

SYMBOLICZNE ZANIKANIE GRANIC W EUROPIE. STREFA SCHENGEN – KONSEKWENCJE ZMIANY KONCEPCJI GRANIC W UNII EUROPEJSKIEJ

SYMBOLIC DISAPPEARANCE OF BORDERS IN EUROPE: THE SCHENGEN AREA - CONSEQUENCES OF THE CHANGE OF THE CONCEPT OF BORDERS IN THE EUROPEAN UNION

Paulina Antoń

Uniwersytet Jagielloński

Abstract: The establishment the Schengen Area has changed the perception of the borders of nation-states in the classical sense. The division into internal and external borders in the EU, as well as the development of the concept of integrated management of external borders transformed the character of the traditional understanding of the function of state borders. The effects of these changes are noticeable not only in the field of control and surveillance of external borders, but also in the legislation on foreigners (visa policy, migration and asylum) and cooperation in the area of the EU internal security. The elimination of controls at internal borders of the Member States of the Schengen Area has become another symbol of the unification of Europe. The realization of freedom of movement was an important step in deepening economic integration. This article attempts to answer the question about the consequences of a change in thinking about the borders in the EU.

Keywords: Schengen Area, borders, Integrated management of external borders, the European Union.

Powstanie strefy Schengen wpłynęło na zmianę postrzegania granic państw narodowych w ich klasycznym ujęciu, sprawiając, że odczuwalne stało się zjawisko zanikania granic w Europie. Strefę zaczęto określać mianem obszaru bezgranicznego, chociaż granice między państwami nigdy nie przestały istnieć. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich strefy Schengen stało się kolejnym symbolem zjednoczenia Europy, krokiem ku pogłębieniu integracji ekonomicznej. Celem procesu likwidacji kontroli na granicach wewnętrznych było bowiem wprowadzenie w życie swobody przepływu osób, która obok swobody przepływu kapitału, towarów i usług stanowi podstawę funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (UE) (Barcz, 2012, s. 63-65). W realizacji tej swobody widziano szansę na pogłębienie procesu integracyjnego w sferze gospodarczej, a w przyszłości w sferze politycznej. Pełna realizacja swobody przepływu osób dla wszystkich, która w najprostszy sposób oznacza prawo wjazdu i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego, wymagała zniesienia kontroli na

granicach wewnętrznych państw sygnatariuszy. Ze względu na odmienne stanowiska państw członkowskich Wspólnot Europejskich (WE) wobec koncepcji swobody przepływu osób i braku porozumienia w sprawie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych wszystkich państw członkowskich WE, grupa kilku państw (Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg i Niemcy) postanowiła wprowadzić swobodę przepływu osób na własnym terytorium, zawierając pozatraktatowy układ wzorowany na Nordyckiej Unii Paszportowej i Konwencji z 1960 r. zawartej między krajami Beneluksu (*Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, 1985). Układ stał się podstawą funkcjonowania strefy Schengen, która umożliwiła stopniowe znoszenia kontroli granicznej między państwami Beneluksu oraz Francją i Niemcami, urzeczywistniając w ten sposób swobodę przepływu osób na terytorium tych krajów.

Pozatraktatowa współpraca kilku państw członkowskich, które w 1985 r. podpisały porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na swoich granicach wewnętrznych, stworzyła impuls ku pełnej realizacji swobody przepływu osób w obrębie całej Wspólnoty. Początki funkcjonowania strefy Schengen opierały się na współpracy międzyrządowej, mającej charakter pozatraktatowy. Dopiero na mocy Traktatu amsterdamskiego włączono dorobek prawny Schengen do *acquis communautaire* UE (*Traktat z Amsterdamu*, 1997). W ten sposób akty prawne regulujące strefę Schengen stały się integralną częścią prawa wspólnotowego. Choć strefa Schengen realizuje cele UE zgodne z postanowieniami prawa traktatowego i jest układem stworzonym dla jej członków, to jednak ze względu na odmienne kategorie państw wchodzących w jej obręb należy dokonać rozróżnienia pomiędzy strefą Schengen a UE, co rodzi pewne problemy w zakresie interpretacji wymiaru prawnego i terytorialnego strefy Schengen. „W doktrynie prawa UE i dorobku Schengen wyróżnia się pojęcia państwa członkowskiego i państwa trzeciego. Zakres tych definicji sprowadza się do państw należących bądź do UE, bądź do strefy Schengen, a państwami trzecimi są państwa nienależące ani do UE, ani do strefy Schengen (...) problemy interpretacyjne pojawiają się w przypadku państw należących tylko do Unii lub tylko do obszaru Schengen” (Szachon-Pszenny, 2014, s. 23). Przykładowo Adam Dudzic wyróżnia pięć typów uczestnictwa poszczególnych państw w strefie Schengen:

1. Państwa, które zawarły układ z Schengen i Konwencję wykonawczą Schengen: Belgia, Francja, Niemcy, Holandia, Luksemburg.
2. Państwa, które przystąpiły do układu z Schengen i Konwencji wykonawczej Schengen: Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Austria, Dania, Finlandia, Szwecja.
3. Państwa stowarzyszone (które są związane częścią dorobku Schengen na podstawie umów międzynarodowych): Norwegia, Islandia, Szwajcaria.
4. Państwa, które mają „specjalny status” i do których stosują się tylko wybrane przepisy dorobku Schengen: Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republika Irlandii.
5. Państwa, które są związane dorobkiem Schengen, ale do momentu podjęcia stosownej decyzji Rady UE nie stosują/nie stosowały całości przepisów Schengen. Dopiero decyzja Rady UE umożliwia/umożliwiła im pełne stosowanie przepisów Schengen (w szczególności w zakresie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych): Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia, Słowacja, Bułgaria, Rumunia. (Dudzic, 2008, s. 9-10).

To symboliczne zanikanie granic wywarło wpływ zarówno na procesy integracyjne w Europie, jak i na zmianę rozumienia samego pojęcia granicy w UE. Konsekwencją realizacji swobody przepływu osób wyrażonej poprzez likwidację kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich strefy Schengen była zmiana sposobu myślenia o tradycyjnym charakterze granic, co przyczyniło się do wyróżnienia dwóch rodzajów granic w UE: granic wewnętrznych i zewnętrznych. Niektórzy badacze wyróżniają nawet trzy funkcjonujące typy granic w Europie: granicę nieobecną, pogranicze i granicę zewnętrzną (Krok, 2006, s. 48). Scedowanie tradycyjnych funkcji granic państw narodowych na granice zewnętrzne UE skutkowało zwiększeniem ich kontroli i ochrony, co wpłynęło na powstanie i rozwój polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. Przekształcenia w tym obszarze współpracy wywarły wpływ na inne dziedziny współdziałania, przede wszystkim w zakresie polityk dotyczących cudzoziemców, które były w wyłącznej kompetencji państw narodowych.

