



Porozumienia z Schengen

(Postanowienia Układu z Schengen
i Konwencji Wykonawczej,
problemy wprowadzania ich w życie,
znaczenie dla Polski)

Sierpień 1995

Sławomir Łodziński

Raport

Nr 77

26 marca 1995 r. weszły w życie na terenie siedmiu państw Europy Zachodniej (RFN, Belgii, Holandii, Luksemburga, Portugalii, Hiszpanii oraz Francji) postanowienia porozumień z Schengen: Układu z Schengen (podpisanego 14.06.1985 r.) oraz Konwencji Wykonawczej do tego układu (podpisanej 19.06.1990 r.). Głównym celem porozumień jest liberalizacja ruchu osobowego i towarowego w obrębie państw sygnatariuszy, polegająca przede wszystkim na zniesieniu kontroli na wewnętrznych granicach pomiędzy stronami porozumień, wspólnej polityce wizowej i azylowej oraz celnej. Podjęcie tych działań wiąże się z zaostreniem kontroli na zewnętrznych granicach państw-stron (skierowanej głównie wobec obywateli państw nie należących do Unii Europejskiej) oraz prowadzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego (polegającej przede wszystkim na współpracy służb policyjnych oraz wymianie informacji nt. zwalczania zorganizowanej przestępczości, nielegalnej imigracji oraz przemytu narkotyków).

Porozumienia z Schengen stanowią modelowe rozwiązanie wrażliwych kwestii ruchu osobowego (przede wszystkim kontroli migracji), oraz, jak się wydaje, reprezentują nową "jakość" w zakresie integracji krajów Zachodniej Europy - przejście od stadium koordynacji do prowadzenia wspólnie nadzorowanej i jednolitej polityki na określonym polu.

1. Wstęp

Jedną z bardziej widocznych cech jednoczącej się Europy Zachodniej jest stopniowe znoszenie barier dla swobodnego ruchu osób i towarów. Podstawą dla tego typu działań, choć nie dla wszystkich krajów Unii Europejskiej, są m.in. dwa porozumienia z Schengen¹:

- 1) **Układ z Schengen**, który dotyczy stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisany przez Belgię, RFN, Francję, Luksemburg i Holandię w dniu 14 czerwca 1985 r.²;

- 2) **Konwencja Wykonawcza**, która dotyczy zasad wprowadzenia w życie postanowień Układu z Schengen, podpisana przez wspomniane wyżej państwa w dniu 19 czerwca 1990 r.³.

Głównym celem porozumień jest liberalizacja ruchu osobowego i towarowego w obrębie terytorium państw-sygnatariuszy, polegająca przede wszystkim na zniesieniu kontroli na wewnętrznych granicach pomiędzy stronami porozumień, wspólnej polityce wizowej i azylowej oraz celnej. Podjęcie tych działań wiąże się, w myśl porozumień, z zaostrzeniem kontroli na zewnętrznych granicach państw-stron (skierowanej głównie wobec obywateli państw nie należących do Unii Europejskiej) oraz prowadzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego (polegającej przede wszystkim na współpracy służb policyjnych oraz wymianie informacji nt. zwalczania zorganizowanej przestępczości, nielegalnej imigracji oraz przemytu narkotyków).

Postanowienia porozumień, a w szczególności Konwencji Wykonawczej, wychodzą daleko poza sam postulat harmonizacji (czy też koordynacji) polityk imigracyjnych oraz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Unii⁴.

Ustanawiają one jednolite i szczegółowe zasady wspólnej polityki wobec swobodnego przepływu osób (imigracji) i związanych z tym kwestii bezpieczeństwa na terytorium państw-stron porozumień. Zgodę wokół tych kwestii było bardzo trudno uzyskać w ramach Unii Europejskiej, gdzie wymagany był konsensus wszystkich państw członkowskich. Porozumienia z Schengen nie tylko stanowią przykładowy model rozwiązywania wrażliwych kwestii ruchu osobowego (ruchów migracyjnych), ale jak się wydaje, reprezentują również nową "jakość" w zakresie integracji krajów

¹ Nazwa obu układów pochodzi od miejsca spotkania szefów państw, w którym pierwotnie podpisali oni pierwszą umowę. Doszli oni do porozumienia w momencie, kiedy ich statek, na którym odbywały się rozmowy, przepływał po Mozeli na wysokości miejscowości Schengen (Luksemburg).

² Dokładna nazwa **Układu z Schengen** brzmi: *Umowa pomiędzy rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu oraz Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej dotycząca stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach*. Tekst układu zob. *Układ z Schengen*, "Materiały i Dokumenty" nr 151, BSE, Warszawa, sierpień 1995.

³ Dokładna nazwa **Konwencji Wykonawczej** brzmi: *Konwencja określająca stosowanie Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. zawartego między rządami państw członków Unii Gospodarczej Państw Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach*. W literaturze przedmiotu i w artykułach publicystycznych często używa się również innych nazw tego dokumentu, jak np.: *Porozumienie Wykonawcze*, *Konwencja Wykonawcza Schengen II*, czy *Układ Schengen II*. W tekście używam pojęcia **Konwencja Wykonawcza**, zgodnie z tłumaczeniem z języka angielskiego. Wydaje się jednak, że bardziej duchowi tego dokumentu odpowiada pojęcie *Porozumienie Wykonawcze*. Fragmenty tekstu Konwencji w: *Konwencja Wykonawcza dotycząca stosowania postanowień Układu z Schengen*, "Materiały i Dokumenty" nr 152, BSE, Warszawa, sierpień 1995.

⁴ Na temat harmonizacji prawa w państwach Unii Europejskiej zob.: W. Czapliński, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 45-50.

Zachodniej Europy - przejście od stadium koordynacji do prowadzenia wspólnie nadzorowanej i jednolitej polityki na określonym polu⁵.

W tym sensie porozumienia te stanowią ważny etap w tworzeniu tzw. europejskiej przestrzeni prawnej. Stąd też ważnym problemem pozostaje stosunek tych postanowień do regulacji prawnych w ramach Unii Europejskiej.

2. Układ z Schengen

2.1. Zasada swobodnego przepływu osób w ramach Unii Europejskiej a Układ z Schengen

Zasada swobodnego przepływu osób w obrębie krajów Unii Europejskiej jest uważana, obok zasad swobodnego przepływu towarów, usług i kapitału, za jedną z czterech podstawowych "wolności" leżących u podstaw integracji i funkcjonowania Unii. Zasada ta znalazła swój wyraz w postanowieniach Traktatu EWG z 1957 r. (przede wszystkim artykuł 48 i następne), następnie w postanowieniach Jednolitego Aktu Europejskiego z 1987 r. (artykuł 13), wreszcie w postanowieniach Traktatu z Maastricht (jako artykuł 8; problemy te zostały zaliczone do tzw. "Trzeciego Filara Traktatu z Maastricht"). Zasada swobody przepływu osób oznacza usunięcie wszelkiej dyskryminacji z powodu obywatelstwa w odniesieniu do obywateli państw Unii oraz gwarantuje swobodę przepływu pracowników, swobodę osiedlania się, świadczenia i korzystania z usług itp.⁶.

Osobnym, choć ważnym problemem pozostawała kwestia kontroli imigracji i przyznawania azylu obywatelom państw spoza Unii. Traktowana była ona jako należąca do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw członkowskich Unii. W trakcie negocjacji nad Traktatem Rzymskim rozważano możliwość włączenia problematyki migracyjnej do umowy, jednakże państwa założycielskie Unii (wówczas EWG) nie mogły dojść do porozumienia w tym względzie. Było jednak jasne, że skala problemów migracyjnych będzie z czasem wymuszała ściślejszą współpracę w tej dziedzinie.

Powolne znoszenie kontroli granicznej oraz wspomniane wyżej problemy kompetencyjne w zakresie kontroli swobody przemieszczania się osób (w tym przede wszystkim wobec obywateli państw trzecich) w ramach Wspólnot Europejskich były głównymi przyczynami, które skłoniły pięć państw zachodnioeuropejskich do podpisania w czerwcu 1985 r. Układu z Schengen. Państwa te zdecydowały się na stworzenie takiego systemu wspólnej polityki kontroli granicznej ruchu ludności, który wyprzedzałby działania podejmowane przez WE w tym zakresie. Model ten, zdaniem sygnatariuszy Układu z Schengen, mógłby następnie być wprowadzony przez pozostałe państwa⁷.

⁵ Taki kierunek interpretacji porozumień z Schengen zawarty jest w: D. O'Keefe, *The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration?*, "Yearbook of the European Law", Vol. 12, 1992.

⁶ Szerzej na ten temat: B. Skulimowska, *Swobodny przepływ pracowników w ramach Wspólnot Europejskich*, w: S. Golinowska, E. Marek (red.), *Studia o procesach migracji zagranicznych. T.III*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1994.

⁷ D. O'Keefe, *The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration?*, "Yearbook of the European Law", vol. 12, 1992, s. 186; P. Fontaine, *A Citizen's Europe*, Luxembourg 1993, s. 33-34.

Podpisanie Układu z Schengen w 1985 r. zbiegło się w czasie z ogłoszeniem przez Komisję WE tzw. "Białej Księgi" o ustanowieniu rynku wewnętrznego⁸.

Dokument ten przewidywał wprowadzenie wspólnej polityki wizowej w 1990 r., a w 1991 r. wspólnej polityki ekstradycyjnej. Od 1986 r. państwa Unii zintensyfikowały prace nad stworzeniem wspólnej polityki w dziedzinie imigracji, bezpieczeństwa, handlu narkotykami itp. Nie było też wówczas wątpliwości, że kwestie imigracji powinny się znaleźć pod jurysdykcją państw Unii. Prace te jednak były (i są nadal) blokowane przez negatywne stanowisko niektórych państw (głównie Wielkiej Brytanii) w odniesieniu do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych Wspólnot (przede wszystkim dla obywateli państw trzecich). Stąd Układ z Schengen stanowił dla jego sygnatariuszy stosunkowo dogodną możliwość obejścia tych problemów.

2.2. Postanowienia Układu z Schengen

Układ z Schengen składa się ze wstępu i 33 artykułów, podzielonych na dwie części. W pierwszej części, zatytułowanej *Działania krótkoterminowe*, znajdują się postanowienia dotyczące ograniczenia (a właściwie prawie całkowitego zniesienia) kontroli granicznej i celnej na granicach wewnętrznych państw-stron układu. Postanowienia te mają zastosowanie wobec wszystkich obywateli państw członkowskich Wspólnot Europejskich, a nie tylko sygnatariuszy umowy (art. 1).

Zgodnie z układem, kontrola graniczna od dnia 15 czerwca 1985 r., miała się sprowadzać jedynie do kontroli wizualnej (wzrokowej) przy przekraczaniu indywidualnym (art. 2); w przypadku ruchu autokarowego (usługowo - osobowego transportu drogowego) strony postanowiły dążyć do takiego uproszczenia procedury kontrolnej, która by skróciła czas oczekiwania na granicy (art. 4); strony również zobowiązywały się do wprowadzenia wspólnych posterunków granicznych tam, gdzie było to możliwe ze względów technicznych (art. 5).

Osobom mieszkającym w gminach przygranicznych strony układu miały umożliwić przekraczanie granic poza wyznaczonymi przejściami granicznymi i godzinami otwarcia (pod warunkiem jednak, że przewożone przez nie towary nie przekraczają limitu wolnego od cła i gdy osoby te będą przestrzegać obowiązujących przepisów dewizowych) - art. 6.

Zdając sobie sprawę z ryzyka związanego ze zniesieniem kontroli granicznej państwa-strony układu przewidziały podjęcie działań obejmujących:

- koordynację (zbliżenie) swoich polityk wizowych, aby "w ten sposób całemu terytorium podlegającemu zwierzchnictwu pięciu stron układu zapewnić ochronę przed niedozwolonym wjazdem i działaniami" (art. 7);
- wzmożenie walki przeciwko nielegalnemu handlowi narkotykami w poszczególnych państwach (art. 8);
- rozszerzenie współpracy policyjnej w dziedzinie zwalczania przestępczości międzynarodowej, a w szczególności handlu narkotykami i bronią palną, eliminacji nielegalnej imigracji, przestępstw celnych i podatkowych oraz przemytu (art. 9).

W celu ułatwienia towarowego transportu drogowego strony układu postanowiły zrezygnować od dnia 1 lipca 1985 r. z następujących działań kontrolnych: - systematycznego przeprowadzania kontroli czasu jazdy i postoju; - kontroli wymiarów i wagi pojazdów użytkowych; - technicznej kontroli stanu pojazdów; - unikania podwójnej

⁸ Dokument ten został opublikowany dokładnie w tym samym dniu, w którym podpisano Układ z Schengen. W czerwcu 1985 r. miało również miejsce spotkanie państw Rady Europy poświęcone problemom polityki migracyjnej.

kontroli na wewnętrznych terytoriach stron układu (art. 11). Kontrola dokumentów uprawniających do przewozów nie wymagających zezwoleń lub odbywających się poza kontyngentem (na podstawie umów wspólnotowych lub bilateralnych) miała zostać zastąpiona kontrolą wrywkową (art. 12). Strony układu miały dążyć do zastąpienia systemu zezwoleń w drogowym transporcie towarowym przez granicę na zezwolenia okresowe z kontrolą wzrokową.

