

ANNA POTYRAŁA
Poznań
ORCID: 0000-0001-7265-5020

INTERESY NARODOWE JAKO CZYNNIK DETERMINUJĄCY REFORMĘ WSPÓLNEJ POLITYKI AZYLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ¹

Nasilony w 2015 r. napływ cudzoziemców na terytoria państw członkowskich Unii Europejskiej zapoczątkował prace nad zmianami rozwiązań prawnych składających się na Wspólny europejski system azylowy. Pomimo wielokrotnie składanych przez Komisję Europejską zapewnień oraz deklaracji państw członkowskich, wyrażających pełne poparcie dla konieczności zmian, końca procesu reform nie widać. W latach 2016–2018 Komisja Europejska opracowała i przedstawiła siedem propozycji zmian szczegółowych, które wbrew oczekiwaniom KE, nie zostały przyjęte do czerwca 2018 r. Nowa Komisja Europejska pod kierownictwem Ursuli von der Leyen na marzec 2020 r. zapowiedziała prezentację nowych pomysłów zmian we wspólnej polityce azylowej.

Celem niniejszego artykułu nie jest szczegółowa analiza propozycji zmian prawnych, ale wykazanie, iż o ile państwa członkowskie uznają zasadność reformy wspólnej polityki azylowej, to przedłużające się prace nad przyjęciem nowych rozwiązań prawnych spowodowane są – wbrew deklarowanemu dążeniu do stworzenia modelu kompleksowej ochrony osób zmuszonych do opuszczenia własnych miejsc zamieszkania i poszukiwania schronienia w państwach trzecich – dążeniem do zabezpieczenia interesów partykularnych. Te zaś definiowane są przez państwa członkowskie przede wszystkim w kategorii interesów narodowych. Odniesienia do projektów nowych rozwiązań prawnych mają charakter pomocniczy i stanowiąc będą punkt wyjścia dla ukazania argumentacji państw sprzeciwiających się pomysłom Komisji Europejskiej. Rozważania poprowadzone zostaną w oparciu o założenia nurtu neorealistycznego, uznającego państwo za dominującego uczestnika stosunków międzynarodowych, dążącego do realizacji własnych interesów. Pomimo dostrzegania istniejących współzależności i postępującej globalizacji, neorealizm podkreśla konieczność realizacji

¹ Niniejszy tekst został przygotowany w ramach projektu: *Jean Monnet Centre of Excellence – EU external actions in the contested global order – (In)coherence, (dis)continuity, resilience* 599622-EPP-1-2018-1-PL-EPPJMO-CoE. Disclaimer: The Centre has been funded with support from the European Commission. The article reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

interesów narodowych i podejmowania działań skierowanych na rozwijanie potęgi i wpływów oraz na zagwarantowanie przetrwania państwa. Współpraca jest dobra o tyle, o ile gwarantuje realizację własnych interesów i o ile jej koszty nie przewyższają zysków. Dla realizacji założonego celu wykorzystane zostaną metody charakterystyczne dla nauk społecznych, w szczególności dla nauk o polityce.

PAKIET REFORM ZAPROPONOWANYCH PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ

4 maja 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pierwsze propozycje zmian Wspólnego europejskiego systemu azylowego. Ich celem było zreformowanie tzw. systemu dublińskiego, określającego państwa odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków azylowych. To właśnie nieefektywność tego systemu obnażył w całą mocą kryzys migracyjny 2015 r. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami, zawartymi w tzw. regulacji Dublin III, państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku azylowego jest w pierwszej kolejności to państwo członkowskie UE, w którym przebywają członkowie rodziny wnioskodawcy. Do kategorii tej należy zaliczyć współmałżonka/współmałżonkę, dzieci, a także rodziców lub rodzeństwo osoby ubiegającej się o ochronę. Dopiero w sytuacji, gdy w żadnym państwie członkowskim UE nie przebywają członkowie rodziny osoby ubiegającej się o azyl, odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku jest państwo (*Rozporządzenie 2013*):

- które wydało wizę lub pozwolenie na pobyt, a w przypadku kilku takich państw – to, które wydało dokument na najdłuższy okres lub którego dokument wygasa najpóźniej (art. 12.1, 12.3);
- w którym nastąpiło nielegalne przekroczenie granicy (art. 13.1), przy czym odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku wygasa po 12 miesiącach od nielegalnego wjazdu;
- w którym nastąpiło legalne przekroczenie granicy przez wnioskodawcę objętego ruchem bezwizowym (art. 14.1);
- w którym wniosek złożono w strefie tranzytowej międzynarodowego lotniska (art. 15).

W sytuacji, gdy nie można na podstawie powyższych kryteriów określić państwa odpowiedzialnego, jest nim państwo, w którym wniosek został złożony (art. 3.2).

Takie rozwiązania były próbą dookreślenia zasady solidarności państw członkowskich w kwestiach azylowych. Za cel uznano sprawiedliwe rozłożenie odpowiedzialności, a tym samym – kosztów (nie tylko finansowych) przyjmowania osób wnioskujących o ochronę. Kryzys migracyjny 2015 r. pokazał jednak, że w sytuacji masowego nielegalnego napływu cudzoziemców państwa tzw. pierwszej linii, tj. Grecja i Włochy, były zobowiązane – zgodnie z powyższymi rozwiązaniami – do rozpatrywania niemal wszystkich wniosków azylowych, a tych w samym tylko 2015 r. złożono 1 325 565 (*Annual Report 2018*: 223). Istotą zmian zaproponowanych przez Komisję Europejską w maju 2016 r. stał się zatem „zrównoważony (a zarazem sprawiedliwy – przyp. A.P.) podział odpowiedzialności” tj. rozdzielenie między wszystkie państwa

członkowskie osób ubiegających się o ochronę w sytuacji kryzysów migracyjnych i „nieproporcjonalnej presji” odczuwanej przez niektóre państwa UE (por. *Wniosek* 2016: 3). Propozycja KE przewidywała wprowadzenie korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków azylowych (a co za tym idzie – przekazywania osób), który „byłby uruchamiany automatycznie w sytuacjach, gdy państwa członkowskie byłyby zmuszone radzić sobie z nieproporcjonalną liczbą osób ubiegających się o azyl” (*ibidem*: 4). Alternatywą dla przejścia odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków azylowych uczyniono zwiększony wkład finansowy.