Niniejszy artykuł, stanowiąc próbę ukazania konsekwencji zmiany sposobu myślenia o granicach w UE, w niewielkim zakresie porusza omawianą tematykę, zarysowując jedynie wybrane wątki. Podział na granice wewnętrzne i zewnętrzne UE, a także rozwój koncepcji zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi przekształcił charakter tradycyjnego rozumienia funkcji granic państwowych. Efekty tych zmian są dostrzegalne nie tylko w zakresie kontroli i nadzoru granic zewnętrznych, ale także w regulacjach dotyczących cudzoziemców (polityki wizowej, migracyjnej i azyłowej) oraz współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE, co wywarło znaczący wpływ na życie obywateli UE oraz obywateli państw trzecich. W tym kontekście pojawia się pytanie czy zmiany te mają charakter nieodwracalny, gdyż w obliczu narastających zagrożeń zewnętrznych, obecnie nasilonych w procesie kryzysu migracyjnego, przywrócenie stałej kontroli na granicach państw członkowskich może stać się faktem.

ZMIANA KONCEPCJI GRANIC W UNII EUROPEJSKIEJ

Pojęcie granicy można rozpatrywać w wielu aspektach, chociażby w kategoriach politycznych, socjologicznych, prawnych czy ekonomicznych (Balawajder, 2012, s. 13-33; Lévy, Lussault, 2003, s. 1032). W najogólniejszym ujęciu granica rozumiana jest jako linia podziału, oddzielająca od siebie różnorodne obszary. Termin ten ujęty w kategoriach geograficznych niezaprzeczalnie wiąże się z pojęciem granic państwowych, które od najdawniejszych czasów odgrywały wiodącą rolę w rozwoju i historii poszczególnych państw narodowych. Granica państwa określa jego tożsamość, gdyż w tradycyjnym ujęciu oddziela terytoria różniące się od siebie kulturowo i politycznie. Posługując się definicją encyklopedyczną, granicę państwową można określić jako: „powierzchnię pionową przechodzącą przez linię graniczną wyznaczoną na powierzchni ziemi, oddzielającą terytorium jednego państwa od innych państw lub od obszarów niepodlegających niczyjej suwerenności (np. morza pełnego)” (*granica*, 2015).

Przykładowo Józef Barbag (1978, s. 63) definiuje granicę państwa w następujący sposób: „określa ona zasięg terytorialnej zwierzchności poszczególnych państw i niedopuszczalność działania na tym terytorium władzy i praw drugiego państwa (...) oddziela terytorium jednego państwa od innych państw lub od obszarów niepodlegających niczyjej suwerenności. Granica państwowa oddziela także obszar powietrzny i podziemny.” W doktrynie międzynarodowego prawa publicznego (w zależności od przyjętych kryteriów) pojęcie granicy państwa formułuje się jako:

- a. linię, na której kończy się władza państwowa;
- b. linię oddzielającą terytorium jednego państwa od terytorium drugiego państwa lub morza otwartego;
- c. płaszczyznę prostopadłą do powierzchni ziemi i ją przecinającą w kierunku geometrycznego środka ziemi; płaszczyznę, która oddziela obszary podlegające zwierzchnictwu terytorialnemu sąsiadujących państw, dlatego linia graniczna na powierzchni ziemi określa tym samym przebieg granicy państwowej;
- d. linię zetknięcia się terytorium dwóch państw (Klafkowski, 1981, s. 197).

Tak zdefiniowane pojęcie granic państwowych można porównać do obecnego kształtu granicy zewnętrznej UE rozumianej jako linia oddzielająca terytorium, ale i jurysdykcję całej Wspólnoty od terytorium państw trzecich – państw niebędących członkami UE, ani strefy Schengen. Przekształcenie roli granic państw narodowych nierozzerwalnie łączy się z rozwojem strefy Schengen i procesem znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich. W momencie wejścia w życie układów z Schengen, a następnie stopniowego rozwoju współpracy w tym obszarze, tradycyjne pojęcie charakteru granic państwowych stało się zbyt wąskim ujęciem dla określenia natury granic w UE. Dokonanie rozróżnienia granic w strefie Schengen (następnie w UE) na granice wewnętrzne i zewnętrzne (*Konwencja wykonawcza*, 1990) umożliwiło dostosowanie odpowiednich działań do charakteru poszczególnych granic. Granice wewnętrzne określono jako: „wspólne granice lądowe Umawiających się Stron, ich porty lotnicze przeznaczone do rejsów krajowych oraz ich porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych, wyłącznie z lub do innego portu na terytoriach Umawiających się Stron, bez zatrzymywania się w jakichkolwiek portach znajdujących się poza powyższymi terytoriami” (*Konwencja wykonawcza*, 1990, s. 9). Natomiast granice zewnętrzne „oznaczają granice lądowe i morskie Umawiających się Stron, ich porty lotnicze i morskie, jeżeli nie są one granicami wewnętrznymi” (*Konwencja wykonawcza*, 1990, s. 9). Dotychczasowe funkcje granic państwowych (na przykład kontrola przejść granicznych) zostały scedowane na granice zewnętrzne UE, określając ich wymiar terytorialny oraz zakres zwierzchności władzy. W tym kontekście granice wewnętrzne zaczęto postrzegać jako przeszkodę dla rozwoju dalszej integracji, ograniczającą pełne funkcjonowanie wspólnego rynku.

Proces znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych wpłynął na zmianę sposobu postrzegania granic zewnętrznych, które uznano za barierę ochronną, będącą gwarantem bezpieczeństwa wewnętrznego dla całej UE. W obliczu dokonujących się zmian związanych z rozwojem strefy Schengen niezbędnym elementem współpracy państw członkowskich stało się skuteczne zabezpieczenie granic zewnętrznych, stworzenie ich efektywnej kontroli i ochrony poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań w ruchu granicznym oraz pogłębienie współpracy w zakresie polityki wizowej, migracyjnej i azylowej. Definiowanie granic zewnętrznych jako bariery ochronnej sprawiło, że nadrzędnym celem współpracy w zakresie ochrony granic zewnętrznych stało się zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dla obywateli UE, co przyczyniło się do rozwoju koncepcji zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, której podstawę prawną stanowią art. 67 i 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Artykuły te regulują Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBIS) oraz polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, 2012, s. 73, 75-76). Zgodnie z art. 67 ust. 3 wspólna polityka w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granicznej opiera się na solidarności między państwami członkowskimi (*Traktat o funkcjonowaniu Unii*

Europejskiej, 2012, s. 73), polegającej na tym, że wszystkie państwa członkowskie w równym stopniu ponoszą odpowiedzialność za ochronę granic zewnętrznych, nawet jeśli takich granic nie posiadają.