Strony układu zobowiązały się również do wprowadzenia rozwiązań pozwalających na: - skrócenie czasu postoju transportów kolejowych (wynikających z kontroli na wspólnych granicach - art. 14); - skrócenie czasu kolejowych przewozów towarowych (art. 15); - harmonizację godzin otwarcia punktów granicznych na wspólnych granicach w żegludze śródlądowej (art. 16).

Z kolei część, zatytułowana *Działania długoterminowe*, obejmuje przedsięwzięcia, których generalnym celem miało być stworzenie podstaw do całkowitego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw-stron układu i przeniesienie jej na granice zewnętrzne w terminie do dnia 1 stycznia 1990 r. W tym celu strony zobowiązały się do zharmonizowania ustaw i przepisów, będących podstawą kontroli oraz podjęcia działań uzupełniających w celu zapobieżenia niedozwolonym wjazdom osób, które nie są obywatelami państw członkowskich Wspólnot Europejskich (art. 17).

Porozumienie przewidywało również działania zmierzające do ujednoczenia: - polityki mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego stron układu (art. 18);

- prawa o cudzoziemcach (włączywszy regulacje wizowe - art. 20);
- prawa azylu (poprzez wyeliminowanie tzw. krążących uchodźców, składających kolejno wnioski o azyl w różnych państwach);
- działań mających na celu zwalczanie przestępczości, zwłaszcza handel narkotykami oraz terroryzm (art. 19).

Państwa-strony układu zdecydowały się zacieśnić współpracę swoich organizacji policyjnych oraz stworzyć wspólny międzynarodowy system wymiany informacji policyjnej. Przewidziano także uproszczenie i wspólną organizację kontroli celnej oraz liberalizację przepisów celnych w ruchu osobowym (art. 21 - 26). Uzgodniono schemat stałych konsultacji przedstawicieli sygnatariuszy porozumienia w zakresie stosowania tego układu, a także określenie szczegółowych metod i środków jej realizacji w dodatkowej umowie. Strony zobowiązały się do konsultacji w dziedzinie objętej umową w razie jakichkolwiek rokowań w podobnych sprawach z państwami trzecimi (art. 28)⁹.

Jako ostateczny termin wprowadzenia w życie działań długoterminowych podano datę 1 stycznia 1990 r.

2.3. Układ z Schengen na tle prawa Unii Europejskiej

Podpisanie Układu z Schengen nie było czymś nowym w stosunkach pomiędzy państwami Zachodniej Europy. Porozumienia o ograniczeniu lub też zniesieniu kontroli granicznej zostały zawarte pomiędzy państwami Beneluksu już w 1960 r., pomiędzy RFN a Francją w 1984 r. oraz RFN i Austrią w 1984 r. (państwa-strony powo-

⁹ Konsekwencją tego postanowienia było m.in. odrzucenie przez RFN węgierskiej propozycji zawarcia umowy o ruchu bezwizowym w 1988 r. oraz przedłużające się rokowania państw Grupy Schengen z Polską w sprawie zniesienia wiz dla obywateli polskich.

ływały się w Układzie z Schengen na wcześniej zawarte między sobą umowy dotyczące tej dziedziny). Układ z Schengen był jednak interesujący ze względu na:

- **liczbę uczestniczących w niej stron** (początkowo pięć),
- **związek z procesem integracji w ramach Wspólnot Europejskich**. Mimo, że układ został podpisany poza strukturami Wspólnot Europejskich i przystąpiła do niego tylko część krajów członkowskich WE, to jednocześnie wszystkie państwa-strony Układu z Schengen były krajami członkowskimi Wspólnot. Podpisały go państwa, które z jednej strony były zainteresowane zniesieniem barier administracyjnych w ruchu osobowym i towarowym pomiędzy sobą, a z drugiej strony, dążyły do ograniczenia nielegalnej imigracji. Sygnatariusze układu chcieli postawić pozostałe państwa członkowskie Unii przed faktem dokonanym i przeforsować dogodne dla siebie rozwiązania, bez wymaganej i trudnej do osiągnięcia jednomyślnej decyzji w ramach całego ugrupowania¹⁰;

- **kraję osób**, do których układ ten miał od początku zastosowanie. Przypomnijmy, że od samego początku dotyczył obywateli wszystkich państw członkowskich Wspólnot Europejskich¹¹;

- **formę konwencji międzynarodowej**. Przyjęcie formy konwencji (porozumienia międzynarodowego), a nie aktu Wspólnoty, miało przede wszystkim na celu ograniczenie udziału Parlamentu Europejskiego w procesie rozwiązywania problemów ruchu osobowego (głównie problemów imigracji i azylu), a także ograniczenie możliwości sprawowania kontroli nad jego realizacją przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości¹².

Parlament Europejski przyjął w konsekwencji dwie rezolucje krytykujące porozumienia z Schengen (pierwszą w dniu 27.12.1989 r. oraz drugą w dniu 16.07.1990 r., tuż po podpisaniu Konwencji Wykonawczej). Zarzucały one porozumieniom przede wszystkim obniżenie poziomu przestrzegania praw człowieka (głównie dotyczyło to uchodźców i azylantów) oraz prowadzenie przez ich sygnatariuszy prób integracji poza strukturami Wspólnot Europejskich. Podpisanie Układu z Schengen spotkało się również z ostrą krytyką ze strony prawników (zajmujących się zawodowo prawami człowieka) i urzędników imigracyjnych oraz parlamentu Holandii¹³.

3. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen

3.1. Definicje

Od 1985 r. do 1990 r. sygnatariusze Układu z Schengen kontynuowali rozmowy dotyczące wprowadzenie w życie jego postanowień, co zaowocowało podpisaniem w czerwcu 1990 r. następnego porozumienia, **Konwencji Wykonawczej**, której ustalenia daleko wychodziły poza pierwotne regulacje zawarte w pierwszym porozumieniu. Konwencja Wykonawcza jest bardzo obszerna, obejmuje 142 artykuły, podzielone na 8 części (tytułów) i 15 rozdziałów. Dokument ten miał tworzyć warunki dla realizacji układu z 1985 r.

¹⁰ Zob. W. Czaplński, *Układy z Schengen (Czy pierwszy bastion "twierdzy Europa"?)*, "Przegląd Zachodni", nr 1/1992, s. 96-97.

¹¹ Porozumienie to można więc określić mianem tzw. *pactum in favorem tertii*.

¹² Rokowania nad Układem z Schengen miały całkowicie poufny charakter. Wyłączono z rozmów również przedstawicieli Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców - por. W. Czaplński, *Układy z Schengen (Czy pierwszy bastion "twierdzy Europa"?)*, "Przegląd Zachodni", nr 1/1992, s. 96-97.

¹³ David O'Keeffe, *The Schengen Convention...*, s. 186.

Główne "filary" tego dokumentu dotyczą:

- kontroli ruchu osobowego;
- polityki wizowej;
- udzielania azylu;
- współpracy służb policyjnych i wymiany informacji;
- stworzenie wspólnego systemu informacyjnego.

*

Pierwsza część (tytuł) Konwencji (art. 1) definiuje podstawowe pojęcia stosowane w tekście porozumienia:

- *granice wewnętrzne*, tj. wspólne granice lądowe pomiędzy państwami-stronami oraz porty wodne (morskie) i lotnicze o charakterze krajowym (czyli przeznaczone dla połączeń mających miejsce jedynie w obrębie terytorium państw-stron porozumienia);

- *granice zewnętrzne*, tj. granice lądowe i wodne oraz porty lotnicze i morskie, które nie są *granicami wewnętrznymi*;

- *wewnętrzny lot* (przelot), ograniczony jedynie do terytorium państw-stron układu, który się odbywa bez lądowania na terytorium *trzeciego państwa*;

- *państwo trzecie*, czyli każde państwo, które nie jest stroną Układu z Schengen;

- *cudzoziemiec*, osoba posiadająca obywatelstwo inne niż obywatelstwo jakiegokolwiek państwa Wspólnot Europejskich;

- *cudzoziemiec, nie posiadający prawa wjazdu*, cudzoziemiec, który nie otrzymał pozwolenia wjazdu na terytorium państw Grupy Schengen (jest on zarejestrowany w Systemie Informacyjnym Schengen, zgodnie z artykułem 96 Konwencji Wykonawczej);

- *punkt kontroli granicznej oraz kontrola graniczna*, miejsca przeprowadzania kontroli na granicach zewnętrznych;

- *przewoźnik*, naturalna lub prawna osoba upoważniona do przewozu osób (pasażerów) powietrzem, wodą lub lądem;

- *pozwolenie stałego pobytu*, pozwolenie wydane przez jakiegokolwiek państwo-stronę porozumienia, które daje prawo do pobytu stałego na ich terytorium. Nie obejmuje ono pozwoleń na pobyt tymczasowy na terenie państw-stron układu, wydanych na okres oczekiwania na wynik postępowania azylowego lub na wydanie pozwolenia na pobyt stały;

- *wniosek o azyl*, każdy przedłożony przez cudzoziemca wniosek o przyznanie statusu uchodźcy (na granicy zewnętrznej lub na terenie państw-stron), zgodnie z postanowieniami Genewskiej Konwencji o Statusie Uchodźców z 1951 r. oraz Protokołu Dodatkowego z 1967 r.

- *osoba składająca wniosek o azyl*, każdy cudzoziemiec składający wniosek o azyl (na podstawie zasad przedstawionych w Konwencji Wykonawczej), którego jeszcze nie rozpatrzono ;

- *procedura składania wniosku o azyl*, wszystkie procedury związane z badaniem zasadności wniosku o azyl oraz podjęcie decyzji w sprawie tego wniosku.

3.2. Kontrola ruchu osobowego

Ustalenia dotyczące kontroli granicznej ruchu osobowego oraz wspólnej polityki wizowej i azylowej państw Grupy Schengen stanowią podstawy wspólnego systemu kontroli wjazdowej. Ambicją sygnatariuszy Konwencji było stworzenie "wspólnego

obszaru", powiązanego identycznymi przepisami, w którym kontrolowano dokładnie wjazd obywateli państw pochodzących spoza Unii, co miało ograniczyć nielegalną imigrację.

Postanowienia dotyczące ruchu osobowego, zawarte są w części drugiej Konwencji Wykonawczej. Artykuł 2, mówi o zniesieniu wszelkiej kontroli na granicach wewnętrznych. Państwa-strony porozumienia mogą jednak, w razie zagrożenia bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, wprowadzić czasową kontrolę na granicach wewnętrznych.

Kolejne rozdziały precyzują zasady przekraczania granic zewnętrznych¹⁴. Granice zewnętrzne mogą być przekraczane jedynie w wyznaczonych punktach, w godzinach urzędowego otwarcia. Strony porozumienia zastosują określone środki karne wobec nielegalnych przekroczeń w miejscach innych niż w wyznaczone punkty graniczne i w czasie innym niż oficjalne godziny otwarcia (art. 3)

Pasażerowie z krajów trzecich, podróżujący na liniach wewnętrznych lub przybywający bezpośrednio na teren państw-stron porozumienia będą jako pierwsi poddawani kontroli osobistej i bagażu (art. 4).

Artykuł 5, bodaj najważniejszy w tej części porozumienia, określa warunki, jakie powinien spełniać obywatel państwa nie będącego członkiem Unii Europejskiej (czyli *cudzoziemiec*), który chciałby wjechać na terytorium "Schengenlandii" na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Powinien on posiadać:

1. ważny dokument (-y) podróży uprawniający go do przekraczania granic międzypaństwowych;
2. wizę wjazdową, o ile jest ona w jego przypadku wymagana;
3. dokument(-y), określający cel i charakter podróży oraz środki finansowe wystarczające na opłacenie kosztów pobytu;
4. nie może znajdować się na liście osób niepożądanych na terytorium państw-stron umowy (czyli nie może być *cudzoziemcem nie posiadającym prawa wjazdu*);
5. nie może być uważany za osobę stanowiącą zagrożenie porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowych stosunków jakiegokolwiek z państw-stron układu.

Zgodnie z porozumieniem, cudzoziemiec, który nie spełnia tych warunków nie zostanie wpuszczony na terytorium państw-stron umowy.

Wspólne dla wszystkich państw "Schengenlandii" zasady kontroli na granicach zewnętrznych (niezależnie od ich własnych krajowych rozwiązań prawnych) obejmują przede wszystkim kontrolę osób, dokumentów i rzeczy, jakie te osoby posiadają oraz ich pojazdu (-ów) z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego (art. 6). Państwa-strony umowy są zobowiązane do ścisłej współpracy pomiędzy sobą w dziedzinie kontroli granicznej i inwigilacji (art. 7). Komitet Wykonawczy¹⁵ będzie podejmował decyzje związane z praktycznym wdrażaniem zasad kontroli granicznej i inwigilacji (art. 8).

