

SYSTEM SCHENGEN

a imigracja z perspektywy
Polski i Niemiec

Redakcja naukowa

Monika Trojanowska-Strzęboszewska

Warszawa 2014

Publikacja powstała w wyniku projektu zrealizowanego przez
Instytut Politologii UKSW i Fundację Konrada Adenauera w Polsce



Recenzja: Dr hab. prof. UW Grażyna Firlit-Fesnak, Instytut Polityki Społecznej,
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Projekt okładki:
Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

Redakcja i korekta:
Małgorzata Kąkiel

Skład i łamanie:
OFI – Warszawa

Zdjęcie na okładce:
<https://www.flickr.com/photos/noborder/2588416604/in/photostream/>

© Copyright by Authors

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części
niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej,
fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

Wydawca:
Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR
03-982 Warszawa, ul. Dedala 8/44
tel. 602 247 367, fax 22 870 03 60
e-mail: oficyna@aspra.pl
www.aspra.pl

ISBN 978-83-7545-516-8

Objętość 13.7 ark. wyd.

Spis treści

Monika Trojanowska-Strzęboszewska	
Wstęp	7

I

Strefa Schengen i polityki migracyjne. Analizy kontekstowe

Anna Szachoń-Pszenny	
<i>Wymiar prawny i terytorialny strefy Schengen</i>	17
Monika Trojanowska-Strzęboszewska	
<i>Przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen</i>	47
Karolina Grot, Piotr Kaźmierkiewicz	
<i>Polska polityka wobec cudzoziemców – założenia, cele i instrumenty</i>	71
Magdalena Lesińska	
<i>Niemcy jako kraj imigracji – polityka państwa wobec napływu cudzoziemców i ich integracji</i>	95

II

Polskie i niemieckie stanowiska partyjne i rządowe oraz przekazy prasowe. Analizy materiałów źródłowych

Piotr Burgoński	
<i>System Schengen i imigracja w polskich stanowiskach: partyjnym i rządowym</i>	115
Marcin Zaborski	
<i>Integracja bez granic? Niemcy wobec kwestii migracyjnych</i>	141
Piotr Burgoński	
<i>Przywracanie kontroli granicznych, akcesja Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen oraz kwestia imigracji w ujęciu polskiej prasy codziennej</i>	161

Katarzyna Kačka	
<i>Kwestia imigracji w wybranych niemieckich przekazach</i>	
<i>prasowych w kontekście zmian w systemie Schengen</i>	179
Monika Trojanowska-Strzęboszewska	
<i>Polska i Niemcy – sojusznicy czy adwersarze w dyskusji</i>	
<i>o strefie Schengen? Wnioski</i>	195
Bibliografia	203
Noty o autorach	213

Wstęp

Badacze integracji europejskiej zgodnie przyznają, że utworzenie ponad 20 lat temu Unii Europejskiej zasadniczo zmieniło charakter i formy współpracy państw w Europie. Z jednej strony, wzmocnienie unijnej władzy na szczeblu ponadnarodowym, z drugiej zaś objęcie procesami integracyjnymi nowych dziedzin spowodowało, że państwa członkowskie UE stanęły w obliczu nowych wyzwań związanych z redefinicją ich podstawowych funkcji w sferze gospodarki, polityki i spraw społecznych. Dla tych procesów kluczowe były zwłaszcza: realizacja unii gospodarczo-walutowej, wyposażonej we wspólny pieniądź, rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz utworzenie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, której centralnym punktem uczyniono system Schengen. W sferach tych procesy integracyjne nie przebiegały linearnie, a ich efekty także były i nadal są zróżnicowane. Niemniej to w tych właśnie dziedzinach integracja europejska pokazuje swoje szczególne i bezprecedensowe oblicze.

Strefa Schengen wymieniana jest zazwyczaj wśród najważniejszych osiągnięć Unii Europejskiej. Jej istotę stanowi chęć zapewnienia obywatelom państw członkowskich pełnej swobody podróżowania i zniesienia uciążliwych procedur kontrolnych zaburzających wspólnotowy wizerunek przestrzeni europejskiej, przy równoczesnym zapewnieniu tym samym obywatelom bezpieczeństwa i ochrony. W tym celu państwa członkowskie Schengen zdecydowały się na demontaż funkcji kontrolnych ich wspólnych granic, ujednoczenie zasad i mechanizmów kontroli oraz ochrony granic zewnętrznych strefy, wprowadzenie jednolitych procedur wizowych (wraz z ustanowieniem jednolitych wiz), utworzenie wspólnego systemu informacji, rozwój ściślejszej współpracy między służbami policyjnymi i celnymi, a także przyjęcie wspólnego systemu azylowego oraz harmonizacji wybranych aspektów ich polityki imigracyjnej. Logika tego systemu jest prosta i sprowadza się do przenoszenia podstawowych funkcji kontrolnych z granic między państwami członkowskimi na granice zewnętrzne strefy. Zmianom tym towarzyszy stopniowe rozbudowywanie wspólnych instrumentów prawnych w różnych obszarach polityki o charakterze ponadgranicznym.

