

Rafał Raczyński

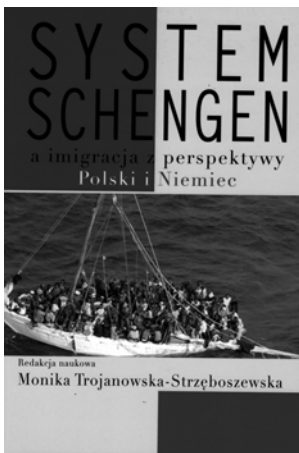
"System Schengen a imigracja z
perspektywy Polski i Niemiec", red.
Monika
Trojanowska-Strzęboszewska,
Warszawa 2014 : [recenzja]

Bezpieczeństwo : teoria i praktyka : czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego 9/1, 115-121

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.



Rafał Raczyński*

System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec, pod red. Moniki Trojanowskiej-Strzęboszewskiej

[Warszawa 2014, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, ss. 214]

Jedną z najbardziej istotnych dat w najnowszej historii integracji europejskiej stał się dzień 14 czerwca 1985 r. Wówczas to w niewielkiej i mało znanej ówczesnie miejscowości Schengen, położonej w południowo-wschodnim Luksemburgu tuż przy granicy z Niemcami i Francją, doszło do historycznego wydarzenia, jakim było podpisanie *Układu między rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli wspólnych granic* (zwanego „Układem z Schengen”). Dokument ten, wraz z później przyjętymi aktami prawnymi (w tym *Konwencją Wykonawczą do Układu z Schengen*), wyznaczył ramy prawne funkcjonowania tzw. strefy Schengen. Współcześnie system Schengen uchodzi za jeden z największych i zarazem najbardziej odczuwalnych dla tzw. zwykłego obywatela osiągnięć Unii Europejskiej, urastając do rangi swoistego symbolu *Europy bez granic*. Dzięki niemu bowiem ponad 400 mln Europejczyków uzyskało możliwość swobodnego podróżowania i przekraczania granic, z pominięciem uciążliwych procedur kontrolnych. Istota funkcjonowania strefy Schengen zawiera się w rezygnacji państw w niej zrzeszonych z kontroli na wewnętrznych, wspólnych granicach, przy jednoczesnym wzmocnieniu bezpieczeństwa granic zewnętrznych strefy,

* Doktor, Akademia Pomorska w Słupsku.

poprzez m.in. unifikację standardów kontroli (w tym procedur wizowych), ujednoczenie norm w zakresie polityki azylowej, rozwój współpracy policyjnej, sądowej i administracyjnej (m.in. w zakresie obserwacji transgranicznej, pościgów, ekstradycji oraz wykonywania wyroków w sprawach karnych) ustanowienie elektronicznego Systemu Informacji Schengen (SIS) itd.

System Schengen stanowi zatem z jednej strony praktyczny wyraz wdrożenia w życie swobody przemieszczania się osób, a z drugiej – ważny element infrastruktury bezpieczeństwa europejskiego. W ostatnich latach jego działanie stało się jednak przedmiotem kontrowersji i poddane zostało nierzadko ostrej krytyce, co doprowadziło do zmian formalno-prawnych. Tematyka ta znalazła się właśnie w polu zainteresowań autorów publikacji *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, która stanowi rozwinięcie i uzupełnienie analiz zebranych w toku realizacji projektu eksperckiego pt. *Polska i Niemcy wobec kwestii migracyjnych w kontekście kryzysu i rewizji systemu Schengen*.

Prezentowana książka porusza bardzo aktualną kwestię imigracji i imigrantów w Unii Europejskiej w kontekście funkcjonowania i efektywności systemu Schengen. Jej zakres merytoryczny ogniskuje się wokół takich zagadnień jak: reforma systemu Schengen, warunki i zasady przywracania kontroli na granicach wewnętrznych strefy przez poszczególne państwa członkowskie, rozszerzenie strefy o Bułgarię i Rumunię, polityka imigracyjna oraz stosunek do imigracji. Dodatkowo tematyka ta uzupełniona została jeszcze poprzez ukazanie stosunku elit politycznych do wcześniej wymienionych zagadnień oraz przybliżenie dotyczącego ich dyskursu medialnego, ujawnianego na łamach prasy.

Inspiracją do powstania książki była wielka presja migracyjna na południowych granicach Unii Europejskiej zainicjowana wiosną 2011 r. jako bezpośredni efekt tzw. Arabskiej Wiosny Ludów. Nagły i niekontrolowany napływ imigrantów z ogarniętego chaosem i zdestabilizowanego politycznie regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu przez Morze Śródziemne do Europy, spowodował wówczas, iż część krajów Unii Europejskiej wysunęła postulaty przywrócenia kontroli wewnętrznych granic strefy Schengen. Żądania te wywołały kryzys polityczny i przyczyniły się do rozpoczęcia debaty nad zmianami funkcjonowania, a nawet przyszłością owej strefy.

