

KONRAD MICIUKIEWICZ  
*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*  
*Newcastle University*

## PO DRUGIEJ STRONIE SCHENGEN: POLSKA W POSTNARODOWYM ŁADZIE MIGRACYJNYM

W nocy z 20 na 21 grudnia 2007 r. Polska weszła do strefy Schengen. Zawieszono kontrole na granicach z innymi państwami-sygnatariuszami traktatu. Od tej chwili można bez zatrzymywania się wjechać samochodem do Niemiec i jechać bez kontroli aż do Portugalii. Wejście do strefy Schengen to dla Polaków bez wątpienia wydarzenie bezprecedensowe. Wielu traktowało przystąpienie do układu z Schengen jako ostateczne — po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej — rozmontowanie żelaznej kurtyny. Temu szczególnemu dniu, na który tak wielu z nas czekało, towarzyszyła zbiorowa radość, huczne obchody, wielkie koncerty, festiwale i na szeroką skalę zakrojona kampania medialna. „Europa, mój dom” mieli mówić Polacy. Nie dla wszystkich jednak dzień ten był tak przepełniony radością. W tym samym momencie bowiem domknięta została wschodnia granica Polski. Podrożały wizy. Strażnicy graniczni stali się bardziej dociekliwi, częściej odmawiają też wjazdu obywatelom państw trzecich. Wejście Polski do strefy Schengen budzi niepokój nie tylko pośród Białorusinów czy karpaccich Ukraińców. Zapowiada też dalsze kłopoty finansowe, które czekają mieszkańców wielu polskich miejscowości przygranicznych, a także gorsze czasy dla wszystkich uchodźców — ceczeńskich, wietnamskich czy nigeryjskich — którzy poszukują schronienia w Polsce. Mniej pewnie czują się wreszcie zwykli turyści, którym odwiedzenie Krakowa może uniemożliwić paszport z kraju ryzyka imigracyjnego.

Czy Europa jest „naszym domem”? Wielu Polaków skłonnych byłoby teraz powiedzieć, że tak. Brazylijczycy mówią natomiast, że Schengen to największe zamknięte osiedle na świecie. Europejczycy bowiem podjęli projekt zamknię-

---

Adres do korespondencji: [kmiciukiewicz@poczta.onet.pl](mailto:kmiciukiewicz@poczta.onet.pl)

W trakcie przygotowywania tego artykułu, w latach 2007–2008, autor otrzymywał stypendium krajowe dla młodych uczonych Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (Program Start).

cia całego kontynentu, projekt mający na celu odgrodenie się od biedy, bezrobocia, przemocy, przestępczości, terroryzmu i innych negatywnych skutków globalizacji. Kulturowi pesymiści będą skłonni powiedzieć, że tylko tyle już zostało z nowoczesnego projektu, którego bronić wciąż próbuje Jürgen Habermas — schengenowska heterotopia kontrolowana. Moim celem nie będzie jednak krytyka instytucji europejskich ani rozwijanie kulturowego pesymizmu, lecz analiza „drugiej strony Schengen”, zogniskowana na dwóch problemach. Po pierwsze, spróbuję zwrócić uwagę na *alter ego* zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych w Europie, czyli na wiele nowych strategii kontrolnych, które zostały wdrożone wraz z wejściem w życie postanowień z Schengen. Wysunięte zostaną tym samym argumenty na rzecz stwierdzenia, iż w postnarodowej Europie potencjał kontroli imigracyjnej nie ulega zmniejszeniu, lecz na skutek wprowadzenia nowych instrumentów kontroli zostaje rozszerzony. Po drugie, owa „druga strona Schengen” oznaczać będzie dla mnie zmianę położenia Polski w europejskim ładzie migracyjnym. Polska na skutek tej zmiany z przedmiotu europejskiej polityki imigracyjnej staje się jej podmiotem. Polacy stają więc przed bardzo poważnym wyzwaniem. Czeka ich nie tylko konsumpcja europejskiej swobody poruszania się i rola nowego żandarma Europy, lecz również konieczność podmiotowego współtworzenia europejskiej polityki imigracyjnej. Odtąd Polska w ramach wspólnotowej polityki imigracyjnej musi walczyć o własne interesy, odtąd także Polska — na równi z Niemcami czy Holandią — ponosić będzie odpowiedzialność za politykę europejską wobec migrantów, uchodźców i wszystkich tych, którzy pojawią się u bram Europy.

#### WSPÓLNOTOWA KONTROLA GRANICZNA I POLITYKA IMIGRACYJNA: CZTERY PROCESY PRZEMIAN

Należy zwrócić uwagę na to, że zarówno negocjacje poprzedzającym podpisanie Konwencji z Schengen, jak i kolejnym etapom jej realizacji towarzyszyła nie tyle intencja znoszenia granic, lecz dążenie do budowy efektywnego wspólnotowego systemu kontroli granic zewnętrznych, pozwalającego na zawieszenie kontroli wewnątrz strefy. Wdrożenie postanowień traktatu i rozwój wspólnotowej polityki granicznej oraz imigracyjnej odbywa się bowiem w warunkach epoki zagrożenia migracyjnego, która rozpoczęła się w latach osiemdziesiątych, rozwinęła w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, a kulminację osiągnęła po ataku na World Trade Center. Od tego czasu liberalne państwa europejskie, wspierane przez dużą część opinii publicznej, podejmują wielowymiarowe działania ukierunkowane na ograniczenie części swobód obywatelskich i wolności osobistej, w zamian oferując większe poczucie bezpieczeństwa. W tym czasie także politykę imigracyjną zaczęto ściśle wiązać z kwestiami narodowego i osobistego bezpieczeństwa oraz jego kulturowymi, psychicznymi i politycznymi wymiarami. Zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych w strefie Schengen musiała zatem towarzyszyć proliferacja granic nowego typu. W tym

tekście analizie chciałbym poddać cztery procesy przemian polityki migracyjnej, które współokreślają nowy europejski ład imigracyjny: 1) intraterytorializację kontroli granicznej, 2) eksterytorializację kontroli, 3) prywatyzację kontroli i 4) internacjonalizację kontroli.