Równoległe też postępują procesy przenoszenia kompetencji państw narodowych w tych dziedzinach na poziom instytucji ponadnarodowych.

W ostatnich latach ten szeroki obszar polityki, związany z funkcjonowaniem strefy Schengen, poddawany jest licznym i poważnym zmianom. A dynamika tych procesów – jak się wydaje – stale wzrasta. Dzieje się tak pod wpływem czynników różnego charakteru (gospodarczego, politycznego, społecznego) i o różnym pochodzeniu (endogenicznych lub egzogenicznych). Państwa członkowskie Schengen zacieśniają współpracę w zakresie kontroli wspólnych granic zewnętrznych, jak również innych rodzajów polityki z tym związanych, m.in. pod wpływem aktów terrorystycznych, do których dochodzi wewnątrz UE, jak i poza nią, obaw społecznych związanych z funkcjonowaniem krajowych rynków pracy czy też z chęci zwiększenia korzyści płynących ze współpracy krajowych organów ścigania w przeciwdziałaniu i zwalczaniu różnego rodzaju przestępczości. Jednym z takich czynników jest też migracja. Z jednej strony, chodzi tu o migrację wewnętrzną, rozumianą jako swoboda przemieszczania się w strefie Schengen, której realizacja dała podstawy tworzenia prawodawstwa schengenckiego, stanowiąc równocześnie istotę tego systemu. Z drugiej strony, ważna jest tu także migracja zewnętrzna, w postaci tysięcy legalnych bądź nielegalnych imigrantów przekraczających granice zewnętrzne strefy w poszukiwaniu bezpiecznego i dostatniego życia, która obecnie dynamizuje procesy integracyjne zachodzące w strefie Schengen.

Relacje między rozwojem systemu Schengen a migracją stanowią przedmiot analiz zawartych w tej książce. Podjęto w niej próbę uchwycenia roli, znaczenia oraz sposobów postrzegania migracji w działaniach i decyzjach państw, podejmowanych w związku z funkcjonowaniem strefy Schengen. Kluczowe pytanie dotyczyło roli, jaką w debacie nad przyszłością systemu Schengen i postulowanymi jego reformami odgrywa problematyka migracyjna, czy jest czynnikiem łączącym państwa członkowskie, czy raczej je różnicującym.

Bezpośrednią inspiracją do zainicjowania prac nad tą publikacją były konsekwencje wydarzeń, które rozegrały się wiosną 2011 r. na południowych granicach Unii Europejskiej. Wówczas na skutek fali antyreżimowych rewolt, jakie od grudnia 2010 r. obejmowały kolejne kraje islamskie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (i przybierały jak w Syrii czy Libii krwawy obrót), powodując destabilizację polityczną i społeczno-gospodarczą w całym regionie, tysiące osób próbowało pokonać Morze Śródziemne, by przedostać się do bezpiecznej, dostatniej Europy. Symbolem tych prób stały się obrazy zarówno niewielkich kutrów czy łodzi rybackich, wypełnionych setkami migrantów, szczęśliwie dobijających do wybrzeży niewielkiej wło-

skiej wyspy Lampedusa, jak i ciała wyłowionych z morza lub wyrzuconych przez morskie fale na brzeg tych, dla których ta niebezpieczna podróż była ostatnia. Obrazy te trafiły na pierwsze strony gazet i zajęły czołowe miejsca w europejskich serwisach informacyjnych, wywołując tym samym debatę o funkcjonowaniu strefy Schengen. W wyniku tej presji imigracyjnej z krajów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu wybrane kraje unijne zaczęły postulować przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych UE, co doprowadziło do kryzysu politycznego w strefie Schengen i rozpoczęło debatę nad jej przyszłością.

