

dr Andrzej WAWRZUSISZYN
Katedra Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Idea Schengen w obliczu kryzysu migracyjnego

Schengen Idea in the Face of Immigration Crisis

Streszczenie

Schengen to synonim europejskiej integracji. Beneficjentami są miliony osób korzystający codziennie z prawa do swobodnego przekraczania granicy wewnętrznej, cudzoziemcy mogący podróżować po krajach Schengen na podstawie jednolitej wizy, przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą w wielu państwach Unii Europejskiej. Od początku istnienia strefy Schengen fundamentem prawidłowego funkcjonowania były: solidarność, wzajemne zaufanie i lojalność wobec innych należących do niej państw.

W związku z masowym napływem imigrantów do Europy i zamachami terrorystycznymi w Paryżu coraz głośniejsze w Unii Europejskiej o ograniczeniu swobodnego przepływu osób. Możliwość swobodnego przemieszczania się po Europie znajduje się obecnie w poważnym niebezpieczeństwie.

W artykule podjęto próbę analizy sytuacji społeczno-politycznej w Europie oraz jej potencjalnego wpływu na przyszłość dorobku Schengen.

Słowa kluczowe: integracja europejska, strefa Schengen, kryzys migracyjny, kontrola graniczna

Summary

Schengen is a synonymous of European integration. The beneficiaries are millions of people who every day exercise their right to free crossing of internal border, foreigners that could travel to the Schengen countries on the basis of a unitary visa, the enterprises that operate in many European Union countries. Since the Schengen area introduction, the foundation of its proper functioning have been as follows: solidarity, mutual trust and loyalty to other countries belonging to it.

Due to the massive influx of immigrants to Europe and the terrorist attacks in Paris, the discussion to limit the free movement of persons in the EU is getting louder. The possibility of free movement around Europe is now in serious jeopardy.

Keywords: European integration, the Schengen zone, immigration crisis, border control

Wprowadzenie

Europa znajduje się w obliczu największego, od czasów drugiej wojny światowej, kryzysu demograficznego. Masowy napływ imigrantów stwarza poważne problemy humanitarne, społeczne i polityczne. Europejczycy przestali mówić „jednym głosem”; integracja europejska staje się zagrożona. Jeśli kryzys imigracyjny nie zostanie opanowany, największym zagrożeniem dla Unii Europejskiej będzie prawdopodobna erozja strefy Schengen. Jej śmierć nie oznaczałaby końca swobody poruszania się dla obywateli Wspólnoty, ale byłby to potężny krok wstecz dla projektu europejskiego, a przywrócenie kontroli paszportowych na granicach pogłębiłoby podziały wśród krajów Unii, gdyż kolejni migranci wciąż koczowałiby we Włoszech, Grecji, Hiszpanii, co wywoływałoby niezadowolenie rządów i obywateli.

Obchodzony, w czerwcu 2015 r., jubileusz 30-lecia strefy Schengen nie był świętowany hucznie, ponieważ coraz częściej pojawiały się i pojawiają głosy, że układ powinien zostać co najmniej zawieszony.

1. Schengen symbolem nowoczesnej Europy

Liberalizacja zasad ruchu osobowego była, w drugiej połowie XX wieku, jednym z istotnych obszarów pogłębiania integracji europejskiej. Początkowo ułatwienia te ujmowano w zakresie ekonomicznym, wprowadzając swobodę przepływu osób jako jedną z podstawowych zasad wspólnotowych. Swoboda ta została uzupełniona uprawnieniem do niezakłóconego przemieszczania się i pobytu na całym terytorium Unii, towarzyszącym statusowi prawnemu obywatela Unii Europejskiej¹. Wskazane zasady pierwotnie dotyczyły przede wszystkim znoszenia ograniczeń formalnych i administracyjnych oraz wprowadzania ułatwień w tym zakresie. Z czasem jednak, pojawiły się inicjatywy mające na celu dosłowną realizację swobody przemieszczania się. Najistotniejsza z tych inicjatyw została podjęta w ramach współpracy międzyrządowej.

Układ z Schengen, podpisany 14 czerwca 1985 r., stał się podstawą prawną do stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych. Początkowo został on podpisany przez kraje Beneluksu, Francji i Niemiec, następnie kolejne państwa członkowskie Unii Europejskiej podejmowały decyzję o przystąpieniu do Układu. Układ przewidywał wprowadzenie środków zmierzających do ułatwienia przekraczania granic wewnętrznych oraz do wprowadzania bardziej efektywnej kontroli na granicach zewnętrznych. Wdrożenie tej zasady nie byłoby możliwe bez wprowadzenia dodatkowych środków mających na celu zapewnienie

¹ Szerzej: M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Wydawnictwo C.K. Beck, Warszawa 2002, s. 157-174.

bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze Schengen². Istotnym było wprowadzenie tak zwanych „środków wyrównawczych”, których celem miało być wyrównanie „deficytu bezpieczeństwa” powstałego na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Do najważniejszych zalicza się³: ujednoczenie standardów kontroli na granicach zewnętrznych, harmonizacja przepisów w dziedzinie polityki azylowej, ściślejsza współpraca pomiędzy narodowymi służbami policyjnymi, współpraca sądowa i administracyjna w zakresie ekstradycji, jednolita polityka wobec handlu narkotykami, bronią oraz amunicją, stworzenie elektronicznego Systemu Informacji Schengen (SIS)⁴, a także Systemu Informacji Wizowej (VIS)⁵.

