

Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne

Anna Szachon-Pszenny¹

Streszczenie:

Przedmiot artykułu stanowią uwarunkowania prawne definicji granic wewnętrznych i zewnętrznych w Unii Europejskiej i strefie Schengen oraz przełożenie ich na poszczególne rodzaje granic, z uwzględnieniem tych, na których sytuacja ulega zmianom w wyniku specyficznych uwarunkowań prawnych państwa oraz kryzysu migracyjnego. Artykuł wyjaśnia podstawy prawne granic wewnętrznych i zewnętrznych strefy Schengen i UE, rozpoczynając od ich kształtowania się aż do aktualnego statusu w krótkim odniesieniu do ich etymologii prawnej. Celem artykułu jest również określenie granic „obszaru bez granic”, zwłaszcza w kontekście zróżnicowanej sytuacji na granicach wewnętrznych i zewnętrznych. Artykuł obejmuje wyłącznie uwarunkowania normatywne, bez szerszych odniesień do aspektu terytorialnego, ze względu na rozległość tematu oraz ograniczenia tekstowe. Należy postawić tezę, że w wymiarze normatywnym granice UE i strefy Schengen ulegają ujednoczeniu, pomimo różnic w wymiarze terytorialnym. Przepisy unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice podkreślają, że wspólne środki w zakresie przekraczania przez osoby granic wewnętrznych oraz kontroli na granicach zewnętrznych powinny odzwierciedlać *acquis Schengen* włączony w ramy prawne i instytucjonalne UE.

Słowa kluczowe:

strefa Schengen, Unia Europejska, granice wewnętrzne, granice zewnętrzne, *acquis Schengen*, „obszar bez granic”

Link do artykułu:

http://www.pogranicze.uni.opole.pl/biblioteka/docs/tom6/szachon_t6n1.pdf

Standard cytowania (APA):

Szachon-Pszenny, A. (2018). Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t. 6, nr 1, s. 51-75.

Wprowadzenie

Zdefiniowanie granic strefy Schengen i granic UE w sposób precyzyjny wymaga przede wszystkim wyjaśnienia uwarunkowań normatywnych². Ich

1 Dr Anna Szachon-Pszenny – adiunkt w Katedrze Prawa Unii Europejskiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, e-mail: szanna@kul.pl

2 Termin granice UE jest powszechnie stosowany w doktrynie i literaturze przedmiotu oraz instytucjach unijnych. W aktach normatywnych używane jest pojęcie granice państw

źródła kształtowały się w pierwszej kolejności w wymiarze współpracy międzyrządowej podejmowanej pomiędzy sąsiadującymi państwami, które były zainteresowane zniesieniem kontroli granicznej i związanymi z tym korzyściami. Idea podziału na granice wewnętrzne i zewnętrzne, która jest jedną z podstaw unijnego „obszaru bez granic”, pochodzi ze współpracy państw, z których część pozostawała długo poza integracją europejską, co stanowi swoisty paradoks. Stopniowo nawiązana współpraca i jej efektywność stała się przedmiotem zainteresowania innych państw członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich. W wymiarze prawnym momentem przełomowym stało się włączenie *acquis* Schengen do prawa unijnego na mocy Traktatu Amsterdamskiego poprzez Protokół włączający *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej³. W ten sposób od 1999 r. dorobek Schengen zyskał nowy status prawny, który był rozwijany w prawie pochodnym, co w znaczący sposób zdecydowało o kształcie granic. Dodatkowo również sformułowano zasady obligatoryjnego rozszerzania strefy Schengen o nowe państwa członkowskie UE, co doprowadza do stopniowego ujednoczenia się granic wewnętrznych i zewnętrznych strefy Schengen i UE nie tylko w wymiarze prawnym, ale częściowo również geopolitycznym.

Przedmiotem artykułu są normatywne aspekty definicji granic wewnętrznych i zewnętrznych w UE i strefie Schengen oraz przełożenie ich na poszczególne rodzaje granic, z uwzględnieniem tych, na których sytuacja ulega zmianom w wyniku specyficznych uwarunkowań prawnych państwa oraz kryzysu migracyjnego. Artykuł wyjaśnia podstawy prawne granic wewnętrznych i zewnętrznych strefy Schengen i Unii Europejskiej, rozpoczynając od ich kształtowania się aż do aktualnego statusu w krótkim zarysie kontekstu historycznego. Aktualną podstawą prawną są przede wszystkim znowelizowane w 2016 i 2017 r. przepisy Kodeksu Granicznego Schengen czyli rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice⁴. Kodeks Graniczny Schengen stanowi swoistą konstytucję strefy Schengen, będąca jednocześnie integralną częścią prawa Unii Europejskiej. Pojęcia granic wewnętrznych i zewnętrznych wykształciły się na bazie granic państwowych i znajdują odzwierciedlenie w ich elementach definicyjnych. Jednocześnie nabrały nowego znaczenia w kontekście „obszaru bez granic”. W ten

członkowskich/ pomiędzy państwami członkowskimi. Posługiwanie się terminem granice UE jest ogólnie stosowanym uproszczeniem. Szersze rozważania na ten temat w dalszej części artykułu przy definicjach legalnych granic wewnętrznych i zewnętrznych.

3 Dz. U. WE C. 340/1997, dalej TA.

4 Dz. U. L 77, 23.03.2016, dalej KGS.

sposób wyrażają się one przede wszystkim w wymiarze funkcjonalnym, gdzie częściej stosuje się określenie granice UE/ strefy Schengen niż granice państw członkowskich. Granice te postrzegane są bardziej jako wyznaczniki przestrzeni prawnej, w ramach której realizowane są określone instrumenty prawne (swobody i polityki), niż jedynie wyznaczniki terytoriów państwowych.

Przedmiotem artykułu nie są występujące różnice geopolityczne między granicami UE a strefy Schengen. Nie ulega żadnej wątpliwości, że one istnieją terytorialnie, co wynika głównie ze względów historycznych i politycznych, ale kwestie te nie będą przedmiotem rozważań. Istotą artykułu jest analiza zależności Unii i strefy Schengen w wymiarze normatywnym, w odniesieniu do aktów prawnych je kształtujących, integrujących, a obecnie również zmieniających. Celem artykułu jest wskazanie uwarunkowań normatywnych i powstałych na ich bazie środków prawnych, które pozwalają mówić o ujednoczeniu się granic Unii i strefy Schengen.

Pełne wyjaśnienie uwarunkowań prawnych granic wymaga odniesienia do zasad ich przekraczania. W tym celu należy wyodrębnić aspekt podmiotowy i przedmiotowy przekraczania granic wewnętrznych i zewnętrznych. Wskazana również zostanie jednolitość postępowania wobec obywateli państw trzecich. Jest to szczególnie istotne w kontekście zmian KGS z 2017 r. na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych⁵, wprowadzając zmiany w odprawie granicznej obywateli UE/ strefy Schengen (Rozporządzenie 2017, art. 1) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2225 z dnia 30 listopada 2017 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu (EES)⁶.

Zmiany te są tym bardziej ważne w kontekście nasilania się ruchu granicznego na przestrzeni ostatnich lat. Potrzeba ich wprowadzenia głównie poprzez niedawne ustanowienie podstawy prawnej EES w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli zabezpiecza potrzebę ochrony porządku publicznego. Jednocześnie zmienia przepisy *acquis* Schengen, zwłaszcza Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen. Ponadto obecne systemy nie pozwalają państwom członkowskim UE na zarządzanie nieustannie wzrastającej

5 Dz. U. L 74, 18.3.2017.

6 Dz. U. L 327 z 9.12.2017, dalej rozporządzenie EES.

presji związanej z napływem podróżnych wjeżdżających na terytorium UE i z niej wyjeżdżających, których liczba, jedynie na przejściach w portach lotniczych, może wzrosnąć o 80 proc., z 400 mln w 2009 r. do 720 mln w 2030 r. (Komunikat 2013). Dodatkowo służy to realizacji jednego z najaktualniejszych celów UE w dobie kryzysu migracyjnego, jakim jest przywrócenie pełnego funkcjonowania strefy Schengen. Komisja w komunikacie: „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania” odpowiada na problemy w następstwie nadmiernej presji migracyjnej w ostatnich latach i wskazuje różne polityki, które należy wdrożyć w celu przywrócenia pełnego funkcjonowania strefy Schengen. Jednym z takich środków stało się powołanie w 2016 r. Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zbudowanej na bazie unowocześnionej Agencji Frontex⁷, co ma pozwolić na skuteczniejsze w zabezpieczanie granic zewnętrznych Unii (Komunikat 2016).