Stąd też centralnym punktem prowadzonych analiz stała się kwestia zasad i warunków przywracania kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Problematyka ta stanowiła przedmiot szerszej europejskiej debaty nad reformą wewnętrzną Schengen, prowadzoną w okresie od marca 2011 r. do czerwca 2013 r., kiedy to przyjęto rozporządzenie Rady i Parlamentu, weryfikujące dotychczas obowiązujące zasady przywracania kontroli na granicach wewnętrznych Schengen oraz ustanawiające mechanizm oceny funkcjonowania tego systemu.

Równocześnie z debatą o funkcjonowaniu systemu państwa członkowskie strefy rozważały kwestię jej przyszłego kształtu terytorialnego, a mianowicie przyjęcia w poczet państw członkowskich Schengen Bułgarii i Rumunii. Pierwotnie zakładano, że kraje te dołączą do strefy w okresie polskiej prezydencji w Radzie, tj. w drugiej połowie 2011 r. Tak się jednak nie stało, a z każdym kolejnym miesiącem ich perspektywa członkostwa w Schengen zamiast się przybliżać, zdawała się oddalać.

Uznając te dwie kwestie za ważne z punktu widzenia dyskusji nad reformą i przyszłością Schengen, przyjęto je za główne punkty odniesienia prowadzonych w tej książce rozważań. Ich wartość dla badania relacji między systemem Schengen a migracją polega też na tym, że jedna z nich odnosi się do imigracji do UE, druga zaś reprezentuje zagadnienia związane z migracjami wewnątrz UE. Wskazane ograniczenie przedmiotowe analiz opiera się bowiem na założeniu, że zarówno pytania o przyszły kształt organizacyjny, jak i terytorialny strefy Schengen ujawniają dylematy związane z polityką migracyjną państw europejskich.

Stanowiska państw członkowskich Schengen w debacie nad reformą zarządzania tą strefą i akcesją do niej Bułgarii i Rumunii zostały przedstawione na przykładzie dwóch państw – Polski oraz Niemiec. Kraje te wybrano z dwóch powodów. Po pierwsze, od kilku lat utrzymuje się w polskim dyskursie publicznym, ale także – choć w zdecydowanie mniejszym stopniu – w literaturze przedmiotu przekonanie o sojuszniczej relacji tych państw w Unii Europejskiej. O partnerstwie Polski i Niemiec mówi się w kontek-

ście wielu spraw europejskich, wskazując przede wszystkim na jego umocowanie we wspólnych interesach gospodarczych. Rodzi się zatem pytanie, czy system Schengen, ocena jego funkcjonowania i nadzieje z nim związane mogą także stanowić podstawę polsko-niemieckiego partnerstwa. Co w tym obszarze łączy polski i niemiecki punkt widzenia, a co stanowić może wyzwanie, któremu ten sojusz, aby przetrwać, musi stawić czoła?

Drugim powodem, uzasadniającym wybór do przedstawionych w tej publikacji analiz, stanowisk Polski i Niemiec, jest chęć ukazania omawianej problematyki z perspektyw krajów znacząco odmiennych, zarówno co do swoich doświadczeń z migracją, jak i rolą odgrywaną w strefie Schengen. Dodatkowe, ale też ważne zróżnicowanie między Niemcami i Polską, które mogło wpływać na stanowisko formułowane wobec zmian w systemie Schengen, związane jest z pozycją tych państw w UE i doświadczeniami ich członkostwa. Wskazanie na ten aspekt zróżnicowania pomiędzy wybranymi do analiz państwami członkowskimi UE pokazuje, że w procesach stanowienia unijnego prawa i podejmowania decyzji politycznych kluczowym uwarunkowaniem staje się pluralizm poglądów i oczekiwań. Wprowadzenie zmian do Kodeksu Granicznego Schengen, po trwającej ponad dwa lata debacie, dowodzi jednocześnie, że pluralizm ten nie jest paraliżujący, a kompromis udaje się państwom członkowskim wynegocjować.

