

Korzyści i zagrożenia wynikające z wejścia Polski do strefy Schengen

Granice państwowe funkcjonują jako element polityki zagranicznej współczesnych państw. Jest tak pomimo zmiany funkcji i specyfiki granic. Dla funkcjonowania współczesnych państw niezwykle istotne jest rozwiązanie dylematu pomiędzy chęcią utrzymania funkcji ochronnej granicy oraz jednocześnie wymogiem ułatwiania przepływu przez granice osób i kapitału¹.

Układ z Schengen został zawarty 14 czerwca 1985 roku w miejscowości Schengen w Luksemburgu. Celem porozumienia jest zniesienie kontroli osób przekraczających granice między państwami członkowskimi, a w zamian wzmocnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa i polityki azylowej oraz przygranicznej policji. Układ otwarty jest dla wszystkich członków Unii Europejskiej i jednocześnie stanowi warunek przystąpienia do Unii. Stanowi on próbę realizacji unii politycznej zapoczątkowanej poprzez traktat z Maastricht i realizuje również jedną z czterech wolności UE – wolność przepływu osób.

W nocy z 21 na 22 grudnia 2007 roku Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej przystępując do strefy Schengen. Przystąpienie będzie miało wiele następujących po sobie konsekwencji. Na pierwszy plan wysuwają się jedynie korzyści wynikające z otwarcia granic Unii Europejskiej: swobodne poruszanie się po państwach członkowskich bez kontroli na przejściach granicznych. Wejście Polski do strefy Schengen pełne jest również wielu wyrzeczeń i obowiązków, które przede wszystkim objawią się w kontaktach z sąsiadami Polski nie będącymi w Unii Europejskiej. Wzmocnione kontrole graniczne, wprowadzenie krótko i długoterminowych schengenowskich wiz może nie korzystnie wpłynąć na stosunki z Rosją (Obwodem Kaliningradzkim), Ukrainą i Białorusią.

¹ M. Celewicz, *Granica wschodnia jako element polityki zagranicznej Polski*, materiały z konferencji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego na temat: „Układ z Schengen – szanse i zagrożenia dla transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy” odbywającej się w dniach 28.02 – 01.03.2007 w Lublinie, http://www.kul.lublin.pl/art_4771.html (24.11.2007).

Celem badawczym pracy jest wskazanie korzyści i zagrożeń wynikających z wejścia Polski do strefy Schengen na podstawie opinii ekspertów oraz własnych obserwacji.

Hipotezą niniejszej pracy jest twierdzenie, iż przystąpienie Polski do strefy Schengen przyniesie nie tylko korzyści, ale i straty, a jakie będą konsekwencje zależy przede wszystkim od polskiej i europejskiej polityki.

W celu udowodnienia niniejszej tezy sformułowano podane niżej pytania:

1. Jakie cele i założenia przyświecały stworzeniu tzw. strefy Schengen?
2. Jaki były etapy przystąpienia Polski do strefy Schengen?
3. Jak długa jest lista korzyści wynikających z przystąpienia Polski do Schengen?
4. Czego Polska powinna się najbardziej obawiać w związku z wejściem do strefy Schengen?
5. Jak wejście Polski do Schengen wpłynie na stosunki ze Wschodem?

Autor przy pisaniu posłużył się przede wszystkim metodą opisową, ale również komparatystyczną i politologiczną².

1. Strefa Schengen – geneza i założenia

Początki Schengen wiążą się z próbami ożywienia procesu integracji europejskiej w pierwszej połowie lat 80. Pierwszą umową dotyczącą ograniczenia kontroli na wewnętrznych granicach była podpisana 13 VII 1984 roku umowa międzynarodowa o stopniowym zniesieniu kontroli na granicach Francji i Niemiec, zwana umową z Saarbrücken. Podpisana została przez prezydenta Republiki Francuskiej F. Mitterranda i kanclerza Republiki Federalnej Niemiec H. Kohla³. Podpisanie umowy stało się początkiem dalszej eliminacji granic wewnątrz zjednoczonej Europy.

Właściwy układ z Schengen podpisany został 14 czerwca 1985 roku w luksemburskiej miejscowości Schengen przez Belgię, Francję, Holandię, RFN i Luksemburg i znany jest jako porozumienie z Schengen. Jego głównym celem było stopniowe zniesienie kontroli granic w ruchu osobowym na wewnętrznych granicach państw i przesunięcie ich na granice zewnętrzne. W celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego przewidywano przyjęcie szeregu środków i instrumentów działania, które miały być zawarte i sprecyzowane w porozumieniu wykonawczym⁴. W Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen z 19 czerwca 1990 roku⁵ zawarto szczegółowe zasady zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, także środki towarzyszące zniesieniu kontroli, obejmujące

² A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, s. 72–82.

³ M. Martela, *Ocena stosowania dorobku prawnego Schengen – ewolucja Schengen*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2004, nr 3, s. 67.

⁴ A. Gruszczak, K. Reczkin, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2006, nr 2 (4), s. 217.

⁵ T. Sienjow, *Acquis Schengen – geneza, stan obecny i perspektyw*, materiały z konferencji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego..., http://www.kul.lublin.pl/art_4771.html (24.11.2007).

m.in. politykę wizową, azylową, współpracę policyjną i sądową oraz standardy ochrony danych osobowych⁶.

W Konwencji Wykonawczej została proklamowana kardynalna dla Schengen zasada, iż wewnętrzne granice mogą być przekraczane w dowolnym miejscu bez poddawania przemieszczających się osób żadnej kontroli⁷. W dokumencie poddano regulacji także wymianę danych pomiędzy krajami członkowskimi w zakresie współpracy policji, informacji o azylu oraz wzajemne udostępnianie danych w postępowaniach karnych⁸. W Porozumieniu Wykonawczym do układu z Schengen zostały rozbudowane postanowienia dotyczące gromadzenia i udostępniania danych osobowych w ramach tzw. Schengen Information System (SIS)⁹, który zawiera dane przeznaczone do kontroli granicznej, policyjnej i celnej. SIS posiadający wachlarz działań kompensacyjnych ma stanowić przeciwwagę dla negatywnych skutków likwidacji granic między państwami, które podpisały układ z Schengen¹⁰. SIS jest systemem wiążącym jednostkę centralną ulokowaną w Strasburgu, gromadzącą dane, z krajowymi modułami państw strefy Schengen. Zadaniem SIS jest gromadzenie i porównywanie danych osób, informacji o przedmiotach i pojazdach wpisanych do Systemu, w związku z obowiązującymi na terenie Schengen zasadami bezpieczeństwa publicznego¹¹.