Pierwszy z tych procesów — intraterytorializacja kontroli — jest związany przede wszystkim z rozwojem struktur wewnątrzterytorialnego nadzoru imigracyjnego. Oficerów stacjonujących w budkach strażniczych najpierw miały zastępować „lotne patrole” sprawujące kontrolę w strefie przygranicznej. Europejski Akt Kontroli Granicznej z 2001 r., który podpisały również państwa wówczas aspirujące do członkostwa w grupie Schengen, w tym Polska, rozszerzył obszar działania tych służb na całe terytorium państwowe, co skutkowało powołaniem specjalnych mobilnych korpusów granicznych i celnych (zob. Iglicka, Rybicki 2003)<sup>1</sup>. Drugi filar kontroli wewnątrzterytorialnej to policje państwowe, które zostały zobowiązane do większego zaangażowania w walkę z przestępstwami imigracyjnymi. W konsekwencji straż graniczna w coraz większym stopniu staje się policją, a policja strażą graniczną<sup>2</sup>. Polityka kontroli wewnątrzterytorialnej przede wszystkim opiera się jednak na ścisłej współpracy różnych służb na poziomie lokalnym. Najefektywniejszy system kontroli wytworzyły Niemcy, gdzie urzędy imigracyjne (Ausländerbehörden), które decydują o legalności pobytu obcokrajowców, są zintegrowane z innymi władzami lokalnymi, co zapewnia im szybką wymianę informacji i możliwość prowadzenia wspólnych akcji z policją i urzędami skarbowymi. Po przeciwnej stronie zaś lokuje się pozostająca poza strefą Schengen Wielka Brytania, której polityka imigracyjna skupia się przede wszystkim na obronie zewnętrznych granic państwowych<sup>3</sup>. Nowe systemy nadzoru stosowane w strefie Schengen często okazują się zdecydowanie bardziej skuteczne niż rutynowe kontrole na

<sup>1</sup> W 2007 r. polska Straż Graniczna otrzymała kolejne uprawnienia, dzięki którym nie tylko może walczyć z przestępstwami imigracyjnymi czy przemytem, lecz także ma prawie wszystkie uprawnienia regularnej policji, łącznie z prerogatywami „drogówki”.

<sup>2</sup> Po wprowadzeniu w życie Konwencji z Schengen niemiecka policja została upoważniona do przeprowadzania kontroli niezależnie od „podejrzenia o popełnieniu przestępstwa”. Wewnętrzne rozporządzenia, nakładające na funkcjonariuszy obowiązek sprawdzania dokumentów osobom wyglądającym na imigrantów, bezpośrednio angażują policję w sprawowanie kontroli imigracyjnej (Krause 2003). W sprawowanie wewnątrzterytorialnej kontroli zaangażowana jest również policja francuska, której obowiązki stopniowo są rozszerzane. Uzależnienie wysokości operacyjnych budżetów od stopnia wykrywalności przestępstw imigracyjnych, przeforsowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 1998 r., sprawiło że policja i żandarmeria rywalizują ze sobą na poziomie lokalnym w walce z nielegalną imigracją (Brochmann, Hammar 1999).

<sup>3</sup> Znajduje to odzwierciedlenie w przekonaniach obcokrajowców, którzy mieszkają w tych państwach. Badania prowadzone przez Billa Jordana (Jordan, Düvell 2002) wskazują na to, że Wielka Brytania, przede wszystkim na skutek braku narodowych dowodów tożsamości i możliwości przeżycia wielu lat bez spotkania z policją, jest odbierana przez imigrantów jako państwo względnie przyjazne, pozbawione struktur generowania leku w życiu codziennym. Wyobrażenia dotyczące Niemiec zdominowane są natomiast przez wizję „państwa policyjnego”, w którym nawet fakt nieposiadania biletu na przejazd autobusem wiąże się z kontrolą statusu imigracyjnego.

przejściach granicznych. Granica w strefie Schengen nie tyle zanika, ile jest redefiniowana. Przystaje być funkcją określonego miejsca w przestrzeni, lecz — jako potencjalna możliwość kontroli — ogarnia całe terytorium; zostaje w swoisty sposób deterytorializowana.

Drugi proces przemian — eksterytorializacja — oznacza ekstrapolację kontroli sygnatariuszy traktatu na terytoria państw trzecich, zazwyczaj staje się udziałem najbardziej restrykcyjnych reżimów granicznych, czyni je przy tym bardziej efektywnymi i obniża koszty ewentualnych wydaleń. Przykładem przedsięwzięć tego rodzaju — coraz częściej podejmowanych wspólnie po Schengen — może być budowa unijnych centrów przesiedlenia i stref przejściowych poza granicami Unii. W tzw. strefach przejściowych na europejskich lotniskach, w których przetrzymywani są imigranci zatrzymani na granicy lotniczej, „mieszka” co roku kilka tysięcy ludzi. Choć geograficznie umiejscowione w Paryżu, Amsterdamie czy Frankfurtu nad Menem, z prawnego punktu widzenia są to przestrzenie eksterytorialne. Tworzenie wspólnotowych centrów wysiedlenia w Chorwacji czy na Ukrainie oznacza ich eksterytorializację również w sensie geograficznym. W swoistych centrach logistycznych dla imigrantów, które powstają poza granicami Unii, mogą być oni przetrzymywani od trzech miesięcy do roku, a ich sprawy tymczasem rozpatrzy się wewnątrz Unii<sup>4</sup>. W szczególnych sytuacjach państwa europejskie dopuszczają również wysyłanie własnych wojsk ekspedycyjnych — na przykład włoskich do Libii — w celu zagaszenia „ognisk ryzyka migracyjnego”<sup>5</sup>. Kolejny przykład ekstrapolacji związany jest z nadzorem nad obcokrajowcami udającymi się do UE sprawowanym poza Europą przez państwa trzecie. Taki nadzór ma obecnie miejsce między innymi na lotniskach w Rio de Janeiro i Sao Paulo. Po hiszpańsko-brazylijskim incydencie migracyjnym z 5 marca 2007 r., kiedy na madryckim lotnisku Barajas 32 brazylijskich pasażerów lotu z Sao Paulo, łącznie z grupą akademicką podróżującą na kongres do Europy, przed odesłaniem do kraju przetrzymywano przez trzy doby, wiele godzin bez wody i pożywienia, brazylijskie władze zatrudniły w międzynarodowych portach lotniczych konsul-