¹⁴ Konwencja Wykonawcza precyzuje tylko podstawowe zasady przekraczania granic zewnętrznych. Po podpisaniu porozumienia przystąpiono do szczegółowych rozmów na ten temat. Zostały one zakończone dopiero w końcu 1994 r. i znalazły swoje odzwierciedlenie w dwóch dokumentach: *Wspólny Podręcznik Granic Zewnętrznych* i *Wspólna Instrukcja Konsularna Dotycząca Wydawania Wiz*.

¹⁵ Komitet Wykonawczy to ciało powołane przez sygnatariuszy Konwencji do nadzoru nad wprowadzaniem w życie jej postanowień. O Komitecie dalej w tekście.

3.3. Zasady polityki wizowej

Wspólna polityka wizowa stanowi następny "filary" Konwencji Wykonawczej oraz podstawę systemu kontroli wjazdowej. Część ta zawiera również przepisy obciążające przewoźnika za wjazd cudzoziemca bez ważnych dokumentów oraz skierowane są przeciwko przemytowi cudzoziemców. Regulacje te miały stanowić jeden z elementów strategii zwalczania nielegalnej migracji.

Sygnatariusze porozumienia zobowiązali się do podjęcia działań w kierunku ujednoczenia swoich polityk wizowych. Zobowiązanie to może zostać naruszone tylko w wyjątkowej sytuacji, kiedy dane państwo-strona może wystąpić ze wspólnej polityki wizowej w odniesieniu do konkretnego państwa trzeciego. Decyzję tę musi jednak skonsultować z innymi stronami porozumienia oraz uwzględnić ich interesy oraz wynikające dla nich skutki podjętej przez siebie decyzji (art. 9).

Państwa-strony porozumienia postanowiły wprowadzić wspólną - ujednoczoną wizę, obejmującą wszystkie państwa będące stronami porozumienia, krótkoterminową (o ważności nie dłuższej niż trzy miesiące), uprawniającą do wjazdu i poruszania się na całym terytorium sygnatariuszy porozumienia (art. 10). Przewidziano dwa rodzaje tej wizy (art. 11):

- 1) wizę turystyczną (na jeden lub więcej wjazdów, nie dłuższych niż trzy miesiące, ważną pół roku, licząc od daty pierwszego wjazdu);

2) wizę tranzytową upoważniającą do przejazdu przez terytorium państw Grupy Schengen do innego państwa trzeciego (o ważności nie dłuższej niż 5 dni).

Ujednoczoną wizę miały wydawać przedstawicielstwa dyplomatyczne tego państwa, które jest ostatecznym celem podróży, lub państwa, którego granice cudzoziemiec przekracza jako pierwsze (art. 12).

Wiza nie może zostać wbita do dokumentu podróży, którego ważność wygasa. Termin ważności dokumentu podróży powinien być dłuższy niż termin ważności wizy, a on sam musi umożliwiać powrót do kraju lub wjazd do innego kraju trzeciego (art. 13). Wiza nie może również zostać wbita do dokumentu, który nie jest ważny na terytorium żadnego państwa-strony porozumienia (art. 14).

Artykuł 15 ustalający zasady wydawania wiz cudzoziemcowi, odwołuje się do wymogów zawartych w artykule 5 (określającym jakie dokumenty powinien posiadać cudzoziemiec przy wjeździe na terytorium państw Grupy Schengen). Można od tej zasady uczynić jednak wyjątek, ale o fakcie tym należy natychmiast powiadomić pozostałe państwa-strony porozumienia (art. 16). Konkretnie decyzje dotyczące harmonizacji polityki wizowej i ujednoczenia wiz podejmuje, zgodnie z artykułem 17, Komitet Wykonawczy.

Wizy na okres dłuższy niż trzy miesiące powinny być wydawane zgodnie z wewnętrznymi regulacjami poszczególnych państw sygnatariuszy, ale powinny one umożliwiać przejazd przez terytorium innych państw-stron (art. 18). Cudzoziemcy posiadający ważną wspólną wizę mogą swobodnie przemieszczać się na terytorium państw-stron porozumienia w okresie ważności wizy (o ile posiadają wszystkie ważne dokumenty podróży - art. 19).

Cudzoziemcy, wobec których nie jest wymagany obowiązek wizowy, mogą swobodnie poruszać się na terytorium państw Grupy Schengen do trzech miesięcy, w okresie pół roku liczonego od daty pierwszego wjazdu, i o ile posiadają wszystkie ważne dokumenty podróży. Każda strona porozumienia posiada prawo przedłużenia okresu trzymiesięcznego zgodnie z zawartymi umowami dwustronnymi (podpisanymi przed sygnowaniem Konwencji lub w sytuacjach wyjątkowych (art. 20).

Cudzoziemiec posiadający prawo stałego pobytu (lub tymczasowe prawo pobytu) na terytorium jednej ze stron porozumienia może podróżować i przebywać na terytorium pozostałych państw-stron w okresie do trzech miesięcy, o ile wszystkie jego dokumenty są ważne i nie jest cudzoziemcem, który nie posiada prawa wjazdu (art. 21).

Cudzoziemiec, który w sposób legalny wjechał na terytorium jednej ze stron porozumienia obowiązany jest do ujawnienia swojego wjazdu wobec kompetentnych organów państwa, do którego przyjechał. Taka deklaracja powinna być zrobiona w momencie wjazdu lub też w okresie trzech dni roboczych od momentu wjazdu. Obowiązek ten dotyczy także cudzoziemców, którzy posiadają prawo stałego pobytu w jednym z państw Grupy Schengen (art. 22).

Cudzoziemiec, który nie spełnia warunków wjazdu lub też skończyła się ważność jego dokumentów podróży, jest zobowiązany opuścić terytorium państw Grupy Schengen. Jeżeli tego nie uczyni dobrowolnie (bądź istnieją poważne podejrzenia, że tego nie zrobi) lub też, jego wyjazd jest konieczny dla narodowego bezpieczeństwa i utrzymania porządku publicznego, zostanie wydalony z terytorium państwa, na terenie którego został zatrzymany. Wydalenie może nastąpić do kraju ojczystego cudzoziemca lub do kraju, do którego może on legalnie wjechać (art. 23). Koszty wydalenia cudzoziemca powinny być oszacowane przez Komitet Wykonawczy, co ma posłużyć jako podstawa do wzajemnego wyrównania kosztów wydalenia pomiędzy stronami porozumienia (art. 24). Wydanie pozwolenia na pobyt stały cudzoziemcowi, który nie jest do tego uprawniony, może nastąpić po konsultacji z pozostałymi państwami-stronami porozumienia (art. 25).

W przypadku kontroli podróży zorganizowanych (art. 26), odpowiedzialność za wjazd cudzoziemca na terytorium państw Grupy Schengen, który nie posiada ważnych dokumentów, spada na przewoźnika. Zgodnie z Konwencją, to przewoźnik jest zobowiązany do podjęcia działań, które zapewnią, iż każdy podróżujący cudzoziemiec będzie posiadał ważne dokumenty podróży. Państwo może obciążyć przewoźnika kosztami wydalenia cudzoziemca nie posiadającego ważnych dokumentów.

Podobne sankcje przewidziane są dla osób, które pomagają cudzoziemcowi wjeżdżającemu na teren państw-stron porozumienia bez ważnych dokumentów (art. 27).

*

O ile artykuły Konwencji dotyczące zasad wydawania wiz są zgodne z ogólnie obowiązującymi w Europie zasadami wizowymi (z wyjątkiem wprowadzenia ujednoliconej wizej "europejskiej"), to pewną nowością jest wprowadzenie do umowy międzynarodowej zasad odpowiedzialności przewoźnika za przewóz cudzoziemca bez ważnych dokumentów podróży oraz karania za przemyt cudzoziemców. Sygnatariusze Konwencji Wykonawczej poprzez wprowadzenie tych zasad pragnęli stworzyć na terytorium swoich państw wspólny "antyprzemycniczy" obszar.

Regulacje prawne przewidujące kary dla przewoźników przewożących pasażerów bez ważnych dokumentów nie są czymś nowym w międzynarodowym prawodawstwie. W USA obowiązują one od 1952 r., w Australii od 1958 r., a w Europie zastosowała je pierwsza Wielka Brytania w końcu lat siedemdziesiątych, a następnie inne państwa zachodnioeuropejskie. Zakres odpowiedzialności przewoźnika jest określony bardzo szeroko, a w konsekwencji jego przedstawiciele są zobowiązani do wstępnej kontroli dokumentów podróży. Sprawia to, że wypełniają oni zadania urzędników imigracyjnych, pomimo braku profesjonalnego przygotowania. Karanie

przewoźnika stało się już europejską normą, obowiązującą również w Europie Środkowej. Podobne regulacje zawarte są w nowej węgierskiej ustawie o cudzoziemcach (1994 r.), a także znajdują się w przygotowywanej nowej polskiej ustawie o cudzoziemcach.

Trzeba jednak zaznaczyć, że nakładanie kar na przewoźnika lotniczego jest niezgodne z prawem międzynarodowym (zgodnie z Aneks 9 do Konwencji Chicagowskiej o Cywilnym Transporcie Powietrznym z 1944 r.), a kary pieniężne nakładane na przewoźników za przewożenie uchodźców są także sprzeczne z art. 31 Genewskiej Konwencji o Statusie Uchodźców¹⁶.

3.4. Zasady polityki azylowej

Ujednolicona polityka w dziedzinie azylu stanowi kolejny ważny "filar" systemu kontroli wjazdu na terytorium państw Grupy Schengen. Prawo międzynarodowe nie gwarantuje prawa przyznania azylu każdemu wnioskodawcy, gdyż należy ono do wewnętrznej decyzji danego państwa¹⁷. Konwencja wprowadziła zasadę precyzującą, że państwem kompetentnym do rozpatrywania wniosków o azyl, jest to państwo, w którym został złożony wniosek.

Strony porozumienia, zgodnie z artykułem 28, potwierdzają swoje zobowiązania wynikające z Genewskiej Konwencji o Statusie Uchodźców (z 1951 r.) i Protokołu z 1967 r. (bez żadnych geograficznych ograniczeń w zakresie stosowania instrumentów przewidzianych tymi dokumentami) oraz potwierdzają chęć współpracy z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców.

Państwa-strony układu zobowiązują się do rozpatrzenia każdego wniosku o azyl, złożonego na terytorium jednego z nich. Tylko jedno państwo, do którego skierowany jest wniosek o azyl, jest odpowiedzialne za cały proces przyznawania azylu. Ale zobowiązanie to nie upoważnia każdego sygnatariusza do akceptacji każdego wniosku, gdyż każde państwo-strona posiada prawo odmowy wjazdu lub też wydalenia osoby wnioskującej o azyl. Podstawą do podjęcia takiej decyzji mogą być wymogi narodowego bezpieczeństwa lub międzynarodowe zobowiązania danego państwa. Pań-

¹⁶ Artykuł 31 ustęp 1 wspomnianej konwencji mówi, że: *"Umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1, i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny nielegalnego wjazdu lub pobytu."*

¹⁷ Pomimo podobieństwa pomiędzy prawem do azylu a prawem do ubiegania się o status uchodźcy, istnieją pomiędzy nimi poważne różnice. **Azyl** polega najogólniej na udzieleniu przez państwo na swym terytorium schronienia cudzoziemcom prześladowanym we własnym kraju za przekonania lub działalność polityczną, religijną, społeczną lub naukową. Ubieganie się o azyl i korzystanie z niego określone zostało jako prawo każdego człowieka w art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. Prawo do starania się o azyl nie jest równoznaczne z prawem do jego automatycznego uzyskania, ponieważ nie istnieje prawnomiędzynarodowy obowiązek państwa do przyznawania azylu. Zgodnie z Konwencją 1951 r., **uchodźcą** jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, do przynależności określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa (art. 1). Status uchodźcy zapewnia ochronę międzynarodową, natomiast azyl stanowi przede wszystkim wyraz woli państwa. **Udzielenie azylu należy do kompetencji wewnętrznych państwa, które ma prawo, a nie obowiązek przyznawania azylu osobom z innych krajów** - por. J. Symonides, *Prawo do azylu*, w: R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka - model prawny*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991.

stwa-sygnatariusze mogą porozumieć się co do możliwości rozpatrzenia wniosku o azyl przez państwo inne niż to, w którym wniosek został złożony (art. 29).

