

**Katarzyna Cymbranowicz\***

**EUROPA (BEZ) GRANIC?  
– PRZYSZŁOŚĆ STREFY SCHENGEN**

**EUROPE (WITHOUT) BORDERS? – THE FUTURE  
OF THE SCHENGEN AREA**

Abstract

The article ‘Europe (without) borders? – the future of the Schengen area’, is meant to join the public discourse concerning one of the biggest problems and challenges faced by the member states of the Schengen area in recent years. The aim of this article is to reflect on the future of the ‘Europe without borders’ project in the context of the migration processes that took place in Europe and the surrounding regions after 2015. Descriptive, comparative methods were used along with an analysis of available documents and source materials. In conclusion, the (un)controlled inflow of immigrants to Europe after 2015 clearly indicates that during the crisis, the current system of border protection did not pass the ‘test’ and the necessity of making systemic changes on a common Schengen forum became inevitable. Once again it turned out how true is an African proverb: ‘If you want to go fast, go alone. If you want to go far, go together’.

**Key words:** border, migration crisis, the Schengen area, the European Union

**Wstęp**

Od 2015 r. możemy obserwować ruchy migracyjne z regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w kierunku Europy. Kilka lat po wybuchu tzw. arabskiej wiosny, zamiast spełnienia nadziei związanych z demokratycznymi przemianami w państwach tego regionu, doszło do jego destabilizacji i uruchomienia ruchów migracyjnych do Europy. Mimo że szczyt kryzysu migracyjnego minął, bo najwięcej przekroczeń granicy poza wyznaczonymi przejściami – zarówno przez morza, jak i przez góry, lasy i inne „zielone przejścia” przypadł na rok 2015, to nie jest to

---

\* Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, adres e-mail: cymbrank@uek.krakow.pl, ORCID ID: 0000-0001-8943-868X

koniec problemów. Z jednej strony, można zaobserwować ogólny trend spadkowy, co powinno nastrajać optymistycznie, jednak z drugiej, niepokojące jest to, że imigranci zmienili trasy, którymi starają się przedostać do Europy (zob. tabela 1)<sup>1</sup>.

**Tabela 1.** Liczba zarejestrowanych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy UE na głównych szlakach migracyjnych w latach 2008–2018

Szlak migracyjny / liczba przekroczeń	Szlak zachodnio-balkański	Szlak wschodnio- śroziemnomorski	Szlak z Albanii do Grecji	Szlak środkowo- śroziemnomorski	Szlak przez Apulię i Calabrię	Szlak zachodnio- śroziemnomorski	Szlak zachodnio-afrykański	Szlak wschodni	Razem
2008	b.d.	52 300	42 000	39 800	b.d.	6 500	9 200	1 335	151 135
2009	3 090	40 000	40 000	11 000	807	6 650	2 250	1 050	104 847
2010	2 370	55 700	35 300	4 500	2 788	5 000	200	1 050	106 908
2011	4 650	57 000	5 300	64 300	5 259	8 450	340	1 050	146 349
2012	6 390	37 200	5 500	15 900	4 772	6 400	170	1 600	77 932
2013	19 950	24 800	8 700	40 000	5 000	6 800	250	1 300	106 800
2014	43 357	50 834	8 841	170 664	b.d.	7 243	276	1 275	282 490
2015	764 038	885 386	8 932	153 946	b.d.	7 004	874	1 927	1 822 107
2016	130 261	182 277	5 121	181 376	b.d.	9 990	671	1 349	511 045
2017	12 178	42 305	6 396	118 962	b.d.	23 143	421	776	204 181
2018 (I–XI)	5 158	52 060	4 327	22 928	b.d.	52 414	1 487	997	139 371

Uwaga: b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Frontex, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/> (12.02.2019).

Europa postrzegana przez imigrantów jako oaza spokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu powoli przestawała nią być dla Europejczyków<sup>2</sup>. Presja migracyjna na zewnętrznych granicach UE, a później na teryto-

<sup>1</sup> Więcej na ten temat: Cymbranowicz 2017: 108–127.

<sup>2</sup> Więcej na ten temat: Poushter 2015; Wike, Stokes, Simmons 2016; Fundacja Századvég, <http://project28.eu/migration-terrorism-2018/> (12.02.2019).

rium państw członkowskich spowodowała impas, którego, jak się wydaje chociażby na podstawie ostatnich doniesień medialnych z połowy czerwca<sup>3</sup> i z połowy sierpnia<sup>4</sup> 2018 r. ws. konfliktu wokół statku organizacji SOS Mediterranee „Aquarius” z imigrantami, nie będzie łatwo przełamać (Cymbranowicz 2019: 19–21).

Problem związany z kolejnymi „falami” migracji w latach 2014–2016, jakie docierały do Europy (głównie do Grecji, Włoch i Hiszpanii), spowodował tzw. kryzys migracyjny. Stał się on największym wyzwaniem związanym z przemieszczaniem się ludności, przed jakim stanęła Unia Europejska (UE) w XXI w. Mimo że dziś dyskusja wokół tego problemu, zarówno na szczeblu ponadnarodowym, jak i krajowym, nie jest już tak ożywiona jak jeszcze rok czy dwa lata temu, nie można zignorować faktu, że kryzys migracyjny przez długi czas był zaliczany do najistotniejszych wydarzeń międzynarodowych mających wpływ na UE, w tym funkcjonowanie jednego z jej największych osiągnięć – strefy Schengen. Zagrożenia związane z niekontrolowanym napływem imigrantów do południowych granic Europy (będących jednocześnie południowymi granicami zarówno UE, jak i strefy Schengen) i późniejszym ich przepływem przez kolejne granice z południa na północ czy z południa na zachód, wywołały, a z czasem nasiliły podziały między państwami członkowskimi. Towarzyszące im napięcia polityczne i społeczne prowokowały pytania o to, w jaki sposób UE wywiązuje się z wartości, które propaguje – poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka.

