

DYLEMATY STRATEGICZNE XXI WIEKU

Księga Jubileuszowa
dedykowana Profesorowi
Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia
pracy naukowej



Pod redakcją
naukową

Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca

Dylematy strategiczne XXI wieku

Dylematy strategiczne XXI wieku

Księga Jubileuszowa dedykowana
Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia pracy naukowej

*Pod redakcją naukową
Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca*



Kraków 2013

Copyright by Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego and individual authors, 2013

Recenzent: prof. dr hab. Andrzej Zięba

Opracowanie redakcyjne: Dagmara Małysza, Justyna Wójcik

Korekta: Mateusz Kijewski

Projekt okładki: Igor Stanisławski

Skład i łamanie: Małgorzata Manterys-Rachwał

Publikacja dofinansowana
przez
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-7638-375-0

KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks: 012 431-27-43, 012 421-13-87
e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:
www.akademicka.pl

Spis treści

Tabula Gratulatoria	VII
Słowo o Jubilacie.....	IX
Promotorstwo zakończonych prac doktorskich	XIII
Dorobek naukowy – najważniejsze prace	XV

CZĘŚĆ PIERWSZA. HISTORIA – PAŃSTWO – PRAWO

Marek Bankowicz, <i>Instytucja prezydenta a siły zbrojne i bezpieczeństwo narodowe: wybrane przypadki</i>	1
Włodzimierz Bernacki, <i>Prawo i państwo w myśli politycznej Karola Libelta</i>	9
Agnieszka Czubik, <i>Przesłanka „znaczącego uszczerbku” – nowy warunek dopuszczalności skargi indywidualnej w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy</i>	23
Paweł Czubik, <i>Nowe strefy wolnego handlu USA – od prostej wymiany handlowej do celów „wyższych”</i>	37
Antoni Dudek, <i>Główne czynniki dynamizujące rozkład systemu realnego socjalizmu w Polsce lat 80. XX wieku</i>	49
Dominika Dziwisz, <i>„Tallinn Manual” – próba interpretacji prawa międzynarodowego dla cyberprzestrzeni</i>	65
Barbara Krauz-Mozer, <i>W poszukiwaniu „ducha” naszych czasów</i>	75
Kazimierz Lankosz, <i>Rozstrzyganie sporów w ramach WTO w świetle współczesnego prawa międzynarodowego – wybrane zagadnienia</i>	85
Jacek M. Majchrowski, <i>Kilka uwag o Sejmie Ustawodawczym</i>	111
Andrzej Mania, <i>Wywiad i politycy. Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa w USA</i>	119
Grzegorz Mazur, <i>Dwóch kurierów ZWZ do Lwowa – sprawa Stanisława i Józefa Żymierskich</i>	135
Sylwia Rasson, <i>The Human Right to Health Versus Intellectual Property Rights in the Context of Developing Countries</i>	143
Arkady Rzegocki, <i>Soft power – niedoceniana siła</i>	155
Barbara Stoczewska, <i>Ruchy narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej – główne elementy charakterystyki</i>	161
Bogdan Szlachta, <i>Publicystyka propapieska w trakcie sporu o inwestyturę. Uwagi o pracy Manegolda z Lautenbach</i>	171

CZĘŚĆ DRUGA. POLITYKA MIĘDZYNARODOWA

Bogusława Bednarczyk, <i>Europejska strategia antydyskryminacyjna w XXI wieku – regres czy postęp?</i>	187
Ewa Bojenko-Izdebska, „Zintegrowane bezpieczeństwo” w strategii bezpieczeństwa RFN.....	199
Ewa Bujwid-Kurek, <i>Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej</i>	209
Marek Czajkowski, <i>Obrona przeciwrakietowa Izraela</i>	221
Ryszard M. Czarny, <i>Wzrost międzynarodowego zainteresowania Daleką Północą</i>	237
Erhard Cziomer, <i>Dylematy niemieckiej strategii przewyciężenia kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w XXI wieku</i>	249
Aleksander Głogowski, <i>Chiny – Pakistan – Afganistan. Nowe mocarstwo wobec starych wyzwań</i>	263
Artur Gruszcak, <i>Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE</i>	273
Edward Halizak, <i>Region Azji i Pacyfiku – logika geoeconomii i geopolityki</i>	285
Robert Kłosowicz, <i>Upadek państwowości jako jedna z głównych przyczyn zagrożenia dla pokoju w Afryce Subsaharyjskiej po zakończeniu zimnej wojny</i>	299
Iwona Krzyżanowska, <i>Ograniczenia w prognozowaniu stosunków międzynarodowych i ich znaczenie dla planowania strategicznego</i>	315
Rafał Kwieciński, <i>Smok wynurza się z Zachodniego Oceanu. Chińska strategia „sznura pereł”</i>	329
Marcin Lasoń, <i>Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – strategiczną wizją na drugą dekadę XXI wieku?</i>	341
Agnieszka Nitszke, <i>Polityka azylowa Unii Europejskiej. Między idealizmem a realizmem</i>	353
Małgorzata Pearson, <i>Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka w zmieniającym się świecie</i>	367
Mieczysław Stolarczyk, <i>Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku</i>	381
Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, <i>Dlaczego arabska wiosna nie zawitała do Algierii? Ograniczenia i perspektywy transformacji społeczno-politycznej</i>	405
Marcin Tarnawski, <i>Dylematy rosyjskiej polityki bezpieczeństwa</i>	417
Janusz Józef Węc, <i>Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (2011-2012). Ewolucja programowa niemieckich partii politycznych w polityce europejskiej</i>	431
Justyna Zajac, <i>Region MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej</i>	453
Lubomir W. Zyblikiewicz, <i>Klub Rzymski – po 45 latach</i>	465
Noty o Autorach	477