Zniesienie kontroli granicznej osób na wewnętrznych granicach Unii Europejskiej spowodowało intensyfikację działań służb granicznych wewnątrz krajów, ukierunkowanych na zwalczanie i zapobieganie różnym formom patologii i przestępczości o charakterze transgranicznym. Zasadniczą formą pełnienia służby stały się patrole mobilne⁶. Rekompensatą zniesienia kontroli na granicach

² Porozumienie pomiędzy rządami krajów Unii Gospodarczej Beneluksu, Federalnej Republiki Niemiec i Republiki Francuskiej w kwestii stopniowego zniesienia kontroli granicznych pomiędzy Państwami Członkowskimi Układu, podpisane w Schengen 14 czerwca 1985 r.; Konwencja wprowadzająca w życie Układ z Schengen z 14 czerwca 1985 r. pomiędzy Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w kwestii stopniowego zniesienia kontroli granicznych pomiędzy Państwami Członkowskimi Układu, podpisane w Schengen 19 czerwca 1990 r.

³ Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, DU UE, PL, 19/t. 2.

⁴ Zgodnie z art. 93 KWS ogólnym celem Systemu Informacyjnego Schengen jest utrzymanie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego, włączając bezpieczeństwo narodowe, na terytoriach Umawiających się Stron oraz stosowanie postanowień Konwencji odnoszących się do przepływu osób na tych terytoriach, z wykorzystaniem informacji przekazywanych za pośrednictwem systemu. Jest to pierwszy w Europie policyjny system przepływu informacji umożliwiający automatyczne przekazywanie danych. Po wprowadzeniu konkretnej informacji o osobie (np. poszukiwanej lub obserwowanej przez policję) lub zdarzeniu do systemu krajowego jest ona od razu dostępna w terminalach komputerowych pozostałych krajów. Należy też wspomnieć o Systemie Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II) bardziej funkcjonalnej, zmodernizowanej wersji systemu. Podstawę utworzenia SIS II stanowią dwa dokumenty wydane na podstawie tytułu VI Traktatu UE, tj. Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen Drugiej generacji (SIS II). Źródło: A. Wawrzusiszyn, Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski, Wydawnictwo Naukowe DIFIN, Warszawa 2012, s. 107-116.

⁵ System Informacji Wizowej (VIS) pozwala na usprawnienie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej m.in. w zakresie wspólnej polityki wizowej w ramach Unii Europejskiej oraz zapobiegania handlu wizami. W systemie VIS gromadzone są dane dotyczące wnioskodawcy wizy oraz informacji na temat wniosku wizowego, a także samej wizy (czy była wydana, anulowana, cofnięta lub przedłużona, czy też odmówiono jej wydania). System zawiera dane biometryczne, tj. fotografie i odciski palców osoby składającej wniosek wizowy. Dzięki temu funkcjonariusze służb granicznych podczas kontroli paszportowej mają możliwość weryfikacji tożsamości osoby przekraczającej granicę strefy Schengen. Źródło: A. Wawrzusiszyn, Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski..., op. cit., s. 107-116.

⁶ Tamże, s. 114.

wewnętrznych stało się wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych oraz jednolite zasady odprawy granicznej obywateli państw trzecich. Obywatele ci podlegają szczegółowej odprawie przy wjeździe i opuszczaniu terytorium Wspólnoty.

Państwa członkowskie Układu z Schengen mogą na swoich granicach zewnętrznych okresowo stosować tak zwane uproszczone kontrole graniczne. Warunkiem jest zaistnienie sytuacji, w której niemożliwe do przewidzenia zdarzenia powodują zwielokrotnienie natężenia ruchu nadmiernie wydłużające czas oczekiwania na przejściach granicznych, podczas gdy wszystkie zasoby służb granicznych w zakresie personelu, wyposażenia i organizacji zostały już wyczerpane. Uproszczenie takie jest tymczasowe, dostosowane do uzasadniających je okoliczności i powinno być wprowadzane stopniowo⁷. Kodeks Graniczny Schengen przewiduje zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, ale również daje państwom członkowskim możliwość tymczasowego ich przywrócenia w przypadku zaistnienia sytuacji powodujących poważne zagrożenie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa. Kontrole przywraca się na czas ograniczony, nie dłuższy niż 30 dni. Informacja o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych powinna być podana do wiadomości opinii publicznej⁸.

Układ jest otwarty dla wszystkich członków Unii Europejskiej. Warunkiem przystąpienia do strefy Schengen jest dostosowanie istniejących procedur administracyjnych, infrastruktury oraz stanu prawnego do wymogów Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. Postępy w tej dziedzinie oceniane są przez ekspertów Unii Europejskiej. Ostateczną decyzję o przyjęciu nowego państwa do strefy Schengen i zniesieniu kontroli na wspólnych granicach podejmuje Rada Unii Europejskiej, po pozytywnej ocenie misji ewaluacyjnych. Wynikająca z niego swoboda przepływu osób wewnątrz strefy Schengen dotyczy nie tylko obywateli państw będących jego sygnatariuszami, ale wszystkich osób wszelkiej narodowości i o dowolnym obywatelstwie, które przekraczają granice wewnętrzne na terenie objętym porozumieniem.

Do układu z Schengen należą obecnie 22 państwa Unii Europejskiej oraz Islandia i Norwegia, wchodzące w skład Związku Paszportowego Krajów Nordyckich, a także Szwajcaria i Lichtenstein, który jest z grupą z Schengen stowarzyszony. Ponad 400 milionów mieszkańców, wielu obywateli krajów spoza Unii, turystów może swobodnie przemieszczać się wewnątrz większości terytorium Europy. Wpływa to stymulująco na rozwój kontaktów handlowych, społecznych, kulturalnych, prowadzi do dalszego zbliżenia między państwami sąsiadującymi,

⁷ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), DzU UE L 105 z 13.4.2006.