Drugi pakiet propozycji, skierowanych na pełną harmonizację procedur azylowych i standardów ochronnych, odnoszących się nie tylko do osób, którym przyznany został status uchodźcy lub inna alternatywna forma ochrony przewidziana w prawie europejskim, ale również do osób ubiegających się dopiero o ochronę, Komisja Europejska ogłosiła 13 lipca 2016 r. W tym celu przygotowała projekty nowych aktów prawnych, mających zastąpić dotychczas obowiązujące i wprowadzających: wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową, wspólne normy kwalifikowania osób do korzystania z ochrony międzynarodowej, a także jednolite normy przyjmowania osób ubiegających się o ochronę. Tym samym nastąpić miało całkowite uwspólnotowanie polityki azylowej. Komisja Europejska wystąpiła również z wnioskiem o utworzenie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu z zadaniem m.in. zapewniania wsparcia operacyjnego i technicznego państwom członkowskim i zacieśniania współpracy we wdrażaniu rozwiązań składających się na nowy, zreformowany system azylowy.

Zaprezentowana przez Komisję Europejską 12 września 2018 r. propozycja reformy Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w założeniu doprowadzić miała do wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej przed napływem osób, które nie spełniają warunków otrzymania ochrony w państwach członkowskich. Chodziło również o usunięcie takich osób z obszaru UE w sytuacji, gdy udało się im przedostać do państw członkowskich w trakcie kryzysów migracyjnych. Projekt przewidywał przekazanie do stałej dyspozycji agencji 10 tysięcy funkcjonariuszy granicznych do 2020 r. Co więcej, funkcjonariusze mieli podlegać niemal wyłącznie *Frontex*. Oznaczało to, że mogliby być użyty przez agencję w działaniach podejmowanych na terytorium państwa członkowskiego lub państwa trzeciego bez konieczności uzyskiwania odrębnej zgody państwa, które tych funkcjonariuszy do *Frontex* delegowało. Komisja zaproponowała również, aby funkcjonariusze z tzw. stałej służby posiadali uprawnienia do przeprowadzania kontroli tożsamości osób migrujących i wydawania zezwolenia lub odmawiania zgody na wjazd na podstawie generalnej zgody państwa członkowskiego, w którym operacja byłaby prowadzona.

Proces negocjacji projektów wysuniętych przez Komisję Europejską w 2016 r. rozpoczął się już w grudniu. Rada Europejska przyjęła 15 grudnia 2016 r. konkluzje w sprawie migracji, stwierdzając że „Jednym ze wspólnych celów pozostaje skuteczne stosowanie zasad odpowiedzialności i solidarności (...) w niektórych obszarach poglądy są zbieżne, a w innych obszarach wymagane są dalsze prace (...)” (*Posiedzenie* 2016: konkl. 6). Podejmowane w kolejnych miesiącach rozmowy doprowadziły

do pozornego przełomu, który wyrażono słowami: „(...) istnieje porozumienie co do tego, że zreformowany system azylowy powinien zapewniać odpowiednią równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością i że musi zapewniać odporność na przyszłe kryzysy” (*Posiedzenie 2017*: konkl. 23). Problem polega jednak na odmiennym postrzeganiu istoty odpowiedzialności i solidarności. Komisja Europejska kładzie nacisk na odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa osób migrujących (z których część to uchodźcy) i solidarne działanie na rzecz wypełniania prawnomiędzynarodowych zobowiązań, wynikających przede wszystkim z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie. Za kluczową uznaje również odpowiedzialność wszystkich członków UE za solidarne udzielanie pomocy państwom członkowskim narażonym na masowy, nielegalny napływ cudzoziemców na swe terytoria. Tymczasem państwa na plan pierwszy wysuwają odpowiedzialność za ochronę własnych obywateli i terytoriów przed napływem „obcych” i przed negatywnymi konsekwencjami, jakie ten napływ może powodować. Solidarność zaś traktują jako możliwość, a nie obowiązek udzielenia wsparcia państwom członkowskim zmagającym się ze zjawiskiem masowej imigracji nielegalnej. Podkreślają prawo do samodzielnego decydowania o formach i zakresie świadczonej pomocy. Co więcej, próby ustanowienia wspólnej polityki azylowej, w ramach której nastąpi harmonizacja procedur i standardów ochronnych, niektóre państwa członkowskie traktują jako próbę swoistego zamachu na ich suwerenność. Podobnie potraktowano pomysły poddania funkcjonariuszy granicznych pod niemal wyłączny zarząd *Frontex*.

INTERES NARODOWY JAKO KATEGORIA W NAUCE O STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH²

Choć pod koniec XX w. wieszczono, że nowe, pozapaństwowe podmioty na scenie międzynarodowej będą zyskiwały na znaczeniu tak dynamicznie, że stanowiąc będą zagrożenie dla państw, to jednak w XXI w. porządek międzynarodowy kreowany jest wciąż głównie przez suwerenne państwa. Suwerenność zaś, pomimo prób jej redefinicji, odgrywa główną rolę w określaniu kierunków współpracy międzynarodowej, instrumentów i sposobów jej realizacji. Tak jest również w ramach Unii Europejskiej, gdzie pomimo deklarowanej woli kooperacji, często na plan pierwszy wysuwane są interesy partykularne. Jest oczywiste, że w świecie współzależności, charakteryzujących współczesne stosunki międzynarodowe, kooperacji nie można odrzucić całkowicie. Żadne państwo nie jest w stanie realizować swych interesów wyłącznie na drodze działań jednostronnych. Nie zmienia to jednak faktu, że suwerenność nakazuje chronić interesy własne z pominięciem interesów ogółu. W nieustannym starciu interesów własnych i solidarne działania, dla państw kluczowe znaczenie ma realiza-

² Niniejszy fragment jest przekształconą wersją analizy zawartej we wstępie monografii autorskiej pt. *Kryzys migracyjny 2015+ Między solidarnością a partykularyzmem*, wydanej w Poznaniu w 2019 r.

cja tych pierwszych. Rozważając podjęcie współpracy, państwa kierują się czystym rachunkiem zysków i strat. Gdy potencjalne korzyści uzyskane drogą współpracy, są mniejsze od kosztów, jakie przysłoby państwu ponieść, dochodzi do odmowy współpracy i zanegowania solidarności. Zatem aktywność państw na arenie międzynarodowej, będącą wypadkową relacji między moralnymi nakazami a wymaganiami skutecznego działania politycznego (Morgenthau, Thompson 1985: 12), częściej cechuje partykularyzm niż solidarność. Niewątpliwie „partykularyzm w stosunkach międzynarodowych jest najstarszym, najsilniej osadzonym i najbardziej krzykliwym paradygmatem” (Bogdandy, Dellavalle 2008: 28). Znajduje odzwierciedlenie w wielu teoriach, „w których (...) współpraca traktowana jest drugorzędnie” (Snyder 1997: 1), od podejścia realistycznego, zakładającego, że polityka to walka w obronie własnych interesów i maksymalizacji potęgi, przez neo-realizm uznający, że celem nadrzędnym państw jest przetrwanie i bezpieczeństwo, konstruktywizm, w myśl którego anarchię w systemie międzynarodowym kreują państwa właśnie dążąc do realizacji własnych interesów, po podejście neokonserwatywne, zgodnie z którym prawo międzynarodowe i wynikająca z niego solidarność należy traktować jak krępowanie interesów państwa. We wszystkich tych podejściach teoretycznych kluczowe znaczenie odgrywa partykularyzm odnoszony do dbałości o własne interesy.