„Koncepcja zintegrowanego zarządzania granicami wiąże się z połączeniem mechanizmów kontrolnych oraz narzędzi, które funkcjonują stosownie do przepływu osób z i do UE. Obejmuje ona środki podejmowane w konsulatach państw członkowskich w krajach trzecich, środki podejmowane we współpracy z sąsiednimi krajami trzecimi, środki na samych granicach oraz środki podejmowane w strefie Schengen” (*Komunikat: Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w UE*, 2008, s. 3). Polityka zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi EU jest związana z funkcjonowaniem strefy Schengen, a jej celem jest zachowanie odpowiedniego poziomu kontroli i ochrony granic zewnętrznych. Jednym z trzonów tego obszaru współpracy pozostaje Kodeks graniczny Schengen regulujący szczegółowe zasady przekraczania granic, ich kontroli i ochrony (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006*, 2006). Wspólny system zarządzania granicami zewnętrznymi miał być wprowadzony stopniowo, a jego najważniejszymi elementami działania – zgodnie z komunikatem KE w sprawie etapów rozwoju zarządzania granicami w UE – miało być: „ustanowienie wspólnego zakresu prawodawstwa, mechanizmów współpracy i wspólnej analizy ryzyka, stworzenie odpowiednio wyposażonego w sprzęt operacyjny personelu granicznego oraz uregulowanie statusu Europejskiego Korpusu Straży Granicznej, przede wszystkim w zakresie obciążeń finansowych ponoszonych przez państwa członkowskie” (*Komunikat: Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w UE*, 2008, s. 12).

Integracja działań miała dotyczyć nie tylko przepisów standaryzujących ochronę granic zewnętrznych, ale także funkcjonowania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na granicach zewnętrznych UE. *Komunikat KE: Ku zintegrowanemu zarządzaniu granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej z 7 maja 2002 r. (Communication: Towards integrated management of the external borders, 2002)* – stanowiący odpowiedź na wezwanie Rady Europejskiej odnośnie wypracowania zasad współpracy pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za kontrolę granic zewnętrznych oraz określenia wspólnych mechanizmów i zasad kontroli granic zewnętrznych (*Presidency Conclusions, 2001*) – był podstawą dla stworzenia wspólnej jednostki ekspertów w zakresie granic zewnętrznych, którą uznaje się za pierwowzór powstałej nieco później Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), stanowiącej najważniejszy element zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE. 13 czerwca 2002 r. Rada przyjęła plan działania w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich UE, w którym potwierdzono utworzenie wspólnej jednostki ekspertów jako niezbędnego mechanizmu współpracy w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi (*Plan for the management of the external borders, 2002, s. 12*). W dokumencie tym określono nową rolę granic zewnętrznych jako bariery ochronnej, gwarantującej zachowanie najwyższego poziomu bezpieczeństwa dla obywateli UE. Stworzenie odpowiedniego stanu ochrony stanowi bowiem podstawowy element całkowitego urzeczywistnienia PWBIS (*Plan for the management of the external borders, 2001, s. 1*). W planie wyszczególniono główne problemy związane z ochroną granic oraz sposoby ich przezwyciężenia poprzez dobór odpowiednich środków.

Uszczegółowienie celów polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE, określenie niezbędnych działań na granicach zewnętrznych usprawniających współpracę operacyjną, a także skonkretyzowanie sposobów nadzoru granic zewnętrznych poprzez zmianę niektó-

rych przepisów i sposobów finansowania, miało stworzyć silną podstawę funkcjonowania polityki dla zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (*Plan for the management of the external borders*, 2001). Istotne znaczenie miało zwrócenie uwagi na konieczność pogłębienia współpracy operacyjnej i koordynacji jednostek odpowiedzialnych za kontrolę granic zewnętrznych oraz harmonizacji ich działania tak, aby służby te w większym stopniu mogły reagować na wyzwania i zagrożenia. Stworzyło to podstawę dla utworzenia organu koordynującego ochronę granic zewnętrznych, który miałby ponosić odpowiedzialność za przeprowadzanie wspólnych operacji czy też dokonywanie wspólnych analiz ryzyka. Przyszła jednostka miała funkcjonować jako „głowa” systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Początkowo rolę tę miały pełnić wspólne jednostki ekspertów w zakresie granic zewnętrznych, a następnie agencja Frontex.

Realizacja niektórych założeń zawartych w planie była impulsem do dalszego działania w tym obszarze współpracy. Przedstawione w *Komunikacie KE: Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej* z 13 lutego 2008 r. osiągnięcia w dziedzinie zintegrowanego zarządzania, którymi były: ujednoczenie przepisów prawnych w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych, przede wszystkim poprzez wejście w życie Kodeksu granicznego Schengen; stworzenie przepisów regulujących mały ruch graniczny (*Rozporządzenie dotyczące małego ruchu granicznego*, 2006); ustanowienie funduszu granicznego oraz powołanie do życia agencji Frontex (*Rozporządzenie ustanawiające agencję Frontex*, 2004), jednocześnie uwydatniły kolejne problemy dotyczące skutecznej ochrony granic. W komunikacie KE zaproponowano więc wprowadzenie nowych instrumentów w zakresie zarządzania granicami, którymi miały być: specjalny system na rzecz podróżujących w dobrej wierze, a więc osób niestwarzających zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE; system rejestrowania wjazdu/wyjazdu oraz elektroniczny system zezwoleń na podróż (ESTA) (*Komunikat: Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w UE*, 2008, s. 6). Środki te miałyby ułatwiać i jednocześnie przyspieszyć dokonywanie kontroli granicznych obywatelom państw trzecich poprzez wprowadzenie nowoczesnych, technologicznych rozwiązań bazujących na zautomatyzowanej odprawie granicznej. W zmianach tych upatrywano szansę na złagodzenie i przyspieszenie odpraw granicznych, przy jednoczesnym wykrywaniu osób nadmiernie przedłużających swój pobyt na terytorium UE. Osiągnięcie tych założeń miało być kolejnym krokiem realizacji polityki zintegrowanego zarządzania.

Rozwój polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi dowodził zmiany w sposobie interpretacji roli granic w UE. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że jednym z najważniejszych osiągnięć w tym obszarze było powołanie do życia agencji Frontex jako jednostki koordynującej współpracę w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE. Agencja z siedzibą w Warszawie swoją działalność operacyjną uzyskała w 2005 r. na mocy rozporządzenia z 2004 r. (*Rozporządzenie ustanawiające agencję Frontex*, 2004). Zgodnie z art. 1 tegoż rozporządzenia podstawowym celem agencji jest zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi UE, ale także zapewnienie KE i państwom członkowskim wsparcia technicznego i eksperckiego w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz promowanie solidarności między państwami (*Rozporządzenie ustanawiające agencję Frontex*, 2004, s. 3). Do głównych zadań agencji zalicza się: koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych (tzw. *Join Operations*), organizację szkoleń dla poszczególnych służb państw członkowskich odpowiedzialnych za ochronę granic oraz opracowywanie wspólnych standardów szkoleniowych, dokonywanie analiz ryzyka, prowadzenie obserwacji dotyczących rozwoju badań w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych, wspieranie państw członkowskich w sytuacjach

wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz wspomaganie państw członkowskich w organizowaniu działań związanych z powrotem obywateli państw trzecich (*Rozporządzenie ustanawiające agencję Frontex*, 2004, s. 4). Choć agencja posiada autonomię prawną oraz pewien stopień niezależności finansowej, nie jest autonomiczna w wykonywaniu swoich zadań. Będąc agencją zdecentralizowaną, pełni rolę koordynatora organów krajowych, współpracujących w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE (por. Parol, 2015, s. 35-52). Tym samym nie posiada ona swobody działania, gdyż nie ma uprawnień do podejmowania samodzielnej działalności operacyjnej. Główny ciężar odpowiedzialności za ochronę i nadzór granic zewnętrznych pozostaje bowiem w kompetencjach służb granicznych poszczególnych państw członkowskich. Agencja jest zależna od decyzji i aktywności państw członkowskich, co zasadniczo osłabia skuteczność jej działania.