Wskazując na uwarunkowania prawne granic UE i strefy Schengen należy uwzględnić państwa znajdujące się w szczególnej sytuacji z powodu braku faktycznego członkostwa w Unii Europejskiej lub niepełnego wdrożenia *acquis* Schengen. Wynika to z czynników natury nie tylko prawnej, ale także politycznej, która niejednokrotnie warunkuje zmiany legislacyjne. Jednakże przy postrzeganiu „obszaru bez granic” należy brać pod uwagę jego aspekty prawne w odniesieniu do przepisów traktatowych, a nie niestabilnych zmian politycznych, przy czym nie należy tych ostatnich marginalizować. Należy również wspomnieć o zmianach w zakresie tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych. Wynikają one przede wszystkim z kryzysu migracyjnego. W odniesieniu do obecnej sytuacji polityczno-prawnej próbie sumarycznej oceny z punktu widzenia granic zostaną poddane państwa UE, których akcesja nastąpiła po TA, a które nie przystąpiły jeszcze do strefy Schengen.

Już na wstępie należy postawić tezę, że w wymiarze normatywnym granice UE i strefy Schengen ulegają ujednoczeniu, pomimo różnic w wymiarze terytorialnym. Najpełniej świadczą o tym znowelizowane przepisy KGS zgodnie z którym, wspólne środki w zakresie przekraczania przez osoby granic wewnętrznych oraz kontroli na granicach zewnętrznych powinny odzwierciedlać dorobek Schengen włączony w ramy UE. Ponadto, zgodnie z zasadami Kodeksu wspólna polityka przekraczania granic zewnętrznych jest środkiem tworzącym obszar, na którym osoby mogą swobodnie się przemieszczać w oparciu o przepisy traktatowe⁸. Pojęcia granic UE i strefy Schengen kształtowały się równolegle,

7 Frontex to Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Jest to nowa nazwa Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

8 Preambuła KGS.

jednakże w dwóch różnych porządkach prawnych międzyrządowym i ponadnarodowym. Postrzeganie ich ujednoczenia jedynie jako wynik włączenia *acquis* Schengen do prawa UE na mocy TA jest zbyt dużym uproszczeniem, z uwagi na fakt, że nie było to jednorazowe działanie, ale wymagało długofalowych działań integracyjnych związanych z nadaniem dorobkowi Schengen rangi prawa UE. Akty prawne powołujące strefę Schengen ulegały zmianom już w strukturach unijnych, poprzez tworzenie nowych instrumentów prawnych, jak m. in. SIS, KGS czy Frontex. Już po inkorporacji *acquis* Schengen nie od razu stało się w pełni prawem Unii na poziomie ponadnarodowym⁹, nie wspominając o różnicach terytorialnych wynikających z odmiennych stanowisk niektórych państw członkowskich. Wpłynęło na to tworzenie się strefy Schengen przez część ówczesnych państw członkowskich WE, przy realizacji jej celów, ale poza jej ramami prawnoinstytucjonalnymi. Jednocześnie, w toku postępu procesu włączania dorobku prawnego Schengen do prawa pierwotnego Unii i jego rozwijania przez akty prawa pochodnego, każde z państw członkowskich musiało wypracować pozycję prawną wobec *acquis* Schengen. Zatem w wymiarze prawnym żadne państwo nie pozostało obojętne w stosunku do strefy Schengen, pomimo niejednorodności terytorialnej. Jedynym z najważniejszych wyznaczników, który na przyszłość niwelować miał różnice terytorialne było przyjęcie przez TA wymogu prawnego pełnego włączenia nowych państw członkowskich UE do strefy Schengen (po spełnieniu określonych warunków). Wobec tego już żadne państwo członkowskie, które przystąpiło do Unii po 1999 r. nie może wyłączyć się ze strefy Schengen. W ten sposób proces ujednoczania się granic UE i strefy Schengen będzie się coraz bardziej pogłębiał.

Definicje legalne granicy wewnętrznej i zewnętrznej – etymologia prawna

Definicje granicy wewnętrznej i zewnętrznej zostały stworzone nie w strukturach unijnych, ale poza nimi. Są również wcześniejsze niż strefa Schengen, ale włączono je w dosłownym brzmieniu najpierw do Układu z Schengen, a szerzej do całego *acquis* Schengen inkorporowanego do prawa UE. Wyodrębniły się w ramach Nordyckiej Unii Paszportowej powstałej w 1958 r., która stała się prototypem strefy Schengen, a wcześniej Unii Paszportowej Beneluksu. Cały czas utrzymywała się współpraca pomiędzy państwami członkowskimi ówczesnej WE a późniejszymi państwami strefy Schengen, co wpłynęło ostatecznie na jednolitość pojęć granicy wewnętrznej i zewnętrznej po inkorporacji dorobku Schengen do prawa UE.

⁹ Stało się tak dopiero po Traktacie lizbońskim, który zniósł strukturę trójfilarową, jednocześnie usuwając podział dorobku Schengen pomiędzy I a III filar.

Znoszenie kontroli na granicach państw integrującej się Europy wzięło swój początek od współpracy państw nordyckich w ramach Rady Nordyckiej. Wiele elementów współpracy w strefie Schengen było egzekwowanych na obszarze Skandynawii znacznie wcześniej. W sposób szczególny dotyczy to koncepcji i pojęcia granicy wewnętrznej i zewnętrznej, które powstały właśnie w ramach Nordyckiej Unii Paszportowej. Kluczowe cele tej kooperacji granicznej okazały się długofalowe, określając zasady przekraczania granic nie tylko państw nordyckich, ale i później powstałej strefy Schengen (Rybicki 2005: 167). W Nordyckiej Unii Paszportowej swobodny przepływ osób uzyskał niemal symboliczny status, podkreślający jedność i równość wszystkich narodów nordyckich (Dośpiał-Borysiak 2007: 157). Stała się ona pierwowzorem w znoszeniu kontroli paszportowej na granicach wewnętrznych dla pozostałych państw jednoczącej się wtedy Europy. Rozwiązania, w tamtym czasie o charakterze nowatorskim, w zakresie znoszenia ograniczeń w swobodnym przepływie osób oraz współpracy policyjnej i sądowej, pojawiły się w „laboratoriach”, czyli skupiskach niewielkich państw połączonych więzami historycznymi, geograficznymi, politycznymi i gospodarczymi. Klasycznym przykładem takiego „laboratorium” była Rada Nordycka, która ustanowiła Nordycką Unię Paszportową. To określenie pojawiło się w doktrynie w odniesieniu do początków aktualnej Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Gruszczak 2005: 8). Rada Nordycka odegrała ważną rolę w tworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) stanowiąc forum dyskusyjne pomiędzy państwami członkowskimi UE i strefy Schengen (Dośpiał-Borysiak 2007: 142). Kolejnym krokiem w tworzeniu strefy Schengen była współpraca graniczna części ówczesnych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, czego efektem była utworzona w 1960 r. Unia Paszportowa Beneluksu. Gwarantowała ona swobodę przemieszczania obywateli państw Beneluksu oraz wszystkich przebywających na tym obszarze (Groenendijk 1995: 673). Ponadto w Unii Paszportowej Beneluksu wprowadzono wspólną politykę wobec obywateli państw trzecich oraz ujednolicono przepisy wizowe (Kruijbosch 1993: 63).