W systemie międzynarodowym, w którym główną rolę nadal odgrywają państwa, a zasada suwerennej równości jest normą fundamentalną, pojęcie interesu wiązane jest z interesem narodowym. To instrument mobilizujący, integrujący i konsolidujący elity polityczne i obywateli państwa w sferze działań i oddziaływań międzynarodowych, swoisty „stymulator aktywności oparty na kalkulacji zysków i strat w osiągnięciu celów” (Bieleń 2010: 73 i n.; Bieleń 2005: 530). Interes narodowy jest czynnikiem determinującym cele i strategię państwa, stanowiące podstawę dla polityki zagranicznej (*Współczesne* 2008: 80 i n.).

Choć rozważania dotyczące interesów narodowych pozostają w centrum analiz z zakresu stosunków międzynarodowych, to kategoria ta jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych. Wielu autorów całkowicie ją odrzucało³, zwracając uwagę na jej wieloznaczność i podając w wątpliwość przydatność eksplanacyjną. Nie udało się również stworzyć powszechnie uznanej i akceptowalnej definicji terminu „interes narodowy”. W dobie dominacji podejścia realistycznego, interes narodowy definiowano w kategoriach siły i utożsamiano z ochroną przed potęgą innych państw (Morgenthau, Thompson 1985: 5; Morgenthau 1950: 853). Wskazywano na „bezpieczeństwo militarne, integralność życia politycznego i dobrostan obywateli” (Kennan 1985-96: 205–206). Zdaniem neorealistów interesem narodowym jest jedynie przetrwanie państwa (Waltz 1979). Neoliberaliści wskazują trzy interesy narodowe, zaliczając do nich fizyczne przetrwanie państwa, utrzymanie autonomii oraz dobrostanu ekonomicznego (George, Keohane 1980), choć podkreślają, że w systemie demokratycznym – jeśli opinia publiczna uzna to za zasadne – interes narodowy może również dotyczyć promowania praw czło-

³ Np. Charles P. Schleicher czy George Modelski.

wieka czy demokracji (Nye 1999: 23). Na gruncie konstruktywizmu podkreśla się, że państwa określają swe interesy w procesie definiowania sytuacji (Wendt 1992: 398). Wpływ na interesy narodowe mają sytuacje zachodzące w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym. To w relacjach z innymi państwami określają swoją tożsamość, której przejawem są interesy narodowe. Postrzegane są one przez konstruktywistów jako wspólne dla wszystkich państw dążenie do fizycznego przetrwania, autonomii, dobrostanu ekonomicznego i poczucia wartości (Wendt 1999: 235). Analizując literaturę przedmiotu wskazać można, że interes narodowy definiowany jest jako pewien „zestaw celów idealnych, do realizacji których naród (...) powinien dążyć prowadząc stosunki zagraniczne” (Seabury 1963: 85). Interes narodowy utożsamiany jest z interesami instytucji rządowych i nazywany interesem publicznym (Huntington 1968: 25). To rządzący określają i realizują cele postrzegane jako interesy narodowe. W wąskim rozumieniu to interesy żywotne, takie jak zachowanie suwerenności, integralności terytorialnej i niezależności politycznej. W efekcie dochodzi do zamiennego stosowania terminu „interes narodowy” i „bezpieczeństwo narodowe” (Oppenheim 1987: 370). W szerszym rozumieniu, interes narodowy to wszelkie cele określone przez rządzących z zastrzeżeniem, że są realizowane dla dobra ogółu, a nie określonej grupy, i trwające w czasie (Krasner 1978: 35, 43).

Podsumowując, pod pojęciem „interesu narodowego” kryją się uświadamiane preferencje państw, które powstają jako rezultat wewnętrznych potrzeb” i zewnętrznych czynników (Bieleń, 2015). Preferencje (inaczej cele czy priorytety) warunkowane są przez potrzebę przetrwania, zachowania autonomii i niepodległości, zagwarantowania bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, potrzebę rozwoju gospodarczego, cywilizacyjnego, społecznego, kulturowego. Czynnikiemami zewnętrznymi determinującymi preferencje są zobowiązania sojusznicze, lojalność, podległość, a także normy prawne czy wartości etyczne. „Preferencje państw są wreszcie pochodną ról i utrwalonych pozycji oraz statusów w środowisku międzynarodowym” (*ibidem*).

Za szczególnie wartościowe dla pojmowania interesu narodowego uznane są prace Josepha Frankela, który wskazał interesy aspirujące i operacyjne. Pierwsze to wizja dobrego życia, „pewien idealny zestaw celów, które państwo chciałoby zrealizować, gdyby było to możliwe (...)” (Frankel 1970: 31). Interesy aspirujące wskazują ogólny kierunek działań państwa, są zakorzenione w historii i/lub ideologii, determinowane wolą polityczną, a nie zdolnościami państwa (*ibidem*: 32). Interesy aspirujące mogą przekształcić się w operacyjne, które pojmowane są jako suma wszystkich interesów i polityk realizowanych w danym momencie. Zwykle są krótkoterminowe, definiowane przez partię rządzącą, często, choć nie zawsze „wynikają z celów lub konieczności” (*ibidem*: 32–33). Na gruncie polskiej nauki najbardziej rozpowszechnioną i uznaną klasyfikacją jest ta autorstwa Józefa Kukułki, wskazująca trzy kategorie interesów (Kukułka 1978: 265). Pierwszą stanowią interesy egzystencjalne, związane z przetrwaniem państwa, jego bezpieczeństwem, integralnością i rozwojem. Interesy koegzystencjalne wynikają z potrzeb państwa w zakresie suwerenności, uczestnictwa, przynależności, współpracy, wzajemności,

współzawodnictwa, korzyści. Interesy funkcjonalne dotyczą działania państwa, jego skuteczności, a także możliwości informacyjnych, technologicznych, regulacyjnych.