Podstawowym celem SIS jest pomoc Służbom Granicznym i policji, a przede wszystkim sprawdzenie czy osoba przebywająca na terenie strefy Schengen znajduje się w banku danych SIS i podjęcie ewentualnych działań. Dane utrzymywane są w SIS tylko przez określony czas, niezbędny do zrealizowania celu, dla którego zostały wprowadzone. Po upływie tego czasu (najczęściej 3 lata) dane są automatycznie usuwane¹². System Informacyjny Schengen działa od 26 marca 1995, dnia w którym kontrole na wewnętrznych granicach zostały zniesione dla krajów uczestniczących we współpracy Schengen. Tymczasem postęp zrobiony na terenie technologii informacyjnej, stał się podstawą do rozwinięcia nowego systemu z posuniętymi naprzód funkcjonalnościami, który bazowałyby na przesunięciu technologii¹³. Aktualnie trwa budowa unowocześnionego i rozbudowania systemu SIS II – Systemu Informacji Schengen drugiej generacji oraz Systemu

⁶ A. Gruszczak, K. Reczkin, op.cit., s. 217.

⁷ Ibidem, s. 218.

⁸ S. Łodziński, „*Papierowa kurtyna wiz*”. *Wybrane problemy polityki migracyjnej Polski a porozumienie z Schengen*, [w:] Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 182.

⁹ S. Łodziński, op.cit., s. 182.

¹⁰ M. T. Ford-Classen, *System Informacyjny Schengen*, [w:] Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht. Materiał z seminarium Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht zorganizowanego przez Instytut Europejski w Łodzi oraz Akademię Prawa Europejskiego w Trewirze w dniach 9–10 maja 1996 roku w Łodzi, finansowanego w ramach programu PHARE/SIERRA, pod red. J. Beczała, Łódź 1998, Instytut Europejski, s. 61–62.

¹¹ A. Gruszczak, K. Reczkin, op.cit., s. 217.

¹² S. Łodziński, op.cit., s. 182.

¹³ *Free movement of persons, asylum and immigration. The Schengen area and cooperation*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>, (20.01.2008).

Informacji Wizowej (VIS). SIS II umożliwi sprawną, pewną i szybką wymianę danych znajdujących się w bazach poszczególnych krajów członkowskich Schengen, a VIS stanie się przede wszystkim dla Służb Granicznych i policji narzędziem identyfikowania przestępców, osób niepożądanych na terytorium Unii Europejskiej i bezprawnie wykorzystujących wizy oraz ułatwi identyfikacje kradzionych samochodów¹⁴.

Dnia 1 listopada 1993 roku wszedł w życie *Traktat o Unii Europejskiej*. Jest w nim zawarta reforma obowiązujących traktatów wspólnotowych, a także ustanowiono nowe międzyrządowe formy współpracy między państwami członkowskimi¹⁵. Od początku wiadano, że III filar, jakim jest współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, będzie trudny do zrealizowania i usystematyzowania. Jednakże już 12 lipca 1995 roku dyrektywa Komisji zgłosiła propozycję zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych Unii¹⁶, która jednak nie spotkała się z poparciem Rady.

Rokowania w dziedzinie spraw wewnętrznych trwały długo na konferencji rewizyjnej, która rozpoczęła się w marcu 1996 roku w Turynie. W efekcie zakończonych prac 16/17 czerwca 1997 roku, ministrowie spraw zagranicznych zawarli 2 października tegoż roku w Amsterdamie nowy traktat, który wszedł w życie jako *Traktat Amsterdamski* 1 maja 1999 roku¹⁷. Na mocy postanowień Traktatu Amsterdamskiego umowy schengieńskie wraz z dorobkiem prawnym wypracowanym na ich podstawie (w ramach współpracy międzyrządowej) zostały włączone do wspólnotowego filaru Unii Europejskiej, stając się częścią *acquis communautaire*. W ten sposób Unia starała się realizować swój nowy cel – stworzenie „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”¹⁸.

Obszerniejsza część umowy z Schengen dotycząca bezpośrednio przemieszczania się osób została włączona do *Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, do rozdziału noszącego nazwę „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki dotyczące swobodnego przepływu osób”, a mniejszą część o bezpieczeństwie wewnętrznym została włączona do III filaru Unii Europejskiej¹⁹. Obecnie każde państwo pragnące przystąpić do Unii Europejskiej jednocześnie zgadza się na przystąpienie do strefy Schengen i wypełnić wszelkie zobowiązania dotyczące przystąpienia. Polska, podejmując negocjacje akcesyjne do Unii Europejskiej, została zobowiązana do przyjęcia *acquis Schengen*.

Poza układem z Schengen 27 maja 2005 roku siedem państw Unii Europejskiej (Austria, Belgia, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Holandia i Niemcy) podpisało w Prüm konwencję dotyczącą pogłębienia współpracy transgranicznej, w szczególności w dziedzinie walki z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną imigracją. Przewidziano także wzajemny dostęp do krajowych baz i wymianę danych dotyczących kodów DNA, odcisków palców, danych personalnych osób podejrzanych o działalność

¹⁴ A. Gruszczyk, K. Reczkin, op.cit., s. 219.

¹⁵ A. Graś, *Porozumienie z Schengen – geneza i stan obecny*, [w:] Polska droga..., s. 34–35.

¹⁶ Dokument Komisji oznaczony sygnaturą KOM/95/47

¹⁷ A. Graś, op.cit., s. 36.

¹⁸ T. Sienjow, op.cit., (24.11.2007).

¹⁹ A. Graś, op.cit., s. 37.

terrorystyczną lub zakłócanie imprez masowych, zwłaszcza sportowych i posiedzeń Rady Europy²⁰. Inicjatywa, zwana Schengen III, jest pogłębieniem współpracy i działa na analogicznych warunkach jak Schengen, a jej celem jest usprawnienie działań podjętych w układzie z Schengen i szybsze postępy nowych członków i kandydatów we wdrażaniu wymogów strefy.

Strefa Schengen do dnia 20 grudnia 2007 roku łączyła 13 krajów Unii Europejskiej – oprócz Wielkiej Brytanii i Irlandii, ale włączając Norwegię, Islandię i Szwajcarię²¹. Wszystkie państwa, aby przystąpić do strefy musiały dostosować się do wymogów Schengen obejmujących budowę krajowej części Systemu Informacyjnego Schengen SIS II, budowę systemu radarowego na granicy morskiej czy przebudowę portów lotniczych²². W styczniu 2006 Grupa Ewaluacyjna Rady Unii Europejskiej (tzw. Scheval) rozpoczęła proces oceny przygotowań nowych krajów do pełnego wejścia do strefy Schengen, służący państwom już członkowskim łatwiejszemu podjęciu decyzji o zniesieniu kontroli na wewnętrznych granicach²³. Pierwotnie termin rozszerzenia strefy Schengen miał nastąpić jesienią 2006 roku. Okazało się jednak, że nie jest gotowy system informatyczny nowej generacji SIS2. Portugalia zgłosiła wówczas inicjatywę, by tymczasowo przyłączyć nowe kraje do starego, funkcjonującego obecnie w strefie Schengen SIS1, nazywając nowy projekt SISone4all²⁴. Po tym zdarzeniu, w głosowaniu mającym miejsce 15 listopada 2007 roku uznano za pozytywne przygotowania dziewięciu z dziesięciu państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 roku i zdecydowano o ich członkostwie w strefie Schengen 21 grudnia 2007 roku, a nie jak planowano wcześniej dopiero 1 stycznia 2008 roku²⁵. Były to Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Republika Czeska i Węgry. Cypr ze względu na podział na część grecką i turecką aktualnie nie znalazł się w strefie Schengen²⁶. Do końca 2008 roku do strefy przystąpić ma pozaunijna Szwajcaria (wraz z Lichtensteinem), a do 2011 roku Rumunia i Bułgaria, które stały się członkami Unii Europejskiej 1 stycznia 2007 roku²⁷.