Bazując na doświadczeniach Unii Paszportowej Beneluksu oraz wobec opóźnień w rozwoju swobodnego przepływu osób w ówczesnej WE, Francja i Niemcy w 1984 r. zawarły umowę międzyrządową o stopniowym zniesieniu kontroli na granicach Francji i Republiki Federalnej Niemiec, zwaną Umową z Saarbrücken¹⁰. Państwa Beneluksu wystosowały memorandum do państw stron porozumienia,

10 Umowa z Saarbrücken nie była aktem prawnym WE, a jedynie umową międzynarodową dwóch jej państw, dlatego nie została opublikowana w Dz. U. WE. Została ona zawarta w formie dwustronnej umowy w sprawie ułatwienia obywatelom obu państw przekraczania wspólnej granicy. Umową z Saarbrücken zainteresowały się bardzo szybko państwa Unii Paszportowej Beneluksu.

w którym zaproponowały rozszerzenie umowy na Unię Paszportową Beneluxu (Rokicka 2000: 78). W 1985 r. na bazie Umowy z Saarbrücken i Unii Paszportowej Beneluxu podpisano Układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach¹¹ znany jako Układ z Schengen. Warto przy tym zauważyć, że zarówno umowy poprzedzające powstanie strefy Schengen, jak również sam Układ ją powołujący miały na celu stopniowe znoszenie kontroli na granicach. Oznaczało to, że od ograniczenia kontroli granicznej do jej całkowitego zniesienia, trzeba podjąć odpowiednie działania gwarantujące swobodne przemieszczanie się, a jednocześnie bezpieczeństwo powstającego „obszaru bez granic”. Układ z Schengen stał się pierwszą inicjatywą wielostronną normującą, na tak szeroką skalę, swobodny ruch osobowy ze zniesieniem granicznej kontroli osobowej (Siedlecki 2000: 21-22).

Układ z Schengen akcentował, że coraz ściślejszy związek narodów państw członkowskich Wspólnot Europejskich powinien znaleźć odzwierciedlenie w swobodzie przekraczania granic wewnętrznych dla wszystkich obywateli państw członkowskich oraz w swobodnym przepływie towarów i usług. Jednocześnie podkreślono, że usuwanie przeszkód w swobodnym ruchu na wspólnych granicach państw strefy Schengen dokonuje się, uwzględniając postęp osiągnięty w ramach WE, w związku z zapewnianiem swobodnego przepływu osób, towarów i usług¹². Już na początku funkcjonowania granic strefy Schengen zauważyć można wyraźną otwartość na pozostałe państwa ówczesnych WE oraz dążenie do włączenia rozwiązań Układu do prawa wspólnotowego. Stało się to możliwe pod koniec kolejnej dekady XX wieku, gdy inkorporowano dorobek Schengen do prawa UE na mocy TA. Tym samym granice Unii i granice strefy Schengen zaczęły się stopniowo ujednoczać, aby osiągnąć ich tożsamość w wymiarze prawnym.

Najważniejsze dla *acquis* Schengen pojęcia to granice wewnętrzne i zewnętrzne, które zostały zdefiniowane w Kodeksie Granicznym Schengen (KGS). Granice wewnętrzne to wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach, porty lotnicze państw członkowskich przeznaczone do lotów wewnętrznych oraz porty morskie, rzeczne i na jeziorach państw członkowskich służące do regularnych wewnętrznych połączeń promowych. Granice zewnętrzne oznaczają granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach oraz granice morskie państw członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem, że nie stanowią one granic

11 Dz. U. L. 239 z 22.09.2000, dalej Układ z Schengen.

12 Układ z Schengen, Preambuła.

wewnętrznych (KGS, art. 2 pkt 1 i 2). Należy przy tym zaznaczyć, że granice UE nie są granicami w sensie prawnomiędzynarodowym, ale granicami wyznaczonymi za pomocą kategorii członkostwa. Kwestia ustalenia granic UE przebiega w sposób odmienny niż w odniesieniu do państwa członkowskich. W sensie prawnym granica ta składa się z, regulowanych odrębnymi umowami międzynarodowymi, granic państw członkowskich. Zatem powstają na mocy wspólnej decyzji państwa, które chce przystąpić do Unii i instytucji unijnych oraz państw członkowskich już będących w UE (Trojanowska-Strzęboszewska 2011: 43). Wobec tego granice UE są pochodną granic państw członkowskich, podobnie jak z obywatelstwem UE, które stanowi pochodną obywatelstwa państw członkowskich.

Należy zauważyć, że pierwotna definicja, zaczerpnięta z Nordyckiej Unii Paszportowej została określona w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r. z dołączonym aktem Końcowym i wspólnymi deklaracjami¹³, którą następnie zastąpiły przepisy KGS, jako efekt inkorporacji *acquis* Schengen do prawa UE. Wyodrębniono w niej granice wewnętrzne, czyli wspólne granice lądowe państw - sygnatariuszy, ich porty lotnicze przeznaczone do rejsów krajowych oraz porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych, wyłącznie „z” lub „do” innego portu na ich terytoriach, bez zatrzymywania się w jakichkolwiek portach znajdujących się poza powyższymi terytoriami. Granice zewnętrzne z państwami trzecimi zdefiniowano jako granice lądowe i morskie umawiających się stron, ich portów lotniczych i morskich, o ile nie są one granicami wewnętrznym (KW, art. 1).

Już w definicjach legalnych określonych w *acquis* Schengen i prawie wtórnym UE dostrzec można jednolitość pojęć granic w Unii i strefie Schengen. Nawet takie wstępne porównanie wskazuje analogię pojęciową, przy czym definicje z KGS stanowią rozszerzenie i doprecyzowanie określenia granic z Konwencji Wykonawczej. Rozwiązania wypracowane na szczeblu międzyrządowym stały się prawem unijnym i zostały zawarte w rozporządzeniu unijnym ujętym w formułę kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice UE. Kodeks potwierdza, że zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych wpisuje się w realizację celu Unii, wyrażającym się w utworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych (KGS, Preambuła). Należy przy tym podkreślić, że pojęcie obszaru bez granic odnosi się zarówno do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS), opartej na dorobku Schengen (art. 3 ust. 2 TUE i art. 67 ust 2 TFUE), jak i rynku wewnętrznego, stworzonego w prawnych ramach UE (art. 26 ust. 2 TFUE). Przepisy KGS odnoszą się do uregulowań traktatowych

13 Dz. U. L. 239 z 22.09.2000, dalej KW.

w tym zakresie, dla których częścią wspólną jest podstawowy wymiar obszaru/przestrzeni bez granic, którym jest zagwarantowanie swobody przepływu osób¹⁴. W ramach PWBiS cel ten jest powiązany ze środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych oraz odpowiednimi politykami w tym zakresie. Natomiast w odniesieniu do rynku wewnętrznego, obok swobody przepływu osób obszar bez granic wewnętrznych obejmuje pozostałe swobody europejskie.

Istotnym jest wskazanie następstwa prawnego w ramach „obszaru bez granic” podkreślając, że granice wewnętrzne dotyczą one nie tylko wspólnych granic państw sygnatariuszy Schengen, ale wszystkich państw członkowskich UE (KGS, art. 2 pkt 1). Ponadto w KGS granice zewnętrzne określone są w taki sam sposób jak w Konwencji Wykonawczej, przy czym Kodeks doprecyzowuje, że stanowią je granice zewnętrzne państw członkowskich Unii (KGS, art. 2 pkt 1).