KONSEKWENCJE ZMIANY CHARAKTERU GRANIC W UE

Powstanie strefy Schengen zaczęto postrzegać jako epokową zmianę w integracji europejskiej, gdyż konsekwencje miały charakter nie tylko ekonomiczny, ale także kulturalno-społeczny. Możliwość przekraczania granic w dowolnym miejscu i w dowolnym czasie bez konieczności dokonywania odprawy granicznej stała się nieodłącznym elementem życia obywateli państw należących do strefy Schengen. Korzyści jej funkcjonowania obserwuje się w łatwości podróżowania, rozwoju turystyki i handlu, w zwiększeniu wymiany kulturalnej, naukowej, czy też w przekształceniach dostrzeganych na rynkach pracy. Zmiany, jakie dokonały się pod wpływem zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, przez większość obywateli UE postrzegane są w sposób pozytywny. Badania przeprowadzone przez Grzegorza Balawajdera i Stefana Grochalskiego (2010, s. 101-106) pokazują stosunek Europejczyków do funkcjonowania strefy Schengen. Wyprowadzając ogólny wniosek z odpowiedzi respondentów, można stwierdzić, że w symbolicznym zaniku granic upatrują oni szansę na poprawę możliwości współpracy gospodarczej i kulturalnej, w nieco mniejszym stopniu na poprawę współpracy politycznej. W przypadku spodziewanych skutków zmian funkcji granic państwowych, wśród badanych społeczeństw panowało przekonanie, że zmiany te w większym stopniu wpłyną na życie gospodarcze, ruch turystyczny, zmiany na rynku pracy czy też wymianę kulturową (zbliżenia się sąsiadujących społeczeństw) aniżeli na sytuację polityczną (Balawajder, Grochalski, 2010, s. 70-77).

Obok oczekiwanych korzyści wynikających z realizacji swobody przepływu osób, państwa-strony układów z Schengen miały świadomość negatywnych konsekwencji zniesienia kontroli na swoich granicach wewnętrznych i prawdopodobnego wzrostu istniejących zagrożeń (nielegalnej migracji, nielegalnego handlu, zwiększenie zagrożeń ze strony zorganizowanych grup przestępczych czy też grup terrorystycznych). Już w Konwencji wykonawczej wprowadzono tzw. środki kompensacyjne związane z kontrolą granic zewnętrznych, unormowaniem polityk odnoszących się do cudzoziemców, zwiększeniem współpracy policyjnej, wzajemnej pomocy w sprawach karnych oraz z uregulowaniem przepisów dotyczących ekstradycji (*Konwencja wykonawcza*, 1990). W związku z tym rozwojowi polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi towarzyszył proces ujednoczenia przepisów regulujących politykę migracyjną, wizową i azyłową. W obliczu pojawiających się zagrożeń wzmocnienie kontroli i ochrony granic zewnętrznych było elementarnym przedsięwzięciem gwarantującym zachowanie porządku publicznego i bezpieczeństwa. Fundamentem zmian była *Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen* (1990) oraz *Kodeks graniczny Schengen* (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006*,

2006), które harmonizowały przepisy odnoszące się do kontroli granicznej. W konwencji ustanowiono jednolite zasady dotyczące przekraczania granic zewnętrznych przez obywateli państw trzecich, a więc mieszkańców każdego innego państwa niebędącego stroną układu. Określono także, jakie dokumenty będą niezbędne przy przekraczaniu granicy, przy założeniu, że pobyt na terytorium strefy nie przekroczy okresu trzech miesięcy (*Konwencja wykonawcza*, 1990, s. 10-11). Państwa zobligowały się do udzielania sobie wzajemnej pomocy i ścisłej współpracy w celu stworzenia efektywnego systemu nadzoru granic.

Szczegółowe przepisy regulujące praktyczny wymiar przeprowadzania kontroli granicznych zostały określone w Kodeksie granicznym Schengen przyjętym w 2006 r. Rozwinięto w nim regulacje prawne dotyczące warunków wjazdu obywateli państw trzecich oraz dokonywanej przez nich odprawy granicznej, a także określono możliwości dotyczące odmowy wjazdu (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006*, 2006, s. 5-8). Istotną konsekwencją funkcjonowania „obszaru bezgranicznego” było oddzielenie pasów ruchu na granicach zewnętrznych UE przy dokonywaniu odprawy granicznej. Celem miało być zapewnienie optymalnego poziomu przepływu osób przez granice przy jednoczesnym zachowaniu elementów kontrolnych mających wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne UE (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006*, 2006, s. 8). Osoby posiadające obywatelstwo państw członkowskich UE i inne osoby korzystające ze swobody przepływu osób na podstawie unijnych przepisów mogły szybciej przekraczać granice zewnętrzne niż mieszkańcy państw nienależących do UE, jako że obywatele UE przy przekraczaniu granic zewnętrznych podlegają jedynie odprawie minimalnej, umożliwiającej ustalenie tożsamości podróżujących na podstawie dokumentów podróży. Szybka weryfikacja ważności posiadanych dokumentów dokonywana jest w oparciu o System Informacyjny Schengen (SIS, obecnie SIS II). Z kolei obywatele państw trzecich poddawani są odprawie szczególnej (zarówno przy wjeździe, jak i wyjeździe), która polega na pogłębionej weryfikacji warunków regulujących wjazd, wyjazd, jak i charakteru pobytu na terytorium UE (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006*, 2006, s. 7).

