

Codziennie miliony ludzi przemieszczają się pomiędzy państwami należącymi do strefy Schengen, nie zauważając zazwyczaj, a nawet nie zdając sobie sprawy z faktu przekroczenia granicy, która jeszcze nie tak dawno była przedmiotem zatargów, dyplomatycznej gry, a nawet krwawych wojen.

---

ARTUR GRUSZCZAK

## Schengen – *kłopotliwy sukces*

**S**CHENGEN TO SYNONIM SWOBODY PODRÓŻOWANIA PO NIEMAL całej Europie, rzeczywistej europejskiej integracji dokonującej się w wymiarze ludzkim, jednostkowym, odczuwanej przez rzeszę zatrudnionych zmierzających codziennie do pracy „za granicą”, przedsiębiorców prowadzących działalność w wielu krajach należących do tego obszaru, turystów zwiedzających Europę. Schengen to także fenomen „rozciągniętej” integracji europejskiej, określanej także jako „zmienna geometria” albo „niekompatybilne mapy terytorialne”, obejmującej swym zasięgiem kraje nienależące do Unii Europejskiej, a zarazem pozostawiającej poza swym obszarem kilka państw członkowskich UE.

W ciągu 17 lat swojego istnienia strefa ta nie wzbudzała większego zainteresowania opinii publicznej, może poza kolejnymi rozszerzeniami, włączaniem doń terytoriów następnych krajów europejskich. Swoboda podróżowania, łatwość przekraczania granic i brak na nich kontroli spowszedniały, stały się normalnym, często nieuświadomianym efektem integracji europejskiej oraz niedostrzeganych przez opinię publiczną

wysiłków państw członkowskich w celu zapewnienia bezpieczeństwa i zapobiegania działaniom przestępców korzystających z otwartych granic. Dopiero wydarzenia wiosną 2011 roku pokazały, że na pozornie gładkiej konstrukcji Schengen pojawiły się rysy i szczeliny, które na dodatek zaczęły szybko się pogłębiać.

Debata wokół tego projektu pokazała, że napięcie między klasyczną ideą suwerennego państwa narodowego a ponadnarodową wspólnotą obywateli UE nie zostało rozładowane, że w dalszym ciągu formuła integracji europejskiej jest wypadkową interesów państw członkowskich oraz kompetencji instytucji unijnych. Sukces opierał się na solidarności i wzajemnej odpowiedzialności za skuteczne stosowanie wspólnych metod i narzędzi. Na skutek podważania tych zasad w imię „renacjonalizacji”, rozumianej jako obrona partykularnych interesów narodowych podano w wątpliwość „wspólnotowy” charakter projektu Schengen, a jednocześnie zwróciło uwagę na jego pierwotne, międzyrządowe cechy.

Niniejszy artykuł zestawia źródła sukcesu z przyczynami problemów, by uzasadnić tezę, iż dotychczasowy model współpracy w ramach tej strefy opierał się na hybrydowych rozwiązaniach odpowiadających strukturze Unii Europejskiej, ale jednocześnie utrwalających wewnątrzsystemowe sprzeczności, choć przez lata pozostawały one w stanie uśpienia. Postulowana przez Komisję Europejską i przygotowywana przez państwa członkowskie reforma zarządzania obszarem Schengen z pewnością nie usunie immanentnych strukturalnych sprzeczności, wzmocni natomiast tendencję do eksponowania jego niedoskonałości jako rezultatu ponadnarodowego wymiaru integracji.

## ŹRÓDŁA SUKCESU

Zawarcie układu z Schengen było wynikiem długotrwałego procesu kształtowania „wspólnoty europejskiej”, rozumianej nie tyle w sensie instytucjonalnym (w ramach Wspólnot Europejskich), co społecznym, kulturowym i psychologicznym. Było więc efektem zbliżania

społeczeństw i narodów Europy Zachodniej, przełamywania barier, usuwania ograniczeń narzuconych przez historię, politykę i mentalność. Służyło kształtowaniu tożsamości „nowoczesnego Europejczyka” zostawiającego za sobą dawne podziały, spory i rywalizację o terytoria, zasoby naturalne i władzę polityczną, natomiast zainteresowanego podnoszeniem efektywności transgranicznych sieci powiązań i interesów.

Idea zawarta w Schengen była także wynikiem ugruntowania pokojowego ładu w Europie, a nade wszystko stabilności i dobrobytu w zachodniej, demokratycznej części kontynentu, coraz wyraźniej kontrastującej z rządzoną przez komunistów Europą Wschodnią. Procesy integracyjne w powojennej Europie w zasadniczej mierze pobudzone były przez wojenną traumę, strach przed odrodzeniem się projektów destabilizujących kontynent, niepewność co do statusu i roli Niemiec, a także związane były z trudami wychodzenia z zapaści gospodarczej, demograficznej i infrastrukturalnej. Zasadniczym celem projektów integracyjnych sformułowanych w latach pięćdziesiątych XX w. było „uniknięcie możliwości zbrojnej konfrontacji między państwami europejskimi i zapewnienie Europie Zachodniej geopolitycznego bezpieczeństwa”<sup>1</sup>. Kolejne dekady dowiodły dalekowzroczności „ojców założycieli”

Wspólnot Europejskich co do skutków integracji dla polityk narodowych państw Europy Zachodniej, a także procesów o wymiarze ponadnarodowym. Koszmar II wojny światowej minął, Europa odbudowała się ze zniszczeń, weszła w okres intensywnego wzrostu gospodarczego

**Debata wokół Schengen**  
*pokazała, że napięcie między klasyczną ideą suwerennego państwa narodowego a ponadnarodową wspólnotą obywateli UE nie zostało rozładowane, że w dalszym ciągu formuła integracji europejskiej jest wypadkową interesów państw członkowskich oraz kompetencji instytucji unijnych.*

i modernizacji. Niemcy konsekwentnie odgrywały w procesach integracyjnych konstruktywną rolę siły napędowej gospodarek zachodnioeuropejskich, sternika – wraz z Francją – integracji i stabilizatora geopolityki europejskiej, zwłaszcza pod zawarciem układów wschodnich z państwami komunistycznymi. Koncepcja euroregionów przyciągała zwykłych mieszkańców krajów zachodnioeuropejskich, małych i średnich przedsiębiorców, władze lokalne i organizacje pozarządowe, włączała ich w codzienną współpracę, wspólne rozwiązywanie bieżących problemów i planowanie wspólnych przedsięwzięć. Tak więc pierwsze ćwierćwiecze integracji europejskiej przyniosło wiele korzyści obywatelom, przedsiębiorcom i władzom politycznym państw członkowskich, utwierdzając ich w przekonaniu o możliwości, a nawet potrzebie pogłębiania wzajemnych relacji i przełamywania kolejnych barier. Jedną z nich, coraz dotkliwiej odczuwaną, były granice państwowe rozdzielające nie tylko terytoria, ale także lokalne społeczności, związki przedsiębiorców, infrastrukturę komunikacyjną oraz wspólnie użytkowane zasoby naturalne.

