

Karolina Rokicka *

Włączenie *acquis* Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej¹

*„Europe will not be made all at once,
all according to a single plan.
It will be built through concrete achievements
which first create a de facto solidarity.”*

Jean Monnet

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie procesu włączania dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej. Ze względu na niewielką liczbę publikacji na ten temat konieczne jest przypomnienie samych Umów z Schengen (US), jak również genezy ich zawarcia. Celem jest także zaprezentowanie tematu, aby umożliwić jego zrozumienie także Czytelnikowi, który nie zajmuje się na co dzień problematyką prawa europejskiego. Odesłania do konkretnych artykułów poszczególnych aktów prawnych mają pomóc w szybkim odnalezieniu właściwej regulacji prawnej.

1. Wprowadzenie

Postanowienia Umów z Schengen² pozostają w ścisłym związku z jedną z czterech podstawowych wolności wspólnotowych,³ jaką jest wolność przepływu osób. Pierwszy raz o zniesieniu przeszkód w swobodnym przemieszczaniu się osób (chodziło na razie tylko o pracowników) mówiło się w art. 3 Traktatu

* Mgr **Karolina Rokicka** – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Artykuł opracowany na podstawie pracy magisterskiej autorki: „Umowy z Schengen jako część *acquis communautaire*” napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. E.Pionka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

² Przez Umowy z Schengen rozumiem Układ z 14 czerwca 1985 r. i Porozumienie Wykonawcze o jego realizacji z 19 czerwca 1990 r.

³ Chodzi o wolność przepływu towarów, osób, usług i kapitału (zob. art. 3, pkt c Traktatu WE).

EWG, zawartego w Rzymie 25 marca 1957 r. Miało to stanowić jeden z podstawowych środków realizacji celów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.⁴ Jednym z nich miało być zapewnienie ściślejszych stosunków między państwami, które łączą się w ramach „wspólnego rynku”. Termin ten zdefiniowano jednak dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim z 17 i 28 lutego 1986 r. jako „*obszar bez granic wewnętrznych, na których zostanie zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału*”.⁵ Od tego czasu owe cztery wolności uważa się za zasady traktatowe.⁶

Regulacje dotyczące swobodnego przemieszczania się osób odnosiły się jednak wyłącznie do obywateli państw członkowskich i przewidywały wolny ruch osób jedynie w celach ekonomicznych (potem także edukacyjnych). Na poziomie wspólnotowym nie uzgodniono nigdy (aż do Traktatu Amsterdamskiego) rozwiązania, w którym mowa byłaby o swobodnym przepływie osób bez względu na to czy są one obywatelami Wspólnot Europejskich⁷ i w jakim celu podróżują. Nie można było więc mówić o pełnym urzeczywistnieniu wspomnianej zasady, choć stanowi ona drugą podstawową wolność, która konstytuuje rynek wewnętrzny. Pomimo składanych deklaracji nie wypracowano we Wspólnotach konkretnych mechanizmów ją regulujących.

Okazało się jednak, że niektóre państwa członkowskie uważały takie postępowanie za niewystarczające. Pragnęły więc znaleźć rozwiązanie, które umożliwiłoby swobodne podróżowanie w obrębie Wspólnot Europejskich. Ponieważ z wielu względów, głównie politycznych, okazało się niemożliwe osiągnięcie tego celu w ramach WE, kilka państw postanowiło zrealizować go w inny sposób. Obszar ten stał się przedmiotem współpracy międzyrządowej – na początku tylko Francji, Niemiec i krajów Beneluksu. To właśnie one, zawierając Umowy z Schengen, dały impuls do utworzenia we Wspólnotach obszaru bez granic wewnętrznych. Dzięki ich inicjatywie udało się urzeczywistnić zamiar, który początkowo traktowano jako nierealny. Wyniki tej współpracy okazały się być na tyle przekonujące, że prawie wszystkie pozostałe państwa WE podjęły ostatecznie decyzje o przyłączeniu się doń. Wyjątek stanowiły tu Zjednoczone Królestwo i Irlandia,⁸ które nigdy nie dołączyły do tego grona.