⁸ Kontrolę graniczną przywracano m.in. przed i podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej we Francji (1998), Holandii i Belgii (2000), Portugalii (2004), Niemczech (2006), Austrii i Szwajcarii (2008), Polsce (2012) oraz ważnych spotkań politycznych: Szczyt NATO (Niemcy 2009, Portugalia 2010), Szczyt G-8 (Włochy 2009), Szczyt G-7 (Niemcy 2015), Konferencja Klimatyczna (Warszawa 2013), a także napływu dużej liczby imigrantów (Węgry, Austria, Szwecja, Dania – 2015), czy Francja z powodu zamachów terrorystycznych w Paryżu (2015).

a także między ich obywatelami. Jest największym osiągnięciem integrującej się Europy.

2. Europejski kryzys migracyjny

Migracje międzynarodowe towarzyszyły ludzkości od dawna, choć w różnych okresach miały zmienną intensywność. Fale migracyjne wywołane zjawiskami demograficznymi, zmianami klimatu, rozwojem produkcji i handlu są istotnym elementem historii ludzkości. Wojny, tworzenie narodów i formowanie państw nieodłącznie wiązały się z dobrowolnym czy przymusowym przemieszczaniem ludności⁹. Zjawisko to jest na stałe związane z człowiekiem, jego rozwojem i ma istotny wpływ na rozwój cywilizacyjny ludzkości. Migracja jest zjawiskiem bardzo dynamicznym i zmiennym, czego doświadcza współczesna Europa.

Debata wokół wędrujących do Unii imigrantów z Afryki Północnej oraz Bliższego Wschodu toczy się niemal całkowicie bez odniesienia do przyczyn. Aby zrozumieć kryzys, należy odpowiedzieć na pytanie o jego istotę. Z naukowego punktu widzenia jest kolejną fazą wojny czy zderzenia cywilizacji, do której dochodzi w wyniku postępujących długookresowo procesów społecznych osłabiających siłę kultury w populacjach budujących dany krąg cywilizacyjny, w tym przypadku cywilizację łacińską, zachodnią. Dochodzi do tego również w wyniku osłabiania gospodarczego i politycznego, a także militarnego państw wchodzących w skład danej cywilizacji względem państw sąsiednich budujących cywilizacje pozostałe. Cywilizacja islamska, w obliczu słabnącego potencjału kulturalnego sąsiadów, przeprowadza tzw. hidżrę. Zgodnie z zaleceniami proroka Mahometa, wyznawcy islamu odbywają zorganizowaną wędrówkę w celu zwiększenia wpływu na zajmowane terytoria obce kulturowo i w celu włączenia ich do ummy (naród, społeczność; w znaczeniu religijnym (islamskim) cała wspólnota islamska). [6]

Bezpośrednią przyczyną kryzysu migracyjnego jest brak możliwości zakończenia wojny domowej w Syrii i konfliktów w Afryce w obliczu sprzecznych interesów, jakie mają tam mocarstwa, zwłaszcza USA, UE, bogate państwa arabskie, Rosja, oraz sojusznicy tych mocarstw (Izrael, Turcja, Iran i Syria). Z dłuższej perspektywy to osłabiające Europę dwa główne procesy:

- tzw. bunt mas, gdzie z pokolenia na pokolenie dochodziło do wyparcia wartości rodzinnych, konserwatywnych, patriotycznych z czołówki hierarchii wartości. Na ich miejsce weszły wartości hedonistyczne – dobrobyt, pieniądź czy kariera;
- szerzenie się wśród elit ideologii nazwanej ateistycznym humanizmem – idee takie, jak multikulturalizm, polityczna poprawność, ultratolerancja są dziś po-

⁹ Szerzej: S. Castles, M. J. Miller, *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, New York 2003; I. Wyciechowska, „Komu w drogę”. Migracje międzynarodowe – zagrożenie czy zbawienie XXI wieku, [w:] *Historia. Stosunki Międzynarodowe. Amerykanistyka. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora Wiesława Dobrzyckiego*, E. Haliżak (red.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.

wszechnie akceptowane w uniwersytetach, mediach i dyskursie politycznym krajów zachodnich.

Efektom tych dwóch procesów jest kryzys demograficzny – młodzi ludzie wyżej stawiają dobrobyt niż rodzinę, a dzieci traktują jako koszty, a nie inwestycję oraz przyzwolenie instytucji na mieszanie się przedstawicieli różnych kultur w sposób nadmierny, prowokujący konflikty i dekulturację. [6] To także osoby, które uciekają do bezpiecznych krajów, bo w swojej ojczyźnie grozi im utrata życia z powodu wojny czy prześladowania z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej (Syryjczycy, Erytrejczycy, Afgańczycy, Nigeryjczycy, ale również obywatele innych krajów).

Kraje Unii Europejskiej stoją w obliczu napływu imigrantów określanego jako najostrzejszy kryzys migracyjny od czasu drugiej wojny światowej. Problem staje się coraz większym wyzwaniem dla niemal wszystkich państw kontynentu. Zamykane są kolejne granice, co przekłada się na tworzenie nowych tras dla osób uciekających przed wojną oraz szukających lepszych warunków do życia. Szlaki uchodźców z Syrii, Afganistanu i Erytrei prowadzą przez Morze Śródziemne do Włoch i Grecji, a także drogą lądową przez Turcję oraz Bałkany Zachodnie. Ich trasy często zmieniają się i przybierają inne kierunki (rys. 1 i 2).