Podstawowym narzędziem kontroli granicznej w UE jest SIS, który wspiera państwa członkowskie w utrzymaniu porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego. Ideą stworzenia systemu było przyspieszenie ruchu granicznego przy zachowaniu najwyższego poziomu bezpieczeństwa, dlatego SIS powstał jako baza danych ułatwiających prowadzenie kontroli granicznych, policyjnych i celnych. Zawarte w systemie informacje miały usprawnić kontrolę graniczną poprzez gromadzenie danych dotyczących osób, które mogłyby zagrazać bezpieczeństwu wewnętrznemu oraz danych odnośnie do przedmiotów, które zostały uznane za zaginione, skradzione lub wykorzystane w niewłaściwy sposób. Do przedmiotów tych zaliczono: dokumenty tożsamości, banknoty, dokumenty *in blanco*, broń palną oraz pojazdy (*Konwencja wykonawcza*, 1990, s. 35). W przypadku danych osobowych SIS zawiera informacje dotyczące osób poszukiwanych za przestępstwa, cudzoziemców, którym zostało odmówione prawo wjazdu, ale także dane dotyczące zaginionych osób, świadków i osób wezwanych do stawienia się przed organami sądowymi (*Konwencja wykonawcza*, 1990, s. 33-34). Podczas odprawy granicznej funkcjonariusz danej służby może stwierdzić, czy kontrolowana osoba jest zarejestrowana w systemie, na jakiej podstawie dane zostały umieszczone w systemie oraz jakie działania należy podjąć wobec tejże osoby. Informacje są wprowadzane do SIS przez upoważnione ku temu osoby i urzędy; są aktualizowane i przechowywane w systemie jedynie przez określany czas. Każde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za nadzorowanie i kontrolowanie danych umieszczanych w SIS, gdyż cały system opiera się na narodowych bazach danych tzw. N-SIS, które są iden-

tyczne we wszystkich krajach członkowskich (Wawrzyk, 2009, s. 55). Uprawnionymi do korzystania z SIS są odpowiednie organy nadzoru, przede wszystkim służby policyjne, graniczne i celne, a także służby odpowiedzialne za przyznawanie wiz.

Konsekwencją rozszerzenia strefy Schengen o kolejne państwa członkowskie było wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu SIS, gdyż z przyczyn technologicznych system przestawał spełniać kryteria funkcjonalności. Ograniczenia technologiczne uniemożliwiały przyłączenie kolejnych systemów państwowych do funkcjonującej dotychczas platformy, co przeważało na rzecz ustanowienia systemu nowej generacji, pozwalającego na przetwarzanie nie tylko informacji tekstowych, ale także danych biometrycznych. SIS II miał zlikwidować dotychczasowe problemy, usprawniając funkcjonowanie systemu i oferując nowe możliwości. Jednak pojawiające się problemy technologiczne opóźniły wdrożenie SIS II, dlatego po przystąpieniu nowych państw członkowskich do strefy Schengen w 2007 r. SIS działał w nieco zmodyfikowanej wersji jako SIS+1 (Szachon-Pszenny, 2011, s. 81-82). Tymczasowo funkcjonujące rozwiązanie zaproponowane przez Portugalię, jakim było SISone4ALL, umożliwiło podłączenie dodatkowych użytkowników do funkcjonującego systemu, z czego skorzystały nowe kraje członkowskie uczestniczące w ramach SIS+1 (*Podręcznik użytkownika Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SISII) oraz Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) – aspekty prawne*, 2013). W ten sposób nowe państwa członkowskie przystępujące do strefy Schengen do momentu pełnej realizacji SIS II mogły uczestniczyć w systemie w takim samym stopniu, jak pozostali członkowskie SIS.

Podstawę prawną SIS II tworzą dwa dokumenty, którymi są: Rozporządzenie PE i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (*Rozporządzenie w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania SIS II*, 2006) oraz Decyzja Rady z dnia 12 czerwca 2007 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (*Decyzja w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania SIS II*, 2007). Główną różnicą w funkcjonowaniu obu systemów są ich możliwości technologiczne. SIS II umożliwia lepszą, szybszą i bardziej skuteczną identyfikację osób, między innymi poprzez zdolność przetwarzania danych biometrycznych, wyposażenie w nowe kategorie danych wprowadzanych do systemu oraz możliwość powiązania poszczególnych wpisów (*Podręcznik użytkownika Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SISII) oraz Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) – aspekty prawne*, 2013, s. 30).

Obok zmian w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych kolejnym następstwem funkcjonowania strefy Schengen miało być ujednoczenie przepisów w zakresie polityk dotyczących cudzoziemców, a więc polityki wizowej, azylowej i migracyjnej. Wspólne regulacje prawne miały ułatwić państwom członkowskim współpracę w zakresie kontrolowania przepływu osób w UE, przede wszystkim w kontekście nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE przez obywateli państw trzecich. W ramach polityki wizowej ujednoczono formy wiz, dokonując podziału na wizy krótkoterminowe i długoterminowe. Decyzję o harmonizacji polityk wizowych państw członkowskich podjęto już w *Konwencji wykonawczej*. Pierwszym ku temu krokiem było wprowadzenie jednolitej wizy krótkoterminowej upoważniającej obywateli państw trzecich do pobytu na terytorium UE przez okres trzech miesięcy, przy czym stroną odpowiedzialną za wydanie dokumentów wizowych pozostawało państwo członkowskie będące celem podróży (*Konwencja wykonawcza* 1990, s. 12). W 2001 r. na mocy rozporządzenia ustalono wspólną listę państw trzecich, wobec których wprowadzono obowiązek wizowy oraz państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego, jeśli obywatele tych państw przebywają na terytorium UE nie dłużej niż