W skład dorobku prawnego Schengen, poza samym układem z Schengen i Konwencją Wykonawczą, wchodzi również m.in.:

- Protokoły Akcesyjne i Porozumienia do układu z 1985 r.;
- Porozumienia Wykonawczego z 1990 r. zawarte z Włochami (podpisane w Paryżu 27 listopada 1990 r.), Hiszpanią i Portugalią (podpisane w Bonn 25 czerwca

²⁰ A. Gruszczak, K. Reczkin, op.cit., s. 231.

²¹ L. Kubosova, *MEPs endorse EU passport-free zone*, <http://euobserver.com/?aid=25154> (24.11.2007).

²² A. Gruszczak, K. Reczkin, op.cit., s. 219–220.

²³ Ibidem, s. 218.

²⁴ I. Czerny, *Strefa Schengen rozszerzona przed Bożym Narodzeniem?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,wid,9219247,wiadomosc.html> (24.11.2007).

²⁵ L. Kubosova, op.cit., (24.11.2007).

²⁶ Ibidem, (24.11.2007).

²⁷ W. Drożdż – Podsekretarz Stanu MSWiA, *Biuletyn Informacyjny. Polska w Strefie Schengen*, <http://www.mswia.gov.pl/> (11.01.2008).

1991 r.), Grecją (podpisane w Madrycie 6 listopada 1992 r.), Austrią (podpisane w Brukseli 28 kwietnia 1995 r.) oraz z Danią, Finlandią i Szwecją (podpisane w Luksemburgu 19 grudnia 1996 r.), z Polską Estonią, Litwą, Łotwą, Malta, Słowacją, Słowenią, Republiką Czeską i Węgrami (z 2007 r.) wraz z odnoszącymi się do nich Aktem Końcowym i Wspólnymi Oświadczeniami;

- Decyzje i oświadczenia przyjęte przez Komitet Wykonawczy ustanowiony na podstawie postanowień Porozumienia Wykonawczego z 1990 r.;
- Akty przyjęte przez organy, którym Komitet Wykonawczy udzielił kompetencji decyzyjnych dla wdrażania Porozumienia Wykonawczego (łącznie około 3 tys. stron)²⁸.

2. Etapy przystąpienia Polski do Schengen

Pierwszym krokiem Polski było podpisanie w marcu 1991 roku umowy o ruchu bezwizowym z państwami strefy Schengen. Kolejnym ważnym wydarzeniem było zawarcie Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich krajami członkowskimi podpisanego 16 grudnia 1991 roku, a wchodzącego w życie 1 lutego 1994 roku. W związku ze staraniem się Polski o przystąpienie do Unii Europejskiej nieodzowne, choć może nie do końca upragnione, było przyjęcie zasad Schengen na podstawie artykułu 8 traktatu amsterdamskiego. Artykuł 8 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej stanowi, że „w negocjacjach dotyczących przystąpienia nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej dorobek Schengen i inne środki podjęte przez instytucje w zakresie jego zastosowania są uznawane za dorobek, który powinien być w pełni przyjęty przez wszystkie państwa kandydujące do przystąpienia”²⁹. Jednocześnie artykuł 3 aktu dotyczący warunków przystąpienia m.in. Polski do Unii Europejskiej stanowi, że: „od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane i stosują przepisy dorobku Schengen (...) oraz inne akty na nim oparte lub w inny sposób z nim związane (...)”³⁰.

Od 1999 roku Polska w ramach przygotowań do przystąpienia do Unii Europejskiej i strefy Schengen musiała systematycznie wprowadzić wizy dla 15 państw, z którymi do 1999 roku prowadziła ruch bezwizowy tj. Azerbejdżanu, Białorusi, Bułgarii, Gruzji, Kazachstanu, Kuby, Kirgistanu, Mołdawii, Mongolii, Rosji, Rumunii, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy oraz Macedonii³¹.

Z 1 maja 2004 roku Polska stała się członkiem Unii Europejskiej i jednocześnie została związana przepisami Schengen, jednak stosowanie części z nich było zawieszona do momentu włączeniem terytorium Polski do strefy obszaru Schengen i zniesienia kon-

²⁸ Ibidem.

²⁹ M. Martela, *op.cit.*, s. 77.

³⁰ Ibidem, s. 77–78.

³¹ G. Gromadzki, *op.cit.*, s. 43–44.

troli na granicach między Rzeczpospolitą Polską, a innymi członkami Unii Europejskiej³².

Kolejną ważną instytucją, w której członkostwo stało się kolejnym etapem w drodze Polski do Schengen była Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Frontex. Została ustanowiona na mocy Rozporządzenia Rady (Wspólnoty Europejskiej) numer 2007/2004 z dnia 26 października 2004 roku rozwijającego przepisy dorobku Schengen. Europejska Agencja Graniczna mieści się od początku w Warszawie, stolicy Państwa Członkowskiego, którego granica wschodnia jest jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Działalność oficjalną rozpoczęła rok po wejściu Polski do UE, a głównym celem jest czuwanie nad przestrzeganiem ustanowionych wspólnych zasad i standardów procedur dotyczących kontroli zewnętrznych granic unijnych. Dla ich skutecznego wprowadzenia w życie niezbędna jest wzmożona koordynacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania zewnętrznymi granicami UE. Działalność Frontex'u ma zapewnić jednolity i wysoki poziom kontroli i ochrony, będący niezbędnym elementem swobody przepływu osób w obrębie Unii Europejskiej oraz podstawowym składnikiem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³³.

1 listopada 2004 roku Polska uzyskała pełnoprawne członkostwo w Europolu, choć oficjalne kontakty zostały nawiązane już wiosną 2000 roku. Umowę o współpracy Polski z Europolem podpisano 3 października 2001 roku w Brukseli. Celem współpracy jest zacieśnianie kontaktów między państwami Unii Europejskiej poprzez Europol w dziedzinie zwalczania różnorodnych form międzynarodowej przestępczości takich jak: handel narkotykami, pojazdami i substancjami radioaktywnymi, handel ludźmi, fałszerstwo pieniędzy, międzynarodowy terroryzm³⁴, a przede wszystkim przez wymianę danych o charakterze strategicznym i operacyjnym (por. SIS)³⁵.

Polska straż graniczna już około 10 lat przechodzi przekształcenia dostosowujące działalność do zmieniającej się sytuacji. Od 13 października 2006 r. obowiązuje Rozporządzenie Nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w którym ustanowiono wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks Graniczny Schengen)³⁶. W kodeks granicznym Schengen uregulowano zasady kontroli osób i środków transportu na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Stosują go wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej (poza Wielką Brytanią i Irlandią), państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacja Szwaj-

³² M. Krystyniak, *Układ z Schengen. Konsekwencje dla Polski*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 1 (189), s. 57.