Rys. 1. Migracje w rejonie Morza Śródziemnego

Źródło: [1].

Coraz częściej, w opiniach analityków i mediów, pojawia się nowy szlak uchodźczy przez Bułgarię, Rumunię, zachodnie tereny Ukrainy oraz południową Polskę.



Rys. 2. Potencjalny nowy szlak imigracyjny

Źródło: [2].

3. Imigracja – zagrożenie czy szansa dla Europy?

Problemy imigracyjne Unii Europejskiej są w znacznej mierze skutkiem przyjęcia przez nią fundamentalnych zasad, a jedną z nich jest swoboda przepływu osób. Niepodważalnie to szlachetna idea, jednak niezmiernie trudna w praktyce. Wyrazem tego są liczne kłopoty, niespójności i niekonsekwencje w tworzeniu wspólnej polityki imigracyjnej¹⁰. Oprócz niekwestionowanego pozytywnego wpływu migracji na wzrost gospodarczy wielu krajów Europy, niesie ona, szczególnie obecnie, zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Jej przejawem jest nielegalna imigracja. Określa się w ten sposób obywatele państw trzecich, którzy nielegalnie wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego (w tym jego lotnicze strefy tranzytowe) drogą lądową, morską

¹⁰ Por. A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Wydawnictwo LEXIS NEXIS, Warszawa 2007, s. 69.

i powietrzną, co odbywa się często z wykorzystaniem fałszywych lub podrobionych dokumentów albo za pośrednictwem sieci przestępczości zorganizowanej, skupiających przemytników i nielegalnych handlarzy. Jest też spora grupa osób, które wjeżdżają do Unii Europejskiej w sposób legalny za okazaniem ważnej wizy lub korzystając z systemu bezwizowego, by następnie bezprawnie przedłużyć swój pobyt lub zmienić jego cel bez zgody właściwych władz. Są wreszcie osoby ubiegające się o azyl, które pozostają w danym kraju, mimo że podjęto w ich sprawie ostateczną decyzję odmowną¹¹. Brak skutecznych działań Wspólnoty spowodował widoczny i odczuwalny kryzys, który nasila się zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym.

Powyższe rozumowanie prowadzi do kwestii przestępczości zorganizowanej, transgranicznej, która niesie za sobą szereg zagrożeń związanych z, wyżej zdefiniowaną, nielegalną imigracją, fałszowaniem dokumentów uprawniających do przekraczania granicy, przemytem towarów, pojazdów, narkotyków, ludzi, wywozu dzieł sztuki i innych cennych przedmiotów, terroryzmem. Kryzys unaocznia słabość ochrony granic zewnętrznych Unii, są one dziurawe i dość łatwe do przekroczenia.

Według Szefa Europolu Roba Wainwrighta nawet 30 tys. osób może działać w gangach przemytniczych, które za opłatę rządu kilku tysięcy euro organizują niebezpieczne przeprawy imigrantów do Europy. Tragiczne wydarzenie w Austrii¹² świadczy o obserwowanej eksplozji tego przestępczego procederu, a masowy przepływ imigrantów i uchodźców przyciąga tysiące przemytników¹³. Szlaki nielegalnej imigracji i skalę nielegalnie przekraczanych granic Unii Europejskiej zobrazowano na rysunkach 3 i 4.

Zagrożenie terrorystyczne staje się w obecnej sytuacji bardzo poważne. Zamachy w Paryżu w 2015 r. mogły być deklaracją dżihadystów z tak zwanego Państwa Islamskiego, że chcą rozszerzyć swój terror na Europę. Ogłoszenie we Francji stanu wyjątkowego, wprowadzenie w całym regionie brukselskim najwyższego poziomu alertu, podniesienie w Szwecji stopnia zagrożenia terrorystycznego do czwartego, w pięciostopniowej skali, groźby zamachów terrorystycznych w okresie bożonarodzeniowym, poważne ograniczenia w świętowaniu nowego roku, wojsko i policja na ulicach potwierdzają tezę, iż Europa jest w poważnym niebezpieczeństwie. W każdym bądź razie psychoza strachu jest obecna.

¹¹ Zob. Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, COM (2006) 402.

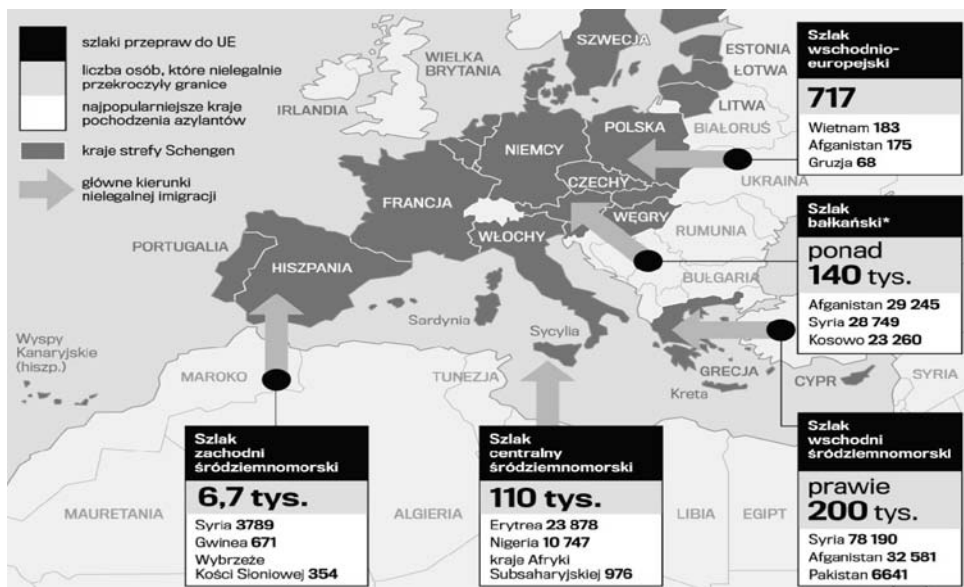
¹² 28 sierpnia 2015 r. austriacka policja znalazła ciężarówkę chłodnią porzuconą na poboczu jednej z autostrad przez przemytników. W środku odkryto ciała 71 ludzi, w tym 59 mężczyzn, ośmiu kobiet i czworga dzieci w wieku od r. do 10 lat, pochodzących m.in. Syrii, Iraku i Afganistanu. Tragedia imigrantów, którzy udusili się w wyniku awarii systemu chłodzenia, poruszyła opinię publiczną w Europie i zwróciła uwagę na niezwykle ryzykowne przeprawy, na jakie decydują się ludzie uciekający do Europy z krajów ogarniętych konfliktami. Źródło: strona internetowa [7].