---

<sup>3</sup> 9 czerwca 2018 r. 629 osób próbujących przedostać się do Europy uratował na wodach terytorialnych Libii statek „Aquarius” pozarządowej organizacji SOS Mediterranee prowadzącej misje poszukiwawczo-ratownicze w basenie Morza Śródziemnego. Po raz pierwszy od wybuchu kryzysu władze Włoch i Malty kategorycznie odmówiły zgody na przyjęcie w swoich portach statku z imigrantami. W czasie, gdy prowadzone były rozmowy między premierem Włoch – Giuseppe Conte, i premierem Malty – Josephem Muscatem, „Aquarius” spędził kilka dni na otwartym morzu. Postawa Włoch i Malty spotkała się z falą krytyki także ze strony przedstawicieli państw i rządów państw członkowskich UE, w tym m.in. Hiszpanii, Francji, Niemiec.

<sup>4</sup> 10 sierpnia 2018 r. „Aquarius” uratował u wybrzeży Libii 141 osób. Podobnie jak w połowie czerwca, Włochy i Malta w wyniku nowej polityki migracyjnej polegającej na tym, że jako kraje „pierwszej linii” nie będą dłużej brać na siebie całego ciężaru fali migracyjnej, nie wyraziły zgody na przyjęcie statku. „Aquarius” w oczekiwaniu na informacje o porcie, który zdecyduje się go przyjąć, był zmuszony do pozostania przez kilka dni na otwartym morzu. Ostatecznie 15 sierpnia pięć krajów (Francja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia i Luksemburg) zgodziło się przyjąć imigrantów, dzięki czemu rząd Malty wydał pozwolenie na ich zejście z pokładu statku w porcie La Valletta.

Wobec powyższego celem artykułu jest refleksja nad przyszłością projektu „Europy bez granic” w kontekście procesów migracyjnych, jakie zaszły w Europie i jej sąsiedztwie po roku 2015. Pytania badawcze dotyczą podejścia państw członkowskich strefy Schengen do kwestii granic europejskich w dobie kryzysu rozpatrywanego z perspektywy „kryzysu strefy Schengen” i „kryzysu w strefie Schengen”. Artykuł powstał na bazie dostępnych materiałów źródłowych traktujących o problemie migracji i uchodźstwa w Europie w kontekście kryzysu, z jakim mierzy się Unia. Znajdują się w nim odwołania do analiz i ocen zawartych w krajowych i zagranicznych opracowaniach naukowych, popularnonaukowych i publicystycznych. Na podstawie przeprowadzonych badań zarówno wnioski, jak i odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze zostały zaprezentowane w podsumowaniu artykułu.

### **Strefa Schengen – od pomysłu do realizacji**

Powstanie strefy Schengen było związane z podjęciem na szczeblu wspólnotowym decyzji w sprawie zacieśnienia współpracy państw członkowskich WE w celu liberalizacji i harmonizacji zasad przekraczania granic. Po raz pierwszy kwestie te podniesiono w 1974 r., jednak przełomem w drodze do stworzenia obszaru, w którym obowiązywałaby swoboda przemieszczania się i nie byłyby przeprowadzane kontrole na granicach wewnętrznych państw, a kontrole na granicach zewnętrznych odbywałyby się przy zachowaniu ścisłych i ujednoczonych zasad, było porozumienie z Fontainebleau zawarte 25–26 czerwca 1984 r. Jednak zasady zniesienia formalności policyjnych i celnych przy przekraczaniu granic wewnętrznych na obszarze WE opracowane przez tzw. komitet Adonnino<sup>5</sup> nie zostały zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie WE. Stąd też Francja i Niemcy, które były wielkimi orędownikami projektu „Europy bez granic”, 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken zawarły porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. W niedługim czasie do francusko-niemieckiego układu postanowiły dołączyć Belgia, Holandia i Luksemburg – 14 czerwca 1985 r. w małej miejscowości na pograniczu Luksemburga, Niemiec i Francji doszło do podpisania układu z Schengen między Belgią, Niemcami, Francją, Luksemburgiem i Holandią w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych

---

<sup>5</sup> Komitet Adonnino powstał w tym celu podczas szczytu Rady Europejskiej w Fontainebleau.

granicach<sup>6</sup>. Składa się on z 33 artykułów podzielonych na 2 części (tytuły): pierwsza, nazwana *Działania krótkoterminowe*, zawiera postanowienia dotyczące ograniczenia kontroli granicznej i celnej na granicach wewnętrznych państw-stron układu w terminie do 1 stycznia 1986 r.; druga, opatrzona tytułem *Działania długoterminowe*, zawiera postanowienia dotyczące całkowitego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw-stron układu i przeniesienia jej na granice zewnętrzne w terminie do 1 stycznia 1990 r. Aby zrealizować te działania, współpraca miała odbywać się na dwóch szczeblach: krajowym i wspólnotowym.

Przez pięć lat państwa-strony układu z Schengen kontynuowały rozmowy dotyczące wprowadzenia w życie jego postanowień. Zaowocowało to podpisaniem kolejnego porozumienia, tj. konwencji wykonawczej do układu z Schengen – 19 czerwca 1990 r. doszło do zawarcia umowy między Belgią, Niemcami, Francją, Luksemburgiem i Holandią<sup>7</sup>. Składa się ona ze 142 artykułów podzielonych na 8 części (tytułów) i 15 rozdziałów, ale jej główne „filary” dotyczą następujących 5 kwestii: kontroli ruchu osobowego, polityki wizowej, udzielania azylu, współpracy służb policyjnych i wymiany informacji, stworzenia Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Bodaj najistotniejszym elementem konwencji wykonawczej do układu z Schengen jest przepis, że państwa-strony układu podejmują decyzję o całkowitym zniesieniu kontroli na ich wspólnych granicach z zastrzeżeniem ich przywrócenia w razie ewentualnego zagrożenia dla interesów państwa lub jego ludności. Ponadto w dokumencie tym doprecyzowano zasady, według których kontrole na granicach wewnętrznych mogłyby być przywracane, tj.:

- powodem ich przywrócenia jest wystąpienie sytuacji wyjątkowej (zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa),
- przywrócenie kontroli jest ograniczone czasowo,
- przywrócenie kontroli obejmuje czynności kontrolne właściwe dla zaistniałej sytuacji,

---

<sup>6</sup> Dokładna nazwa układu z Schengen brzmi: *Umowa pomiędzy rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu oraz Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej dotycząca stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach (Układ z Schengen 1995)*.