Artykuł 30 precyzuje dalsze zasady przyznawania azylu. Za proces przyznawania azylu odpowiedzialne jest państwo, które osobie składającej wniosek o azyl, wydało wizę lub pozwolenia na pobyt stały (nawet w sytuacji upływu ważności tych wiz). W sytuacji, kiedy państwo-strona zwolniła tę osobę z obowiązku wizowego, to państwem odpowiedzialnym za proces przyznawania azylu będzie państwo, przez którego granicę zewnętrzną osoba ta wjechała na terytorium państw - stron porozumienia. Jeżeli cudzoziemiec starający się o azyl złożył nowy wniosek o azyl w innym państwie (sygnatariuszowi porozumienia), gdy nadal pierwszy wniosek jest ciągle rozpatrywany, pod uwagę będzie brany tylko ten pierwszy (rozpatrywana jest tylko pierwsza aplikacja, pomimo prób składania następnych wniosków). W sytuacji braku możliwości określenia kryteriów, odpowiedzialnym państwem będzie to państwo, do którego skierowano wniosek. Państwo odpowiedzialne za proces przyznawania azylu powinno podejmować kroki zgodnie z własnymi regulacjami prawnymi (art. 32).

Państwo-strona jest zobowiązane do wydalenia cudzoziemca, którego wniosek o przyznanie azylu został odrzucony i który w sposób nieuprawniony dostał się na terytorium innych państw sygnatariuszy (art. 34).

Państwo-strona, które przyznało cudzoziemcowi status uchodźcy jest zobowiązane rozpatrzyć każdy wniosek o azyl zgłoszony przez członków jego rodziny (współmałżonek i niezamężne dzieci w wieku nie przekraczającym 18 lat, a jeżeli uchodźcą jest dziecko w wieku poniżej 18-go roku życia, to również i jego rodziców) - art. 35. Każda strona odpowiedzialna za proces przyznawania azylu może, na podstawie humanitarnych lub rodzinnych względów, poprosić innego sygnatariusza o rozpatrzenie tego wniosku, o ile sobie zażyczy tego wnioskodawca (art. 36).

Państwa-strony zobowiązują się do współpracy w zakresie polityki azylowej, a przede wszystkim wzajemnej wymiany informacji dotyczących (art. 37):

- nowych zasad przyznawania azylu (lub sposobu traktowania azylantów) przed wejściem tych zasad w życie;
- liczby wniosków o azyl (w wymiarze miesięcznym) z wyszczególnieniem kraju pochodzenia wnioskodawców oraz wydanych decyzji;
- znaczącego wzrostu liczby wniosków o azyl składanych przez określone grupy osób, a zwłaszcza kraju ich pochodzenia i wydanych decyzji;
- innych istotnych zmian w prawie o azylu.

Artykuł 38 precyzuje zasady wymiany informacji o osobach składających wnioski o azyl. Każda strona jest zobowiązana udzielić informacji innej stronie-państwu, kiedy ona tego potrzebuje w celu przeprowadzenia postępowania azylowego. Informacje mogą dotyczyć tylko następujących danych:

- tożsamości (czyli nazwiska, imion, przezwisk lub pseudonimów, daty i miejsca urodzenia, obywatelstwa - obecnego lub poprzednich, członków jego rodziny);
- dokumentów podróży (okres ważności, data wydania, organ wydający dokument, miejsce wydania);
- szczegółów niezbędnych dla określenia tożsamości jednostki;
- miejsca pobytu i trasy podróży;
- wiz lub pozwoleń na pobyt stały wydanych przez inne państwa-strony;
- miejsca złożenia wniosku o azyl;
- poprzednio składanych wniosków o azyl, daty złożenia obecnego wniosku o azyl oraz decyzji podjętej w tej sprawie.

Wymiana informacji dotyczącej azylanta może nastąpić tylko na wyraźną prośbę innego państwa-strony i tylko wobec upoważnionych do tego władz (instytucji). Przekazane informacje mogą być użyte tylko dla celów procedury azylowej. Strona przekazująca informacje jest odpowiedzialna za ich wiarygodność i aktualność. Każda osoba składająca wniosek o azyl ma prawo być poinformowana, na jej prośbę, o wymienianych informacjach na jej temat. Posiada ona również prawo do ich skorygowania lub poprawienia. Wymiana pomiędzy państwami-stronami musi być zaprotokółowana. Wymieniane informacje mogą być przetrzymywane tylko przez okres niezbędny dla celów proceduralnych. Informacje muszą być odpowiednio zabezpieczone przed wglądem nieupoważnionych osób lub instytucji.

*

Celem przedstawionych wyżej regulacji azylowych miało być przede wszystkim dokładne określenie prawa do azylu, ograniczenie liczby wnioskodawców, którzy nadużywali tego prawa z powodów ekonomicznych (problem bardzo istotny na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w Europie Zachodniej, a przede wszystkim w Niemczech)¹⁸ oraz wyeliminowanie zjawiska tzw. krążących azylantów, którzy składali wnioski w różnych krajach.

Dokładne sprecyzowanie kompetencji państwa do przyznawania azylu może być jednocześnie uważane za element ograniczający prawa wnioskodawcy (uchodźcy, azylanta). Urzędnik imigracyjny lub funkcjonariusz straży granicznej w przypadkach przewidzianych porozumieniem (np. brak wizy) może odmówić prawa wjazdu i odesłać taką osobę do kraju pochodzenia. W takiej sytuacji naruszone zostają postanowienia Genewskiej Konwencji z 1951 r. (wspomniany artykuł 31) oraz normy prawa zwyczajowego, a przede wszystkim zasada *non-refoulement*¹⁹.

3.5. Problematyka bezpieczeństwa - współpraca służb policyjnych i wymiana informacji pomiędzy państwami-stronami Konwencji Wykonawczej

3.5.1. Współpraca służb policyjnych

Następna obszerna część Konwencji dotyczy problemów bezpieczeństwa i współpracy policji. Strony porozumienia zobowiązują się, że ich właściwe instytucje policyjne (zgodnie z ich własnymi krajowymi regulacjami oraz zakresem odpowiedzialności) będą się wzajemnie wspomagać w zapobieganiu przestępczości oraz w poszukiwaniu sprawców czynów przestępczych. W tym celu zostaną stworzone określone procedury prawne oraz sposoby powiadamiania, a za cały proces współpracy będą odpowiedzialne centralne władze policyjne. Nie wyklucza to dodatkowych dwustronnych porozumień pomiędzy państwami, które ze sobą bezpośrednio graniczą (art. 39).

Zgodnie z artykułem 40, dopuszcza się prowadzenie obserwacji przestępcy przez funkcjonariusza jednej strony porozumienia na terenie drugiej strony, o ile wcześniej zostało to uzgodnione pomiędzy danymi państwami. Jeżeli nie przyjęto

¹⁸ Liczba wniosków o azyl wyniosła ogółem w RFN w 1990 r. - 193 tys., w 1991 r. - 256 tys., a w 1992 r. - 438 tys. - por. M. Mihalka, *German and Western Response to Immigration from the East*, "RFE/RL Research Report", vol. 3, nr 23, 10.07.1994, Tabela 2, s. 41.

¹⁹ Zasada ta oznacza zakaz wydalenia uchodźców do kraju pochodzenia, w którym mogliby być narażeni na prześladowania, tortury, więzienie itp. Por. W. Czapliński, *Układy z Schengen...*, s. 100-101.

odpowiednich ustaleń, w razie zaistnienia takiej sytuacji, należy natychmiast powiadomić odpowiednie władze drugiego państwa oraz złożyć formalną prośbę o jej potwierdzenie (autoryzowanie). Funkcjonariusz policyjny prowadzący obserwację powinien posiadać przy sobie dokumenty, które upoważniają go do prowadzenia działań; nie posiada on prawa użycia broni (jedynie w wypadku samoobrony) oraz prawa prowadzenia obserwacji poza miejscami publicznymi.

Ostatni paragraf tego artykułu wymienia rodzaje przestępstw, wobec sprawców których dopuszcza się możliwość obserwacji poza granicami kraju: morderstwo, zamach, gwałt, podpalenie, fałszerstwo, rozbój z bronią w ręku, szantaż, porwanie dzieci, wypadek drogowy, nielegalny handel narkotykami, naruszenie prawa o broni i środkach wybuchowych, użycie środków wybuchowych oraz nielegalny przewóz materiałów toksycznych.

Strony porozumienia dopuszczają również możliwość prowadzenia pościgu za przestępcą przez funkcjonariusza policji na terytorium innego państwa-sygnatariusza, ale wymagają jednocześnie jak najszybszego powiadomienia o tej sytuacji (jest to tzw. "gorący pościg" - art. 41). Generalnie prowadzący pościg nie posiada prawa zatrzymania ściganego przestępcy (może to być uczynione dopiero na wyraźną oficjalną prośbę drugiej strony), ale w wyjątkowej sytuacji może on to uczynić. Ścigający policjant musi podporządkować się decyzjom i wskazówkom kompetentnych lokalnych władz, być łatwo identyfikowalny (np. zabrania się używania ubrania cywilnego) oraz powinien w każdej chwili udowodnić, że jest oficjalnym reprezentantem drugiego państwa. Prowadzący pościg może użyć broni tylko w celu samoobrony (bezpośredniego zagrożenia życia).

Funkcjonariusz prowadzący obserwację lub pościg może prowadzić pościg jedynie za osobami, które dokonały przestępstwa na terenie lub wobec jego państwa (art. 42). Państwo, którego jest on przedstawicielem jest odpowiedzialne za wszelkie koszty spowodowane przez niego w czasie prowadzonej operacji (art. 43). Artykuł 44 zobowiązuje strony do rozwijania współpracy technicznej i rozbudowy komunikacji radiowej na terenach przygranicznych.

Sygnatariusze Konwencji zobowiązują się do podjęcia niezbędnych środków, które zapewnią, że osoby wynajmujące mieszkanie lub pracodawcy zatrudniający cudzoziemców osobiście wypełnią odpowiednie dokumenty. Jest to ważne z punktu widzenia zabezpieczenia przed przestępstwem oraz z punktu widzenia procedury karnej (art. 45).

Sygnatariusze powinni wymieniać informacje, które umożliwią im przeciwdziałanie przestępstwom i zagrożeniom porządku publicznego (art. 46). Dążąc do pogłębienia współpracy, państwa-strony, na podstawie porozumień dwustronnych, mogą powołać specjalnych oficerów łącznikowych (w celu wymiany informacji, przygotowania określonych procedur prawnych itp. - art. 47).

3.5.2. Wzajemna pomoc w sprawach karnych

Artykuły 48-53 Konwencji Wykonawczej dotyczą zasad wzajemnej pomocy w sprawach karnych. Wspomniane artykuły uzupełniają postanowienia *Europejskiej Konwencji o Wzajemnej Pomocy w Sprawach Karnych* (z dnia 20.04.1959 r.)²⁰.

Strony zobowiązują się do (art. 49):

²⁰ Polska podpisała *Europejską Konwencję w Sprawie Wzajemnej Pomocy w Sprawach Karnych* w dniu 9.05.1994 r., ale dotychczas jej nie ratyfikowała.

- pomocy w sprawach karnych prowadzonych wobec sprawców czynów przestępczych popełnionych na terenie jednego lub więcej państw-stron;
- pokrycia kosztów z powodu niesprawiedliwego wyroku;
- pomocy w sprawach cywilnych związanych ze sprawami kryminalnymi;
- wzajemnego powiadamiania się o wydanych wyrokach i karach;
- powiadamiania się o sprawcach naruszeń prawa celnego i podatkowego (art. 50).

Sygnatariusze zobowiązują się do wykorzystania przekazanych im informacji tylko w sprawie, w jakiej występowały (art. 50). Każda strona może przysyłać dokumenty proceduralne (sądowe) do osoby podejrzanej, która pozostaje na terenie innego państwa (art. 52). W sytuacji, gdy język, w jakim są napisane dokumenty jest niezrozumiały dla podejrzanego, należy je przetłumaczyć na język, który jest dla niego zrozumiały. Prośba o przekazanie podejrzanego (aresztowanego, zatrzymanego) może się odbywać za pośrednictwem odpowiednich Ministerstw Sprawiedliwości (art. 53).

Osoba osądzona przez sąd jednego państwa-strony nie może być zasądzona za ten sam czyn przez innego sygnatariusza (art. 54). Artykuł 55 przewiduje jednak, że państwa-strony mogą zadeklarować, że nie są zobowiązane do wykonania tego generalnego zalecenia w trzech następujących sytuacjach: - kiedy sprawa, o których wypowiadał się "obcy" sąd, miała miejsce w całości lub w części na jego terytorium; - kiedy postanowienia "obcego" sądu na temat określonej sprawy mogą być wymierzone przeciwko bezpieczeństwu państwa lub istotnym jego interesom (przewiduje się tutaj wyszczególnienie tych typów przestępstw); - gdy zasądzone przestępstwo zostało popełnione przez urzędnika, który złamał swoje zawodowe zobowiązania.

Artykuł 56 głosi, że postępowanie karne wobec sprawcy czynu, za który został on już osądzony przez sąd innego państwa, powinno uwzględnić i odjąć długość kary odbytej na terenie tego państwa. W sytuacji prowadzenia przez jedno państwo postępowania sądowego wobec sprawcy, który został już za nie osądzony przez inne państwo, przewiduje się przekazanie przez nie informacji na temat danego przestępstwa stronie, która prowadzi obecnie (powtórnie) postępowanie (art. 57).