¹³ Tamże.



Rys. 3. Główne szlaki nielegalnej migracji w Europie południowo-wschodniej

Źródło: [3].



*wielu imigrantów na tym szlaku jest też uwzględnionych w danych dotyczących szlaku śródziemnomorskiego wschodniego - przybyli do Grecji, a później przedarli się przez Macedonię i Serbię na Węgry

ŹRÓDŁO: FRONTEX, UNHCR

Rys. 4. Liczba osób, które nielegalnie przekroczyły granice Unii Europejskiej do początku 2015 r.

Źródło: [4].

Służby graniczne mają problem z wychwyceniem, wśród uchodźców, szczególnie tych podejrzanych o terroryzm. Obawy, że w tłumie tysięcy uchodźców przedostają się także terroryści, są w pełni uzasadnione. Dostępne urzędnikom

imigracyjnym bazy danych nie obejmują informacji o powiązaniach terrorystycznych, o osobach ściganych listem gończym czy tych z kryminalną przeszłością. Wielkim problemem jest fakt, że wielu imigrantów nie ma dokumentów tożsamości; część posługuje się dokumentami podrobionymi. Są kraje, które nie współpracują z Unią i nie chcą zidentyfikować swojego rzekomego obywatela; głównie afrykańskie, ale i Pakistan czy Indie. Wspólnota odczuwa dziś brak jednego europejskiego systemu, który gromadziłby dane o ludziach z powiązaniami terrorystycznymi. Wyłowienie z lawiny uchodźców osób mających powiązania z terroryzmem jest zatem poważnym wyzwaniem dla służb.

Komisja Europejska wydała wytyczne dotyczące sprawniejszej identyfikacji i rejestracji cudzoziemców masowo docierających do Europy. Zespoły nazywane hotspotami, utworzone przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Frontex i Europol¹⁴, współpracują z władzami krajowymi w celu identyfikacji, sprawdzania i rejestrowania migrantów, którzy przybywają do Unii Europejskiej oraz organizowania operacji związanych z organizacją powrotów dla osób, którym nie przysługuje prawo pozostania na terytorium Unii. Pobierają także odciski palców od wszystkich imigrantów w chwili ich przybycia do granic Europy. Ich dane trafiają do europejskiej bazy Eurodac¹⁵. Wobec masowego napływu imigrantów, system jest niewydolny.

4. Podzielona Europa

Na początku kryzysu kraje Europy Zachodniej, takie jak Włochy, Francja, Niemcy czy Szwecja chciały same zrewolucjonizować politykę imigracyjną Unii. Szybko jednak okazało się, że nie mogły pozostać otwarte dla wszystkich, ponieważ liczba imigrantów przewyższała możliwości, nie tyle finansowe, co społeczne. Strategia poniosła fiasko z powodu sprzeczności pomiędzy moralnymi i prawnymi obowiązkami, gwarantującymi każdemu uciekinierowi wojennemu azyl, a rozmiarami tego problemu. Szczególnie Niemcy przeceniły własne możliwości.

¹⁴ Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (ang. skrót EASO) to agencja Unii Europejskiej. Do jego funkcji należy: wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi w sprawach azylu, wsparcie państw członkowskich, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją, usprawnienie wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) jest niezależną agencją Unii Europejskiej. Zadaniem Frontexu jest m.in.: koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, opracowywanie wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka i przygotowywanie ogólnych i szczegółowych ocen ryzyka.

Europejski Urząd Policji (Europol) to unijna agencja egzekwowania prawa, której zadaniem jest zwiększanie poziomu bezpieczeństwa w Europie poprzez zapewnianie pomocy organom ścigania w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

¹⁵ Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców (Eurodac) jest systemem informatycznym do porównywania odcisków palców azylantów i nielegalnych imigrantów na obszarze Unii Europejskiej w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej. Źródło: strona internetowa [8].

Europa okazała się niezdolna do kompromisu, rozpoczęły się oskarżenia. Nagonkę w mediach zachodnich na Węgrów można było porównywać z tą, którą kierowano wobec Greków w czasie kryzysu związanego z możliwym opuszczeniem przez nich Unii. Trzeba koniecznie podkreślić, że to właśnie Węgrzy próbowali postępować zgodnie z prawem i umowami unijnymi określonymi tzw. Konwencją dublińską¹⁶, którą jednostronnie przestali stosować Niemcy. Patrząc jednak na problem z innej perspektywy, należy stwierdzić, że gdyby Niemcy nie otworzyły granic, prawdopodobnie doszłoby do paraliżu i poważnych konfliktów w Grecji, Włoszech czy na Bałkanach.