---

<sup>4</sup> Budowa centrów przesiedlenia, które mają zapewniać, w świetle argumentacji administracji europejskich, rozpatrywanie spraw „bliżej domu” imigranta, została poddana ostrej krytyce przez ruch obrońców praw człowieka. Umieszczeni w nich ludzie odcięci są bowiem od dostępu do prawników, co w znacznym stopniu zmniejsza ich szanse na otrzymanie azylu czy statusu uchodźcy.

<sup>5</sup> Projekt ten na celu ma zablokowanie, jeszcze przed granicą na Morzu Śródziemnym, szlaku wędrówki nielegalnych imigrantów afrykańskich. Włochy, będące krajem zarówno krajem docelowym, jak i tranzytowym na drodze z Afryki i Azji do Europy, od wielu lat mają duże trudności z opanowaniem granic morskich na Morzu Śródziemnym i Adriatyku. Zdecydowana większość afrykańskich imigrantów (ok. 70%) przepływa do Włoch przez Libię. Premier Berlusconi, pod naciskiem zarówno włoskich partii narodowych, jak i zobowiązań wobec rządów innych państw europejskich, kilkakrotnie w ciągu ostatnich lat składał rządowi libijskiemu propozycję wysłania korpusu wojsk w celu „udzielenia pomocy” w uszczelnianiu południowej granicy Libii. Ta kontrowersyjna propozycja za każdym razem była jednak odrzucana.

tantów imigracyjnych, których celem jest doradzanie brazylijskim obywatelom podróżującym do Europy z zamiarem chronienia ich przed poniżeniem na lotniskach UE.

Europejska kontrola graniczna jest nie tylko deterytorializowana na skutek współbieżnych procesów intra- i eksterytorializacji. Ulega także procesowi prywatyzacji na skutek angażowania do kontroli firm prywatnych i przenoszenia na nie jej kosztów. Uzbrojone w nowe technologie, uzupełniają one, zastępują lub duplikują państwowe formy nadzoru nad imigrantami zarówno w obrębie narodowego terytorium, na granicy, jak i poza granicami. Wyłanianie się skomercjalizowanych form nadzoru i stopniowe przełamywanie monopolu państwa na sprawowanie kontroli, zaznaczające się w wielu sferach życia społecznego (zob. Krajewski 2003), staje się istotne także w przypadku administrowania granicami państwowymi. Linie lotnicze, banki, agencje pośrednictwa personalnego i indywidualni pracodawcy w coraz większym stopniu biorą odpowiedzialność za monitorowanie przepływów populacji oraz rejestrowanie działań obcokrajowców w obrębie wspólnotowego terytorium.

Największy udział w procesach prywatyzacji kontroli imigracyjnej mają przewoźnicy międzynarodowi, przede wszystkim linie lotnicze, które poprzez zróżnicowane sankcje na poziomie państwowym i międzynarodowym od wielu lat są zobligowane do współuczestniczenia w sprawowaniu kontroli nad napływem imigrantów<sup>6</sup>. Na skutek wprowadzenia nowych regulacji linie lotnicze są zmuszone, pod groźbą wysokich kar, pełnić obowiązki należące wcześniej do urzędników imigracyjnych. „Zacieśnienie polityki bezpieczeństwa na lotniskach przez wprowadzenie szczegółowej i wielostopniowej kontroli dokumentów, biletów i kart pokładowych, prowadzonej przez obsługę lotnisk i pracowników linii lotniczych, stało się substytutem kontroli paszportowej, czyniąc jej formalne zniesienie zabiegiem jedynie wirtualnym” (Guiraudon 2000, s. 185). Zobowiązania przedkontrolne, obejmujące obowiązek prowadzenia wstępnej kontroli paszportowo-wizowej przez personel linii lotniczych w afrykańskich

---

<sup>6</sup> Większość państw europejskich już od lat siedemdziesiątych zobowiązuje przewoźników do odtransportowania obcokrajowców, którym odmówiono możliwości wjazdu na teren Unii Europejskiej bądź jednego z państw członkowskich. Reguła obligująca linie lotnicze do umieszczenia tych pasażerów w następnym planowym locie powrotnym nie tylko ogranicza koszty przetrzymywania i wydalania imigrantów poza granice Unii (spoczywały one wcześniej na państwach członkowskich), lecz również wyklucza możliwość dostępu zatrzymanych na granicy do prawników, a co za tym idzie — uniemożliwia ewentualne próby odwołania się od decyzji władz imigracyjnych (Gilboy 1997). Wprowadzenie w życie Konwencji z Schengen, w 1995 r., spowodowało nałożenie nowych obowiązków na linie lotnicze obsługujące loty wewnątrz strefy. Rozporządzenia wykonawcze zawarte w Artykule 26 Porozumienia Uzupełniającego Konwencji z Schengen narzucone międzynarodowym przewoźnikom w 1994 r. zobowiązują personel linii lotniczych do kontrolowania dokumentów i rejestrowania przepływu pasażerów. Drobiazgowo statystyki prowadzone przez nich od tego czasu są wykorzystywane przez służby imigracyjne między innymi w celu monitorowania przepływu obywateli państw trzecich w strefie Schengen (Lahav 2003).

portach wylotu, rozciągają faktyczną jurysdykcję służb imigracyjnych daleko poza granice państw członkowskich<sup>7</sup>.