³³ A. Szachon, *FRONTEx – praktyczna realizacja zasad dorobku prawnego Schengen w zakresie kontroli i ochrony granic Unii Europejskiej*, materiały z konferencji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego..., http://www.kul.lublin.pl/art_4771.html (24.11.2007).

³⁴ *European Police Office (EUROPOL)*, http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_en.htm (20.01.2008).

³⁵ A. Misiuk, *Polskie służby policyjne i graniczne w drodze do Europy*, [w:] „Polska droga...”, s. 167.

³⁶ Dz.Urz. Unii Europejskiej L Nr 105, http://www.strazgraniczna.pl/informacje/kodeks/document_view (20.01.2008).

carska³⁷. Polska straż graniczna praktycznie funkcjonuje w taki sposób, jaki narzuciło wejście do strefy Schengen. Ostatnim elementem było zniesienie kontroli granicznych na unijnych przejściach granicznych. Jednak zniesienie kontroli nie było dla Straży Granicznej rewolucyjnym zdarzeniem, a tylko pewnym etapem działalności³⁸. Polska policja i Straż Graniczna od 1 września 2007 roku korzystają z 23,5 tysiąca nowoczesnych terminali komputerowych połączonych próbnie i tymczasowo do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) i do listopada ujęli ponad 3 tysiące osób niepożądanych na terenie strefy Schengen, które próbowały nielegalnie przekroczyć granicę Polski³⁹.

Na posiedzeniu nr 46 V kadencji Sejm uchwalił ustawę z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowe⁴⁰. 7 września 2007 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę, która realizuje decyzję Rady 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS)⁴¹.

Na początku września 2007 roku eksperci Komisji Europejskiej przeprowadzili inspekcje na granicach i lotniskach nowych państw Unii Europejskiej, by ocenić stan przygotowań. W Polsce kontrola rozpoczęła się 17 września i trwała 4 dni. Unijne kontrole wykazały, że Polska jest dobrze przygotowana do wejścia do strefy Schengen i do kontroli wschodniej granicy Unii Europejskiej (oprócz Finlandii – najdłuższej), nawet lepiej, opinią wielu dyplomatów, niż niektóre kraje „starej” Unii⁴². Mankamentem jest jedynie niedokończona budowa drugiego terminala na warszawskim lotnisku Okęcie, jednakże Polacy mają czas do końca 31 marca, kiedy całkowicie zostaną zniesione kontrole graniczne pasażerów podróżujących do krajów Unii Europejskiej⁴³. 21 grudnia 2007 roku spełniły się marzenia wielu Polaków o wolności. Nawet były premier Polski Jarosław Kaczyński zauważył, że „Układ z Schengen jest czymś ogromnie ważnym dla obywateli Polski – zwiększa ich wolność, tak jak zwiększa wolność mieszkańców innych krajów europejskich wchodzących do strefy Schengen”⁴⁴.

³⁷ *Kodeks Graniczny Schengen*, http://www.strazgraniczna.pl/informacje/kodeks/document_view (20.01.2008).

³⁸ Rozmowa z majorem dr. M. Jarośnińskim rzecznikiem prasowym Służb Granicznych przeprowadzone przez S. Sikorskiego dnia 17.08.2007, <http://finanse.wp.pl/POD,17,wid,9119694,prasa.html?tid=14b3a> (24.11.2007).

³⁹ D. Pszczółkowska, *To już jest koniec granicy z Zachodem*, „Gazeta Wyborcza”, z dn. 09.11.2007, nr 262, s. 4.

⁴⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 165, poz. 1170.

⁴¹ Dz.Urz. Unii Europejskiej L Nr 213 z 15.06.2004, str. 5–7.

⁴² *Ibidem*, s. 4.

⁴³ K. Śmietana, *Nowy terminal najpóźniej w marcu*, „Gazeta Stołeczna”, 31.10.2007, nr 255, s. 8.

⁴⁴ *Premier: przystąpienie do strefy Schengen rozszerzy wolność Polaków*, wywiad z byłym premierem Jarosławem Kaczyńskim z dnia 4.10.2007, <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=1211> (24.11.2007).

3. Korzyści z wejścia Polski do strefy Schengen

Pełna integracja nowych państw członkowskich Unii Europejskiej do Strefy Schengen przyniesie wiele pozytywnych skutków w postaci ułatwień w ruchu osobowym, a w konsekwencji może doprowadzić do większego wzrostu gospodarczego na wspólnym rynku. Równocześnie nie maleją zagrożenia związane z terroryzmem i przestępczością międzynarodową, które skuteczniej można zwalczać jedynie w warunkach dobrej koordynacji prac Służb Granicznych i policyjnych. Doktor Tomasz Sieniow z Katedry Prawa Unii Europejskiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego stwierdził, że sprawne wdrożenie *acquis* Schengen w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, towarzyszące otwarciu granic wewnętrznych, przyczyni się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa w całej Unii Europejskiej⁴⁵.

Przedstawiciele polskich władz opowiedzieli się za przyjęciem umowy z Schengen bez cienia entuzjazmu. Można postawić tezę, że przystąpienie traktowane jest jako „zło konieczne”, które należało wypełnić aby kraj znalazł się w Unii⁴⁶. Jednakże istnieje wiele bezpośrednich i realnych korzyści, z których będzie czerpała Polska i jej mieszkańcy.

Pełne otwarcie przejść na granicy lądowej z Niemcami, Litwą, Słowacją i Czechami oraz na granicach lotniczych (marzec 2008 r.) i morskich pozwoli na pełną realizację prawa podróżnych do swobody poruszania się⁴⁷. Jednakże aby postępować zgodnie z polskim prawem, każdy podróżny powinien posiadać dowód osobisty lub paszport dla stwierdzenia tożsamości i obywatelstwa oraz w przypadku wyrażenia chęci powrotu do Polski przy tymczasowym przywróceniu granic⁴⁸. Takie zdarzenie może nastąpić w przypadkach epidemii (przypadek pryszczycy), niepokojów społecznych, w celu przeciwdziałania chuligańskim wybrykom pseudokibiców podczas międzynarodowych imprez sportowych (na granicach europejskich powróciły kontrole podczas mistrzostw Europy w 2004 i zapewne analogiczna sytuacja zaistnieje 2012 roku gdy organizatorem imprezy będzie Polska wraz z Ukrainą⁴⁹) oraz ze względu na zagrożenie terrorystyczne⁵⁰.

Dla przeciętnych Polaków realną korzyścią będzie przede wszystkim zniwelowanie wielogodzinnych oczekiwań na granicach, co znacznie skróci czas podróży. Bardzo odczuwają likwidację granic firmy transportowe, a dla przewożących żywność, podróż krótsza o kilka godzin będzie równała się z wymiernymi zyskami. Na otwarciu granic zyskają również turyści górscy i grzybiarze wędrujący na terenach przygranicznych

⁴⁵ T. Sieniow, op.cit., (24.11.2007).