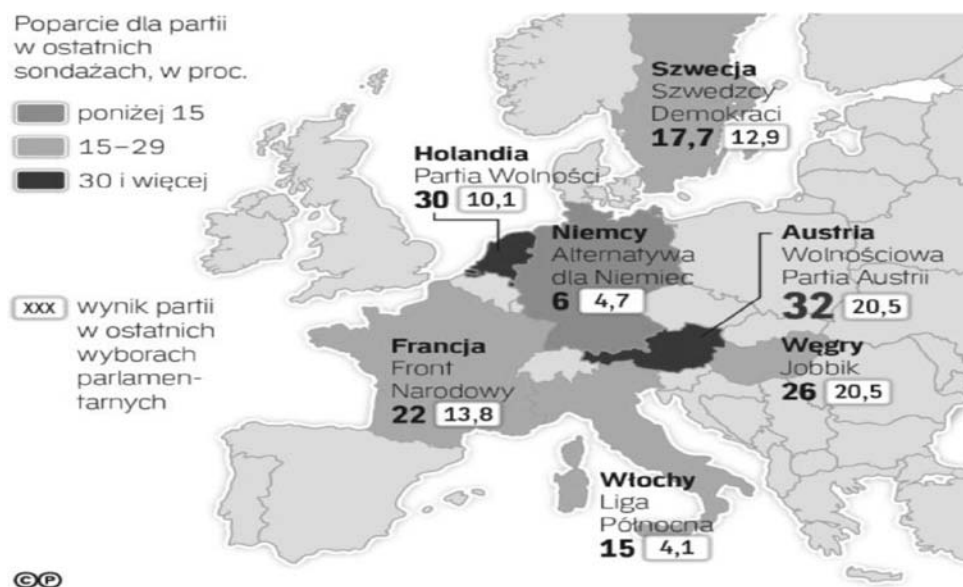
Wobec patowej sytuacji zapadały decyzje zobowiązujące państwa członkowskie do przyjęcia określonej liczby imigrantów. Jeszcze pod koniec czerwca 2015 r., gdy Komisja Europejska przedstawiła swój pierwszy program relokacji uchodźców z Grecji i Włoch, sprzeciw wobec obowiązkowych kwot podziału wyrażało wiele krajów. Oprócz wyszehradzkiej czwórki, były to niemal wszystkie pozostałe państwa członkowskie Unii z Europy Środkowej i Wschodniej, ale także Hiszpania, Austria czy Finlandia. Jednak ogromny wzrost liczby uchodźców w ciągu lata spowodował zmianę stanowiska wielu państw.

Krajom Europy Środkowej zarzuca się brak solidarności, ponieważ nie chcą akceptować narzucanych kwot imigrantów. Koncepcja narzuconej przez Niemców redystrybucji imigrantów na inne kraje Europy jest pozbawiona sensu, ponieważ niezgodna jest z wolą samych imigrantów, którzy chcą dostać się do wysoko rozwiniętych i zapewniających bogatą opiekę socjalną krajów Zachodu, i którzy uciekną z innych krajów do Niemiec czy Szwecji tak samo, jak uciekali z Serbii czy Węgier. Inne państwa, które początkowo zgadzały się na proponowane rozwiązania, z czasem jednak zaczęły się wycofywać z powodu masowego napływu imigrantów (przykład Danii i Szwecji).

Owe nieporozumienia zmieniły także stosunek Europejczyków do imigrantów, co potwierdzają sondaże z 2015 r. W Niemczech 37 proc. obywateli uważa, że należy przyjmować tylu uchodźców, ilu przyjmuje się obecnie, a kolejne 22 proc. – że więcej, mimo że żyje tam już ponad 7 mln imigrantów. 70 proc. Niemców wierzy, że imigranci wzbogacą kraj kulturowo, 72 proc. chce dawać azylantom wsparcie rzeczowe, a nie finansowe (sondaż dla ARD). We Francji, gdzie imigrantów jest 4,2 mln, 56 proc. obywateli sprzeciwia się przyjmowaniu uchodźców (sondaż dla BFMTV). Francuzi są coraz bardziej niechętni imigrantom. Powo-

¹⁶ Konwencja dublińska z 1990 r., zastąpiona w 2003 r. umową Dublin II stanowi, że uchodźcy mogą się starać o azyl polityczny wyłącznie w jednym kraju. Wg Konwencji uchodźca składa podanie o azyl w pierwszym kraju, do którego trafił. Oznacza to, że jeżeli uchodźca przyleci do UE przez lotnisko we Frankfurcie nad Menem, wówczas tam składa wniosek azylowy. Jeżeli jednak dotarł do wybrzeży Europy np. we Włoszech, a potem przyjechał pociągiem do Niemiec, wówczas Niemcy mają prawo i obowiązek odesłać go z powrotem do Włoch. Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego.

dem jest brak prawdziwej debaty, a politycy zrzucają na nich winę za wszystkie nieszczęścia kraju, np. rosnące bezrobocie. W Wielkiej Brytanii (5,5 mln przybyźszów), w majowym sondażu, zaledwie jedna trzecia obywateli zadeklarowała, że chce przyjmowania uchodźców; w drugiej połowie roku poparcie to wzrosło do 43 proc. W stosunku Brytyjczyków do uchodźców jest jednak pewien paradoks: ludzie są dumni z pomagania im w przeszłości, ale jednocześnie niechętni wobec imigrantów aktualnie przyjeżdżających. Inaczej jest w Szwecji, która też od dekad przyjmuje uchodźców. Chęć pomocy zadeklarowało w sondażu „Aftonbladet” dwie trzecie respondentów. Jednak i tam coraz wyraźniejsze słycać głosy sprzeciwu wobec przyjmowania imigrantów. [9] Podobny stosunek wobec uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej wyrażają Polacy. Dwie trzecie badanych w sondażu Ariadna twierdzi, iż Polska nie powinna ich przyjmować (tak negatywnego stosunku nie deklarują już Polacy wobec imigrantów z Ukrainy). Niechęć wobec uchodźców podyktowana jest obawą wzrostu zagrożenia terroryzmem. [10]



Rys. 5. Pejzaż polityczny Europy (2015)

Źródło: [5].