⁴ Zob. art. 2 Traktatu EWG.

⁵ Art. 8a, ust. 2 Traktatu EWG.

⁶ Trybunał Sprawiedliwości już wcześniej włączał je do katalogu wolności podstawowych.

⁷ Zob. art. 17 (d. 8) i nast. Traktatu WE.

⁸ Wyrażały one pogląd, iż wyłącznie migracja może być przedmiotem międzyrządowej współpracy poza ramami WE. Powołano nawet stałą grupę ds. migracji, która miała się zająć rozwiązywaniem problemów prawa azylowego, polityki wizowej (która objęła potem także granice zewnętrzne), zwalczania fałszywych paszportów i wiz. Z tej inicjatywy wyrosła potem współpraca międzypaństwowa, która znalazła wyraz w III filarze UE (współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) – por. Tyt. VI Traktatu UE.

Należy z całą mocą podkreślić, że od początku traktowano tę współpracę jako działanie mające w rezultacie doprowadzić do tego, że przestrzeń bez granic wewnętrznych obejmie wszystkie państwa Wspólnot. Tylko względy polityczne zadecydowały o tym, że zadanie to realizowano we współpracy międzyrządowej, a nie wspólnotowej. Umowy, które zawarto w jej wyniku, są – patrząc od strony źródeł – umowami publicznego prawa międzynarodowego. Niewątpliwie jednak pozostawały one jednocześnie osadzone w porządku wspólnotowym (co też od początku było zamierzone),⁹ pomimo że nie należały bezpośrednio do regulacji traktatowych. Ich częścią stały się dopiero poprzez zawarcie Traktatu Amsterdamskiego. Jego wejście w życie uporządkowało sytuację w tym zakresie i pozwoliło na bezpośrednie włączenie postanowień umów do dorobku prawnego WE.

2. Droga do podpisania Umów z Schengen

Początki starań państw członkowskich Wspólnot Europejskich, zmierzające do stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, sięgają „szczytu” paryskiego w grudniu 1974 r. Wtedy to szefowie państw i rządów wyrazili pierwszy raz wolę, aby wyjść poza integrację w wymiarze tylko gospodarczym i objąć nią inne dziedziny społeczne.¹⁰ Zadeklarowano nowy cel Wspólnot, jakim stać się miało stworzenie „Europy dla obywateli”.

Jednak dopiero w 1984 r. udało się podpisać pierwszą umowę międzynarodową – i to na razie tylko pomiędzy dwoma państwami – która zmierzała do realizacji wspomnianego zamiaru. W roku tym prezydent Francji F.Mitterand i kanclerz Niemiec H.Kohl uzgodnili, zresztą w związku z prowadzoną kampanią wyborczą do mających się niedługo odbyć wyborów do Parlamentu Europejskiego, stopniowe zniesienie kontroli na granicy francusko-niemieckiej. Wyrazem tego stało się podpisanie 13 lipca 1984 r. **Porozumienia Rządowego z Saarbrücken**.¹¹

W preambule oświadczone, że coraz dalej idące zjednoczenie narodów europejskich musi znaleźć swój wyraz w tym, że wszyscy obywatele państw członkowskich WE będą mogli bez przeszkód przekraczać granice wewnętrzne. Ponadto zadeklarowano wolę wzmocnienia więzów solidarności pomiędzy oboma państwami, co miało przejawiać się w zniesieniu przeszkód w wolnym

⁹ Zob. W.Czapliński, *Acquis communautaire w zakresie III filara Unii Europejskiej z perspektywy polskiego prawa wewnętrznego w: Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C.Mik, Toruń 1998; M.den Boer, *The Incorporation of Schengen: A Bridge Too Far?*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1998.

¹⁰ Z propozycją taką wyszedł wtedy prezydent Francji V.Giscard d'Estaing.

¹¹ Symboliczne znaczenie ma miejsce zawarcia tej umowy, jakim był punkt kontroli na przejściu granicznym na autostradzie łączącej Saarbrücken i Forbach.

przepływie osób przez ich granice. Zapowiedziano opracowanie wspólnej polityki wizowej, ujednoczenie odpowiednich przepisów prawnych, w szczególności tych, które dotyczą praw cudzoziemców, środków odurzających i broni.

