

Mgr Iwona Butryn

Przekraczanie granic zewnętrznych państw Układu z Schengen

Crossing of external borders within of States belonging to Schengen Zone

I. WSTĘP

Jednym z największych osiągnięć Wspólnoty Europejskiej w ciągu ostatniego półwiecza było stworzenie dużego obszaru bez granic, w którym ludzie mogą się przemieszczać bez przeszkód, czyli bez kontroli granicznych. Aby jednak można było w pełni korzystać z tych wolności, Wspólnota Europejska musi skutecznie strzec swoich granic zewnętrznych.

Krajowe organy odpowiedzialne za porządek publiczny w jej obrębie muszą zatem ściśle ze sobą współpracować, aby ludzie w poszerzającej się Unii Europejskiej mieli zapewnioną jednakową ochronę przed przestępczością, równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości i możliwość realizacji pełni swoich praw¹. W niniejszym artykule przedstawione zostaną zasady przekraczania granic zewnętrznych państw Strefy Schengen.

II. POJĘCIE GRANICY

Z punktu widzenia geopolityki granicę definiować można jako narzędzie technicznej

kontroli przestrzeni. Granica rozumiana jest więc jako fakt materialny, za pomocą którego porządkowana jest przestrzeń. Jej istota polega na tym, że określa ona zasięg terytorialny zwierzchności poszczególnych państw i dzieli powierzchnię Ziemi na pewne części². Granice pełnią zatem funkcję regulującą i porządkującą. Wyznaczenie granic jest również związane ze sprawowaniem kontroli, czyli strefami wpływów w stosunkach międzynarodowych.

Definicja wraz z klasyfikacją granic, zawarta w Układzie z Schengen z 14 czerwca 1985 r., zakłada istnienie granic łączących i dzielących. Zgodnie ze swoim założeniem Układ z Schengen dzieli granice na wewnętrzne i zewnętrzne. Według art. 1 Konwencji Wykonawczej z 19 czerwca 1990 roku do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na

¹ Por. H. Mamzer, *Przekraczanie granic jako przywilej*, [w:] *Europa w nowych granicach czy Europa bez granic?*, red. Z. Drozdowicz, Poznań 2004, s. 87-88.

² A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 118.

wspólnych granicach³, „granice wewnętrzne oznaczają wspólne granice lądowe umawiających się stron, ich porty lotnicze dla lotów wewnętrznych, porty morskie służące regularnym połączeniom w ramach terytoriów umawiających się stron, natomiast granice zewnętrzne oznaczają granice lądowe i morskie umawiających się stron, ich porty lotnicze i morskie, jeżeli nie są granicami wewnętrznymi”. Taka definicja wynika z celu ustanowienia dokumentu regulującego swobodny przepływ osób przez granice wewnętrzne ugrupowania i zasad przekraczania granicy zewnętrznej, poza którą znajdują się państwa nie członkowskie. Zawiera informację o „wspólnym obszarze granicznym”, a więc elemencie, który w pewnym sensie ma łączyć strony umowy⁴.

III. UKŁAD Z SCHENGEN

Duże znaczenie dla pogłębienia więzi między państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej miało podpisanie Układu z Schengen (Schengen I) 14 czerwca 1985 roku, który wprowadził obowiązek stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach pięciu państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Belgia, Holandia, Luksemburg, Republika Federalna Niemiec i Francja). Ramowy Układ z Schengen został wypełniony treścią Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (Schengen II). Znajdowały się tam przepisy dotyczące znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych państw oraz przepływu osób, współpracy policyjnej i bezpieczeństwa Systemu Informacyj-

negu Schengen⁵, transportu i przepływu towarów oraz ochrony danych osobowych. W Strefie Schengen ważną rolę odgrywa współpraca służb policyjnych w zwalczaniu przestępczości trans granicznej⁶.

Trwający proces kształtowania wspólnej polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej ma spowodować, aby ubiegający się o azyl byli sprawiedliwie i jednakowo traktowani, a poządani legalni imigranci integrowali się ze społecznościami europejskimi. Podejmowane są również czynności mające zapobiec nadużyciom i rozwiązać problem nielegalnej imigracji, a także coraz skuteczniej walczyć z międzynarodową przestępczością i terroryzmem.

Prawo do swobodnego przemieszczania się we Wspólnocie Europejskiej nie ma charakteru absolutnego, ponieważ państwa Wspólnoty nie przyznały cudzoziemcom bezwzględnego prawa wstępu na swoje terytoria. Powstały zatem ograniczenia, wynikające z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, porządku i zdrowia publicznego, dobrych obyczajów państwa przyjmującego oraz zapobiegania przestępczości. Regulacja międzynarodowego obrotu osobowego opiera się na zróżnicowaniu statusu osób chcących przekraczać granice państw. Odmienne są zasady wynikające z prawa wewnętrznego państw bądź prawa międzynarodowego: inne dotyczą dyplomatów, inne turystów, studentów czy stypendystów, osób udających się za granicę w celu podjęcia pracy zarobkowej, uchodźców (azylantów), osób przekraczających granice na podstawie reżimu małego ruchu granicznego⁷.

