



SCHENGEN – UROKLIWE, OTOCZONE SKĄPANymi W SŁOŃCU winnicami, miasteczko położone nad Mozelą w Luksemburgu, stało się, pewnie ku zdziwieniu swoich mieszkańców, symbolem jednego z najważniejszych osiągnięć integracji europejskiej. Układ podpisany w 1985 roku przez ministrów pięciu państw Europy Zachodniej na statku MS *Princesse Marie-Astrid*, płynącym po Mozeli, dał początek procesowi znoszenia przeszkód w podróżowaniu po terytorium państw-stron tego układu i umożliwił swobodne przekraczanie granic bez kłopotliwych i czasochłonnych odpraw.

Strefa Schengen, utworzona w 1995 roku przez siedem krajów, które wdrożyły przepisy wykonawcze do układu z 1985 roku, szybko się rozszerzała. Objęła swym zasięgiem kraje nordyckie, a następnie państwa Europy Środkowej. Obecnie tworzy ją 26 państw o zróżnicowanej charakterystyce społecznej, ekonomicznej i kulturowej. Łączy je przekonanie o korzyściach wynikających z funkcjonowania tej strefy, dzieli stosunek do imigrantów, do walki z przestępczością międzynarodową oraz podziału obowiązków i korzyści.

W ciągu kilkunastoletniego funkcjonowania tego systemu państwa członkowskie kierowały się zasadami solidarności i współodpowiedzialności za prawidłowe stosowanie przepisów schengeńskich. Przyjmowały bez zastrzeżeń wymóg regularnej kontroli i oceny wykonywania tych przepisów przez wielonarodowe zespoły ekspertów, wspólnie doskonalili mechanizmy i instrumenty zapewniające bezpieczne korzystanie ze swobody podróżowania, modyfikowały normy prawne obowiązujące w tej strefie.

Obecnie nawarstwiające się problemy społeczno-ekonomiczne, polityczne i ideologiczne w wielu krajach Unii Europejskiej sprzyjają szerzeniu się krytycznych poglądów na integrację europejską. W debacie nad przyszłością Unii znalazło się także miejsce dla Schengen. Podniosły się głosy, że mechanizmy i metody funkcjonowania tego systemu są w czasach kryzysu niewystarczające i nieskuteczne. Niektóre państwa domagają się zwiększenia możliwości oceny i nadzoru nad prawidłowym stosowaniem przepisów prawnych oraz poluzowania ograniczeń dotyczących wprowadzenia środków zabezpieczających, przede wszystkim przywrócenia kontroli granic wewnętrznych.

Redakcja „Nowej Europy” postanowiła poświęcić niniejszy numer problematyce Schengen nie tylko z powyższych względów, ale także z uwagi na szerokie reperkusje sporu wokół tego zagadnienia, które dotyka istoty integracji europejskiej. Po pierwsze, uznała za konieczne włączenie się do ogólnoeuropejskiej debaty nad dalszym biegiem procesów integracyjnych, zdając sobie sprawę z tego, że znaczenie Schengen jest na tym polu niebagatelne. Po drugie, zaproponowała polskiemu Czytelnikowi panoramę poglądów, opinii i analiz dotyczących problematyki mu nieobcej, ale istniejącej w świadomości społecznej w dość powierzchownej postaci. Po trzecie, traktując ten system jako element „nowej” Europy, otwartej dla obywateli i dającej korzyści państwom członkowskim, nie należy zapominać o suwerennych prawach narodów zamieszkujących Unię Europejską, o genezie tego projektu oraz tendencjach do „renacjonalizacji” polityki europejskiej w wielu krajach UE.

Bieżący numer otwiera artykuł Cecilii Malmström, komisarz ds. wewnętrznych UE, napisany specjalnie dla „Nowej Europy”. Głos przedstawicielki Komisji Europejskiej jest szczególnie doniosły, bowiem to właśnie Komisja od początku kryzysu wywołanego incydentem na granicy włosko-francuskiej w kwietniu 2011 roku starała się w zdroworozsądkowy sposób hamować niebezpieczne zapędy niektórych państw członkowskich, proponując kompromisowe rozwiązania

zaistniałych problemów. Zaproponowany przez panią komisarz pakiet reform odpowiada potrzebie zmian w systemie zarządzania tym obszarem. Odnosi się do niektórych postulatów krajów członkowskich, ale jednocześnie wyraźnie zmierza ku wzmocnieniu roli instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej.

Artykuł Cecilii Malmström sygnalizuje liczne problemy o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, składające się na niedoskonałości funkcjonowania strefy Schengen. Zwraca uwagę na znaczenie wydarzeń na granicy włosko-francuskiej jako katalizatora aktualnej debaty. Szczegółową analizę tych wydarzeń znajdziemy w artykule ekspertów Centrum Badań nad Polityką Europejską (CEPS) w Brukseli. Dziejąc się wątpliwościami co do zasadności decyzji podjętych przez rządy Włoch i Francji, podkreślają z całą mocą, że ich działania naruszyły zasadę solidarności, stanowiącą nie tylko fundament Schengen, ale także unijną normę prawną wprowadzoną na mocy traktatu z Lizbony. Eksperti z dużą ostrożnością odnoszą się do propozycji reformy zarządzania tym obszarem, zauważając, że istniejące rozwiązania prawne i instytucjonalne zasadniczo odpowiadają celom integracji europejskiej i chronią interesy państw członkowskich.