Kilka miesięcy później rządy Belgii, Holandii i Luksemburga postanowiły przyłączyć się do wspomnianej umowy i przesłały rządowi Francji i Niemiec memorandum, w którym zaproponowały rozszerzenie porozumienia z Saarbrücken na Unię Paszportową Beneluksu. Po negocjacjach przyjęto ostatecznie 14 czerwca 1985 r. tzw. **Układ z Schengen**.¹²

W ten sposób udało się stworzyć obszar w centrum Europy, w którym przewidziano w niedługim czasie (do 1 stycznia 1990 r.) zniesienie kontroli na wspólnych granicach. Póki co wprowadzono do 1 stycznia 1986 r. znaczne ułatwienia przy ich przekraczaniu. Zasadnicze znaczenie miała przy tym decyzja, że uzgodnione postanowienia tyczyć się będą nie tylko obywateli państw-stron Układu, ale także obywateli państw członkowskich WE.¹³ W Układzie określono jednocześnie dziedziny, których regulacja będzie konieczna, aby zrównoważyć likwidację kontroli granicznych. Przewidziano ujednoczenie polityki mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego stron Układu, prawa o cudzoziemcach, prawa azylowego i prawa celnego. Uzgodniono współdziałanie w zwalczaniu przestępczości, zwłaszcza handlu narkotykami i terroryzmu. Zdecydowano się także zacieśnić współpracę policji oraz stworzyć międzynarodowy system wymiany informacji.

Państwa tzw. Grupy Schengen potrzebowały prawie pięciu lat na realizację tych postanowień. Pomimo intensywnych usiłowań dopiero późną jesienią 1989 r. udało się uzgodnić tekst **Porozumienia Wykonawczego o realizacji Układu z Schengen (PW)**¹⁴ i przedstawić go ministrom do podpisu. Jednak ze względu na niespodziewane zmiany w Europie – upadek „żelaznej kurtyny”, zjednoczenie Niemiec – zawieszono dalsze negocjacje. Udało się je na nowo podjąć dopiero

¹² Pełna nazwa umowy brzmi: *Układ pomiędzy Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu oraz Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej dotyczący stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zawarty w Schengen 14 czerwca 1985 r.* (opublikowany w języku polskim przez Departament ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA, seria: „Dokumenty”, zeszyt 2, Warszawa 1998).

¹³ Art. 1 Układu.

¹⁴ Pełna nazwa tego aktu prawnego brzmi: *Porozumienie Wykonawcze z 19 czerwca 1990 r. o realizacji Układu z 14 czerwca 1985 r. zawartego w Schengen pomiędzy rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Niemiecką Republiką Federalną i Republiką Francuską dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach* (opublikowany w języku polskim przez DMiU MSWiA, seria: „Dokumenty”, zeszyt 2, Warszawa 1998). W stosunku do tych państw zaczęło ono obowiązywać 1 września 1993 r.; zgodnie jednak z deklaracją państw odnośnie do art. 139 PW, mówiącą, że „wszystkie warunki wymagane do stosowania PW muszą najpierw zostać spełnione przez wszystkie Strony, a kontrole na granicach zewnętrznych można faktycznie rozpocząć”, pełne i rzeczywiste wprowadzenie w życie nastąpiło 26 marca 1995 r. Wynikało to z trudności związanych z instalacją Systemu Informacyjnego Schengen.

na wiosnę 1990 r. i doprowadzić do podpisania Porozumienia 19 czerwca tegoż roku.