OCHRONA INTERESÓW NARODOWYCH JAKO UZASADNIENIE SPRZECIWU WOBEC PROPOZYCJI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

W obliczu kryzysu migracyjnego, w wielu państwach Unii Europejskiej odżyło tradycyjne pojmowanie interesu narodowego. Ochrona terytorium państwowego przed zewnętrznymi zagrożeniami od zawsze jest postrzegana w kategorii interesu narodowego. Decyduje o utrzymaniu niepodległości państwa, zapewnieniu jego niezależności, odrębności politycznej, gospodarczej i kulturalnej. Zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa, terytorium i ludności jest celem nadrzędnym każdego państwa. Zagrożenia związane ze zjawiskiem masowej migracji nielegalnej to zarówno aktywność transgranicznych grup przestępczych, organizacji terrorystycznych, jak i samo przemieszczanie się dużych grup osób oraz ich obecność w państwach docelowych. Kryzysy migracyjne traktowane są jako potencjalnie destabilizujące sytuację wewnętrzną. Obecność dużej grupy cudzoziemców prowadzić może do niepokojów społecznych, niestabilności ekonomicznej, a nawet do zagrożenia tożsamości kulturowej społeczeństw w państwach przyjmujących. Zagrożenia takie wynikają bezpośrednio „ze zmiany etnicznego, kulturowego, religijnego czy językowego składu populacji (...)” (Buzan, 1991: 447). Wszystkie te potencjalne zagrożenia muszą być uwzględniane przy tworzeniu polityki imigracyjnej i polityki ochrony granic. Z tego właśnie powodu, państwa członkowskie za niezbędną uznały reformę Wspólnego europejskiego systemu azylowego. Traktując osoby przybywające jako „najeźdźców”, „truciznę”, źródło zagrożenia terrorystycznego, zagrożenia przestępczością zorganizowaną, a także zagrożeń społecznych, kulturowych, religijnych⁴ państwa były zdeterminowane do powstrzymania napływu cudzoziemców. Zmiany prawne potraktowano jak pierwszy krok ku realizacji tego celu. Jednocześnie jednak, propozycje reformy wspólnego systemu azylowego wysuwane przez Komisję Europejską podawane są w wątpliwość w zakresie, w jakim nie sprzyjają zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli UE, terytoriów państw członkowskich i obszaru Unii Europejskiej oraz w jakim zagrożić mogą suwerennemu prawu państwa do określania sposobów gwarantowania bezpieczeństwa granic i terytorium oraz do decydowania, komu przyznać prawo wjazdu.

Jednym z pierwszych państw, którego przedstawiciele w oficjalnych debatach przywołali argument ochrony interesów narodowych, a tym samym brak zgody na propozycje reform wspólnego systemu azylowego, były Węgry. Analiza przepisów konstytucji Republiki pozwala stwierdzić, że interesy narodowe postrzegane są jako

⁴ Por. np. wypowiedzi Victora Orbána (*Hungary's*, 2018; *Hungary*, 2018) i Andreja Babiša (*Migrants*, 2018).

ochrona niepodległości, integralności terytorialnej i granic, a także utrzymanie porządku konstytucyjnego (por. *Fundamental* 2010: art. 41.1, 48, 51 51A, 52, 53; por. również *Hungary's* 2012: pkt 10). Za zagrożenie tych interesów uznaje się nie tylko użycie siły przez państwo trzecie, ale także przez organizację terrorystyczną lub inną grupę zbrojną. Co istotne, strategia bezpieczeństwa przyjęta w 2012 r. wskazuje, iż potencjalnym zagrożeniem interesów narodowych są także „odległe źródła niebezpieczeństwa, które mogą przekroczyć granice z dramatyczną prędkością” (*Hungary's* 2012: pkt 5). Kryzys migracyjny i związany z nim masowy napływ cudzoziemców na terytorium Węgier, uznano za takie właśnie zagrożenie. Już w 2015 r. podkreślono wyraźnie – nawiązując tym samym do twierdzeń zawartych w strategii z 2012 r. – że migracja może powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego (*ibidem*: pkt 37). Z tego względu odnosząc się do propozycji reform opracowanych przez Komisję Europejską, przedstawiciele Węgier od samego początku podnosili konieczność walki z nielegalną imigracją, przestępczością migracyjną, w tym z działalnością zorganizowanych grup przestępczych zaangażowanych w przemyt osób, a także wzmocnienia współpracy z państwami trzecimi, zarówno tranzytowymi, jak i państwami pochodzenia nielegalnych imigrantów. Nie wyrażali przy tym zgody na propozycje reform, które – ich zdaniem – były atakiem na suwerenne uprawnienia państwa. Victor Orban wskazywał wyraźnie: „nikt nie ma prawa kwestionować naszej wolności (...) do decydowania w sprawach migracji” (cyt. za: *Hungarian*, 2018). „Suwerenność narodowa jest po prostu zasadnicza (...) Nasi rodzice, dziadkowie, by się w grobach obracali, gdybyśmy się dołożyli do tego, że ktoś inny – nie Węgrzy – zdecydował, kto jest na naszym terenie” (cyt. za: *Orban: nie mamy*, 2018).

Podobnie, władze Republiki Czeskiej od samego początku dyskusji nad koniecznością wprowadzenia zmian skierowanych na lepsze zarządzanie migracjami masowymi priorytet przyznają ochronie interesów narodowych. Za takie w Republice Czeskiej uznaje się nie tylko ochronę suwerenności, integralności terytorialnej, niepodległości i politycznej niezależności państwa, ale również ochronę „demokratycznych rządów prawa, w tym ochronę praw podstawowych i wolności obywateli” (*Security* 2011: pkt 13). Określane mianem interesów żywotnych, zagrożone mogą być – zdaniem przedstawicieli Czech – między innymi przez migrację międzynarodową. W szczególności niebezpieczeństwo powoduje przestępczość zorganizowana, powiązana z migracją nielegalną, zaś niewystarczająca integracja imigrantów stanowić może źródło napięć i prowadzić do radykalizacji imigrantów (*ibidem*: 10). W konsekwencji, przedstawiciele Republiki Czeskiej zajęli jasne stanowisko, zgodnie z którym: „w czeskim interesie leży zachowanie suwerenności Republiki. Nikt nie może nam dyktować kogo przyjmujemy na naszym terytorium” (cyt. za: *Prezydent Czech*, 2017).

Na zagrożenie interesów narodowych przez nielegalną migrację, w szczególności masową, wskazują także przedstawiciele Słowacji. Zważywszy, że podstawą wyróżnienia interesów państwa są „potrzeby obywateli i państwa” za interesy żywotne uznano ochronę bezpieczeństwa państwa i obywateli, suwerenności, integralności

terytorialnej i nienaruszalności granic, niezależności politycznej, bezpieczeństwa wewnętrznego i tożsamości kulturowej (por. *Security* 2005: pkt I.5). W konsekwencji, właśnie konieczność zapewnienia tych interesów uzasadnia sprzeciw wobec propozycji Komisji Europejskiej. Zdaniem władz Słowacji, nielegalny i niekontrolowany napływ cudzoziemców stanowi ryzyko dla bezpieczeństwa i choć Słowacja nie jest państwem docelowym, to masowe ruchy migracyjne, którymi nie można zarządzać przy wykorzystaniu tradycyjnych metod kontroli granicznych stanowią czynnik destabilizujący i mogą zagrozić interesom Słowacji. Przekaz premiera Petera Pellegriniego nie budził wątpliwości, że: „żaden imigrant nie przybędzie do Słowacji bez zgody rządu”, a sytuacja, w której „Bruksela będzie decydowała za nas lub jakieś inne państwo będzie dyktowało” kto może wjechać na terytorium Słowacji (cyt. za: *PM Pellegrini*, 2018; *Slovak*, 2018) jest nie do zaakceptowania.