Publikacja opiera się na podejściu komparatywnym, a stanowiska państw zrzeszonych w strefie Schengen, odnośnie jej reformy i akcesji do niej Bułgarii oraz Rumunii, ukazano na przykładzie Polski i Niemiec. Jak uzasadniono we *Wstępie* kraje te wybrano z dwóch powodów: po pierwsze – ze względu na ugruntowane na poziomie dyskursu publicznego oraz obecnego (choć w znacznie mniejszym stopniu) w literaturze przedmiotu przekonania o sojuszniczej relacji tych dwóch państw w Unii Europejskiej (polsko-niemieckie partnerstwo); i po drugie – ze względu na chęć ukazania prezentowanej tematyki z punktu widzenia krajów znacząco odmiennych, zarówno pod względem doświadczeń z migracją, jak i rolę odgrywaną w Unii Europejskiej i strefie Schengen (s. 9–10).

Książka stanowi zbiór dziewięciu artykułów i podzielona została na dwie części: I – *Strefa Schengen i polityki migracyjne. Analizy kontekstowe* (s. 16–112) i II – *Polskie i niemieckie stanowiska partyjne i rządowe oraz przekazy prasowe. Analizy materiałów źródłowych* (s. 113–201). Całość poprzedza *Wstęp*, a wieńczy zakończenie w formie artykułu podsumowującego, zawierającego najważniejsze wnioski.

Książkę otwiera artykuł Anny Szachorń-Pszenny (*Wymiar prawny i terytorialny strefy Schengen*, s. 17–46), który ma charakter wprowadzający i dostarcza uporządkowanej wiedzy teoretycznej na temat istoty i funkcjonowania strefy Schengen. W tekście tym zdefiniowano m.in. *acquis* Schengen; dokonano podziału państw, które przyjęły dorobek Schengen; określono wymiar terytorialny i prawny strefy Schengen, a także ukazano (na przykładzie Bułgarii i Rumunii) sytuację przedakcesyjną nowych państw członkowskich Unii wobec tej strefy. Ciekawe w warstwie metodologicznej jest zastosowane tutaj autorskie pojęcie państwa nieczłonkowskiego, z wprowadzeniem kategoryzacji na państwa nieczłonkowskie UE i strefy Schengen. Autorka zauważa bowiem, iż ujęte w doktrynie prawa Unii Europejskiej i dorobku Schengen pojęcia „państwa członkowskiego” i „państwa trzeciego” nie oddają w pełni złożoności i zróżnicowania składu podmiotowego systemu Schengen. W związku z tym autorka proponuje dokonanie dodatkowego rozróżnienia w tym zakresie na „państwa nieczłonkowskie” i „państwa trzecie”, zgodnie z którym „państwa nieczłonkowskie UE to państwa należące do strefy Schengen, a nie będące w UE”, „państwa nieczłonkowskie strefy Schengen to państwa UE nie należące do strefy Schengen”, zaś państwa trzecie to „państwa nienależące ani do UE, ani do strefy Schengen” (s. 24).

Drugi z artykułów zawartych z części pierwszej książki nosi tytuł *Przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen* (s. 47–70), a jego autorką jest Monika Trojanowska-Strzęboszewska. W tekście tym poddano analizie zasady przywracania kontroli na granicach wewnątrz strefy Schengen, poczynawszy od zapisów *Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen* z 1990 r. (art. 2 ust. 2), poprzez regulacje *Kodeksu Granicznego Schengen* z 2006 r. (art. 23–32), aż po nowe zasady przywracania kontroli granicznych sformułowane w 2013 r. Obok analizy zapisów formalno-prawnych w artykule przedstawiono ponadto praktyki w zakresie przywracania kontroli granicznych w latach 2000–2003 i 2006–2010, dzieląc powody wprowadzania tych kontroli na 5 kategorii (wydarzenia o charakterze politycznym bądź związane z polityką, wydarzenia związane z przestępczością, wydarzenia związane z chęcią powstrzymania imigracji z krajów trzecich, wydarzenia sportowe oraz inne). Dużo uwagi autorka poświęciła też przedstawieniu toczzonej w latach 2011–2013 debaty na temat modyfikacji zasad przywracania procedur kontrolnych, ukazując stanowiska i argumentację najważniejszych jej stron.