Porozumienie uzupełnia w sposób zasadniczy Układ z Schengen. Jego kluczowym sformułowaniem jest postanowienie, że granice wewnętrzne WE można przekraczać w każdym miejscu bez poddawania się kontroli¹⁵ (dotyczy to każdego, kto przekroczy zewnętrzną granicę terytorium Wspólnot). W dalszej części regulacje dotyczą wspólnej polityki wizowej (wprowadzono m.in. jednolitą wizę, uzgodniono warunki podróżowania cudzoziemców z krajów trzecich), wspólnej polityki azylowej (ustalono przede wszystkim kompetencje państw do rozpatrywania wniosków o azyl). Współpracą międzypaństwową, zwłaszcza policyjną, objęto także zapobieganie i zwalczanie przestępczości, w tym walkę z nielegalnym handlem środkami odurzającymi, pomoc prawną w sprawach karnych oraz kontrolę nad nabywaniem, posiadaniem i sprzedażą broni palnej oraz amunicji. Uzgodniono także pewne postanowienia dotyczące regulacji transportu i przepływu towarów. W celu zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także umożliwienia realizacji postanowień PW, zdecydowano o wprowadzeniu Systemu Informacyjnego Schengen. Pozwala on na bezpośrednie uzyskiwanie danych dotyczących poszukiwanych przez państwa osób i rzeczy.

3. Włączenie dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej

Włączenie dorobku Schengen w instytucjonalne i prawne ramy Unii Europejskiej stało się możliwe dopiero dzięki przyjęciu przez państwa członkowskie Traktatu Amsterdamskiego. Miało to miejsce w trakcie Konferencji Między-rządowej, odbywającej się w latach 1996-1997.

Na wspomnianej konferencji zaproponowano inkorporację dorobku Schengen (zwanego *acquis* Schengen), która miałaby składać się z trzech etapów. Etap pierwszy zakładał bliższą, praktyczną współpracę pomiędzy Sekretariatem Stron Układu a Sekretariatem Rady; etap drugi miałby pozwolić na zastąpienie poszczególnych instytucji Umów z Schengen instytucjami Unii; w trzecim etapie nastąpiłoby samo włączenie dorobku Schengen. Początkowo propozycja ta nie spotkała się z dobrym przyjęciem wśród uczestników konferencji. Szczególnie Zjednoczone Królestwo i Irlandia zajęły względem niej niechętnie stanowisko. Sugerowano, że postanowienia US powinny zostać przełożone na odpowiednie wspólnotowe instrumenty. Ostatecznie udało się jednak uzgodnić, poczynając od osiągnięcia konsensusu w kwestiach podstawowych, że Umowy – wraz z aktami im towarzyszącymi – zostaną włączone w ramy UE, co nastąpi za

¹⁵ Art. 2 PW.

pomocą tzw. Protokołu Schengen (PS)¹⁶ dołączonego do Traktatu Amsterdamskiego.¹⁷ Stronami samego Protokołu jest 13 państw, które przystąpiły do Umów z Schengen.¹⁸

Istotną decyzją okazało się ustanowienie nowego celu UE, jakim ma być utworzenie w jej ramach „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.¹⁹ Aby możliwe stało się jego osiągnięcie, konieczne jest zapewnienie swobodnego przepływu osób. W związku z tym należy podjąć (w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego) odpowiednie środki dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych, spraw migracyjnych, polityki azylowej, współpracy sądowej, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Dziedziny te należały do tej pory do obszaru współpracy państw Unii w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, tj. do III filaru UE.²⁰ Jednocześnie stanowiły one przedmiot regulacji Umów z Schengen. I właśnie takie zobowiązanie – dotyczące konieczności podjęcia środków w wymienionym zakresie – zawiera Traktat Amsterdamski. Oznacza to przeniesienie wspomnianych dziedzin do I filaru, który obejmuje współpracę państw UE o charakterze gospodarczym.²¹ Konsekwencją tego będzie związanie ich zasadami prawa wspólnotowego (choć z pewnymi modyfikacjami).