Postanowienia artykułów 54-57 nie wykluczają podjęcia zmian w prawie krajowym w celu wykluczenia możliwości powtórnego zasądzenia za tę samą sprawę (art. 58).

Kolejne artykuły (od 59 do 66) precyzują zasady ekstradycji, która jest uważana za ważną część międzynarodowej współpracy w zwalczaniu przestępczości. Postanowienia tych artykułów traktowane są jako uzupełnienie do regulacji ustanowionych w *Europejskiej Konwencji w Sprawie Ekstradycji* (z 13.09.1957 r.)²¹ oraz wcześniej zawartych dwu- lub wielostronnych porozumień na ten temat.

Na ich podstawie państwa-strony zobowiązują się do wydania każdej osoby, przeciwko której właściwe władze państwa wnioskującego prowadzą postępowanie w sprawie o przestępstwo lub osoby przez nie poszukiwanej w celu wykonania wyroku lub aresztowania (art. 63). W relacjach pomiędzy państwami, z których jedno nie jest

²¹ Polska podpisała *Europejską Konwencję w Sprawie Ekstradycji* w dniu 19.02.1993 r., a ratyfikowała 15.06.1993 r. Konwencja weszła w życie 13.09.1993 r. Ogólne postanowienia Konwencji przyjmują zasadę, że wydawani są sprawcy przestępstw, którzy dopuścili się czynów zagrożonych co najmniej rocznym pozbawieniem wolności. Z Konwencji wyłączone są przestępstwa wojskowe nie będące przestępstwami pospolitymi. Państwa mogą odmówić wydania sprawcy przestępstwa o charakterze politycznym. Konwencja przyjmuje również zasadę, że żadne państwo nie ma obowiązku wydania własnego obywatela. Obywatelstwo określa się w chwili podejmowania decyzji o wydaniu.

stroną wspomnianej Konwencji, powinny być stosowane jej postanowienia (art. 60). Amnestia zastosowana przez jedną stronę nie powinna powstrzymać ekstradycji, o ile przestępstwo to podlega jurysdykcji wnioskującego państwa (art. 62).

Artykuły od 67 do 69 regulują zasady przekazywania wykonania wyroków sądowych w sprawach kryminalnych pomiędzy państwami-stronami porozumienia. Odwołują się one do zasad ustanowionych w *Konwencji Rady Europy o Przekazywaniu Osób Skazanych* (z dnia 21.03.1983 r.)²². Jeżeli skazana osoba uniknęła kary opuszczając swój kraj, to państwo, na terenie którego obecnie przebywa - na prośbę państwa wydającego wyrok - posiada prawo jej aresztowania, wykonania kary lub zatrzymania do czasu nadesłania dokumentów (art. 68).

3.5.3. Zwalczenie nielegalnego obrotu narkotykami

Współpracę pomiędzy państwami-stronami w celu zwalczania przestępstw na tle nielegalnego handlu narkotykami regulują artykuły od 70 do 76. Sygnatariusze zobowiązują się do powołania stałego roboczego zespołu zajmującego się tymi problemami (art. 70). Będą zwalczane i karane wszelkie próby nielegalnego handlu narkotykami i substancjami psychotropowymi oraz ich posiadanie (obejmuje to również konopie indyjskie). W tym celu państwa zaostrzą administracyjne i karne środki dotyczące tych wykroczeń oraz wzmocnią kontrolę osób i towarów na granicach zewnętrznych.

Podjęte działania będą zgodne z międzynarodowymi regulacjami, w tym z *Konwencją Narodów Zjednoczonych o Zwalczeniu Nielegalnego Obrotu Środkami Oduzwajającymi i Substancjami Psychotropowymi* z 1988 r. (art. 71). Podejmą również niezbędne zmiany w prawodawstwie wewnętrznym, aby zapewnić możliwość legalnego zajęcia i konfiskaty narkotyków, które pochodzą z nielegalnego handlu (art. 72). Sygnatariusze podejmą, zgodnie z obowiązującym prawem, środki kontrolowania dostaw narkotyków w ramach nielegalnego handlu (tzw. dostawy kontrolowane w celu wykrycia całości siatki przestępczej).

Decyzja o podjęciu tego typu działań wymaga zgody wszystkich państw-stron, których mogą one dotyczyć (art. 73). Państwa wyrażą zgodę na przewóz poprzez swoje terytorium narkotyków i substancji psychotropowych w ramach ich legalnego handlu (art. 74) oraz dopuszczają w przypadku indywidualnych osób (w przypadku podróży zagranicznych) ich posiadanie lub przewóz z powodów zdrowotnych (medycznych - art. 75).

3.5.4. Kontrola nabywania i sprzedaży broni palnej i amunicji

Artykuły od 77 do 91 Konwencji Wykonawczej zajmują się zasadami kontroli nabywania, posiadania, sprzedaży i odstępowania broni palnej i amunicji przez osoby prawne i fizyczne. Państwa-strony podejmą niezbędne działania, aby doprowadzić do ujednolicenia swoich rozwiązań prawnych dotyczących tych działań (art. 77). Broń palna została podzielona na następujące trzy kategorie (art. 78):

- 1) której posiadanie jest zabronione;
- 2) która wymaga specjalnego zezwolenia (upoważnienia);
- 3) której posiadanie wymaga zgłoszenia odnośnym władzom.

²² Polska podpisała *Konwencję o Przekazywaniu Osób Skazanych* w dniu 22.11.1993 r., a ratyfikowała 8.11.1994 r. Konwencja weszła w życie 1.03.1995 r.

Zabronione jest posiadanie następujących rodzajów broni palnej: wojskowej, automatycznej (nawet jeśli nie jest ściśle wojskowa) oraz przeznaczonej do niej amunicji (w tym przeciwpancernej oraz specjalnej, w tym również amunicji typu dum-dum (art. 79).

Broń palna, która wymaga zezwolenia obejmuje broń: półautomatyczną lub repetowaną, krótką lub długą, której lufa jest krótsza niż 60 cm lub też komora nabojowa zawiera więcej niż trzy naboje (art. 80).

Broń, której posiadanie powinno zostać zgłoszone władzom, obejmuje broń: długą repetowaną lub jednostrzałową oraz krótką broń z gwintowaną lufą (art. 81).

Lista wymienionych wyżej rodzajów broni palnej nie obejmuje natomiast następujących rodzajów broni (art. 82): - która została wyprodukowana przed 1 stycznia 1870 r. (i jest przechowywana w bezpieczny sposób); - reprodukcje broni, do której nie używa się metalowych naboji; - broni palnej, która została tak zmieniona technicznie, że nie ma możliwości użycia amunicji (oddania strzału).

Zezwolenie na broń może zostać wydane osobie, która (art. 83): - ukończyła 18 rok życia; - nie jest uważana za osobę, która z powodu choroby umysłowej lub fizycznego inwalidztwa nie powinna posiadać broni; - nie popełniła przestępstwa (nie była karana) i nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego.

Deklaracje na broń powinny zawierać numery identyfikacyjne broni (art. 84). Państwa-strony podejmą działania w celu kontroli wydawania zezwoleń osobom oraz firmom, które produkują oraz sprzedają broń palną; będą one również dążyły, aby każda broń palna była łatwo identyfikowalna (posiadała numer i oznaczenie firmy, która ją wyprodukowała - art. 85). Państwa wprowadzą odpowiednie środki zabraniające przekazywania (sprzedaży) broni osobom, które są do tego nie uprawnione, a takie sprzedaże będą odnotowywane (art. 86).

Państwa powinny przyjąć w swoim prawie krajowym rozwiązania pozwalające wycofać zezwolenie na broń osobom, które nie spełniają odpowiednich warunków. Działania niezgodne z prawem będą karane (art. 87). Osoby, które mają zezwolenia na posiadanie broni mogą nabywać amunicję bez specjalnego zezwolenia (art. 88).

Państwa-strony mają prawo zastrzyć prawo dotyczące posiadania, nabywania oraz sprzedaży broni (art. 89). Państwa podejmą takie zmiany w prawie krajowym, które umożliwią wymianę informacji o nabywaniu broni przez osoby, które przebywają na terenie innego państwa-sygnatariusza (art. 91).

3.6. System Informacyjny Schengen (SIS)

3.6.1. Cele i charakter Systemu Informacyjnego Schengen

Ustanowienie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) stanowi następny "filar" Konwencji Wykonawczej. System ten ma umożliwić państwom-stronom automatyczny dostęp do danych na temat osób i obiektów, ważnych z punktu widzenia prowadzenia kontroli granicznej, policyjnej oraz celnej (art. 92). Wynika to przede wszystkim z potrzeb polityki wizowej, wydawania pozwoleń na pobyt stały oraz generalnie, kontroli ruchu cudzoziemców w obrębie ich terytorium (art. 93). W tym celu sygnatariusze zobowiązali się do wspólnego utworzenia i utrzymywania Systemu Informacyjnego Schengen, z siedzibą (bazą danych) we Francji, w Strasburgu.

Każde państwo-strona powinno założyć i utrzymywać, na własny koszt i ryzyko, swój narodowy system informacyjny, którego "narodowe" bazy danych będą identyczne z "narodowymi" bazami zawartymi w SIS. Każda "narodowa" część danych

SIS powinna być automatycznie dostępna dla danego państwa-strony, ale nie będzie możliwy dostęp do "narodowych" baz danych innych państw (art. 92).

SIS będzie zawierał tylko te rodzaje informacji (dotyczące osób i obiektów), które zostaną przekazane przez poszczególne państwa. Przekazywane informacje o osobach powinny obejmować jedynie: imię i nazwisko, fizyczne cechy szczególne, pierwszą literę drugiego imienia, miejsce i datę urodzenia, płeć, obywatelstwo, informację, czy osoba jest uzbrojona, czy stanowi zagrożenie, powody jej odnotowania w rejestrze oraz działanie (decyzję), jaka wobec niej została podjęta (art. 94).

System Informacyjny Schengen powinien zawierać dane dotyczące:

- osób, które powinny być zatrzymane (aresztowane) w celu ekstradycji. Dane te powinny także zawierać prośbę odpowiednich władz sądowych danego państwa oraz nazwę instytucji, która wydała nakaz aresztowania, podstawę prawną, charakter przestępstwa (jego prawną klasyfikację), opis przestępstwa (czas, miejsce i udział poszukiwanej osoby w popełnieniu przestępstwa) oraz skutki przestępstwa (art. 95);

- cudzoziemców, którym odmówiono prawa wjazdu. Dane powinny także zawierać podstawę prawną odmowy wjazdu. Podjęta decyzja odmowy powinna opierać się przede wszystkim na stopniu zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa przez daną osobę (art. 96);

- osób, które zniknęły lub ze względów bezpieczeństwa powinny być chronione (umieszczone w bezpiecznym miejscu) - art. 97;

- świadków przestępstw lub osób wezwanych do sądu na przesłuchanie (wraz z miejscami ich zamieszkania lub aktualnego pobytu) - art. 98;

- osób lub pojazdów objętych inwigilacją lub szczególną kontrolą. Dotyczy to osób, które są (lub też mogą być) poważnym zagrożeniem dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa. Dla celów inwigilacji następujące dane powinny być przekazywane do organów kontroli granicznej i policji: fakt zauważenia (znalezienia) danej osoby lub pojazdu, miejsce, czas i przyczyna jej kontroli, trasa i cel przeznaczenia podróży, osoby towarzyszące, typ pojazdu, przewożone obiekty, okoliczności, w jakich dana osoba lub pojazd zostały znalezione (zauważone) - art. 99;

- przedmiotów poszukiwanych w celu konfiskaty lub ewidencji w sprawach karnych. Zalicza się do nich: motocykle, przyczepy lub karawany, broń palną, czyste dokumenty, dokumenty tożsamości (paszporty, karty identyfikacyjne, prawo jazdy), czek bankowy, które zostały skradzione, zgubione lub sprzeniewierzone - art. 100.

Dostęp i prawo automatycznego poszukiwania danych zawartych w SIS są zarezerwowane dla instytucji odpowiedzialnych za kontrolę graniczną i celną oraz dla policji (działających na terenie całego kraju) i nadzorujących ich władz. Dodatkowo prawo bezpośredniego dostępu (zgodnie z artykułem 96) posiadają instytucje odpowiedzialne za politykę wizową (wydające wizy, karty stałego pobytu i generalnie nadzorujące ruch cudzoziemców). Wykorzystanie danych jest przeznaczone tylko dla ich szczególnych zadań. Każdy sygnatariusz powinien przedstawić Komitetowi Wykonawczemu listę odpowiednich instytucji i władz, które są upoważnione do korzystania z danych zawartych w SIS (art. 101).