TABULA GRATULATORIA

Piotr Bajor
Piotr Borowiec
Krystyna Chojnicka
Anna Citkowska-Kimla
Zbigniew Czubiński
Krystyna Daniel
Agnieszka Dębska
Andrzej Dudek
Magdalena Geodecka
Irena Głuszyńska
Marcin Grabowski
Łukasz Jakubiak
Małgorzata Jasińska
Agnieszka Kastory
Piotr Kimla
Małgorzata Kiwior-Filo
Beata Kosowska-Gąstoł
Grzegorz Kowalski
Wiesław Kozub-Ciembroniewicz
Renata Król-Mazur
Małgorzata Kułakowska
Roman Kuźniar
Michał Matyasik

Maciej Miżejewski
Tomasz Młynarski
Ewa Myślak
Agnieszka Nowakowska-Swół
Dorota Pietrzyk-Reeves
Agnieszka Podoba
Marta Polaczek-Bigaj
Błażej Sajduk
Dominik Sieklucki
Agnieszka Sikora
Jacek Sokołowski
Irena Stawowy-Kawka
Krzysztof Szczerski
Paweł Ścigaj
Monika Ślufińska
Damien Thiriet
Adrian Tyszkiewicz
Magdalena Ullman-Kulik
Tomasz Wieciech
Rafał Wordliczek
Rafał Woźnica
Andrzej Zięba
Agnieszka Zyza

Polityka azylowa Unii Europejskiej

Między idealizmem a realizmem

Burzliwe przemiany polityczno-społeczne w Afryce Północnej zapoczątkowane na przełomie 2010 i 2011 r. i będący ich konsekwencją niekontrolowany napływ dużych rzesz imigrantów do Europy rozpoczęły na nowo dyskusję o polityce azylowej prowadzonej przez Unię Europejską (UE). Z jednej strony Unia, będąca organizacją nie tylko o charakterze gospodarczym, ale w coraz większym stopniu wspólnotą polityczną, opiera się na wartościach, które wynikają zarówno z porządków prawnych poszczególnych państw, jak i z dokumentów międzynarodowych, przede wszystkim z Karty Narodów Zjednoczonych (KN) i innych dokumentów wypracowanych na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), w tym konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (konwencja genewska), oraz na dorobku prawnym Rady Europy, przede wszystkim Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (inaczej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, EKPCz) z 1950 r. Co więcej, Unia wypracowała także swój wewnętrzny system wartości, który został zapisany w traktatach, oraz przyjęła i nadała moc prawnie obowiązującą Kartę Praw Podstawowych (KPP). Wszystkie przywołane dokumenty odnoszą się do konieczności zagwarantowania i poszanowania praw człowieka. Unia, stawiana i stawiająca się za wzór przestrzegania, a także promowania owych wartości, w ostatnim czasie sama ma coraz większe problemy z realizacją praw imigrantów, którzy przybywają do Unii i ubiegają się o status uchodźcy. Często dochodzi do dysonansu między sferą deklaracji i realizacji w odniesieniu do podejścia do osób szukających bezpiecznego schronienia w Europie.

1. Rozwiązania prawno-instytucjonalne

W historii integracji europejskiej kwestia polityki azylowej przeszła znaczącą ewolucję. Aż do początku lat 90. XX w. polityka azylowa, podobnie jak związane z nią polityki wizowa i migracyjna, należała do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Państwa oczywiście współpracowały w tym zakresie, współpraca

ta miała jednak charakter *stricte* międzyrządowy i opierała się w dużej mierze na umowach dwu- lub wielostronnych zawieranych przez poszczególne państwa, zwłaszcza te, których problem ten dotyczył w największym stopniu. Sytuacja ulega zmianie wraz z podpisaniem traktatu z Maastricht i ustanowieniem UE. W ramach struktury filarowej III filar obejmował współpracę państw w sprawach wewnętrznych i wymiarze sprawiedliwości. Nie zmieniało to jednak w sposób zasadniczy kwestii regulacji polityki azylowej przez UE. Już w latach 60. XX w. Stanley Hoffmann, badając procesy integracyjne zachodzące w Europie, zwrócił uwagę na podział na *high politics* i *low politics*¹. Rozróżnienie to ściśle wiąże się z pojęciem suwerenności czy też, precyzując, kompetencji suwerennych. Zdaniem tego autora do sfery *high politics* zalicza się wszystkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa i tożsamości narodowej, w tym także kulturowej. Z kolei *low politics* jest mniej problematyczna, gdyż wiąże się z polityką gospodarczą, w tym z funkcjonowaniem wspólnego rynku, polityką społeczną czy polityką w zakresie ochrony środowiska². Rządy poszczególnych państw nie są chętne ani skłonne do przeniesienia procesu decyzyjnego w sprawach *high politics*, w tym w zakresie polityki azylowej, na poziom ponadnarodowy, ponieważ traktują je jako część umowy społecznej związanej z określeniem praw i wolności obywatelskich oraz przyznaniem określonym jednostkom (obywatelom) ochrony ze strony organów państwa. Innym powodem wstrzeźliwości rządzących w ponadnarodowym regulowaniu tych kwestii może być obawa przed utratą poparcia społecznego. Zamożne społeczeństwa Europy Zachodniej z jednej strony dostrzegają potrzebę niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych, z drugiej jednak nie chcą dzielić się swoim dobrobytem z uchodźcami, którzy otrzymują prawo pobytu na terenie UE. Sytuacja ta jest coraz częściej wykorzystywana przez nacjonalistyczne partie polityczne i rozmaite ruchy społeczne, które głoszą hasła antyimigranckie i ksenofobiczne, a te, zwłaszcza w dobie kryzysu gospodarczego, trafiają na podatny grunt i pośrednio wpływają na politykę partii głównego nurtu³.

¹ S. Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, „Daedalus” vol. 95, 1966, no. 3, s. 862-915.

