



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 70 (315) • 4 października 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

Zasada solidarności w polityce UE w zakresie kontroli granic, azylu i imigracji

Małgorzata Krystyniak

Obciążenia związane z kontrolą zewnętrznego granicy UE nie są rozłożone równomiernie. Znaczną ich część ponoszą nowe państwa członkowskie, w tym Polska. W interesie tych państw leży więc promowanie solidarnego dzielenia powyższych kosztów, szczególnie w wymiarze finansowym. Pożądane byłoby również przyjęcie propozycji Komisji związanych z planem budżetowym UE na lata 2007–2013, które przewidują znaczne środki na wspomaganie polityki państw w zakresie kontroli granic, czy przyjmowania uchodźców.

Decyzja o utworzeniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych spowodowała, iż ochrona granic zewnętrznych stała się przedmiotem troski wszystkich państw Schengen. W istocie odpowiedzialność i koszty z tym związane nie rozkładają się równomiernie. O trudniejszej pozycji decyduje położenie geograficzne. Ponad 70% lądowej granicy UE na wschodzie i południowym wschodzie kontrolują nowe państwa członkowskie, mniej doświadczone i znacznie uboższe. Inaczej wygląda ta dysproporcja w przypadku polityki imigracyjnej i azylowej. Tu dochodzą koszty ponoszone przez państwa nie tyle prowadzące bardziej liberalną politykę, ile oferujące lepsze warunki socjalne potencjalnym imigrantom. Spośród 14 milionów obywateli państw trzecich przebywających obecnie na terenie UE aż 64% mieszka w Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii.

W działaniach UE zatem coraz większego znaczenia nabiera zasada solidarnego dzielenia obciążeń związanych z szeroko pojmowanym zarządzaniem granicami i przepływami migracyjnymi. Realizacja tej zasady może mieć wymiar finansowy (redystrybucja środków między państwa) lub operacyjny (wspólne ponoszenie odpowiedzialności za wykonywanie określonych zadań).

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską odwołuje się bezpośrednio do zasady równomiernego dzielenia obciążeń jedynie w kontekście przyjmowania masowych napływów uchodźców i przesiedleńców. Co prawda działania mające na celu większą solidarność między państwami członkowskimi mogą być podejmowane również na podstawie innych przepisów TWE, jednak istotną zmianą byłoby dopiero wejście w życie traktatu konstytucyjnego, którego projekt w art. III-268 stanowi wprost, iż polityki Unii dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji „podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej”.

Finansowy aspekt zasady solidarności. W tym zakresie jedyną działającą obecnie instytucją jest Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, utworzony w 2000 r. Jego budżet na lata 2005–2006 wynosi ponad 114 mln euro. Fundusz dostarcza pomocy w wysokości zależnej od liczby osób, które w danym państwie starają się o ochronę międzynarodową. Środki te mogą być przeznaczone m.in. na rozbudowę i modernizację infrastruktury związanej z przyjmowaniem i pobytem takich osób. Komisja na podstawie zaleceń Rady Europejskiej w związku z przygotowaniem perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013, zaproponowała modyfikację i przedłużenie (do 2013 r.) czasu funkcjonowania tego funduszu, a także utworzenie trzech nowych.

Pierwszy z nich to Fundusz Granic Zewnętrznych. Ma zapewnić dofinansowanie projektów, realizowanych w poszczególnych państwach członkowskich, związanych z podnoszeniem poziomu kontroli granicznej, takich

jak: zakupy i modernizacja sprzętu, wyposażenia, w tym systemów informatycznych. Według kryteriów stałych (długość kontrolowanego odcinka granicy zewnętrznej UE) byłoby rozdzielane 40% środków, a według zmiennych (liczba przekroczeń granicy przez obywateli państw trzecich i osób starających się o wizę w danym państwie) – 60%. Proponowany budżet to 2152 mln euro na lata 2007–2013.

Kolejny fundusz proponowany przez Komisję to Europejski Fundusz na rzecz Integracji Cudzoziemców. Wspierałby projekty zmierzające do podnoszenia poziomu wiedzy o społeczeństwie państwa pobytu, większego udziału legalnych imigrantów w życiu politycznym i społecznym itp. Każde państwo przyjęte do UE w 2004 r. lub później otrzymywałoby z tego funduszu 500 tys. euro rocznie, a pozostała kwota byłaby rozdzielana według liczby cudzoziemców przebywających na terenie danego państwa UE.