Również przedstawiciele Polski podnoszą argument ochrony interesów narodowych jako uzasadnienie sprzeciwu wobec propozycji Komisji Europejskiej, podkreślając że „pomysły Komisji Europejskiej godzą w suwerenność Polski” (cyt. za: *Szef MSWiA*, 2016). Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem władz RP, interesem narodowym jest ochrona niepodległości, nienaruszalności terytorium państwa, a także zapewnienie wolności i praw człowieka, bezpieczeństwa obywateli, dziedzictwa narodowego oraz środowiska naturalnego (*Strategia* 2014: 10; por. *Konstytucja* 1997: art. 5). Podkreśla się przy tym, iż interes narodowy Rzeczypospolitej ma charakter ponadpartyjny, czego wyrazem jest „wspólne lub zbieżne stanowisko głównych sił politycznych w podstawowych dla państwa i narodu celach (...)” (*Exposé*, 2005). Za wyzwanie dla bezpieczeństwa uznaje się niekontrolowane migracje osób „wywołane zarówno przez konflikty, jak i mające swe źródło w problemach natury gospodarczej i społecznej” (*Strategia* 2014: 18-19). Podobnie jak na Słowacji, również w Polsce trwają prace nad nową narodową strategią bezpieczeństwa, definiującą interesy narodowe i określającą ich zagrożenia. Z całkowitą pewnością można stwierdzić, że więcej miejsca zajmą wyraźne odniesienia do zjawiska masowych migracji, które postrzegane będzie już nie jako wyzwanie dla bezpieczeństwa i interesów państwa, lecz w kategorii zagrożenia.

To właśnie te cztery państwa zdominowały dyskusję nad reformą wspólnych polityk odnoszących się do napływu cudzoziemców, tj. zarówno polityki azylowej, jak i imigracyjnej oraz nad zmianami założeń systemu Schengen. Współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej zaowocowała przyjęciem wspólnego stanowiska względem możliwych do zaakceptowania sposobów zreformowania tych polityk. Jego kluczowym wyznacznikiem stała się koncepcja solidarności elastycznej (ang. *flexible solidarity*), określona następnie mianem solidarności efektywnej (ang. *effective solidarity*). Zdaniem państw V4 współpraca państw członkowskich i podział odpowiedzialności za osoby występujące o ochronę nie mogą być realizowane w sposób określony odgórnie w prawie europejskim. Państwa powinny mieć zagwarantowaną swobodę wyboru sposobu okazania solidarności i „decydowania o określonych formach wkładu z uwzględnieniem ich doświadczeń i możliwości” (*Joint*, 2016). W opinii pomysłodawców koncepcja solidarności elastycznej jest kompromisem w sprawie udzielenia

pomocy zarówno państwom zmagającym się z presją migracyjną, jak i pomocy osobom wymagającym ochrony. Należy stworzyć system „uwzględniający prawdziwe potrzeby i możliwości naszych społeczeństw i przywiązanie naszych państw do suwerenności” (*Joint*, 2018).

O ile jednak sprzeciw wobec pierwotnych propozycji Komisji Europejskiej byłby uzasadniony w przypadku państw tzw. pierwszej linii (narażonych na masowy, nielegalny napływ cudzoziemców), a także państw docelowych (w których masowo składano wnioski o ochronę), o tyle jest trudny do rozumienia w przypadku państw, które negatywnych skutków kryzysu migracyjnego nie doświadczyły. Analizując dane z okresu, gdy kryzys osiągnął apogeum, tj. 2015 r., gdy do Unii Europejskiej przybyło 1,3 mln cudzoziemców (z których większość złożyła wnioski azylowe), widać wyraźnie, że państwami ponoszącymi ciężar odpowiedzialności za osoby wnioskujące o ochronę były Niemcy (476 510 wniosków), Węgry (177 135) i Szwecja (162 450) (*A Welcoming*, 2020). W Republice Czeskiej, Polsce i Słowacji złożono odpowiednio: 1515, 12 190 i 330 wniosków (*ibid.*). Sytuacja nie uległa zmianie w kolejnych latach, gdy prowadzono ożywioną dyskusję nad możliwymi do zaakceptowania reformami. W państwach sprzeciwiających się obowiązkowemu systemowi relokacji i przesiedlenia oraz upatrujących w proponowanych reformach zagrożeń dla suwerenności złożono w 2018 r. rekordowo mało wniosków o ochronę. Liczba wniosków złożonych w Polsce osiągnęła poziom 4110, na Słowacji – 175, zaś na Węgrzech złożono zaledwie 670 wniosków (*ibidem*).

Choć początkowo sprzeciw ze strony państw Grupy Wyszehradzkiej był przedmiotem ostrej krytyki pozostałych członków Unii Europejskiej, to wraz z nasilaniem kryzysu stanowiska zwolenników podejścia solidarnego i humanitarnego zaczęły ewoluować. Stało się oczywiste, że w obliczu masowego nielegalnego napływu cudzoziemców, priorytet przyznany zostanie dążeniu do realizacji interesów partykularnych. Niewątpliwie czynnikiem prowadzącym do wyraźnego zaakcentowania interesów narodowych, wśród których na plan pierwszy wysunięto potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa granic i terytoriów państwowych oraz obywateli, stały się ataki terrorystyczne: w Paryżu w listopadzie 2015 r., w Brukseli w marcu 2016 r. i Manchesterze w maju 2017 r. To właśnie zagrożenie terrorystyczne posłużyło jako argument uzasadniający sprzeciw wobec wykonania uzgodnień z września 2015 r. dotyczących relokacji i przesiedleń (do końca 2017 r. relokacji poddano jedynie 32 366 osób⁵ (*Komunikat* 2017: 2)) oraz wobec propozycji ustanowienia stałych mechanizmów relokacji i przesiedleń. Co istotne, obstrukcja wykonania uzgodnień z 2015 r. oraz brak akceptacji nowych propozycji KE pojawiły się ze strony państw pierwotnie przychylnych tym pomysłom. Dążenie do ochrony terytoriów państwowych przed potencjalnymi zagrożeniami niesionymi przez fale migracyjne skutkowało tzw. murowaniem granic i odsyłaniem osób migrujących do innych państw członkowskich. Choć największa krytyka za podjęcie takich działań spadła na Węgry,

⁵ Powołując się na względy bezpieczeństwa, wykonania wniosków o dokonanie relokacji odmawiały władze Austrii, Francji, a nawet Niemiec.

to takie same praktyki zastosowały władze Austrii (zamknięcie granic z Chorwacją i Włochami, wzniesienie ogrodzenia na granicy ze Słowenią i zapowiedź budowy ogrodzenia na granicy z Węgrami), Słowenii (wzniesienie ogrodzenia na granicy z Chorwacją), czy Włoch (zamknięcie portów morskich dla obcych jednostek ratujących imigrantów). Dodatkowo, w 2018 r. Hiszpania, Francja i Włochy podchwyciły pomysł utworzenia regionalnych platform wysiadkowych w państwach trzecich, zgłoszony pierwotnie w 2016 r. przez Węgry.