Pogłębianie procesów integracyjnych w Europie Zachodniej w coraz większym stopniu stymulowały Wspólnoty Europejskie. Powolne, lecz w miarę konsekwentne i skuteczne osiągnięcie kolejnych stadiów integracji gospodarczej spowodowało, że początkowo mgławicowy cel, jakim był Wspólny Rynek, nabierał coraz bardziej realnych kształtów. Istotne dla powodzenia działań integracyjnych na płaszczyźnie ekonomicznej było przekonanie, iż podstawą unii gospodarczej będzie swobodny przepływ zarówno towarów, usług i kapitałów, jak też osób. Już w pierwszej dekadzie istnienia Wspólnot Europejskich można było dostrzec pozytywne efekty liberalizacji obrotu gospodarczego pomiędzy państwami członkowskimi, a także nasilonych migracji, głównie na tle zarobkowym, które podnosiły konkurencyjność towarów i usług oferowanych w tych krajach. Kryzys gospodarczy w latach siedemdziesiątych XX w. zahamował tempo integracji. Raport Tindemansa z 1975 roku, który zawierał propozycje stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych oraz stworzenia

unii paszportowej przez kraje członkowskie Wspólnot Europejskich, nie znalazł odzwierciedlenia w konkretnych decyzjach<sup>2</sup>.

Początek kolejnej dekady przyniósł nowe impulsy zarówno polityczne (projekt Unii Europejskiej), gospodarcze (utworzenie Wspólnego Rynku), jak i prawne (przygotowania do reformy traktatowej). Projekt unii politycznej wysunięty przez Niemcy i Włochy w 1981 roku odnosił się także do swobodnego przepływu osób, w szczególności liberalizacji ruchu osobowego, a także zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych między państwami członkowskimi WE. Debata nad reformą ustrojową Wspólnot, przyszłością integracji gospodarczej i walutowej oraz tworzeniem Wspólnego Rynku zbiegła się z kryzysem transportowym w lutym 1984 roku, wywołanym przez kierowców ciężarówek, blokujących w proteście przeciw warunkom pracy drogi dojazdowe do przejść granicznych. W obliczu paraliżu komunikacyjnego ministrowie transportu państw członkowskich WE na posiedzeniu Rady Ministrów w maju 1984 roku zobowiązali się do dalszej liberalizacji i harmonizacji zasad przekraczania granic. Konsultacje niemiecko-francuskie przed szczytem Rady Europejskiej w Fontainebleau w dniach 25–26 czerwca 1984 roku zakończyły się porozumieniem w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnej granicy<sup>3</sup>. Podczas szczytu powołano *ad hoc* komitet w sprawie „Europy Obywateli” (tzw. Komitet Adonnino), którego zadaniem było opracowanie zasad jak najszybszego zniesienia formalności policyjnych i celnych na granicach wewnętrznych w ramach obszaru WE<sup>4</sup>. Wśród państw członkowskich zabrakło jednak zdecydowanej woli realizacji zaleceń Komitetu Adonnino, zaś sam projekt przed kompletnym fiaskiem uratowało pięć państw, które 14 czerwca 1985 roku zawarły w luksemburskim miasteczku Schengen porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.

Wkład Niemiec i Francji w rozwój integracji europejskiej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. nie wymaga szerszego uzasadnienia. Trzeba jednak zwrócić uwagę na niebagatelną rolę, jaką

odegrały trzy nieduże państwa, które na mocy trójstronnego układu podpisanego 3 lutego 1958 roku w Hadze tworzyły Unię Gospodarczą Beneluksu. Belgia, Holandia i Luksemburg posłużyły jako swoiste poletko doświadczalne dla procesów i mechanizmów integracyjnych poprzez to, że wprowadziły nowatorskie rozwiązania ułatwiające przemieszczanie się swych obywateli po obszarze Beneluksu oraz skoordynowały swoje działania wobec cudzoziemców. Rozwiązania te po części nawiązywały do tradycji swobodnego podróżowania sięgającej okresu międzywojennego<sup>5</sup>, zaś opierały się zasadniczo na fundamentalnym założeniu, iż unia gospodarcza wymaga zapewnienia swobody przepływu zarówno towarów, usług i kapitałów, jak też osób. Mocno powiązane ze sobą gospodarki państw Beneluksu w niemal naturalny sposób regulowały przepływ lokalnej siły roboczej, ale również były zainteresowane koordynowaniem polityk migracyjnych i wspólnymi mechanizmami zarządzania granicami zewnętrznymi. Zanim zaczął obowiązywać Traktat ustanawiający Unię Gospodarczą Beneluksu, a wraz z nim Traktat o ustanowieniu rynku pracy, przedstawiciele rządów Belgii, Holandii i Luksemburga podpisali 11 kwietnia 1960 roku w Brukseli konwencję o przeniesieniu kontroli osób na granice zewnętrzne obszaru Beneluksu. Konwencja przewidywała zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych, a także ścisłą koordynację polityk wobec obywateli krajów trzecich, w tym wspólny mechanizm kontroli granic zewnętrznych, koordynację polityki imigracyjnej i wspólną politykę wizową oraz jednolity dokument wizowy<sup>6</sup>. Tworzenie wspólnej przestrzeni ekonomicznej oraz znoszenie przeszkód w przemieszczaniu się po terytorium Beneluksu wymuszało przyjęcie środków gwarantujących właściwą realizację tych zamierzeń, bez uszczerbku dla ładu publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Wzmocnienie współpracy sądowej i współdziałanie służb policyjnych państw członkowskich Unii Gospodarczej Beneluksu zostało przyjęte jako rozwiązanie kompensacyjne w Traktacie o ekstradycji i wzajemnej pomocy sądowej w sprawach karnych z 1962 roku<sup>7</sup>. Porozumienie to przewidywało transgraniczne współdziałanie



funkcjonariuszy narodowych organów policyjnych w zakresie obserwacji i pościgu na terytorium innego państwa w ramach tego obszaru.

Doświadczenia współpracy w obrębie Beneluksu, a także pomiędzy krajami tego regionu i ich sąsiadami (np. współpraca międzyrządowa niemiecko-holenderska czy francusko-belgijska oraz współpraca w ramach euroregionów, przede wszystkim Euroregionu Moza – Ren), były bezcenne dla zwolenników upowszechniania tych dobrych i skutecznych wzorców, przenoszenia ich na coraz szerszy wymiar współpracy międzynarodowej, a nawet dopasowania do modelu integracji europejskiej określonego w prawie traktatowym WE. W trakcie debaty o reformie traktatowej Wspólnot, utworzeniu Unii Europejskiej oraz urzeczywistnieniu podstawowych swobód integracji europejskiej przykład Beneluksu pojawiał się wielokrotnie, zachęcając uczestników debaty do przyjęcia szerszej perspektywy postrzegania procesów integracyjnych. Choć w trakcie kolejnych reform traktatowych (Jednolity Akt Europejski, Traktat o Unii Europejskiej) wiele spośród tych śmiałych propozycji zostało odrzuconych wskutek sprzeciwu niektórych państw członkowskich, idea swobodnego podróżowania po „wspólnej Europie” była stale obecna w refleksji nad dalszym rozwojem integracji europejskiej.