3.6.2. Ochrona danych w ramach Systemu Informacyjnego Schengen

Państwa-strony mogą korzystać z danych zawartych w SIS jedynie dla celów określonych w omówionych wyżej artykułach 95-100. Dane te mogą być zduplikowane (z powodów technicznych), ale "narodowe" dane nie mogą kopiowane do baz in-

nych sygnatariuszy. Dane te nie mogą być wykorzystywane do celów administracyjnych (art. 102).

Każde państwo-strona powinno zapewnić, że przeciętnie co dziesiąta transmisja danych osobowych powinna być zapisana w "narodowej" części SIS i zniszczona po upływie sześciu miesięcy (art. 103). Zasady stosujące się do opracowania "narodowych" danych powinny opierać się na krajowych regulacjach prawnych, o ile nie są one bardziej rygorystyczne niż te, które są przewidziane w porozumieniu (art. 104). Tylko państwa-strony są odpowiedzialne za dokładność, aktualność oraz legalną prawidłowość przesyłanych do SIS danych (art. 105). Tylko sygnatariusze są upoważnieni do poprawiania, uzupełniania, aktualizacji oraz niszczenia danych, które wprowadziły do SIS. Dopuszcza się wymianę informacji pomiędzy stronami w celu aktualizacji danych zawartych w SIS (art. 106). W przypadku, kiedy osoba była już odnotowana w SIS, to w przypadku kolejnego jej odnotowania, przewiduje się włączenie, poprzedniej informacji na jej temat (art. 107).

Każde państwo-strona powinno wyznaczyć instytucję, która będzie przekazywała dane do SIS i będzie generalnie odpowiedzialna za "narodową" część SIS (art. 108).

Każda osoba posiada prawo dostępu, zgodnie z regulacjami państw-stron, do danych znajdujących się w SIS, odnoszących się do niej samej. Prawo dostępu może jednak zostać odmówione, jeżeli będzie to stanowiło poważną przeszkodę w wykonaniu decyzji (podjętej na podstawie tych danych) lub w celu zabezpieczenia praw i wolności innych osób (art. 109). Każda osoba posiada prawo skorygowania danych dotyczących niej samej lub ich zniszczenia, jeżeli nie są prawidłowe pod względem prawnym (art. 110). Każda osoba posiada prawo zaskarżenia wobec sądu lub innej uprawnionej instytucji danych na swój temat (zawartych w SIS) i na podstawie jego wyroku, może je poprawić lub zniszczyć lub też starać się o kompensację kosztów wynikłych z tych danych (art. 111).

Dane osobowe zawarte w SIS powinny być przetrzymywane tylko przez okres potrzebny do wykonania zadań, dla jakich zostały zebrane. Nie później jednak niż po trzech latach od ich włączenia do SIS, państwa-strony powinny zdecydować o potrzebie ich dalszego przetrzymywania. W wypadku danych związanych ze szczególnym rodzajem kontroli - inwigilacją (zgodnie z art. 99) okres ten powinien wynosić jeden rok. Służby techniczne SIS powinny informować państwa-strony o zamierzonych planach niszczenia danych. Państwa-strony mogą zdecydować o zachowaniu określonych danych z ważnych dla siebie powodów (art. 112). Dane inne niż te, które są wspomniane w art. 112, powinny być przechowywane przez maksimum dziesięć lat, dane dotyczące dokumentów tożsamości lub bankowych przez pięć lat, a dane odnoszące się do pojazdów, przyczep i karawanów przez maksimum trzy lata (art. 113).

Każde państwo-strona powinno utworzyć instytucję odpowiedzialną za niezależną kontrolę danych (ich tworzenie i użycie) zawartych w "narodowych" częściach SIS. Każda osoba ma prawo, za pomocą tej instytucji, do sprawdzenia dotyczących jej danych (art. 114).

Zgodnie z porozumieniem, powinien zostać utworzony wspólny organ odpowiedzialny za techniczne funkcjonowanie SIS. W jego skład powinno wchodzić po dwóch przedstawicieli każdego państwa-strony, ale każdy sygnatariusz posiada jeden głos. Nadzór nad SIS będzie się odbywał zgodnie z regulacjami zawartymi w omawianym porozumieniu, w *Konwencji Rady Europy o Ochronie Jednostek ze względu na Automatyczne Przetwarzanie Danych Osobowych* (z dnia 28.01.1981) oraz w *Rekomendacji R (87) Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącej użycia da-*

nych osobowych przez policję (z dnia 17.09.1987)²³. Organ ten będzie posiadał prawo sprawdzania poprawności wprowadzania i realizacji postanowień tego porozumienia. Dlatego będzie on miał dostęp do danych zawartych w SIS. Będzie on również odpowiedzialny za wyjaśnianie i rozwiązywanie wszelkich trudności pojawiających się w trakcie funkcjonowania SIS (art. 115).

Każde państwo-strona będzie odpowiedzialne za szkody wyrządzone jednostce poprzez użycie nieaktualnych lub pozbawionych legalnych podstaw danych na jej temat w SIS (art. 116).

Z punktu widzenia automatycznego przetwarzania danych, każde państwo-strona podejmie działania w swoim systemie, które zabezpieczą dane osobowe. Działania te muszą być podjęte przed wejściem Konwencji w życie (art. 117).

Każde państwo-strona podejmie działania i środki zabezpieczające SIS przed dostępem osób nieupoważnionych, kopiowaniem danych przez osoby nieupoważnione, przed użyciem sieci i bazy danych przez osoby nieuprawnione oraz przesyłaniem danych (art. 118).

Państwa-strony wspólnie pokryją koszty związane z budową i użytkowaniem SIS. Koszty budowy i użycie "narodowych" części SIS powinny być pokryte indywidualnie przez każde państwo (art. 119).

3.6.2.1. Ochrona danych osobowych

Postanowienia dotyczące ochrony danych osobowych zapisywanych w SIS znajdują się ponadto w artykułach od 126 do 130, w oddzielnej części Konwencji zatytułowanej "Ochrona danych osobowych". Państwa-strony zobowiązują się, że wprowadzą, do chwili wejścia w życie postanowień Konwencji, takie regulacje dotyczące ochrony prawnej danych osobowych, które będą odpowiadały zasadom ustanowionym w *Konwencji Rady Europy dotyczącej Ochrony Jednostek ze względu na Automatyczne Przetwarzanie Danych Osobowych* (z dnia 28.01.1981 r.). Do czasu przyjęcia odpowiednich regulacji, państwa-strony nie będą miały prawa przysyłać danych osobowych.

Zgodnie z artykułem 126 powinny być podjęte następujące środki bezpieczeństwa:

- dane mogą być używane przez sygnatariuszy jedynie do celów przewidzianych Konwencją (tylko takie dane mogą być przesyłane). Wykorzystanie danych do innych celów może mieć miejsce jedynie za wcześniejszą zgodę państwa, które przekazało określone dane;

- z informacji zawartych w zbiorach danych mogą korzystać jedynie władze administracyjne (zajmujące się ściśle działalnością związaną z Konwencją) oraz władze sądowe;

- państwa przekazujące dane są zobowiązane do zagwarantowania dokładności danych. Dane nieściśle nie powinny być w ogóle przekazywane, a w wypadku ich wysłania, należy uprzedzić prosząc o nie państwo. Państwo przekazujące te dane jest zobowiązane do jak najszybszego uściślenia danych;

- państwa-strony nie mogą się powoływać w swoich decyzjach na fakt, że inne państwo przekazało niedokładne dane, aby uniknąć odpowiedzialności wobec po-

²³ Na temat *Konwencji Rady Europy dotyczącej Ochrony Jednostek ze względu na Automatyczne Przetwarzanie Danych Osobowych* z 1981 r. zob. Z. Galicki, *Ochrona prawna danych osobowych*, "Ekspertyzy i Opinie Prawne", Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, nr 3/1991.

szkodowanej strony (osoby). Za szkody wyrządzone przekazaniem niedokładnej informacji odpowiada jedynie strona (państwo) przekazująca;

- przekazanie i otrzymanie danych osobowych musi zostać zapisane zarówno do pliku, z którego pochodzi oraz do pliku, do którego dane są włączane;

- wspólny organ nadzorczy, o którym się wspomina w artykule 115 może, na prośbę jednej ze stron, wydać opinię na temat trudności w interpretacji postanowień artykułu 126.

Artykułu 126 nie stosuje się do przesyłania danych przewidzianych w artykułach 28-38 (dotyczących azylu) oraz do danych dotyczących SIS.

Wspomniane wyżej zasady powinny być również stosowane do danych, które są przekazywane w sposób nieautomatyczny (art. 127).

Przekazywanie danych nie może mieć miejsca, dopóki nie zostaną wprowadzone wspomniane wyżej zabezpieczenia (art. 128).

Użycie danych osobowych przez służbę policyjną musi się odbywać zgodnie z regulami ustanowionymi w *Rekomendacji R(87) Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącej użycia danych osobowych przez policję* (z 17.09.87). Powinny być uwzględnione następujące zasady: - dane mogą wykorzystane tylko do celów, o które prosi dane państwo; - z danych mogą korzystać tylko odpowiednie służby policyjne, a ich przekazanie innym służbom może się odbyć po uprzednim uzyskaniu zgody przekazującego informację państwa; - otrzymująca dane strona powinna poinformować państwo je przekazujące o sposobie ich wykorzystania oraz osiągniętych rezultatach (art. 129).

Jeżeli dane osobowe przekazuje oficer łącznikowy (wspominany w art. 47 i 125), to przedstawiane wyżej zabezpieczenia powinny się stosować tylko tam, gdzie oficer łącznikowy przekazuje je sygnatariuszowi, który go przeniósł na terytorium innego państwa-strony (art. 130).

*

Konwencja bardzo szeroko zakreśla zakres przekazywanych informacji oraz współpracy sygnatariuszy przy SIS. Główną zasadą systemu jest natychmiastowe udostępnianie danych na każde zgłoszone przez państwo-stronę zapotrzebowanie. Wielkość i skomplikowanie SIS tworzyło tak duże problemy techniczne, że wprowadzenie w życie postanowień Konwencji Wykonawczej było możliwe dopiero na początku 1995 r.²⁴.

Szereg postanowień Konwencji Wykonawczej dotyczących SIS budzi również szereg wątpliwości z wielu punktów widzenia. Na podkreślenie zasługują szczególnie:

- zakres informacji zawartych w SIS (oraz w "narodowych bazach"), ich szczegółowość oraz zasady, do jakich mogą one być wykorzystane, tworzą, zdaniem specjalistów od praw człowieka, możliwość nadużyć i inwigilacji²⁵;

- iluzoryczne jest również zniesienie wewnętrznych granic, jeżeli od cudzoziemca żąda się, po przekroczeniu granicy, spełnienia obowiązku meldunkowego wobec organów państwa, do którego przybył (art. 22);

²⁴ Główna baza danych w Strasburgu, momencie wejścia w życie postanowień porozumień z Schengen w końcu marca 1995 r., zawierała już dane dotyczące ok. 1,5 mln niepożądanych cudzoziemców oraz 8 mln skradzionych przedmiotów.

²⁵ Por. W Czaplński, *Układy z Schengen...*, s.101-102.

- innym problemem jest możliwość sprostowania nieściślych lub też fałszywych danych dotyczących cudzoziemca (przewidzianych art. 111). Cudzoziemcowi, który będzie chciał udostępnienia i sprostowania dotyczących go danych (zawartych w SIS), może być trudno to uczynić, bowiem, właśnie te dane mogą stanowić podstawę odmowy wjazdu na terytorium państw Grupy Schengen. Od decyzji odmowy właściwie nie ma odwołania, a sprostowanie danych może nastąpić jedynie na terenie któregoś z państw sygnatariuszy.

3.7. Transport i przekazywanie towarów

Artykuły od 120 do 125 zajmują się regulacją transportu towarów. Państwa-strony Konwencji zobowiązują się, że ich krajowe regulacje prawne i administracyjne nie będą utrudniać ruchu towarów na wewnętrznych granicach. Sygnatariusze powinni ułatwiać przepływ towarów poprzez załatwianie formalności celnych wewnątrz kraju, a także przez ujednoczenie i zharmonizowanie formalności na granicach zewnętrznych. W tej dziedzinie sygnatariusze będą ściśle współpracować z Unią Europejską (art. 120).

Państwa-strony, wypełniając postanowienia Unii Europejskiej, powinny dostosować się do zasad uzyskiwania zaświadczeń fito-sanitarnych, określonych przez prawo Unii Europejskiej. Komitet Wykonawczy powinien przyjąć listę roślin, wobec których powinny być wprowadzone wspomniane uproszczenia procedury²⁶.

W wypadku spodziewanych zagrożeń, państwa-strony mogą czasowo przywrócić nadzór sanitarny nad określonymi gatunkami przewożonych roślin (art. 121).