Granice „obszaru bez granic”

Paradoksem „obszaru bez granic” jest sztywne wyznaczenie jego granic. Generalnie granice wewnętrzne i zewnętrzne ustalono na bazie granic państwowych, zatem zostały wyrażone w aspekcie terytorialnym. Jednakże pojęcia granic są bardziej związane z ujęciem funkcjonalnym niż geopolityczną identyfikacją. W ujęciu funkcjonalnym granica zewnętrzna wyznacza rynek wewnętrzny lub sposób przekraczania granic (Moraczewska 2006: 29). W kontekście zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych pojęcie granicy państwowej nabrało nowego wymiaru. Stając się granicami wewnętrznymi, granice państwowe straciły swój wymiar praktyczny kojarzony z kontrolą, przejściami granicznymi i regułami ich przekraczania. Jako fakt administracyjny granice wewnętrzne na bazie granic państw zintegrowanych istnieją nadal, natomiast zniesienie kontroli granicznej sprawiło, że ich pojmowanie zmieniło się diametralnie. Włączenie do strefy Schengen spowodowało, że jeden z podstawowych składników definicji „państwowości” jest, w pewnych aspektach, pojmowany inaczej (Dudzić 2008: 34). Uwidacznia się to w pierwszej kolejności w zmianie zakresu odpowiedzialności państw za kontrolę granic. Kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych (KGS, Preambuła). Nabiera to szczególnego znaczenia po przeniesieniu dorobku Schengen z poziomu współpracy państw członkowskich na poziom ponadnarodowy. Motywem takich działań była gotowość państw członkowskich do przekazania na rzecz ówczesnej Wspólnoty kompetencji

¹⁴ Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

do uregulowania tych materii, przy jednoczesnej świadomości, że regulacje międzyrządowe okazały się nieskuteczne (Czapliński 2005: 14). Wkroczenie UE w zakres uprawnień dotyczących kontroli granicznych było w zasadzie bezprecedensowe i w zdecydowanym stopniu ukształtowało myślenie o funkcjach granic zewnętrznych. Poprzez proces „uwspólnatawiania” granic zewnętrznych Unii, który rozpoczął się inkorporacją *acquis* Schengen do prawa UE na mocy TA, podstawowym sposobem działania Unii w obszarze dotyczącym granic było utworzenie rozbudowanego zespołu instrumentów prawnych, zwanego też reżimem granicznym (Trojanowska-Strzęboszewska 2011: 166-167).

W doktrynie mówi się o przeniesieniu kompetencji przez państwo na rzecz Unii Europejskiej (Grzelak 2008: 191), zadania realizuje się na poziomie unijnym. W ten sposób z suwerennej władzy państwa wyłącza się pewne poziomy (Siehr 2012 :161). Po pełnym włączeniu w strefę Schengen państwo traci możliwość pełnego kontrolowania tego, co dzieje się na części jego granic i może polegać głównie na zaufaniu do służb granicznych jego partnerów (Maksimczuk, Sidorowicz 2007: 53). To zaufanie musi się opierać przede wszystkim na jednolitym stosowaniu prawa UE na całym „obszarze bez granic” poprzez unijną politykę dotyczącą kontroli granic. W tym wymiarze granice zewnętrzne implikują podział państw członkowskich na państwa „pierwszej linii” – sąsiadujące z państwami trzecimi i państwa „drugiej linii”, które sąsiadują tylko z innymi państwami członkowskimi. Obecnie granice zewnętrzne UE wytyczają wewnętrzną przestrzeń polityczną, gospodarczą i społeczną, oddzielając od przestrzeni zewnętrznej – otaczającej państwa członkowskie (Trzcielińska-Polus 2017: 28). Wyraża się to nie tylko w politycznym wymiarze granic, gdzie granice wewnętrzne określane są jako „otwarte”, a zewnętrzne „zamknięte”. Za zmianą postrzegania „państwowości” po zniesieniu kontroli granicznej przemawia przede wszystkim wymiar prawny. Zasady zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych oraz jej wzmocnienia na granicach zewnętrznych zostały przeniesione na poziom unijny. Zatem regulowane są na poziomie ponadnarodowym i zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE państwa członkowskie muszą się do niej dostosować. Wobec tego nie mogą już zupełnie samodzielnie ustalać zasad kontroli na granicach, ale muszą podporządkować się standardom unijnym. Należy przy tym wyjaśnić, że odpowiedzialność za kontrolę ponoszą państwa członkowskie, ale działają w imieniu całej UE. Szczególną odpowiedzialność ponoszą państwa „pierwszej linii”, gdyż granica państwowa jako granica zewnętrzna nie jest już tylko granicą pojedynczego państwa, ale całej UE/ strefy Schengen. Jednocześnie państwa „drugiej linii” są zobowiązane wspomagać te pierwsze w celu zapewnienia bezpieczeństwa na całym „obszarze bez granic”, jednakże na granicach wewnętrznych nie sprawują kontroli granicznej. Nie oznacza to jednocześnie pozbawienia państw uprawnień kontrolnych, bo KGS

pozwala na tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, ale po spełnieniu wymogów KGS oraz po uzyskaniu zgody instytucji unijnych.

Granice zewnętrzne to również granice państwowe, ale z państwami, które nie należą ani do UE, ani do strefy Schengen. Zatem granice zewnętrzne to granice z państwami trzecimi, a więc w kontekście włączenia *acquis* Schengen do prawa UE z państwami nienależącymi ani do Unii Europejskiej, ani strefy Schengen. Najwyraźniej widać w wydzieleniu pasów ruchu na granicach, gdzie jeden rodzaj jest przeznaczony dla obywateli UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii, oznaczony jako UE/EOG/CH (EU/EEA/CH citizens), a drugi dla obywateli państw trzecich, określanych jako *non-EU citizens* lub *all passports*. Dodatkowo na mocy zmian KGS z 30 listopada 2017 r. ustanawiających system wjazdu/wyjazdu (EES) powstaną nowe pasy ruchu do zautomatyzowanej kontroli granicznej dla obywateli UE/EOG/CH oraz obywateli państw trzecich określane jako *third-country nationals*.

Jednolite zasady kontroli na granicach zewnętrznych ustanowiła już Konwencja Wykonawcza, jednocześnie wprowadzając tzw. środki kompensacyjne, których celem było zrekompensowanie swoistego deficytu bezpieczeństwa, jaki powstał na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Stwierdzić należy z całą pewnością, że pozbawienie granic wewnętrznych funkcji kontrolnej spowodowało wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych. Ponadto ujednoczenie zasad kontroli na granicach zewnętrznych wymaga nie tylko ich przyjęcia, ale również stałego dostosowywania się przez państwa członkowskie do zmieniającego się prawa unijnego, które wynika ze wzrostu zagrożeń na granicach. Prowadzą one do zakłóceń w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, aktualnie spowodowanego głównie skutkami kryzysu migracyjnego. Z tych powodów należy podejmować działania i wprowadzać środki zapewniające, że granice nadal będą gwarancją bezpieczeństwa UE i strefy Schengen. Jednocześnie przyjęcie takich rozwiązań stanowi gwarancję pełnej realizacji swobody przepływu osób, a co za tym idzie innych swobód europejskich.

Określeniu granic „obszaru bez granic” może służyć odniesienie do koncepcji granicy jako linii, ale z nadaniem jej wymiaru prawnego. Koncepcja ta, chociaż wydaje się być kontrowersyjna, jest powoływana przez wielu przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego. Ludwik Ehrlich określa granice państwowe jako linie geometryczne, a więc jednowymiarowe, w obrębie których mieści się obszar państwa (Ehrlich 1958: 507). Juliusz Makowski stwierdza, że granica w ujęciu powyższym to linia graniczna (Maksimczuk i Sidorowicz 2007: 89). Najpełniejszą definicję granicy podaje Alfons Klafkowski, według którego

pojęcie granicy państwa można określić zależnie od kryterium i przyjąć, że granica państwowa to:

- a) linia, na której kończy się władza państwowa,
- b) linia, która oddzielająca terytorium jednego państwa od terytorium innego państwa lub morza otwartego,
- c) płaszczyzna prostopadła do powierzchni ziemi i ją przecinająca w kierunku geometrycznego środka ziemi; płaszczyzna ta oddziela obszary podlegające zwierzchnictwu terytorialnemu sąsiadujących państw – linia graniczna na powierzchni ziemi określa tylko sam przebieg granicy państwowej,
- d) linia zetknięcia się terytoriów dwóch państw (Klaffkowski 1996: 116).