Czwarty proces przemian — internacjonalizacja kontroli granicznej — związany jest z przeniesieniem odpowiedzialności za inicjatywę ustawodawczą i wdrożenie operacyjne nowej polityki imigracyjnej z państw członkowskich na organy wspólnotowe. Od początku lat dziewięćdziesiątych w procesie europeizowania polityki imigracyjnej uczestniczą międzynarodowe i ponadnarodowe instytucje. Państwa członkowskie wyłoniły kilka międzyrządowych grup roboczych (tj. Trevi Group, Berlin Group, Ad Hoc Immigration Group, Budapest Group<sup>8</sup>), które mają za zadanie regulować współpracę w dziedzinie kontroli i przepływu informacji między służbami imigracyjnymi<sup>9</sup>. W celu zacieśnienia współpracy między służbami granicznymi powołane zostało także w ostatnich latach wiele instytucji ponadnarodowych, takich jak Centrum Granic Lądowych w Berlinie, Centrum Granic Powietrznych w Rzymie, Centra Granic Morskich w Madrycie i Pireusie, Europejskie Centrum Szkolenia czy Centrum Analiz Ryzyka Imigracyjnego i Europejska Agencja Współpracy Operacyjnej ds. Kontroli Granicznej (Léonard 2003). W procesach synchronizacji operacji antyimigracyjnych prowadzonych wewnątrz terytorium państw członkowskich istotny udział ma brać Wydział Walki z Nielegalną Imigracją utworzonego w 1995 r. Europolu.

Wyłonienie międzyrządowych grup roboczych i ponadnarodowych instytucji koordynujących kontrolę imigracyjną znajduje odzwierciedlenie także we

---

<sup>7</sup> Od 1994 r. linie lotnicze są odpowiedzialne za przeprowadzenie przedkontroli paszportowo-wizowej jeszcze przed wpuszczeniem pasażerów do samolotu. Gdy pasażer nie posiada paszportu lub ważnej wizy, przewoźnik ma obowiązek odmówienia mu wstępu na pokład, pełni więc *de facto* rolę europejskiego urzędu imigracyjnego (Guiraudon 2003). Dane pochodzące od przewoźników wskazują na to, że największe linie lotnicze w wyniku przedkontroli imigracyjnej odmawiają przewozu średnio około 4–6 tys. pasażerom rocznie (Lufthansa — 5,5 tys., Air France — 6,8 tys., KLM — 4 tys.) (Lahav 2004). Sankcje te są skierowane przede wszystkim przeciwko potencjalnym azylantom, którym urzędnicy konsularni odmówili wydania wizy. Przed wprowadzeniem rozporządzenia o przedkontroli mogli oni występować o azyl bezpośrednio u urzędnika imigracyjnego po przylocie do Europy. Po przyznaniu kompetencji wykonawczych przewoźnikom stało się to niemożliwe (Guiraudon 2003, s. 8).

<sup>8</sup> Do Budapest Group, której konferencji odbyły się w latach 1991, 1993, 1997 i 1998, poza ówczesnym członkami UE i Szwajcarią należały również kraje uznane przez członków Schengen za tranzytowe — państwa wschodnioeuropejskie wchodzące do struktur europejskich w 2004 r., Bułgaria, Ukraina i Albania. Na mocy porozumień tej grupy państwa wschodniej i południowej Europy w zamian za wzmocnienie granic i bezpośrednie odsyłanie nielegalnych imigrantów do kraju pochodzenia otrzymywały nowy sprzęt i fundusze na szkolenia dla służb granicznych od krajów ówczesnej UE (Lavenex 1999).

<sup>9</sup> Nowe grupy międzyrządowe powoływane w celu zacieśnienia kontroli imigracyjnej w Europie często stają się przedmiotem krytyki, ponieważ ich ustalenia, najczęściej negocjowane za zamkniętymi drzwiami i utajnione, wymykają się demokratycznej kontroli zarówno ze strony instytucji państwowych, jak i Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Lahav 2003).

wspólnych projektach operacyjnych (takich jak *Ulisses*<sup>10</sup>, *Rio IV*, *Pegaz*, *Triton*, *Orka* czy *Neptun*), które mają na celu ugruntowanie współpracy między poszczególnymi zmilitaryzowanymi jednostkami w terenie. Z jednej strony akcje te mają pomagać w integracji służb imigracyjnych na płaszczyźnie międzynarodowej, z drugiej zaś koordynować działania służby imigracyjnych, celnych, policji i wojska, podejmowane zarówno w strefie granicznej, jak i wewnątrz terytoriów państw członkowskich. Obecnie trwają prace nad utworzeniem mobilnych europejskich „oddziałów szybkiego reagowania”, których zadaniem będzie obrona granic zewnętrznych strefy przed napływem imigrantów w sytuacjach kryzysowych. Tworzenie wspólnych patroli i imigracyjnych oddziałów specjalnych oraz prowadzenie międzynarodowych operacji na granicach zewnętrznych Unii ma w perspektywie następnych lat, zgodnie z zamierzeniami pomysłodawców, doprowadzić do zbudowania korpusu wspólnych europejskich oddziałów imigracyjnych (Léonard 2003).

#### APLIKACJA SCHENGEN ACQUIS W POLSCE

W tym miejscu należy zaznaczyć, że cztery procesy przemian europejskiej polityki imigracyjnej mają równie silnie odzwierciedlenie w przemianach prawnych i instytucjonalnych w starych krajach członkowskich i tych, które przystąpiły do układu w 2007 r., w tym w Polsce. Europejski ład imigracyjny w przeważającej mierze został rozciągnięty na nowe państwa członkowskie jeszcze przed akcesją do Unii Europejskiej. Ich przygotowanie do walki z nielegalną imigracją było bowiem jednym z najważniejszych warunków przystąpienia do Wspólnoty. Przygotowaniom Polski do wdrożenia *Acquis Schengen* towarzyszyło wsparcie ze strony wielu grup eksperckich i nadzór międzynarodowych organów ewaluacyjnych. Polska otrzymała jednocześnie obszerne środki na sfinansowanie modernizacji infrastruktury technicznej oraz szkolenia dla personelu granicznego z Funduszu PHARE i Funduszu Schengen.