<sup>7</sup> Dokładna nazwa konwencji wykonawczej do układu z Schengen brzmi: *Konwencja określająca stosowanie Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. zawartego między rządami państw członków Unii Gospodarczej Państw Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach (Konwencja Wykonawcza dotycząca postanowień Układu z Schengen 1995)*.

- przywrócenie kontroli jest wprowadzane po konsultacjach z pozostałymi państwami członkowskimi strefy Schengen,
- przywrócenie kontroli nie wymaga zgody pozostałych państw członkowskich strefy Schengen.

W tym kontekście warte odnotowania jest przyjęcie 15 marca 2006 r. kodeksu granicznego Schengen<sup>8</sup>. Zawarte w nim postanowienia regulują tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych państw-stron układu, tzn.:

- w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwo członkowskie może wyjątkowo przywrócić kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych na czas ograniczony nie dłuższy niż 30 dni, zgodnie z procedurą określoną w art. 24,
- w nagłych przypadkach, zgodnie z procedurą określoną w art. 25,
- w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, które trwa dłużej niż 30 dni, państwo członkowskie może przedłużyć kontrolę graniczną, uwzględniając wszelkie nowe okoliczności przez odnawialne okresy do 30 dni, zgodnie z procedurą określoną w art. 26 (Trojanowska-Strzęboszewska 2014: 50–51).

Mimo że konwencja wykonawcza do układu z Schengen i kodeks graniczny Schengen wskazują na wyjątkowy charakter okoliczności uzasadniających przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, państwa-strony układu wielokrotnie korzystały ze swojego prawa w tym zakresie. Dla przykładu wystarczy wspomnieć kilka takich sytuacji: ważne spotkania przywódców państw (np. szczyty G7, G8, G20, NATO), wielkie imprezy sportowe (np. turnieje mistrzowskie w piłce nożnej), zamachy terrorystyczne (np. Francja) i kryzys migracyjny (np. Węgry, Niemcy, Austria, Szwecja) (Groenendijk 2006: 67–68; Gruszczak 2012: 39).

Obecnie<sup>9</sup> do strefy Schengen należy 26 państw europejskich, w tym 22 państwa członkowskie UE<sup>10</sup> oraz 4 państwa członkowskie EFTA<sup>11</sup> (zob. mapa 1).

---

<sup>8</sup> Więcej na temat kodeksu granicznego Schengen: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 105 z 13.4.2006; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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.

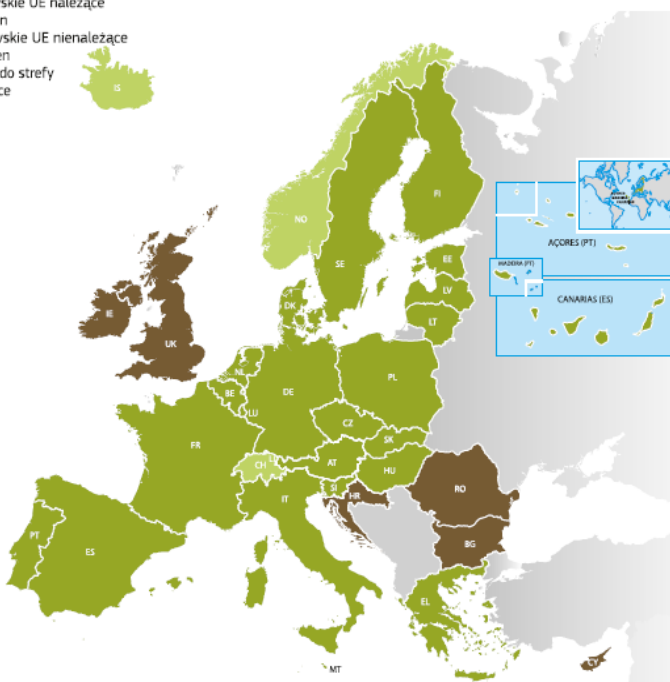
<sup>9</sup> Stan na 1.01.2019 r.

<sup>10</sup> Do strefy Schengen należą: od 14.06.1985 r. – Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja i Niemcy; od 27.11.1990 r. – Włochy; od 25.06.1991 r. – Hiszpania i Portugalia;

## Strefa Schengen

- państwa członkowskie UE należące do strefy Schengen
- państwa członkowskie UE nienależące do strefy Schengen
- państwa należące do strefy Schengen niebędące członkami UE

AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bulgaria
CH	Szwajcaria
CY	Cypr
CZ	Czechy
DE	Niemcy
DK	Dania
EE	Estonia
EL	Grecja
ES	Hiszpania
FI	Finlandia
FR	Francja
HR	Chorwacja
HU	Węgry
IE	Irlandia
IS	Islandia
IT	Włochy
LI	Liechtenstein
LT	Litwa
LU	Luksemburg
LV	Łotwa
MT	Malta
NL	Holandia
NO	Norwegia
PL	Polska
PT	Portugalia
RO	Rumunia
SE	Szwecja
SI	Słowenia
SK	Słowacja
UK	Wielka Brytania



Uwaga: Ostatnie rozszerzenie strefy Schengen miało miejsce w dniu 19 grudnia 2011 r., kiedy przystąpił do niej Liechtenstein.

**Mapa 1.** Strefa Schengen (stan na 1 stycznia 2019 r.)

Źródło: Komisja Europejska 2015: 2.