⁴⁶ G. Gromadzki, *Konsekwencje polityczne umowy z Schengen – problemem dla całej rozszerzonej Unii*, [w:] Polska droga..., s. 42.

⁴⁷ A. Gruszczak, K. Reczkin, op.cit., s. 219.

⁴⁸ M. Henzler, *Wszystkie drogi do Schengen*, „Polityka”, 17.11.2007, nr 46 (2629), s. 30.

⁴⁹ Ibidem, s. 30.

⁵⁰ Rozmowa z majorem dr. M. Jarosińskim..., <http://finanse.wp.pl/POD,17,wid,9119694,prasa.html?ticaid=14b3a> (24.11.2007).

z Niemcami, Czechami i Słowacją. Będą mogli poruszać się bez obawy, iż przypadkiem przekroczą granicę i zostaną ukarani. W praktyce otworzą się setki nowych przejść granicznych⁵¹.

Dostęp do bazy umożliwiającej wymianę danych, czyli do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), a przyszłości także do Systemu Informacji Wizowej (VIS) da polskim Służbom Granicznym i innym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo użyteczne narzędzie identyfikowania przestępców, osób bezprawnie znajdujących się w Unii Europejskiej i nadużywających wizy itd. Polska, która od przystąpienia do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku jest odpowiedzialna za zabezpieczenie jednego z najdłuższych odcinków wspólnej lądowej granicy zewnętrznej, otrzymała na ten cel wsparcie w wysokości około 313 milionów euro z Funduszu Schengen⁵² oraz dodatkowe fundusze strukturalne z Europejskiego Funduszu Granic Zewnętrznych otrzymywane w latach 2007–2013⁵³.

Jednym z ważniejszych i niestety trudno wymiernym będzie zysk polityczny. Polska, która całkowicie i w perfekcyjny sposób wypełni wymogi Schengen może stać się wiarygodnym partnerem w ramach Unii.

Rozszerzenie strefy Schengen może stać się impulsem dla rozwoju gospodarczego terenów polskiego pogranicza oraz dla pozytywnych przeobrażeń mogących nastąpić w krajobrazie transgranicznej współpracy gospodarczej. Przygotowania do polskiego członkostwa w strefie zdeterminowały rozbudowę infrastruktury nie tylko na przejściach granicznych, ale także zapewniającej ochronę całej zewnętrznej granicy. Realizacja i obsługa inwestycji w przyszłości może przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy niezmiernie istotnych dla obszarów o wysokim poziomie bezrobocia⁵⁴.

Uszczelnienie wschodniej granicy Polski spowoduje ograniczenie nielegalnego handlu przygranicznego wzdłuż granicy i w centrum kraju, a w konsekwencji zmniejszenie rozmiarów szarej strefy gospodarczej⁵⁵. Odblokują się przejścia graniczne wzmacniając autentyczny ruch turystyczny, nie jedynie wyjazdy handlowe i przemysł. Równocześnie istnieje nadzieja, że uszczelnieniu granicy wschodniej będzie towarzyszyła bardziej aktywna polityka Unii Europejskiej w zakresie modernizacji i rozbudowy infrastruktury na wschodnim pograniczu⁵⁶. Dla handlarzy i przemytników definitywnie zniknie możliwość

⁵¹ Council of the European Union, General Secretariat, *The Schengen acquis integrated into European Union: 1 may 1999*, Brussels 2000, p. 33.

⁵² W. Drożdż – Podsekretarz Stanu MSWiA, op.cit., <http://www.mswia.gov.pl/> (11.01.2008).

⁵³ *Układ z Schengen w pigułce*, <http://www.stosunki.pl/main3124935530310,3,yisvp.htm>, (05.01.2008)

⁵⁴ P. Witkowski, *Rozszerzenie strefy Schengen instrumentem rozwoju transgranicznej współpracy gospodarczej Polski i Ukrainy*, materiały z konferencji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego..., http://www.kul.lublin.pl/art_4771.html (24.11.2007).

⁵⁵ *Ibidem*, s. 134.

⁵⁶ J. Kurczewska, H. Bojar, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 8.

efektywnego zarobkowania, gdyż po wejściu Polski do Schengen zmienia się przepisy celne regulujące handel wahałowy⁵⁷.

Wysoka stopa bezrobocia w Polsce, o wiele wyższa niż w krajach Unii Europejskiej oraz lepsze wynagrodzenie w krajach Unii przy możliwości nieskrępowanego przemieszczania się będą prawdopodobnie skłaniały jeszcze większą część niż obecnie siły roboczej do poszukiwania pracy poza granicami Polski, na terenie Unii Europejskiej⁵⁸. Fakt ten stanowi jednocześnie korzyść jak i zagrożenie. Zyskują obywatele, gdyż zarabiają więcej i podnoszą się ich standardy życia, zmniejsza się bezrobocie, ale niestety państwo traci wykwalifikowaną siłę roboczą.

4. Zagrożenia związane z wejściem Polski do strefy Schengen

Wejście Polski do strefy Schengen niesie wiele korzyści dla obywateli w związku z bezgraniczną zjednoczoną Europą. Łatwość przemieszczania się osób, towarów, usług czy kapitału są z drugiej strony zagrożeniem dla bezpieczeństwa i suwerenności kraju. Mając poczucie otwartych granic i teoretycznego braku kontroli mogą również nasilić swoje działania terroryści. Ponadto istnieje możliwość łatwiejszego przemytu narkotyków, co współcześnie jest poważnym problemem belgijskich i holenderskich Służb Granicznych⁵⁹. Jak przyznaje francuska minister spraw wewnętrznych Michèle Alliot-Marie, przestępcy wiedzą jak wykorzystać globalizację, podziały administracyjne i rozdrobnienie służb⁶⁰. Najskuteczniejszą ochroną wydaje się być dopracowany i scentralizowany System Informacyjny Schengen, jednakże ciągle trwają problemy z wdrażeniem go w pełni w unowocześnionej formie (SIS II) do wszystkich obecnych i przyszłych członków strefy Schengen.

Otwarte granice, bezproblemowe wyjazdy, brak kontroli na granicach stanowią niewątpliwie zalety, niemniej jednak należy pamiętać, że wejście Polski do strefy Schengen nie wydłuża prawa Polaków do pobytu w innym kraju Unii powyżej 90 dni ani nie pozwala na pracę (jeśli w danym kraju jeszcze Polakom nie wolno). Naruszając przepisy obywatele Polski narażeni są na deportację⁶¹.

Rozszerzenie strefy Schengen prawdopodobnie w najbliższym czasie stanie się najbardziej widocznym dowodem na zrównanie w prawach obywateli starych i nowych państw Unii Europejskiej. Jednak do dnia przystąpienia Polski do strefy Schengen głosów

⁵⁷ M. Wojtan, *Proces akcesji Polski do Unii Europejskiej w zakresie przepływu osób a doświadczenia Niemiec*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 204.