Nowemu celowi Unii Europejskiej służyć ma także wspólne działanie państw członkowskich w sferze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Ten obszar zainteresowań, należący również do III filaru, jak i będący przedmiotem regulacji US, ma w nim – zgodnie z wolą państw wyrażoną w Traktacie Amsterdamskim – pozostać.²²

Kolejnym nowym rozwiązaniem, o daleko idących konsekwencjach, jest objęcie jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości dziedzin włączonych do I filaru,

¹⁶ Jego pełna nazwa to: *Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej wraz z Załącznikiem: dorobek Schengen i trzema odrębnymi protokołami: Protokół o stosowaniu pewnych aspektów artykułu 14 (d. 7a) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, Protokół o stanowisku Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, Protokół o stanowisku Danii.*

¹⁷ Taki rozwój systemu schengenckiego, tj. zastąpienie US aktem prawa wspólnotowego przewidywał już w 1992 r. W. Czaplinski – zob. jego pracę *Układy z Schengen. (Czy pierwszy bastion „Twierdzy Europa”?)*, „Przegląd Zachodni”, nr 1/1992, str. 96.

¹⁸ Stronami Umów z Schengen są: **A)** państwa, które zawarły PW: Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Królestwo Holandii, Wielkie Księstwo Luksemburga; **B)** państwa, które przystąpiły do PW: Republika Włosa (27.11.1990), Królestwo Hiszpanii (25.06.1991), Republika Portugalska (25.06.1991), Republika Grecji (6.11.1992), Republika Austrii (28.04.1995); **C)** państwa, które uzyskały status obserwatora 19.12.1996: Królestwo Danii, Królestwo Szwecji, Republika Finlandii, Królestwo Norwegii, Republika Islandzka.

¹⁹ Art. 29 (d. K.1) Traktatu UE.

²⁰ Na podstawie Tyt. VI, art. 29 (d. K) i nast. Traktatu UE.

²¹ Tyt. IV (d. IIIa) Traktatu WE.

²² Tyt. VI Traktatu UE.

jak i już należących do III filaru. Do tej pory nie obejmował on ich swoją właściwością.

W ten sposób obszar będący przedmiotem regulacji Umów z Schengen stał się częścią I lub III filaru. I to właśnie oznacza włączenie go w ramy UE. To, co osiągnięto we współpracy państw-stron US stało się oficjalnie dorobkiem prawnym Wspólnot.

Osiągnięcie porozumienia w sprawie Umów z Schengen (i innych aktów prawnych bezpośrednio z nimi związanych) zaliczyć można z pewnością do większych sukcesów Konferencji Międzyrządowej. Zdołano w ten sposób wyklarować wzajemne relacje pomiędzy postanowieniami US a prawem wspólnotowym, jak również zapewnić realną realizację jednej z czterech podstawowych wolności przyjętych w WE – swobodę przepływu osób. Włączenie *acquis* Schengen w ramy UE postrzegane jest jako kluczowy element²³ osiągnięcia celu wyznaczonego w Traktacie Amsterdamskim, czyli „*wzmocnienia integracji europejskiej, a w szczególności utworzenia w obrębie Unii obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*”.²⁴

Acquis Schengen²⁵

Kluczowe znaczenie dla omawianego zagadnienia ma określenie, co kryje się pod pojęciem *acquis* Schengen. Strony Traktatu Amsterdamskiego podjęły próbę jego zdefiniowania i w Załączniku do Protokołu Schengeńskiego określiły, co się do niego zalicza. I tak, do dorobku Schengen należy:

- Umowa, podpisana w Schengen 14 czerwca 1985 r. pomiędzy rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, o stopniowym znoszeniu kontroli na ich wspólnych granicach.
- Porozumienie Wykonawcze, podpisane w Schengen 19 czerwca 1990 r. pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec oraz Królestwem Holandii, o realizacji Umowy o stopniowym znoszeniu kontroli na ich wspólnych granicach, podpisanej w Schengen 14 czerwca 1985 r. z odnoszącym się do niej Aktem Końcowym oraz wspólnymi deklaracjami.
- Protokoły akcesyjne i Umowy do Umowy z 1985 r. oraz Porozumienia Wykonawczego z 1990 r. z Włochami (podpisane w Paryżu 27 listopada 1990 r.), Hiszpanią i Portugalią (podpisane w Bonn 25 czerwca 1991 r.), Grecją (podpisane w Madrycie 6 listopada 1992 r.), Austrią (podpisane

²³ Zob. *The 31st Report of the House of Lords European Communities Committee, Session 1997-98, Incorporating the Schengen Acquis into the European Union; House of Lords Paper.*

²⁴ Preambuła do PS.