Traktat o Unii Europejskiej, ustanawiając instytucję obywatelstwa UE, obdarzył obywateli państw członkowskich prawem do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium krajów należących do Unii. Ograniczenia i warunki urzeczywistnienia tych praw

**Doświadczenia  
współpracy  
w obrębie  
Beneluksu, a także  
*pomiędzy krajami tego  
regionu i ich sąsiadami  
były bezcenne  
dla zwolenników  
upowszechnienia tych  
dobrych i skutecznych  
wzorców, przenoszenia  
ich na coraz szerszy  
wymiar współpracy  
międzynarodowej.***

przewidziane w Traktacie i postanowieniach wykonawczych w praktyce jednak wykluczały pełną realizację zasady swobodnego przepływu osób w ramach Unii Europejskiej. Swoboda podróżowania była natomiast przewidziana w Konwencji Wykonawczej Schengen z 1990 roku i – co więcej – miała szeroki zakres. Realizacja postanowień Konwencji prowadziła do ukonstytuowania wspólnego obszaru podróżowania, z którego mogli korzystać zarówno obywatele państw-stron układu z Schengen, jak też cudzoziemcy, pod warunkiem spełnienia warunków określonych w Konwencji Wykonawczej. Uproszczono wymogi formalne dotyczące przemieszczania się obywateli państw-stron układu z Schengen. Ponadto zniesiono kontrolę w wyznaczonych miejscach przekraczania granic wewnętrznych, umożliwiając tym samym wszystkim osobom legalnie przebywającym na tym obszarze przekraczanie ich w dowolnym miejscu. Zatem porozumienia schengenśkie pozwoliły na realizację jednego z pierwotnych celów integracji na kontynencie europejskim, związanego z „wymiarą ludzką”, przynosząc odczuwane przez miliony osób ułatwienia w podróżowaniu, ale także korzyści natury gospodarczej, politycznej i społecznej wynikające z otwarcia granic wewnętrznych.

Funkcjonowanie strefy Schengen wyznaczało także nowy poziom współpracy między rządami sygnatariuszy tego układu. Przede wszystkim wymuszało harmonizację przepisów krajowych dotyczących cudzoziemców: procedury wizowej, zasad przekraczania granic zewnętrznych obszaru, regulacji pobytów krótkoterminowych, podstawowych zasad polityki azylowej. Następnie strony układu z Schengen musiały przyjąć wzajemne zobowiązania do przeciwdziałania ujemnym konsekwencjom znoszenia ograniczeń w ruchu osobowym, takim jak wzrost przemytu narkotyków i broni, nielegalnej imigracji, nasilenie przestępczości międzynarodowej oraz przestępstw celnych i oszustw. W związku z tym nie tylko zharmonizowano procedury kontroli i ochrony granic zewnętrznych, ale także wprowadzono formy transgranicznej współpracy organów ścigania wzorowane na doświadczeniach



krajów Beneluksu. Powołano do życia wspólne centra współpracy policyjnej i celnej na granicach wewnętrznych strefy Schengen koordynujące operacje wymagające zaangażowania funkcjonariuszy jednego państwa członkowskiego na terytorium innego. Śladem służb przestrzegania prawa, zacieśniających swą współpracę na podstawie *acquis* Schengen, poszły organy wymiaru sprawiedliwości. Łatwość przekraczania granic wewnętrznych i swoboda podróżowania po obszarze Schengen skutkowały coraz częściej zdarzeniami o charakterze przestępczym rozciągającymi się na terytorium co najmniej dwóch krajów i wykraczającymi poza suwerenną jurysdykcję wybranego państwa członkowskiego. Transgraniczne skutki przestępstw wymagały nie tylko zaangażowania sędziów lub prokuratorów z kilku krajów w toczące się postępowania, ale także zbliżania przepisów prawa karnego w celu skutecznego egzekwowania obowiązujących narodowych norm prawnych.

Instrumentem spajającym państwa tworzące schengeński obszar wspólnego podróżowania był System Informacyjny Schengen (SIS). Ten rozbudowany, scentralizowany, zautomatyzowany system informatyczny był narzędziem nadzorującym prawidłowe funkcjonowanie tej strefy. Gromadził i rozsyłał do użytkowników w państwach członkowskich ogromne ilości danych dotyczących bezpieczeństwa tego obszaru, zarówno w trybie prewencyjnym (np. wykaz osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i ładu publicznego), jak i następczym (np. osoby poszukiwane w celu ekstradycji). Integrował licznych użytkowników krajowych, umożliwiając informowanie odpowiednich organów czy instytucji w ramach strefy o występującym problemie dotyczącym jej prawidłowego funkcjonowania. Był szybkim i przydatnym narzędziem współpracy sędowo-karnej, umożliwiając np. automatyczne przesłanie europejskiego nakazu aresztowania do wszystkich uprawnionych podmiotów w państwach Schengen. SIS był także wykorzystywany do działań antyterrorystycznych jako zbiór cennych danych odnoszących się do osób i przedmiotów traktowanych jako elementy zagrożenia terrorystycznego. SIS jako system informatyczny

budowany na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. przetrwał próbę czasu. Mimo początkowych trudności technicznych i operacyjnych funkcjonuje od 17 lat w trybie 24-godzinnym, spełniając swoją rolę dzięki systematycznej modernizacji, w oczekiwaniu na uruchomienie SIS II, czyli nowej generacji SIS.

Powstanie strefy Schengen nastąpiło w okresie intensywnej debaty nad rozwojem Unii Europejskiej, a zwłaszcza nad poprawą jej funkcjonowania oraz koniecznymi zmianami w prawie traktatowym. Jednym

**Do obszaru Schengen w chwili powstania w marcu 1995 roku należało tylko siedem państw, jednak szybko rozszerzał on swój zasięg obejmował stopniowo nie tylko państwa członkowskie UE, ale także kraje do niej nienależące: od 2001 roku Norwegię i Islandię, od 2008 Szwajcarię, a od 2011 Liechtenstein.**

kowskie UE, ale także kraje do niej nienależące: najpierw Norwegię i Islandię (od 2001 roku), a potem Szwajcarię (od 2008 roku) i Liechtenstein (od 2011 roku). Obecnie strefę tę tworzy 26 krajów,

z zagadnień żywo dyskutowanych podczas kolejnej konferencji międzyrządowej przygotowującej reformę traktatową w 1997 roku było włączenie zasad schengeńskich w ramy Unii Europejskiej. Państwa członkowskie podjęły stosowną decyzję, choć jednocześnie zgodziły się na pewne wyjątki, które skomplikowały strukturę UE, wprowadzając tzw. zmienną geometrię. Wiążąc *acquis* Schengen z prawami obywateli UE i traktatową zasadą swobodnego przepływu osób, kraje Unii Europejskiej umieściły tę strefę na gruncie prawa traktatowego i włączyły instytucje Wspólnoty w zarządzanie nią.

Do obszaru Schengen w chwili powstania w marcu 1995 roku należało tylko siedem państw, jednak szybko rozszerzał on swój zasięg: obejmował stopniowo nie tylko państwa człon-

co pokazuje, jak znacznemu powiększeniu uległ pierwotny obszar i jak mocno projekt ten wpłynął na działania rządów kolejnych państw członkowskich, dopingując je do poważnego wysiłku związanego z dostosowaniem do wymogów przynależności do „tego klubu”. Wieloletnie starania państw „wschodniego rozszerzenia UE”, w tym Polski, stanowiły najlepsze świadectwo determinacji rządów i obywateli pragnących korzystać z dobrodziejstw obszaru swobodnego podróżowania.

Schengen wielokrotnie przedstawiane było jako jeden z największych sukcesów integracji europejskiej. Miliony osób korzystających codziennie z prawa do swobodnego przekraczania granicy wewnętrznej, cudzoziemcy mogący podróżować po krajach Schengen na podstawie jednolitej wizy, przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą w wielu państwach UE – to najwięksi beneficjenci.