Stanowiska Polski i Niemiec wobec dwóch zagadnień dotyczących strefy Schengen ukazano na podstawie analiz wybranych aspektów przestrzeni polityki oraz przestrzeni dyskursu medialnego. Przestrzeń polityki reprezentowana była przez oficjalne stanowiska rządowe oraz stanowiska rządzących partii politycznych w obu krajach, zaś dyskurs medialny prześledzony został na podstawie przekazów prasowych obecnych na łamach dwóch ogólnokrajowych dzienników polskich i niemieckich. W obu przypadkach podstawę analiz stanowiły dokumenty rządowe i partyjne, publiczne wypowiedzi przedstawicieli rządu i partii politycznych oraz artykuły prasowe z okresu od marca 2011 r. do czerwca 2013 r. Po pierwsze, istotne było ukazanie sposobów argumentowania określonych stanowisk rządowych w obu krajach, pozycji zajmowanych przez rządzące partie polskie i niemieckie w debacie nad reformą i rozwojem terytorialnym strefy Schengen oraz sposobów obecności tej problematyki w mediach polskich i niemieckich. Po drugie, celem analiz była też próba uchwycenia miejsca i roli w polskich oraz niemieckich stanowiskach rządowych i partyjnych, a także w przekazach prasowych wątków migracyjnych. Chodziło bowiem o ukazanie sposobów problematyzowania imigracji w kontekście Schengen oraz o wyłaniające się z tych różnych typów tekstów (rządowych, partyjnych, prasowych) wizerunki imigracji i imigrantów. W zamyśle tej książki była

bowiem nadzieja, że rekonstrukcja tych wizerunków przybliży czytelnika do odpowiedzi na trudne pytania o stosunek Polski i Niemiec do imigracji i imigrantów.

Książka składa się z dwóch części: analiz kontekstowych i analiz materiałów źródłowych. Część pierwszą, analiz kontekstowych, otwiera artykuł autorstwa Anny Szachon-Pszenny (*Wymiar prawny i terytorialny strefy Schengen*), który wprowadza czytelnika w problematykę funkcjonowania systemu Schengen. Autorka charakteryzuje wymiar prawny tego systemu oraz jego rozwój terytorialny, wskazując na obecność w tym systemie zarówno państw członkowskich UE, jak i krajów formalnie pozostających poza tą wspólnotą. Anna Szachon-Pszenny zwraca też uwagę na problematyczność procesu rozszerzenia tej strefy, odnosząc się do odkładanej w czasie akcesji do niej Bułgarii i Rumunii.

Drugi z artykułów tej części, autorstwa Moniki Trojanowskiej-Strzęboszewskiej (*Przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen*), analizuje zagadnienie przywracania kontroli granicznych w strefie Schengen. Autorka charakteryzuje zarówno możliwości formalno-prawne przywracania kontroli granicznej w oparciu o prawodawstwo schengeńskie, jak i omawia dotychczasowe praktyki przywracania kontroli przez państwa członkowskie Schengen. Autorka relacjonuje też przebieg toczony w latach 2011-2013 na forum unijnym dyskusji na temat zmiany zasad przywracania kontroli granicznych, wskazując strony tej debaty oraz ich argumentację, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii migracyjnych.

Z kolei w artykule autorstwa Karoliny Grot i Piotra Kaźmierkiewicza, *Polska polityka wobec cudzoziemców – założenia, cele i instrumenty*, scharakteryzowana zostaje polska polityka wobec cudzoziemców. Autorzy wskazują na etapy rozwoju, założenia i cele polskiej polityki migracyjnej, jak również jej wybrane instrumenty. Ich zamiarem jest także przybliżenie czytelnikom konsekwencji przyjęcia tej polityki zarówno dla państwa polskiego, jak i dla samych cudzoziemców.

Zbiór analiz kontekstowych zamyka artykuł autorstwa Magdaleny Leśnińskiej *Niemcy jako kraj imigracji – polityka państwa wobec napływu cudzoziemców i ich integracji*. Autorka przedstawia w nim najważniejsze założenia polityki migracyjnej Niemiec, analizuje kontekst jej powstawania i rozwoju oraz charakteryzuje szeroko rozumiane skutki tej polityki dla państwa i społeczeństwa niemieckiego oraz przybyłych tam imigrantów. W artykule tym zwrócono zwłaszcza uwagę na te doświadczenia państwa niemieckiego w prowadzeniu polityki migracyjnej, które mogłyby stać się też lekcją dla krajów, takich jak Polska, które dopiero stoją przed wyzwaniem rosnącego napływu cudzoziemców.