Sytuacja uskrzydla partie prawicowe, które wykorzystują lęki swoich społeczeństw przed obcymi. Prowadzi to do zmiany pejzażu politycznego Europy, która zaczyna „skręcać w prawo”. Nastroje radykalizują się, hasła antyimigracyjne stają się akceptowalne przez społeczeństwa. Partie prawicowe umacniają swoje pozycje; tendencja jest dość wyraźna. Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ) – skrajnie prawicowe, ksenofobiczne ugrupowanie zdołało podwoić liczbę zwolenników w Górnej Austrii. W Holandii Partia Wolności przeciwna przyjmowa-

niu uchodźców mogłaby liczyć obecnie na 30 proc. głosów. We Francji Front Narodowy korzysta na propagowaniu haseł o likwidacji Schengen i zamknięciu granic; zwiększa swą popularność na fali ekonomicznych trudności Francji, sprzeciwiając się napływowi imigrantów. We Włoszech sprzeciwiająca się imigracji Liga Północna ma obecnie notowania sięgające 15 proc. w skali kraju. W Danii nacjonalistyczna Duńska Partia Ludowa, w wyniku wyborów w czerwcu 2015 r., stała się drugą siłą w parlamencie. W Szwecji prawicowi populiści z ugrupowania Szwedzcy Demokraci, przeciwni imigrantom, stają się trzecią siłą w kraju. W Wielkiej Brytanii eurosceptycy z partii niepodległościowej – Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP), domagający się wprowadzenia kontroli na granicach, notują wzrost poparcia wynoszący kilka punktów procentowych. Węgierska ekstrema prawicowa spod znaku Jobbik ma już 26 proc. poparcia. Także w Niemczech umacnia się, oskarżana o tendencje ksenofobiczne, prawicowa Alternatywa dla Niemiec (AfD) oraz ruch Pegida, czyli Patriotycznych Europejczyków przeciwko Islamizacji Zachodu. [11] Do tej grupy państw zaliczyć należy również Polskę. Wskazane okoliczności, bez wątpienia, zarysowują na nowy podział Europy. Owe tendencje pokazano na rys. 5.

5. Grupa przyjaciół Schengen

Wobec coraz bardziej komplikującej się sytuacji, kraje Grupy Wyszehradzkiej utworzyły Grupę Przyjaciół Schengen. Jak podkreślali, podczas wspólnej konferencji 3 grudnia 2015 r., premierzy Polski, Słowacji, Czech i Węgier, Grupa ma charakter otwarty – przystąpić do niej mogą wszyscy, którym zależy na utrzymaniu obecnego kształtu strefy Schengen. Grupa ma dążyć do zachowania strefy Schengen i wiążących się z nią zasad, a także podejmować intensywne działania, by Unia Europejska była w stanie skutecznie chronić swe zewnętrzne granice [12].

Powołanie Grupy Przyjaciół Schengen było odpowiedzią na pojawiającą się propozycję powołania ministrefy Schengen, Schengen II oraz możliwości przywrócenia kontroli na niektórych granicach, nawet na dłuższy czas. Dla przykładu Niemcy, Austria, Francja i Szwecja, które już wcześniej, tymczasowo opuściły szlabany graniczne, mogłyby utrzymać zaostrzone kontrole nawet przez dwa lata.

6. Europa przed wyzwaniem

Dotychczas podejmowane przez Unię działania w zakresie rozwiązywania problemu napływu imigrantów nie przyniosły wielkiego efektu. Projekt podziału uchodźców między państwa członkowskie Unii od początku natrafia na poważne problemy polityczne. Kluczem do rozwiązania kryzysu staje się mocna ochrona granic w ramach Schengen, większa integracja i jedność sił w przeciwdziałaniu atakom terrorystycznym. Zrozumiano także, że Turcja ma wielką war-

tość dla Europy, musi być bliżej Europy i może stać się pomostem między religiami. Stąd też, wypracowano projekt porozumienia z Turcją w sprawie zahamowania migracji. Rozmowy o turecko-unijnym planie działań rozpoczęły się na początku października 2015 r., gdy Unia Europejska zdała sobie sprawę, że bez Turcji nie zatrzyma fali syryjskich uchodźców. W projekcie dokumentu końcowego szczytu z 29 listopada 2015 r. znalazła się m.in. deklaracja, że Unia Europejska zobowiązuje się do zapewnienia początkowej kwoty 3 mld euro dla Turcji na pomoc uchodźcom, ożywienia negocjacji o przystąpieniu Turcji do Unii, a także zniesienia wiz dla Turków od października 2016 r. Jest to swego rodzaju transakcja; Unia Europejska „kupuje” rozwiązanie problemu imigracyjnego. Należy przyznać, że to „zdrowa transakcja”, która może pomóc Europie.