## **ŹRÓDŁA PROBLEMÓW**

Schengen było inicjatywą kilku państw zachodnioeuropejskich zainteresowanych zniesieniem ograniczeń hamujących ich wzrost gospodarczy, utrudniających wspólne wykorzystanie potencjału rozwojowego, zwłaszcza w obszarach przygranicznych, a także dążących do poprawy regulacji dotyczących migracji, azylu oraz do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości międzynarodowej. Powiązanie swobody podróżowania z dosyć restrykcyjnymi środkami zabezpieczającymi oraz regularnym i szczegółowym międzynarodowym nadzorem (tzw. mechanizmem ewaluacyjnym) miało zagwarantować prawidłowe funkcjonowanie strefy Schengen. Od początku jej istnienia widoczne było napięcie wywołane przez indywidualną odpowiedzialność państw członkowskich za „wspólne dobro”, jakim była swoboda podróżowania. Ceną za komfort przemieszczania się po tym obszarze bez obowiązku zatrzymywania się na granicy w celu kontroli osób i pojazdów były środki zabezpieczające: przede wszystkim wzmocniona kontrola na granicach zewnętrznych, ale

także możliwość odstępiania od liberalnych przepisów, w tym przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

Istotą działania tej strefy jest „wielofunkcyjność granic”<sup>8</sup>, kompensacja braku kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich środkami kontroli granic zewnętrznych, w tym przede wszystkim odprawy granicznej. *Acquis* Schengen oraz prawo wspólnotowe wprowadziły jednolite regulacje dotyczące pobytu obywateli państw trzecich w okresie nie dłuższym niż 90 dni. Jeżeli cudzoziemiec zamierzał przebywać w jednym z państw członkowskich UE dłużej niż 90 dni, musiał wystąpić o wizę narodową do władz kraju docelowego, które niejako brało odpowiedzialność za skutki jego pobytu, ograniczonego do terytorium danego państwa. Inaczej rzecz się ma w przypadku pobytów krótkoterminowych. Państwo wydające wizę wjazdową lub dokonujące kontroli cudzoziemca na swojej granicy działa niejako w imieniu pozostałych sygnatariuszy układu z Schengen. Wpuszczając obcokrajowca na własne terytorium, władze danego kraju zasadniczo nie mogą przeszkodzić mu w przekroczeniu granicy wewnętrznej i przedostaniu się na terytorium innego państwa w tej strefie. W szczególnych przypadkach, kiedy chodzi o zapewnienie ładu publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, odpowiednie służby danego państwa mogą objąć cudzoziemca nadzorem, informując o tym inne kraje Schengen. Takie sytuacje występują jednak stosunkowo rzadko, toteż kluczowe jest ściśle przestrzeganie warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium państw członkowskich. Warunki te zdefiniowano w przyjętym w marcu 2006 roku Kodeksie Granicznym Schengen (KGS) dla pobytów nieprzekraczających trzech miesięcy.

Obywatel państwa trzeciego przy przekraczaniu granicy zewnętrznej tego obszaru musi okazać ważny dokument podróży lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy; mieć ważną wizę, jeżeli jest wymagana (obywatele niektórych państw trzecich są zwolnieni z tego wymogu); uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadać wystarczające środki utrzymania. Ponadto nie może być osobą, wobec

której dokonano wpisu uprawniającego do odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen oraz nie może być traktowany jako osoba stanowiąca zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich. Odstępstwo od powyższych zasad dotyczy sytuacji, gdy obywatel państwa trzeciego, nie posiadający wizy wjazdowej, stawia się na granicy zewnętrznej celem jej przekroczenia. Może wówczas uzyskać zezwolenie na wjazd do strefy Schengen, jeżeli na granicy otrzyma dokument wydany zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 415 z 2003 roku w sprawie wydawania wiz na granicy. Innym wyjątkiem jest konieczność udzielenia cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej w sytuacji ubiegania się przezeń o status uchodźcy lub o ochronę subsydiarną. Obywatel państwa trzeciego, nawet jeśli nie spełnia ani jednego z warunków wjazdu na terytorium strefy Schengen, określonych w KGS, może uzyskać zezwolenie państwa członkowskiego na wjazd na jego terytorium ze względów humanitarnych lub z uwagi na interes narodowy czy zobowiązania międzynarodowe.

Takie okoliczności wystąpiły podczas kryzysu na granicy włosko-francuskiej w kwietniu 2011 roku. Tunezyjczycy masowo napływający do Włoch z ogarniętej konfliktem wewnętrznym ojczyzny otrzymywali automatycznie na granicy morskiej Republiki Włoskiej tymczasowe zezwolenie pobytowe (*permesso di soggiorno*), uznane w dekreście premiera Włoch z 5 kwietnia 2011 roku za dokument uprawniający posiadacza do poruszania się po obszarze Schengen. Władze francuskie nie zgodziły się jednak z takim stanowiskiem i zarządziły ścisłą kontrolę dokumentów posiadanych przez imigrantów. Skutkiem tego był niesławny incydent w dniu 17 kwietnia 2011 roku we włoskim miasteczku Ventimiglia, przy granicy z Francją, kiedy zmierzający w kierunku Nicei pociąg wypełniony tunezyjskimi uchodźcami został zatrzymany na kilka godzin przez francuskich żandarmów.

Zdarzenie w Ventimiglii oraz podjęte w jego następstwie działania przedstawicieli rządów państw członkowskich oraz instytucji UE,



zwłaszcza Komisji, unaocznily trzy podstawowe źródła problemu określonego przez KE mianem „zarządzania Schengen”: po pierwsze, zakres i charakter interpretacji przepisów schengenських przez państwa członkowskie; po drugie, sposób realizacji ich interesów narodowych; po trzecie, skuteczność instrumentów i metod międzynarodowej kontroli nad tą strefą. Co do pierwszego źródła przytoczony powyżej przykład decyzji rządu włoskiego stanowi wymowną ilustrację niebezpieczeństwa związanego z interpretacją *acquis* Schengen, zwłaszcza jej skutków dla innych państw członkowskich. Komisja Europejska (a także niektórzy komentatorzy) podkreślała, iż wydanie dekretu dającego tunezyjskim uchodźcom prawo do tymczasowego legalnego pobytu było uzasadnione także na gruncie przepisów schengenських oraz – szerzej – w odniesieniu do norm prawa międzynarodowego humanitarnego. Natomiast stwierdziła zdecydowanie, że rząd włoski zaniedbał procedury przewidziane w takich okolicznościach przez KGS, w związku z tym dekret ten nie mógł upoważniać posiadaczy włoskiego dokumentu pobytowego do poruszania się po strefie Schengen<sup>9</sup>.

Kwestia legalności skutków aktu prawa krajowego (włoskiego dekretu rządowego) dotyczy delikatnego politycznie problemu, jakim jest pojmowanie i stosowanie zasady suwerenności w warunkach zaawansowanej integracji politycznej, gospodarczej i prawnej. Zagadnienie to zostanie omówione w ostatnim podrozdziale. W odniesieniu do zarządzania Schengen dotyczy ono prawa każdego z państw członkowskich do zastosowania środków uznanych za konieczne z punktu widzenia jego interesów. Ponieważ kraje członkowskie zastrzegły sobie w prawie UE możliwość wprowadzenia ograniczeń swobodnego przepływu osób, będących skutkiem wykonywania przez nie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, *acquis* Schengen przewiduje zastosowanie środka o charakterze ostatecznym, działającym wbrew idei swobodnego przepływu osób. Co więcej, traktat z Lizbony wzmocnił prerogatywy państw członkowskich, wprowadzając zapis: „W szczególności bezpieczeństwo



narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”. Również Kodeks Graniczny Schengen potwierdza prawo państw członkowskich do egzekwowania tradycyjnie, terytorialnie pojętej suwerennej kompetencji jurysdykcyjnej. Może się to dokonać poprzez przywrócenie pełnej kontroli na granicach wewnętrznych. Zgodnie z KGS „W przypadku gdy względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w Państwie Członkowskim wymagają podjęcia niezwłocznego działania, dane Państwo Członkowskie może wyjątkowo i w trybie natychmiastowym przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych”.