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

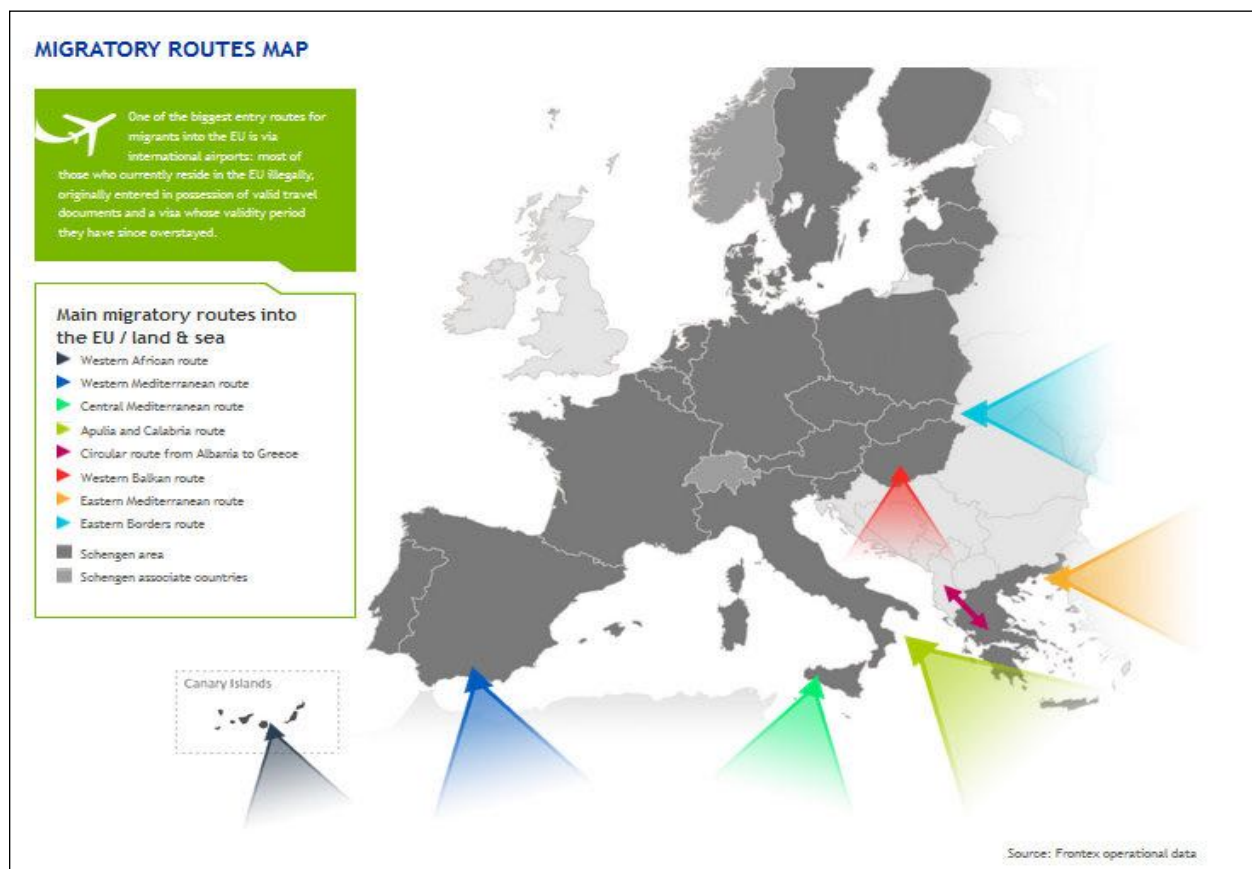
Ujednoczenie wiz długoterminowych nastąpiło w momencie wejścia w życie rozporządzenia PE i Rady z 2010 r. dotyczącego przepływu osób posiadających wizy długoterminowe (*Rozporządzenie zmieniające Konwencję wykonawczą do układu z Schengen*, 2010). Wcześniej, zgodnie z przepisami Konwencji wykonawczej, wizy długoterminowe były wizami krajowymi, wydawanymi zgodnie z przepisami danego państwa członkowskiego. Najważniejszym elementem współpracy w zakresie polityki wizowej stał się utworzony na podstawie decyzji Rady z dnia 8 czerwca 2004 r. (*Decyzja w sprawie ustanowienia VIS*, 2004) oraz rozporządzenia PE i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. (*Rozporządzenie w sprawie VIS*, 2008) Wizowy System Informacyjny (VIS) stanowiący podstawę wspólnej polityki wizowej. VIS usprawnił procedury składania wiz oraz uzupełnił funkcjonowanie SIS w zakresie kontroli granic zewnętrznych, gdyż zawarte w nim dane ułatwiają identyfikację osób wjeżdżających na terytorium UE. VIS szczególną rolę odgrywa w przypadku osób, którym odmówiono wydania wizy lub którym zakazano wjazdu na terytorium UE. Zarówno SIS, jak i VIS uzyskały wsparcie ze strony trzeciego systemu służącego do identyfikacji osób przybywających do UE, którym jest Eurodac. Jest to baza danych zawierająca odciski palców osób ubiegających się o azyl w UE (*Rozporządzenie dotyczące ustanowienia systemu Eurodac*, 2000). System umożliwia dokładniejszą identyfikację, gdyż zawiera dane daktyloskopijne nie tylko osób ubiegających się o azyl, ale także tych, którzy nielegalnie przekroczyli granice zewnętrzne UE. Jest to dodatkowe narzędzie ochrony granic zewnętrznych.

Obok ujednoczenia przepisów wizowych ważnym elementem współpracy w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych UE było zharmonizowanie regulacji prawnych odnoszących się do azylu i polityki migracyjnej. Dopiero w traktacie lizbońskim (TL) dotychczasowe działania w zakresie polityk azylowych przekształcono we wspólną politykę i spójny system (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, 2012). Kluczowym elementem kooperacji stało się przyjęcie wspólnego, europejskiego systemu azylowego (CEAS), który określił jednolite normy współpracy w zakresie pomocy osobom ubiegającym się o azyl (*Zielona Księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego*, 2007). W *Europejskim pakcie o imigracji i azylu* podjęto decyzję o utworzeniu wspólnej procedury azylowej, a także określono jednolity sposób rozumienia statusu uchodźców i osób korzystających z ochrony uzupełniającej (*Europejski pakt o imigracji i azylu*, 2008). Ponadto nowa dyrektywa w sprawie procedur azylowych ustanowiła bardziej spójny system norm w dziedzinie azylu (*Dyrektywa w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej*, 2008). Natomiast jednym z najważniejszych aktów prawnych regulujących kwestie azylu pozostaje rozporządzenie Dublin II, zgodnie z którym rozpatrzenie wniosku wizowego spoczywa na państwie członkowskim, które odegrało największą rolę we wjeździe lub pobycie wnioskodawcy na terytorium UE (*Rozporządzenie ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl*, 2003). Zgodnie z rozporządzeniem w przypadku, gdy nie można wyznaczyć odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie wskazanych kryteriów, właściwym do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony (*Rozporządzenie w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej*, 2013). Odmowa udzielenia azylu w jednym państwie członkowskim skutkuje niemożnością złożenia go w pozostałych państwach.

Polityka wizowa i azylowa nierozzerwalnie wiąże się z polityką migracyjną UE. Problem nielegalnej migracji staje się jednym z najważniejszych wyzwań dla spójności nie tylko strefy Schengen, ale i całej UE. Działania podejmowane zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie państw członkowskich w obliczu kryzysu migracyjnego okazały się niewystarczające, a kolejne napływy nielegalnych migrantów w coraz większym stopniu ukazują słabość polityki imigracyjnej UE i spójności państw członkowskich. Brak kontroli na granicach wewnętrznych utrudnia skuteczną walkę z nielegalną migracją, gdyż migranci przebywający nielegalnie na terytorium UE mogą łatwo przemieszczać się wewnątrz strefy Schengen. W związku z tym skuteczna ochrona granic zewnętrznych jest niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania strefy.

Rysunek 1

Główne szlaki migracyjne w UE



Źródło: *Migratory Routes Map*, 2016.

Główne kierunki nielegalnej migracji to przede wszystkim południowe, morskie granice zewnętrzne UE, a więc terytoria Grecji, Hiszpanii, Włoch (zob. map. 1), przy czym największa fala nielegalnej migracji w 2015 r. miała miejsce na granicy węgierskiej i greckiej. Granica węgiersko-chorwacka stała się jedną z głównych tras pokonywanych przez nielegalnych imigrantów przedostających się na terytorium UE (*Migratory Routes Map*, 2016). Liczba prób nielegalnego przekroczenia granicy na terytorium Węgier wyniosła 763958, natomiast na granicy Grecji było to 880820 obywateli pochodzących głównie z Syrii i Afganistanu (*Migratory Routes Map*, 2016). Dane te analizowane są w postaci przybliżonej, gdyż jest to liczba udokumentowanych prób przekroczenia granicy, natomiast rzeczywista liczba osób nielegalnie przekraczających granice jest o wiele wyższa. Pogłębiający się kryzys migracyjny ukazał wiele ograniczeń struktural-