Specyfika porozumień schengenских, na tle innych tego typu umów zawieranych w Europie i na świecie, polega na tym, że:

- zmienia się zakres terytorialny, do którego porozumienia z Schengen mają zastosowanie, tj. liczba uczestniczących w nich państw-stron (w roku 1985 było to 5 państw Europy Zachodniej, w roku 2018 jest ich już 26 i są to państwa z całej Europy – nie tylko z Zachodu),
- nie zmienia się zakres podmiotowy, do którego porozumienia z Schengen mają zastosowanie, tj. od początku dotyczyły obywateli wszyst-

od 6.11.1992 r. – Grecja; od 28.04.1995 r. – Austria; od 25.03.2001 r. – Dania (z klauzulą *opt-out*) oraz Finlandia i Szwecja; od 21.12.2007 r. – Polska, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Słowenia i Słowacja.

<sup>11</sup> Do strefy Schengen należą: od 2001 r. – Norwegia i Islandia; od 2009 r. – Szwajcaria; od 2011 r. – Liechtenstein.

kich państw członkowskich WE, a obecnie UE (w roku 1985 było to ok. 142 mln osób; w roku 2018 jest ich już 3-krotnie więcej, bo ok. 424 mln osób)<sup>12</sup>,

- wiąże się z procesami integracyjnymi zachodzącymi w ramach WE, a później UE (mimo że Schengen I oraz Schengen II zostały podpisane poza strukturami wspólnotowymi i przystąpiło do nich tylko 5 spośród 12 państw członkowskich WE, to jednocześnie wszystkie państwa-strony porozumień z Schengen należały do WE; sygnatariusze porozumień z Schengen dążyli do tego, aby postawić pozostałe państwa członkowskie WE przed faktem dokonanym i przeforsować dogodne dla siebie rozwiązanie bez wymaganej i trudnej do osiągnięcia jednomyślnej decyzji w ramach całego ugrupowania integracyjnego)<sup>13</sup>,
- wiąże się z przyjętą formą obu dokumentów, tj. formą konwencji międzynarodowej, a nie aktu prawa wspólnotowego (podyktowane to było przede wszystkim pragnieniem ograniczenia udziału instytucji wspólnotowych w procesie rozwiązywania problemów w zakresie migracji i azylu) (Łodziński 1995: 4–5).

Reasumując, porozumienia z Schengen (tak często nazywa się układ z Schengen z 1985 r. i konwencję wykonawczą do układu z Schengen z 1990 r.) zajmują wyjątkowe miejsce w historii WE, bowiem stały się jednym z głównych filarów tworzonego od połowy lat osiemdziesiątych XX w. jednolitego rynku wewnętrznego UE. Dzięki nim idea zjednoczonej Europy nabrała realnego kształtu. Jednak jak sugeruje Czesław Miłosz: „Człowiek ma na ogół skłonność do uważania porządku, w którym żyje, za naturalny” – wczoraj dla wielu Europejczyków „Europa bez granic” była właśnie takim naturalnym światem, dziś wydaje się, że nie jest już to tak pewne (Miłosz 1990: 46).

---

<sup>12</sup> Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, *Population change – Demographic balance and crude rates at national level [demo\_gind]*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_gind&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en) (12.02.2019).

<sup>13</sup> Ustanowienie systemu schengeńskiego miało miejsce poza ramami wspólnotowymi, dopiero w wyniku podpisania traktatu z Amsterdamu 2.10.1997 r. i ratyfikacji 1.05.1999 r. został on włączony do struktur unijnych i jej dorobku prawnego. Główna część *acquis* Schengen, związana z procedurami przekraczania granic zewnętrznych i kontroli osób na tych granicach wraz z politykami wizową i azylową, została umieszczona w nowym tytule IV TWE (*Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*, art. 61–69). Pozostała część *aquis* Schengen, która obejmuje instrumenty dotyczące bezpieczeństwa, została wprowadzona do tytułu VI TUE (*Postanowienia końcowe*, art. 47–55). Po rewizji traktatowej przeprowadzonej na mocy traktatu z Lizbony kwestie związane ze strefą Schengen znajdują się w części III TFUE (*Polityki i działania wewnętrzne Unii*, art. 26–197).



## Kryzys strefy Schengen czy kryzys w strefie Schengen?

Philip Roth w powieści zatytułowanej *Amerykańska sielanka* pisze: „Ludziom się zdaje, że historia dzieje się powoli, ale to nieprawda: historia dzieje się nagle” (Roth 2017: 132). Tak było w przypadku silnego strumienia napływu imigrantów, który ujawnił poważne luki w europejskich systemach zarządzania migracjami, azyłem oraz – co istotne z punktu widzenia strefy Schengen – granicami. Masowy napływ ludności do Europy postawił instytucje unijne i państwa członkowskie UE przed koniecznością:

- po pierwsze, poradzenia sobie z ich gwałtownym i wzrastającym napływem,
- po drugie, podjęcia odpowiednich działań i decyzji w sprawie ich przyjęcia, i rozmieszczenia,
- po trzecie, zahamowania kolejnych fal migracyjnych.

W sytuacjach kryzysowych zwykle trudniej o kompromis. W tym wypadku było podobnie. W kontekście pojawienia się tysięcy imigrantów u północnych wybrzeży Morza Śródziemnego państwa członkowskie UE można podzielić na 4 grupy, tj.: „pierwszego frontu” (Grecja, Włochy, Hiszpania), tranzytowe (Węgry, Chorwacja, Austria), docelowe (głównie z Europy Zachodniej i Północnej), sceptyczne wobec przyjmowania uchodźców (głównie z Europy Środkowo-Wschodniej). Podziały te zaostrzyły się, gdy instytucje unijne zdecydowały się zainicjować (i w pewnym stopniu narzucić państwom członkowskim UE) działania na kilku płaszczyznach, tak aby w miarę szybko, sprawnie i skutecznie zatamować falę masowego napływu imigrantów z pograżonych w konfliktach zbrojnych, wojnach domowych i terroryzmie krajów Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Subsaharyjskiej. Mimo że najwłaściwsze wydawało się podjęcie wspólnych działań, kolejne państwa członkowskie samodzielnie decydowały o podjęciu aktywności na rzecz ochrony własnych granic i obywateli<sup>14</sup>. Po raz pierwszy od upadku muru berliń-

---

<sup>14</sup> Pierwszym swoistego rodzaju 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 „Wyborcza” Maciej Czarnecki napisał, że „Płoty zagrażają strefie Schengen nie bez-

skiego na granicach zaczęto stawiać ogrodzenia i płoty, a na dawnych przejściach granicznych wprowadzać kontrole<sup>15</sup>.