Mimo że Konwencja Wykonawcza oraz Kodeks Graniczny Schengen wskazują na wyjątkowy charakter okoliczności uzasadniających przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, państwa członkowskie wielokrotnie korzystały z takiej możliwości. Nie można mówić o regularnym stosowaniu takiego rozwiązania, ogólna liczba przypadków przywrócenia kontroli (dotychczas około 50) jest stosunkowo niska<sup>10</sup>. Co więcej, kraje korzystające z prawa przywrócenia kontroli granicznych czyniły to z należyтым wyprzedzeniem, zawczasu informując Komisję i pozostałe państwa członkowskie. Ponadto powodem tych decyzji były w większości ważne spotkania przywódców państw (np. szczyty UE i NATO) lub wielkie imprezy sportowe (np. turnieje mistrzowskie w piłce nożnej: Mundial w Niemczech w 2006 roku lub EURO 2008 w Austrii i Szwajcarii oraz w 2012 roku w Polsce i na Ukrainie).

Przywrócenie kontroli krajowych na granicach wewnętrznych jest w praktyce równoznaczne z wyłączeniem terytorium państwa przywracającego kontrole ze strefy Schengen. Znajduje to potwierdzenie w KGS, który stanowi, iż w tym przypadku stosuje się przepisy dotyczące granic zewnętrznych, w szczególności zasady przekraczania granic oraz warunki wjazdu, kontroli granic i odmowy wjazdu. W związku z tym na krajach członkowskich spoczywa obowiązek utrzymywania infrastruktury na granicach wewnętrznych oraz utrzymywania gotowości

do przywrócenia kontroli granicznych, a więc nie tylko skierowania ruchu osobowego i towarowego na wyznaczone przejścia, ale także przywrócenia systemu ochrony granic. Czasowe wyłączenie terytorium danego

**Toczący się od kilkunastu miesięcy spór dotyczy w gruncie rzeczy kwestii przywództwa, dystrybucji kompetencji i realnych możliwości pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi.**

państwa z tej strefy ma także negatywne skutki dla praw obywateli UE, gdyż ogranicza ich swobodę przemieszczania się po terytorium innych członków, a także prawo cudzoziemców legalnie przebywających na obszarze Schengen do podróżowania po całym obszarze. Reasumując, przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest sytuacją wyjątkową z uwagi na zerwanie ciągłości materii gwarancji traktatowych praw podstawowych, zasad prawa humanitarnego oraz podstawowych zasad integracji europejskiej, w szczególności zasady solidarności.

Powinno być więc traktowane jako „zło konieczne” uzasadnione kierowaniem się „egoistycznymi” narodowymi interesami przez niektóre państwa członkowskie.

Problem kontroli na granicach wewnętrznych nie sprowadza się do przedstawionej powyżej procedury ich przywrócenia zgodnie z przepisami schengeńskimi. Wiąże się także z uprawnieniami organów nadzorujących przestrzeganie prawa w zakresie zapewnienia ładu publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz przeciwdziałania i zwalczania różnych form przestępczości, zwłaszcza o charakterze międzynarodowym i transgranicznym. Wbrew potocznemu rozumieniu zasady otwartości granic możliwość ich przekraczania w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej nie oznacza braku jakiegokolwiek kontroli osób i przedmiotów korzystających z zasady swobodnego przepływu w obrębie strefy Schengen. Zgodnie z KGS zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie wpływa

na wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego. Wprawdzie w KGS podkreślono, że kontrola policyjna i celna nie może mieć skutku równoważnego z odprawą graniczną, niemniej uprawnienia organów nadzorujących przestrzeganie prawa są szerokie, jeśli dotyczą potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i mają na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną. Niekiedy kontrola ta ma charakter systematyczny, np. w razie podejrzeń o zorganizowany przewóz materiałów niebezpiecznych lub szkodliwych dla środowiska naturalnego, wywozu przedmiotów zabytkowych i dzieł sztuki, a w szczególności w przypadkach przemytu narkotyków i środków odurzających oraz zorganizowanego przemytu osób. Niektóre kraje mogą nadal dokonywać systematycznych kontroli celnych przewozu takich dóbr, jak alkohol, wyroby tytoniowe czy inne towary akcyzowe<sup>11</sup>. W stosunku do cudzoziemców organy państw członkowskich mogą dokonać szczegółowej odprawy, tzw. kontroli drugiej linii, w dowolnym miejscu wewnątrz strefy Schengen.

Kwestia prawa członków tego obszaru do wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych wskutek wzrostu przestępczości transgranicznej była przedmiotem sporu między Danią a kilkoma państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską. W maju 2011 roku duński minister finansów Claus Hjort Frederiksen zapowiedział wzmocnienie kontroli na granicy duńsko-niemieckiej i duńsko-szwedzkiej w celu wzmożenia walki z przestępczością transgraniczną i nielegalną imigracją. Oświadczył, że duńskie jednostki policyjne i celne nasilą kontrole pojazdów i dokumentów oraz będą częściej używać skanerów do wykrywania nielegalnych imigrantów podróżujących w ciężarówkach. Minister sprawiedliwości Lars Barfoed, zapowiadając „zdławienie” przestępczości transgranicznej, uzasadniał konieczność wzmocnienia kontroli na granicach wewnętrznych wzrostem „turystyki przestępczej”, skutkującej przemytem narkotyków, handlem ludźmi, nielegalnym przewożeniem pieniędzy, aktywnością

gangów z Europy Wschodniej. Najbardziej kontrowersyjnym elementem planów duńskiego rządu był zamiar ustanowienia stałych kontroli służb celnych na wewnętrznych granicach<sup>12</sup>. Zapowiedzi Danii wywołały ostrą krytykę zarówno ze strony sąsiadujących z nią państw: Niemiec i Szwecji, jak też Komisji Europejskiej. Jej przewodniczący Jose Manuel Barroso wyraził wątpliwości, czy zapowiadane przez Danię środki są zgodne ze zobowiązaniami tego kraju wynikającymi z prawa UE. Podkreślił, że państwa członkowskie nie mogą systematycznie przeprowadzać kontroli celnych i policyjnych na swych granicach. Komisarz UE ds. wewnętrznych Cecilia Malmström zaznaczyła, że stanowisko rządu Danii stanowi istotny problem, zaś Komisja jest przygotowana na użycie środków prawnych i administracyjnych, które ma w swej dyspozycji, w celu egzekwowania prawa europejskiego. Zmiana koalicji rządzącej w Danii po wyborach we wrześniu 2011 roku spowodowała rezygnację z projektu kontroli na granicach wewnętrznych, ale stanowisko tego kraju w sprawie reformy zarządzania strefą Schengen się nie zmieniło.