² Tezy sformułowane przez Hoffmanna blisko pół wieku temu nie zawsze odpowiadają dzisiejszemu poziomowi rozwoju integracji europejskiej. Dziś można poważnie zastanawiać się nad zakwalifikowaniem polityki gospodarczej do sfery *low politics*. Także funkcjonowanie rynku wewnętrznego wkracza mocno w kompetencje *high politics*. Jednak mimo tych zastrzeżeń nie należy rezygnować z wykorzystywania koncepcji, która stanowi pomocnicze narzędzie badawcze przy eksplanacji złożonych procesów politycznych zachodzących na poziomie Unii Europejskiej.

³ Niemal w każdym państwie UE istnieją dziś partie nacjonalistyczne głoszące hasła antyimigranckie. Większość z nich najczęściej nie może liczyć nawet na przekroczenie progu wyborczego, jednak zdarzają się przypadki, gdy poparcie dla tego typu ugrupowań pozwala im na wejście do parlamentu. Do najważniejszych partii z tego nurtu, które odgrywają rolę na krajowych scenach politycznych, należą m.in.: francuski Front Narodowy (Front National, FN), Prawdziwi Finowie (Perussuomalaiset, PS), Brytyjska Partia Narodowa (British National Party, BNP), Austriacka Partia Wolnościowa (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) czy powstały w wyniku podziału FPÖ

Mimo tych wszystkich obaw i zastrzeżeń państwa członkowskie UE ostatecznie zmuszone zostały do rewizji swojego podejścia do regulacji polityki azylowej i innych z nią związanych. Powodem zmiany podejścia były postępy w zakresie integracji gospodarczej. W latach 90. XX w. UE najpierw osiągnęła poziom rynku wewnętrznego, w ramach którego gwarantowane były cztery swobody – swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i ludzi, a zaledwie kilka lat później poziom unii gospodarczej i monetarnej⁴. Zacieśniające się relacje handlowe i zanik granic wewnętrznych⁵ powodowały, że problemy, które niegdyś można było traktować jako wyłączną sferę i kompetencję państw narodowych, nagle zaczęły przybierać charakter transnarodowy⁶, a co za tym idzie wymagać regulacji na poziomie wyższym niż państwowy.

Powołanie do życia Unii Europejskiej i umieszczenie polityki azylowej w III filarze miało na celu ujednolicenie procedur i zasad w zakresie tej polityki. Wprawdzie już w 1990 r. została przyjęta Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich, zwana od miejsca podpisania konwencją dublińską, jednak weszła ona w życie dopiero w 1997 r. i mimo pokładanych w tym dokumencie nadziei nie rozwiązywała problemu wielokrotnego składania

Sojusz na rzecz Przyszłości Austrii (Bündnis Zukunft Österreich, BZÖ). Także w tzw. nowych państwach członkowskich UE powstają i odnoszą sukcesy tego typu partie, przykładem może być węgierski Jobbik.

⁴ Traktat rzymski, ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), przewidywał ustanowienie wspólnego rynku, jednak nie precyzował ani ram czasowych, kiedy powinno to nastąpić, ani też nie określał, na jakich zasadach ów rynek ma funkcjonować. Dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE) zapisano szczegóły dotyczące tworzenia i działania jednolitego rynku wewnętrznego. Pod koniec lat 80. XX w. założono także, że proces budowania rynku wewnętrznego połączony będzie z tworzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej. Jednolity rynek wewnętrzny został stworzony z końcem 1992 r., natomiast unia walutowa powstała w 1999 r. Więcej na temat integracji gospodarczej w UE zob. J. Barcz, *Wspólnotowy rynek wewnętrzny*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka - Wyrzykowska, K. Michałowska - Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 155-186, *Seria Akademicka*; E. Kawecka - Wyrzykowska, K. Michałowska - Gorywoda, *Unia Gospodarcza i Walutowa*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka - Wyrzykowska, K. Michałowska - Gorywoda, *op. cit.*, s. 272-296 oraz S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, tłum. A. Komasa, Warszawa 2010, s. 281-322 i 365-404, *Współczesna Europa*.

⁵ Znoszenie kontroli granicznej na wewnętrznych granicach państw członkowskich UE jest efektem porozumienia podpisanego w 1985 r. przez Niemcy, Francję i kraje Beneluksu. Z czasem także inne państwa członkowskie Wspólnot Europejskich (WE)/UE zaczęły przystępować do tej umowy, która ostatecznie weszła w życie dopiero w 1995 r. Więcej na temat znoszenia kontroli na wewnętrznych granicach UE zob. P. Wawrzyk, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007, s. 40-61, *Studia Europejskie*.

⁶ Warto zaznaczyć, że zinstytucjonalizowana współpraca między państwami WE w dziedzinie zwalczania przestępczości międzynarodowej datuje się już na lata 70. XX w. Wówczas, w 1975 r., powołano do życia grupę TREVI, która w kolejnych latach była rozbudowywana i obejmowała nowe dziedziny współpracy policji i prokuratur państw członkowskich. *Ibidem*, s. 25-37.

wniosku o azyl przez tę samą osobę⁷. Co więcej, dokument ten wzbudził pewne kontrowersje co do prawdziwych motywów jego przyjęcia przez państwa UE. Wprawdzie państwa-sygnatariusze konwencji potwierdziły, że dokument ten nie stoi w sprzeczności z konwencją genewską z 1951 r., jednak zawarta w nim definicja tzw. bezpiecznego kraju trzeciego powodowała, że rodziły się obawy o relatywizowanie praw człowieka, tak by możliwe było odsyłanie uchodźców do państw ich pochodzenia. Powyższe uwagi i zastrzeżenia sprawiły, że nadal poszukiwano optymalnych rozwiązań w zakresie uregulowania polityki azylowej na poziomie UE, które z jednej strony satysfakcjonowałyby państwa członkowskie, a z drugiej nie budziły kontrowersji na arenie międzynarodowej.

