw, a na poziomie unii walutowej – 19²). W tym sensie UE, pomimo swoich licznych zalet, jak i wad, stanowi zarówno na mapie Europy, jak i świata, jeden z najlepiej funkcjonujących projektów międzynarodowej integracji gospodarczej. Jednak, z drugiej strony, nie jest projektem zakończonym, o czym świadczą nieustające debaty na temat jej dalszego rozwoju tak w wymiarze politycznym, jak i społeczno-gospodarczym. Jednym z największych sukcesów kolejnych pokoleń, które nadawały ton i kierunek polityce wspólnotowej, a później unijnej, było utworzenie na terytorium UE do końca 1992 r. jednolitego rynku wewnętrznego z czterema wolnościami gospodarczymi: swobodą przepływu towarów, osób, usług i kapitału. W tym kontekście nie sposób pominąć udanej realizacji unijnego projektu „Europy bez granic”, której żywym odzwierciedleniem jest tzw. strefa Schengen. Dyskusję na temat obszaru, na którym obowiązywałaby swoboda przemieszczania się i nie byłyby przeprowadzane kontrole na granicach państw, a kontrole na granicach zewnętrznych odbywałyby się przy zachowaniu ścisłych i ujednoczonych zasad, zapoczątkowały pra-

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków MNiSW przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na badania dla młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich.

² Stan na 5 marca 2020 r.

ce Komitetu ds. Narodów Europy³ w połowie lat 80. XX w. Zasady zniesienia formalności policyjnych i celnych przy przekraczaniu granic wewnętrznych na obszarze WE zaproponowane przez to gremium znalazły akceptację tylko w Niemczech i we Francji – 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken zawarły one porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Niespełna rok później, 14 czerwca 1985 r. do francusko-niemieckiego porozumienia postanowiły dołączyć Belgia, Holandia i Luksemburg – w małej miejscowości na pograniczu Luksemburga, Niemiec i Francji doszło do podpisania Układu z Schengen (tzw. Schengen I) między Belgią, Niemcami, Francją, Luksemburgiem i Holandią⁴. Kolejnych 5 rozszerzeń w latach 90. XX w. oraz 4 rozszerzenia w latach 2001-2011 zbiegły się w czasie z przyspieszeniem procesów integracyjnych, do których należy zaliczyć:

- przystąpienie do ugrupowania: Hiszpanii i Portugalii w 1986 r.; tzw. ciche rozszerzenie z 1990 r. w ramach zjednoczenia RFN i NRD; Austrii, Finlandii i Szwecji w 1995 r.; największe w historii rozszerzenie UE o 10 nowych krajów z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej w 2004 r. oraz kolejne dwa „małe” rozszerzenia w 2007 r. (Bułgaria i Rumunia) oraz w 2013 r. (Chorwacja),
- powstanie UE (zastąpiła Wspólnotę Europejską) na mocy Traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r.,
- utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego UE funkcjonującego od 1 stycznia 1993 r.,
- rozpoczęcie prac nad utworzeniem unii gospodarczej i walutowej wraz ze wspólną europejską walutą – euro, które sfinalizowano w 1999 r.,
- rozpoczęcie prac związanych z reformą UE na mocy Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (traktat został podpisany 29 października 2004 r. w Rzymie, ale ostatecznie nie został ratyfikowany we Francji i w Holandii w związku z czym nie wszedł w życie),
- reforma UE na mocy Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 r., zgodnie z którą przekształcono UE w organizację międzynarodową.

Wejście w życie tzw. Porozumień schengeńskich⁵ oraz uzupełniającego je kodeksu granicznego Schengen⁶ sprawiło, że idea Europy „Zjednoczonej w różnorodności”,

³ Znany pod nazwą Komitetu Adonnino.

⁴ Dokładna nazwa Układu z Schengen brzmi: Umowa między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.

⁵ Tak często nazywa się Układ z Schengen z 1985 r. i Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen z 1990 r.

⁶ Kodeks graniczny Schengen powstał na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w 2006 r. (w latach 2006-2013 kilkakrotnie było ono uchylone i zmienione; ostatnie rozporządzenie stanowiące rozwinięcie przepisów dorobku Schengen pochodzi z 2016 r.). Kodeks przewiduje brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne między państwami członkowskimi UE oraz ustanawia zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich UE. Zob. (Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r.).

która przyswieceła Ojcom Założycielom Wspólnot Europejskich w latach 50. XX w., nabrała realnego kształtu. Jednak ostatnia dekada XX w. w Europie to czas kryzysów i konfliktów: militarnych (wojna bałkańska, wojna na Ukrainie), politycznych (*Brexit*), gospodarczych (kryzys finansowo-gospodarczy 2008+, *grexit*), społecznych (zamachy terrorystyczne, kryzys migracyjny 2015+). Z perspektywy można stwierdzić, że ich skutki miały i nadal mają znaczący wpływ na kondycję nie tylko UE rozumianej jako ugrupowanie integracyjne, ale również na realizowane w niej projekty. Zachwiały one i mocno nadwyrężyły funkcjonowanie strefy euro, strefy Schengen oraz jednolitego rynku wewnętrznego⁷. Interesująco ujął ten problem I. Krastew w książce zatytułowanej *Co po Europie?*:

„W XIX wieku europejskie wyższe sfery pokochały kadryla, taniec, w którym nieustannie zmienia się partnerów i role (...) W ostatniej dekadzie – odkąd upadłość banku *Lehman Brothers* zapoczątkowała globalną recesję – Unia Europejska tańczyła ze swoimi kryzysami (i wokół nich): z kryzysem strefy euro, z *brexitem*, a także z rewolucją (oraz możliwą kontrewolucją) na Ukrainie. Sądzę jednak, że *primus inter pares* w tym gronie to kryzys uchodźczy i to on jest tanecznym „partnerem” Unii Europejskiej, którego zaprosi ona do siebie do domu. To jedyny naprawdę paneuropejski kryzys stawiający pod znakiem zapytania cały nasz model polityczny, ekonomiczny i społeczny” (Krastew, 2018, s. 25).

Wobec powyższego celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena funkcjonowania strefy Schengen przed i po kryzysie migracyjnym 2015+, jak również próba odpowiedzi na pytanie o przyszłość unijnego projektu „Europy bez granic” Odwołując się do materiałów źródłowych traktujących o problemie migracji i uchodźstwa w Europie w kontekście wydarzeń kryzysowych z ostatnich kilku lat, w artykule zastosowano metodę analizy polskiej i zagranicznej literatury, metodę badania dokumentów oraz metodę statystyczną. Ze względu na wielowątkowość i złożoność poruszanych zagadnień oraz ograniczone ramy artykuł nie wyczerpie tematu, dlatego prezentowane opracowanie stanowi jedynie wstęp do dalszych badań i dyskusji.

ANALIZA I OCENA FUNKCJONOWANIA STREFY SCHENGEN PRZED I PO KRYZYSIE MIGRACYJNYM 2015+

Fala migracji i postępująca za nią presja migracyjna w Europie, którą możemy obserwować po 2015 r., są efektem destabilizacji politycznej oraz społeczno-gospodarczej regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu⁸. Na uwagę zasługują wydarzenia przełomu lat 2014-2015, kiedy to agencja *Frontex* odnotowała rekordowy – ponad siedemnastokrotny – wzrost liczby przypadków nielegalnego przekroczenia zewnętrznych granic UE (zob. rysunek 1)⁹.