Zarówno Duńczycy, jak też Włosi i Francuzi w odpowiedzi na krytykę swoich działań ze strony instytucji UE oraz niektórych państw członkowskich podkreślali, że ich decyzje zostały niejako wymuszone przez niedoskonałości i luki w regulacjach prawnych swobody przepływu osób w Unii Europejskiej i w strefie Schengen. Kwestia zarządzania obszarem Schengen stała się kluczowym elementem stanowiska Komisji wobec działań podważających istotę działania tego obszaru. W komunikacie ogłoszonym w maju 2011 roku mowa jest o jego wzmocnieniu dzięki lepszemu zarządzaniu. Komisja, uznając potrzebę sprecyzowania zasad wprowadzenia w wyjątkowych okolicznościach kontroli na granicach wewnętrznych, zaznaczyła, że „z mechanizmu tego należy korzystać po wyczerpaniu wszelkich innych środków i w sytuacjach naprawdę krytycznych”. Uznała zatem, że przywrócenie kontroli granicznych jest pochodną niewłaściwego lub niedoskonałego zarządzania tą strefą. Taki stan może być wywołany brakiem lub

niedostatkiem odpowiedniego nadzoru nad stosowaniem zasad regulujących jej funkcjonowanie. Zatem od początku debaty „antykryzysowej” w sprawie Schengen kwestia właściwego i skutecznego zarządzania była ściśle powiązana z usprawnieniem lub rewizją mechanizmów nadzoru i oceny wykonywania zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie z mocy przepisów *acquis* Schengen oraz prawa UE.

Stanowisko Komisji w powyższej kwestii było konsekwentne i jasne: skuteczny nadzór wymaga jak najszerszego zaangażowania Komisji oraz rozszerzenia mechanizmów regularnej oceny i raportowania stanu przestrzegania przepisów schengenских, w czym KE również powinna odgrywać kluczową rolę. Początkowo takie stanowisko Komisji budziło poważne obawy państw członkowskich (o czym w kolejnym podrozdziale), ale po konsultacjach międzyrządowych prowadzonych na różnych szczeblach kraje te przyjęły zasadę wspólnej wraz z Komisją odpowiedzialności za wdrożenie mechanizmu oceny i monitorowania Schengen. Zastrzegły sobie natomiast prawo do określania zakresu kompetencji Komisji, wyłączając przy tym Parlament Europejski z decydowania w tej kwestii.

Przedstawione powyżej trzy formy sporu wokół Schengen miały charakter zarówno polityczny, jak też instytucjonalny i proceduralny. Niemniej jednak ich podłoże stanowiła ideologiczna wizja integracji europejskiej jako procesu funkcjonalnych przeobrażeń przynoszących trwałe efekty, które będą stymulować dalsze działania wzmacniające osiągnięty stan integracji. Schengen traktowane było jako gra o sumie dodatniej, która przynosi bezsprzeczne korzyści wszystkim uczestnikom. W praktyce mechanizm ten opierał się na równoważeniu pozytywnych efektów swobodnego ruchu transgranicznego z negatywnymi skutkami zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, głównie jeśli chodzi o poziom przestępczości międzynarodowej oraz nielegalne migracje. Toczący się od kilkunastu miesięcy spór dotyczy w gruncie rzeczy kwestii przywództwa, dystrybucji kompetencji i realnych możliwości pomiędzy państwa członkowskie a instytucje unijne.

## STREFA SCHENGEN – MIĘDZYPAŃSTWOWA CZY TRANSEUROPEJSKA?

Układ z Schengen, zawarty przez państwa członkowskie Wspólnot Europejskich, ale poza ramami prawno-instytucjonalnymi Wspólnot, był przejawem dążeń tych krajów do przyspieszenia procesów integracyjnych wykraczających poza obszar regulowany w prawie wspólnotowym, a zarazem zbieżnych z celami integracji europejskiej. Ta awangardowa forma integracji, nowatorska w porównaniu z istniejącymi regulacjami wspólnotowymi, opierała się na wspólnej odpowiedzialności za wdrożenie i przestrzeganie zasad współpracy oraz gotowości do poprawy i rozwoju tej kooperacji w imię naczelnej zasady, jaką była swoboda podróżowania. Schengen zawdzięczało swój sukces umiejętności pogodzenia swobodnego przepływu osób z wymogami polityki bezpieczeństwa narodowego krajów członkowskich. Jako swoisty „pakt muszkietierów” układ ten polegał na odpowiedzialności każdego z państw za bezpieczeństwo i ład publiczny na swoim terytorium, a także za ochronę i kontrolę granic państwowych, bowiem od skuteczności tych działań zależało prawidłowe funkcjonowanie całego obszaru, a zatem ład publiczny i bezpieczeństwo innych państw.

Polityka Schengen była jednak od początku obciążona syndromem ograniczonego zaufania, który stał się źródłem późniejszych problemów i kryzysów. To deficyt wzajemnego zaufania był powodem wprowadzenia do *acquis* Schengen „klauzul narodowych”, dających każdej stronie możliwość przywrócenia na swym terytorium stanu „przedschengeńskiego”, a więc „zamknięcia” swego terytorium poprzez wznowienie kontroli na granicach wewnętrznych i zawieszenie wspólnych zasad regulujących ruch transgraniczny. Sprzeczności interesów widoczne były w czasie kilkuletniego negocjowania Konwencji Wykonawczej, a następnie przygotowań do wdrożenia jej przepisów. Także pierwsze lata istnienia strefy Schengen naznaczone były sporem między Francją a Holandią na tle polityki antynarkotkowej, wskutek czego Francja utrzymywała kontrole na granicy z Beneluksem do 1998 roku.



Pomimo włączenia w ramy Unii Europejskiej i zaangażowania instytucji unijnych w zarządzanie obszarem swobodnego podróżowania państwa członkowskie dbały o to, by Schengen pozostało projektem międzyrządowym, angażując w jego zarządzanie instytucje i organy o takim charakterze, przede wszystkim Radę UE oraz grupy robocze, w szczególności bardzo ważną grupę ds. ewaluacji Schengen (tzw. Sch-eval)<sup>13</sup>.

Od początku kryzysu w 2011 roku, wywołanego niezadowoleniem niektórych państw członkowskich z funkcjonowania tego systemu, stroną najbardziej aktywną w działaniach na rzecz wzmocnienia i usprawnienia wspólnego obszaru podróżowania oraz podniesienia efektywności mechanizmów nadzoru i regulacji tej strefy była Komisja Europejska. Wypowiedzi jej przewodniczącego Jose Manuela Barroso oraz komisarz ds. wewnętrznych Cecylii Malmström były głosami w obronie „ducha” Schengen, jednego z największych osiągnięć integracji europejskiej, wymagającego od państw członkowskich potwierdzenia solidarności i zdolności do kompromisu. Niektóre kraje dostrzegały jednak w aktywności Komisji próbę wzmocnienia jej pozycji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, zdyskontowania reformy lizbońskiej, zwiększającej rolę instytucji ponadnarodowych i ograniczającej międzyrządową współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

**To deficyt  
wzajemnego  
zaufania**  
*był powodem  
wprowadzenia  
do acquis Schengen  
„klauzul narodowych”,  
dających każdej  
stronie możliwość  
przywrócenia na swym  
terytorium stanu  
„przedschengeńskiego”,  
a więc „zamknięcia”  
swego terytorium  
poprzez wznowienie  
kontroli na granicach  
wewnętrznych.*

Włączenie dorobku prawnego Schengen w ramy Unii Europejskiej, przynajmniej w zakresie odnoszącym się do wspólnotowej zasady

swobodnego przepływu osób, postawiło przed Komisją jako „strazniczką traktatów” poważny dylemat związany z możliwością oceny stosowania przez państwa członkowskie przepisów schengenских jako instrumentów urzeczywistniających wspólnotową swobodę przepływu osób. Komisja uważała, że ponosi w szczególności odpowiedzialność za respektowanie powyższej zasady traktatowej i ma prawo do udziału w nadzorze nad właściwym stosowaniem dorobku Schengen po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych. Od momentu wdrożenia w 1999 roku protokołu schengenского w sprawie włączenia *acquis* w ramy UE Komisja kilkakrotnie podejmowała kwestię mechanizmu ewaluacji w kontaktach z państwami członkowskimi, bezskutecznie próbując złamać międzyrządową formułę tej oceny.

