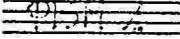




Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 1 (189) • 13 stycznia 2004 r. • © PIISM

nr egz. 

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Układ z Schengen – konsekwencje dla Polski

Małgorzata Krystyniak

Wraz z przystąpieniem do UE Polska przyjmie *acquis* Schengen, ale stosowanie części przepisów będzie zawieszona do czasu podjęcia przez Radę UE decyzji potwierdzającej, iż Polska jest zdolna do prawidłowego wdrażania całości *acquis*. Pozwoli to na zniesienie kontroli granicznej na polskich granicach z innymi członkami Grupy Schengen. Tekst omawia polskie przygotowania w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE, systemu wizowego, prawa imigracyjnego i azylowego oraz Systemu Informacyjnego Schengen.

Układ z Schengen dotyczący stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach wraz z Porozumieniem Wykonawczym (weszły w życie w 1995 r.) stanowi podstawę tzw. *acquis* Schengen, czyli grupy aktów prawnych, wydanych w celu realizacji zasady swobody przepływu osób¹. Stronami tego Układu jest 13 państw członkowskich UE (oprócz Wielkiej Brytanii i Irlandii) oraz Norwegia i Islandia. Na podstawie protokołu dołączonego do Traktatu amsterdamskiego *acquis* Schengen stało się częścią systemu prawnego UE.

Jak stanowi art. 8 tego protokołu, *acquis* Schengen „i inne środki podjęte przez instytucje w zakresie jego zastosowania” muszą zostać w pełni przyjęte przez państwa kandydujące. Jednak pełne zastosowanie tych przepisów będzie następowało w dwóch etapach. Część aktów prawnych będzie wiążąca i stosowana już z chwilą przystąpienia, pozostałe będą wiążące, ale nie będą stosowane – odnosi się to głównie do aktów związanych ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych. Pełne zastosowanie *acquis* Schengen będzie możliwe dopiero na podstawie jednomyślnej decyzji Rady UE, podjętej osobno dla każdego państwa, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i uwzględniającej ocenę stanu ochrony danego odcinka granicy zewnętrznej UE. Specjalny zespół ekspertów, powołany przez Radę UE, stale monitoruje poziom ochrony zewnętrznych granic UE. Do niego będzie też należała ocena sytuacji w przypadku nowych członków UE.

Polsce zależy na tym, aby decyzja Rady dotycząca jej granic zapadła jak najszybciej, ponieważ będzie ona równoznaczna ze zniesieniem kontroli na granicach z innymi członkami grupy Schengen (do tego czasu granice polskie z RFN, Republiką Czeską

¹ Zob. szerzej M. Krystyniak, K. Bałon, J. Skubiszewska, E. Maziarz, R. Morawiec, *Acquis Schengen w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradzkiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 1, nr 4 (4), 2001.

Słowacją i Litwą będą miały status tzw. przejściowych granic zewnętrznych) oraz przyczyni się do wzrostu poziomu bezpieczeństwa. Dotychczas państwa przystępujące do Układu z Schengen oczekiwały na zniesienie kontroli granicznych kilka lat (np. Austria – 3 lata, a Włochy i Grecja aż 8 lat). W odniesieniu do Polski, posiadającej długie granice lądowe z państwami, które w najbliższym czasie nie mają szans na członkostwo w UE, kryteria tej oceny mogą być nawet bardziej surowe niż w przypadku poprzednich rozszerzeń. Dużą rolę odgrywa też czynnik niezależny od nowych członków. System Informatyczny Schengen (SIS), który ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania całego reżimu, nie jest technicznie przygotowany do przyłączenia nowych państw. Jeżeli jego modernizacja (tworzenie tzw. SIS II) przebiegnie zgodnie z harmonogramem, gotowość tę osiągnie najwcześniej z końcem 2006 r.