Różne reakcje instytucji unijnych i poszczególnych państw członkowskich UE na wzmogoną w kolejnych latach falę imigrantów wymusiły z jednej strony – wzmocnienie integralności strefy Schengen jako całości, a z drugiej – wzmocnienie integralności zewnętrznych granic UE. Reformy były nieuniknione, bowiem stawiając mury (i w przenośni, i dosłownie), podano w wątpliwość funkcjonujący w rzeczywistości od ponad 25 lat projekt „Europy bez granic” – jedno z największych osiągnięć UE. W tym sensie obawy o całkowity jego demontaż wcale nie były bezpodstawne<sup>16</sup>. Zainicjowana wówczas dyskusja na temat reformy zarządzania strefą Schengen ujawniła szereg sprzeczności między zaangażowanymi stronami – w szczególności spór dotyczył różnych wizji nowego systemu schengeńskiego<sup>17</sup>. Podczas gdy Komisja Europejska

---

pośrednio, ale jako wyraz braku europejskiej solidarności, który w czarnym scenariuszu może zniszczyć zdobycze integracji” (Czarnecki 2015). Trudno z tą diagnozą się nie zgodzić.

<sup>15</sup> Zainicjowana wówczas dyskusja na temat reformy zarządzania strefą Schengen doprowadziła do przyjęcia w 2013 r. procedury pozwalającej na tymczasowe przywrócenie kontroli wewnątrz strefy w sytuacji, gdy jedno z państw nie wywiązuje się z obowiązku ochrony granic zewnętrznych, narażając tym samym bezpieczeństwo całego obszaru. W praktyce wykorzystano ją już w połowie 2016 r. Austria, Niemcy, Dania, Szwecja i Norwegia. Pod koniec 2017 r. państwa te otrzymały zgodę na utrzymanie przez nie kontroli do 12.05.2018 r. Więcej na ten temat: Szymańska 2018b.

<sup>16</sup> „Z balonu uszło powietrze – projekt europejski znalazł się w poważnym kryzysie. Nowatorskie pomysły na przyszłość można na razie schować do szuflady, teraz w modzie są idee demontażu UE oraz tęsknota za spokojnymi czasami przed integracją [...]. Liczną rzeszę zwolenników ma idea przywrócenia kontroli na granicy, co pozwoliłoby powstrzymać bandy włamywaczy, żebraków, nielegalnych imigrantów oraz dilerów narkotyków próbujących ją przekroczyć [...]. Możliwością, jaką otwiera nieprzyjęcie takiego scenariusza, jest rozwiązanie Unii Europejskiej, co byłoby zgodne z dominującymi obecnie nastrojami. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że demontaż nie ograniczyłby się li tylko do kilku wybranych dziedzin, lecz oznaczałby koniec wszystkich przywilejów wynikających z integracji [...]. Pytanie tylko, czy naprawdę tego chcemy?” (Böhm 2011).

<sup>17</sup> W polskim dzienniku „Rzeczpospolita” publicysta Marek Magierowski napisał o tym, czy aby planowane odstępstwa od reguły wolnego przepływu osób nie sprawią, że ta „szczytna idea przestanie być unijnym dogmatem”: „Jeśli uznamy napływ nielegalnych imigrantów za «sytuację nadzwyczajną», usprawiedliwiającą ograniczenie swobody podróżowania, to musimy pamiętać, że owa sytuacja nie przestanie być nadzwyczajna w ciągu 30 dni. Nielegalna imigracja będzie problemem dopóty, dopóki Europa będzie graniczyć z Afryką. Czyli przez parę najbliższych miliardów lat”. Z kolei w estońskiej gazecie „Postimees” komentatorka Livi A. Masso wyraziła ubolewanie, że po latach wysiłku włożonego w promowanie wolnej i bezpiecznej Europy coraz usilniej dążymy w kierunku zgoła przeciwnym: „Podczas gdy nasi sąsiedzi na południowym brzegu

promowała 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 odmienne<sup>18</sup>. Hugo Brady wyróżnił 4 grupy uczestniczące w tym sporze:

- 1) nerwowych policjantów, tj. kraje Europy Północno-Zachodniej (z Francją i Niemcami na czele), według których okazało się, że Schengen i inne regulacje dotyczące granic w niewystarczającym stopniu zapewniają bezpieczeństwo wewnętrzne,
- 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 krajów Europy Środkowo-Wschodniej), dla których swoboda podróżowania jest niezwykle cenna, choćby ze względu na ograniczenia historyczne,
- 4) libertariańskich adwokatów, tj. instytucje unijne, w szczególności Komisję Europejską, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości UE, 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

---

Morza Śródziemnego walczą z narażeniem życia o wolność i społeczeństwo otwarte, nowe ruchy protestacyjne w Europie domagają się powrotu do świata przedzielonego szlabanami. Nie ma wątpliwości, że korzyści z okopywania się okażą się tylko złudzeniem. Możemy mieć tylko nadzieję, że ci, którzy bronią politycznej izolacji, pozostaną na marginesie. Zamiast zamykać granice, powinniśmy raczej rozpocząć dyskusję na temat procedur i warunków, które pozwolą nam cieszyć się lepszym życiem w otwartym społeczeństwie” (Burki 2011).

<sup>18</sup> Francja i Włochy, przy wsparciu niemieckiej dyplomacji, lobbowały za powrotem do wprowadzania 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 imigracyjnej 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 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.

burzliwa, ale ostatecznie po prawie 2 latach, 12 czerwca 2013 r. udało się wypracować porozumienie. Był to jednak, jak zwraca uwagę J. Szymańska, 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: 265).