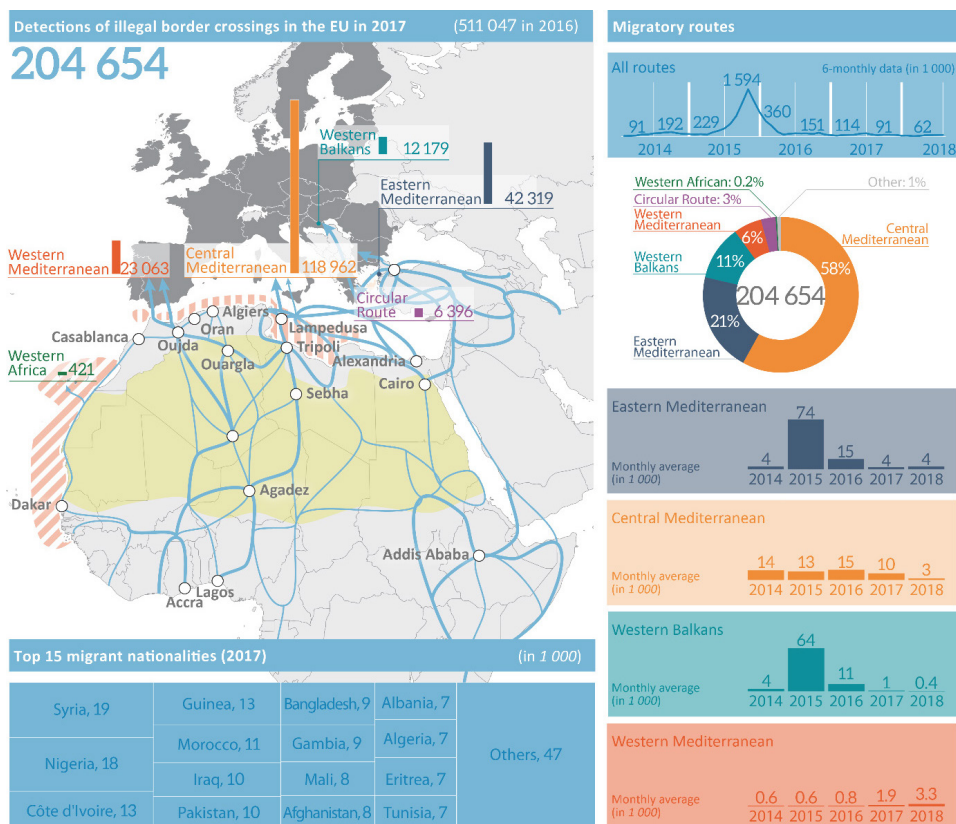
⁷ Zob. (Börzel, Risse, 2018, s. 83-108).

⁸ Zob. (Szczepankiewicz-Rudzka, 2014).

⁹ Zob. (Cymbranowicz, 2017, s. 108-127).

Rysunek 1

Główne szlaki migracyjne do Europy



Źródło: (Radjenovic, Dobrova, 2019, s. 2).

Wspólnoty Europejskie od początku swojego istnienia „doświadczają sytuacji kryzysowych mniejszej lub większej wagi, mających ograniczony lub znaczący wpływ na dalsze funkcjonowanie projektu politycznego, który *de facto* stanowiły” (Tendera-Właszczuk, 2015: 206). Powstanie i funkcjonowanie strefy Schengen nie było pozbawione podobnych problemów. Wobec powyższego, zasadnym wydaje się pytanie, czy sytuacje kryzysowe mają w tym przypadku charakter incydentalny, czy przeciwnie – permanentny?

Istotne różnice stanowisk względem problemu, jakim było pojawienie się tysięcy imigrantów u północnych wybrzeży Morza Śródziemnego, ujawniły się z całą mocą w połowie 2015 r.¹⁰ Kryzys migracyjny zamiast zintegrować, przeciwnie – spowodował dezintegrację i podziały wewnątrz wspólnoty państw „europejskiej rodziny”. Sy-

¹⁰ Zob. (Cymbranowicz, 2019, s. 13-57).

tujacja zaostrzyła się, gdy instytucje unijne zdecydowały się zainicjować (i w pewnym stopniu narzucić państwu członkowskim UE) działania na kilku płaszczyznach, tak aby w miarę szybko, sprawnie i skutecznie zatamować masowy napływ imigrantów z pogrążonych w konfliktach zbrojnych, wojnach domowych i terroryzmie krajów Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Subsaharyjskiej. Mimo że najważniejszym wydawało się podjęcie wspólnych działań, ze względu na ewolucję i eskalację zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego kolejne państwa członkowskie samodzielnie decydowały o podjęciu aktywności na rzecz ochrony własnych granic i obywateli¹¹. Na niektórych granicach UE i strefy Schengen wznosi się barykady, płoty czy ogrodzenia, które na powrót dzielą Europę tak w wymiarze fizycznym, jak i mentalnym (zob. rysunek 2).

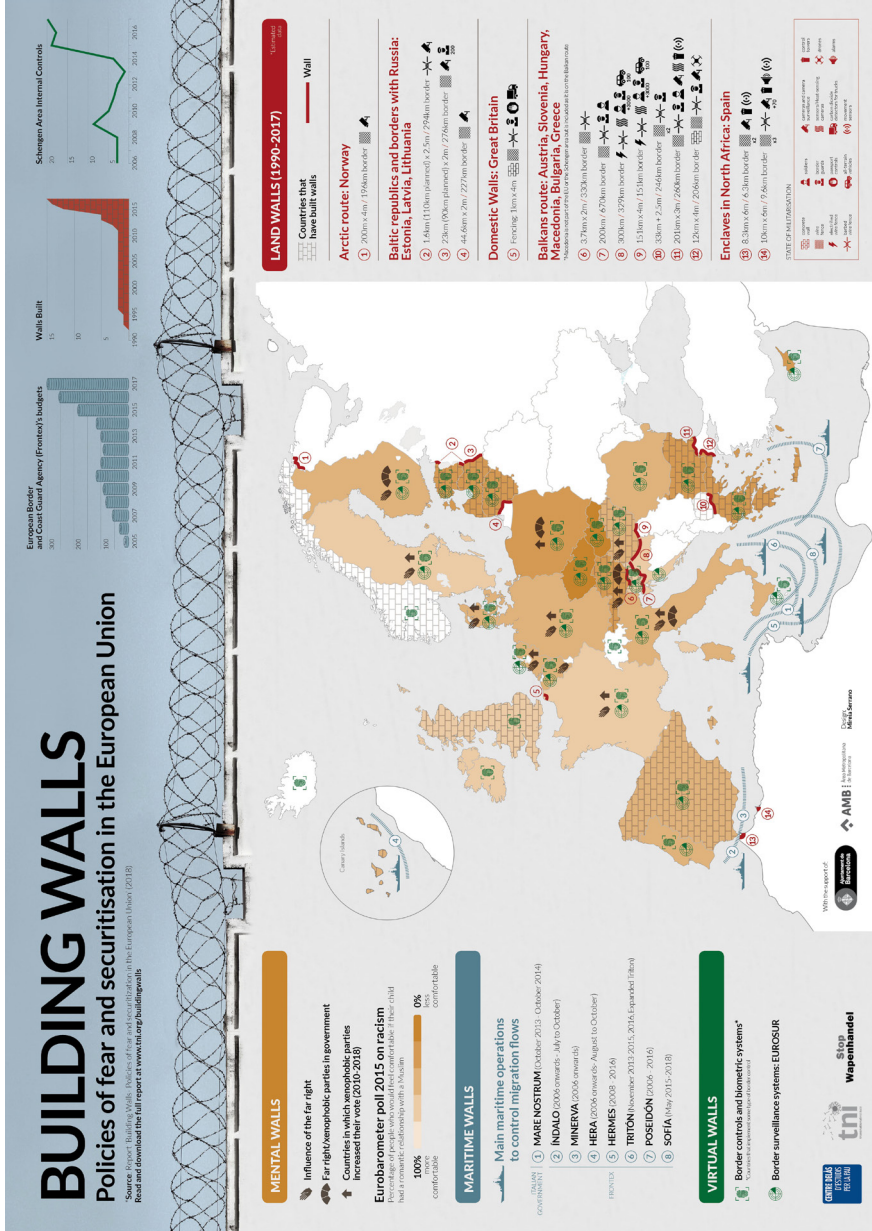
Nie ulega wątpliwości, że w nowoczesnej historii Europy to XX w. był areną wielkich podziałów i barier, czego najlepszym przykładem jest „żelazna kurtyna”, która – jak mówił W. Churchill podczas słynnego wystąpienia 5 marca 1946 r. w *Westminster College* w Fulton – podzieliła świat „od Szczecina nad Bałtykiem do Triestu nad Adriatykiem”. Trudno polemizować z tym, że integracja europejska w każdym jej aspekcie stała się faktycznie możliwa dopiero po rozpadzie Bloku Wschodniego i upadku Muru Berlińskiego. Tym bardziej paradoksalne wydaje się, że na przestrzeni 30 lat od wydarzeń 9 listopada 1989 r. w Berlinie¹², stawia się bariery graniczne częściej niż kiedykolwiek w przeszłości. Potwierdzają to badania E. Vallet z Uniwersytetu w Montrealu. Autorka książki zatytułowanej *Granice, płoty i mury* przekonuje, że okres najintensywniejszej budowy tego rodzaju barier nie przypada wcale na okres zimnej wojny. Przeciwnie, do początku XXI w. na świecie utrzymywała się stosunkowo niewielka liczba międzypaństwowych murów i zapór granicznych. Wielu badaczy przyznaje, że seria zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. w USA zainicjowała zmianę w podejściu do kwestii zarządzania granicami oraz renesans polityki sekurytyzacji granic w formie budowy fizycznych barier – obecnie na świecie funkcjonuje ponad 75 konstrukcji tego typu, a prym w „płotowaniu” granic wiedzie Europa¹³ (zob. tabela 1). Jak zwraca uwagę W. A. Callahan, stały się one