Definiowanie granic przez prawo międzynarodowe nie odbywało się w oderwaniu od innych dziedzin, w tym geografii politycznej, która poświęciła tematowi granic najwięcej czasu i miejsca. Józef Barbag, powołując się na Antoniego Allota przeprowadza rozróżnienie między *frontier* a *boundary*. *Frontier* oznacza kres lub granicę-strefę, na której wykonuje się funkcje międzypaństwowe, natomiast *boundary* to granica-linia urojona, określająca terytorium lub przestrzeń (Barbag 1987: 62). Ciekawą koncepcję przyjął również Norman Pounds określając, że granica państwowa to linia oddzielająca suwerenność danego państwa od suwerenności jego sąsiadów (Pounds 1936: 56).

Zauważyć należy, że granice określane są zarówno w wymiarze linearnym, jak i przestrzennym. Odzwierciedlenie tego można znaleźć również we współczesnych koncepcjach, jak i definicji ustawowej. Zgodnie z definicją polskiej ustawy o ochronie granicy państwowej, (wielokrotnie nowelizowanej w związku z wprowadzeniem i zmianami KGS) granicą państwową jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi. Co ciekawe w samej ustawie¹⁵ pojawia się odwołanie do pojęcia linii granicy państwowej¹⁶. Stefan Grochalski granicami państwa określa linie lądowe i morskie oraz linie pionowe odwzorowujące terytorium lądowe i morskie w przestrzeni powietrznej do wysokości początkującej przestrzeń kosmiczną. Zatem granica to płaszczyzna prostopadła do powierzchni kuli ziemskiej rozdzielająca terytorium jednego państwa od drugiego lub terytorium niepodlegającego niczyjej zwierzchności (Grochalski 2010: 102-103). Pozostawiając znawcom tematu rozstrzyganie, która

15 Np. art. 9 ust.1 i art. 11 ust. 1.

16 Dz. U. z 2017 r. poz. 660.

koncepcja z wcześniejszych i współczesnych jest prawidłowa, należy zwrócić uwagę na wymiar prawny granic UE i strefy Schengen, który jest istotą artykułu.

Analizując powołane definicje granicy należy je odnieść do funkcjonowania granic państwowych w warunkach integracji, gdzie funkcje granic uległy znacznej ewolucji. Jako granice państwowe bezsprzecznie pozostają, a jednak zmienia się w sposób diametralny ich wymiar funkcjonalny w zależności od tego czy stały się granicami wewnętrznymi czy zewnętrznymi. Granicę jako linię należy postrzegać nie tyle w wymiarze wyznaczania terytorium, które ściśle jest wyznaczone przez powierzchnię pionową przechodzącą przez linię graniczną, ale w wymiarze linii określających obszar państw członkowskich, które tworzą „obszar bez granic”. Odwołując się do koncepcji granicy jako linii oddzielającej terytorium, można przyjąć rozszerzone rozumienie całego terytorium UE (czyli jej wszystkich państw członkowskich) oraz państw trzecich (tutaj państw pozostających poza Unią i/lub strefą Schengen). Słusznym, wydaje się tutaj być odwołanie do granicy jako linii określającej przestrzeń, czy oddzielającej obszar na którym jest stosowane prawo UE, czyli obejmującej terytoria państw unijnych i strefy Schengen. W wymiarze praktycznym jest to widoczne w oznaczeniu pasów ruchu na granicach zewnętrznych. Linie wyznaczają zatem obszar, na którym są realizowane swobody i polityki unijne wynikające ze zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i jej wzmocnienia na granicach zewnętrznych.

Granice zewnętrzne wyznaczają obszar danej struktury integracyjnej (Balawajder 2010: 141), obszar aktywności służb granicznych działających w oparciu o reguły unijne (Żukrowski *vel* Grajewski 2017: 40) czy unijny obszar swobodnego podróżowania wzbogacony o zasady strefy Schengen. Granice jako linie oddzielające obszary podlegające zwierzchnictwu terytorialnemu sąsiadujących państw, powinny być w tym kontekście rozumiane, jako linie oddzielające terytoria podlegające odmiennym porządkom prawnym. Unia Europejska stanowi samoistny porządek prawny, obejmujący również *acquis* Schengen, który obowiązuje jednolicie we wszystkich państwach członkowskich. Zatem, władztwo terytorialne państwa w powyższym ujęciu granicy powiązane jest ściśle z zakresem obowiązywania prawa UE. Warto tutaj sięgnąć do definicji „obszaru” w doktrynie, który jest określany jako terytorium, na którym obowiązuje prawo unijne w różnych jego formach (Czapliński 2005: 14). Granice zewnętrzne wyznaczają obszar państw objętych procesem integracji, gdzie nastąpiło odejście od funkcjonowania bariery na granicach wewnętrznych i jej umocnienie na granicach zewnętrznych. Granice zewnętrzne UE stworzyły w sensie formalnym przestrzeń działania unijnej władzy, prowadzenia przez nią polityk i stanowienia prawa (Trojanowska-Strzęboszewska 2011: 42). Ewolucja instytucji granicy

związana jest w znacznym stopniu ze zmianami dotyczącymi sposobu administrowania granicami państwa (Balawajder 2010: 141-146). W kontekście granic zewnętrznych UE, suwerenne kompetencje państw w zakresie zarządzania i administracji granicami zostały znacznie ograniczone (Trojanowska-Strzęboszewska 2011: 45). Dobrym przykładem jest Frontex, będący agencją unijną zarządzającą współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych, która to kompetencja należała wcześniej wyłącznie do państw członkowskich. Agencja jest centralnym punktem kontaktowym określającym normy dla wszystkich europejskich funkcjonariuszy straży granicznej i koordynującym działania służb granicznych. Dzięki pomocy Frontex-u funkcjonariusze straży granicznej z państw członkowskich mogą obecnie ściślej ze sobą współpracować. Posiadają oni bowiem wiedzę i dostęp do informacji nie tylko na temat tego, co dzieje się na granicach ich państw, lecz także na wszystkich zewnętrznych granicach UE¹⁷.

Państwa oczywiście nadal sprawują władztwo na swoich terytoriach, co wynika z podstawowych zasad prawa międzynarodowego, jednakże konsekwencją członkostwa w UE jest obowiązywanie prawa unijnego na terytoriach państw członkowskich. W doktrynie pojawia się nawet pogląd, że granica zewnętrzna UE ma do spełnienia te same zadania, co każda polityczna granica państwa, z tym że na granicy zewnętrznej nie kończy się tylko władztwo jednego państwa, ale również władztwo Unii jako ugrupowania integracyjnego (Trzecielińska-Polus 2010: 164). Instytucje Unii stanowią prawo, które zgodnie z zasadą prymatu obowiązuje przed prawem krajowym. Wobec rozwoju przestrzeni europejskiej zmieniają się w pewien sposób tradycyjne struktury prawa państwowego; suwerenne państwo terytorialnie mogło, sprawując swoją władzę zwierzchnią, opierać się na fundamencie, jakim było terytorium. Wraz z postępem integracji europejskiej granice stają się coraz bardziej przepuszczalne i tracą na znaczeniu (Siehr 2012: 161). W tym kontekście, po włączeniu *acquis* Schengen do prawa UE, kompetencje unijne w zakresie zarządzania granicami uległy znacznemu rozszerzeniu, głównie poprzez politykę zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. W ten sposób kompetencje UE do stanowienia prawa dotyczącego granic państw członkowskich zostały znacznie wzmocnione. Zatem terytorialne granice obowiązywania prawa UE kończą się właściwie na granicach wewnętrznych.

W kontekście granic jako linii, szczególnego znaczenia nabierają granice Unii Europejskiej i strefy Schengen, gdzie granice między państwami członkowskimi stopniowo „zanikają”, natomiast granice z państwami trzecimi stają się coraz „wyraźniejsze”. Zmiana funkcji granic jest konsekwencją postępu

17 https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pl, dostęp 15.11.2017.

procesów integracyjnych. Przekraczanie granic wewnętrznych dla obywatela staje się właściwie niedostrzegalne, a swobody europejskie kończą się nie wraz z granicą pomiędzy państwami członkowskimi, ale granicą jest tutaj linia oddzielającą terytorium UE od terytoriów państw trzecich. Unia Europejska, jako podmiot prawa międzynarodowego, stanowi jednolite wewnętrznie terytorium, którego granice zewnętrzne są odpowiednio zabezpieczone, dzięki czemu rynek wewnętrzny może funkcjonować prawidłowo. Ujmując szerzej granice Unii Europejskiej stanowią granice Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, którego integralną częścią jest *acquis* Schengen (Szachon-Pszenny 2011: 34).