Gończy spór o Schengen był jednak dopiero przysłowiowym „wierzchołkiem góry lodowej”. Aby nie dopuścić do sytuacji, w której zupełnie zakwestionowano by podstawowe zasady 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 nie w kierunku rozwiązań doraźnych (bo te nie przynosiły oczekiwanego rezultatu), ale kompleksowych, które sprawdzą się w każdych warunkach. I tak pierwszą poważną inicjatywą antykryzysową, która spajała wszystkie płaszczyzny rozwiązania problemów uchodźstwa w UE, była „Agenda dla Migracji” z 2015 r. (EC, A European Agenda on Migration). W zamyśle jej autorów miała ona stymulować reformę w obszarze współpracy w dziedzinie migracji i azylu poprzez m.in.:

- 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 granic.

Choć przyjęte założenia wydawały się słuszne, a obrane kierunki dobre, szybko okazało się, że europejska jedność i solidarność jest wartością, której w czasach kryzysu trudno dochować. Państwa członkowskie UE podzieliły się na co najmniej 2 „obozy” o skrajnie różnych poglądach: jedne realizowały scenariusz „polityki otwartych drzwi”, której promotorem jest kanclerz Niemiec – Angela Merkel (*Willkommenspolitik*)<sup>19</sup>, pozoz-

<sup>19</sup> Więcej na ten temat: Brzezińska, Brzeziński 2018: 717–731.

stałe optowały za scenariuszem „polityki zamkniętych drzwi” zwanym „Twierdzą Europa”, której promotorem jest premier Węgier – Victor Orbán<sup>20</sup>.

Najwięcej kontrowersji wzbudziła inicjatywa kompleksowego podejścia do problemu migracji i uchodźstwa w warunkach kryzysu opartego na systemie relokacji i przesiedleń<sup>21</sup>. Pierwszą propozycję ws. klucza podziału osób, które miały zostać relokowane lub przesiedlone, Komisja Europejska zgłosiła 13 maja 2015 r. Dwa tygodnie później na podstawie decyzji Komisji Europejskiej 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, kanclerz Niemiec – Angela 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. Angela Merkel wypowiedziała pamiętne słowa – „Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das”, samodzielnie podejmując decyzję o zawieszeniu funkcjonowania 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 decyzję do wydarzeń z listopada 1989 r., opisując ją jako „drugi upadek muru berlińskiego” czy „decyzję zmieniającą kontynent”. Jednak nie wszyscy podzielali ten entuzjazm – bezprecedensowa deklaracja utrzy-

<sup>20</sup> Polska znalazła się w grupie państw niechętnych przyjmowaniu imigrantów, tworząc koalicję z Węgrami, Czechami i Słowacją (tzw. koalicja niechętnych).

<sup>21</sup> 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.

mana w duchu europejskiego humanizmu połączona z tak mocnym przesłaniem była i chwalona, i krytykowana (Diez 2015; N. 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 napiętej atmosferze Komisja Europejska 14 września 2015 r. przyjęła ustalenia dotyczące rozdziału 40 tys. osób oraz 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. Jeśli 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 Polskę<sup>22</sup> i Łotwę – dotychczas zdecydowanie niechętnie obowiązkowemu systemowi kwotowemu<sup>23</sup>). Węgry, Słowacja, Czechy i Rumunia potraktowały polską woltę jako zdradę, a podjętą decyzję jako dyktat ze strony Niemiec. Premier Węgier Victor Orban uznał system relokacji i przesiedleń za wymysł Niemiec i oskarżył Angelę Merkel o „moralny imperializm” i próbę narzucenia pozostałym państwom członkowskim własnej wizji otwartej UE. Mimo zgłaszanych sprzeciwów oba mechanizmy zaczęły funkcjonować, choć trzeba przyznać, że z różnym skutkiem<sup>24</sup>. Proroctwa były słowa ministra spraw wewnętrznych Czech – Milana 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*

<sup>22</sup> 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 Ewy Kopacz spadły słowa krytyki, a media obwieściły koniec Wyszehradu. Gdy doszło do zmiany rządu w Polsce po wyborach parlamentarnych z października 2015 r. – rząd Beaty Szydło zmienił wcześniejsze ustalenia i dołączył w swej polityce do stanowiska wyrażanego wspólnie przez partnerów z Grupy Wyszehradzkiej.

<sup>23</sup> Dodatkowo, kwestią sporną podnoszoną przez koalicję niechętnych były postanowienia dotyczące „kar finansowych” wynikających z niewypelnienia 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).

<sup>24</sup> Komisja Europejska, mimo wielu kontrowersji wokół „Europejskiego programu w zakresie migracji” (dot. mechanizmu relokacji i przesiedleń), zdecydowała się na jego realizację (nie wzięły w nim udziału wszystkie kraje – wyjątek stanowią nadal Czechy, Węgry i Polska, które są objęte procedurą w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – postępowanie w toku od 15.06.2017 r.). Więcej na ten temat: Cymbrowicz 2019: 13–57.

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, okazało się, że rozwiązanie to ma więcej przeciwników aniżeli zwolenników. Coraz więcej osób przychyliło się do stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej, zgodnie z którym tworzenie systemu relokacji i przesiedleń nie jest sposobem rozwiązania problemu – jest utopią, „gdyż to jedynie leczenie skutków, nie przyczyn, prowadzące paradoksalnie do nasilenia presji migracyjnej” (Potyrała 2016: 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 optykę na 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...”, 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, co miałoby charakter europejski, a nie indywidualny czy regionalny, by UE mogła podjąć skuteczne działania ograniczające napływ imigrantów,
- przeciwdziałać prawdziwym przyczynom migracji poprzez dążenie 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, zesłała na drugi plan – wcześniejsze rozbieżności w tej sprawie, które tak bardzo podzieliły UE, stopniowo zaczęły się zacierać (Kapiszewski, Cedro 2018).