²⁵ Przypomnieć należy, że *acquis* Schengen co do zasady nie wiąże Zjednoczonego Królestwa i Irlandii (zob. art. 4 PS).

w Brukseli 28 kwietnia 1995 r.) oraz Danią, Finlandią i Szwecją (podpisane w Luksemburgu 19 grudnia 1996 r.) wraz z odnoszącymi się do nich Aktem Końcowym oraz wspólnymi deklaracjami.

- Decyzje i deklaracje przyjęte przez Komisję Wykonawczą (KW)²⁶ ustanowioną przez Porozumienie Wykonawcze z 1990 r., jak również akty przyjęte przez organy, którym Komisja Wykonawcza udzieliła kompetencji decyzyjnych dla wdrożenia Porozumienia Wykonawczego.

W tej ostatniej kategorii wymienić można między innymi:

- 164 decyzje i 57 deklaracji KW,
- 3 załączniki do Wspólnej Instrukcji Wizowej,
- Wspólny Podręcznik Kontroli Granicznej,
- Podręcznik *Supplementary Information Request at the National Entry* (SIRENE),
- 3 dokumenty odnoszące się do:
 - stosowania przesyłki kontrolowanej przy zwalczaniu nielegalnego handlu środkami odurzającymi,
 - wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych,
 - nielegalnego wykorzystania środków odurzających.

Szereg z tych aktów²⁷ zostało przyjętych przez organy, którym brak formalnej podstawy prawnej do działania. W związku z tym Rada (od momentu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego zastępująca KW) ma za zadanie określić w ciągu pięciu lat od wejścia w życie tego Traktatu – zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów – podstawy prawne dla każdego z postanowień lub decyzji, które składają się na *acquis* Schengen. Musi to uczynić działając jednomyślnie.²⁸ Te odpowiednie postanowienia to artykuły Tytułu IV Traktatu WE (obejmującego sprawy wolnego przepływu osób, prawa azylowego i migracji w ramach I filaru) oraz Tytułu VI Traktatu UE (obejmującego polityczną i sądową współpracę w sprawach karnych w ramach III filaru). Jeśli Rada nie osiągnie porozumienia, to dane postanowienia i decyzje będą uważane za akty oparte na Tytule VI Traktatu UE.²⁹

Pierwszą decyzją Rady musi być w zasadzie stworzenie pełnej listy aktów, które mają być włączone – jako *acquis* Schengen – w ramy UE. Ma to oczywiście znaczenie podstawowe. Oprócz tego musi ona sprecyzować, co

²⁶ Komisję Wykonawczą strony Układu utworzyły dla realizacji PW. Jej zadaniem miało być zapewnienie jego prawidłowego stosowania (art. 131-133 PW).

²⁷ Część z nich nie była w ogóle publikowana.

²⁸ Na wniosek państw członkowskich lub Komisji Europejskiej po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego. Potem Rada ma jednomyślnie podjąć decyzję o stosowaniu zasady głosowania kwalifikowanego. Wówczas KE uzyska wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej, a PE – prawo współdecydowania.

²⁹ Art. 2, ust. 1 PS.

z dorobku Schengen nie będzie wymagać określenia podstawy prawnej w traktatach. Może się tak właśnie zdarzyć, gdy jeden z aktów:

- nie jest już skuteczny,
- został zastąpiony przez prawo wspólnotowe lub inne, które stosuje się do wszystkich państw członkowskich,
- odnosi się do obszaru zastrzeżonego dla wyłącznej krajowej właściwości,
- nie będzie wywoływał skutków prawnych.