³ Dalej Konwencja Wykonawcza, Dz. Urz. UE L 239/19 z 22 września 2000 r.

⁴ A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008, s. 21.

⁵ Dalej SIS.

⁶ *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 38.

⁷ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 45.

Część postanowień pierwotnie zawartych w Konwencji Wykonawczej została uchylona Rozporządzeniem (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającym wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)⁸.

Aktualnie pod względem terytorialnym strefa Schengen obejmuje 22 państwa Unii Europejskiej (Austrię, Belgię, Republikę Czeską, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Niemcy, Holandię, Grecję, Hiszpanię, Litwę, Luksemburg, Łotwę, Malte, Polskę, Portugalie, Słowację, Słowenię, Szwecję, Węgry, Włochy) oraz Szwajcarię, Islandię i Norwegię (te dwa ostatnie to państwa stowarzyszone z Unią Europejską). U podstaw całego dorobku prawnego z Schengen leży zasada, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych musi pociągnąć za sobą intensyfikację kontroli na granicach zewnętrznych. Odnosi się to do kształtowania wspólnej polityki wizowej i imigracyjnej.

IV. ZASADY PRZEKRACZANIA GRANIC ZEWNĘTRZNYCH STREFY SCHENGEN

Polityka wizowa realizowana przez Unię Europejską jest ważnym instrumentem ochrony granic zewnętrznych, a została rozwinęta postanowieniami Układu z Schengen. Konieczność prowadzenia wspólnej polityki wizowej, w związku ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych wynika z faktu, że obywatel kraju trzeciego po wjechaniu na obszar Unii Europejskiej może przemieszczać się z jednego

państwa członkowskiego do drugiego bez jakichkolwiek dalszych kontroli granicznych⁹.

Zróznicowane przepisy wizowe mogłyby zatem przyczynić się do obniżenia poziomu bezpieczeństwa oraz wzrostu liczby nielegalnych imigrantów. Wiza umożliwia zbadanie, czy zostały spełnione warunki wjazdu na terytorium państwa członkowskiego. Stanowi tym samym dokument potwierdzający, że w chwili jego wystawienia nie istniały wątpliwości co do prawa wjazdu danej osoby. Wspólna polityka wizowa służyć ma realizacji dwóch celów: gwarantować swobodę i łatwość podróżowania oraz ułatwiać obronę przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności przed terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i nielegalną imigracją, przenikającymi przez granice zewnętrzne. Podstawowym aktem kształtującym wspólną politykę wizową jest rozporządzenie Rady nr 539/2001 z 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu¹⁰.

Na mocy tego dokumentu wprowadzono jednolitą wizę obszaru Schengen wydawaną na pobyt nie przekraczający 3 miesięcy:

- może być wizą ważną na jeden lub kilka wjazdów, przy czym ani długość nieprzerwanego pobytu, ani łączny czas trwania następujących po sobie pobytów, liczony od daty pierwszego wjazdu, nie mogą wynosić więcej niż 3 miesiące w ciągu półroczu,

⁸ Dz. Urz. UE L 105 z dnia 13 kwietnia 2006 r., Dalej: Kodeks graniczny Schengen.

⁹ Obywatel państwa trzeciego, czyli każda osoba niebędąca obywatelem UE w rozumieniu art. 17 ust. 1 TWE (Dz. Urz. UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.), oraz która nie jest objęta unormowaniami zawartymi w pkt 5 art. 2 Kodeksu granicznego Schengen.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 81 z 21 marca 2001 r., s. 1; rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 851/2005, Dz. Urz. L 141 z 4 czerwca 2005 r., s. 3.

- może być wizą tranzytową, uprawniającą jej posiadacza do jednokrotnego, dwukrotnego lub wyjątkowo wielokrotnego przejazdu na terytorium państw Grupy Schengen w celu udania się do kraju trzeciego, przy czym długość przejazdu nie może przekraczać 5 dni¹¹.

Postanowienia te nie są jednak przeszkodą do wydawania przez państwo Grupy Schengen w razie potrzeby w ciągu danego półroczka kolejnej wizy, której ważność ograniczona jest do terytorium tego państwa. Za wydanie jest odpowiedzialne państwo, na którego terytorium znajduje się główny cel podróży. Wizy na pobyt na pobyt dłuższy niż 3 miesiące, czyli wizy długoterminowe, są wizami narodowymi wydawanymi przez każde państwo Grupy Schengen według przepisów prawa krajowego. W ramach prowadzonej przez te państwa wspólnej polityki w zakresie przepływu osób Rada Unii Europejskiej wydaje wspólne uregulowania dotyczące badania wniosków wizowych, czuwa nad prawidłowym stosowaniem tych uregulowań i dostosowuje je do nowych sytuacji i okoliczności. Rada określa także przypadki, w których udzielenie wizy uzależnione jest od konsultacji z organami centralnymi zainteresowanego państwa i w razie potrzeby – od konsultacji z centralnymi organami innych państw Grupy Schengen¹².