¹¹ Pierwszym sprawdzianem dla unijnych przywódców był incydent w miejscowości Ventimiglia z kwietnia 2011 r. Migranci z Tunezji chcący przedostać się z Włoch do Francji zostali zatrzymani na granicy włosko-francuskiej, niewpuszczeni na terytorium Francji i odesłani z powrotem do Włoch z uwagi na fakt, że przemieszczali się po terytorium UE nielegalnie. Reakcja ta stała się zarzewiem konfliktu i doprowadziła do kryzysu w strefie Schengen – państwa członkowskie na zasadzie efektu domina zaczęły kwestionować zasady unijnej polityki migracyjnej, wizowej i azylowej, w szczególności zaś zasadę solidarnej odpowiedzialności oraz uczciwej i lojalnej współpracy, a także poszanowania jednego z fundamentalnych praw, jakie zapewnia prawo międzynarodowe i unijne – prawa do przemieszczania się. Na łamach dziennika „Gazeta Wyborcza” Maciej Czarnecki pisał: „Płoty zagrażają strefie Schengen nie bezpośrednio, ale jako wyraz braku europejskiej solidarności, który w czarnym scenariuszu może zniszczyć zdobycze integracji” (Czarnecki, 2015). Trudno z tą diagnozą się nie zgodzić. Zob. (Ceccorulli, 2019, s. 302-322).

¹² Upadek Muru Berlińskiego 9 listopada 1989 r. stał się symboliczną datą upadku systemu komunistycznego w Europie.

¹³ Zob. (Vallet, 2017; Vallet, David, 2012, s. 111-119; Correa, 2013, s. 99-119; Newman, 2015, s. 13-19).

Rysunek 2
Mury na granicach UE



LAND WALLS (1990-2017)

🏠 Countries that have built walls

📏 Wall

Arctic route: Norway

1. 201km x 4m / 194km border

Baltic republics and borders with Russia: Estonia, Latvia, Lithuania

2. 14km / 110km planned / 2.5m / 784km border

3. 28km / 103km planned / 2m / 226km border

4. 4.8km x 2m / 227m border

Domestic Walls: Great Britain

5. Fencing 18km x 4m

Balkan route: Austria, Slovenia, Hungary, Macedonia, Bulgaria, Greece

6. 3.7km x 2m / 332km border

7. 200km / 675km border

8. 300km / 320km border

9. 13km x 4m / 151km border

10. 38m x 2.5m / 544km border

11. 201km x 3m / 264km border

12. 18m x 4.6m / 204m border

Enclaves in North Africa: Spain

13. 8.3km x 6m / 6.3km border

14. 10km x 4m / 9.6km border

STATE OF IMPLEMENTATION

State	Walls	Arctic route	Balkan route	Domestic walls	Virtual walls	Enclaves
Austria	📏		📏		📡	
Bulgaria	📏		📏		📡	
Croatia			📏		📡	
Cyprus					📡	
Estonia	📏		📏		📡	
France				📏	📡	
Germany				📏	📡	
Greece	📏		📏		📡	
Hungary	📏		📏		📡	
Italy			📏		📡	
Latvia	📏		📏		📡	
Lithuania	📏		📏		📡	
Malta					📡	
Netherlands				📏	📡	
Norway	📏	📏			📡	
Poland				📏	📡	
Portugal				📏	📡	
Spain	📏				📡	📏
Slovenia	📏		📏		📡	
Slovakia				📏	📡	
Sweden		📏			📡	
Turkey					📡	

📄 With the report of AMB

📄 Stop Wapenhandel

📄 tni

📄 EUROPEAN COMMISSION

📄 EUROPEAN PARLIAMENT

📄 EUROPEAN COUNCIL

📄 EUROPEAN UNION

Źródło: (Benedicto, Brunet (2018), Pobrane 12.02.2019 z <https://www.tni.org/en/publication/building-walls>).

„symbolami utraty władzy i suwerenności Wspólnoty, objawami słabości i lęku”¹⁴. Nietrudno zauważyć pewien rozdźwięk między teorią a praktyką. Z jednej strony UE opiera się na liberalnych wartościach, takich jak poszanowanie wolności, demokracji, równości, praw człowieka, z drugiej – praktykuje „uszczelnianie” różnego rodzaju rozwiązań systemowych mające na celu zabezpieczenie się przed zagrożeniami płynącymi ze strony „obcych”¹⁵. Stanowić to powinno źródło poważnego niepokoju i skłaniać do refleksji na temat przyszłości procesów integracyjnych w UE i w strefie Schengen.

Tabela 1

Bariery graniczne w UE, w strefie Schengen i w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (1990-2017)

Kraj, który zainicjował budowę barier granicznych	Kraj, który został oddzielony barierami granicznymi	Rok rozpoczęcia budowy	Rok ukończenia budowy	Łączna długość wspólnej granicy	Długość / wysokość barier granicznych	Powody budowy barier granicznych
Hiszpania (1)	Maroko (Ceuta)	1993	2005	6,3 km	8,3 km / 6 m	Imigracja
Hiszpania (2)	Maroko (Melilla)	1996	2007	9,6 km	10 km / 6 m	Imigracja
Grecja (3)	Turcja	2012	2012	206 km	12 km / 4 m	Imigracja
Słowacja (4)	Miasta: Koszyce, Veľká Ida, Ostrovany	2013 – w budowie	b.d.	b.d.	b.d.	Segregacja, bezpieczeństwo
Bułgaria (5)	Turcja	2013	2014; rozszerzona w 2017	260 km	201 km / 3 m	Imigracja
Węgry (6)	Chorwacja	2015	2015	329 km	300 km / b.d.	Imigracja
Węgry (7)	Serbia	2015	2015; rozszerzona w 2017	151 km	151 km / 4 m	Imigracja
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (8)	Grecja	2015	2015	246 km	33 km / 2,5 m	Imigracja
Austria (9)	Słowenia	2015	2016	330 km	3,7 km / 2 m	Imigracja
Słowenia (10)	Chorwacja	2015	2015	670 km	200 km / b.d.	Imigracja
Wielka Brytania (11)	Francja (port Calais)	2015	2015; rozszerzona w 2017	b.d.	1 km / 4 m	Imigracja

¹⁴ Zob. (Callahan, 2018, s. 456-481).

¹⁵ Zob. (Wojciechowski, 2017, s. 1-4).

Łotwa (12)	Rosja	2015	2017; plan rozszerzenia w 2019	276 km	23 km (2017); 90 km (2019) / 2 m	Bezpieczeństwo, spory terytorialne, przemyt, imigracja
Norwegia (13)	Rosja	2016	2016	196 km	200 m / 4 m	Bezpieczeństwo, imigracja
Estonia (14)	Rosja	2016-2017	2018; plan rozszerzenia w latach 2018-2019	294 km	1,6 km (2018) 110 km (plan) / 2,5 m	Bezpieczeństwo, spory terytorialne, imigracja
Litwa (15)	Rosja	2017	2017	227 km	44,6 km / 2 m	Bezpieczeństwo, spory terytorialne, imigracja

Uwaga: b.d. – brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Benedicto, Brunet, 2018, s. 23).

Silny strumień napływu imigrantów uruchomił kontrowersyjną debatę na temat europejskiej jedności, solidarności i odpowiedzialności. Różne reakcje instytucji unijnych i poszczególnych państw członkowskich nie pomagały w rozwiązaniu problemu, a wręcz potęgowały go pogarszając sytuację. W tym wielogłosie co do jednego była zgoda – bezsprzecznie należało podjąć działania mające na celu wzmocnienie integralności strefy Schengen w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Reformy były nieuniknione, bowiem stawiając mury (w przenośni i dosłownie), podano pod wątpliwość funkcjonujący od ponad 25 lat projekt „Europy bez granic” – jedno z największych osiągnięć UE, a obawy o całkowity jego demontaż wcale nie były bezpodstawne. Zainicjowana wówczas dyskusja na temat reformy zarządzania strefą Schengen ujawniła wiele sprzeczności między zaangażowanymi stronami – w szczególności spór dotyczył różnych wizji nowego systemu schengenckiego. Inną promowały instytucje unijne, inną preferowały państwa członkowskie. Podczas gdy Komisja Europejska (KE) popierała podejście europejskie, dbając o wzmocnienie integralności strefy Schengen jako całości i ograniczenie swobody państw przy podejmowaniu decyzji o czasowym przywracaniu kontroli granicznych, wiele państw członkowskich preferowało podejście zgoła odmienne¹⁶. H. Brady wyróżnił 4 grupy podmiotów uczestniczących w tym sporze:

¹⁶ Francja i Włochy, przy wsparciu niemieckiej dyplomacji, lobbowały za powrotem do kontroli na granicach wewnętrznych. Polska, która pełniła wówczas prezydencję w Radzie UE, wskazywała, że takie posunięcie byłoby niczym innym jak zaprzeczeniem idei „Europy bez granic”. W zamian postulowała podjęcie działań na rzecz usprawnienia zarządzania granicami w strefie Schengen oraz ustanowienia nowych instrumentów polityki migracyjnej i azylowej, pozwalających na legalizację imigracji i na stworzenie skutecznej, „efektywnej i zrównoważonej polityki powrotów i readmisji”. Na tle tych sporów, Komisja Europejska dopuściła możliwość jednostronnego przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli

1. „nerwowych policjantów”, tj. kraje Europy Północno-Zachodniej (z Francją i Niemcami na czele), według których Schengen i inne regulacje dotyczące granic okazały się niewystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego,
2. „niezadowolonych strażników granic”, tj. kraje Europy Południowej (z Grecją i Włochami na czele), których granice zewnętrzne i systemy azylowe znalazły się pod szczególną presją i które nie otrzymały dostatecznego wsparcia od innych krajów europejskich,
3. „idealistycznych entuzjastów swobodnego przepływu osób”, tj. nowych członków Schengen (zwłaszcza kraje Europy Środkowo-Wschodniej), dla których swoboda podróżowania jest niezwykle cenna, choćby ze względu na ograniczenia historyczne,
4. „libertariańskich adwokatów”, tj. instytucje unijne, w szczególności KE, PE, TSUE, dla których najważniejszym zadaniem jest obrona europejskiej „otwartości” (Brady, 2012: 34-35).

Rozbieżność interesów stron zaangażowanych w ten spór utrudniała znalezienie kompromisu. Tocząca się przez wiele miesięcy dyskusja nad pakietem reformującym system Schengen od początku była niezwykle burzliwa, ale ostatecznie po prawie 2 latach, 12 czerwca 2013 r. udało się wypracować kompromis. Był to jednak niezwykle gorzki kompromis:

„Trudno nie odnieść wrażenia, że przedmiotowy konflikt dotyczył bowiem czegoś więcej niż tylko reguły zarządzania strefą Schengen, że gra toczyła się o znacznie wyższą stawkę (...). Przebieg konfliktu i treść wypracowanego porozumienia przechyliły szalę na stronę państw członkowskich reprezentowanych w Radzie. Instytucje wspólnotowe, czyli Komisja i Parlament, otrzymały jasny sygnał, że w kwestii imigracji państwa członkowskie chcą mniej, a nie więcej Europy” (Szymańska, 2016, s. 265).

Gorący spór o Schengen był jednak dopiero przysłowiowym „wierzchołkiem góry lodowej”. Aby nie dopuścić do zupełnego zakwestionowania podstawowych zasad współpracy w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS), instytucje unijne coraz głośniej zaczęły promować ideę konsolidacji i skoordynowanego działania. Niestety dopiero niepewne czasy kryzysu i szybko zmieniające się okoliczności w Europie i poza Europą wymusiły zmiany w polityce unijnej idące w kierunku rozwiązań nie doraźnych (bo te nie przynosiły oczekiwanego rezultatu), ale kompleksowych, które sprawdzą się w każdych warunkach. Pierwszą poważną inicjatywą antykryzysową, która spajała wszystkie płaszczyzny rozwiązania problemów uchodźstwa w UE, była „Agenda dla Migracji” z 2015 r. (EC, 13.5.2015). W zamyśle jej autorów miała ona stymulować reformę współpracy w dziedzinie migracji i azylu m.in. poprzez:

granicznych w sytuacji wystąpienia „nadzwyczajnych okoliczności”. Jednocześnie podkreślono jednak, że kontrole takie mogą być przywrócone po uprzednim wykorzystaniu innych dostępnych środków zarządzania imigracją oraz ograniczone terytorialnie i czasowo.

- zarządzanie strefą Schengen w ramach „Europejskiego programu w zakresie migracji” i dołączonych do niego pakietów implementacyjnych;
- usprawnienie systemu ochrony granic zewnętrznych UE i mechanizmów walki z przemytem i handlem ludźmi w ramach współpracy wewnątrzunijnej i współpracy z państwami trzecimi;
- zarządzanie granicami zewnętrznymi UE oraz zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach tzw. pakietu inteligentnych granic¹⁷.

Choć przyjęte założenia wydawały się słuszne, a obrane kierunki dobre, szybko okazało się, że europejska jedność i solidarność są wartościami, których w czasach kryzysu trudno dochować¹⁸. Państwa członkowskie UE podzieliły się na co najmniej dwa obozy o skrajnie różnych poglądach: jedne realizowały scenariusz „polityki otwartych drzwi”, której promotorem jest kanclerz Niemiec Angela Merkel (*Wilkommenspolitik*), pozostałe optowały za scenariuszem „polityki zamkniętych drzwi” zwanym „Twierdzą Europa”, której promotorem jest premier Węgier – Viktor Orban¹⁹.

Najwięcej kontrowersji wzbudziła inicjatywa kompleksowego podejścia do problemu migracji i uchodźstwa w warunkach kryzysu opartego na systemie relokacji i przesiedleń²⁰. Pierwszą propozycję klucza podziału osób, które miały zostać relokowane lub przesiedlone, KE zgłosiła 13 maja 2015 r. Dwa tygodnie później na podstawie decyzji KE, państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do przyjęcia 40 tys. osób w ramach mechanizmu relokacji z Grecji i Włoch oraz 20 tys. osób w ramach mechanizmu przesiedleń. Jednak nie wszystkie zgłosiły gotowość realizacji planu. Sprzeciw wobec „polityki otwartych drzwi” wyśtosowały władze Węgier, Czech, Słowacji i Polski twierdząc, że rozwiązania te winny być oparte na zasadzie elastycznej solidarności i dobrowolności. Ta „niesubordynacja” spotkała się z ostrą reakcją ze strony Austrii, Francji czy Niemiec, które nie szczędziły słów krytyki w stosunku do ich „moralnie odrażającej” postawy (*Eastern Europe's Short Memory*, 2015). Dla przykładu, A. Merkel stwierdziła, że wspólny problem wymaga wspólnych rozwiązań, a walka o wspólne europejskie wartości należy do wszystkich, po czym wezwała do ponoszenia odpowiedzialności w obliczu kryzysu migracyjnego, który stanowi wyzwanie nie tylko dla Niemiec, ale dla całej Europy (Nougayrede, 2015).

Polaryzacja stanowisk krajów „rodziny europejskiej” pogłębiła się po tym, jak 31 sierpnia 2015 r. A. Merkel wypowiedziała pamiętne słowa – *Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das*, samodzielnie podejmując decyzję o zawieszeniu funk-

¹⁷ Podstawą dla ich stworzenia stał się tzw. *Smart Borders Package* zaproponowany przez Komisję Europejską jeszcze w 2013 r.

¹⁸ Zob. (Potyrała, 2019).

¹⁹ Polska znalazła się w grupie państw niechętnych przyjmowaniu imigrantów, tworząc koalicję z Węgrami, Czechami i Słowacją (tzw. koalicja niechętnych).

²⁰ Poparcie wobec systemu relokacji wyraziło 18 państw członkowskich UE. Sprzeciw zgłosiły państwa Grupy Wyszehradzkiej (poza Polską) oraz władze Rumunii. Finlandia wstrzymała się od głosu. Z systemu relokacji wyłączone zostały 3 kraje: Wielka Brytania, Irlandia i Dania (na podstawie art. 1 i 2 protokołu 22 dołączonego do TFUE). Z kolei w stosunku do Szwecji i Austrii zastosowano tymczasowe zawieszenie obowiązku udziału w systemie relokacji na 12 miesięcy.

