



[Schengen – czas rozłamu?]

Swobodny przepływ osób, towarów i usług jest dla zjednoczonej Europy sprawą zasadniczą. Nie wolno lekceważyć pozytywnego wpływu tych swobód na życie obywateli i rozwój gospodarczy w ostatnim dziesięcioleciu.

CECILIA MALMSTRÖM

Znaczenie zachowania systemu Schengen

ZYJEMY JEDNAK W TRUDNYCH CZASACH: KRYZYS finansowy wywiera olbrzymią presję na rządy poszczególnych krajów. Niepokoi nas fakt, że kryzys ten doprowadził do powstania nacjonalistycznych ruchów politycznych, których przywódcy podjęli m.in. próbę wykorzystania problemów, przed jakimi stoi Europa, aby zaatakować otwartość, czyli to właśnie, co stanowi podstawę idei europejskiej i jest zasadniczym warunkiem dalszego rozwoju naszego kontynentu w epoce coraz bardziej zglobalizowanej gospodarki.

Fakt, że obywatele Europy są poirytowani i sfrustrowani przeciągającym się kryzysem gospodarczym, jest rzeczą zrozumiałą, ale zbyt prosta, odruchowa reakcja nań nie jest rozwiązaniem. Musimy bronić się przed pokusą podjęcia działań, które mogłyby podkopać zdobyte z tak wielkim trudem osiągnięcia. Schengen jest jedną z najbardziej konkretnych, popularnych i udanych zdobyczy Unii Europejskiej. Będziemy nadal pracować nad umocnieniem instytucjonalnych, politycznych i prawnych podwalin tego systemu.

STREFA SCHENGEN

Zacznę od przedstawienia skali projektu Schengen i jego znaczenia dla Unii Europejskiej. Strefa Schengen obejmuje 26 państw. Długość jej granicy morskiej wynosi prawie 43 tysiące kilometrów, granicy lądowej – 8 tysięcy kilometrów, a obszar ten zamieszkuje około 400 milionów ludzi. Corocznie obywatele UE odbywają ponad 1,25 miliarda podróży – w celach turystycznych czy też żeby odwiedzić znajomych i krewnych – i swobodnie przekraczają granice wewnętrzne. Wprowadzenie wiz Schengen ułatwiło życie milionom obywateli państw trzecich, umożliwiając im swobodne podróżowanie po tej strefie przez okres do 90 dni. Co ważne, swobodny przepływ obywateli UE przyniósł wymierne korzyści gospodarcze. W latach 2004–2007 wzrost mobilności pracowników, będący pochodną rozszerzenia UE o nowych członków, przyczynił się do powiększenia unijnego PKB o około 40 miliardów euro. Powyższe dane świadczą o tym, jak popularnym i udanym projektem jest Schengen, a także jak duże jest jego znaczenie w naszym codziennym życiu oraz dla gospodarek europejskich.

Zniesieniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych towarzyszą takie inicjatywy, jak wspólne przepisy dotyczące kontroli na granicy zewnętrznej, System Informacyjny Schengen (SIS), wspólna polityka wizowa, współpraca policyjna i sądowa oraz wspólne przepisy dotyczące odsyłania nielegalnych imigrantów. W ciągu ostatnich dziesięciu lat powstała kompleksowa struktura, gwarantująca integralność i trwałość systemu Schengen. Jednak rezygnacja z kontroli na granicach wewnętrznych strefy wymaga ciągłego wysiłku i zaangażowania

**W latach
2004–2007**
*wzrost mobilności
pracowników, będący
pochodną rozszerzenia
UE o nowych członków,
przyczynił się
do powiększenia
unijnego PKB o około
40 miliardów euro.*

ze strony wszystkich jej członków. W szczególności – co jest nieuniknioną konsekwencją zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych – państwa członkowskie są zobowiązane zagwarantować skuteczną kontrolę swojego fragmentu granicy zewnętrznej strefy Schengen, a także przeznaczyć na to odpowiednie środki.

WYZWANIA NA DZIŚ

W minionym roku kraje należące do tego systemu stanęły w obliczu wyzwań wynikających zarówno z czynników wewnętrznych, jak i z zewnętrznych.

Pojawiły się problemy z kontrolą południowo-wschodniego odcinka unijnej granicy, a zwłaszcza granic lądowych i morskich między Grecją i Turcją. Chociaż, by zmierzyć się z tym wyzwaniem, zainicjowano konkretne działania (powołano zespoły strażników granicznych z innych państw członkowskich, wprowadzono wspólne operacje Frontexu oraz zapewniono unijną pomoc finansową), jest oczywiste, że zarządzanie strefą Schengen należy udoskonalić. Chodzi o to, by umożliwić rozwiązywanie problemów we wczesnym stadium, a także nie dopuścić do podejmowania jednostronnych działań przez kraje członkowskie, co podkopałoby integralność systemu Schengen.

