



## Strefa Schengen – nowe środki w odpowiedzi na instrumentalizację migracji

Jolanta Szymańska

Reforma strefy Schengen, zaproponowana przez Komisję Europejską w grudniu ub.r., ma stanowić odpowiedź UE nie tylko na wyzwania związane z pandemią COVID-19, ale też z niedawno zidentyfikowanymi próbami destabilizacji Unii poprzez wykorzystanie migrantów. Przewidywane regulacje mają umożliwić państwom członkowskim bezpośrednio dotkniętym tym procederem, m.in. Polsce, bardziej elastyczne reagowanie na pojawiające się kryzysy. Część propozycji Komisji może jednak odnowić spory o całokształt polityki migracyjnej UE.

**Kontekst nowych regulacji.** W czerwcu ub.r. Komisja Europejska (KE) zaprezentowała [strategię odbudowy strefy Schengen](#) po kryzysach, w której zapowiedziała m.in. projekt nowelizacji rozporządzenia dotyczącego zasad przemieszczania się osób w strefie Schengen (tzw. Kodeksu granicznego Schengen, KGS). Główną przesłanką reformy były wyzwania związane z wprowadzaniem przez państwa członkowskie restrykcji na wewnętrznych granicach strefy w związku z pandemią COVID-19.

W drugiej połowie 2021 r. problemy Schengen zostały pogłębione zagrożeniami na wschodnim odcinku granicy zewnętrznej strefy, między Białorusią a trzema państwami członkowskimi – Litwą, Łotwą i Polską. Zapoczątkowane w maju ub.r. i nasilające się w kolejnych miesiącach próby forsowania przez migrantów granicy między UE a Schengen, inicjowane i wspierane przez reżim Alaksandra Łukaszenki (przy przyzwoleniu Rosji), wywołały reakcję instytucji UE. W październiku ub.r. w otwartym liście do KE oraz słoweńskiej prezydencji ministrowie spraw wewnętrznych 12 państw UE (Austrii, Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Grecji, Węgier, Litwy, Łotwy, Polski oraz Słowacji) zaapelowali o dostosowanie ram prawnych Schengen do wyzwań związanych z instrumentalizacją migracji oraz zagrożeniami hybrydowymi. Ministrowie domagali się m.in. rozwoju wspólnych standardów ochrony granic oraz finansowania z budżetu UE budowy fizycznych zapór na granicach zewnętrznych. Podczas październikowego szczytu Rady

Europejskiej unijni przywódcy potępił próby politycznej instrumentalizacji sytuacji migrantów przez państwa trzecie, zwracając się do KE o przedstawienie zmian w unijnym prawie oraz konkretnych środków, w tym finansowych, w celu zapewnienia natychmiastowej i odpowiedniej reakcji. Miały one uzupełnić unijne działania dyplomatyczne w odpowiedzi na atak hybrydowy ze strony Białorusi.

Na początku grudnia 2021 r. KE opublikowała propozycję tymczasowych środków nadzwyczajnych (art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE) dla dotkniętych kryzysem migracyjnym Łotwy, Litwy i Polski. Wnioskowano m.in. o możliwość zawężenia prawa do składania wniosków azylowych poprzez ograniczenie miejsc ich przyjmowania, wydłużenie terminu rejestracji wniosków, możliwość zastosowania przyspieszonej procedury granicznej w odniesieniu do wszystkich wniosków, ograniczenie świadczeń materialnych na rzecz migrantów, a także o możliwość sięgania po wsparcie ze strony agencji UE na zasadzie priorytetu. Środki te miały umożliwić bardziej elastyczne reagowanie na pojawiające się wyzwania migracyjne. Zakładano stosowanie ich przez sześć miesięcy od przyjęcia projektu przez Radę UE.

**Założenia reformy Schengen.** Opublikowany przez KE 14 grudnia br. pakiet reform Schengen obejmuje propozycję rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania instrumentalizacji w obszarach migracji i azylu oraz wniosek dotyczący nowelizacji kodeksu granicznego Schengen.

Pierwszy dokument w dużym stopniu odwzorowuje katalog tymczasowych środków nadzwyczajnych zaproponowanych Łotwie, Litwie i Polsce na początku grudnia ub.r. Ma umożliwić stosowanie analogicznych rozwiązań wszystkim państwom członkowskim potencjalnie dotkniętym procederem instrumentalizacji migracji. Wniosek dotyczy odstępstw od rozporządzenia określającego procedurę azylową, dyrektyw dotyczących warunków przyjmowania oraz dyrektyw w sprawie powrotów, które mogą zostać zastosowane, gdy wystąpi zjawisko instrumentalizacji migracji. Mają one umożliwić państwu członkowskiemu, które zostało skonfrontowane z takim wyzwaniem, wydłużenie okresu rejestracji wniosków azylowych do czterech tygodni, możliwość rozpatrywania na granicy wszystkich wniosków o udzielenie azylu, wydłużenie czasu procedur azylowych i powrotowych, a także ograniczenie materialnych warunków przyjmowania migrantów. Pomimo wymienionych derogacji państwo dotknięte instrumentalizacją migracji nadal ma pozostać zobowiązane do zagwarantowania migrantom skutecznego dostępu do procedury azylowej, zaspokojenia ich podstawowych potrzeb, a także dostępu do granicy organizacjom humanitarnym udzielającym pomocy migrantom. Analogicznie do tymczasowych środków zaproponowanych Łotwie, Litwie i Polsce, projekt rozporządzenia w sprawie instrumentalizacji przewiduje też pierwszeństwo państw dotkniętych tym procederem w uzyskaniu wsparcia operacyjnego unijnych agencji (zwłaszcza Fronteksu, Europejskiej Agencji Azylowej i Europolu). Aby móc skorzystać z wymienionych instrumentów, państwo członkowskie będzie zobowiązane zwrócić się w tej sprawie do Komisji.