cjonowania rozporządzenia Dublin II względem imigrantów syryjskich (Delcker, 2016). Nie były to tylko puste słowa – w nocy z 4 na 5 września 2015 r. władze niemieckie zezwoliły na wjazd do Niemiec tysięcy uchodźców, którzy przebywali w tym czasie na Węgrzech. Niemiecki tygodnik „Die Zeit” porównał tę decyzję do wydarzeń z listopada 1989 r. opisując je jako „drugi upadek muru berlińskiego” czy „decyzję zmieniającą kontynent”. Jednak nie wszyscy podzielali ten entuzjazm – bezprecedensowa deklaracja utrzymana w duchu europejskiego humanizmu połączona z tak mocnym przesłaniem była i chwalona, i krytykowana (Abé i in., 2015). Odpowiedź na pytanie, czy Niemcy nie przeceniły swoich możliwości i wywiążą się ze złożonych deklaracji przyszła stosunkowo szybko, bo już w połowie września. W dosyc napiętej atmosferze, KE 14 września 2015 r. przyjęła ustalenia dotyczące rozdziału 40 tys. osób, a 22 września 2015 r. – kolejnych 120 tys. osób ubiegających się o status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej, przebywających w Grecji, we Włoszech i innych państwach członkowskich UE bezpośrednio dotkniętych kryzysem. O ile rozwiązania przyjęte na mocy decyzji z 14 września nie budziły wątpliwości (bo nawiązywały do uzgodnień podjętych w drodze konsensusu 20 lipca), to niezadowolenie wywołała decyzja z 22 września, bo zapadła kwalifikowaną większością głosów – zaważyło stanowisko Francji i Niemiec, wsparte nieoczekiwanie przez Polskę²¹ i Łotwę – dotychczas zdecydowanie niechętne obowiązkowemu systemowi kwotowemu²². Węgry, Słowacja, Czechy i Rumunia potraktowały polską woltę jako zdradę, a podjętą decyzję jako dyktat ze strony Niemiec. V. Orban uznał system relokacji i przesiedleń za wymysł Niemiec i oskarżył A. Merkel o „moralny imperializm” i próbę narzucenia pozostałym państwom członkowskim własnej wizji otwartej UE (Nolan, 2015). Mimo zgłaszanych sprzeciwów oba mechanizmy zaczęły funkcjonować, choć trzeba przyznać, że z różnym skutkiem. Proroctwa były słowa ministra spraw wewnętrznych Czech – M. Chovanca, zamieszczone w tych dniach w formie posta na portalu społecznościowym Twitter: „przegrał zdrowy rozum i wkrótce dowiemy się, że cesarz jest nagi” (*Czesi rozczarowani postawą Polski...*, 2015). Stało się tak, ponieważ mimo początkowych deklaracji bezwzględnej konieczności przyjęcia uchodźców z regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, kiedy przyszło wywiązać się ze złożonych deklaracji, rozwiązanie to okazało się mieć więcej przeciwników aniżeli zwolenników (*Przyjmowanie imigrantów dzieli Europę...*, 2015; Słojewska, 2018). Coraz więcej osób przychyliło się do stanowiska państw Grupy Wyszehradz-

²¹ Początkowo, Polska jako jedyne państwo wyszehradzkie zgodziła się we wrześniu 2015 r. na proponowane przez UE rozwiązanie, czyli podział 120 tys. uchodźców. Wówczas na rząd E. Kopacz spadły słowa krytyki, a media obwieściły koniec Wyszehradu. Gdy doszło do zmiany rządu w Polsce po wyborach parlamentarnych z października 2015 r. – nowy rząd z B. Szydło na czele zmienił wcześniejsze ustalenia i dołączył w swej polityce do stanowiska wyrażanego wspólnie przez partnerów z Grupy Wyszehradzkiej.

²² Dodatkowo, kwestią sporną podnoszoną przez koalicję niechętnych były postanowienia dotyczące „kar finansowych” wynikających z niewypełniania zobowiązań – jeżeli z uzasadnionych powodów państwo członkowskie nie przyjmie imigrantów w ramach relokacji, wówczas będzie zobowiązane do uiszczenia kwoty w wysokości 0,002% PKB do budżetu UE (od tego rozwiązania dopuszczono wyjątki).

kiej, zgodnie z którym tworzenie systemu relokacji i przesiedleń nie jest sposobem rozwiązywania problemu, lecz utopią „gdyż to jedynie leczenie skutków, nie przyczyn, prowadzące paradoksalnie do nasilenia presji migracyjnej” (Potyrała, 2016, s. 44). Z czasem dało się zauważyć topniejące poparcie dla tego rozwiązania i stopniowy odwrót od polityki otwartości. Niepokoiły z jednej strony, coraz częstsze doniesienia o tragicznych wypadkach z udziałem imigrantów (w tym uchodźców) na morzu i na lądzie, z drugiej – informacje o ciągłym forsowaniu „bram Europy” (już nie tylko południowych granic zewnętrznych UE, ale też granic tzw. krajów tranzytowych). Kolejna fala krytyki spadła na kraje promujące *welcome culture* w listopadzie 2015 r., gdy cały świat obiegła informacja o atakach terrorystycznych w stolicy Francji. Tragiczne wydarzenia w Paryżu zmieniły liberalne podejście względem napływających do UE cudzoziemców. Ochrona terytoriów państw członkowskich UE i strefy Schengen przed „zalewem obcych” stała się priorytetem. Następował powolny odwrót od „polityki otwartych drzwi” na rzecz nie tyle „burzenia mostów i budowy murów, płotów czy zasieków” w myśl scenariusza „Twierdzy Europa”, co przeniesienia punktu ciężkości na realizację innego elementu – „Agendy dla migracji”, tj. zarządzanie granicami zewnętrznymi UE na lądzie i morzu we współpracy z krajami trzecimi. Państwa Grupy Wyszehradzkiej podkreślały wielokrotnie, jak ważne jest, aby:

- stworzyć ochronę granic zewnętrznych UE, która miałaby charakter europejski, a nie indywidualny czy regionalny, tak aby UE podjęła skuteczne działania ograniczające napływ imigrantów;
- przeciwdziałać prawdziwym przyczynom migracji, czyli poprzez dążenia do zakończenia konfliktu w Syrii, stabilizację sytuacji w Iraku oraz w państwach Afryki Północnej;
- współpracować z państwami trzecimi, tranzytowymi, m.in. z Turcją.

Ten punkt widzenia zaczęli z czasem podzielać inni, w tym kraje spoza UE (np. Macedonia) czy spoza strefy Schengen (np. Bułgaria). Kwestia przyjmowania i rozlokowania imigrantów, choć nadal ważna, zeszała na drugi plan, a wcześniejsze rozbieżności w tej kwestii, które tak bardzo podzieliły UE, stopniowo zaczęły się zacierać (Kapiszewski, Cedro, 2018).

Usprawnienie systemu ochrony granic zewnętrznych oraz mechanizmów walki z przemytem i handlem ludźmi stało się priorytetem. Propozycje zgłaszane w tej sferze cieszyły się dużym poparciem ze strony wszystkich państw członkowskich. Przykładem szeroko zakrojonej współpracy w UE są:

- operacje ratunkowo-patrolowe na Morzu Śródziemnym koordynowane przez agencję *Frontex*²³;

²³ *Poseidon* u wybrzeży Grecji (2006-2016), *Hermes* (2008-2016) u wybrzeży Włoch i Hiszpanii, *Aeneas* (2011-2014) w basenie Morza Śródziemnego, *Triton* u wybrzeży Włoch (2014-2017) – zastąpiona w 2018 r. przez operację *Themis* obejmującą również kwestie zapobiegania możliwym atakom terrorystycznym ze strony tzw. Państwa Islamskiego w krajach europejskich, oraz *Hera II* (2006-2016), *Indalo* (2006-2016) i *Minerva* (2006-2016) u wybrzeży Hiszpanii. Operacja *Rabit 2015* (2015) prowadzona była na morzu na granicy grecko-tureckiej. Zob. (Benedicto, Brunet, 2018, s. 30-34, 54-56).

- operacje ratunkowo-patrolowe na lądzie i w powietrzu koordynowane przez agencję *Frontex*²⁴;
- operacja wojskowa w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przeciwko przemytnikom ludzi w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego *EU NAVFOR MED Sophia*²⁵ (2015-2018) w połączeniu z Unijnym planem działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015-2020 (EC, 27.5.2015);
- tworzenie punktów szybkiej identyfikacji i rejestracji imigrantów we Włoszech i w Grecji w ramach tzw. podejścia *Hotspot*, które polega na połączeniu sił kilku agencji UE: *EASO*, *Frontexu*, *Europolu* i *Eurojustu* w celu efektywnego zarządzania przepływami migracyjnymi w sytuacjach nadzwyczajnych.