Wiosną 2011 roku, po tym, jak do Włoch napłynęło – głównie z Tunezji – kilka tysięcy imigrantów zarówno włoskie, jak i francuskie władze podjęły decyzje, które obnażyły słabe strony systemu Schengen oraz pokazały jego niezdolność do skutecznego przeciwdziałania konsekwencjom wzmożonej migracji. Chociaż ostatecznie Komisja stwierdziła, że nie doszło do naruszenia prawa, sytuacja ta w sposób oczywisty poważnie nadszarpnęła zaufanie państw do siebie, które jest podstawowym warunkiem funkcjonowania systemu. Wkrótce potem rząd w Kopenhadze podjął kroki, mające na celu wzmocnienie – jak to określono – „kontroli celnej” na granicy lądowej pomiędzy Danią a Niemcami i Szwecją. I chociaż na szczęście ostatecznie zrezygnowano

z tych zamiarów, bez wątpienia naraziło to na szwank wzajemne zaufanie oraz polityczną wiarygodność systemu Schengen.

A zatem istnieje potrzeba, po pierwsze, stworzenia na poziomie unijnym mechanizmu umożliwiającego skuteczne reagowanie na uchybienia kontroli granicznej i, po drugie, dokonania przeglądu mechanizmu ewaluacyjnego w celu zapewnienia możliwości szybkiego diagnozowania i rozwiązywania problemów, zanim staną się one na tyle poważne, by zagrozić funkcjonowaniu całego systemu Schengen. I to właśnie wdrożeniu tych rozwiązań mają służyć propozycje Komisji z września 2011 roku. Jeśli chcemy na dłuższą metę utrzymać strefę Schengen, niezbędne jest podejście wspólne i skoordynowane. Należy lepiej przeciwstawiać się naciskom wpływającym na jej funkcjonowanie bez względu na to, czy są one wynikiem wewnętrznych słabości czy presji z zewnątrz.

TRZY ELEMENTY PROPONOWANEGO PAKIETU SCHENGEN

1. Regularne debaty na wysokim szczeblu w sprawie systemu Schengen

Komisja dostrzega znaczenie dialogu politycznego o stanie systemu Schengen i chce go zagwarantować. Właśnie dlatego zaproponowaliśmy cykliczne, odbywające się dwa razy w roku debaty zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w Radzie, które zapewnią bieżącą polityczną współpracę oraz nadzór. Regularne spotkania tego typu pozwolą na skuteczniejszą kontrolę polityczną nad rozwojem wypadków i umożliwią podjęcie we właściwym czasie decyzji rozstrzygających o kierunku tej polityki w przyszłości. Mamy już dowody na skuteczność tego rodzaju posunięć. W maju 2012 roku Komisja przedstawiła pierwszy półroczny raport, na którego podstawie w Radzie odbyła się pożyteczna i konstruktywna dyskusja. Uczestniczące w niej państwa członkowskie miały okazję wyrazić swoje poglądy na temat różnych kwestii związanych z Schengen.

2. Wzmocniony mechanizm ewaluacyjny i kontroli

W celu zapewnienia spójnego zarządzania tą strefą musimy stworzyć unijny system, pozwalający nam skutecznie oceniać i nadzorować wdrażanie przepisów Schengen oraz szybko naprawiać pojawiające się mankamenty i niedoskonałości.

Zadaniem istniejącego już mechanizmu ewaluacyjnego Schengen jest nadzór nad implementacją *acquis* Schengen. Obecnie mechanizm ten funkcjonuje na zasadzie międzyrządowego systemu wzajemnej kontroli.

Ludzkie i gospodarcze konsekwencje decyzji o przywróceniu kontroli na granicy wewnętrznej – nawet, jeśli miałyby to dotyczyć ograniczonego obszaru geograficznego i obowiązywać przez określony czas – będą odczuwalne daleko poza terytorium danego państwa członkowskiego.

Nie jest on jednak skuteczny, szczególnie kiedy przychodzi do usuwania wcześniej zidentyfikowanych niedociągnięć. Zmiany w tym zakresie, zaproponowane przez Komisję w listopadzie 2010 roku, mają na celu rozwiązanie tego problemu poprzez stworzenie mechanizmu działającego pod przewodnictwem UE z udziałem ekspertów państw członkowskich oraz Frontexu.