Jednym z momentów przełomowych było przyjęcie w 1997 r. traktatu amsterdamskiego, który przenosił części materii, w tym politykę azylową, z III do I filaru. Oznaczało to odejście od współpracy *stricte* międzyrządowej w tej dziedzinie i poddanie tego obszaru współpracy metodzie wspólnotowej. W praktyce polegało to na możliwości podejmowania decyzji w zakresie tej polityki w Radzie UE kwalifikowaną większością głosów (KWG). A to oznaczało, że możliwe stało się przyjmowanie regulacji także w sytuacji, gdy nie wszystkie państwa na nie się zgadzały, a mimo to były zobowiązane je realizować.

Ważnym wydarzeniem było posiedzenie Rady Europejskiej (RE) w Tampere w czasie prezydencji Finlandii w październiku 1999 r., na którym szefowie państw lub rządów podjęli decyzję o stworzeniu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (Common European Asylum System, CEAS) oraz skierowali zalecenie sfinalizowania prac nad utworzeniem systemu Europejskiej Daktyloskopii (European Dactyloscopy, Eurodac)⁸.

Wspólny Europejski System Azylowy należy postrzegać bardziej w kategoriach procesu aniżeli jednostkowej decyzji, której efektem byłoby ustanowienie instytucji odpowiedzialnej za realizację polityki azylowej w UE⁹. Przywódcy

⁷ Konwencja dublińska przewidywała, że wniosek o azyl będzie rozpatrywany tylko przez jedno państwo, miało to wykluczyć powtórne składanie wniosków w innych państwach UE, co dotychczas było często praktykowane przez osoby ubiegające się o status uchodźcy i powodowało konflikty między państwami członkowskimi UE. Konwencja miała także wprowadzić jednolite standardy przy rozpatrywaniu wniosków we wszystkich państwach członkowskich.

⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere w dn. 15-16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji*, [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002*, „Monitor Integracji Europejskiej”, s. 3-6 (290-293), [on-line] [http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/\\$file/ME5326A.pdf](http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/$file/ME5326A.pdf), dostęp: 4 V 2013.

⁹ Komentarze do decyzji RE z Tampere odnośnie do tworzenia CEAS były bardzo zróżnicowane. Część autorów wskazywała, że proponowane rozwiązania nie zawierają żadnego nowego elementu, który mógłby zmienić podejście państw i UE do polityki azylowej. Zob.: R. Weinzierl, *Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden 2005, s. 98, *Schriftenreihe europäisches Recht, Politik und Wirtschaft*, Bd. 308. Z kolei inni autorzy, m.in. Izabela Wróbel, przedstawiają zgoła odmienne podejście, podkreślając, że w traktacie o WE w wersji z Amsterdamu, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., nie ma w ogóle mowy o CEAS, a zatem zapowiedź z Tampere należy traktować jako *novum*.

państw UE, zdając sobie sprawę z tego, że materia polityki azylowej należy do najtrudniejszych i może wywołać konflikty wewnątrz Unii, a także sprowokować nieprzychylnie komentarze na arenie międzynarodowej, postanowili rozłożyć pracę nad systemem na etapy¹⁰, tak by w razie konieczności móc dokonywać korekt i modyfikacji. Pierwszy etap trwał od 1999 do 2005 r. Przyjęto wówczas regulacje prawne, których celem było wyeliminowanie niedoskonałości konwencji dublińskiej. Przede wszystkim uwagę należy zwrócić na rozporządzenie Rady z 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego¹¹, zwane potocznie „Dublinem II”. Dokument ten dookreślał zasady, na których podstawie miał być wybierany kraj rozpatrywania wniosku o azyl. Uzupełnieniem rozporządzenia Rady było rozporządzenie Komisji z 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania wyżej wymienionego rozporządzenia Rady¹². Udało się również w tym etapie ukończyć tworzenie systemu Eurodac¹³, czyli elektronicznej bazy odcisków palców osób ubiegających się o prawo legalnego pobytu na terenie Unii, składającej się z jednostki centralnej ulokowanej przy KE oraz baz danych tworzonych przez państwa członkowskie. System umożliwia szybkie przesyłanie informacji między poszczególnymi państwami oraz między państwami a UE. Na tej podstawie dokonuje się identyfikacji osób składających wnioski o azyl na terenie Unii¹⁴.

w procesie integracji politycznej UE. Zob. I. Wróbel, *Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 6-7, *Materiały Robocze*, 1(17)/2012.

¹⁰ Początkowo zakładano, że tworzenie CEAS odbędzie się w dwóch etapach, jednak w trakcie prac nad systemem pojawiły się problemy, m.in. wydarzenia związane z arabską wiosną, które odsunęły w czasie ustanowienie zharmonizowanych procedur w dziedzinie azylu w UE. Proces tworzenia CEAS nadal trwa.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.U. UE 2003, L 50/1-18, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:PL:PDF>, dostęp: 4 V 2013.

¹² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.U. UE 2003, L 222/3/200-219, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003R1560:PL:PDF>, dostęp: 4 V 2013.

¹³ Rozporządzenie Rady nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej, Dz.U. UE 2000, L 316/1, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32000R2725:PL:PDF>, dostęp: 4 V 2013.

¹⁴ Oprócz odcisków palców baza zawiera informacje m.in. o państwie pochodzenia wnioskodawcy, płci czy miejscu i dacie złożenia wniosku o azyl lub zatrzymania, zob. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/I33081_pl.htm, dostęp: 4 V 2013.