W obliczu sztywnego stanowiska coraz większej grupy państw przywołujących oficjalnie argument ochrony interesów narodowych, Komisja Europejska zmuszona była dokonać rewizji pierwotnych propozycji wysuniętych w maju i lipcu 2016 r. W grudniu 2017 r. przedstawiła nową propozycję. Elementem kluczowym zreformowanego systemu pozostać miała relokacja, lecz o dwojakim charakterze. KE zaproponowała, aby w sytuacjach nadzwyczajnych (do których odnosi się Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) uruchamiany był obowiązkowy mechanizm relokacji, zaś w „mniej trudnych” sytuacjach relokacja może być realizowana na zasadzie dobrowolności. To jednak dla siebie KE zarezerwowała prawo stwierdzenia, jaki charakter przybrał dany kryzys migracyjny i jakie środki zaradcze powinny być podjęte. Propozycja kompromisu wychodzić miała naprzeciw oczekiwaniom państw. Komisja Europejska uwzględniła głosy zarówno zwolenników solidarnego podziału odpowiedzialności w sytuacji kryzysów migracyjnych, jakie mogą ponownie dotknąć Unię Europejską, jak i przeciwników, deklarujących solidarność, ale na zasadach określanych samodzielnie, stosownie do własnych interesów. W efekcie jednak, chcąc zadowolić wszystkich, KE nie usatysfakcjonowała nikogo. Zaprojektowała bowiem system, który stał się swoistym patchworkiem, zszytym z rozmaitych, często wykluczających się pomysłów. Dodatkowo opracowała projekty rozwiązań, które stanowią naruszenie prawnomiędzynarodowych zobowiązań względem uchodźców⁶. Stąd przedłużające się rozmowy prowadzone podczas kolejnych szczytów europejskich. I choć dyplomatyczne sformułowania widniejące w dokumentach zawierających konkluzje po spo-

⁶ Jak choćby wspomniane wcześniej regionalne platformy wysiadkowe ulokowane w państwach trzecich. Propozycja z jednej strony zadawała przeciwników przyjmowania na obszar Unii Europejskiej osób w sytuacji kryzysów migracyjnych. Platformy mają służyć przyjęciu osób migrujących wyłowionych na morzu otwartym lub wodach terytorialnych państw UE w rezultacie operacji ratowniczo-poszukiwawczych. Chodzi o wypełnienie zobowiązań prawnomiędzynarodowych w zakresie ochrony życia i zdrowia osób migrujących, przy jednoczesnym uniknięciu przyjmowania ich w UE. Platformy mogą być tworzone jedynie w tych państwach trzecich, które uznane są za bezpieczne i które przestrzegają zasadę *non-refoulement*. Mają gwarantować, iż po przeprowadzeniu postępowań sprawdzających, do Unii Europejskiej dotrą jedynie osoby, które spełniają warunki określone w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, tj. w odniesieniu do których istnieją dowody, iż obawa przed prześladowaniami w państwie pochodzenia jest uzasadniona. Z drugiej jednak strony, koncepcja regionalnych platform wysiadkowych prowadzić może do naruszeń międzynarodowego prawa praw człowieka (niezależnie od zapowiadanej współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji), gdyż postępowanie będzie miało charakter przyspieszony, wątpliwości budzą warunki przetrzymywania, a także samo przetrzymywanie osób migrujących.

tkaniach nie wskazują na ostre starcie poglądów, to już wypowiedzi przedstawicieli poszczególnych państw nie pozostawiają wątpliwości co do atmosfery dyskusji.

Propozycja z grudnia 2017 r. stała się przedmiotem rozmów podczas szczytu Rady Europejskiej 28-29 czerwca 2018 r. W debatach ścierały się dwie odmienne wizje solidarności. Państwa Grupy Wyszehradzkiej, wsparte przez Austrię, sprzeciwiły się jakiegokolwiek możliwości ustanowienia obowiązkowego mechanizmu relokacji, uruchamianego automatycznie. Wskazywały, że relokacja nie stanowi rozwiązania problemu, gdyż stymuluje nielegalną imigrację. Z kolei przedstawiciele Włoch, grożąc zablokowaniem konkluzji ze szczytu, domagali się gwarancji, że w razie kolejnego kryzysu migracyjnego i masowego napływu cudzoziemców na terytorium włoskie, pozostałe państwa okażą solidarność i udzielą pomocy. W konkluzjach przyjętych po spotkaniu podkreślono, że reforma Wspólnego europejskiego systemu azylowego, w szczególności rozwiązań dublińskich, musi być dokonana „w oparciu o równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością” (*Posiedzenie 2018*: konkl. 12). Zdaniem uczestników udało się znaleźć „wspólny język w sprawie migracji” (słowa A. Merkel) oraz pokazać „wierność wartościom” (słowa E. Macrona) (*Jest porozumienie*, 2018). Trudno jednak nie zauważyć, że konkluzje szczytu odzwierciedliły dążenie do ochrony i realizacji interesów narodowych, a nie interesów wspólnych i wspólnych wartości, takich jak ochrona praw człowieka. Przywołana w konkluzjach szczytu solidarność ma charakter partykularny – nowy system azylowy chronić ma interesy państw, nie osób wymagających ochrony międzynarodowej. Pokazały to dobitnie wypowiedzi przywódców państw sprzeciwiających się propozycjom KE. Victor Orbán, wskazujący, iż Węgry pozostaną państwem węgierskim, nie staną się państwem imigranckim, ogłosił zwycięstwo i podkreślił, że żadna z osób migrujących nie zostanie przyjęta na terytorium Węgier bez zgody państwa (*Orban celebrates 2018*). Podobnie przedstawiciele Polski, Republiki Czeskiej i Słowacji wypowiadali się entuzjastycznie o zablokowaniu obowiązkowego mechanizmu relokacji. Mateusz Morawiecki wskazał, że Unia Europejska „przyjęła stanowisko Polski i V4: „NIE” dla przymusowej relokacji, a o reformie „Dublina” tylko jednomyślnie” (*Jest porozumienie 2018*).