⁵⁸ B. Wyżnikiewicz, *Przyszłość rynków pracy w świetle porozumienia z Schengen*, [w:] Polska droga..., s. 128.

⁵⁹ M. den Boer, *Międzynarodowe uprawnienia operacyjne przyznane policji przez Układ z Schengen*, [w:] Układ z Schengen. Współpraca policji..., s. 51–52.

⁶⁰ D. Ćosić, „, s. 97.

⁶¹ M. Henzler, *op.cit.*, s. 30.

krytyki nie brakowało, szczególnie wśród zachodnich sąsiadów Polski. Günter Beckstein, premier Bawarii, jest przekonany, że przyjęcie Polski i Czech do Schengen nastąpiło „bez wątpienia za wcześnie”⁶². Za argumenty teorii podaje „fale uchodźców” przybywających z Polski do Niemiec, co spowoduje zapewne wyraźny wzrost przestępczości zorganizowanej w Niemczech wywołany polskimi imigrantami, a ponadto wzrost prostytucji i handlu ludźmi, nielegalne zatrudnienie, przemyt broni, narkotyków, papierosów czy dóbr kultury⁶³. Zarzuty Günter’a Beckstein’a wydają się być pejoratywne i stereotypowe, nie dające nadziei na pogłębienie stosunków polsko-niemieckich. Jednakże słowa komisarza Unii Europejskiej do spraw wewnętrznych Franco Frattini’ego, że zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach Unii Europejskiej jest wyłącznie kwestią zaufania pomiędzy członkami⁶⁴, dają wiarę na korzystniejszą przyszłość. Istotna jest także, aby w kontaktach z Zachodem Polska albo przez Unię Europejską albo z własnej woli nie została sprowadzona tylko do roli „strażnika granic Unii”⁶⁵. „Zarządzanie granicą zewnętrzną musi być jednym z obszarów aktywności w kształtowaniu polityki dziedzinie spraw wewnętrznych Unii, powiązanych z polityką wizową, azylową i migracyjną”⁶⁶.

Społeczności polskie przy wschodniej granicy, a także władze lokalne miast takich jak Bartoszyce czy Przemyśl wiążą z nową polityką graniczną wyraźną utratę podmiotowości przez władzę lokalną. Największe obawy wiążą się z konkretnymi, dużymi kosztami finansowymi związanymi z wzmocnieniem kontroli na granicy dla wschodnich społeczności; zwiększenie obowiązków w dziedzinie polityki społecznej oraz mglista wizja ewentualnych korzyści, jakie odniosą społeczności pogranicza wschodniego po przystąpieniu Polski do strefy Schengen⁶⁷. Władze centralne powinny w przyszłości w związku z nową polityką wizową stać się poważnym i odpowiedzialnym partnerem wszystkich przygranicznych władz lokalnych w łagodzeniu skutków zaostrzenia kontroli na granicy.

Społeczności polskie wschodniego pogranicza obawiają się zarazem negatywnych reakcji społeczności ukraińskich czy białoruskich na wzmocnione kontrole na granicach. Spodziewają się, że zacznie rozwijać się poczucie dyskryminacji i nie akceptacji nowych zasad selekcji wizowej, a również, że nie chętnie będą przekraczać granice Polski. Poczucie dyskryminacji może spowodować reakcję nie tylko społeczną, ale także polityczną wobec Polaków w postaci restrykcyjnej polityki władz krajów sąsiednich i utrudnień dla Polaków w przekraczaniu granicy. Restrykcje te mogą nasilić się w stosunkach ekonomicznych czy współpracy kulturalno-oświatowej na granicy polsko-rosyjskiej, ze względu na obecne stanowisko rosyjskiego centrum wobec Polski⁶⁸.

Wśród ujemnych skutków wejścia Polski do Schengen na pierwszy plan wysuwają się konsekwencje dotyczące wspomnianych już stosunków z pozaunijnymi wschodnimi

⁶² F. Grańczak, *Strefa bezgraniczna*, „Newsweek”, 04.11.2007., nr 44, s. 50–51.

⁶³ *Ibidem*, s. 51.

⁶⁴ L. Kubosova, *op.cit.*, (24.11.2007).

⁶⁵ A. Gruszcak, K. Reczkin, *op.cit.*, s. 216.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 216.

⁶⁷ J. Kurczewska, H. Bojar, *op.cit.*, s. 37–38.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 36.

sąsiadami Polski. Również niektórzy deputowani centralnej i wschodniej Europy nasświetlają problem możliwego pogorszenia więzi przygranicznych z Ukrainą, Rosją i Białorusią z powodu umocnienia zewnętrznej granicy Polski i bardziej szczegółowych i kosztownych procedur wizowych⁶⁹. Po wejściu Polski do strefy Schengen istotna stała się podwyżka cen wiz wjazdowych dla obywateli państw ze Wschodu. Przed wejściem Polski do strefy Schengen wiza kosztowała od kilku do kilkunastu dolarów dla Rosjan i Białorusinów, a dla Ukraińców były bezpłatne. Po 21 grudnia Ukraińcy i Rosjanie ze względu na umowy wizowe z Unią Europejską płać 35 euro, Białorusi 60 euro⁷⁰. Wydłużony został czas wydawania wizen. Przed 21 grudnia 2007 roku wydanie wizen trwało kilka minut – ocena wiarygodności dokumentów oraz sprawdzenie konta danej osoby w polskim systemie wizowym. Po wejściu Polski do strefy Schengen konsul musi skontrolować dane osobiste w Systemie Informacyjnym Schengen, zbadać cel podróży, sprawdzić polisę ubezpieczeniową na cały jej okres, zaproszenie od osoby prywatnej lub instytucji czy firmy, ale również czy osoba posiada odpowiednie fundusze na wyjazd (100 zł na każdy dzień pobytu). Przy tak restrykcyjnych warunkach procedura wydawania wizen wydłużyć się może dziesięciokrotnie⁷¹.

Pejoratywny skutek na gospodarczą sytuację Polski będzie miało odcięcie polskiego rynku pracy od napływu wschodnich imigrantów. Wskutek zmniejszonego ruchu osobowego na wschodniej granicy Polski ze względu na wprowadzenie wizen uciernię treny przygraniczne, uczestnicy szarej strefy gospodarczej, a w konsekwencji może wzrosnąć bezrobocie po obu stronach granicy.

Wielu ekspertów m.in. Giulio Amato twierdzi, nie bezpodstawnie, że istnieje realna groźba powstania „muru na Bugu”⁷², który z politycznego punktu widzenia byłby bardzo niekorzystny dla całej Unii Europejskiej.

5. Polska w Schengen a stosunki z państwami Wschodu

Miejsce i znaczenie Polski we współczesnych stosunkach międzynarodowych wiąże się silnie z istnieniem dualistycznego otoczenia międzynarodowego. Granice z państwami Unii Europejskiej są przyjazne i otwarte. Granica wschodnia pełni przede wszystkim funkcję znaną w przeszłości – blokady między nowoczesnym Zachodem, a „zacofanym” postkomunistycznym Wschodem⁷³.