Podczas posiedzenia RE w dniach 4-5 listopada 2004 r. zaakceptowany został¹⁵, przygotowany przez Radę UE, plan działania Unii w obszarze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis) na lata 2006-2010, tzw. program haski¹⁶. Jednym z jego punktów były dalsze prace nad CEAS. Odpowiedzialność za opracowanie założeń wspólnego systemu azylowego spoczęła na Komisji Europejskiej, która nie tylko przygotowała projekty kolejnych aktów prawnych dotyczących regulacji polityki azylowej, ale przede wszystkim zebrała dotychczasowe doświadczenia i na ich podstawie sporządziła w 2007 r. zieloną księgę w sprawie CEAS¹⁷. Już we wprowadzeniu do tego dokumentu KE wyjaśnia, czemu wspólny system azylowy ma służyć i na jakich zasadach powinien się opierać: „Ogólna koncepcja systemu zgodnie z definicją zawartą w programie z Tampere i potwierdzoną w programie haskim polega na ustanowieniu wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu obowiązującego w całej UE. Ostatecznym celem, do jakiego dąży się na szczelb UE, jest zatem ustanowienie jednakowych zasad, gwarantujących osobom naprawdę tego potrzebującym ochronę na wysokim poziomie i na takich samych warunkach we wszystkich państwach członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego i efektywnego traktowania osób, w przypadku których nie stwierdzono konieczności udzielenia ochrony”¹⁸.

W kolejnym roku Komisja przedstawiła komunikat¹⁹, w którym odniosła się do postępów prac nad systemem, zauważając, że zmiana ulega kontekst prawny regulacji w dziedzinie azylu w Unii. Zmiana spowodowana była przyjęciem 13 grudnia 2007 r. traktatu lizbońskiego. Nowe regulacje prawne zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oznaczały konieczność przesunięcia ram czasowych wdrażania w życie CEAS. Jako nową datę podano rok 2012. W komunikacie KE oceniła również sytuację w dziedzinie polityki azylowej, zauważając, że „[...] różnice w decyzjach podczas rozstrzygania wniosków o azyl składanych przez osoby z tych samych krajów pochodzenia świadczą o poważnej niedoskonałości obowiązującego CEAS: mimo że na poziomie UE dokonano w pewnym stopniu harmonizacji przepisów prawnych, to czynniki takie jak np. brak wspólnych praktyk, zróżnicowane tradycje oraz różne źródła informa-

¹⁵ *Konkluzje Prezydencji*, Bruksela, 4-5 XI 2004, s. 1, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/82550.pdf, dostęp: 4 V 2013.

¹⁶ Program haski: Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. UE 2005, C 53/1, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF>, dostęp: 4 V 2013.

¹⁷ *Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego*, KOM(2007) 301 wersja ostateczna, Bruksela, 6 VI 2007, [on-line] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2007/com2007_0301pl01.pdf, dostęp: 4 V 2013.

¹⁸ *Ibidem*, s. 2.

¹⁹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE*, KOM/2008/0360 wersja ostateczna, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:PL:HTML>, dostęp: 4 V 2013.

cji o krajach pochodzenia przynoszą niejednolite rezultaty. Przyczynia się to do wtórnego przemieszczania się i powoduje naruszenie zasady zapewnienia dostępu na równych warunkach do ochrony na całym obszarze UE²⁰.

Przez cały ten czas KE pracowała nad projektami aktów prawnych, które miałyby się przyczynić do wyeliminowania, wskazanych zarówno w zielonej księdze, jak i komunikacie z 2008 r., niedoskonałości w zakresie polityki azylowej. Działania te przyniosły jednak umiarkowanie pozytywne rezultaty. W 2009 r. RE przyjęła kolejny wieloletni plan działań na lata 2010-2014 w dziedzinie PWBis zatytułowany Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli²¹. Dokument ten spotkał się z dużą krytyką ze strony organizacji pozarządowych działających w państwach UE z powodu możliwych ograniczeń pewnych swobód i wolności obywatelskich w sytuacjach, gdyby miało dojść do zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, także proponowane rozwiązania w dziedzinie polityki azylowej wskazywały na proces „zamykania się” Europy przed uchodźcami. Jeden z rozdziałów tego obszernego dokumentu poświęcono polityce azylowej. Został on zatytułowany Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i azylu. Po raz kolejny RE zobowiązała Komisję do zakończenia prac nad CEAS, tym razem wyznaczając jako cezurę czasową rok 2012. Po raz pierwszy tak mocno powiązano kwestie polityki azylowej z bezpieczeństwem Unii Europejskiej. Wskazano, że udzielanie azylu jest nie tylko moralnym obowiązkiem bogatej Europy, lecz może także stanowić źródło konfliktów oraz powodować konieczność większego obciążenia kosztami tej polityki wszystkich państw członkowskich UE.

Program sztokholmski, podobnie jak wcześniejsze dokumenty RE w zakresie programowania PWBis, nie ma mocy wiążącej. Stanowi jednak wytyczne dla instytucji UE oraz państw członkowskich w określonych dziedzinach i politykach, stąd tak duże znaczenie tego typu dokumentów²².

Burzliwe przemiany polityczno-społeczne w Afryce Północnej²³, zwane potocznie arabską wiosną, spowodowały, że temat polityki azylowej ponownie stał się przedmiotem zainteresowania RE podczas posiedzenia w dniach 23-24 czerwca 2011 r.²⁴ W konkluzjach z posiedzenia RE zapisano, że „Odnotowując trudną

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. UE 2010, C 115/1, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pl:PDF>, dostęp: 5 V 2013.

²² Szerzej na temat programu sztokholmskiego i jego znaczenia zob. *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczyk, Warszawa 2010, *passim*, *Materiały Robocze*, 2(16)/2010.

²³ Więcej na temat przyczyn i przebiegu rewolucji arabskiej zob. A. Dzisiów-Szuszczkiewicz, „Arabska wiosna” – przyczyny, przebieg i prognozy, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 2, s. 41-56.

²⁴ *Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 23-24 czerwca 2011 r.*, s. 7-11, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf,

sytuację, z którą zmagają się obecnie niektóre państwa członkowskie, Rada Europejska potwierdza potrzebę prawdziwej solidarności w wymiarze praktycznym z państwami członkowskimi, które zostały najbardziej dotknięte przez problemy związane z przepływami migracyjnymi. UE i państwa członkowskie będą nadal zapewniać konieczne operacyjne i finansowe wsparcie w miarę rozwoju sytuacji, korzystając ze środków uzgodnionych przez Radę w dniu 11 kwietnia 2011 r. Zapewniane będą konieczne środki oraz zasoby techniczne i ludzkie, by nadal prowadzić i, w razie potrzeby, intensyfikować działania na rzecz wsparcia tych państw członkowskich²⁵.