Najważniejszą konsekwencją prawną utworzenia „obszaru bez granic” jest zagwarantowanie swobodnego przepływu osób. Jest ona kluczowa spośród swobód gwarantowanych przez prawo UE, która została dodatkowo wzmocniona przez inkorporację *acquis* Schengen do prawa unijnego. Wyraża się to przede wszystkim w dwóch definicjach traktatowych: rynku wewnętrznego oraz Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2016 C 202, dalej TFUE) rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału (TFUE, art. 26 ust. 2). Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS) jest definiowana w Traktacie o Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2016 C 202, dalej TUE), zgodnie z którym UE zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości (TUE, art. 3 ust. 2). W ramach PWBiS Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich (TFUE, art. 67 ust.2).

Analiza powyższych definicji wskazuje jednoznacznie czym jest „obszar bez granic” i jaka jest jego etymologia prawna. Należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na jednolitość pierwszych członów pojęć rynku wewnętrznego i PWBiS, gdzie pierwsze to obszar bez granic wewnętrznych, a drugie to przestrzeń bez granic wewnętrznych. Ponadto w obu jest jednakowo zagwarantowana swoboda przepływu osób. Tutaj warto podkreślić genezę analizowanych pojęć. Rynek wewnętrzny od początku kształtował się w prawnych i instytucjonalnych ramach najpierw Wspólnot Europejskich i powstał równoległe z utworzeniem Unii Europejskiej. Zasady przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości również były celem ówczesnych Wspólnot, jednakże ich podstawy powstały

poza ich prawnymi i instytucjonalnymi ramami na mocy współpracy międzyrządowej. Początkiem PWBIS stał się Układ z Schengen, a następnie rozwijająca go Konwencja Wykonawcza, która miała na celu dostosowanie strefy Schengen do nowopowstałego rynku wewnętrznego. Podstawy prawne strefy Schengen ujęte w *acquis* Schengen, po inkorporacji do prawa UE na mocy TA utworzyły PWBIS, która stała się integralną częścią prawa Unii Europejskiej. W ten sposób zostaje potwierdzone, że etymologii prawnej „obszaru bez granic” należy szukać równolegle w UE i w strefie Schengen, co jest kolejnym argumentem przemawiającym za jednolitością granic wewnętrznych i zewnętrznych Unii i strefy Schengen w wymiarze prawnym.

Dodatkowo swobodny przepływ osób jest jednym z najlepszych wyznaczników granic „obszaru bez granic” z co najmniej dwóch powodów. Przede wszystkim dlatego, że znajduje prawne umocowanie w traktatach, jako najwyższych aktach w hierarchii źródeł prawa unijnego. Przy powstawaniu strefy Schengen wyraźnie podkreślono, że jej idea jest zgodna z celami traktatowymi, poprzez potwierdzenie, a nawet rozszerzenie swobodnego przepływu osób. Po drugie swoboda ta obowiązuje nie tylko na obszarze samej UE, ale też państw strefy Schengen, jak również w części państw starających się o akcesję do Unii, a w konsekwencji również strefy Schengen.

Wobec powyższych można stwierdzić, że zdecydowanie lepszym rozwiązaniem niż określanie granic wewnętrznych i zewnętrznych w wymiarze terytorialnym wydaje się określenie ich za pomocą wskaźników prawnych. Należy podkreślić, że podstawowe definicje normatywne są tożsame dla prawa UE i *acquis* Schengen oraz podkreślają ich wzajemne przenikanie i udoskonalanie się. Począwszy od definicji dotyczących granic, zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, aż do ujednoczenia kontroli na granicach zewnętrznych. Wzmocniona kontrola zewnętrzna opiera się na jednolicie ustalonych zasadach z uwzględnieniem interesów wszystkich państw do nich należących. Obowiązek gwarancji tych interesów oraz odpowiedzialność za ich realizację spoczywa na straży granicznej państw członkowskich. Przejawia się to głównie w zróżnicowaniu kontroli granicznej wobec obywateli UE i osób spoza tego terytorium, przy wjeździe na terytorium strefy Schengen obywatele państw członkowskich UE mają *de facto* te same uprawnienia, co obywatele państw strefy Schengen i odwrotnie (Szachon-Pszenny 2011: 51-52). Zatem tożsamość pojęcia granic zewnętrznych i wewnętrznych w Unii Europejskiej i strefie Schengen wyraża się również przez trzy podstawowe aspekty jednolitości: zasad swobody przepływu dla obywateli UE i strefy Schengen, postępowania wobec obywateli państw trzecich oraz kontroli granic zewnętrznych. Dodatkowo jednolitość ta jest wzmocniana

działaniami Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która bazując na służbach granicznych państw członkowskich i Frontex-ie, pomaga wyrównać deficyty bezpieczeństwa podejmując doraźne działania w sytuacji powstawania zagrożeń na granicach zewnętrznych. Znamiennym jest fakt, że została ona powołana w nowej formie prawnej po nasileniu kryzysu migracyjnego w 2016 r. i obejmuje w swojej nazwie granice morskie, gdzie konsekwencje nasilonej presji migracyjnej są szczególnie widoczne. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna wdraża europejskie zintegrowane zarządzanie granicami w ramach wspólnej odpowiedzialności Agencji oraz organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami, w tym straży przybrzeżnych w zakresie realizowanych przez nie operacji ochrony granic morskich i wszelkich innych zadań kontroli granicznej (Rozporządzenie 2016a, art. 5).

Aspekt przedmiotowy i podmiotowy przekraczania granic – zmiany z 2017 r.

Pozostając w zakresie definicyjnym warto wyodrębnić aspekt przedmiotowy i podmiotowy przekraczania granic. W aspekcie przedmiotowym należy ująć zasady przekraczania granic wewnętrznych, czyli w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa (KGS, art. 22) oraz zasady przekraczania granic zewnętrznych, które dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia z dokonywaniem odprawy granicznej (KGS, art. 5 ust. 1). Należy przy tym nadmienić, że odprawa graniczna jest dokonywana na przejściach granicznych i stanowi część kontroli granicznej obok ochrony granicy, która obejmuje działania pomiędzy przejściami granicznymi, zatem kontrola granicy obejmuje odprawę graniczną i ochronę granicy. Odprawa graniczna oznacza czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, aby można było zezwolić na wjazd osób, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na terytorium państw członkowskich lub aby można było zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium (KGS, art. 2, pkt 11).

Aspekt podmiotowy przekraczania granic odnosi się do osób je przekraczających z podziałem na obywateli państw UE/strefy Schengen i obywateli państw trzecich. Przyjęto tutaj generalną zasadę, że obywatele państw Unii i strefy Schengen podlegają jedynie odprawie minimalnej, natomiast wobec obywateli państw trzecich jest stosowana szczegółowa odprawa graniczna. Odprawa minimalna obejmuje szybką i bezpośrednią weryfikację dokumentu uprawniającego posiadacza do przekroczenia granicy w zakresie jego ważności oraz weryfikację

obecności śladów jego sfałszowania lub podrobienia¹⁸ (KGS, art. 8 ust. 2). Należy tutaj zaznaczyć, że od 7 kwietnia 2017 r. weszła w życie zmiana KGS w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych. Na jej mocy zmienia się rozumienie aspektu przedmiotowego przekraczania granic zewnętrznych przez obywateli UE/strefy Schengen poprzez rozszerzenie kontroli minimalnej. Weryfikację autentyczności i ważności dokumentów rozszerzono o weryfikację tożsamości i obywatelstwa poprzez sprawdzenie w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) oraz bazach danych Interpolu i krajowych bazach danych (Rozporządzenie 2017, art. 1 pkt 1).