Kwestia przyjęcia *acquis* Schengen jest rozpatrywana w Polsce przede wszystkim w kontekście polskich stosunków ze wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza z Ukrainą. Duża

⁶⁹ L. Kubosova, op.cit., (24.11.2007).

⁷⁰ M. Wojciechowski, *Schengen – zmora Wschodu*, „Gazeta Wyborcza”, 11.09.2007, nr 212, s. 10.

⁷¹ *Ibidem*, s. 10.

⁷² G. Gromadzki, op.cit., s. 49.

⁷³ M. Celewicz, op.cit., http://www.kul.lublin.pl/art_4771.html (24.11.2007).

część polskiej elity politycznej i różnych kręgów opiniotwórczych obawia się pogorszenia stosunków z Białorusią, Ukrainą i Rosją, a na stosunki między państwami wpłynąć ma konieczność wprowadzenia wiz oraz dalsze zaostrzenie wymogów przekraczania granicy⁷⁴.

Problem wschodnich granic Polski jest składnikiem przyszłej wschodniej polityki Unii Europejskiej, dlatego wskazany jest wspólny wysiłek mający na celu zapobieganie negatywnym skutkom wprowadzenia wiz⁷⁵.

W przeszłości często od polskich polityków, członków rządu, padały deklaracje o zachowaniu status quo względem reguł przekraczania granic wschodnich RP, które z formalnego punktu widzenia były wyłącznie polityczną utopią. Zasady implementacji *acquis Schengen* oraz fakt, że nie podlegają one większym negocjacjom⁷⁶, były od początku oczywiste. Jednakże, eurodeputowana Barbara Kudrycka przekonuje, że na granicy polsko-ukraińskiej nie musi „wyrósnąć mur”⁷⁷. Celem Polski jest dołożenie wszelkich starań, aby granice z państwami sąsiadującymi, które nie należą do Unii Europejskiej, nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej ani współpracy regionalnej. Służy temu między innymi stworzenie osobom zamieszkałym w strefie przygranicznej możliwości ułatwionego przekraczania granic w ramach tzw. małego ruchu granicznego. Zgodnie z prawem wspólnotowym⁷⁸ Państwa Członkowskie mogą zawierać umowy w tym zakresie z państwami trzecimi. Administracja polska pracuje obecnie nad projektami takich umów z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą. Ukraińcy mieszkający w odległości do 30 km (a w szczególnych przypadkach do 50 km) mogliby wówczas starać się o zezwolenie na wielokrotny wjazd do Polski przez okres od roku do pięciu lat⁷⁹. Ukraińcy czy Rosjanie nie ucierpią z powodu wiz, gdyż wydawane przez polskie konsulaty będą również wizami strefy Schengen, czyli umożliwią pobyt nie tylko w Polsce, ale i w całej Unii.

Wprowadzenie tzw. schengeńskich wiz (unijnych wiz krótkoterminowych pozwalających na poruszanie się po całym terytorium obszaru Schengen) może przynieść Polsce, mimo negatywnym głosem, również korzyści. Wiza Schengen w państwach strefy przed grudniowym rozszerzeniem uczyniła podróżowanie między jej 15 europejskimi krajami członkowskimi łatwym i mniej biurokratycznym. Podróżujący z wizą Schengen może podróżować do któregoś (albo wszystkich) z krajów członkowskich używając jednej wizeny, w ten sposób unikając kłopotu i wydatku otrzymywania indywidualnych wiz dla

⁷⁴ K. Iglicka, *Ściana zachodnia, ściana wschodnia*, „Prawo i Życie” 2001, nr 10, s. 38.

⁷⁵ Z. Najder, *Porozumienie z Schengen, a wschodni sąsiedzi Polski*, [w:] „Polska droga...”, s. 83.

⁷⁶ Artykuł 8, Protocol (No 2) integrating the Schengen *acquis* into the framework of European Union (1997).

⁷⁷ I. Czerny, op.cit., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,wid,9219247,wiadomosc.html> (24.11.2007).

⁷⁸ Art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen.

⁷⁹ W. Drożdż – Podsekretarz Stanu MSWiA, op.cit., <http://www.mswia.gov.pl/> (11.01.2008).

każdego kraju. Rozwiązanie takie jest szczególnie korzystne dla osób, które wyrażają chęć odwiedzenia kilku europejskich krajów w ciągu jednej podróży. Wiza Schengen jest „wizą gościa”⁸⁰. Możliwość wydawania przez dobrze zorganizowane sieci konsulatów na wschodzie wiz ma szansę stać się istotnym elementem w polskiej polityce wschodniej⁸¹.

Wbrew wszelkim negatywnym aspektom wejścia Polski do strefy Schengen bardzo pozytywnie rozwija się współpraca polskich i ukraińskich służb granicznych, pomimo utrzymującego się na polsko-ukraińskiej granicy najwyższego zagrożenia nielegalną imigracją do Polski i państw Unii Europejskiej. Współdziałanie służb ma charakter wielopłaszczyznowy, poczynając od rutynowych regularnych spotkań pełnomocników granicznych obydwu państw, przez realizacje wspólnych szkoleń i praktycznych staży, do tworzenia wspólnych komórek organizacyjnych na granicy włącznie. Uznając znaczenie Ukrainy dla bezpieczeństwa europejskiego oraz w pełni popierając jej europejskie aspiracje, szczególnego znaczenia nabiera współpraca transgraniczna polskich i ukraińskich służb odpowiedzialnych za ochronę granic i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego⁸². Polsko-ukraińską granicę państwową (535,18 km) – od 1 maja 2004r. będącą jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej – ochraniają Nadbużański i Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, które współdziałają z czterema Oddziałami Państwowej Służby Granicznej Ukrainy⁸³.

Wymierne znaczenie według ppłka dra Stanisława Dubaja z Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej posiada w ostatnich latach – zaangażowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej w przedsięwzięcia związane z przekształcaniem i rozwojem Państwowej służby granicznej Ukrainy. Istotna jest pomoc ze strony polskiej służby granicznej w profesjonalnym przygotowaniu ukraińskich funkcjonariuszy do współpracy ze społecznościami lokalnymi, organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi działającymi na Ukrainie⁸⁴. Realizowane wspólnie przedsięwzięcia („wspólna granica – nowe wyzwania”) mają na celu wprowadzenie w tej ukraińskiej instytucji, europejskiego modelu zarządzania granicami. „Cel ten ma zostać osiągnięty do roku 2015, kiedy to w pełni zostanie wdrożone postanowienie prezydenta Ukrainy z dnia 19 czerwca 2006 roku w sprawie koncepcji rozwoju Państwowej Służby Granicznej Ukrainy”⁸⁵.

Modernizacja polskiej straży granicznej oraz postępująca współpraca z ukraińską strażą oraz fakt, iż Polska posiada jedną z dłuższych zewnętrznych granic Unii przyczyn-

⁸⁰ *Schengen Visa Application*, <http://www.schengenvisa.cc/> (20.01.2008).