Od 1 maja 2004 r. obywatele polscy będą mieli prawo przekraczać granice innych państw członkowskich na podstawie okazania ważnego paszportu lub innego dokumentu tożsamości. Niestety dowody osobiste „starego typu” nie spełniają wymagań UE wobec dokumentów podróży.

Ochrona granicy zewnętrznej. Zarówno pod względem dostosowania prawa, jak i standardów ochrony granic Polska w znacznym stopniu spełnia już wymogi *acquis*. Pewne niedociągnięcia, spowodowane głównie brakami w wyposażeniu, występują w zakresie ochrony granicy morskiej i tzw. zielonej granicy.

Modernizowane będą lotnicze przejścia graniczne, przy czym tylko trzy (w Warszawie, Krakowie i Gdańsku) będą dostosowywane do wymogów *acquis*, czyli będą przygotowane (prawdopodobnie do 2005 r.) do rozdzielania pasażerów na pochodzących ze strefy Schengen i spoza niej.

Ochrona granicy zewnętrznej Unii opiera się na pewnych wspólnych zasadach, jednak długookresowym celem współpracy państw Schengen w tym zakresie jest wprowadzenie jednolitych procedur i standardów. Krokiem do osiągnięcia tego celu ma być m.in. powołanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych. Decyzja Rady UE w tej sprawie powinna zapaść w pierwszej połowie 2004 r., będzie ona miała charakter wiążący dla nowych państw z chwilą ich przystąpienia. Zadania Agencji to m.in. pomoc w organizacji szkoleń, dostarczanie wsparcia technicznego, pomoc w sytuacjach kryzysowych.

Polska, dla której ochrona zewnętrznej granicy UE jest wyzwaniem zarówno organizacyjnym, jak i finansowym, powinna w przyszłości popierać inicjatywy zacieśniania współpracy w tym zakresie, podobnie jak w kwestii migracji i azylu. Dlatego ważne dla Polski jest zamieszczenie w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy zasady solidarności (również finansowej) i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwa członkowskie w odniesieniu do polityk Unii w tych dziedzinach.

Wizy. Polska wprowadziła obowiązek wizowy w stosunkach z tymi państwami, których obywatele muszą posiadać wizy przy wjeździe na terytorium państw grupy Schengen. Najdłużej odkładano tę decyzję wobec: Białorusi, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy. W dniu 1 października 2003 r. nastąpiło wzajemne wypowiedzenie umów o ruchu bezwizowym z Rosją i Białorusią. Ukraina nie zdecydowała się zastosować zasady wzajemności, a polskie wizy dla Ukraińców są bezpłatne. Takie same zasady obowiązują w przypadku ruchu granicznego do i z Obwodu Kaliningradzkiego. W ustaleniach z Białorusią i FR wskazano ponadto kilka kategorii osób, dla których wizy będą wydawane bez opłat (m.in. odwiedzający krewnych, uczestnicy oficjalnych imprez kulturalnych, władze euroregionów). Badania przeprowadzone po miesiącu obowiązywania nowego reżimu wskazały spadek ruchu o 20–40%, ale tendencja ta nie pogłębia się. Przez pierwszy miesiąc wydano około 130 tys. wiz dla obywateli tych trzech państw – do tej pory rocznie wydawano około 250 tys. polskich wiz ogółem. W początkowym okresie zapotrzebowanie na wizy niekiedy przekraczało możliwości organizacyjne polskich konsulatów.

Prawdopodobnie również w okresie pełnego stosowania *acquis* Schengen, RP będzie mogła podjąć pewne działania w celu liberalizacji reżimu na wschodniej granicy.

We wrześniu 2003 r. Komisja Europejska ogłosiła projekt dotyczący umów o uproszczonym ruchu przygranicznym z państwami trzecimi (przewiduje się np. nowy typ wizy, ważny tylko w strefie przygranicznej, której cena mogłaby być znacznie niższa niż wiza schengenńskiej).