Rozbudowa infrastruktury na granicy wschodniej była tylko jedną ze strategii dostosowawczych. W równym stopniu skupiono się na tworzeniu prawnych i instytucjonalnych warunków rozwoju kontroli wewnątrzterytorialnej, wdrożono szereg instrumentów pozwalających na ekstrapolację kontroli na terytoria państw trzecich. Polska po krótkim okresie przejściowym musiała zaakceptować wspólnotową listę wizową, co oznaczało konieczność wprowadzenia wiz wjazdowych dla bezpośrednich sąsiadów. Na początku lat dziewięćdziesiątych Polska podpisała umowę o readmisji z Niemcami<sup>11</sup>. Zaczęto jednocześnie ne-

<sup>10</sup> Operacja *Ulisses*, rozpoczęta w 2000 r., ma na celu stworzenie wspólnego systemu obrony południowych granic strefy Schengen przed napływem nielegalnych imigrantów drogą morską. Biorą w niej udział służby imigracyjne, straż przybrzeżna i marynarka wojenna Portugalii, Hiszpanii, Francji, Włoch i Grecji (Lahav 2003).

<sup>11</sup> Zgodnie tą umową, podpisaną w 1993 r., Polska zobowiązała się do ponownego przyjęcia każdej osoby, która przedostała się do Niemiec przez polskie terytorium, a nie spełniała warunków

gocjować kolejne umowy o readmisji, które miały na celu przeniesienie odpowiedzialności za uchodźców dalej na wschód. Punktem strategicznym całego programu stało się wdrożenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), który w najbliższej przyszłości ma być zastąpiony przez System Informacyjny Schengen II (SIS II), pozwalającym na zapisywanie i porównywanie danych biometrycznych. Polska wreszcie jako jedno z pierwszych państw wprowadziła dane biometryczne do paszportów.

Zdecydowana większość instrumentów prawnych i instytucjonalnych w zakresie kontroli migracyjnej została już w pełni dostosowana do standardów europejskich. Aplikacja przez Polskę *Schengen Acquis* okazała się sukcesem z punktu widzenia celu, jakim była integracja z europejskim systemem ochrony granic. Wdrożenie tych samych instrumentów spowodowało jednak także pojawienie się nowych problemów. Przede wszystkim wynikają one ze skupienia się na represyjnych elementach polityki wspólnotowej i zaniedbania tych, które związane są z polityką solidarności. Na skutek ekstrapolacji kontroli granicznej przez wprowadzenie wiz dla Rosjan, Ukraińców i Białorusinów poważnie zostały zaburzone lokalne układy gospodarcze na granicy wschodniej, pogorszeniu uległy relacje polityczne z państwami sąsiadującymi i kontakty z Polakami mieszkającymi za wschodnią granicą. Ponadto wprowadzenie wielu instrumentów Schengen w Polsce stanowi obecnie zagrożenie dla ochrony uchodźców i przestrzegania praw człowieka. Warto więc zadać przynajmniej kilka pytań. Po pierwsze, w jaki sposób przemiany europejskiej polityki migracyjnej, które zachodzą również w Polsce, przekształcają doświadczenie migrantów? Po drugie, w jakim zakresie państwa-sygnatariusze Konwencji z Schengen są w stanie prowadzić suwerenną politykę migracyjną? Po trzecie, w jakim stopniu Polska jest w stanie dbać o własne interesy w postnarodowym łańdźu migracyjnym? Po czwarte, czy Polska jest przygotowana do prowadzenia polityki solidarności wobec uchodźców i innych migrantów?

#### OD EUROPEJSKIEJ TWIERDZY DO EUROPEJSKIEGO PANOPTIKONU

Wzmocnienie kontroli wewnątrzterytorialnej wydaje się szczególnie istotnym czynnikiem strukturyzującym doświadczenie europejskich „nieudokumentowanych obcych” i „turyistów ekonomicznych”. Lęk przed ujawnieniem imigracyjnego statusu — czy to w wyniku rutynowej kontroli drogowej, czy

---

wjazdu lub pobytu w Niemczech. Oznacza to innymi słowy, że podpisując tę umowę Polska wzięła na siebie odpowiedzialność za wszystkich uchodźców i nielegalnych imigrantów podróżujących łańdem z Europy Wschodniej i Azji do Niemiec i innych państw UE. Ta polsko-niemiecka umowa stała się w kolejnych latach wzorem dla podobnych bilateralnych umów podpisywanych pomiędzy krajami UE-15 a państwami Europy Środkowo-Wschodniej, a później także pomiędzy państwami UE-27 a bezpośrednimi wschodnimi sąsiadami Unii, jak również niektórymi krajami Azji i Afryki Północnej.



nalotu urzędu skarbowego na miejsce pracy, czy poprzez system opieki zdrowotnej — staje się integralnym elementem życia codziennego „obcego”. „Prawa obywateli Unii Europejskiej przekraczają granice, ale obywatele państw trzecich są wykluczeni z tych praw” (Geddes 2000, s. 73). Napięcie, które rodzi się między liberalizacją a sekurytyzacją zasad poruszania się po europejskim terytorium, rodzi także nowe mechanizmy wykluczenia<sup>12</sup>, które stają się przedmiotem jednostkowego doświadczenia. Globalizacji rynku towarzyszy globalizacja kontroli przy jednoczesnej deglobalizacji odpowiedzialności za tych, którzy poszukują w Europie bezpiecznego azylu.