Dążenia do ochrony interesów narodowych, w szczególności suwerennych uprawnień państw do kontroli własnych granic i określania zasad ruchu granicznego, uwidoczniły się także przy okazji dyskusji nad proponowanym przez Komisję Europejską wzmocnieniem Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Ze strony państw Grupy Wyszehradzkiej pojawiły się wprost formułowane oskarżenia o próbę dokonania zamachu na suwerenne państwa. Proponowane przez KE przekazanie do dyspozycji i pod kontrolę agencji 10 tysięcy funkcjonariuszy państwowych potraktowano jako naruszenie interesów narodowych przez odebranie państwom prawa do ochrony własnych granic. W konsekwencji, Czechy, Polska, Słowacja i Węgry postawiły warunek pozostawienia zarządzania funkcjonariuszami granicznymi w kompetencji państw. Wyraził to dobitnie minister spraw wewnętrznych i administracji Joachim Brudziński podkreślając: „Nie wyobrażam sobie, żeby to ponadnarodowi urzędnicy decydowali o (...) wpuszczeniu obywateli, których Polska może uważać za zagrożenie” (cyt. za: *Polska stawia*, 2018). Jako kontrpropozycję, Czechy i Słowacja

wysunęły solidarność finansową, opowiadając się za przekazaniem większych środków z UE bezpośrednio państwu zarządzającym granicami zewnętrznymi. Przedstawiciele Węgier podkreślali, że za ochronę granic odpowiadają suwerenne państwa, wskazując wprost na brak zgody na przyjazd „najemników (...) którzy wpuszczają migrantów (...) nasza Ojczyzna nie jest przechodnim domem” (cyt. za: Hagenberg 2018; oraz *Orban: znamy się* 2018). Państwa Grupy Wyszehradzkiej dostrzegały konieczność i wyrażały zgodę na reformę wspólnej polityki azylowej, ale na swoich warunkach. Uznając, że suwerenność, rozumiana jako samodzielne podejmowanie decyzji o wszelkich sprawach dotyczących funkcjonowania państwa, to najważniejszy z interesów narodowych, chciały zachować pełną kontrolę nad polityką zarządzania przepływami migracyjnymi. Przedstawiciele Hiszpanii na propozycję Komisji Europejskiej zareagowali z dużą rezerwą, wyrażając obawy dotyczące podejmowania suwerennych działań na terytorium Hiszpanii przez funkcjonariuszy z innych państw. Nawet Dania propozycję Komisji Europejskiej określiła mianem „nieco szalonej”, zbyt kosztownej, postulując zachowanie przez państwa głównej odpowiedzialności za ochronę granic (Hagenberg 2018).

Tak jak w przypadku fiaska propozycji stałego, obowiązkowego mechanizmu relokacji, również w odniesieniu do reformy *Frontex* sztywne stanowisko państw Europy Środkowej, ale również państw tzw. pierwszej linii (Grecji, Hiszpanii, Włoch) doprowadziło do zmiany założeń Komisji Europejskiej. Uzgodnienia, które udało się przyjąć w kwietniu 2019 r. zakładają wyraźnie, że państwa członkowskie zachowują prawo do zarządzania granicami, zaś *Frontex* może udzielać pomocy operacyjnej i technicznej, ale na wniosek zainteresowanych państw. W sytuacji rozmieszczenia funkcjonariuszy *Frontex* na terytorium państwa (za jego zgodą), uprawnienia do przeprowadzania kontroli granicznych czy realizowania programów powrotów, z prawem do użycia siły włącznie, realizowane będą każdorazowo za zgodą państwa. Uzgodnione kadrowe wzmocnienie agencji także odbiega od pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej – stała służba agencji będzie liczyła 10 tysięcy funkcjonariuszy, ale ich rozmieszczanie rozpocznie się dopiero 1 stycznia 2021 r., a zakończy do 2027 r.

*

Konieczność reformy Wspólnego europejskiego systemu azylowego pozostaje bezsporna. Państwa członkowskie różnią się jednak w wizjach stopnia jej uwspólnotwienia. Podnoszone przez państwa argumenty wskazujące na dążenie do ochrony interesów narodowych, w szczególności do ochrony suwerenności i składających się na nią uprawnień do kontrolowania przepływów migracyjnych, a także do ochrony bezpieczeństwa państwa, jego terytorium i ludności, stały się głównym powodem opóźnień prac nad zmianami proponowanymi przez Komisję Europejską. Żmudne uzgadnianie stanowisk negocjacyjnych, groźby blokowania konkluzji szczytów Rady Europejskiej poświęconych migracji czy oficjalny sprzeciw wobec propozycji stałego mechanizmu relokacji cudzoziemców występujących o ochronę doprowadziły do sytuacji, w której projekt reform nie doczekał przyjęcia i realizacji. Obejmując przewodnictwo nowej Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen zapowiedziała pre-

zentację nowych propozycji zmian we Wspólnym europejskim systemie azylowym. 20 lutego 2020 r. oficjalnie ogłoszono rezygnację z reformy systemu dublińskiego oraz pomysłu uwspólnotwienia procedur azylowych. Proces stanowienia prawa azylowego rozpoczął się na nowo.

Bibliografia

- A Welcoming Europe? Asylum Applications (2015, 2018)*, EUROSTAT, https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_en.html#filter=2018 (30.04.2020).
- Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017* (2018), European Asylum Support Office, Luxembourg.
- Bieleń S. (2010), *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa.
- Bieleń S. (2005), *Tożsamość i interesy narodowe w procesach identyfikacji międzynarodowej państw*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje – koncepcje – paradygmaty*, (red.) R. Kuźniar, Warszawa.
- Bogdandy von A., Dellavalle Sergio (2008), *Universalism and Particularism as Paradigms of International Law*, "International Law and Justice Working Papers", No. 3.
- Buzan B. (1991), *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*, "International Affairs" Vol. 67, No. 3.
- Exposé 2005. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Adama Daniela Rotfelda na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku* (2005), Warszawa, msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2017_2021/expose2/expose_2005/ (12.01.2020).
- Frankel J. (1970), *National Interest*, London.
- George A. L., Keohane Robert (1980), *The concept of national interests: Uses and limitations, w: Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, (ed.) A. L. George, Boulder.
- Hagenberg J. (2018), *Reactions to the European Commission's proposal to upgrade Frontex*, EEPA – European External Policy Advisors, 19.09.2018, eepea.be/?p=2502 (17.01.2020).
- Hungarian government: Fight waged with EU over migration, for sovereignty* (2018), Daily News Hungary, 7.12.2018, dailynewshungary.com/hungarian-government-fight-waged-with-eu-over-migration-for-sovereignty/ (17.01.2020).
- 'Hungary is the worst': Refugees become punch bag under PM Victor Orbán* (2018), Independent, 13.07.2018, independent.co.uk/news/world/europe/hungary-refugees-immigration-viktor-orban-racism-border-fence-a8446046.html (11.01.2020).
- Hungary's National Security Strategy* (2012), Ministry of Foreign Affairs, Budapest.
- Hungary's Orbán tells Germany: 'You wanted the migrants, we didn't'* (2018), DW.com, 8.01.2018, dw.com/en/hungarys-orban-tells-germany-you-wanted-the-migrants-we-didnt/a-42065012 (11.01.2020).
- Jest porozumienie ws. migracji na szczycie UE. 9 godzin nocnych rozmów* (2018), EURACTIV, 29.06.2018, euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/jest-porozumienie-ws-migracji-na-szczycie-ue-9-godzin-nocnych-rozmow/ (17.01.2020).
- Joint Declaration of the Ministers of Interior* (2018), Budapest, 26.06.2018, visegradgroup.eu/calendar/2018/joint-declaration-of (15.01.2020).
- Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries* (2016), 16.09.2016, Bratislava, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements> (15.01.2020).