Jeśli chodzi o formę polskich wiz krótkoterminowych, będzie ona w pełni dostosowana do wymogów *acquis* dopiero z chwilą likwidacji kontroli na granicach wewnętrznych. Prawdopodobnie RP będzie musiała uwzględnić także nowe przepisy związane z lepszym zabezpieczeniem dokumentów podróży. Jeśli Rada UE przyjmie odpowiednie propozycje Komisji Europejskiej, do połowy 2005 r. państwa UE będą musiały zaopatrzyć swe wize i zezwolenia na pobyt w zdjęcie cyfrowe wysokiej jakości, a najpóźniej w 2 i 3 lata po przyjęciu odpowiedniej specyfikacji technicznej, w specjalne chipy z zapisanym obrazem twarzy i 2 odcisków palców. Będzie to kolejne wyzwanie dla polskiej administracji, ponieważ wiąże się z wyposażeniem w odpowiednie urządzenia konsulatów i przejść granicznych i wyszkoleniem personelu.

Imigracja i azyl. W tej dziedzinie dostosowanie polskiego prawa jest zakończone. Znowelizowana ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (weszły w życie 1 września 2003 r.) oraz ustawa z 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich UE oraz członków ich rodzin (wejście w życie z chwilą przystąpienia) stanowią całościowe uregulowanie statusu cudzoziemców w prawie polskim.

Z chwilą uzyskania członkostwa w UE Polska przystąpi do Konwencji Dublińskiej (w sprawie wyznaczania państwa właściwego do rozpatrywania wniosku o przyznanie statusu uchodźcy), tak więc będzie zobowiązana m.in. rozpatrywać wnioski o status uchodźcy złożone przez osoby, które dostały się na teren UE nielegalnie przez polską granicę.

Rozwój współpracy państw UE w dziedzinie imigracji i azylu (zakładający równomierny podział obciążeń) obecnie wydaje się korzystny przede wszystkim dla kilku państw Unii najczęściej wybieranych przez osoby starające się o status uchodźcy, czy prawo pobytu (np. Niemcy, Francja). W dalszej perspektywie Polska również może stać się takim państwem.

System Informacyjny Schengen. W zakresie dostosowania krajowych systemów do wymiany informacji z SIS w latach 2002–2003 nastąpił w Polsce znaczny postęp. Polski moduł ma się składać z trzech komponentów. Krajowy System Informacji Policji – KSIP (zawiera dane m.in. na temat osób, które popełniły przestępstwa, zarejestrowanej broni, skradzionych samochodów) jest dostępny w docelowym kształcie od początku 2003 r. Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej (system gromadzący dane potrzebne w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości) zostało otwarte w Komendzie Głównej Policji w styczniu 2003 r. Natomiast Krajowy System Informatyczny (m.in. informacje o osobach ubiegających się o status uchodźcy, czy prawo stałego pobytu w Polsce) ma powstać do 30 czerwca 2004 r. Komisja Europejska zwraca uwagę na konieczność poprawy dostępności poszczególnych systemów dla innych służb (korzystają z nich również Straż Graniczna, czy Inspekcja Celna). Brak środków finansowych na rozbudowanie sieci dostępowej i zakup komputerów do wszystkich placówek może być największą przeszkodą w pracach nad polskimi systemami informatycznymi. Włączenie Polski do SIS II będzie możliwe do 24 miesięcy po uzyskaniu przez RP szczegółów technicznych nowego systemu.