Ponadto kwestie dotyczące wzmocnienia bezpieczeństwa zewnętrznych granic UE zostały poruszone w „Trzecim pakiecie środków wykonawczych do Europejskiego programu w zakresie migracji” z 15 grudnia 2015 r. Nie wszystkie propozycje w nim zawarte spotkały się z przychylnym odbiorem ze strony państw członkowskich. Mowa tu o projekcie rozporządzenia ustanawiającego Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, którego uzupełnieniem miała być rewizja kodeksu granicznego Schengen. Sprzeciw wobec tego projektu był związany z przyznaniem szerszych kompetencji w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów niż przyznane wcześniej agencji *Frontex* – kontrowersje wzbudził zapis, zgodnie z którym w sytuacji zagrażającej funkcjonowaniu strefy Schengen, agencja będzie mogła interweniować, nawet jeśli państwo członkowskie nie wyrazi na to zgody. Podobnie jak to miało miejsce w 2011 r. (reforma zarządzania strefą Schengen), również i tym razem dla państw członkowskich priorytetem było zachowanie suwerenności w zakresie ochrony własnych granic. Ostatecznie wycofano się z głębokich zmian kompetencyjnych mającej powstać agencji i 14 września 2016 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a nowa agencja zainaugurowała swoją działalność niecały miesiąc później, 6 października na przejściu granicznym Kapitan Andreevo na zewnętrznej granicy Bułgarii z Turcją, (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624). Z kolei zaproponowane wówczas zmiany w odniesieniu do Kodeksu Granicznego Schengen znalazły swój finał 15 marca 2017 r. (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458). Nowe przepisy dotyczące obowiązkowych i systematycznych kontroli osób przekraczających granice zewnętrzne UE podczas wjazdu i wyjazdu, stanowiły odpowiedź na rosnące zagrożenie terrorystyczne w Europie.

²⁴ Operacje na lądzie: *Attica* (2009-2016 w Grecji), *Rex* (2014-2015 przestrzeń geograficzna nieokreślona). Operacje w powietrzu w latach 2014-2016: *Pegasus* i *Vega children* – w UE i strefie Schengen oraz *Alexis* – przestrzeń geograficzna nieokreślona. *Deportation operations* (2006-2017) to operacje prowadzone na lądzie, morzu i w powietrzu. Z kolei nieokreślony typ operacji prowadzonych w UE i strefie Schengen to: *Mos Maiorum* (2014-2015) i *Dragon* (2017). Zob. (Benedicto, Brunet, 2018, s. 56).

²⁵ Zob. (Benedicto, Brunet, 2018, s. 33).

Skuteczniejsze zarządzanie granicami zewnętrznymi UE oraz zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego ma być możliwe również dzięki tzw. pakietowi inteligentnych granic²⁶. Zarówno stare, jak i nowe systemy informacyjne przeznaczone do tego celu mają sprostać wymaganiom XXI w., a zwłaszcza zjawiskom obserwowanym podczas kulminacji kryzysu w 2015 r. Seria przedstawionych przez KE wniosków legislacyjnych zmierza do modernizacji i optymalizacji unijnej infrastruktury informacyjnej. Uznając za polityczny priorytet zwalczanie przemieszczania się niezidentyfikowanych migrantów wewnątrz UE, KE zaprezentowała wnioski legislacyjne na rzecz modernizacji dotychczas funkcjonujących systemów informacyjnych: *Eurodac* (maj 2016 r.), Systemu Informacyjnego Schengen II (grudzień 2016 r.) oraz Wizowego Systemu Informacyjnego (maj 2018 r.) i przyspieszyła prace nad tworzeniem nowej infrastruktury informacyjnej²⁷ w ramach unijnej PWBIS: Europejski System Informacji o Podróży oraz Zezwoleń na Podróż (*ETIAS*), System Wjazdu/Wyjazdu (*EES*) oraz Europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich i bezpieczeństwa (*ECRIS-TCN*) (zob. tabela 2).

Rozwój tych systemów informacyjnych został przyspieszony w wyniku kryzysu migracyjnego i uchodźczego. Jak zwracają uwagę eksperci, rodzi on zarówno szanse, jak i ryzyka dla bezpieczeństwa oraz praw podstawowych obywateli UE i obywateli państw trzecich, bowiem w celu wzmocnienia kontroli procesów migracyjnych przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i ochronę granic będzie możliwe szybkie:

- identyfikowanie osób, które może przyczynić się do przyspieszenia procedur przyznawania azylu,
- egzekwowanie decyzji nakazujących powrót osobom, którym nie przysługuje ochrona na terytorium UE,
- wykrywanie przestępstw, w tym dotyczących kradzieży tożsamości czy handlu ludźmi (Szymańska, 2018).

Mimo wielu zalet należy pamiętać również o tym, że rozwój w/w systemów informacyjnych niesie ze sobą różnego rodzaju niebezpieczeństwa – skala i charakter przetwarzanych danych będą umożliwiały jego naruszenia, a te mogą być groźne dla praw podstawowych osób, których dotyczą. Dlatego szczególnym wyzwaniem dla wszystkich unijnych i krajowych organów zaangażowanych w proces tworzenia nowej infrastruktury informacyjnej będzie dochowanie starań o rzetelność i wysoką jakość przetwarzanych danych, odpowiednie zabezpieczenie dostępu do nich oraz kontrolę sposobu ich wykorzystania.

²⁶ Warto zaznaczyć, że aktywność ta wpisuje się w długookresowy plan zapewnienia skutecznej reakcji na terroryzm i zagrożenia bezpieczeństwa w UE na lata 2015-2020 w ramach przyjętej 28 kwietnia 2015 r. *The European Agenda on Security* i komunikatu *Back to Schengen – a Roadmap* z 4 marca 2016 r. Zob. (EC, 28.4.2015; EC, 4.3.2016; European Commission – Press release, 28.02.2013).

²⁷ Podstawą dla ich stworzenia stał się tzw. *Smart Borders Package* zaproponowany przez KE jeszcze w 2013 r.

Tabela 2
Nowe informacyjne systemy UE: ETIAS, EES, ECRIS-TCN

Kategoria	<i>ETIAS (European Travel Information and Authorisation System)</i>	<i>EES (The Entry-Exit System)</i>	<i>ECRIS-TCN (European Criminal Records Information System on Third-Country Nationals and Stateless Persons)</i>
Charakterystyka	system będzie miał zastosowanie do obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego, jak również do osób zwolnionych z wymogu posiadania lotniskowej wizy tranzytowej	system będzie rejestrował dane o wjeździe, wyjeździe i niewpuszczeniu obywateli państw trzecich, którzy przekraczają zewnętrzne granice strefy Schengen	system będzie służył identyfikacji państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców na potrzeby uzupełnienia i wsparcia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (nowy system będzie uzupełniał funkcjonujący od 2012 r. system <i>ECRIS</i> , służący wymianie danych o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli UE)
Stan prac	<ul style="list-style-type: none"> • 16.11.2016 r. KE przedstawiła projekt wniosku ws. <i>ETIAS</i> • KE, PE i Rada uzgodniły stanowiska • 5.09.2018 r. Rada przyjęła rozporządzenie ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż • 12.09.2018 r. Rada i PE podpisały rozporządzenie • Agencja <i>eu-LISA</i> rozpocznie budowę nowego systemu – powinien być gotowy do 2021 r. 	<ul style="list-style-type: none"> • 6.04.2016 r. KE przedstawiła projekt wniosku ws. <i>EES</i> • KE, PE i Rada uzgodniły stanowiska • 20.11.2017 r. Rada przyjęła rozporządzenie o systemie wjazdu/wyjazdu oraz rozporządzenie zmieniające kodeks graniczny Schengen pod kątem tego systemu • 30.11.2017 r. Rada i PE podpisały rozporządzenie • Agencja <i>eu-LISA</i> wraz z państwami członkowskimi rozpocznie budowę nowego systemu – powinien być gotowy do 2020 r. 	<ul style="list-style-type: none"> • 19.01.2016 r. KE przyjęła wniosek ws. dyrektywy zmieniającej decyzję ramową Rady 2009/315/WSiSW dotyczącą <i>ECRIS</i>, a 29.06.2017 r. – uzupełniający wniosek ws. rozporządzenia w celu ustanowienia scentralizowanego systemu <i>ECRIS-TCN</i> • w toczącym się procesie ustawodawczym projekty dyrektywy i rozporządzenia są negocjowane, modyfikowane oraz finalizowane przez Radę i PE

Uwaga: Agencja *eu-LISA* (Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w PWBis) działa od 2012 r.: przed reformą obsługiwała systemy *Eurodac*, *SIS II* i *VIS*; po reformie zostanie jej powierzone przygotowanie i zarządzanie operacyjne nowymi systemami *EES*, *ETIAS* i *ECRIS-TCN*. Agencja ma być też odpowiedzialna za rozwój interoperacyjności między unijnymi systemami informacyjnymi w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz poprawę jakości dostępnych w nich danych na poziomie unijnym, jak również ma wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu systemów na poziomie krajowym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226; EC, 6.4.2016).