Ostatni nowy fundusz ma zajmować się kwestią tzw. powrotów. Jego zadanie to wspieranie państw w organizacji dobrowolnego i przymusowego wydalania obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terenie UE. Z tego funduszu, według propozycji Komisji, również każdy nowy członek UE otrzymywałby 500 tys. euro rocznie, a pozostała kwota byłaby rozdzielana na podstawie liczby cudzoziemców przebywających w poszczególnych państwach członkowskich i wydalanych z ich terytorium.

Operacyjny aspekt zasady solidarności. W najbliższej przyszłości funkcje takie może wykonywać jedynie Europejska Agencja Graniczna. W sytuacjach nagłego zagrożenia zwiększoną migracją oferować będzie pomoc wykwalifikowanego personelu. Rada powierzyła jej również zadanie organizowania wspólnych operacji powrotów. Dalszym etapem rozwoju Agencji powinien być, według Komisji i niektórych państw członkowskich, wspólny korpus Europejskiej Straży Granicznej, stale wspierający służby narodowe na granicy zewnętrznej. Na razie jest to jednak perspektywa raczej odległa. Podobnie zresztą jak ewentualne wspólne rozpatrywanie wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej na terenie UE. Komisja zgodnie z zaleceniami Rady ma przedstawić wyniki badań dotyczących prawnych i praktycznych skutków takiego rozwiązania, będące podstawą dalszych kroków. Zważywszy na trudności związane z realizacją pierwszego etapu tworzenia europejskiego systemu azylowego (wspólny status i procedura), większość państw członkowskich raczej nie poprze propozycji w myśl których musiałyby przyjmować więcej uchodźców niż obecnie. Zapewne szybciej uda się utworzyć wspólne centra składania i rozpatrywania wniosków wizowych. Będzie to pierwszy krok na drodze ku przyszłej wspólnej służbie konsularnej.

Stanowisko Polski. Polska jest żywotnie zainteresowana równomiernym dzieleniem obciążeń związanych z ochroną granic. Stanowisko polskich władz wobec wymienionych projektów jest jednak niejednoznaczne: pozytywne, jeśli chodzi o wymiar finansowy i tworzenie wspólnych ośrodków wizowych; negatywne jeśli chodzi o tworzenie wspólnej straży granicznej (główną rolę odgrywają tu zapewne trudności organizacyjno-prawne i prawdopodobny brak akceptacji społecznej); niejasne w kwestii ewentualnego rozwoju systemu azylowego (władze polskie mają tu niewielkie doświadczenia i wciąż pracują nad długofalową koncepcją).

Kontrola polskiej granicy wschodniej nie budzi obecnie poważnych zastrzeżeń. Największe kłopoty ze stosowaniem *acquis* Schengen wiążą się z wdrażaniem systemów informatycznych, które miałyby stanowić polski komponent SIS II. Problemy te zdają się wynikać z braków nie tyle finansowych, ile organizacyjnych. W latach 2004–2006 Polska otrzyma na modernizację granicy wschodniej 310 mln euro ze specjalnego funduszu dla nowych państw członkowskich. Zważywszy na proponowane kryteria rozdziału środków po 2006 r. znaczną pomoc dla polskiego budżetu mógłby stanowić przede wszystkim Fundusz Granic Zewnętrznych.

Polska potrzebuje również wsparcia finansowego w dziedzinach, na jakie obecnie łoży znacznie mniejsze środki niż stare państwa UE, jak polityka migracyjna i azylowa – brakuje na przykład wielofunkcyjnych ośrodków dla azylantów. Liczba osób starających się o status uchodźcy w Polsce w ostatnich latach zwiększała się (w 2000 r. – 4662, w 2004 r. – już 8079). W bieżącym roku obserwujemy odwrócenie tej tendencji, ale nie można wykluczyć, że w przyszłości Polska doświadczy większego napływu imigrantów, zarówno politycznych, jak i ekonomicznych.

Ze względu na znaczenie, jakie projekt traktatu konstytucyjnego nadawał zasadzie solidarnego dzielenia obciążeń związanych z granicami, można uznać, iż jego wejście w życie byłoby zgodne z polskimi interesami. Wydaje się jednak, że mimo porażki traktatu zasada ta będzie jednym z głównych elementów budowy „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. W takim duchu sformułowany został przez Radę Europejską w 2004 r. program haski, wyznaczający długofalowe cele współpracy w omawianych dziedzinach. Ta sama zasada znajduje odbicie w dokumentach Komisji związanych z jego realizacją (cele strategiczne 2005–2009, programy ramowe dotyczące finansowych aspektów współpracy).