OGŁOSZENIA

Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian Zagrożenia – Koncepcje – Instytucje

Pod redakcją Romana Kuźniara i Zdzisława Lachowskiego
Warszawa 2003, stron 704, ISBN 83-918046-7-4

Spis treści

Od redaktorów

CZĘŚĆ I – ZAGROŻENIA I WYZWANIA

- Steven E. Miller: *Triumf sceptycyzmu: kontrola zbrojeń w polityce administracji prezydenta Busha*
 Aleksiej G. Arbatow: *Megaterroryzm: implikacje dla nowej wspólnej strategii bezpieczeństwa*
 Francesco Calogero: *Terroryzm nuklearny*
 James E. Goodby: *Kooperatywne zmniejszanie zagrożenia i współzależność:
dwa filary euroatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa*
 Jurij Nazarkin: *Nowe–stare zagrożenia: emocje i trzeźwa analiza*
 Anatolij Hrycenko: *Pole bitwy bez granic*
 Krzysztof Olendzki: *Pamięć i odpowiedzialność. Kilka uwag na temat Rafała Lemkina
poglądów na ludobójstwo*
 Milton Leitenberg: *Wojny i konflikty w latach 1945–2000: ofiary śmiertelne*

CZĘŚĆ II – KONCEPCJA BEZPIECZEŃSTWA: NOWE MYŚLENIE

- Roman Kuźniar: *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*
 Guido Lenzi: *Powrót do dyplomacji: skuteczność działania*
 Ryszard Stemplowski: *Horyzont poznawczy i polityczny pojęcia „bezpieczeństwo państwa”*
 Curt Gasteyger: *Nowe i stare rubieże bezpieczeństwa międzynarodowego*
 Janusz Symonides: *Kilka uwag o prawnomiędzynarodowych podstawach bezpieczeństwa i ładu
międzynarodowego*
 Andrzej Karkoszka: *Reforma sektora bezpieczeństwa: założenia i problemy implementacji*

CZĘŚĆ III – TRANSATLANTYCKIE INSTYTUCJE BEZPIECZEŃSTWA: NOWE ZADANIA

- Catherine McArdle Kelleher: *Irak – co dalej? Europa i Stany Zjednoczone w XXI wieku*
 Helga Haftendorn: *NATO i nowy program bezpieczeństwa: poszukiwanie spójności*
 Stanisław Parzymies: *Unia Europejska a bezpieczeństwo europejskie i globalne po 11 września 2001 roku*
 Jerzy M. Nowak: *Zmiany w NATO a polski interes narodowy*
 Władimir G. Baranowski: *NATO w oczach Rosji*
 Janusz Onyszkiewicz: *Ukraina a NATO*
 Bo Huld: *Dekada aktywności małych państw: zmiany w regionie Morza Bałtyckiego po zimnej wojnie*
 Walther Stützel: *Transformacja systemu: pilne zadanie*
 Raimo Väyrynen: *Stosunki transatlantyckie – próba nowej interpretacji*

CZĘŚĆ IV – KONTROLA ZBROJEŃ W NOWYM SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA

- Alyson J.K. Bailes: *Integralność kontroli zbrojeń*
 Adam Kobieracki: *Kontrola zbrojeń konwencjonalnych CFE jako polska przepustka do NATO*
 Zdzisław Lachowski: *Perspektywy kontroli zbrojeń konwencjonalnych*
 Ronald G. Sutherland: *Broń chemiczna i biologiczna: stare zagrożenia w nowych warunkach*
 Ian Anthony: *Kontrola zbrojeń w nowym środowisku międzynarodowym*

CZĘŚĆ V – CZTERDZIEŚCI LAT PRACY NAUKOWEJ PROF. ROTFELDA

- Roman Kuźniar: *Profesor Rotfeld – badacz i negocjator*
 Adam Daniel Rotfeld: *Dylematy polskiej polityki bezpieczeństwa (1944–1990)*
 Adam Daniel Rotfeld: *System bezpieczeństwa międzynarodowego po 11 września 2001*
 Wybrane publikacje Adama Daniela Rotfelda. Książki, Artykuły, Dokumenty, Wykłady
 Dane biograficzne Adama Daniela Rotfelda
 Noty o autorach
 Fotografie

*Do nabycia w siedzibie Instytutu, w sprzedaży wysyłkowej
(po złożeniu pisemnego zamówienia pocztą, faksem lub przez Internet: www.pism.pl/czasopisma.html)
oraz w wybranych księgarniach: www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html*