Kolejne dwa teksty odbiegają nieco od zasadniczego tematu książki i poświęcone zostały polityce imigracyjnej. Pierwszy z ich (a zarazem trzeci w całej publikacji) autorstwa Karoliny Grot i Piotra Kaźmierkiewicza (*Polska polityka wobec cudzoziemców – założenia, cele i instrumenty*), poświęcony został próbie syntetycznego nakreślenia rozwoju polskiej polityki migracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem jej celów, założeń oraz instrumentów realizacji. W tekście opisano takie zagadnienia jak m.in.: skala migracji do Polski i struktura narodowościowa imigrantów, proces kształtowania się polskiej polityki migracyjnej, uwarunkowania sprzyjające oraz opóźniające wypracowanie krajowej koncepcji polityki wobec migracji, inicjatywy na rzecz przyjęcia strategicznego podejścia do kwestii migracji, konsekwencje przyjęcia polityki migracyjnej dla Polski i cudzoziemców chcących osiąść w Polsce. Zauważa się w tym kontekście, że doświadczenia Polski w zakresie kreowania aktywnej i kompleksowej polityki migracyjnej nie są duże; jednak od 2011 r. nastąpiło przyspieszenie

tempa prac nad opracowaniem takowej polityki, przystającej do zmieniających się warunków społeczno-demograficznych.

Analogicznie ostatni artykuł zamieszczony w części pierwszej książki, autorstwa Magdaleny Lesińskiej (*Niemcy jako kraj imigracji – polityka państwa wobec napływu cudzoziemców i ich integracji*, s. 95–112) prezentuje powojenne doświadczenia państwa niemieckiego w obszarze polityki migracyjnej. Jego celem jest przedstawienie najważniejszych założeń niemieckiej polityki migracyjnej, ukazanie kontekstu i warunkowań jej powstawania oraz ewolucji, a także przybliżenie skutków podjętych działań zarówno dla państwa i społeczeństwa niemieckiego, jak i przybywających do Niemiec imigrantów. W tekście wyszczególniono takie zagadnienia cząstkowe jak: procesy napływowe do Niemiec w okresie powojennym i związana z nimi polityka państwa, polityka integracyjna i jej wpływ na imigrantów, wpływ migracji na przemiany w państwie i społeczeństwie Niemiec, polityka migracyjna Niemiec współcześnie – najważniejsze wyzwania. W refleksji uogólniającej słusznie podkreśla się, że „Niemcy wyznaczają ogólne trendy w polityce europejskiej w obszarze migracji, dlatego tak ważne jest śledzenie tego, jak kształtuje się i zmienia polityka migracyjna w tym kraju” (s. 112).

Drugą część książki stanowią cztery artykuły oparte na analizie materiałów źródłowych. Rozważania zawarte w tej części pracy podzielić można na dwa obszary. Pierwszy z nich dotyczy sfery dyskursu politycznego, do którego odnoszą się artykuły Piotra Burgońskiego (*System Schengen i imigracja w polskich stanowiskach: partyjnym i rządowym*, s. 115–139) oraz Marcina Zaborskiego (*Integracja bez granic? Niemcy wobec kwestii migracyjnych*, s. 141–159). W tekstach tych, zgodnie z podejściem porównawczym, poruszona została ta sama tematyka. Na podstawie oficjalnych dokumentów rządowych i partyjnych, a także wypowiedzi publicznych czołowych polityków, podjęto w nich próbę rekonstrukcji stanowisk rządów Polski i Niemiec oraz partii rządzących w obu krajach, względem zagadnień stanowiących główną tematykę publikacji. W odniesieniu do tekstu Piotra Burgońskiego przedmiotem analiz stały się wypowiedzi i opinie polityków partii PO i PSL, a także wypowiedzi członków Rady Ministrów oraz oficjalne stanowiska polskiego rządu wobec takich kwestii jak: przywracanie kontroli granicznych w strefie Schengen, przyjęcie Bułgarii i Rumunii do układu Schengen oraz obraz imigrantów i imigracji. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wyciągnięcie następujących wniosków: 1) rządzące partie nie wypracowały oficjalnego stanowiska wobec reformy systemu Schengen, przywracania kontroli na granicach czy akcesji Bułgarii i Rumunii; 2) przedstawiciele tych partii w oficjalnych wypowiedziach byli przeciwni wprowadzaniu jakichkolwiek ograniczeń w zakresie swobody przemieszczania się, postrzegając ją jako istotną wartość płynącą z procesów integracyjnych; 3) politycy zgodnie wypowiadali się za włączeniem Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen; 4) generalnie politycy obozu rządzącego postrzegali imigrację w sposób ogólny i stereotypowy, kojarząc ją głównie z problemami i zagrożeniami; 5) stanowisko rządu RP było zbieżne ze stanowiskami wyrażanymi przez polityków partii koalicyjnych (s. 138). Marcin Zaborski z kolei w swoim artykule ukazuje stanowisko rządu niemieckiego wobec reformy i rozszerzenia strefy Schengen, analizuje tematykę migracyjną zawartą w programach i dokumentach niemieckich partii politycznych (CDU/CSU i FDP), dokonuje również porównania między stanowiskami partyjnymi a stanowiskiem koalicji rządowej. Zauważa się tutaj, że w przypadku