W aspekcie podmiotowym przekraczania granic obywatele państw trzecich podlegają szczegółowej odprawie przy wjeździe i wyjeździe. Szczegółowa odprawa obejmuje weryfikację warunków regulujących wjazd oraz wizy, jeśli jest wymagana. Poza szczegółowym sprawdzeniem dokumentów weryfikuje się cel wjazdu i środki na utrzymanie, kontroluje się długość pobytu i sprawdza pod kątem bezpieczeństwa w SIS (KGS, art. 8 ust. 3). W odniesieniu do obywateli państw trzecich również doszło do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, poprzez weryfikację tożsamości i obywatelstwa państwa trzeciego oraz jeszcze bardziej szczegółowe sprawdzenie w dostępnych bazach danych, również pod kątem potencjalnego niebezpieczeństwa dla porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego (Rozporządzenie 2017, art. 1, pkt 2-3). Wcześniej musiało to być prawdopodobne niebezpieczeństwo, a więc ta zmiana świadczy o zaostrzeniu kontroli wobec obywateli państw trzecich, którzy choćby tylko potencjalnie stanowią jakiegokolwiek niebezpieczeństwo zanim wjadą na obszar UE/ strefy Schengen.

Do zmian w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym przekraczania granic zachodzi również w przypadku tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych. Jest to wyjątek od zasad zawartych w KGS, w ostatnich latach stosowany jednak często. W tym kontekście nie jest prawdą stwierdzenie, że wewnętrzne granice unijne pełnią coraz bardziej funkcję łącząco-pomostową, podczas gdy funkcja dzieląco-blokującą charakteryzuje istotę granic zewnętrznych (Trzcielińska-Polus, 2017: 29). W czasie przywrócenia kontroli granica wewnętrzna staje się tymczasowo granicą zewnętrzną, czyli zdecydowanie bardziej pełni funkcję dzieląco-blokującą przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa „obszaru bez granic”. Tylko w poprzednim miesiącu¹⁹ z maksymalnie

18 W stosownych przypadkach odbywa się to przy użyciu urządzeń technicznych oraz poprzez sprawdzenie wyłącznie informacji o skradzionych, przywłaszczonych, utraconych w inny sposób i unieważnionych dokumentach w odpowiednich bazach danych.

19 Stan prawny na grudzień 2017 r.

wydłużonego tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych korzystały cztery państwa członkowskie UE/strefy Schengen (Niemcy, Austria, Dania, Szwecja) oraz jedno państwo strefy Schengen (Norwegia). Tymczasowe przywrócenie kontroli rozpoczęło się 11 maja 2017 r. (a ściślej od września 2015 r.) i zostało przedłużone na mocy decyzji wykonawczej Rady do 11 listopada 2017 r., co uzasadniono wyjątkowymi okolicznościami zagrażającymi ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen (Decyzja 2017)²⁰. Zmiany takie muszą się jednak zakończyć i mają charakter tylko tymczasowy, gdyż taka jest ich idea, aby doraźnie zareagować na sytuacje, które zagrażają bezpieczeństwu obszaru Schengen/UE.

Ostatnia zmiana KGS²¹, z dnia 30 listopada 2017 r., wprowadza nowe rozwiązania w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym przekraczania granic ustanawiając system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określa warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego. Wpisuje się ona w ideę „inteligentnych” granic, która pojawiła się w planach rozwoju UE już w pierwszych latach kryzysu migracyjnego. Rada Europejska podkreśliła, że strefa Schengen, zapewniająca swobodny przepływ osób bez kontroli na granicach wewnętrznych oraz stale zwiększająca się liczba migrantów wymagają efektywnego zarządzania wspólnymi granicami zewnętrznymi UE w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Postanowiono, że UE musi uruchomić wszystkie narzędzia, aby wesprzeć państwa członkowskie w ochronie granic i zmodernizować zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi w sposób racjonalny pod względem kosztów, tak aby zapewnić inteligentne zarządzanie granicami z wykorzystaniem m.in. systemu wjazdu/wyjazdu i przy wsparciu Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w PWBIS (eu-LISA²²; Rozporządzenie EES, Preambuła). Zadaniem EES jest rejestrowanie przypadków przekroczenia granicy (wjazdu i wyjazdu) przez wszystkich obywateli państw trzecich przybywających do strefy Schengen w ramach pobytu krótkoterminowego²³. W aspekcie przedmiotowym przekraczania granic rozszerzony

20 Dz. U. L 122 z dnia 13. 12. 2017.

21 Również do Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen.

22 Eu-LISA rozpoczęła działalność 1 grudnia 2012 r. mając za zadanie zarządzanie operacyjne systemami SIS II, VIS oraz Eurodac.

23 Pobyt krótkoterminowy wynosi maksymalnie 90 dni w okresie wynoszącym 180 dni. EES rejestruje jego przekroczenie zarówno w odniesieniu do podróżnych podlegających obowiązkowi wizowemu, jak i do podróżnych zwolnionych z obowiązku wizowego, lub w ramach pobytu odbywanego na podstawie nowej wizej objazdowej (do jednego roku).

zostaje zakres rejestracji tożsamości obywateli państw trzecich (dane alfanumeryczne, cztery odciski palców i obraz twarzy) razem ze szczegółowymi danymi dotyczącymi ich dokumentów podróży. Docelowo EES będzie łączyć wszystkie te dane z elektronicznymi wpisami na temat wjazdu i wyjazdu, co ma zwiększyć automatyzację kontroli granicznych oraz poprawić wykrywanie przypadków fałszowania dokumentów i tożsamości (Komunikat 2016a).

Eu-LISA opracowuje EES i zapewnia zarządzanie operacyjne tym systemem, zatem EES staje się nowym wielkoskalowym systemem informatycznym w PWBIS (Rozporządzenie EES, art. 5). Przewidywano, że EES zostanie wdrożony, tak aby mógł zacząć funkcjonować w 2017 lub 2018 r. Należy podkreślić, że ustanowienie EES nie oznacza jeszcze jego uruchomienia, gdyż wymaga to odpowiednich warunków, po spełnieniu których Komisja zdecyduje o dacie planowanego uruchomienia EES (Rozporządzenie EES, art. 66).

Podsumowanie

Przeprowadzenie analizy zależności granic Unii i strefy Schengen w wymiarze normatywnym, w odniesieniu do aktów prawnych je kształtujących, integrujących, a obecnie również zmieniających pozwala na wskazanie uwarunkowań prawnych, które stanowią wyznaczniki ujednoczenia się granic Unii i strefy Schengen. Ujednoczenie to dotyczy wymiaru normatywnego, gdyż w wymiarze terytorialnym nadal istnieją pewne różnice, jednakże należy podkreślić, że granice UE i strefy Schengen są bardziej związane z ich ujęciem funkcjonalno-prawnym, niż geopolityczną identyfikacją. Granice zewnętrzne Unii Europejskiej i strefy Schengen wyznaczają jednolity „obszar bez granic”, zwany powszechnie „Europą bez granic”. Potwierdzenie jednolitości granic UE i strefy Schengen w wymiarze normatywnym można ująć w trzy grupy wniosków.

Po pierwsze, Kodeks Graniczny Schengen, będący konstytucją strefy Schengen, jest aktem prawa pochodnego UE, stworzonym w instytucjonalnych i prawnych ramach Unii w oparciu o *acquis* Schengen inkorporowane do prawa unijnego. Jednolitość celów działań normatywnych widać już od początku kształtowania się strefy Schengen, co prawda poza Unią, ale przy realizacji celów traktatowych. Już w Układzie z Schengen podkreślono otwartość jego założeń dotyczących granic wewnętrznych i zewnętrznych na państwa członkowskie ówczesnych Wspólnot, co w ciągu kilkunastu lat stało się faktem. Dodatkowo proces ujednoczenia się granic UE i strefy Schengen został znacznie ułatwiony wobec państw członkowskich Unii po TA, gdzie wprowadzono obligatoryjność przyjęcia dorobku Schengen jako części prawa UE, a w perspektywie włączenia

się w strefę Schengen. Tym samym dla państw, których akcesja do Unii nastąpiła w XXI wieku prawnie już nie jest możliwe członkostwo w Unii Europejskiej z wykluczeniem włączenia w strefę Schengen, co potwierdza postęp w procesie ujednoczenia się granic UE i strefy Schengen.