Sygnatariusze zamierzają pogłębić współpracę w zakresie zabezpieczeń przewozu niebezpiecznych (toksycznych) towarów. W tym celu strony powinny podjąć następujące działania:

- podwyższyć i ujednoczyć wymagania wobec zawodowych kwalifikacji kierowców;
- ujednoczyć procedury i częstość kontroli transportu niebezpiecznych (toksycznych) towarów;
- analizować wykroczenia popełniane na tym tle oraz natychmiast wprowadzać zabezpieczające je regulacje prawne;
- wymieniać informacje i doświadczenia w zakresie środków kontroli niebezpiecznych towarów;

Sygnatariusze powinny podwyższyć poziom swojej współpracy w zakresie sprawdzania przewozu toksycznych i nie toksycznych odpadów poprzez swoje wewnętrzne granice. Podstawą kształtowania polityki w tym zakresie mają stanowić akty Unii Europejskiej (art. 122).

Państwa-strony będą się wymieniać informacjami i konsultować decyzje dotyczące zniesienia niektórych zobowiązań Konwencji, odnoszących się do przewozu strategicznych części przemysłowych lub technologii. Konsultacje nt. przewozu takich towarów powinny być przeprowadzone także z innymi państwami (art. 123).

Liczba i częstość kontroli towarów, przewożonych przez podróżnych przez granice wewnętrzne, powinna być zminimalizowana. Pełna eliminacja kontroli będzie zależała od ogólnego zmniejszenia liczby regulacji stosujących się do podróżnych, przekraczających wewnętrzne granice (art. 124).

Państwa-strony zamierzają podpisać porozumienia o ustanowieniu celnych oficerów łącznikowych, co powinno przyspieszyć współpracę w tej dziedzinie. Zadaniem oficera łącznikowego ma być dostarczanie informacji na temat prawa celnego własnego kraju, lecz bez prawa podejmowania decyzji na własną odpowiedzialność (art. 125).

²⁶ Konwencja Wykonawcza zawiera wspólne oświadczenie sygnatariuszy, obejmujące listę roślin, w skład której wchodzi głównie kwiaty, owoce cytrusowe itp.

3.8. Komitet Wykonawczy

Artykuły od 131 do 133 ustanawiają zasady funkcjonowania Komitetu Wykonawczego. Komitet Wykonawczy zostaje powołany w celu prawidłowego wdrażania postanowień Konwencji (art. 131).

Każde państwo-strona posiada tylko jedno miejsce w Komitecie Wykonawczym. Sygnatariusz jest reprezentowany w Komitecie poprzez ministra odpowiedzialnego za wdrożenie w życie Konwencji (mogą mu towarzyszyć eksperci). Komitet podejmuje decyzje jednogłośnie. Na prośbę państw-stron, wykonanie podjętej wspólnie decyzji, może zostać przełożone, ale na okres nie dłuższy niż dwa miesiące. Komitet Wykonawczy może powoływać specjalne grupy robocze, składające się z przedstawicieli sygnatariuszy, które przygotowują decyzje Komitetu. (art. 132).

Komitet Wykonawczy powinien się spotykać na terytorium każdego państwa-strony; spotkania powinny odbywać się tak często, jak to jest konieczne dla realizacji zadań (art. 133).

3.9. Postanowienia końcowe

Artykuły od 134 do 142 dotyczą zasad wprowadzania Konwencji w życie. Artykuł 134 głosi, że postanowienia tej Konwencji powinny być stosowane jedynie pod warunkiem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej (art. 134) oraz z Genewską Konwencją o Statusie Uchodźców z 1951 r. oraz Protokołem z 1967 r. (art. 135).

Państwa-strony, które podejmują rozmowy na temat kontroli granicznej z tzw. państwami trzecimi powinny o tym informować pozostałych sygnatariuszy. Żaden z sygnatariuszy nie ma prawa podpisać z państwem (-ami) trzecim (-i) porozumienia o uproszczeniu lub zniesieniu kontroli granicznej bez uprzedniej zgody pozostałych państw-stron. Postanowienie to nie stosuje się do porozumień o tzw. małym ruchu granicznym (art. 136).

Konwencja nie powinna podlegać żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w w artykule 60 (art. 137).

W przypadku Francji i Holandii postanowienia Konwencji będą obowiązywać jedynie na europejskich ich częściach (wyłączając ich zamorskie posiadłości - art. 138).

Konwencja powinna być ratyfikowana (lub też zaakceptowana bądź zatwierdzona) przez każde państwo-stronę. Dokumenty ratyfikujące Konwencję powinny być przekazane do depozytariusza, którym jest rząd Luksemburga. O przekazaniu dokumentów ratyfikacyjnych powinien on zawiadomić pozostałe państwa-strony. Postanowienia Konwencji dotyczące Komitetu Wykonawczego mają wejść w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca od przekazania dokumentów ratyfikacyjnych kraju do depozytariusza. Pozostałe regulacje mają obowiązywać od pierwszego dnia trzeciego miesiąca od momentu wejścia w życie postanowień Konwencji. Rząd Luksemburga powiadomi wszystkie państwa-strony o dacie wejścia Konwencji w życie (art. 139).

Każde państwo Unii Europejskiej może przystąpić do Konwencji, na podstawie porozumienia pomiędzy nim a pozostałymi państwami-stronami. Porozumienie to powinno być przedmiotem ratyfikacji wchodzącego państwa. Postanowienia Konwencji powinny obowiązywać na jego terenie od pierwszego dnia drugiego miesiąca, który upłynie od przekazania dokumentów ją ratyfikujących do depozytu (art. 140).

Każde państwo-strona może przedłożyć depozytariuszowi (rząd Luksemburga) propozycję poprawki do Konwencji. Depozytariusz powinien tę poprawkę przesłać pozostałym stronom. Poprawka jest przyjmowana na zasadzie jednomyślnej zgody. Poprawka wchodzi w życie pierwszego dnia następnego miesiąca od daty przekazania ostatniego dokumentu ją ratyfikującego. Na prośbę sygnatariusza, pozostałe państwa-strony powinny na nowo ocenić adekwatność postanowień Konwencji, jeżeli nastąpiły jakiegokolwiek istotne zmiany w ogólnych warunkach, od momentu obowiązywania postanowień Konwencji (art. 141).

Gdy Konwencja zostanie podpisana przez wszystkie państwa Unii Europejskiej, to jej sygnatariusze powinni rozważyć możliwość jej zastąpienia przez inne porozumienie, które będzie regulowało, podobnie jak Konwencja, problemy ruchu osobowego (migracji) i zniesienia wewnętrznych granic. Państwa-strony powinny uwzględnić fakt, że nowe porozumienie może przewidywać bardziej ścisłą współpracę niż ta, która została przewidziana obecnym tekstem Konwencji (art. 142).

4. Porozumienia z Schengen a problematyka kontroli ruchu ludności w ramach Unii Europejskiej

Porozumienia z Schengen przewidywały zniesienie odpraw granicznych i uproszczenie kontroli celnej dla osób i towarów na wewnętrznych granicach sygnatariuszy porozumień. Podjęcie działań prowadzących do swobodnego przemieszczania się osób (zarówno obywateli państw Unii Europejskiej jak i państw trzecich) wiązało się jednocześnie z:

- zaostrzeniem kontroli granicznej i polityki wizowej wobec obywateli państw spoza Unii na granicach zewnętrznych;
- ujednoczeniem prawa do azylu oraz określeniem kompetencji jednego państwa do rozpatrywania wniosku o azyl;
- prowadzeniem wspólnej polityki wewnętrznego bezpieczeństwa, opartej na ścisłej współpracy służb granicznych, celnych, policyjnych oraz sądowych;
- stworzeniem wspólnego Systemu Informacyjnego Schengen, który by zawierał informacje o osobach i obiektach ważnych dla każdego sygnatariusza z punktu widzenia kontroli ruchu ludności (głównie dotyczący cudzoziemców) oraz polityki bezpieczeństwa.

Porozumienia z Schengen miały stanowić skuteczne i modelowe połączenie swobody ruchu osobowego i towarowego z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa. Ich wprowadzenie miało również poważnie utrudnić nielegalną imigrację do krajów Europy Zachodniej, co wymagało ścisłej współpracy pomiędzy sygnatariuszami. Realizacja tych założeń oznaczała jednocześnie, w opinii specjalistów od praw człowieka, obniżenie poziomu przestrzegania tych praw na terytorium państw-stron porozumień (głównie wobec uchodźców i azylantów)²⁷.

Strony porozumień z Schengen zamierzały stworzyć system, który miałby zastosowanie wobec pozostałych państw członkowskich Unii. Wspomnijmy, że artykuł 134 Konwencji Wykonawczej uzależnił stosowanie porozumień z Schengen od zgodności z prawem Unii. Państwa-sygnatariusze Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej (jednocześnie członkowie Unii Europejskiej) wybrały drogę tradycyjnej umowy

²⁷ Wraz z zapowiedzią wejścia w życie porozumień z Schengen w Europie Zachodniej utworzono Forum Imigrantów, zrzeszające ok. 15 mln obywateli UE pochodzących z krajów rozwijających się, które ma bronić praw uchodźców i azylantów. Również *Amnesty International* była zdania, że układy te skierowane są przeciwko legalnym uchodźcom.

międzynarodowej (negocjacji, a następnie ratyfikacji przez parlamenty), co miało na celu przyspieszenie prac w tej dziedzinie oraz ograniczenie udziału Parlamentu Europejskiego w rozwiązywaniu problemów migracji i azylu.

Porozumienia z Schengen (Układ z Schengen oraz Konwencja Wykonawcza) nie są wyjątkowymi aktami prawnymi na tle dokonujących się w ostatnim dziesięcioleciu zmian w polityce wobec ruchu ludności (służących przede wszystkim ograniczeniu nielegalnej migracji). Wcześniej było wspomniane, że w ramach Wspólnot starano się podjąć działania mające na celu ujednoczenie polityk imigracyjnych. Rozmowy na ten temat przebiegały równoległe do rozmów prowadzonych w ramach państw Grupy Schengen. Główną trudnością było uzyskanie wspólnej, jednomyślnej zgody. Efektem aktywności państw Wspólnot Europejskich było podpisanie tzw. *Konwencji Dublińskiej* (15 czerwca 1990 r.), która precyzowała kompetencje państw członkowskich, właściwych do rozpatrywania wniosków o azyl.

Przyjęto taką samą zasadę, jak w Konwencji Wykonawczej, czyli ustanowienie kompetencji jednego państwa. Jednak wdrożenie tego dokumentu natrafiło na znaczne trudności, gdyż początkowo jego podpisania odmówiła Dania, a następnie parlament holenderski zapowiedział odmowę jego ratyfikacji. Termin wejścia w życie Konwencji Dublińskiej nadal jest nie określony.

W ramach Wspólnot Europejskich prowadzono również prace nad innymi dokumentami. Jednym z nich była *Konwencja o Zewnętrznych Granicach*, która zawiera prawie identyczne regulacje dotyczące kontroli ruchu ludności, polityki wizowej oraz odpowiedzialności przewoźnika, jak Konwencja Wykonawcza. Dokument ten nie został do tej pory podpisany.

Od 1992 r. trwają również prace nad przygotowaniem roboczego tekstu *Konwencji o Europejskim Systemie Informacyjnym*, który by przyjmowała podobne rozwiązania jak System Informacyjny Schengen.

Oprócz tych dokumentów dyskutowano nad wspólnymi dokumentami dotyczącymi zwalczania nielegalnego handlu narkotykami, kontroli nad bronią palną itp.²⁸.

Dyskusje na temat kontroli migracji ludności (przede wszystkim w kontekście Wschód - Zachód) oraz właściwych regulacji prawnych były prowadzone również przez inne organizacje międzynarodowe.

Należy tu wspomnieć o Komitecie Rady Europy do spraw Migracji, który zajmował się problemami integracji uchodźców i imigrantów w krajach ich pobytu²⁹; o tzw. Grupie Wiedeńskiej, a następnie Budapesztańskiej, która stanowi forum współpracy państw Europy Środkowej i Wschodniej z państwami Europy Zachodniej w kwestiach migracji³⁰ oraz o Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji (*The International*

²⁸ Zob. W. Czaplński, *Układy z Schengen...*, s. 103; (opracował M. Majchrzak) *Aneks - Glossary. Organizacje i inicjatywy międzynarodowe w sprawach migracji*, w: S. Golinowska, E. Marek (red.), *Studia o procesach migracji zagranicznych. T III...*

²⁹ Na początku lat dziewięćdziesiątych Rada Europy opublikowała specjalny raport na ten temat zatytułowany *Stosunki między wspólnotami i międzyetniczne w Europie*.

³⁰ W styczniu 1991 r., pod auspicjami Rady Europy, odbyła się w Wiedniu konferencja ministrów do spraw imigracji (lub ministrów odpowiedzialnych za tę problematykę), która była poświęcona sprawom migracji ze Europy Wschodniej i Środkowej. Wzięli w niej udział ministrowi z państw Europy Zachodniej i Wschodniej. W celu kontynuowania prac konferencji utworzono specjalną grupę (złożoną z wysokich rangą urzędników), określaną początkowo jako Grupa Wiedeńska, a następnie po przeniesieniu miejsca obrad do Budapesztu, jako Grupa Budapesztańska.