Rada Unii Europejskiej podejmuje niezbędne decyzje odnośnie do:

- dokumentów podróży, w których można umieszczać wizę,
- organów odpowiedzialnych za wydanie wiz,
- warunków wydawania wiz na granicy,
- formy, treści i terminu ważności wiz oraz opłat pobieranych za ich wystawienie,
- warunków przedłużenia i odmowy przedłużenia wizy,
- sposobów terytorialnego ograniczania ważności wizy,
- zasad sporządzania wspólnej listy cudzoziemców krajów trzecich, którym należy odmówić prawa wjazdu na obszar Schengen.

Jednym z zasadniczych elementów wspólnej polityki wizowej jest wprowadzenie i stosowanie we wszystkich państwach członkowskich jednolitego wzoru wizy krótkoterminowej. Wizy, wydawane przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1683/95 z 29 maja 1995 r. w sprawie jednolitego formatu wiz¹³, mają postać jednolitego znaczka wizowego (naklejki), stąd nazywane są wizami naklejkowymi. Muszą one odpowiadać specyfikacjom wymienionym w załączniku cytowanego rozporządzenia, które dotyczą zabezpieczeń i rubryk do wpisywania danych.

Granice zewnętrzne mogą być zasadniczo przekraczane tylko na przejściach i tylko w ustalonym dla ruchu granicznego godzinach¹⁴. Nieuprawnione jest przekraczanie granic zewnętrznych poza wyznaczonymi przejściami granicznymi. Jednocześnie państwa Układu Schengen zobowiązane są do stosowania sankcji za jej nielegalne przekroczenie.

W przypadku kontroli ruchu granicznego, zgodnie z zapisami Konwencji Wykonawczej, w państwach Grupy Schengen ruch na granicach zewnętrznych podlega kontroli właściwych organów, ale jest ona przeprowadzana według

¹¹ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *op. cit.*, s. 58-59.

¹² Tamże, s. 60.

¹³ Dz. Urz. L 164 z 14 lipca 1995 r., s.1.

¹⁴ Por. art. 4 pkt. 1 Kodeksu granicznego Schengen.

jednolitych zasad, w ramach kompetencji narodowych oraz zgodnie z prawem krajowym i przy uwzględnieniu interesów wszystkich państw stron Konwencji. Zasady dokonywania kontroli na granicach zewnętrznych zostały ujednolicone¹⁵.

Na pobyt nie przekraczający 3 miesięcy może być obywatelowi z kraju trzeciego udzielona zgoda na wjazd na terytorium państwa Grupy Schengen, jeśli spełnia on następujące warunki:

- a) posiadają oni ważny dokument podróży lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy,
- b) posiadają oni ważną wizę, jeżeli jest ona wymagana,
- c) uzasadnią cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania, zarówno na czas trwania planowanego pobytu, jak i na powrót do ich państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, co do którego istnieje pewność, że uzyskają zezwolenie na wjazd na jego terytorium, lub jeżeli mają możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem,
- d) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS,
- e) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z Państw Członkowskich¹⁶.

Należy zaznaczyć, że obywatelowi z kraju trzeciego, który nie spełnia wszystkich wymienionych warunków, odmawia się prawa wjazdu

na terytorium Grupy Schengen z wyjątkiem względów humanitarnych lub wynikających z interesu narodowego albo jeżeli wynika to z zobowiązań międzynarodowych.

Uzasadnioną decyzję o odmowie wjazdu cudzoziemcowi z kraju trzeciego wydają władzę posiadające odpowiednie kompetencje zgodnie z przepisami krajowymi, które określają również procedury apelacyjne. Decyzja tak wchodzi w życie ze skutkiem natychmiastowym lub – w stosownych przypadkach – po upływie terminu określonego prawem krajowym. Zasadniczym celem trybu natychmiastowego jest niedopuszczenie przez Straż Graniczną do przedostania się cudzoziemca na terytorium Grupy Schengen lub spowodowanie jego opuszczenia w przypadku uprzedniego wjazdu.