„Nielegalni obcy” wykluczeni są nie tylko formalnie, z możliwości pracy i korzystania ze świadczeń socjalnych, lecz również, pośrednio, z możliwości pójścia na mecz piłkarski, dyskotekę czy nocny spacer po mieście, który mógłby narazić ich na spotkanie z policją. Imigranci doświadczają granicy codziennie, ponieważ internalizują ją poddając się „zasadzie samoujarzmienia” (Foucault 1998, s. 198). Zasada ta nie ma jednak charakteru totalnego, jest raczej funkcją negocjowania indywidualnego życia z legalnymi bądź półlegalnymi regułami. Codzienne doświadczenie granicy przez „obcego” to ciągła nauka życia ze stygmatem, rozpoznawanie zagrożeń i konstruowanie zindywidualizowanych lub zbiorowych taktyk przetrwania, pozwalających na omijanie przepisów i ukrywanie statusu stygmatyka.

Granica w coraz mniejszym stopniu jawi się jako miejsce w przestrzeni, które zaludniają celnicy i służby imigracyjne. Podczas gdy wieże strażnicze i słupy graniczne oddzielające terytoria państw członkowskich stają się punktami widokowymi dla europejskich turystów, realne granice, dyskretne, lecz nie mniej skuteczne, przebiegają w poprzek podziałów terytorialnych. Granica nie jest materialna, staje się stosunkiem władzy, strukturyzującym procesem, który przekształca tradycyjne rozgraniczenie między tym co wewnętrzne a tym co zewnętrzne w hierarchię europejskich statusów. Nową granicę konstytuują struktury stratyfikujące, które dzielą populację na obywateli, rezydentów, obywateli starej i nowej Europy, nielegalnych imigrantów i podejrzanych terrorystów. Europejska Twierdza w coraz większym stopniu jest zastępowana, czy raczej uzupełniana, przez Europejski Panoptikon.

## SUWERENNOŚĆ PAŃSTW NARODOWYCH A STREFA SCHENGEN

Wyłonienie się europejskiego reżimu imigracyjnego, wraz z rosnącym zaangażowaniem międzynarodowych i ponadnarodowych instytucji w kontrolę granic państwowych, rodzi wiele pytań związanych ze zmniejszaniem się roli państwa narodowego w sprawowaniu władzy nad własnym terytorium. Rządy

<sup>12</sup> Podczas gdy obywatele niemieccy cieszą się swobodą przemieszczania się po całym obszarze Unii Europejskiej bez kontroli granicznych, niemieccy azyłanci nie mogą opuszczać landu, w którym starają się o azyl.

narodowe stopniowo przekazują uprawnienia kontrolne instytucjom wspólnotowym, które w coraz większym stopniu określają politykę imigracyjną na płaszczyźnie zarówno legislacyjnej, jak i działań operacyjnych. Wobec wyłonienia się postnarodowej polityki imigracyjnej w Europie, która jest obecnie bardziej złożona niż kiedykolwiek od czasu narodzin nowoczesnych państw narodowych, nie do końca jasny staje się więc związek między przestrzenią a władzą polityczną. Wzrost siły instytucji ponadnarodowych w powiązaniu z coraz większym udziałem podmiotów gospodarczych w kontroli granicznej sprawia, że pod znakiem zapytania stawiana jest zdolność państwa do unilateralnego działania. Kwestionowany bywa więc często model państwa jako racjonalnego aktora sprawującego suwerenną władzę nad własnym terytorium. Czy zatem państwa narodowe tracą suwerenność wspólnie zaosttrzając kontrolę graniczną?

Suwerenność państwa, definiowanego przez Webera jako instytucja posiadająca monopol na stosowanie fizycznej przemocy w danym miejscu i czasie, wyznaczana jest przez możliwość sprawowania ostatecznej kontroli nad populacją i terytorium. W kontekście międzynarodowych migracji suwerenność tę określa zdolność państwa do kontroli własnych granic i stanowienia regulacji dotyczących obywatelstwa, a więc władza nad przyjmowaniem i wydalaniem obcokrajowców. Określenie wspólnej europejskiej polityki azylowej, zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oraz wzmocnienie i umiędzynarodowienie kontroli na granicach zewnętrznych istotnie podważa tak rozumianą nowoczesną ideę suwerenności. Państwo narodowe przestaje być jedynym aktorem zdolnym do ustanawiania zasad i stosowania przemocy na własnym terytorium, przekazuje ono, tak na poziomie legislacyjnym, jak i wykonawczym, część swej suwerenności wspólnocie<sup>13</sup>, dodatkowo przenosząc część kompetencji wykonawczych na podmioty prywatne.

Rozproszenie uprawnień kontrolnych na różne podmioty, także komercyjne, nie zmniejsza, lecz zwiększa faktyczny zakres władzy państw członkowskich nad przepływem obcokrajowców po obszarze Unii Europejskiej. Prywatne podmioty współuczestniczące w imieniu państwa w kontroli granicznej mają udział w kosztach utrzymania reżimu imigracyjnego i dają nowe możliwości techniczne. Firmy prywatne w istocie prowadzą nadzór w imieniu rządów europejskich i przed nimi są odpowiedzialne. Zobowiązanie linii lotniczych do prowadzenia przedkontroli i powołanie ponadnarodowych instytucji zajmujących się kontrolą graniczną rozszerza władzę państw narodowych ponad narodowe

---

<sup>13</sup> W rezultacie przekazania wspólnocie kompetencji dotyczących kontroli imigracyjnej państwa narodowe tracą część swej suwerenności na korzyść innych sygnatariuszy Konwencji, z którymi muszą negocjować zasady przyjmowania obcokrajowców na własne terytorium, przy czym niektóre państwa mają zdolność zdominowania głosów innych i narzucają korzystne dla siebie prawodawstwo (Kosłowski 2000). Stało się tak w przypadku Polski i innych krajów Europy Środkowej, na które, jako warunek członkostwa w Unii Europejskiej, został nałożony obowiązek wprowadzenia nowego prawa imigracyjnego mimo negatywnych z punktu widzenia ich wewnętrznych interesów skutków politycznych i gospodarczych.

terytoria, czyniąc ją *sensu stricte* eksterytorialną. Dzięki przeniesieniu części kosztów kontroli na transnarodowe korporacje państwa europejskie nie tylko mogą ograniczyć wydatki na kontrolę sprawowaną na terytorium narodowym, lecz również uzyskać dostęp do szeregu istotnych danych na temat obcokrajowców i własnych obywateli zgromadzonych w gigantycznych komercyjnych bazach danych o zasięgu globalnym. Współpraca z bankami, agencjami pośrednictwa personalnego i pracodawcami, jak również zintegrowanie państwowych instytucji na poziomie lokalnym w celu monitorowania nielegalnych imigrantów sprawia, że realne granice rozciągają się również wewnątrz narodowych terytoriów.