⁸¹ A. Gruszczak, K. Reczkin, op.cit., s. 219.

⁸² P. Kaźmierczak, *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood*, Institute of Public Affairs, Warszawa 2005, s. 20.

⁸³ S. Dubaj, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej i Polski wobec Ukrainy – wyzwania dla polskiej Straży Granicznej i Państwowej Służby Granicznej Ukrainy*, materiały z konferencji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego..., http://www.kul.lublin.pl/art_4771.html (24.11.2007).

⁸⁴ P. Kaźmierczak, op.cit., s. 20.

⁸⁵ S. Dubaj, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej...*, http://www.kul.lublin.pl/art_4771.html (24.11.2007).

niło się do lokalizacji w Warszawie Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (Frontex)⁸⁶.

Wprowadzenie wiz może wyrzucić również inne pozytywne skutki. Społeczeństwa po obu stronach granicy dostrzegają nadzieję na złagodzenie zjawisk patologicznych, takich jak nadużywanie alkoholu, drobna przestępczość, a w konsekwencji podniesienie poziomu bezpieczeństwa⁸⁷. Ujemne konsekwencje wejścia Polski do Schengen będą przypuszczalnie stosunkowo niewielkie w sferze społeczno-kulturowej. Przyszłe zmiany raczej nie naruszą dobrosąsiedzkich stosunków na poziomie rodzin i społeczności lokalnych, mogą jedynie ograniczyć spontaniczne wyjazdy⁸⁸.

Polska powinna zadbać aby wejście do strefy Schengen nie stało się utrudnieniem życia dla obywateli Białorusi, Rosji czy Ukrainy, gdyż to mieszkańcy tych państw są najbliżsi Polakom kulturowo, historycznie i gospodarczo. Wejście Polski do Schengen nie może stać się blokadą państw Wschodu do Europy Zachodniej, cały dorobek polskiej polityki wschodniej nie może zostać zaprzepaszczonej. Polski rząd musi pamiętać, że wschodnia granica Polski po rozszerzeniu 21 grudnia, ma szansę stać się wschodnią granicą Unii Europejskiej na najbliższe 20 lat⁸⁹, dlatego warto zadbać aby stosunki między Polską a państwami Wschodu były więcej niż poprawne.

6. Wnioski

Z analizy skutków wejścia Polski do strefy Schengen sformułowano następujące wnioski:

1. Celem porozumienia z Schengen podpisanego w 1985 roku było całkowite zniknięcie kontroli na granicach między sygnatariuszami i przesunięcie wzmoczonego nadzoru na granice zewnętrzne. W celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego przewidywano przyjęcie szeregu środków i instrumentów działania m.in. politykę wizową, współpracę policji, sądową i Służb Granicznych oraz stworzenie standardów ochrony i przekazywania danych osobowych Systemu Informacyjnego Schengen obejmującego wszystkie państwa członkowskie;
2. Na mocy postanowień traktatu amsterdamskiego wymogi Schengen stały się jednocześnie koniecznością do przystąpienia do Unii Europejskiej. Polska, podejmując negocjacje akcesyjne do Unii Europejskiej, została zobowiązana do przyjęcia *acquis Schengen*;
3. Przygotowania Polski do wejścia w strefę Schengen, wbrew zagranicznej krytyce, przebiegały zgodnie z wcześniej ustalonym planem. Poświadczeniem tego twier-

⁸⁶ M. Adamczyk, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze Forum”, nr 1/05, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, s. 39–43.

⁸⁷ J. Kurczewska, H. Bojar, *op.cit.*, s. 10.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 9.

⁸⁹ M. Wojtan, *op.cit.*, s. 201.

- dzenia jest fakt, iż 21 grudnia 2007 roku Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej – przystąpiła do strefy Schengen. Otwarcie granic było niewątpliwie istotnym wydarzeniem w historii współczesnej Polski dającym szansę na rozwój i mogącym stać się jednocześnie zagrożeniem i izolacją w kontaktach z pozaunijnym Wschodem;
4. Polska jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej ma szansę przy odpowiedniej polityce władz stać się wiarygodnym partnerem we współpracy z państwami takimi jak Niemcy czy Francja, z którym kontakty Polski kształtują się zmiennie na przełomie lat. Bardziej strzeżona wschodnia granica i rygorystyczne przyznawanie wiz obywatelom pozaunijnych państw, a przede wszystkim Rosji, Białorusi i Ukrainy ograniczy nielegalny handel oraz przemysł na terenach przygranicznych pociągając za sobą redukcje szarej strefy;
 5. Polska powinna wykorzystać możliwości wynikające z członkostwa w strefie Schengen. Szansa dotyczy to zarówno wymiaru politycznego – kreowanie i promowanie rozwiązań i działań oraz wizerunku na poziomie Schengen, jak i finansowego (odpowiednie wykorzystanie dotacji unijnych w latach 2007–2013) oraz lokalnych (działalność Frontex oraz rozwój stref przygranicznych na Zachodzie jak i na Wschodzie);
 6. Pogorszenie stosunków międzynarodowych z państwami Wschodu wywołane wprowadzeniem kosztownych wiz i uszczelnieniem granic, łatwość w przemyśle broni, narkotyków itd. z państw Unii Europejskiej do Polski, czy niepełne wywiązanie się Polski z wymogów Schengen obniżające morale państwa Polskiego w oczach państw Zachodu stanowią najistotniejsze z negatywnych skutków przystąpienia Polski do strefy Schengen. Zapobiec pejoratywnym następstwom członkostwa w Schengen uda się tylko przy konsekwentnej i długotrwałej współpracy Polski przede wszystkim z jej sąsiadami;
 7. Wśród skutków wejścia Polski do Schengen na pierwszy plan wysuwają się konsekwencje dotyczące stosunków z Rosją, Białorusią i Ukrainą. Przede wszystkim od głowy państwa oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych Polski zależeć będą kontakty z krajami Wschodu. Wysokie ceny i rygorystyczne wymogi przyznawania wiz, różne nastawienie do zaostrzonych kontroli granicznych społeczności pogranicza bez konkretnych i szybkich działań polskiego i unijnego rządu mogą negatywnie wpłynąć na sytuację pomiędzy Polską i Unią a pozaunijnym Wschodem;
 8. Polska musi sprecyzować swoje priorytety i powiązać je z dziedzinami, w których się specjalizuje i osiąga sukces, lub w których ma potencjał rozwoju. Z pewnością do takich należy kwestia zarządzania zewnętrzną granicą Unii w połączeniu z projektami dotyczącymi bliskiego interesom Polski „wymiaru wschodniego” oraz europejskiej polityki sąsiedztwa. Istotnymi sprawami powinny stać się przyjazna, ale skuteczna polityka wizowa, współpraca policyjna i służb granicznych, szczególnie w dziedzinie przestępczości narkotykowej oraz przemytu i kradzieży pojazdów. W obszarach tych Polska przy konsekwencji w działaniu ma szansę przodować w jednoczącej się Europie.