Analizy materiałów źródłowych, opisanych powyżej, stanowią trzon tej książki i umieszczone zostały w części drugiej *Analizy materiałów źródłowych*. Stosunek Polski do zmian w strefie Schengen i kwestii migracyjnych ukazany został w dwóch tekstach Piotra Burgońskiego. W pierwszym artykule: *System Schengen i imigracja w polskich stanowiskach: partyjnym i rządowym* przedstawia on oficjalne stanowiska polskiego rządu wobec zmian w Schengen i podejmuje próbę rekonstrukcji stanowisk partyjnych w tych sprawach, na podstawie wypowiedzi przedstawicieli partii rządzących (z uwagi na pomijanie tych zagadnień w dokumentach partyjnych). Zwraca równocześnie uwagę, jak na kanwie tych zagadnień problematyzowane jest zjawisko imigracji i jaki stosunek do imigrantów się z tych stanowisk wyłania. W drugim tekście: *Przywracanie kontroli granicznych, akcesja Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen oraz kwestia imigracji w ujęciu polskiej prasy codziennej*, Piotr Burgoński analizuje sposoby przedstawiania i problematyzowania reformy Schengen oraz akcesji do tej strefy Bułgarii i Rumunii w przekazach prasowych dwóch polskich dzienników. Pokazuje także, jakie obrazy imigracji i imigrantów dominują w tych przekazach i w jaki stosunek do imigracji się one wpisują.

Analogicznie do stosunku Polski do kwestii migracyjnych przedstawiony został też stosunek Niemiec do tej problematyki. Marcin Zaborski w artykule *Integracja bez granic? Niemcy wobec kwestii migracyjnych* omawia stanowiska niemieckiego rządu wobec zmian w systemie Schengen oraz materiały źródłowe wytwarzane przez niemieckie partie rządzące i odnoszące się do problematyki migracyjnej. Dzięki temu udało mu się zarówno wskazać otoczenie ideowe, w jakim podejmowane są konkretne decyzje dotyczące Schengen, jak i główne wektory tych decyzji w odniesieniu do kwestii migracyjnych. Z tekstu czytelnik dowie się, jak koalicyjne partie rządzące problematyzują zjawisko imigracji i obecności imigrantów w Niemczech oraz w jaki sposób ich deklaracje ideowe, a także programowe przekładają się na praktyczny wymiar sprawowania władzy w zakresie problematyki migracyjnej i strefy Schengen.

Z kolei Katarzyna Kącka w swoim artykule *Kwestia imigracji w wybranych niemieckich przekazach prasowych w kontekście zmian w systemie Schengen* prezentuje niemieckie stanowisko przez pryzmat dyskursu prasowego. Jej rozważania poświęcone są analizie treści wybranych niemieckich tytułów prasowych, przeprowadzonej pod kątem roli i miejsca w niej tematyki migracyjnej w okresie toczącej się na forum Unii Europejskiej debaty na temat reformy strefy Schengen oraz wstąpienia do niej Bułgarii i Rumunii. Głównym celem tej analizy jest ustalenie, czy wspomniane zagadnienia stały się pretekstem do podjęcia tematyki migracyjnej na łamach

niemieckiej prasy i jaki wyłania się z tych przekazów medialnych obraz migracji oraz imigrantów.

Zakończenie książki stanowi krótkie podsumowanie autorstwa Moniki Trojanowskiej-Strzęboszewskiej, *Polska i Niemcy – sojusznicy czy adwersarze w dyskusji o strefie Schengen? Wnioski*. Autorka, a zarazem redaktorka publikacji przedstawia w nim główne wnioski płynące z przeprowadzonych analiz, zwracając uwagę zarówno na elementy łączące stanowiska Polski i Niemiec w dyskusji o reformie i rozszerzeniu strefy Schengen, jak i kwestie, co do których kraje te zachowują odmienne punkty widzenia. W podsumowaniu zwrócono też uwagę na kwestię migracji, będącą uwarunkowaniem formułowanych przez oba kraje postulatów i stanowisk wobec funkcjonowania systemu Schengen. Jak pokazały bowiem analizy szczegółowe, Polskę i Niemcy różni nie tylko doświadczenia z imigracją, kształt, jak również instrumentarium prowadzonej przez nie polityki migracyjnej, ale także sposoby postrzegania tej problematyki przez rządy i główne partie polityczne w tych krajach oraz sposoby jej problematyzowania w dyskursie prasowym.

Książka ta nie powstałaby bez wsparcia Fundacji Konrada Adenauera w Polsce, z której środków w Instytucie Politologii UKSW w okresie od grudnia 2012 r. do grudnia 2013 r. realizowany był projekt ekspercki *Polska i Niemcy wobec kwestii migracyjnych w kontekście kryzysu i rewizji systemu Schengen*, kierowany przez dr Monikę Trojanowską-Strzęboszewską. Publikacja stanowi rozwinięcie i uzupełnienie zebranych w tym projekcie analiz.

Monika Trojanowska-Strzęboszewska