W okresie od 2011 do końca 2012 r. temat polityki azylowej na forach instytucji Unii powracał jeszcze kilkakrotnie. Jednak kryzys wywołany niespodziewanym napływem dużych rzesz uchodźców przyczynił się do spowolnienia prac nad CEAS, co spowodowało, że nie udało się dokończyć prac nad spójnym systemem w dziedzinie azylu w UE do końca 2012 r.

W sprawozdaniu rocznym w sprawie imigracji i azylu za rok 2011 Komisja Europejska połączyła kwestie polityki azylowej z polityką imigracyjną i wizową, wskazując po raz kolejny, że są to elementy ściśle ze sobą powiązane²⁶. Niestety w dokumencie tym ponownie zabrakło konkretnych propozycji rozwiązań w zakresie polityki azylowej, zamiast tego pojawiły się znane z wcześniejszych komunikatów zapewnienia o konieczności dokończenia tworzenia jednolitego systemu azylowego oraz o szczególnej roli Unii na arenie międzynarodowej w zakresie promowania pozytywnych rozwiązań w dziedzinie azylu.

W kwietniu 2013 r. komisja ds. wolności obywatelskich PE poparła projekt zmiany dyrektywy w sprawie procedury azylowej²⁷. Nowe przepisy jasno określają status osób wnioskujących o azyl. Dyrektywa ma na celu dokończenie tworzenia ujednoliconego systemu udzielania i cofania międzynarodowej ochrony w ciągu

dostęp: 4 V 2013. Kilka dni wcześniej – 9-10 czerwca – odbyło się spotkanie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, podczas którego ministrowie odnieśli się do aktualnych problemów i wyzwań polityki imigracyjnej i azylowej. Wnioski ze spotkania zostały przedstawione w dokumencie *Konkluzje Rady na temat granic, migracji i azylu – podsumowanie i perspektywy*, [on-line] <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st11/st11476.pl11.pdf>, dostęp: 5 V 2013.

²⁵ *Ibidem*, s. 10.

²⁶ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Trzecie sprawozdanie roczne w sprawie imigracji i azylu (2011)*, COM(2012) 250 final, Bruksela, 30 V 2012, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0250:FIN:PL:PDF>, dostęp: 5 V 2013.

²⁷ Proces zmian prawa UE w zakresie polityki azylowej jest bacznie śledzony przez biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (The United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR). Także w odniesieniu do prac nad zmianami w dyrektywie w sprawie procedury azylowej UNHCR wyraził swoją opinię, w której zapisano, jak nowe regulacje powinny wyglądać i jaki poziom ochrony zapewniać uchodźcom. Zob. *UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast)*, COM(2011) 319 final, [on-line] <http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf>, dostęp: 5 V 2013.

sześciu miesięcy²⁸. Przyjęcie tego dokumentu może faktycznie stanowić kamień milowy w harmonizacji polityki azylowej w Unii Europejskiej. Pewne niebezpieczeństwo wiąże się z charakterem prawnym tej regulacji. Cechą dyrektyw jest bowiem to, że wyznaczają one ogólny cel, który ma być osiągnięty, jednak dobór środków służących jego realizacji jest pozostawiony do decyzji państw. Może zatem zdarzyć się, że różnice w podejściu do regulacji tej kwestii między poszczególnymi państwami będą tak duże, że harmonizacja będzie jedynie pozorna²⁹.

W tym miejscu warto poświęcić jeszcze kilka słów rozwiązaniom instytucjonalnym UE w zakresie polityki azylowej. Oprócz instytucji Unii, w tym przede wszystkim Rady Europejskiej, Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji, ważną rolę w kreowaniu i realizacji polityki azylowej odgrywają wyspecjalizowane agencje UE. Zadania z obszaru polityki azylowej wykonują m.in. Europejski Urząd Policji (European Police Office, Europol) czy Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontières extérieures, Frontex). Pierwsza z agencji zajmuje się dostarczaniem oraz przekazywaniem informacji dotyczących przestępczości zorganizowanej, w tym także związanej z handlem ludźmi czy nielegalną imigracją. Z kolei Frontex powołany został do koordynowania i wspomagania działań służb granicznych państw członkowskich UE. Odpowiada również za walkę z nielegalną imigracją do Unii. Pośrednio zadania w dziedzinie polityki azylowej realizuje także Europejski Urząd Statystyczny (European Statistical Office, Eurostat) poprzez gromadzenie, opracowywanie i dostarczanie danych statystycznych dotyczących osób przybywających do Unii i ubiegających się o status azylanta. Informacje te służą innym agencjom, przykładowo Fronteksowi, do planowania zadań operacyjnych, a przede wszystkim są wskazówką dla instytucji unijnych, jakie działania w dziedzinie azylu powinny być podejmowane i gdzie pojawiają się największe problemy związane z napływem uchodźców. Dane te są bardzo szczegółowe i zawierają m.in. informacje o kraju pochodzenia, płci, wykształceniu czy wieku osób ubiegających się o azyl w UE.