Rozwiązania proponowane przez Komisję zapewniłyby większą skuteczność misji rozpoznawczych (zapowiedzianych lub niezapowiedzianych wizyt w terenie), przeprowadzanych w państwach członkowskich, a także usprawniłyby działania następcze zmierzające do rozwiązania problemów zidentyfikowanych w procesie kontroli:

dane państwo członkowskie musiałyby przedstawić plan działania, zawierający opis, jak zamierza usunąć niedociągnięcia wykryte w trakcie kontroli. Wdrażanie planów działania byłoby regularnie monitorowane przez Komisję. Ewentualne ponowne wizyty pozwoliłyby skontrolować,

czy zmiany rzeczywiście wprowadzono. Byłaby to również okazja, by przekonać się, w jaki sposób wykorzystywane są środki unijne. Taki system ewaluacji miałby istotne znaczenie profilaktyczne: działałby jako czynnik odstrasżający państwa członkowskie od zaniedbywania swoich obowiązków w zakresie skutecznej kontroli granic zewnętrznych.

3. Zabezpieczenia unijne dotyczące przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych

W wyjątkowych przypadkach powyższe środki, nawet jeśli nie brakuje wsparcia praktycznego i/lub finansowego, mogą okazać się niewystarczające i w danym państwie członkowskim nadal będą występować chroniczne i poważne uchybienia w zakresie kontroli granic. W takiej sytuacji dopuszczalne byłoby tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jako krok podejmowany w ostateczności, w naprawdę krytycznych okolicznościach, jednak tylko w ściśle ograniczonym zakresie i czasie oraz wyłącznie wtedy, gdy istnieje pewność, że przywrócenie kontroli jest koniecznym, proporcjonalnym i najskuteczniejszym sposobem rozwiązania problemu. Środek ten byłby więc stosowany w celu osiągnięcia konkretnego skutku przy jednoczesnym zminimalizowaniu – na tyle, na ile jest to możliwe – wpływu takich decyzji na swobodny przepływ osób. Zarazem nie należałoby postrzegać podjętych kroków jako sankcji wymierzonej w dane państwo członkowskie czy też próby wykluczenia go ze strefy Schengen, ale raczej jako tymczasowe rozwiązanie, umożliwiające mu skupienie całego wysiłku na usunięciu przyczyn zaistniałej sytuacji.

Należy podkreślić, że propozycja Komisji *nie zakłada* rozszerzenia kryteriów przywrócenia kontroli na granicy wewnętrznej, pozostają one bez zmian. Oznacza to, że będzie to nadal możliwe tylko wtedy, gdy pojawi się poważne zagrożenie dla polityki społecznej bądź dla bezpieczeństwa. Mechanizm zabezpieczający umożliwi natomiast – w sytuacji awaryjnej, zagrażającej funkcjonowaniu strefy Schengen – podjęcie wspólnych

kroków na poziomie unijnym, nie będzie więc trzeba zdawać się na przypadkowe, jednostronne działania państw członkowskich.

Potrzebujemy mechanizmu, który zagwarantuje realne sankcje wobec państw członkowskich w razie, gdyby nie naprawiły one wskazanych uchybień. Ludzkie i gospodarcze konsekwencje decyzji o przywróceniu kontroli na granicy wewnętrznej – nawet, jeśli miałyby to dotyczyć ograniczonego obszaru geograficznego i obowiązywać przez określony czas – będą odczuwalne daleko poza terytorium danego państwa członkowskiego. Posunięcia, rzutujące na Unię jako całość, wymagają skoordynowanych działań na poziomie europejskim, a więc spójnej postawy wszystkich państw członkowskich, w pełni uwzględniającej aspekty ludzkie i gospodarcze.

ZAKOŃCZENIE

Wzmocnienie systemu Schengen poprzez zapewnienie bezpiecznych granic zewnętrznych będzie gwarancją integralności wewnętrznej strefy swobodnego przepływu osób, która jest dla nas wszystkich tak ważna. Jeśli chcemy osiągnąć pożądane wyniki, będziemy musieli wykazać się pewną elastycznością – i to zarówno my, członkowie Komisji, jak też legislatorzy zasiadający w Parlamencie Europejskim i w Radzie. Ze swojej strony mogę zapewnić, że jesteśmy gotowi podejść do sprawy pragmatycznie, o ile rezultat końcowy będzie oznaczał istotną poprawę i w żaden sposób nie będzie naruszał swobody przepływu osób.

System Schengen jest niezwykle cennym atutem Unii. Rada Europejska wezwała nas wszystkich do jego wzmocnienia. Jestem przekonana, że przejmując inicjatywę i proponując zmiany na lepsze, sprawimy, że system Schengen będzie w stanie skuteczniej oprzeć się naciskom, na jakie niewątpliwie będzie narażony w przyszłości. ■

Tłumaczenie: M. Nawrot