O ile analiza grupy ekspertów CEPS traktuje spór włosko-francuski jako niepokojący incydent, sygnał istnienia problemów z funkcjonowaniem Schengen, ale nie podważający zasady swobodnego przepływu osób oraz idei „Europy bez granic”, o tyle Piotr Rakowski – autor innego artykułu w tym numerze, pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP i wykładowca Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika – jest znacznie ostrożniejszy, gdy chodzi o utrzymanie istniejącego modelu współpracy. Dokonując szczegółowej wivisekcji kryzysu wokół Schengen, ekspert ujawnia skomplikowane mechanizmy negocjacji międzyrządowych oraz udziału instytucji unijnych w debacie wokół przyszłości tej strefy. Omawia również wkład polskiej prezydencji w tę dyskusję i ocenia propozycje składane przez inne kraje członkowskie. Przestrzegając przed fragmentacją Schengen,

Piotr Rakowski nie wyklucza opcji „dwóch prędkości”, choć uważa, że takie rozwiązanie nie byłoby korzystne ani dla państw członkowskich, ani dla ich mieszkańców.

Większość autorów artykułów do niniejszego numeru podkreśla, iż zarzewiem kryzysu była rosnąca presja na granicach zewnętrznych obszaru Schengen, szczególnie w rejonie śródziemnomorskim, wywołana przez burzliwe wydarzenia Arabskiej Wiosny, a także przez wzbierającą falę uchodźców z Azji. Analitycy CEPS wskazywali na masowy napływ imigrantów z Tunezji jako główną przyczynę sporu włosko-francuskiego i rozpoczęcia dyskusji nad reformą strefy. Hugo Brady, ekspert Centrum Reformy Europejskiej (CER) w Londynie, kieruje naszą uwagę na Bałkany. Podkreśla, iż kryzys społeczno-ekonomiczny w Grecji doprowadził do znacznego osłabienia skuteczności instytucji państwowych, a przez to do niemożności stawienia czoła nasilającej się nielegalnej imigracji z terytorium Turcji. Brady akcentuje wagę stosunków między UE a Turcją w perspektywie „uszczelnienia” granicy zewnętrznej Schengen oraz podkreśla znaczenie opracowania mechanizmu osłabiającego presję migracyjną. Innym problemem umiejscowionym na Bałkanach jest niewłączenie Bułgarii i Rumunii do tego obszaru. Wskazując na polityczne podłoże sprzeciwu niektórych państw UE wobec przystąpienia tych dwóch krajów bałkańskich do strefy bezszportowej, Brady zwraca uwagę – podobnie jak w przypadku Grecji – na konieczność zagwarantowania przez nie skutecznej i odpowiedzialnej polityki ochrony i kontroli granic.

Jednym z podstawowych postulatów wysuwanych przez kraje członkowskie oraz akceptowanych przez instytucje unijne jest usprawnienie systemu zarządzania strefą Schengen. W tym zakresie na plan pierwszy wysuwa się kwestia mechanizmu oceny wypełniania wymogów przez państwa tworzące tę strefę oraz te, które chcą włączyć do niej swe terytoria. Yves Pascouau, analityk Centrum Polityki Europejskiej (EPC) w Brukseli, wyjaśnia problemy wiążące się z ewaluacją Schengen. Zwraca szczególną uwagę na wątpliwości natury prawnej związane

z wypracowaniem nowego modelu nadzoru nad stosowaniem przepisów schengenських, antycypując spór, który z całą ostrością ujawnił się po opublikowaniu jego artykułu. Píše o tym Artur Gruszczak, ekspert Centrum Europejskiego Natolin, akcentując wagę swoistej rywalizacji między instytucjami UE, szczególnie między Radą a Parlamentem Europejskim, w kontekście tradycyjnego napięcia między procesami transnarodowymi a działaniami państw członkowskich na rzecz ochrony swych partykularnych interesów. Charakteryzując hybrydową naturę Schengen, podkreśla pierwszorzędne znaczenie kompromisu osiągniętego na poziomie międzyrządowym przy udziale instytucji UE. Względna równowaga, na jakiej opierało się funkcjonowanie tej strefy, została zakłócona przez kraje członkowskie, kontestujące dotychczasowe zasady i mechanizmy nadzoru, w szczególności zakres i skuteczność środków zabezpieczających ich interesy narodowe.

Debata wokół Schengen potrwa przez najbliższe miesiące, a może nawet lata. Redakcja „Nowej Europy” ma nadzieję, że dzięki temu numerowi problematyka Schengen będzie bardziej zrozumiała i traktowana jako część skomplikowanego procesu integracji europejskiej, który obejmuje swym zasięgiem sprawy bliskie mieszkańcom UE, ceniącym sobie łatwość przekraczania granic i swobodę podróżowania. ■