Ze względu na wielość podmiotów i idące za tym rozproszenie kompetencji w obszarze polityki azylowej postanowiono stworzyć wyspecjalizowaną agencję, której zadaniem byłoby wzmocnienie współpracy między instytucjami UE a państwami członkowskimi w sprawach azylu, a także wspieranie państw, których systemy azylowe znajdują się pod szczególną presją, oraz usprawnienie

²⁸ Komisja opowiedziała się również za projektem zmiany przepisów dotyczących Eurodac. Nowe regulacje pozwolą organom ścigania państw członkowskich oraz Europolowi porównywać odciski palców pobrane na miejscu przestępstwa z bazą Eurodac, przy czym tylko wówczas, gdy będzie istniało podejrzenie, że dana osoba może być powiązana z grupami terrorystycznym bądź popełniła inne poważne przestępstwo. Zob. B. Szymańska, *Wspólny system azylowy coraz bliżej*, „Rzeczpospolita” 2013, 26 IV, [on-line] <http://prawo.rp.pl/artukul/1003879.html>, dostęp: 5 V 2013.

²⁹ Więcej na temat charakteru dyrektyw UE zob. A. Zawadzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 27-31, *System Prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, t. 4.

procesu wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego. Nastąpiło to w 2010 r. – wówczas powołano do życia Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office, EASO)³⁰. Agencja rozpoczęła działalność już w listopadzie 2010 r., jednak dopiero 19 czerwca komisarz UE do spraw wewnętrznych Cecilia Malmström dokonała uroczystego otwarcia EASO w stolicy Malty Valletcie³¹. Zgodnie z rozporządzeniem tworzącym EASO jest on odpowiedzialny za ułatwianie wymiany informacji oraz identyfikację i zbieranie najlepszych praktyk w dziedzinie azylu nie tylko w skali UE, ale także śledzenie i analizowanie rozwiązań międzynarodowych w tym zakresie. Jednym z ważniejszych zadań postawionych przed tą agencją jest stworzenie i rozwijanie portalu internetowego, gdzie zamieszczane są informacje o trendach i głównych problemach związanych z polityką azylową. EASO odpowiada także za sporządzanie analiz i sprawozdań dotyczących krajów pochodzenia osób ubiegających się o azyl w Unii.

Jak wcześniej zostało już nadmienione, problem napływu uchodźców nie dotyka w równym stopniu wszystkich państw członkowskich UE, lecz koncentruje się głównie na państwach południowych. Z tego względu EASO udziela wsparcia państwom, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją z powodu położenia geograficznego, sytuacji demograficznej lub nagłego przybycia dużej liczby obywateli państw trzecich wymagających międzynarodowej ochrony. Urząd zajmuje się koordynowaniem oddelegowania na określony czas tzw. zespołów wsparcia w dziedzinie azylu do państw borykających się z problemami związanymi z nadmiernym napływem uchodźców. Zespoły mają na celu zapewnienie wsparcia technicznego, w tym usług tłumaczy, zbierania i analizowania informacji o krajach pochodzenia oraz wiedzy w zakresie rozpatrywania spraw azylowych³². Urząd wspiera również transfery, czyli relokację, między państwami członkowskimi UE osób, które już korzystają z ochrony międzynarodowej. EASO zobowiązany jest także do przedstawiania rocznych sprawozdań ze swojej działalności.

Początek działalności urzędu zbiegł się z dramatycznymi wydarzeniami w Afryce Północnej, które skutkowały nagłym wzrostem liczby uchodźców ubiegających się o azyl w UE. W 2012 r. EASO przedstawił pierwsze sprawozdanie

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.U. UE 2010, L 132/11, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0011:PL:PDF>, dostęp: 5 V 2013.

³¹ *Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu jest w pełni gotów do działania*, EurActiv, 17 VI 2011, [on-line] <http://www.euractiv.pl/informacje-prasowe/wywiad/europejski-urzed-wsparcia-w-dziedzinie-azylu-jest-w-peni-gotow-do-dziaania-002743>, dostęp: 5 V 2013.

³² Zespoły wsparcia składają się z ekspertów wskazanych przez państwa członkowskie. W celu usprawnienia działań EASO w każdym państwie członkowskim UE ustanowiono punkty kontaktowe, których zadaniem jest zapewnienie szybkiego przepływu informacji między tym państwem a EASO czy między samymi państwami członkowskimi w sprawach dotyczących polityki azylowej w wymiarze praktycznym.

roczne za 2011 r., w którym zawarta została analiza konsekwencji arabskiej wiosny dla polityki azylowej UE³³. Z dokumentu wynika, że mimo iż sytuacja była krytyczna, to UE, współdziałając z innymi partnerami, w tym z UNHCR, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (International Organization for Migration, IOM) czy USA, zdołała zapobiec katastrofie humanitarnej³⁴.

2. Prawo a praktyka w zakresie polityki azylowej Unii Europejskiej. Podsumowanie

Mimo wielu starań, jakie UE podejmuje od początku lat 90. XX w., by stworzyć spójny i harmonijny system w dziedzinie azylu, konkretne wydarzenia na arenie międzynarodowej mające implikacje dla polityki azylowej pokazują, że jest to wciąż odległa perspektywa. Mimo pewnego sceptycyzmu nie można jednocześnie nie docenić pozytywnych aspektów współpracy między państwami Unii w tym zakresie. Jednym z najważniejszych elementów, które udało się zrealizować, są bez wątpienia instrumenty finansowe w dziedzinie polityki azylowej, które pozwalają odciążyć finansowo państwa przyjmujące największą liczbę uchodźców. Problem nierównomiernego obciążenia finansowego związanego z realizacją polityki azylowej w UE był sygnalizowany już w latach 90. XX w. przede wszystkim przez Włochy, które ze środków pochodzących z ich budżetu musiały utrzymywać rozrastające się ośrodki dla uchodźców, przy czym beneficjentami tego systemu były, jeśli wziąć pod uwagę zanik granic wewnętrznych, wszystkie pozostałe państwa członkowskie. W 2000 r. powstał Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (European Refugee Fund, ERF). Początkowo jego działalność była przewidziana na lata 2000-2004, jednak ze względu na pozytywną ocenę efektów jego funkcjonowania zdecydowano o przedłużeniu jego istnienia³⁵. W związku z ustanowieniem programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi wzbogacona została oferta funduszy, z których mogą korzystać państwa borykające się z różnymi problemami z zakresu polityki azylowej i imigracyjnej. Państwa otrzymały do dyspozycji środki nie tylko ze wspomnianego już ERF, lecz także z Funduszu Granic Zewnętrznych (External Borders Fund, EBF), Europejskiego Funduszu Integracyjnego (European Integration Fund, EIF) oraz Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów (European Return Fund, EretF)³⁶.