Podsumowanie

Układ z Schengen jest wielkim europejskim osiągnięciem. Zanim doszła do tego Unia Europejska, trwało to kilka lat. Gdyby strefa Schengen została zlikwidowana, oznaczałoby to zmarnowanie ogromnego zasobu pracy. Nie byłoby to dobre rozwiązanie, ponieważ koszty byłyby bardzo wysokie i rozłożone w czasie, a największe w momencie dostosowania się do nowych uwarunkowań. Wzrosłyby także wydatki pojedynczych krajów na ochronę granic, do tego doszłyby wyższe koszty transakcyjne spowodowane stratą czasu na granicy. Strefa Schengen tworzy bowiem olbrzymi rynek, na którym przepływ towarów jest błyskawiczny. Korzystają na tym firmy transportowe państw środkowoeuropejskich, bardzo dobrze wykorzystują przewagę konkurencyjną związaną z kosztami pracy. Wiele firm z Unii otwiera w regionie swoje centra logistyczne, skąd towary dostarczane są na cały Stary Kontynent. Koniec Schengen może zatrzęść finansami państw.

Likwidacja strefy Schengen oznaczałaby także konieczność okazywania paszportu podczas przekraczania granic, a w konsekwencji długie kolejki, spore uciążliwości dla turystów. Może to również oznaczać koniec wiz Schengen, co zmusiłoby turystów do ubiegania się o pozwolenie na pobyt w każdym kraju indywidualnie. To mógłby być początek końca albo przynajmniej osłabienia integracji europejskiej.

Literatura

- [1] Ahl M., Szpunar M.: Prawo europejskie. Wydawnictwo C.K. Beck, Warszawa 2002.
- [2] Castles S., Miller M.J.: The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World. New York 2003.
- [3] Maksimczuk A., Sidorowicz L.: Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego. Wydawnictwo LEXIS NEXIS, Warszawa 2007.
- [4] Wawrzusiszyn A.: Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski. Wydawnictwo Naukowe DIFIN, Warszawa 2012.

- [5] Wyciechowska I.: „Komu w drogę”. Migracje międzynarodowe – zagrożenie czy zbawienie XXI wieku, [w:] Historia. Stosunki Międzynarodowe. Amerykanistyka. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora Wiesława Dobrzyckiego, E. Haliżak (red.). Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.

Akty i dokumenty normatywne

- [1] Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen Drugiej generacji (SIS II).
- [2] Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, COM (2006) 402.
- [3] Konwencja wprowadzająca w życie Układ z Schengen z 14 czerwca 1985 r. pomiędzy Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w kwestii stopniowego zniesienia kontroli granicznych pomiędzy Państwami Członkowskimi Układu, podpisane w Schengen 19 czerwca 1990 r.
- [4] Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, DU UE, PL, 19/t. 2.
- [5] Porozumienie pomiędzy rządami krajów Unii Gospodarczej Beneluksu, Federalnej Republiki Niemiec i Republiki Francuskiej w kwestii stopniowego zniesienia kontroli granicznych pomiędzy Państwami Członkowskimi Układu, podpisane w Schengen 14 czerwca 1985 r.
- [6] Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).
- [7] Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), DzU UE L 105 z 13.4.2006.

Źródła internetowe

- [1] https://www.google.pl/search?q=szlak+imigrant%C3%B3w&rlz=1C1LDJZ_enPL498PL498&espv=2&biw=1366&bih=643&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKEwjP3rusrLrjAhWEDCwKHc_6BbUQsAQIHQ#imgrc=6ZGGklrU_CUY8M%3A, dostęp: 28.11.2015.
- [2] Twitter.com, <https://twitter.com/MalteHenk>, dostęp: 28.11.2015.
- [3] https://www.google.pl/search?q=szlak+imigrant%C3%B3w&rlz=1C1LDJZ_enPL498PL498&espv=2&biw=1366&bih=643&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKEwjP3rusrLrjAhWEDCwKHc_6BbUQsAQIHQ#imgrc=6ZGGklrU_CUY8M%3A, dostęp: 28.11.2015
- [4] <http://bi.gazeta.pl/im/9/18845/m18845069,UCHODZCY-18-09.pdf>, dostęp: 28.11.2015.
- [5] <http://www.rp.pl/Uchodzcy/309299794-Europa-skreca-na-prawo.html>, dostęp: 8.12.2015.

- [6] Stanowisko Polskiego Towarzystwa Geopolitycznego w sprawie kryzysu imigracyjnego w Europie, <http://ptg.edu.pl/oficjalne-stanowisko-polskiego-towarzystwa-geopolitycznego-w-sprawie-kryzysu-imigracyjnego-w-europie/>, dostęp: 28.11.2015.
- [7] <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/europol-kilkadziesiat-tysiacy-osob-podejrzanych-o-przemyt-imigrantow,577833.html>, dostęp: 28.11.2015.
- [8] http://www.gjodo.gov.pl/317/id_art/2344/j/pl/, dostęp: 28.11.2015.
- [9] <http://wyborcza.pl/1,75477,18746146,pomiedzy-strachem-i-wspolczuciem-co-europejczy- sadza-o-uchodzcach.html>, dostęp: 14.12.2015.
- [10] <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/sondaz-polacy-nie-chca-przyjmowac-uchodzcow/q8tht5>, dostęp: 12.XII.2015.
- [11] <http://www.rp.pl/Uchodzcy/309299794-Europa-skreca-na-prawo.html>, dostęp: 8.12.2015.
- [12] <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/panstwa-grupy-wyszehradzkiej-utworzyly-grupe-przyjaciol-schengen/qlxd7p>, dostęp: 5.12.2015.