nych polityki migracyjnej UE. Dotychczas funkcjonujące rozwiązania, opierające się przede wszystkim na współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów w zakresie ich readmisji, okazały się niewystarczające ze względu na sytuację polityczną państw, z których przybywa największa liczba nielegalnych migrantów. W opublikowanym w dniu 13 maja 2015 r. programie walki z nielegalną migracją podkreślono konieczność podjęcia działań natychmiastowych oraz długoterminowych (*Komunikat: Europejski program w zakresie migracji*, 2015). Pierwsza część programu stanowi wskazanie przedsięwzięć, które powinny zostać zrealizowane niezwłocznie: zwiększenie budżetu wspólnych operacji „Tryton” i „Posejdon” agencji Frontex, mających na celu ratowanie życia nielegalnych migrantów, próbujących przedostać się do UE drogą morską; wzmocnienie działań wobec przestępczych grup przemytniczych; wykorzystanie mechanizmu tymczasowej relokacji osób ubiegających się o azyl (rozmieszczenie osób wymagających ochrony międzynarodowej na terytoriach poszczególnych państw członkowskich) oraz opracowanie programu przesiedleń w skali unijnej obejmującego wszystkie państwa członkowskie UE. Ponadto wskazano na potrzebę udzielenia pomocy państwom pierwszej linii, a więc krajom, które w największym stopniu borykają się z nielegalną migracją, oraz na konieczność rozwoju współpracy z państwami trzecimi w celu opanowania migracji w państwach pochodzenia i tranzytu (*Komunikat: Europejski program w zakresie migracji*, 2015, s. 4-8). Wyszczególniono cztery poziomy przedsięwzięć służących wykonaniu realistycznej polityki migracyjnej w dłuższej perspektywie czasu, którymi są:

1. ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów: zajęcie się podstawowymi przyczynami migracji przez współpracę na rzecz rozwoju i pomoc humanitarną; uczynienie migracji kwestią kluczową dla delegatur UE; stworzenie planu działania w zakresie walki z przemytem ludzi; bardziej zdecydowane działania, dzięki którym państwa trzecie wypełnią swoje zobowiązania w zakresie przyjęcia z powrotem swoich obywateli; opracowanie „Podręcznika powrotów” i monitorowanie wdrażania dyrektywy w sprawie powrotów; wzmocnienie i zmiana podstawy prawnej Frontexu w celu zwiększenia jego roli w zakresie powrotów.
2. zarządzanie granicami - ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych: wzmocnienie roli i zdolności Frontexu, ustanowienie normy unijnej w zakresie zarządzania granicami; wzmocnienie koordynacji UE w odniesieniu do zadań straży przybrzeżnej; zmiana wniosku KE w sprawie inteligentnych granic; wzmocnienie zdolności państw trzecich do zarządzania własnymi granicami.
3. zdecydowana wspólna polityka azylowa: ustanowienie nowego systemu monitorowania i oceny wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz wytycznych w celu poprawienia norm dotyczących warunków przyjmowania i procedur azylowych; wytyczne w zakresie walki z nadużywaniem systemu azylowego; wzmocnienie przepisów dotyczących bezpiecznego kraju pochodzenia zawartych w dyrektywie w sprawie procedur azylowych, wprowadzenie środków promujących systematyczną identyfikację oraz pobieranie odcisków palców; więcej identyfikatorów biometrycznych w Eurodac; dokonanie oceny i ewentualnego przeglądu rozporządzenia dublińskiego w 2016 r
4. nowa polityka dotycząca legalnej migracji: modernizacja i przekształcenie systemu niebieskiej karty; podjęcie dialogu z partnerami społecznymi w sprawie migracji ekonomicznej; bardziej zdecydowane działania w celu powiązania polityki w zakresie migracji i rozwoju; zmiana priorytetów finansowania polityki integracyjnej; tańsze, szybsze i bezpieczniejsze przekazy pieniężne (*Komunikat: Europejski program w zakresie migracji*, 2015, s. 9-20).

Kryzys migracyjny uwidocznił brak solidarności pośród państw członkowskich, jako że ich odmienne stanowiska wynikają ze zróżnicowanych interesów wobec nielegalnej migracji. Naj-

większym orędownikiem przyjęcia nielegalnych imigrantów na terytorium UE pozostają Niemcy, choć we wrześniu 2015 r. doszło do tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach tego państwa (*Media: Węgry zamknęły punkt graniczny. Kontrole w Niemczech, Austrii, Słowacji*, 2015). Największą kwestią sporną pozostaje program przesiedlenia imigrantów na terytoria wszystkich państw członkowskich. Do jego realizacji dążą przede wszystkim państwa, w których przebywa najwięcej imigrantów, między innymi: Austria, Włochy, Niemcy czy też państwa skandynawskie. W wyraźnej opozycji wobec przymusowej relokacji imigrantów pozostają państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w których problem nielegalnej migracji jest o wiele mniej dotkliwy. Państwa te popierają odmienne rozwiązanie kryzysu migracyjnego, czego doskonałym przykładem jest wypowiedź prezydenta Czech Milosa Zemana dotycząca konieczności przeprowadzania masowych deportacji (*Prezydent Czech przewiduje masowe deportacje imigrantów z UE*, 2016). Brak solidarności działania w przezwyciężaniu kryzysu migracyjnego zauważa się w zróżnicowanym działaniu poszczególnych państw członkowskich. Przykładowo Dania wprowadziła kontrolę dokumentów na swoich granicach po tym, jak uczyniła to Szwecja (*Dania wprowadziła kontrolę dokumentów na granicy z Niemcami*, 2016). Z kolei Austria podjęła decyzję o wprowadzeniu rocznych limitów przyjęcia uchodźców (Hasselbach, 2016). Brak współpracy i odmienne stanowiska państw członkowskich wobec kwestii nielegalnych migrantów stawiają pod znakiem zapytania przyszłość funkcjonowania strefy Schengen.