Po drugie, analiza normatywna wyraźnie wskazuje na jednolitość definicyjną pojęć dotyczących granic. Zauważyć ją można począwszy od podziału na granice wewnętrzne i zewnętrzne, który równoległe dotyczy państw należących do UE i strefy Schengen, poprzez wyznaczenie analogicznych zasad ich przekraczania oraz jednolitości postępowania wobec obywateli państw trzecich. Analiza aspektu przedmiotowego i podmiotowego przekraczania granic również wskazuje na normatywną jednolitość zasad funkcjonowania granic Unii i strefy Schengen. Szczególnie istotny jest aktualny postęp reform w tej dziedzinie, w tym zmian w KGS w 2016 i 2017 r., zwłaszcza dotyczących inteligentnych granic i ustanowienia EES. Polityka UE w dziedzinie granic zewnętrznych wzbogacona o *acquis* Schengen, ma na celu utrzymanie takiego poziomu kontroli i ochrony granic zewnętrznych, który zapewni bezpieczeństwo "obszaru bez granic".

Po trzecie, „obszar bez granic” określający UE i strefę Schengen jest definiowany przede wszystkim przez wyznaczniki prawne, a mniej terytorialne. Potwierdzają to definicje traktatowe rynku wewnętrznego (odpowiadającego Unii) i PWBiS (odpowiadającego *acquis* Schengen), które określają je jednakowo jako „obszary bez granic”, dodatkowo wyznaczone przez swobodny przepływ osób. Dzięki ujednoczeniu się granic UE i strefy Schengen straciły na znaczeniu granice państwowe, a uwagę koncentruje się na granicach zewnętrznych, które mają zapewnić bezpieczeństwo wewnętrznego obszaru, na którym obowiązuje swobodny przepływ osób. Co istotne zasady UE i strefy Schengen nigdy nie pozostawały sprzeczne, przeciwnie wzajemnie się uzupełniają. Obszar rynku wewnętrznego został wzmocniony zniesieniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych przez *acquis* Schengen włączony do prawa Unii. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w preambułach aktów prawa pochodnego UE rozwijających dorobek Schengen, każdorazowo jest odniesienie stosowania do wszystkich państw unijnych i strefy Schengen.

Literatura

Balawajder, G. (2010). Zanik czy nowe funkcje granicy w Unii Europejskiej. W: S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*. Opole.

Barbag, J (1987). *Geografia polityczna ogólna*. Warszawa.

Czapliński, W. (2005). *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*. Warszawa.

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2017/818 z dnia 11 maja 2017 r. przedstawiająca zalecenie w sprawie przedłużenia tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen, (Dz. U. L 122 z 13. 12. 2017).

Dośpiał-Borysiak, K. (2007). *Państwa Nordyckie a Unia Europejska*. Warszawa.

Dudzić, A. (2008). *Polska w strefie Schengen*.

Ehrlich, L. (1958). *Prawo międzynarodowe*. Warszawa.

Grochalski, S.M. (2010). Granice. Prawno-międzynarodowe regulacje. W: S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*. Opole.

Groenendijk, K. (1995). Reinstatement of controls at the Internal Borders of Europe. *Common Market Law Review*, tom 32.

Gruszczak, A. (2005). Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od Trevi do Tampere. W: F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*. Warszawa.

Grzelak, A. (2008). *Trzeci filar Unii Europejskiej*. Warszawa.

Klarkowski, A. (1966) *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa.

Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Inteligentne granice”: zwiększanie mobilności i bezpieczeństwa, Bruksela, 28 lutego 2013 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_pl.htm (12.12.2017).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Przywrócenie strefy Schengen - Plan działania, Bruksela, 4 marca 2016 r. COM(2016) 120 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa, Bruksela, dnia 6 kwietnia 2016 r. COM/2016/205 final.

Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r. z dołączonym aktem Końcowym i wspólnymi deklaracjami, (Dz. U WE L 239 z 22.09.2000 r.).

Kruijbosch, E. (1993). Benelux Experiences In the Abolition of Border Controls. W: H. G. Schermers, C. Flinterman, A. E. Kellermann, *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*. Dordrecht.

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

Moraczewska, A. (2006). Kontrola i zarządzanie granicą zewnętrzną Unii Europejskiej. W: E. Olszewski, M. Kuczerpa (red.). *Wspólny obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej a problem migracji*. Chełm.

Pounds, N.J.G. (1936). *Political Geography*. New York.

Protokół do Traktatu Amsterdamskiego włączający *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej, (Dz. U. WE C. 340/1997).

Rokicka, K. (2000). Włączenie *acquis* Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej. *Studia Europejskie*, nr 2.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), (Dz. U. L 77, 23.3.2016).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, (Dz. U. L. 251, 16.9.2016).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, (Dz. U. L 74, 18.3.2017).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2225 z dnia 30 listopada 2017 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu (EES), (Dz. U. L 327 z 9.12.2017).

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, (Dz.U. L 327 z 9.12.2017).

Rybicki, R. (2005). Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen. W: F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*. Warszawa.

Siedlecki, T. (2000). Układ z Schengen – urzeczywistnienie idei Europy bez granic. W: J. Białocerkiewicz (red.), *Integracja Polski z UE. Zadania Straży Granicznej*. Kętrzyn.

Siehr, A. (2012). „Odkrycie” wymiaru przestrzennego w polityce europejskiej. *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, nr 2.

Szachoń-Pszenny, A. (2011). *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*. Poznań.

Trojanowska-Strzęboszewska, M. (2011). *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*. Warszawa.

Trzcielińska-Polus, A. (2017). Granice i pogranicza Unii Europejskiej w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym w kontekście kryzysu migracyjnego. W: M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*. Warszawa.

Trzecielińska-Polus, A. (2010). Zmiany funkcji oraz zasięgu granic ugrupowań integracyjnych w Europie (ze szczególnym uwzględnieniem granic Unii Europejskiej). W: S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*. Opole.

Układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach sporządzony w Schengen dnia 14 czerwca 1985r., (Dz. U. L. 239 z 22. 09. 2000).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, (Dz. U. z 2017 r. poz. 660).

Żukrowski vel Grajewski, P. (2017). Granice zewnętrzne Unii Europejskiej - stan prawny, stan rzeczywisty, stan wyobrażony. Natura i status granic zewnętrznych UE w wymiarze metapolitycznym i ich ewolucja. W: M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*. Warszawa.

The borders of the Schengen area and the borders of the European Union - legal conditions

Abstract:

Legal conditions for the definition of internal and external borders in the European Union and Schengen area are regulated by the provisions of the Schengen Border Code, which is a specific constitution of the Schengen area, being also an integral part of the European Union law. The explanation of the legal basis of the internal and external borders of the Schengen and EU zones requires reaching to their legal etymology, starting from their formation up to their current status in a short reference to the migration crisis.

The aim of the article is also to define the boundaries of the „area without borders”, especially in the context of the diverse situation at internal and external borders. The spread of the European Union and the Schengen zone will be determined by means of legal indicators, the most important of which is the free movement of persons and the Area of freedom, security and justice.

Full explanation of legal conditions of the borders involves referring to their crossing rules. To this end, it is necessary to distinguish the subjective and objective aspect of crossing internal and external borders based on EU law acts, in particular the amended in 2016 and 2017 provisions of the Schengen Border Code, which is a specific constitution of the Schengen area, which is also an integral part of European Union law.

It should be argued that, in the legal dimension, the borders of the EU and the Schengen area are being unified, despite differences in the territorial dimension. Confirmation, already at the beginning, can be found in the revised SBC regulations, according to which a common policy of crossing external borders is a means of creating an area where people can move freely on the basis of treaty provisions. The provisions of the EU Code on the rules governing the movement of persons across borders emphasize that joint measures

on crossing internal borders by persons and controls at external borders should reflect the Schengen acquis incorporated into the legal and institutional framework of the EU.

Keywords:

Schengen area, European Union, internal borders, external borders, Schengen acquis, legal conditions, „area without borders”