Kolejnym krokiem UE w celu zażegnania kryzysu było nawiązanie współpracy z państwami trzecimi²⁸. Dotychczas podjęte przez UE decyzje i działania w porozumieniu z państwami trzecimi w celu zażegnania kryzysu migracyjnego są różnie oceniane. Ścisła współpraca między UE a państwami Półwyspu Bałkańskiego czy Turcją zaowocowała przede wszystkim ograniczeniem napływu imigrantów i poprawieniem warunków bytowych osób przebywających w obozach dla uchodźców²⁹. Jednak kontrowersje wokół umowy UE-Turcja budzą wątpliwości i pytania o to, czy porozumienie przetrwa oraz czy taka formuła współpracy może i powinna służyć za wzór dla innych tego typu przedsięwzięć w regionie Afryki i Bliskiego Wschodu³⁰. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku polityki rozwojowej UE, której celem jest wyeliminowanie źródeł kryzysu leżących poza Europą – jak dotąd mimo zaangażowania unijnych sił oraz środków w pomoc państwom pochodzenia i tranzytu, nie udało się w sposób istotny zbliżyć do jego osiągnięcia.

WNIOSKI

Od kilku lat na forum europejskim debatuje się nad obecnym i przyszłym kształtem strefy Schengen. Różne scenariusze rozwoju procesu integracji w ramach tzw. obszaru bez granic powstają w cieniu problemów związanych z niekontrolowanym napływem imigrantów do Europy. Presja migracyjna na zewnętrznych granicach strefy Schengen, a później na terytorium jej państw członkowskich, podała pod wątpliwość dotychczas stosowane mechanizmy i rozwiązania. Najbardziej dobitnym przykładem braku jedności i solidarności była dysfunkcyjność strefy Schengen i zawieszenie funkcjonowania Porozumień schengenских. Kryzys migracyjny spowodował redefinicję dotychczasowego stosunku do kwestii migracji i granic na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadnarodowym – problem z napływem i przemieszczaniem się w Europie imigrantów z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu podzielił zarówno decydentów, jak i społeczeństwa europejskie³¹.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że kryzys migracyjny 2015+, podobnie jak pozostałe kryzysy, z którymi borykała się UE na przestrzeni ostatnich lat, nadszarpnął jej wizerunek. Jednak w odróżnieniu od pozostałych, ten z 2015 r. podważył jeden z fundamentalnych unijnych filarów, a mianowicie swobodny przepływ osób w ramach funkcjonującej od ponad ćwierć wieku strefy Schengen. W obliczu napływu kilkuset tysięcy imigrantów spoza Europy, UE i jej państwa

²⁸ Podjęte działania wpisują się w tzw. globalne podejście do kwestii migracji i mobilności z 2011 r. Zob. (EC, 18.11.2011).

²⁹ Zob. (Cymbranowicz, 2019, s. 87-100).

³⁰ Jak podkreśla J. Szymańska: „Wątpliwości te wydają się tym bardziej zasadne, iż, jak zauważa P. Sasnał, *uznawanie największych państw południowego sąsiedztwa UE za stabilne jest błędne*. Pogłębiająca się stagnacja gospodarcza, polityczna i społeczna w regionie może doprowadzić tam do nowych ruchów społecznych, podobnych do tych z 2011 r.” (Szymańska, 2017, s. 180).

³¹ Zob. (Webber, 2018).

członkowskie znalazły się w trudnym położeniu. Kryzys ukazał jak różne mogą być w zjednoczonej Europie podejścia do problemu jego zarządzania: z jednej strony europejska otwartość, z drugiej europejskie bezpieczeństwo. W efekcie braku zdolności do wypracowania powszechnie akceptowanych i możliwych do zaimplementowania rozwiązań na poziomie ponadnarodowym, rozgorzała dyskusja o tym, które państwa są otwarte, a które zamknięte względem imigrantów oraz ich problemów; które prezentują politykę „otwartych drzwi”, a które forsują propozycje zorientowane na walkę z kryzysem u źródeł. W kontekście projektu „Europy bez granic” instytucje unijne i państwa członkowskie również były podzielone – zawieszenie postanowień Porozumień schengenских (choć tymczasowe) było i nadal jest poddawane krytyce, stąd też ich całkowite przywrócenie traktuje się priorytetowo: „Strefa Schengen pozostaje kluczowym osiągnięciem w aspekcie zarówno symbolicznym, jak i praktycznym integracji europejskiej. Potwierdzamy naszą determinację do zachowania strefy Schengen w jej oryginalnym kształcie, by Europejscy obywatele i przedsiębiorcy mogli w pełni korzystać z możliwości, które stwarza” (Government of the Czech Republic, 2015).

Historia integracji europejskiej to, jak czytamy w *Białej Księdze w sprawie przyszłości Europy* opublikowanej w 60. rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich – „historia zbudowana na kryzysach i przedwczesnych inicjatywach” (Komisja Europejska, 2017, s. 6). Mając to na uwadze wydaje się, że zjednoczona Europa wraz ze swoimi wielkimi ideami i projektami kolejny raz w historii znajduje się na rozdrożu – pytanie tylko, czy tak jak dotychczas uda jej się znaleźć właściwą drogę naprzód: „Powinniśmy brać przykład z wcześniejszych pokoleń – nie możemy zastygnąć w rozpamiętywaniu przeszłości ani działać krótkowzrocznie. Odpowiedź na wyzwania, przed którymi stoimy, powinna opierać się na wspólnej perspektywie i przekonaniu, że działając razem, walczymy o dobro każdego z nas” (Komisja Europejska, 2017, s. 7). Optymizmem napawa fakt, że dostrzeżenie możliwej utraty dorobku integracyjnego motywuje do podejmowania działań mających na celu osłabić tendencje dezintegracyjne oparte na izolacjonizmie, protekcjonizmie i antyunijnym populizmie. Potrzeba ścisłej współpracy opartej na wspólnocie idei i wartości, i wynikających z nich praw i obowiązków, nadal ma więcej zwolenników aniżeli przeciwników.

Bibliografia

- Abé N. i in. (2015, 19 września), Herzdame. *Der Spiegel*. Pobrane z <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-138749214.html>
- Benedicto A. R., Brunet P. (2018), *Building walls. Fear and securitization in the European Union*. Barcelona: CENTRE DELAS D'ESTUDIS PER LA PAU. Pobrane z <https://www.tni.org/en/publication/building-walls>
- Börzel T.A., Risse T. (2018), From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25, 83-108. doi: 10.1080/13501763.2017.1310281

- Brady H. (2012), *Saving Schengen. How to protect passport-free travel in Europe*. London: Centre for European Reform. Pobrane z <https://www.cer.eu/publications/archive/report/2012/saving-schengen-how-protect-passport-free-travel-europe>
- Callahan W.A. (2018), The politics of walls: Barriers, flows, and the sublime. *Review of International Studies*, 44(3), 456-481. doi:10.1017/S0260210517000638
- Ceccorulli M. (2019), Back to Schengen: the collective securitization of the EU free-border area. *Western European Politics*, 42(2), 302-322. doi: 10.1080/01402382.2018.1510196
- Correa J.G. (2013), 'After 9/11 everything changed': Re-formations of state violence in everyday life on the UE-Mexico border. *Cultural Dynamics*, 25(1), 99-119. doi:10.1177/0921374013487268
- Cymbranowicz K. (2019), *(Nie)zbędne porozumienie UE-Turcja ws. uchodźców – sukces czy porażka unijnej polityki migracyjnej?*. W: A. Adamczyk, A. Sakson i C. Trosiak (red.), *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej* (s. 87-100). Poznań: Wyd. Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.
- Cymbranowicz K. (2019), *Od kryzysu do strategii – analiza i ocena działań Unii Europejskiej w sprawie imigrantów i uchodźców z Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Afryki Subsaharyjskiej po 2015 r.* W: H. Tendera-Właszczuk, R. Prostack (red.), *Aktualna kondycja integracji europejskiej w obliczu wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych* (s. 13-57). Warszawa: Difin.
- Cymbranowicz K. (2017), *Analiza i ocena zjawiska (nie)kontrolowanych migracji do Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy rozwoju*. W: K. Głębocki, A. Bazan-Bulanda i A. Czarnecka (red.), *Unia Europejska – organizacyjne, gospodarcze, społeczne oraz polityczne wyzwania i perspektywy* (s. 108-127). Częstochowa: Wyd. Politechniki Częstochowskiej.
- Czarnecki M. (2015, 29 października), Ploty zagrażają Schengen. *Wyborcza.pl*. Pobrane z <http://wyborcza.pl/1,75399,19104490,ploty-zagrazaja-schengen.html>
- Czesi rozczarowani postawą Polski. Prasa: Polska zawiodła. Grupa Wyszehradzka się rozpadła (2015, 23 września). w *Polityce.pl*. Pobrane z <https://wpolityce.pl/polityka/266222-czesi-rozczarowani-postawa-polski-prasa-polska-zawiodla-grupa-wyszehradzka-sie-rozpadla>
- Delcker J. (2016, 19 sierpnia), The phrase that haunts Angela Merkel. A year on and the German leader hasn't recovered from 'we can do it'. *Politico*. Pobrane z <https://www.politico.eu/article/the-phrase-that-haunts-angela-merkel/>
- Eastern Europe's Short Memory (2015, 15 września). *The New York Times*. Pobrane z <https://www.nytimes.com/2015/09/16/opinion/europes-spoilers-and-the-refugee-crisis.html>
- EC (18.11.2011), *The Global Approach to Migration and Mobility*. COM(2011) 743 final.
- EC (28.4.2015), *The European Agenda on Security*. COM(2015) 185 final.
- EC (6.4.2016), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security*. COM(2016) 205 final.
- EC (13.5.2015), *A European Agenda on Migration*. COM(2015) 240 final.
- EC (27.5.2015), *EU Action Plan against migrant smuggling (2015-2020)*. COM(2015) 285 final.
- EC (4.3.2016), *Back to Schengen – a Roadmap*. COM(2016) 120 final.
- European Commission – Press release (2013, 28 lutego). *Smart borders: enhancing mobility and security*. Pobrane z http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_en.htm
- Government of the Czech Republic (2015, 3 grudnia). *Joint Statement of the Visegrad Group Countries*. Pobrane z <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204>
- Kapiszewski J., Cedro M. (2018, 6 lipca), Twierdza Europa. Polityka migracyjna dzieli Stary Kontynent, choć liczba imigrantów spada. *Dziennik Gazeta Prawna*. Pobrane z <https://forsal.pl/galerie/1164526,zdjecie,1,twierdza-europa-polityka-migracyjna-dzieli-europe-choc-liczba-imigrantow-spada.html>