UWAGI KOŃCOWE

Powstanie strefy Schengen, które urzeczywistniło swobodę przepływu osób, stanowiło istotny krok w pogłębieniu integracji ekonomicznej. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich zaczęto postrzegać jako szansę na intensyfikację współpracy w różnych obszarach aktywności gospodarczej, kulturalnej i politycznej. Wywołało to liczne implikacje zarówno na poziomie unijnym, państwowym, jak i regionalnym (obszary przygraniczne). Zmiany będące konsekwencją funkcjonowania „obszaru bezgranicznego” przez większość obywateli UE postrzegane są w pozytywny sposób, gdyż polepszyły wiele elementarnych sfer życia mieszkańców UE. Jednym z najważniejszych skutków powstania strefy Schengen była zmiana koncepcji granic w UE. Rozróżnienie granic na granice wewnętrzne i zewnętrzne UE oraz scedowanie tradycyjnych funkcji granic państw narodowych na granice zewnętrzne UE zobligowało państwa członkowskie do wzmocnienia ochrony i kontroli granic zewnętrznych, będących gwarantem bezpieczeństwa dla całego terytorium UE. Obok nowych możliwości pojawiły się bowiem negatywne konsekwencje funkcjonowania strefy Schengen, związane z nasileniem zagrożeń takich jak wzrost nielegalnej migracji czy wzmożona działalność grup przestępczości zorganizowanej. Rozwój polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi ukazuje, jak daleko idące konsekwencje miało powstanie strefy Schengen. Ujednolicenie wspólnych przepisów regulujących odprawę graniczne, a także próba harmonizacji polityk wizowych, azylowych i imigracyjnych państw członkowskich były konsekwencją zlikwidowania kontroli na granicach wewnętrznych. Unifikacja tych przepisów rozszerzyła obszary współpracy w dziedzinach istotnych z punktu widzenia zarówno obywateli UE, jak i obywateli państw trzecich przybywających na terytorium Europy. Polityka zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, jak i sam charakter strefy Schengen w obliczu ostatnich wydarzeń związanych z kryzysem migracyjnym, zostały poddane weryfikacji, ukazując słabość dotychczasowego podejścia UE do polityki migracyjnej, wizowej i azylowej oraz uwidoczniając brak solidarności i sprzeczność interesów poszczególnych państw członkowskich. Rozwiązania w obszarze polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, które wydawały się dobrze funkcjonującymi narzędziami w trakcie stabilnej

sytuacji w Europie, nie są w stanie przezwyciężyć trwającego kryzysu migracyjnego. Podobnie też sama agencja Frontex, która koordynuje współpracę państw członkowskich w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE, nie posiadając niezależności w działaniach operacyjnych, nie jest zdolna do stworzenia skutecznego mechanizmu ochrony granic zewnętrznych. Działalność operacyjna jest bowiem następstwem aktywności państw członkowskich, których decyzje wobec nielegalnej migracji są uwarunkowane ich interesami narodowymi. Otwartym pozostaje pytanie, czy kryzys migracyjny spowoduje przywrócenie stałej kontroli na granicach państw członkowskich, a tym samym przyczyni się do upadku strefy Schengen i powrotu tradycyjnych funkcji granic państwowych.

BIBLIOGRAFIA

- Balawajder, G. Grochalski, S. (2010). *Raport z badań „Granice w Unii Europejskiej”*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Balawajder, G. (2012). Granice państw, jako kategoria geograficzna, prawna, polityczna i społeczna. W: S. Grochalski (red.) *Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej* (s. 9-31). Dąbrowa Górnicza: Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej.
- Barbag, J. (1978). *Geografia polityczna ogólna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Barcz, J. (2012). Zakres przedmiotowy w UE. W: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, (red.), *Institucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji* (s. 63-65). Warszawa: LexisNexis.
- Communication from the Commission to the Council and the Parliament of 7.05.2002: Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union*, COM (2002) 233.
- Dania wprowadziła kontrolę dokumentów na granicy z Niemcami. (2016, 10 styczeń). *Gazeta Wyborcza*. Pobrane z: <http://wyborcza.pl/1,91446,19425387,dania-wprowadzila-kontrolę-dokumentow-na-granicy-z-niemcami.html>.
- Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen Drugiej generacji (SIS II)*, Dz. U. L., 2007, nr 205.
- Decyzja Rady z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS)*, 2004/512/WE, Dz. U. L., 2004, nr 213.
- Dudzić, A. (2008). *Polska w strefie Schengen*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona)*, Dz. U. L., 2008, nr 180.
- granica*. (2015, 30 sierpień). W: Encyklopedia PWN. Pobrane z: <http://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/granica.html>.
- Europejski pakt o imigracji i azylu*. Rada Unii Europejskiej, Bruksela 24 września 2008, 13440/08.
- Hasselbach, Ch. (2016, 10 styczeń). *Austria nasila kontrole na granicy i wprowadza górną kwotę uchodźców*. *Deutsche Welle*. Pobrane z: <http://www.dw.com/pl/austria-nasila-kontrolę-na-granicy-i-wprowadza-g%C3%B3rn%C4%85-kwot%C4%99-uchod%C5%B4c%C3%B3w/a-18994770>.

- Klaflkowski, A. (1981). *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, Bruksela, 13 lutego 2008 r., KOM (2008) 69.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski program w zakresie migracji*, Komisja Europejska, Bruksela 13 maja 2015 r., KOM (2015) 240.
- Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.*, Dz. U. L., 2000, nr 239.
- Krok, K. (2006). Współczesne spojrzenie na obszary przygraniczne w Europie. W: G.Gorzela, K. Krzyk (red.), *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?* (47-57). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lévy, J. Lussault, M. (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris-Berlin: Belin
- Media: Węgry zamknęły punkt graniczny. Kontrole w Niemczech, Austrii, Słowacji.* (2016, 10 styczeń). *Polskie Radio*. Pobrane z: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1504890,Media-Wegry-zamknely-punkt-graniczny-Kontrole-w-Niemczech-Austrii-Slowacji>.
- Migratory Routes Map.* (2016, 10 styczeń). *Frontex*. Pobrane z: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. 2013. *Podręcznik użytkownika Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SISII) oraz Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) – aspekty prawne*, (2016, 10 styczeń). Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pobrane z: <http://bip.mswia.gov.pl/bip/pelnomocnik-rzadu-ds-s/22089,Podrecznik-uzytkownika-Systemu-Informacyjnego-Schengen-drugiej-generacji-SISII-o.html>.
- Parol, A. (2015). Status prawno-ustrojowy FRONTEX-U w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. W: A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachóń-Pszenny (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń* (s. 35-52). Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, Council of the European Union, Bruksela, 14 czerwca 2002, nr 10019/02.
- Presidency Conclusions European Council meeting in Laeken 14 - 15 grudnia 2001.* Pobrane z: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf.
- Prezydent Czech przewiduje masowe deportacje imigrantów z UE.* (2016, 10 styczeń). *Polskie Radio*. Pobrane z: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1573880,Prezydent-Czech-przewiduje-masowe-deportacje-imigrantow-z-UE>.
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczącego ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej*, Dz. U. L., 2000, nr 316.
- Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen*, Dz. U. L., 2006, nr 405.
- Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku*

- w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz. U. L., 2006, nr 381.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe, Dz. U. L., 2010, nr 85.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 1 stycznia 2014 r.), Dz. U. L., 2013, nr 180.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen), Dz. U. L., 2006, nr 105.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wizowego systemu informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych, Dz. U. L., 2008, nr 218.
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. U. L., 2004, nr 349.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz. U. L., 2001, nr 19.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz. U. L., 2003, nr 50.
- Szachoń-Pszenny, A. (2011). *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Szachoń-Pszenny, A. (2014). Wymiar prawny i terytorialny strefy Schengen. W: M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec* (s.17-46). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. C., 2012, nr 326.
- Traktatu z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty Ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 1997. Pobrane z: https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_amsterdamski.pdf.
- Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r., Dz. U. L., 2000, nr 239.
- Wawrzyk, P. (2009). *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.
- Zielona Księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, Komisja Europejska, Bruksela, 6 czerwca 2006 r., KOM (2007) 301.