państwa niemieckiego zagadnienia migracyjne stanowią „istotny wektor polityki – zarówno tej wewnętrznej, jak i prowadzonej w wymiarze europejskim” (s. 159).

Kolejne dwa artykuły zamieszczone w drugiej części książki odnoszą się natomiast do sfery dyskursu medialnego, toczono na łamach najbardziej poczytnych i opinio-twórczych gazet z Polski i Niemiec. W tekście *Przywracanie kontroli granicznych, akcesja Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen oraz kwestia imigracji w ujęciu polskiej prasy codziennej* (s. 161–177), Piotr Burgoński prezentuje, podjętą na łamach „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”, debatę dotyczącą reformy systemu Schengen i jego rozszerzenia o Bułgarię i Rumunię oraz przedstawia wykreowany przez te gazety obraz imigracji i imigrantów. W artykule podkreśla się, że dyskusja prowadzona na łamach badanych dzienników była wielowątkowa. Zaprezentowano w niej zarówno argumenty zwolenników przywracania kontroli na wewnętrznych granicach strefy Schengen, jak i przeciwników wprowadzania tego typu rozwiązań. Podobnie w przypadku kwestii przystąpienia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen w artykułach prasowych starano się przybliżyć zarówno racje przemawiające za przyjęciem tych państw do strefy, jak i obawy z tym związane. Jeżeli zaś chodzi o wizerunek medialny imigracji i imigrantów budowany na podstawie doniesień prasowych, to charakteryzuje się on dużym stopniem ambiwalencji. Z jednej strony bowiem prezentuje się imigrację i imigrantów w ujęciu negatywnym – jako swoisty problem (źródło zagrożeń dla bezpieczeństwa, przyczynę wzrostu przestępczości, fragmentaryzacji społeczeństwa, erozji systemów zabezpieczeń socjalnych, większej konkurencji na rynku pracy itd.), a z drugiej zaś nierzadko przedstawia się ich w pozytywnym świetle (jako uchodźców doświadczonych przez los, którzy poszukują lepszego życia w Europie).

Analogicznie, ta sama problematyka w odniesieniu do prasy niemieckiej podjęta została w artykule Katarzyny Kąckiej pt. *Kwestia imigracji w wybranych niemieckich przekazach prasowych w kontekście zmian w systemie Schengen* (s. 179–194). Jako materiał do rozważań przyjęto tutaj artykuły i notatki prasowe zamieszczone w „Frankfurter Allgemeine Zeitung” oraz „Süddeutsche Zeitung”. Ich analiza prowadzi do następujących wniosków: oba dzienniki poświęciły sporo miejsca kwestiom kryzysu i zmian w systemie Schengen; obie gazety w odniesieniu do reformy systemu Schengen prezentują bardzo zbliżone stanowiska (wspierając oficjalne stanowisko rządowe); podobną zbieżność poglądów ujawniają one również w sprawie akcesji Bułgarii i Rumunii, wypowiadając się na ten temat w sposób negatywny (przywołując argumenty socjalne oraz związane z bezpieczeństwem – podkreślając m.in., że Bułgaria i Rumunia nie uporały się w zadowalający sposób z problemem zorganizowanej przestępczości oraz korupcji).

Książkę zamyka artykuł podsumowujący pt. *Polska i Niemcy – sojusznicy czy adwersarze w dyskusji o strefie Schengen? Wnioski* (s. 195–201), autorstwa Moniki Trojanowskiej–Strzęboszewskiej (będącej zarazem redaktorką całej publikacji). W zakończeniu podkreśla się, że strefa Schengen to „bezprecedensowe zawierzenie swojego bezpieczeństwa wewnętrznego innemu państwu” (s. 195), przy czym przedsięwzięcie to od samego początku obarczone było wewnętrznymi napięciami pomiędzy ewidentnymi korzyściami związanymi z rozwojem społeczno-gospodarczym oraz budową ponadnarodowej, europejskiej wspólnoty obywateli, a powiązanimi z tym zagrożeniami dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz obawami państw przed utratą istotnych praw wynikających z zasady suwerenności (s. 196). Jednocześnie przytoczona tu