Drugi dokument – przegląd kodeksu granicznego Schengen – wprowadza definicję instrumentalizacji migrantów. Zgodnie z nią sytuacja taka ma miejsce, gdy państwo trzecie inicjuje nielegalne napływy migracyjne do Unii, aktywnie zachęcając lub ułatwiając obywatelom państw trzecich przemieszczanie się do państw członkowskich, a działanie to ma na celu zdestabilizowanie Unii lub państwa członkowskiego. Mając na względzie doświadczenia kryzysu migracyjnego 2015 i 2016 r. oraz pandemii COVID-19, reforma KGS promuje stosowanie wewnątrz strefy Schengen alternatywnych środków ochronnych (np. kontroli policyjnych), rezygnując z przywracania kontroli między państwami członkowskimi. Jednocześnie jednak po raz kolejny rozszerza zakres przypadków możliwego ich zastosowania. Rewizja KGS przewiduje nowy mechanizm ochronny, zgodnie z którym Rada może podjąć decyzję o wprowadzeniu w niektórych lub wszystkich państwach członkowskich kontroli na granicach wewnętrznych, jeśli wystąpi zagrożenie dla ogólnego funkcjonowania strefy Schengen. Dotychczas było to możliwe

tylko w przypadku stwierdzenia poważnych niedociągnięć w ochronie granic zewnętrznych jednego państwa członkowskiego (aktualny art. 29 KGS). Procedurę tę zastosowano tylko raz – w 2016 r. w odniesieniu do Grecji.

**Wnioski i rekomendacje.** Choć proponowane przez KE wnioski legislacyjne mają w założeniu przygotować UE na potencjalne zagrożenia, w praktyce mogą przyczynić się do odnowienia sporów między państwami członkowskimi i instytucjami UE co do preferowanego kierunku rozwoju polityki migracyjnej, a także pogłębić kryzys zaufania w UE. Namiastkę tych problemów ujawniły prace nad doraźnymi środkami w kwestiach azylowych, które Komisja zaoferowała Łotwie, Litwie i Polsce. Z jednej strony państwa dotknięte kryzysem oczekują dalej idących odstępstw od unijnego prawa, umożliwiających zawieszenie przyjmowania wniosków azylowych w sytuacji instrumentalizacji migracji przez Białoruś. Z drugiej strony Parlament Europejski (PE), wspierany przez organizacje działające na rzecz praw człowieka, krytykuje propozycję rozluźnienia prawa azylowego, uznając, że łamie ona prawa migrantów. Stanowisko PE raczej nie zatrzyma projektu dotyczącego środków na rzecz Łotwy, Litwy i Polski (procedura z art. 78 ust. 3 TFUE przewiduje jedynie konsultacyjną rolę tej instytucji), może jednak zablokować rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania instrumentalizacji w obszarach migracji i azylu (w przypadku którego PE jest współlegislatorem z Radą UE).

Kontrowersje wzbudzi również nowy mechanizm ochronny strefy Schengen zaproponowany w przeglądzie kodeksu granicznego. Rozszerzenie zakresu przypadków, w których możliwe jest przyjęcie ogólnoeuropejskiej decyzji o przywróceniu kontroli na wewnętrznych granicach Schengen, może wprawdzie ograniczyć [jednostronne wprowadzanie kontroli przez poszczególne państwa](#), zwiększy jednak presję na przyjmowanie takich rozstrzygnięć na forum Rady UE. Biorąc pod uwagę procedurę kwalifikowanej większości w głosowaniach w Radzie, zwiększy to napięcia między dużymi i małymi państwami, tym bardziej że to mniejsze państwa strefy Schengen są często bezpośrednio narażone na kryzysy migracyjne, w tym stymulowane przez państwa trzecie. Rozszerzenie możliwości przywracania kontroli wewnątrz strefy Schengen bez wypracowania efektywnych mechanizmów solidarnościowych z państwami frontowymi, w tym z Polską, może w sytuacjach kryzysowych podważyć fundamenty polityki migracyjnej UE. Aby uniknąć tego scenariusza, należy powiązać dyskusję nad reformą kodeksu Schengen z debatą nad kształtem systemu azylowego UE. Wymaga to odmrożenia prac nad [pakietem migracyjno-azylowym](#).