Zmiany zachodzące w postnarodowej Europie prowadzą do redefinicji roli państwa jako pierwszoplanowego aktora w kształtowaniu polityki imigracyjnej, nawet do swoistego zmierzchu państwa terytorialnego, mającego ściśle określone, czytelne granice. Zmiany te jednak nie wiodą państwa do utraty kontroli nad imigracją. Pojęcie suwerenności przynależnej państwu nad narodowym terytorium zostaje poddane redefinicji w dwóch wymiarach. Po pierwsze, władza staje się eksterytorialna. Po drugie, gdy prywatne firmy nadzorują przepływ obcokrajowców przez narodowe terytorium, rozmyta zostaje granica między prywatnym a publicznym<sup>14</sup>. Państwo staje się swego rodzaju supersuwerenem, który sprawuje nadzór nad kontrolą prowadzoną w jego imieniu przez prywatne podmioty poza granicami narodowego terytorium.

Choć suwerenność i terytorialność zyskują w Europie nowe znaczenia, nadzór nad przepływem imigrantów nie tylko nie zmniejsza się, lecz zostaje rozszerzony. Dzięki współpracy międzyrządowej i obciążaniu obowiązkami kontrolnymi aktorów prywatnych „europejskie demokracje dysponują zdecydowanie lepszymi i liczniejszymi instrumentami służącymi do kontroli własnych granic, monitorowania obcokrajowców wewnątrz terytorium niż dwadzieścia, pięćdziesiąt czy sto lat temu” (Miller 1995, s. 29). Europejski reżim imigracyjny staje się coraz bardziej efektywny. Kooperacja wspólnotowa jest i powinna być traktowana jako środek wzmocnienia wysiłków tradycyjnie podejmowanych przez państwa narodowe w celu zamknięcia granic przed niechcianymi migrantami i zarazem ograniczenia państwowych zobowiązań wobec azylantów (por. Freeman 1998; Joppke 1998). „Koncepcja zeuropeizowanej twierdzy odzwierciedla, a nawet intensyfikuje narodowe polityki wykluczenia” (Geddes 2000, s. 15).

---

<sup>14</sup> Granica ta stała się płynna zwłaszcza wraz z zaostrzeniem polityki bezpieczeństwa na lotniskach po 11 września. Formy kontroli imigracyjnej, wcześniej przerzucone przez państwo na linie lotnicze, obecnie ponownie są reinstytucjonalizowane. Państwa europejskie przeznaczają coraz większe środki na szkolenia pracowników i zakup nowego sprzętu dla linii lotniczych, tym samym więc wtórnie angażują się w sprawowanie wcześniej sprywatyzowanej kontroli. Szefami ochrony prawie wszystkich linii lotniczych są byli oficerowie imigracyjni, którzy zatrudniają obecnie coraz więcej byłych pracowników służb granicznych oraz obecnych oficerów łącznikowych.

## POLSKA W NOWYM EUROPEJSKIM ŁADZIE IMIGRACYJNYM

Uczynienie polityki wspólnotowej bardziej restrykcyjną nie musi wiązać się jednak z rozszerzeniem regulatywnej kontroli poszczególnych państw narodowych nad procesami migracyjnymi. Polska — wstępując do Unii Europejskiej i do Układu z Schengen — została uzbrojona w strategię ograniczania przepływu migrantów przez wschodnią granicę. Tym strategiom nie towarzyszyły jednak regulacje dotyczące polityki osiedleńczej. Rola nowych państw członkowskich wciąż w dużym stopniu ogranicza się do realizacji zastanych już wspólnotowych przepisów. Należy zaznaczyć, że przepisy te nie są wynikiem bezstronnej analizy wspólnotowego „zagrożenia imigracyjnego czy terrorystycznego”, lecz rezultatem partykularnych, często chwilowych interesów silniejszych państw członkowskich lub poszczególnych instytucji — zarówno państwowych, jak i europejskich.

Polska, w odróżnieniu od krajów Europy Zachodniej, dotychczas nie prowadziła świadomej, aktywnej polityki imigracyjnej. W Polsce i w innych państwach Europy Środkowej brakuje także odpowiedniego prawa, udokumentowanej wiedzy statystycznej i naukowej infrastruktury oraz wieloletnich tradycji solidarności z ofiarami przewrotów politycznych i wojen, gdy tymczasem państwa Starej Europy przeniosły na nie odpowiedzialność za uchodźców wędrujących lądem z Azji. W Polsce, na Węgrzech czy Łotwie nierzadko zdarzają się zatem przypadki łamania praw człowieka i zasad Konwencji Genewskiej, a co za tym idzie — kraje te nie powinny być jeszcze uznawane za w pełni bezpieczne. Szczególnie ważna wydaje się więc teraz rewaloryzacja humanitarnych tradycji państw Starej Unii w duchu europejskiej solidarności i odpowiedzialności, a także większa wrażliwość na sytuację w Europie Środkowej oraz pomoc Polsce, Czechom czy Węgrom w budowaniu bardziej humanitarnych instytucji i polityki migracyjnej. Odpowiedzialność za sytuację obcokrajowców na polskiej (a tym samym schengenowskiej) granicy i na polskim terytorium spoczywać będzie przede wszystkim jednak na polskim społeczeństwie i na naszych kolejnych rządach. To od ich chęci i determinacji zależeć będzie w przyszłości to, w jaki sposób standardy prawa wspólnotowego zostaną uzgodnione z prawami człowieka oraz dobrosąsiedzkimi stosunkami Polski ze wschodnimi sąsiadami.