analiza stanowisk Polski i Niemiec ujawnia szereg rozbieżności w podejściu obydwóch państw do wielu kwestii związanych z funkcjonowaniem strefy Schengen oraz szeroko ujmowanymi procesami migracyjnymi. Różnice te były dostrzegalne zwłaszcza w kwestii reformowania strefy Schengen przez rozszerzenie przesłanek umożliwiających przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych strefy (o ile rząd polski opowiadał się przeciwko takim reformom, to rząd niemiecki był zdecydowanym zwolennikiem i propagatorem tych zmian) czy przyjęcia w poczet członków strefy Schengen Bułgarii i Rumunii (strona polska popierała pełne członkostwo, podczas gdy strona niemiecka opowiadała się przeciwko). Równocześnie stanowiska obu rządów w tych kwestiach były zgodne z wypowiedziami przedstawicieli partii rządzących oraz nie spotykały się z krytyką płynącą ze strony najbardziej opiniotwórczych dzienników w obu krajach (s. 197).

Prezentowana publikacja stanowi oryginalne, wartościowe i profesjonalnie przygotowane opracowanie naukowe. Jego walory poznawcze wynikają przede wszystkim z: 1) oryginalności i aktualności prezentowanej tematyki (wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu systemu Schengen nie przyniosło bowiem rozwiązania żadnego z podstawowych problemów migracyjnych Europy, które wpisują się obecnie w główny nurt debaty politycznej prowadzonej w ramach Unii Europejskiej); 2) dostarczenia uporządkowanej wiedzy na temat działania, reformy, a także rozszerzenia systemu Schengen oraz ukazania uwarunkowań, okoliczności sprawczych oraz działań podejmowanych w tym zakresie przez najważniejszych aktorów sceny politycznej; 3) ujęcia prezentowanej tematyki w perspektywie porównawczej – z punktu widzenia Polski i Niemiec (państw znacząco odmiennych od siebie szczególnie ze względu na różnice potencjałów; role i znaczenie w środowisku międzynarodowym, w tym na forum Unii Europejskiej; mających różne doświadczenia związane z procesami migracyjnymi itd.); 4) zaprezentowania zarówno dyskursu politycznego (oficjalne stanowiska rządowe, partyjne oraz enuncjacje czołowych polityków), jak i dyskursu medialnego, prowadzonego na łamach najbardziej opiniotwórczych dzienników, dotyczącego reformy systemu Schengen, kwestii przywracania kontroli na wewnętrznych granicach strefy Schengen, członkostwa w strefie Bułgarii i Rumunii, a także generalnego postrzegania migracji i imigrantów; 5) wykorzystania przy opracowywaniu poszczególnych zagadnień nie tylko literatury przedmiotu, ale i materiałów źródłowych; 6) ukazania działań państw na arenie międzynarodowej przez pryzmat ich celów, interesów (racji stanu) oraz oczekiwań społecznych.

Najważniejsze zastrzeżenie jakie można sformułować wobec merytorycznej wartości publikacji dotyczy skoncentrowania się tylko i wyłącznie na zaprezentowaniu stanowiska rządów i partii rządzących w Polsce i Niemczech wobec postulowanych zmian systemu Schengen oraz procesów migracyjnych (stanowiska rządów i partii stanowiących ich zaplecze polityczne, jak można było się spodziewać, były w zasadzie tożsame). W tym kontekście można pokusić się o próbę przynajmniej zarysowania stanowisk najważniejszych ugrupowań opozycyjnych, co przyczyniłoby się do przedstawienia pełniejszego obrazu sytuacji. Niemniej jednak uwaga ta nie rzutuje na ogólną pozytywną ocenę publikacji.

Podsumowując, należy zauważyć, że recenzowana książka w dużym stopniu wzbogaca wiedzę o funkcjonowaniu systemu Schengen, jego reformach oraz dylematach związanych z rozszerzeniem, a także szeroko ujmowanymi procesami migracyjnymi

zachodzących na terenie Europy. Publikacja zasługuje na szczególną uwagę osób, których zainteresowania badawcze lub praktyka zawodowa wiążą się z takimi kierunkami jak: stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe/wewnętrzne, europeistyka czy politologia. Książka ta odpowiada na sformułowany, stosunkowo niedawno przez jedną ze współautorek recenzowanej publikacji (Magdalenę Lesińską), postulat szerszego włączenia tematyki migracyjnej w obszar badań politologicznych¹.

¹ Zob. M. Lesińska, *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, „CMR Working Papers” 2011, nr 47 (105).