- Kennan G. F. (1985-86), *Morality and Foreign Policy*, "Foreign Affairs", Vol. 64, No. 2.
- Keohane R. O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Economy*, New Jersey–Chichester.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady. Wkład Komisji w debatę przywódców UE na temat zewnętrznego i wewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej w przyszłości* (2017), 7.12.2017, COM(2017) 820 final, Bruksela.
- Krasner Stephen D. (1979), *Defending the National Interest: Raw Materials, Investments, and U.S. Foreign Policy*, Princeton.
- Kukułka J. (1978), *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Migrants to Europe 'need to go home', says Czech prime minister* (2018), "The Guardian", 25.10.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/25/europe-migrants-need-to-go-home-says-czech-prime-minister> (11.01.2020).
- Morgenthau H. J. (1950), *The Mainsprings of American Foreign Policy: the National Interest vs. Moral Abstractions*, "The American Political Science Review", Vol. XLIV, No. 4.
- Morgenthau H. J., Thompson Kenneth W. (1985), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York.
- Nye J. S. Jr. (1999), *Redefining the National Interest*, "Foreign Affairs", Vol. 78, No. 4.
- Oppenheim Felix E. (1987), *National Interest, Rationality, and Morality*, "Political Theory", Vol. 15, No. 3.
- Orban: nie mamy kamienia zamiast serca. Jesteśmy chrześcijańskim narodem* (2018), TVP Info, 14.05.2018, <https://www.tvp.info/37199374/orban-nie-mamy-kamienia-zamiast-serca-jestesmy-chrzcijanskim-narodem> (27.11.2018).
- Orban: znamy się na ochronie granic lepiej niż ktokolwiek w Brukseli* (2018), TVN24, 17.09.2018, tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/orban-odpowiada-merkel-na-temat-frontex,869061.html (27.11.2018).
- PM Pellegrini: Slovakia will accept migrants, but nobody will come here without our consent* (2018), "The Slovak Spectator", 2.07.2018, <https://spectator.sme.sk/c/20861852/pm-pellegrini-slovakia-will-accept-migrants-but-nobody-will-come-here-without-our-consent.html> (11.01.2020).
- Posiedzenie Rady Europejskiej (15 grudnia 2016 r.) – Konkluzje* (2016), Bruksela 15.12.2016, EUCO 34/16, CO EUR 10, CONCL 5.
- Posiedzenie Rady Europejskiej (22 i 23 czerwca 2017 r.) – Konkluzje* (2017), 23.06.2017, EUCO 8/17, CO EUR 8, CONCL 3, Bruksela.
- Posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2018 r.) – Konkluzje* (2018), 28.06.2017, EUCO 9/18, CO EUR 9, CONCL 3, Bruksela.
- Prezydent Czech przeciwko kwotom uchodźców. „Skończą na śmietniku historii”* (2017), TVP Info, 26.12.2017, <https://www.tvp.info/35360047/prezydent-czech-przeciwko-kwotom-uchodzcow-skoncza-na-smietniku-historii> (11.01.2020).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)* (2013), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 180, 29.06.2013.
- Seabury P. (1963), *Power, Freedom and Diplomacy: The Foreign Policy of the United States of America*, New York.
- Security Strategy of the Czech Republic* (2011), Prime Minister Office, Prague.
- Security Strategy of the Slovak Republic* (2005), National Council of the Slovak Republic, 13.07.2005, Bratislava.

- Slovak commercial television channel TA3's interview with Prime Minister of Hungary Victor Orbán and Prime Minister of Slovakia Peter Pellegrini* (2018), Website of the Hungarian Government, 24.06.2018, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/slovak-commercial-television-channel-ta3-s-interview-with-prime-minister-of-hungary-viktor-orban-and-prime-minister-of-slovakia-peter-pellegrini> (27.11.2018).
- Snyder G. H. (1997), *Alliance Politics*, Ithaca–London.
- Szef MSWiA stanowczo o relokacji imigrantów* (2016), wPolityce.pl, 4.05.2016, <https://wpolityce.pl/polityka/291641-szef-mswia-stanowczo-o-relokacji-imigrantow-pomysly-ke-godza-w-suwerennosc-polski-nie-przyjmujemy-takich-rozwozian> (11.01.2020).
- Tammikko Teemu (2019), *Proposed Frontex Reform and Its Impact. Border Politics and the External Security Nexus in the EU*, FIIA – Finnish Institute on International Affairs Briefing Paper, No. 255.
- The Fundamental Law of Hungary* (2010), Ministry of Justice, Budapest.
- Wendt A. (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge.
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)* (2016), 4.05.2016, COM (2016) 270 final, 2016/0133 (COD), Bruksela.
- Współczesne stosunki międzynarodowe. Podręcznik akademicki* (2008), (red.) T. Łoś-Nowak, Wrocław.

Dr hab., prof. UAM Anna Potyrała, Wydział Nauk Społecznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań (anna.potyrala@amu.edu.pl)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka azylowa, reformy, interesy narodowe

Keywords: European Union, asylum policy, reforms, national interests

ABSTRACT

Since 2016 within the European Union proposals to reform the common European asylum system have been presented. The migration pressure of 2015 showed that previous provisions had not allowed for a quick and effective response that would meet humanitarian and security challenges. Legal arrangements adopted as a reaction to the migration crisis were of a temporary character and were regarded as controversial by some member states. Therefore, a total remodeling of the common asylum system has been recognized as necessary.

The aim of this paper is to prove that despite the fact that the member states acknowledge the validity of the reform of a common asylum policy, prolonged proceedings are caused not by the need to comprehensively protect persons forced to flee and seek protection in third countries, but by the pursuit of protection of interests defined as national interests.

Analyses will be conducted on the basis of neorealism, which recognizes states as dominant actors in international relations, who aim to realize their own interests and regard cooperation as reasonable only when it is helpful to achieve these. The fiasco of reforms proves that cooperation within the European Union is treated instrumentally and particular, not common interests are priorities.