³³ *Roczne sprawozdanie na temat sytuacji w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej oraz działań Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu w 2011 r.*, [on-line] <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/PL.pdf>, dostęp: 5 V 2013.

³⁴ *Ibidem*, s. 23-24.

³⁵ Strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RP, http://www.msw.gov.pl/download/1/6459/EFU_info_na_strone_mswia.pdf, dostęp: 5 V 2013.

³⁶ Framework programme on solidarity and management of migration flows for the period 2007-2013, [on-line] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/

Jednak finansowanie polityki azylowej to zaledwie jeden z punktów niezgody między państwami członkowskimi, co więcej – taki, który udało się stosunkowo zadowalająco rozwiązać. Inną kwestią problematyczną pozostają losy uchodźców przyjętych do UE. Do otwartego konfliktu na tym tle doszło w 2011 r. między Włochami i Francją. Włochy, do których od początku 2011 r. zaczęły napływać tysiące uchodźców z Tunezji, a potem także z Libii, postanowiły przyznać części z tych osób tymczasowe wizy Schengen, które umożliwiły im opuszczenie Włoch. W kwietniu 2011 r. pociąg z uchodźcami z Tunezji został zatrzymany na granicy włosko-francuskiej. Ówczesny prezydent Francji Nicolas Sarkozy podjął decyzję o niewpuszczeniu uchodźców na teren Francji³⁷. Wywołało to falę dyskusji o polityce azylowej UE i solidarności między państwami członkowskimi. Zdania w ocenie tego incydentu były podzielone. Holenderski dziennik „De Volkskrant” tak pisał o tej sytuacji: „Włosi zapomnieli skonsultować się z partnerami w strefie Schengen w kwestii wydawania wiz. To słuszny zarzut. Można to jednak zrozumieć. Partnerzy [w UE] uznali falę tysięcy Tunezyjczyków za «włoski problem». Tak dalej być nie może. To zarówno problem Włoch, jak i całej Europy. [...] Samo zwiększenie skuteczności w monitorowaniu europejskich granic nie wystarczy, by zatrzymać falę imigrantów”³⁸. W obliczu stale zwiększającej się liczby uchodźców przybywających do Europy w tamtym okresie kolejne państwa podejmowały decyzje, które miały chronić je przed napływem niepożądanych gości, przykładowo: Dania zdecydowała o przywróceniu kontroli granicznej, a Niemcy odmówiły przyjęcia tunezyjskich uchodźców z Lampedusy. W ten oto sposób zweryfikowane zostały wszystkie deklaracje w sprawie solidarności państw Unii w zakresie polityki azylowej. Włoski dziennik „La Stampa” ujął to następująco: „Unijna polityka migracyjna istnieje tylko na papierze. Tak jak agencja Frontex, której zadaniem jest koordynowanie działań na granicach zewnętrznych państw UE. Unijne mechanizmy decyzyjne są powolne. W rzeczywistości to, co nazywa się wspólną polityką, jest zlepkiem ogólnych zasad, którymi powinny kierować się poszczególne państwa. Zasada subsydiarności jest typowa nie tylko dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wewnętrznego. W ostatnich latach Rada Unii Europejskiej, w której zasiadają reprezentanci państw członkowskich, oraz Parlament Europej-

free_movement_of_persons_asylum_immigration/114509_en.htm, dostęp: 5 V 2013.

³⁷ Francja tłumaczyła swoją decyzję ochroną porządku publicznego. To wyjaśnienie zostało przyjęte przez KE: „Otrzymaliśmy list od władz Francji, w którym wyjaśniają, że była to decyzja w ramach porządku publicznego, a zawieszenie przejazdów nastąpiło tylko na krótki okres i teraz ruch odbywa się już normalnie – powiedziała komisarz ds. wewnętrznych C. Malmström”, cyt. za: <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artikel/ke;francja;mogla;zatrzymac;pociag;i;z;wloch,13,0,814605.html>, dostęp: 5 V 2013.

³⁸ P. Brill, *Uchodźcy to problem nie tylko Włoch*, „De Volkskrant” 2011, 19 IV, cyt. za: EuroTopics, [on-line] <http://www.eurotopics.net/pl/home/debatten/links-2011-04-fluchtlng>, dostęp: 5 V 2013.

ski w Strasburgu zwiększyły swoje kompetencje, podczas gdy Komisja Europejska słabnie w oczach”³⁹.

To pokazuje, jak trudno jest przejść od *high politics* do *low politics* na poziomie Unii Europejskiej. Decyzja o uwspólnotowaniu polityki azylowej miała charakter polityczny. Państwa chciały zmanifestować swoją solidarność i gotowość do wspólnego ponoszenia trudów i kosztów realizacji polityki azylowej. Mógł być jeszcze jeden motyw tej decyzji, a mianowicie świadomość, że pozostawienie tej dziedziny w sferze regulacji *stricte* międzyrządowych mogłoby prowadzić do całkowitego impasu w tym obszarze, a tak przynajmniej istnieje przymus traktatowy, by podejmować kolejne kroki na drodze do ustanowienia CEAS. Aktualne doświadczenia i problemy wydają się potwierdzać tę tezę.

³⁹ M. Dassù, *UE brakuje polityki migracyjnej*, „La Stampa” 2011, 15 II, cyt. za: EuroTopics, [on-line] <http://www.eurotopics.net/pl/home/debatten/links-2011-04-fluchtlng>, dostęp: 5 V 2013.



www.akademicka.pl

ISBN 978-83-7638-375-0



9 788376 383750