## BIBLIOGRAFIA

- Brochmann Grete, Hammar Tomas, 1999, *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Berg Publishers, Oxford.
- Freeman G. P., 1998, *The Decline of Sovereignty?*, w: Christian Joppke (red.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Foucault Michel, 1998, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, tłum. Tadeusz Komedant, Fundacja Aletheia, Warszawa.

- Geddes Andrew, 2000, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Manchester–New York.
- Gilboy Janet, 1997, *Implications of „Third-Party” Involvement in Enforcement: The INS, Illegal Travelers, and International Airlines*, „Law and Society Review”, t. 3, s. 505–529.
- Guiraudon Virginie, 2000, *A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control*, „Comparative Political Studies”, t. 33, s. 163–185.
- Guiraudon Virginie, 2003, „Enlisting Third Parties in Border Control: a Comparative Study of Its Causes and Consequences”, referat wygłoszony podczas warsztatów „Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Border”, Genewa, 13–15 marca.
- Hollifield James F., 2003, *The Emerging Migration State*, referat wygłoszony na konferencji „Developments in the Study of International Migration”, Princeton, NJ, maj (<http://cmd.princeton.edu/papers/wp0309g.pdf> [12.02.2008]).
- Iglicka Krystyna, Rybicki Robert, 2003, *Report 1: Schengen — Consequences for National Migration Policy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Joppke Christian, 1998, *Immigration Challenges Nation-State*, w: Christian Joppke (red.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Jordan Bill, Düvell Franck, 2002, *Irregular Migration: The Dilemmas of Transnational Mobility*, Edward Elgar, Cheltenham UK–Northampton, MA.
- Kosłowski Rey, 2000, *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System*, Cornell University Press, Ithaca–London.
- Krajewski Marek, 2003, *Kultury kultury popularnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Krause M., 2003, *The Naked Border: The Dialectics of Post-national Migration Control in Contemporary Europe*, referat wygłoszony na „3rdEuroConference. Cities in Transition: City and the Region”, Weimar, 13–16 listopada.
- Lahav Gallya, 2003, *Migration and Security: The Role of Non-State Actors and Civil Liberties in Liberal Democracies*, referat wygłoszony na „Drugim spotkaniu koordynacyjnym dotyczącym międzynarodowej migracji”, ONZ, Nowy Jork, 15–16 października.
- Lahav Gallya, 2004, *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lavenex Sandra, 1999, *Safe Third Countries. Extending EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern States*, Central European University Press, Budapest.
- Léonard Sarah, 2003, *The EU Fight Against Illegal Migration and the Eastward Enlargement: To What Extent is the EU Policy on Illegal Migration Consistent with the Forthcoming Eastward Enlargement?*, referat wygłoszony na spotkaniu UACES Study Group „The Evolving European Migration Law and Policy”, Liverpool, 5 grudnia 2003.
- Märkische Oderzeitung, 2004, *BGS geht nach Frankfurt*, „Märkische Oderzeitung”, 10 kwietnia, s. 10.
- Miller Mark J., 1994, *Preface*, w: „The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, t. 534, lipiec.
- Miller Mark J., 1995, *Employer Sanctions in France: From the Campaign Against Illegal Alien Employment to Campaign Against Illegal Work*, US Commission on Immigration Reform, Washington.
- Sassen Saskia, 1998, *The de facto Transnationalizing of Immigration Policy*, w: Christian C. Joppke (red.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford–New York.

- SG, 2004a, *Integracja europejska. SG — proces dostosowawczy do wymogów Unii Europejskiej*, Polish Border Guard Information Papers (<http://www.sg.gov.pl/informacje/index.asp?id=6&roz=34> [15.02.2008])
- SG, 2004b, *Statystyka SG: ruch graniczny, zwalczanie przestępczości, migracja. Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2004 roku*, Polish Border Guard Statistics (<http://www.sg.gov.pl/informacje/index.asp?id=4> [15.02.2008]).
- SG, 2004c, *Integracja europejska. Uszczelnianie granicy wschodniej*, Polish Border Guard Information Papers (<http://www.sg.gov.pl/informacje/index.asp?id=6&roz=117> [15.02.2008]).
- The Guardian, 2000, *Lace Curtain Spoils Poland's View of EU Membership*, „The Guardian”, 29 listopada, s. 15.
- The Guardian, 2002, *Poland to Reinforce New EU Border*, „The Guardian”, 31 lipca, s. 12.
- Waever Ole, 1993, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, St. Martin's Press, New York.
- Washington Post, 2003, *Security Curtain Raised Along EU's New Eastern Front: Tightened Borders Draw Concerns About Impact on Neighboring Nations*, „Washington Post”, 31 lipca, s. A13.

## ON THE OTHER SIDE OF SCHENGEN: POLAND IN THE POST-NATIONAL MIGRATION REGIME

### Summary

The article discusses the changes in European migration resulting from the Schengen Treaty. The main aim of it is to analyse “the other side of Schengen”. First, a whole series of new control strategies, which constitute the *alter ego* of abandoning controls on internal borders in the EU, are pointed out. Second, attention is drawn to the change of Poland's position in the European migration regime following its accession to the EU and its entry to Schengen. In the first part the author analyses four important processes in the transformation of European immigration policies: 1) emergence of internal border controls; 2) extrapolation of the EU border control onto territories of third countries; 3) privatisation of those controls, and 4) the internationalisation of border controls. At this point attention was drawn to various tensions which arise during the dynamic processes of a simultaneous liberalisation and securitisation of European migration policies. Meanwhile, the second part of the article explains the problems and dangers associated with the implementation of new immigration and border policy toolbox in Poland.

### Key words/słowa kluczowe

border / granica; immigration policy / polityka imigracyjna; European Union / Unia Europejska; Schengen