Ważnym elementem stanowiska Komisji było upoważnienie – udzielone przez Radę Europejską jeszcze w 2004 roku, gdy przyjęty został Program Haski dotyczący wzmacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej – „do przedłożenia wkrótce po ukończeniu procesu znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych wniosku w sprawie uzupełnienia mechanizmu oceny Schengen mechanizmem nadzoru zapewniającego pełne zaangażowanie ekspertów Państw Członkowskich oraz z uwzględnieniem niezapowiedzianych inspekcji”<sup>14</sup>. W marcu 2009 roku Komisja przedstawiła projekty nowych środków prawnych dotyczących ustanowienia mechanizmu oceny w celu monitorowania stosowania dorobku Schengen. Zmiana dotyczyła przejęcia przez Komisję odpowiedzialności za wdrożenie nowego mechanizmu ewaluacyjnego oraz włączenia jej przedstawicieli do grupy koordynującej ocenę. Propozycje te jednak zostały odrzucone przez Parlament Europejski, ponieważ procedura zaproponowana przez Komisję w dalszym ciągu oparta była na konsultacji, a nie na współdecydowaniu, co w praktyce wykluczałoby Parlament z wpływu na proces decyzyjny.

Reagując na wydarzenia na granicy włosko-francuskiej w kwietniu 2011 roku, Komisja podkreśliła konieczność rewizji mechanizmu ewaluacyjnego Schengen, który powinien polegać na „podejściu

wspólnotowym” i powinien być kierowany przez Komisję<sup>15</sup>. Takie stanowisko nie spotkało się z aprobatą państw członkowskich. W Konkluzjach Rady UE w sprawie granic, migracji i azylu z czerwca 2011 roku znalazło się następujące stwierdzenie: „Rada przypomina, że Państwa Członkowskie ponoszą ostateczną odpowiedzialność za właściwą implementację *acquis* Schengen”<sup>16</sup>. Mimo to Komisja przedstawiła we wrześniu 2011 roku pakiet propozycji dotyczących zarządzania tą strefą, wzmacniając swe uprawnienia oraz rozciągając je na obszary dotychczas pozostające w gestii państw członkowskich, w szczególności na kontrole na granicach wewnętrznych. Zgodnie z tymi propozycjami każdą decyzję o przewróceniu kontroli na granicach wewnętrznych podejmowałaby Komisja, zaś państwa członkowskie mogłyby jednostronnie decydować o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych jedynie w nagłych sytuacjach i na okres nieprzekraczający 5 dni. Również w kwestii mechanizmu ewaluacyjnego Komisja zaproponowała wzmocnienie swych uprawnień i traktowanie strefy Schengen jako wymiaru polityki UE objętej regulacjami dotyczącymi swobodnego przepływu osób.

Nic dziwnego więc, że reakcje krajów członkowskich uległy zaostreniu. W trójstronnym komunikacie prasowym wydanym przez rządy Niemiec, Francji i Hiszpanii dobitnie wyrażono następujące stanowisko: „Uważamy, że przestrzeganie głównego obszaru suwerenności narodowej jest bardzo ważne dla Państw Członkowskich. Nie podzielamy zatem poglądów Komisji Europejskiej w sprawie przejęcia odpowiedzialności za podejmowanie decyzji co do środków operacyjnych w obszarze bezpieczeństwa. Państwa Członkowskie ponoszą polityczną odpowiedzialność za utrzymywanie ładu publicznego i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego. Dlatego też zasadniczą kwestią jest minimalizacja skutków interwencji w celu zapewnienia możliwie jak najszerszej swobody przepływu osób przy jednoczesnym zagwarantowaniu najwyższego poziomu ochrony sfery publicznej. Decyzja w sprawie przywrócenia czasowych kontroli na granicach wewnętrznych opiera się na całościowej ocenie stanu bezpieczeństwa narodowego, która może być dokonana

wyłącznie przez Państwa Członkowskie na podstawie wiedzy eksperckiej oraz zasobów będących w dyspozycji ich organów bezpieczeństwa”<sup>17</sup>.

Co więcej, w wyniku konsultacji międzyrządowych ustalono, że z faktu, iż strefa Schengen jest przedsięwzięciem angażującym również kraje nienależące do UE i niepodlegające prawu unijnemu, wynika konieczność utrzymania formuły międzyrządowej dającej każdemu z państw tworzących obszar swobodnego podróżowania – zarówno członkom Unii, jak też krajom nienależącym do niej – prawo do decydowania o zasadach funkcjonowania tego obszaru. W związku z tym Rada UE na posiedzeniu w marcu 2012 roku uzgodniła, że „niezbędne polityczne kierunki działań w strefie Schengen powinny być wyznaczone na szczeblu ministerialnym przez komitet mieszany, złożony z państw członkowskich UE i państw uczestniczących we współpracy schengenńskiej”<sup>18</sup>.

Mocne postanowienie utrzymania decydującej roli krajów członkowskich w zarządzaniu strefą Schengen doprowadziło do konfliktu

## Od początku istnienia strefy Schengen

*fundamentem jej prawidłowego funkcjonowania były: solidarność, wzajemne zaufanie i lojalność wobec innych należących do niej państw.*

między Radą a Parlamentem Europejskim<sup>19</sup>. W czerwcu 2012 roku ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich UE postanowili zmienić podstawę prawną w projekcie rozporządzenia w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen, czego skutkiem byłoby wyłączenie Parlamentu Europejskiego z współdecydowania o przyjęciu proponowanego rozporządzenia.

Decyzja Rady UE wywołała burzę w Parlamencie. Przewodniczący PE Martin Schulz oświadczył: „Stanowisko Rady ds. WSiSW [wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne] z 7 czerwca jest policzkiem w twarz demokracji parlamentarnej

i jest nie do zaakceptowania przez bezpośrednio wybranych przedstawicieli obywateli europejskich”<sup>20</sup>.

Emocjonalne wystąpienia polityków nie zmieniają wszakże charakteru Schengen, nie podważają skomplikowanej logiki funkcjonowania integracji europejskiej w dwóch zasadniczych wymiarach: międzyrządowym i ponadnarodowym, nie odmieniają hybrydowej natury tego projektu.