Organization for Migration - IOM) i Międzynarodowym Centrum Rozwoju Polityki Migracyjnej.

*

W ostatnim okresie pojawiły się nowe inicjatywy w ramach Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Komisja Europejska, która obradowała 10-12 lipca 1995 r. zażądała, aby zasada swobodnego podróżowania bez kontroli paszportowej obowiązywała we wszystkich krajach Unii Europejskiej najpóźniej do końca 1996 roku. Komisja zaproponowała dyrektywę definiującą, co to jest granica wewnętrzna, na której miałyby nastąpić zniesienie kontroli tożsamości. Komisja zgłosiła też propozycję przepisu, który pozwalałby obywatelom krajów nie należących do Unii, przebywającym w jednym z jej państw, przemieszczać się bez kontroli tożsamości po obszarze całej Unii, jeżeli mają wizę lub prawo stałego pobytu.

Parlament Europejski grozi pozwaniem Komisji Europejskiej przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu za niewypełnianie wcześniejszych traktatów o swobodnym przepływie obywateli wewnątrz Unii. Szanse na szybkie zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych są jednak niewielkie, gdyż decyzje w tej sferze muszą być podejmowane jednogłośnie, a sprzeciw niektórych członków Piętnastki jest bardzo duży.

Zdecydowany opór stawia m.in. Wielka Brytania, której rząd uważa w przeciwieństwie do Komisji Europejskiej - że zachowanie kontroli na granicach wewnętrznych nie ogranicza w znaczny sposób prawa do swobodnego przemieszczania się osób, a więc możliwości podróżowania i osiedlania się na terytoriach innych państw Unii. Dominuje natomiast obawa, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych ułatwi zorganizowaną przestępczość i nielegalną imigrację³¹.

Można powiedzieć, że porozumienia z Schengen stanowią z tego punktu widzenia z jednej strony, ważny impuls prowadzący kraje Europy Zachodniej w kierunku pełnego urzeczywistnienia Unii Europejskiej, zaś z drugiej strony, ważne pole doświadczalne dla państw Unii w dziedzinie kontroli ruchu ludności. W świetle ostatnich wypowiedzi przedstawicieli Komisji Europejskiej, wydaje się, że porozumienia z Schengen mogą w pewnym momencie zostać przejęte i wchłonięte przez prawo Unii Europejskiej. Podobne zdanie na temat modelowego znaczenia porozumień z Schengen mają eksperci pracujący w ramach wspomnianej już Grupy Budapesztańskiej³².

5. Problemy wprowadzania w życie postanowień porozumień z Schengen

Postanowienia umów obowiązują obecnie na terytorium siedmiu państw (RFN, Belgii, Holandii, Luksemburga, Portugalii, Hiszpanii oraz Francji) - patrz rys. 1. Włochy i Grecja, mimo że są sygnatariuszami obu porozumień, nie zdecydowały się jeszcze na ich realizację, uzasadniając to niewystarczającymi możliwościami technicznymi i organizacyjnymi (długie granice morskie). Austria zapowiedziała ich wdrożenie w ciągu dwóch lat. Wkrótce mają się rozpocząć rozmowy z Danią, Szwecją i Finlandią, które są zainteresowane przystąpieniem do obu porozumień. Norwegia,

³¹ M. Grzelec, *Swobodnie znaczy bez kontroli*, "Rzeczpospolita", 13.07.1995; M. Alterman, *Bez kontroli, ale z oporami*, "Gazeta Wyborcza", 13.07.1995; E. Tucker, *Brussels seeks end to EU internal borders*, "Financial Times", 8-9.07.1995.

³² Grupa ekspertów zalecała m.in.: "systematyczne działania w celu możliwości powiększenia geograficznego zasięgu legislacji narodowych zgodnie z modelem Schengen i obowiązującym prawodawstwem szwajcarskim", w: *Harmonizacja legislacji dotyczącej zwalczania przemytu cudzoziemców*, Raport grupy ekspertów Grupy Budapesztańskiej, 1995 - tekst tłumaczenia otrzymany z Biura ds. Migracji i Uchodźstwa MSW.

mimo że nie jest członkiem Unii Europejskiej, również zapowiedziała przystąpienie do obu układów (warto pamiętać, że pomiędzy wspomnianymi krajami skandynawskimi oraz Islandią od dawna obowiązuje unia paszportowa).

Porozumienia z Schengen zdecydowanie odrzucają Wielka Brytania i Irlandia. Brytyjczycy zupełnie nie zgadzają się z ideą zniesienia kontroli na swych granicach motywując to przekonaniem, że najskuteczniej chronione granice to granice strzeżone przez własne siły.

Pierwotnymi sygnatariuszami obu dokumentów było pięć państw - Belgia, Holandia, Luksemburg (trzy państwa tworzące unię gospodarczą Beneluksu), Niemcy i Francja. Włochy przystąpiły do obu układów 27 listopada 1990 r., a Hiszpania i Portugalia 25 czerwca 1991 r. Austria, która miała status obserwatora, podpisała oba porozumienia w dniu 28.04.1995 r. Grecja posiadała status państwa obserwatora od czerwca 1991 r., a następnie ratyfikowała oba porozumienia. Państwa, które są sygnatariuszami tych porozumień, tworzą tzw. Grupę z Schengen³³.

Oba porozumienia weszły w życie, na okres próbny, 26 marca 1995 r. 29 czerwca 1995 r. państwa-strony, z wyjątkiem Francji, podjęły decyzję o pełnym wprowadzeniu ich w życie. Francja otrzymała nieformalną zgodę pozostałych państw-sygnatariuszy o przedłużeniu okresu próbnego do końca 1995 r.

Przedstawiciele władz francuskich, na czerwcowym spotkaniu w Brukseli, które kończyło okres próbny, zaatakowali głównie artykuł o "swobodnym przepływie ludzi" oraz zwrócili uwagę na nieszczelność i niedoskonałości systemu SIS, który, ich zdaniem, nie wyłapuje osób poszukiwanych, handlarzy narkotyków i nielegalnych imigrantów. Zdaniem władz francuskich, zewnętrzne granice pozostałych sygnatariuszy układów z Schengen nie są wystarczająco szczelne, aby zatrzymać nielegalną emigrację ze Wschodu i "importowaną" przestępczość (np. handel narkotykami). Dlatego Francja nadal będzie prowadziła kontrole wizowe na swych granicach.

Postawa władz francuskich prowadzi do zatargów na granicach z Belgią i Niemcami, ponieważ francuska straż graniczna zatrzymuje na granicy pościgi policji tych krajów. Przypomnijmy, że Konwencja Wykonawcza przewiduje ścisłą współpracę przy ściganiu przestępców oraz możliwość prowadzenie tzw. "gorącego pościgu" na terenie innego państwa.

Przedstawiciele władz niemieckich stosują argument "nieszczelności granic" wobec przedstawicieli władz włoskich twierdząc, że przez morskie granice Włoch "przeciekają" codziennie setki nielegalnych imigrantów z byłej Jugosławii, Albanii, Turcji i krajów Maghrebu, którzy później przedostają się do Niemiec.

6. Zakończenie - konsekwencje porozumień z Schengen dla Polski

Wejście w życie porozumień z Schengen miało znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia kontroli na granicy polsko-niemieckiej, która w myśl tych porozumień stanowi granicę "zewnętrzną" Grupy Schengen³⁴.

³³ Warto przypomnieć w tym miejscu, że Polska podpisała z państwami Grupy Schengen umowę o ruchu bezwizowym (29 marca 1991 r.). Umowa zapewniała obywatelom państw-stron prawo do swobodnego wjazdu w ruchu turystycznym (do trzech miesięcy i bez prawa podejmowania pracy). Warunkiem tego porozumienia było jednoczesne podpisanie przez Polskę porozumienia o readmisji obywateli państw-stron nielegalnie przybywających lub pozostających na terytorium krajów Grupy Schengen oraz przyjmowanie obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przedostali się na terytoria umawiających się stron.

³⁴ W 1994 r. przypadało na nią 60% całego ruchu granicznego w Polsce, a przekroczyło ją ok. 134 mln osób (w obie strony).

Od końca marca 1995 r. niemieckie służby graniczne na tej granicy miały dokładnie sprawdzać każdą osobę oraz pojazd pochodzący spoza Unii Europejskiej. Aby ułatwić ruch graniczny, niemieckie służby żądały od strony polskiej utworzenia na przejściach granicznych, podobnie jak ma to miejsce po stronie niemieckiej, odrębnych pasów odprawy dla obywateli państw Unii³⁵.

Polskie władze odmówiły segregacji ruchu granicznego na swoim terenie i prowadzą kontrolę według kolejności podjeżdżania³⁶.

Rysunek 1: Państwa należące do Układu z Schengen

BRAK RYSUNKU

Źródło: S. Wilusz, *Schengeńska twierdza dziurawa jak sito*, "Życie Warszawy", 4.07.1995 r.

Mimo wprowadzenia zaostrzonej kontroli dla podróżnych spoza Unii na granicy polsko-niemieckiej przejścia nie zakorkowały się. Czas oczekiwania na granicy na wjazd do Niemiec nie przekracza pół godziny (za normalne uważa się oczekiwanie 1

³⁵ Niemcy wprowadzili na swoich przejściach granicznych dwa rodzaje pasówdrogowych kierujących do odprawy celnej: pierwszy pas z flagą Unii i napisem "EU" oraz drugi z napisem "NON EU".

³⁶ Austria i Węgry mimo, że nie są sygnatariuszami porozumień z Schengen uzgodniły w końcu marca 1995 r., że na przejściach granicznych pomiędzy tymi państwami będą trzy pasy ruchu: dla obywateli państw Unii Europejskiej, dla Węgrów i dla obywateli pozostałych państw.

- 2 godzinne, poza szczytem letnim). Niemieckie służby graniczne traktują kontrolę stosunkowo elastycznie w momencie wydłużania się kolejki oczekujących na odprawę, ograniczając się do pobieżnego sprawdzania paszportu i wyrwykowej kontroli pojazdów. Jednak w pierwszych tygodniach od wprowadzenia w życie postanowień porozumień z Schengen czas kontroli na niektórych przejściach jednak poważnie się przedłużył. Problemem na początku był brak stałych, obowiązujących na wszystkich polsko - niemieckich przejściach, reguł kontroli pieszych (mieszkańców pogranicza). W rezultacie początkowo zdarzało się, że czekali oni na przekroczenie granicy blisko godzinę, a wcześniej przekraczali ją właściwie z marszu³⁷.

W związku z wejściem w życie porozumień z Schengen Niemcy starali się uszczelnić swoją wschodnią granicę poprzez podpisanie z Polską specjalnej umowy o współpracy policji i straży granicznej w rejonach przygranicznych. Została ona podpisana 5 kwietnia 1995 r.

Umowa oznacza nawiązanie bezpośrednich, ściślejszych kontaktów między wspomnianymi służbami obu krajów. Ma zostać zmodernizowana łączność między polskimi a niemieckimi placówkami. Do każdego z przygranicznych województw Polski ma zostać oddelegowany oficer łącznikowy z Niemiec, a Polacy mają wysłać swoich przedstawicieli do niemieckich landów przygranicznych. Co najmniej raz w miesiącu organizowane będą wspólne spotkania oficerów straży granicznej i policji. Umowa przewiduje ponadto szkolenia językowe, tworzenie wspólnych grup operacyjnych do zwalczania zorganizowanej przestępczości, wymianę informacji. W nagłych przypadkach komendy policji i straży granicznej będą mogły się ze sobą kontaktować bez pośrednictwa odpowiednich ministerstw.

Niemcy dążą również do zawarcia umowy dwustronnej z Polską, ułatwiającej przekraczanie wspólnej granicy (na wzór umowy z Austrią, gdy ta jeszcze nie należała do Unii Europejskiej; osobowa kontrola graniczna była uproszczona i sprowadzała się sprawdzania dowodów tożsamości). Publiczne zapowiedzi miały miejsce w końcu kwietnia 1995 r., ale po czerwcowym spotkaniu przedstawicieli państw grupy Schengen jej zawarcie przełożono z powodu trudności w samej grupie.

*

Dyskusja nad porozumieniami z Schengen w Polsce była zdominowana głównie przez trudności w kontroli granicznej dla polskich obywateli. Wymykał się jednak "integracyjny" aspekt tych porozumień dla jednoczącej się Europy Zachodniej. W nadchodzącej przyszłości to zagadnienie, jak się wydaje, będzie bardziej istotne dla dążeń Polski do integracji z krajami Unii Europejskiej.

³⁷ Warto tu podkreślić fakt, że polskim władzom nie są znane wszystkie wymagania stawiane służbom granicznym państw grupy Schengen, gdyż nie zostały nam udostępnione odpowiednie dokumenty. Chodzi tu o *Wspólny Podręcznik Granic Zewnętrznych* oraz *Wspólną Instrukcję Konsularną Dotyczącą Wydawania Wiz*.