Usprawnienie systemu ochrony granic zewnętrznych, mechanizmów walki z przemytem i handlem ludźmi stało się priorytetem. Propozycje

zgłaszane w tym obszarze 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<sup>25</sup>,
- operacja wojskowa w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przeciwko przemytnikom ludzi w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego EU NAVFOR MED „Sophia” (od 2015 r.) w połączeniu z „Unijnym planem działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020” (EC, EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020)),
- 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 zawarte w nim propozycje 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, która zagrażałaby funkcjonowaniu strefy Schengen, agencja będzie mogła interweniować, nawet jeśli państwo członkowskie nie wyrazi na to zgody. Podobnie jak w 2011 r. (reformacja 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 niecały miesiąc później – 6 października na przejściu granicznym Kapitan Andreevo na zewnętrznej granicy Bułgarii z Turcją nowa agencja zainauguowała swoją działal-

---

<sup>25</sup> „Posejdon” u wybrzeży Grecji (od 2006 r.), „Tryton” u wybrzeży Włoch (od 2014 r.) – zastąpiona w 2018 r. przez operację „Themis” obejmującą również zapobieganie możliwym atakom terrorystycznym ze strony tzw. Państwa Islamskiego w krajach europejskich, oraz „Hera”, „Indalo” i „Minerva” u wybrzeży Hiszpanii (od 2017 r.).



ność (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624). Z kolei zaproponowane wówczas zmiany w odniesieniu do Kodeksu Granicznego Schengen znalazły 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.

Skuteczniejsze zarządzanie granicami zewnętrznymi UE oraz zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego ma być możliwe również dzięki tzw. pakietowi inteligentnych granic<sup>26</sup>. 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 Komisję Europejską wniosków legislacyjnych zmierza do modernizacji i optymalizacji unijnej infrastruktury informacyjnej. Uznając za polityczny priorytet zwalczanie przemieszczania się niezidentyfikowanych migrantów wewnątrz UE, Komisja 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.), a także przyspieszyła prace nad tworzeniem nowej infrastruktury informacyjnej<sup>27</sup> 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 bezpaństwowcach (ECRIS-TCN)<sup>28</sup>.

Rozwój tych systemów informacyjnych został przyspieszony w wyniku kryzysu migracyjnego i uchodźczego. Jak zwracają uwagę eksperci, rodzi on zarówno szansę, jak i ryzyko 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 szybko:

- identyfikowanie osób, które może przyczynić się do przyspieszenia procedur przyznawania azylu,

---

<sup>26</sup> 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 28.04.2015 r. „The European Agenda on Security”, i komunikatu „Back to Schengen – a Roadmap” z 4.03.2016 r. (EC, The European Agenda on Security; EC, Back to Schengen – a Roadmap; European Commission – Press release, *Smart borders: enhancing mobility and security*).

<sup>27</sup> Podstawą dla ich stworzenia stał się tzw. Smart Borders Package zaproponowany przez Komisję Europejską jeszcze w 2013 r.

<sup>28</sup> Więcej na ten temat: Cymbranowicz 2019: 44–48.

- egzekwowanie decyzji nakazujących powrót osobom, którym nie przysługuje ochrona na terytorium UE,
- wykrywanie przestępstw, w tym dotyczących kradzieży tożsamości czy handlu ludźmi (Szymańska 2018a).

Mimo wielu zalet należy pamiętać również o tym, że rozwój ww. systemów informacyjnych niesie za 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.

Kolejnym krokiem UE w celu zażegnania kryzysu było nawiązanie współpracy z państwami trzecimi<sup>29</sup>. Dotychczas podjęte przez UE decyzje i działania w porozumieniu z państwami trzecimi z Europy i spoza Europy w celu zażegnania kryzysu migracyjnego są różnie oceniane. Ścisła współpraca między UE a państwami Półwyspu Bałkańskiego czy Turcją skutkowała przede wszystkim ograniczeniem napływu imigrantów i polepszeniem warunków bytowych osób przebywających w obozach dla uchodźców. Jednak kontrowersje wokół umowy UE – Turcja budzą wątpliwości i pytania o to, czy po pierwsze – porozumienie przetrwa, po drugie – czy taka formuła współpracy może i powinna służyć za wzór dla innych tego typu przedsięwzięć w regionie Afryki i Bliskiego Wschodu<sup>30</sup>. 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

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich lat UE doświadczyła kilku kryzysów, które nadzarpnęły jej wizerunek oraz przeświadczenie o europejskiej jedności

---

<sup>29</sup> Podjęte działania wpisują się w tzw. globalne podejście do kwestii migracji i mobilności z 2011 r. (EC, The Global Approach to Migration and Mobility).

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

i solidarności. Kryzys migracyjny, z którym UE boryka się od 2015 r., podważył jeden z fundamentalnych unijnych filarów, a mianowicie swobodny przepływ osób w ramach strefy Schengen – masowa imigracja obywateli państw trzecich do Europy spowodowała niemałe turbulencje w ramach wewnętrznego swobodnego przepływu obywateli UE. To, co przez ponad ćwierć wieku wydawało się ułatwieniem i szansą, nagle stało się zagrożeniem. W obliczu napływu imigrantów z niespokojnych regionów świata UE znalazła się w trudnym położeniu, gdyż z jednej strony broni podstawowych wartości przyświecających jej funkcjonowaniu, z drugiej jednak stoi przed koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom i podejmowania skutecznych działań dla ochrony swoich zewnętrznych granic.

Dotychczasowa polityka migracyjna, wizowa i azylowa, jak i przyjęte w jej ramach rozwiązania okazały się niewystarczające w obliczu nagłych, narastających, niekontrolowanych fal migracyjnych. To, w jaki sposób ewoluował kryzys, wyraźnie pokazało, że ani UE, ani żadne z państw członkowskich nie jest „przygotowane” na sprostanie takiemu wyzwaniu. Co więcej, w obliczu lawinowo rosnącej liczby legalnych i nielegalnych imigrantów pochodzących zarówno z UE, jak i spoza jej terytorium, oczywiste jest, że bez wspólnej decyzji i skoordynowanego działania żadne państwo europejskie samodzielnie nie sprosta temu problemowi i go nie rozwiąże. Z perspektywy czasu można zauważyć, że masowa imigracja wywołała poważny kryzys – zarówno w UE, jak i samej UE. Brak wspólnej płaszczyzny porozumienia w kontekście „zarządzania kryzysem” zrodził niemały rozdźwięk między instytucjami unijnymi i państwami członkowskimi oraz między samymi państwami członkowskimi, ujawniając w pełnym zakresie brak poszanowania dla podstawowych wartości, jakie przyświecają idei zjednoczonej Europy pod szyldem UE, tj. jedności, solidarności i wzajemnej odpowiedzialności.