### SCHENGEN JAKO HYBRYDA

Zwykło się postrzegać Schengen jako kwintesencję funkcjonalnego podejścia do integracji, wzmocnienia jej pozytywnych skutków i oddalania się od punktu wyjścia – związku suwerennych państw narodowych – w kierunku transgranicznej wspólnoty. W praktyce projekt rozwijał się na tych obydwu ścieżkach. Usuwając przeszkody przy przekraczaniu granic wewnętrznych, tworzył terytorialną „wspólnotę wędrowców” stale korzystającą z dobrodziejstwa swobodnego podróżowania. Jednocześnie nakładał na państwa członkowskie zobowiązania do ścisłej i maksymalnie skutecznej polityki wobec cudzoziemców, a także wprowadzał systematyczny nadzór nad wdrażaniem i stosowaniem przepisów prawnych Schengen. Nie zwalniając krajów członkowskich z pełnej odpowiedzialności za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych, wprowadzał ułatwienia polegające na międzynarodowej i transgranicznej koordynacji i współpracy organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. Ceną za te ułatwienia było ustanowienie hybrydowego systemu zarządzania granicami obejmującego instrumenty ponadnarodowe i narodowe<sup>21</sup>.

Względna równowaga między tymi instrumentami została zakłócona przez państwa narodowe, kontestujące dotychczasowe zasady i mechanizmy nadzoru nad prawidłowym stosowaniem *acquis* Schengen, a zwłaszcza podważające zakres i skuteczność środków zabezpieczających. Od początku istnienia tej strefy fundamentem jej prawidłowego funkcjonowania były: solidarność, wzajemne zaufanie i lojalność wobec



innych należących do niej państw. Te zasady jednak uległy niewielkiej, acz postępującej erozji. Jeżeli jeszcze w 2007 roku z inicjatywy Portugalii pozostałe kraje Schengen solidarnie zgodziły się na rozwiązanie problemu włączenia nowych państw członkowskich do Systemu Informacyjnego Schengen, wbrew zastrzeżeniom Komisji Europejskiej, to już od 2010 roku tej solidarności zabrakło dla Bułgarii i Rumunii, pomimo dużych wysiłków i kosztów poniesionych przez te dwa kraje w związku z dostosowaniem do wymogów Schengen. Populistyczne i sceptyczne wobec integracji europejskiej partie w wielu krajach UE, takich jak Holandia, Dania, Finlandia, Wielka Brytania, wysuwały na pierwszy plan zagrożenia związane z brakiem kontroli na ruchem transgranicznym, ukrywając ewidentne korzyści wynikające z mobilności osób.

Problem Schengen tkwi zatem w głowach polityków i rządzących w wielu unijnych krajach. Wiąże się on z dylematem tradycji państwa narodowego, kierującego się egoistycznym interesem narodu, broniącym klasycznie rozumianej suwerenności i traktującym współpracę międzynarodową jako grę, w której nie ma miejsca na remis. Sukces tego projektu jako transgranicznej wspólnoty wywołał reakcję przeciwników ponadnarodowych rozwiązań, którzy w dobie kryzysu nie zrezygnują z podważania osiągnięć integracji w ramach Schengen. ■

<sup>1</sup> W. WALTERS, J.H. HAAHR, *Rządzenie Europą*, Warszawa 2011, s. 142.

<sup>2</sup> J.J.H. DONNER, *Abolition of Border Controls*, [w:] H.G. SCHERMERS i in., red., *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, Dordrecht – Boston – London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, s. 5.

<sup>3</sup> *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande (13 juillet 1984)*, European Navigator, URL: <http://www.ena.lu/mce.swf?doc=19599&lang=1>; H.C. TASCHNER, *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, [w:] J. BECZAŁA, red., *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Łódź 1998, s. 29–30

<sup>4</sup> K.-P. NANZ, *The Schengen Agreement: Preparing the Free Movement of Persons in the European Union*, [w:] *Justice and Home Affairs in the European Union*, s. 30.



- <sup>5</sup> Belgia i Luksemburg były pierwszymi państwami europejskimi, które w 1926 roku przywróciły zasadę wzajemnego swobodnego przepływu osób, zawieszoną na całym kontynencie w 1914 roku wskutek wybuchu I wojny światowej. Holandia zawarła stosowne porozumienia dwustronne z Belgią i Luksemburgiem w 1933 roku. Po II wojnie światowej obszar swobodnego podróżowania pomiędzy Belgią, Holandią i Luksemburgiem był stopniowo przywracany na podstawie licznych dwu- i trójstronnych porozumień. Szczególne znaczenie miał układ z 1956 roku (*Traité de Travail*) tworzący wspólny rynek pracy, który obejmował te trzy kraje. Zob. D.C. TURACK, *Freedom of Movement and the Travel Document in Benelux*, „The International and Comparative Law Quarterly”, styczeń 1968, 17 (1), s. 191–206.
- <sup>6</sup> Zob. D.C. TURACK, *The Passport in International Law*, Toronto – London 1972, s. 94–100.
- <sup>7</sup> *Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Pays-Bas*, „Affaires Juridiques” 1962, 20, supp. *Textes de base*, s. 15.
- <sup>8</sup> H. GRABBE, *The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards*, „International Affairs” 2000, 76(3), s. 519.
- <sup>9</sup> Zob. S. CARRERA, E. GUILD, M. MERLINO, J. PARKIN, *Wyścig z solidarnością. Strefa Schengen a przypadek francusko-włoski* w tym numerze „Nowej Europy”, s. 53.
- <sup>10</sup> Zob. K. GROENENDIJK, *Przywracanie kontroli na wewnętrznych granicach Europy – po co i przeciw komu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2006, 4(2), s. 67–68.
- <sup>11</sup> M. PIETRASZCZYK, *Funkcjonowanie Straży Granicznej w warunkach strefy Schengen*, [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Warszawa: MSWiA, 2008, s. 66–68.
- <sup>12</sup> M. MUNKØE, *The 2011 Debacle over Danish Border Control: A Mismatch of Domestic and European Games*, „EU Diplomacy Paper” 1/2012, Bruges: College of Europe, 2012.
- <sup>13</sup> Zob. M. MARTELA, *Ocena stosowania dorobku prawnego Schengen – ewaluacja Schengen*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, 19(1).
- <sup>14</sup> *Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dz. U. UE, C 53 z 3.03.2005.
- <sup>15</sup> *Komunikat w sprawie migracji*, KOM(2011) 248 wersja ostateczna, Bruksela, 4.05.2011, s. 9.
- <sup>16</sup> RADA UNII EUROPEJSKIEJ, *Council Conclusions on Borders, Migration and Asylum: Stocktaking and the Way Forward*, 3096th Justice and Home Affairs Council Meeting, Luxembourg, 9 and 10 June 2011.
- <sup>17</sup> *Joint press statement by the interior ministers of France, Germany and Spain on the Commission's proposals for strengthening Schengen governance*, BMI – Press release, 13.09.2011, URL: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2011/09/schengen.html?nn=441752>.

- <sup>18</sup> RADA UNII EUROPEJSKIEJ, *Konkluzje Rady w sprawie wytycznych co do zwiększenia ładności politycznej w ramach współpracy schengenńskiej*, dok. 7417/12, Bruksela, 8.03.2012, s. 3.
- <sup>19</sup> A. RIPOLL SERVENT, *Point of no return? The European Parliament after Lisbon and Stockholm*, „European Security” 2010, 19(2).
- <sup>20</sup> PARLAMENT EUROPEJSKI, *EP decides to suspend cooperation with Council on five JHA dossiers until Schengen question is resolved*, Press Release, 14.06.2012, URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20120614IPR46824/html/EP-suspends-cooperation-with-Council-on-five-justice-and-home-affairs-dossiers>.
- <sup>21</sup> R. ZAIOTTI, *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers*, praca doktorska obroniona na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu w Toronto w 2008 roku, s. 3-4.