- Komisja Europejska (2017, 1 marca), *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025*. Pobrane z https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/biala_księga_w_sprawie_przyszłości_europy_pl.pdf
- Krastew I. (2018), *Co po Europie?*. Warszawa: Wyd. Krytyki Politycznej.
- Newman D. (2015), Revisiting good fences and neighbours in a postmodern world after twenty years: theoretical reflections on the state of contemporary border studies. *Nordia Geographical Publications*, 44(4), 13-19. Pobrane z <https://nordia.journal.fi/article/view/64737/25974>
- Nolan D. (2015, 23 września), Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as ‘unrealisable and nonsense’. *The Telegraph*. Pobrane z <https://www.telegraph.co.uk/news/world-news/europe/hungary/11884665/Refugee-crisis-EU-divided-as-Hungary-attacks-migrant-quota-as-unrealisable-and-nonsense.html>
- Nougayrede N. (2015, 21 sierpnia), Angela Merkel is right: the migration crisis will define this decade. *The Guardian*. Pobrane z <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/aug/21/angela-merkel-migration-crisis-europes-biggest-challenge>
- Potyrała A. (2019), *Kryzys migracyjny 2015+: między solidarnością a partykularyzmem*. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa.
- Potyrała A. (2016), Środkowoeuropejska koalicja niechętnych wobec kryzysu migracyjnego 2015-2016. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 1, 25-50. doi:10.14746/ssp.2016.1.2
- Przyjmowanie imigrantów dzieli Europę. Jest oficjalny sprzeciw (2015, 10 września). *Wprost*. Pobrane z <https://www.wprost.pl/swiat/520622/Przyjmowanie-imigrantow-dzieli-Europe-Jest-oficjalny-sprzeciw.html>
- Radjenovic A. i Dobrova A. (2019), *Briefing. EU policies – Delivering for citizens. Protection of EU external borders*. Brussels: European Union. Pobrane z [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630316/EPRS_BRI\(2018\)630316_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630316/EPRS_BRI(2018)630316_EN.pdf)
- Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 105/1 z 13.4.2006)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 77/1 z 23.3.2016)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych (Dz.U. UE L 74 z 18 marca 2017 r.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE (Dz.U. L 251/1, 16.9.2016)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011 (Dz.U. L 327/20 z 9 grudnia 2017 r.)

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226 (Dz.U. L 236/1 z 19 września 2018 r.)
- Słojewska A. (2018, 25 czerwca), Imigranci znów dzielą Unię. *Rzeczpospolita*. Pobrane z <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/306249948-Szczyt-UE-Imigranci-znow-dziela-Unie.html>
- Tendera-Właszczuk H. (2015), Przyszłość integracji w świetle analizy źródeł kryzysu idei europejskiej, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Vol. 49, No. 2, 205-213. doi:10.17951/h.2015.49.2.205
- Szczepankiewicz-Rudzka E. (red.) (2014), *Arabska wiosna w Afryce Północnej. Przyczyny, przebieg, skutki*. Kraków: Societas.
- Szymańska J. (2018), *Scentralizowane systemy informacyjne w zarządzaniu procesami migracyjnymi w UE*. Pobrane z <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-122-1695>
- Szymańska J. (2017), *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*. Pobrane z <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-12-1454>
- Szymańska J. (2016), *Międzypaństwo vs. ponadnarodowość w polityce migracyjnej i obszarze spraw wewnętrznych Unii Europejskiej* W: T.G. Grosse (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu* (s. 253-273). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Vallet E. (2017), *Border walls are ineffective, costly and fatal – but we keep building them*. Pobrane z <https://theconversation.com/border-walls-are-ineffective-costly-and-fatal-but-we-keep-building-them-80116>
- Vallet E., David C.P. (2012), Introduction: The (re)building of the wall in international relations. *Journal of Borderlands Studies*, 27(2), 111-119. doi:10.1080/08865655.2012.687211
- Webber, D. (2018). *European disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*. London-New York: Red Globe Press.
- Wojciechowski S. (2017), Zagrożenia dla bezpieczeństwa granic i ich współczesne przyczyny. *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, 329/2017, 1-4. Pobrane z https://www.iz.poznan.pl/plik_pobierz,2042,ec6fab987923eb884d98dc0bce27f1b1/329.pdf?plik

Mgr Katarzyna Cymbranowicz, Katedra Studiów Europejskich i Integracji Gospodarczej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (cymbrank@uek.krakow.pl)

Słowa kluczowe: granica, kryzys migracyjny, strefa Schengen, Unia Europejska

Keywords: border, migration crisis, Schengen Area, European Union

ABSTRACT

In the history of the European Union (EU) the first decades of the 21st century were an exceptional time. One of the greatest successes of subsequent generations, which set the tone and direction of the Community policy, and later the EU, was the creation of a single internal market in the EU territory until the end of 1992, with four economic freedoms. In this context, it is impossible not to mention the successful implementation of the EU project 'Europe without borders', of which the so-called Schengen zone is a vivid reflection.

The purpose of this article is to try to answer the question concerning the present and the future of this project. Therefore, the analysis and assessment will be made of the functioning of the Schengen area before and after the migration crisis that erupted in Europe, and then the possible scenarios of its development will be discussed.

This seems justified due to the fact that today we still anxiously observe how the 2015+ migration crisis is changing the EU, causing waves of doubt about the ideas and values that guided the founding fathers of the European Communities from the beginning and later accompanied other leading European politicians on the road to achieve full integration within the EU.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Red. Magdalena Bainczyk

Challenges for the Application of Rule of Law in European States

(praca zbiorowa, teksty w j. angielskim, niemieckim i polskim)

Instytut Zachodni

Poznań 2019

Seria: Prace Instytutu Zachodniego nr 95

Tłum. z niemieckiego Adam Peszke

z angielskiego Marcin Turski

226 ss.

Publikacja zawiera rozważania naukowców z Niemiec, Austrii, Hiszpanii i Polski nt. stosowania zasady państwa prawa, jak i deficytów poznawczych i naukowych występujących w toczącej się europejskiej debacie dotyczącej treści i roli zasady państwa prawa w systemie prawa krajowego i prawa UE w państwach członkowskich Unii. Tematyka ta, aktualna w związku z prowadzoną reformą wymiaru sprawiedliwości w Polsce, nabrała wymiaru ogólnoeuropejskiego ze względu na wyrok TS UE z maja 2019 r. wskazujący na brak niezawisłości prokuratury w RFN i jej mocne powiązanie z ministerstwem sprawiedliwości oraz pytanie prejudycjalne wniesione przez sąd w Wiesbaden w sprawie oceny, czy sąd niemiecki można kwalifikować jako niezawisły i bezstronny. Publikacja pomaga zrozumieć toczącą się debatę europejską, która w najbliższych latach stanowić będzie jeden z najbardziej intensywnie dyskutowanych problemów polityczno-prawnych w UE.