Kryzys ukazał, jak różne mogą być w UE podejścia do problemu imigracji: 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 i uchodźców oraz ich problemów; które prezentują politykę „otwartych drzwi”, a które forsują propozycje zorientowane na walkę z kryzysem „u źródeł”. Wszystko to powoduje znaczne utrudnienia w budowaniu wspólnej polityki unijnej w odniesieniu do kwestii uchodźców.

## Bibliografia

- Abé N. i in. 2015, *Herzdame*, „Der Spiegel“.
- Böhm W. 2011, *Ein Rückbau der EU in die nationale Beschaulichkeit*, „Die Presse“.
- Brady H. 2012, *Saving Schengen. How to protect passport-free travel in Europe*, Centre for European Reform.
- Brzezińska M.M., Brzeziński A.L. 2018, *Angela Merkel i jej Willkommenspolitik* [w:] *Wolność. Wieczne wyzwanie*, red. B. Rydliński, S. Sowiński, R. Zenderowski, Warszawa.
- Burki R. 2011, *Schengen: Back to the nation oasis*, „Die Presse”.
- Cymbranowicz K. 2017, *Analiza i ocena zjawiska (nie)kontrolowanych migracji do Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy rozwoju* [w:] *Unia Europejska – organizacyjne, gospodarcze, społeczne oraz polityczne wyzwania i perspektywy*, red. nauk. K. Głębocki, A. Bazan-Bulanda, A. Czarnecka, Częstochowa.
- 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:] *Aktualna kondycja integracji europejskiej w obliczu wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych*, red. H. Tendera-Właszczuk, R. Prostack, Warszawa.
- Czarnecki M. 2015, *Ploty zagrażają Schengen*, Wyborcza.pl.
- Czeši rozczarowani postawą Polski. *Prasa: Polska zawiodła. Grupa Wyszehradzka się rozpadła* 2015, wPolityce.pl.
- Delcker J. 2016, *The phrase that haunts Angela Merkel. A year on and the German leader hasn't recovered from 'we can do it'*, „Politico”.
- Diez G. 2015, *Ja, wir schaffen das*, „Der Spiegel“.
- Eastern Europe's Short Memory* 2015, „The New York Times”.
- EC 28.4.2015, *The European Agenda on Security*, Brussels, COM(2015) 185 final.
- EC 13.5.2015, *A European Agenda on Migration*, Brussels, COM(2015) 240 final.
- EC 27.5.2015, *EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020)*, Brussels, COM(2015) 285 final.
- EC 4.3.2016, *Back to Schengen – a Roadmap*, Brussels, COM(2016) 120 final.
- EC 18.11.2011, *The Global Approach to Migration and Mobility*, Brussels, COM(2011) 743 final.
- European Commission – Press release 28.02.2013, *Smart borders: enhancing mobility and security*, Brussels.
- Fundacja Századvég, <http://project28.eu/migration-terrorism-2018/> (12.02.2019).
- Groenendijk K. 2006, *Przywracanie kontroli na wewnętrznych granicach Europy – po co i przeciw komu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 2.
- Gruszczak A. 2012, *Schengen – kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 2.
- Kapiszewski J., Cedro M. 2018, *Twierdza Europa. Polityka migracyjna dzieli Stary Kontynent, choć liczba imigrantów spada*, „Dziennik Gazeta Prawna”.
- Komisja Europejska 2015, *Europa bez granic. Strefa Schengen*, Urząd Publikacji UE.
- Konwencja Wykonawcza dotycząca postanowień Układu z Schengen* 1995, „Materiały i Dokumenty”, nr 152.
- Lodziński S. 1995, *Porozumienia z Schengen (Postanowienia Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej, problem wprowadzania ich w życie, znaczenie dla Polski)*, Raport nr 77, Warszawa.
- Miłosz C. 1990, *Zniewolony umysł*, Warszawa.
- Nougayrede N. 2015, *Angela Merkel is right: the migration crisis will define this decade*, „The Guardian”.

- Potyrała A. 2016, *Środkowoeuropejska koalicja niechętnych wobec kryzysu migracyjnego 2015–2016*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1.
- Poushter J. 2015, *Refugees stream into Europe, where they are not welcomed with open arms*, Pew Research Center.
- Roth P. 2017, *Amerykańska sielanka*, Kraków.
- 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, DzU 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, DzU L 251/1 z 16.9.2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), DzU L 77/1 z 23.3.2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), DzU L 105 z 13.4.2006.
- Szymańska J. 2016, *Międzypaństwo vs. ponadnarodowość w polityce migracyjnej i obszarze spraw wewnętrznych Unii Europejskiej* [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. nauk. T.G. Grosse, Warszawa.
- Szymańska J. 2017, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, „Biuletyn PISM”, nr 12 (1454).
- Szymańska J. 2018a, *Scentralizowane systemy informacyjne w zarządzaniu procesami migracyjnymi w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 122 (1695).
- Szymańska J. 2018b, *Kontrole na granicach wewnętrznych strefy Schengen: wyjątki stają się regułą*, „Biuletyn PISM”, nr 17 (1590).
- Trojanowska-Strzęboszewska M. 2014, *Przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen* [w:] *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Warszawa.
- Układ z Schengen 1995*, „Materiały i Dokumenty”, nr 151.
- Wike R., Stokes B., Simmons K. 2016, *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*, Pew Research Center.