Kiedy nieprzewidziane zdarzenie prowadzi do intensywności ruchu powodującej nadmierne przedłużenie czasu potrzebnego na dotarcie do punktów kontroli granicznej, a wszystkie zasoby w zakresie personelu, udogodnień i organizacji zostały wyczerpane, dopuszcza się złagodzenie kontroli granicznej. Kontrole wjazdu mają zwykle pierwszeństwo przed kontrolami wyjazdu. Decyduje o tym funkcjonariusz straży granicznej – według własnego uznania. Należy pamiętać, że złagodzenie kontroli może być jedynie tymczasowe, dostosowane do uzasadniających je okoliczności i musi być wprowadzane stopniowo. Uproszczona procedura kontrolna dotyczy osób znanych funkcjonariuszowi straży granicznej osobiście oraz w przypadku których funkcjonariusz wie, że nie są przedmiotem

¹⁵ T. Sieniow, *Acquis Schengen – uwagi ogólne*, [w:] *Układ z Schengen – szanse i zagrożenia dla współpracy transgranicznej*, A. Kuś, T. Sieniow, Lublin 2007, s. 13-14.

¹⁶ Art. 5 Kodeksu granicznego Schengen.

zgłoszenia w SIS lub aktach krajowych oraz mają ważny dokument upoważniający je do przekroczenia granicy. Stosuje się to szczególnie do osób często przekraczających granicę na tym samym przejściu granicznym. Ta grupa osób musi być od czasu do czasu poddawana szczegółowej kontroli, bez ostrzeżenia i w nie-regularnych odstępach czasu¹⁷.

Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r., ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen¹⁸, stwarza nową formułę rozwoju granicznego ruchu osobowego – zawężoną wyłącznie do obywateli zamieszkujących strefę przygraniczną (do 30 km)¹⁹. Uprawnia ona do wielokrotnego przekraczania granicy na podstawie zezwolenia (bez potrzeby posiadania wizy) wydanego przez placówki konsularne lub uprawnione organy administracji poszczególnych państw. Maksymalny dozwolony czas trwania każdego nieprzerwanego pobytu w ramach zasad małego ruchu granicznego nie może przekraczać trzech miesięcy.

V. PODSUMOWANIE

Przedstawiony Układ z Schengen i analiza jego zapisów dotyczących przekraczania granic zewnętrznych pozwala zasygnalizować pewne kwestie. Przede wszystkim Układ z Schengen stopniowo znosi kontrolę na wspólnych granicach, co jest zdecydowanym ułatwieniem

dla poruszających się obywateli. Jednocześnie zapisy Układu determinują wszystkie służby i instytucje do niezbędnych i wspólnych działań. Tylko ciągłe i kompleksowe doskonalenie systemów pozwoli na osiąganie ułatwień w ruchu granicznym i odpowiednim zabezpieczeniu granic zewnętrznych.

SŁOWA KLUCZOWE

Granica, Układ z Schengen, polityka wizowa, kontrola, ruch graniczny

STRESZCZENIE

W artykule została przedstawiona tematyka związana z przekraczaniem granic w Strefie Schengen, ze szczególnym uwzględnieniem granic zewnętrznych. Taką granicą zewnętrzną jest m.in. wschodnia granica Rzeczypospolitej Polski. Autorka zwróciła uwagę na przepisy, które regulują materię dotyczącą przemieszczania się w Strefie Schengen.

KEYWORDS

Border, Arrangement with Schengen, visa politics, control, border move

SUMMARY

This article is devoted to the topic related to crossing of state borders in Schengen Zone, with particular emphasis on external borders. Eastern border of Poland belongs to such an external border. The author of the article paid attention to the rules regulating issues of movement within Schengen Zone.

¹⁷ Por. art. 8 Kodeksu granicznego Schengen.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 405 z 30 grudnia 2006 r., s. 1.

¹⁹ Jeżeli część którejkolwiek takiej jednostki jest położona między 30 a 50 km od linii granicy, uznaje się ją mimo to za część strefy przygranicznej.

BIBLIOGRAFIA**Akty prawne:**

Konwencja Wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. WE, L 239 z 22 września 2000 r.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1683/95 z 29 maja 1995 r. w sprawie jednolitego formatu wiz (Dz. Urz. L 164 z 14 lipca 1995 r.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. Urz. L 81 z 21 marca 2001 r.).

Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r., ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE L 405 z 30 grudnia 2006 r.).

Kodeks graniczny Schengen (Dz. Urz. UE, L 105 z 13 kwietnia 2006 r.)

Opracowania:

Drozdowicz Z., *Europa w nowych granicach czy Europa bez granic?*, Poznań 2004.

Kłafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964.

Kuś A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, Lublin 2010.

Kuś A., Sieniow T., *Układ z Schengen. Szanse i zagrożenia dla współpracy transgranicznej*, Lublin 2007.

Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007.

Moraczewska A., *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008.

NOTA O AUTORZE

Mgr Iwona Butryn, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli, Instytut Prawa, Katedra Prawa Międzynarodowego. Główne kierunki zainteresowań: prawo konstytucyjne, prawo Unii Europejskiej. Kontakt: iwona.butryn@gmail.com