Opierając się na tych kryteriach, Rada nie zamierza włączyć do traktatów Unii żadnych postanowień z samego Układu z Schengen czy z protokołów o przystąpieniu poszczególnych państw. Natomiast większość postanowień PW zostanie inkorporowana; istnieją jednak pewne istotne wyjątki dotyczące takich dziedzin, jak: prawo azylowe,³⁰ ekstradycja,³¹ broń i amunicja,³² transport i przepływ towarów,³³ a także rola i funkcjonowanie KW.³⁴ Dla pozostałych obszarów, będących przedmiotem regulacji PW, wymagane jest określenie podstawy prawnej w traktatach Unii.³⁵

Istotnym uzgodnieniem stron PS jest rozszerzenie właściwości Trybunału Sprawiedliwości na postanowienia i decyzje zaliczane do *acquis* Schengen, dla których Rada określiła już podstawy prawne na gruncie traktatów wspólnotowych. W ten sposób Trybunał będzie wykonywał kompetencje nałożone nań przez odpowiednie postanowienia traktatowe. Jednakże wyraźnie wykluczono jego jurysdykcję w odniesieniu do środków lub decyzji, które pozostają w związku z utrzymaniem prawa i porządku oraz zachowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego.³⁶

Wszystkie te postanowienia obowiązują bezpośrednio wszystkie państwa, które podpisały protokół o przystąpieniu do US. Jeśli warunki przystąpienia do *acquis* Schengen nie zostaną przez nie spełnione przed wejściem w życie PS, to Rada zadecyduje, od kiedy będą te postanowienia obowiązywać. We wspólnej deklaracji złożonej przy przystępowaniu Włoch, Grecji i Austrii do US, uzgodniono od kiedy PS zaczną względem nich obowiązywać. Nastąpi to dopiero wtedy, gdy w tych wszystkich państwach zostaną wypełnione warunki umożliwiające wprowadzenie w życie Umów z Schengen, a także gdy kontrole na granicach zewnętrznych zaczną być tam faktycznie przeprowadzane.

W przypadku Austrii i Włoch granice wewnętrzne miały zostać zlikwidowane

³⁰ Art. 28-38 PW.

³¹ Art. 59-66 PW.

³² Art. 77-91 PW.

³³ Art. 120-125 PW.

³⁴ Art. 131-133 PW.

³⁵ We wspólnej deklaracji strony uzgodniły, że Rada powinna określić te podstawy prawne (zgodnie z art. 2 PS) do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego.

³⁶ Art. 2 ust. 1 PS.

1 kwietnia 1998 r., a w Grecji 1 stycznia 1998 r. Natomiast jeśli chodzi o Danię, Szwecję, Finlandię, Norwegię i Islandię postanowienia US zaczną obowiązywać w tych krajach przypuszczalnie w 1999 lub 2000 r.³⁷

Jeżeli chodzi o dalszy rozwój *acquis* Schengen,³⁸ to państwa zdecydowały, że propozycje i inicjatywy, które pojawią się w związku z jego rozbudową, będą podlegać odpowiednim postanowieniom traktatów wspólnotowych. Chodzi tu o uregulowania Tytułu IV Traktatu WE albo Tytułu VI Traktatu UE. Zasada ta ma obowiązywać także wtedy, gdy Rada nie określi jeszcze wspomnianej podstawy prawnej dla każdego postanowienia czy decyzji, które składają się na dorobek Schengen. Tak więc wynika z tego, że dalszy rozwój *acquis* Schengen w ramach UE możliwy jest także przed zakończeniem procesu włączania dorobku do I i III filaru.³⁹

4. Uregulowania dotyczące niektórych państw

Protokół Schengeński jest przykładem zastosowania zasady tzw. bliższej współpracy (*closer cooperation*).⁴⁰ Umożliwia ona poszczególnym państwom zmodyfikowanie pewnych postanowień PS. I tak, Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii pozwala na utrzymanie kontroli osobowej na ich granicach, a także daje możliwość wystąpienia w każdym czasie o objęcie ich częścią lub całością *acquis* Schengen. Z kolei Danii wolno pozostawać poza ustaleniami zawartymi w Tytule IV Traktatu WE.⁴¹ W ciągu sześciu miesięcy od podjęcia przez Radę decyzji w tym zakresie, państwo to może zdecydować, czy włączy nowe postanowienia do krajowego ustawodawstwa. W rezultacie wspólnotowe przedsięwzięcia w dziedzinie wiz, azylu, migracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób będą wiążące dla 12, 13, 14 lub 15 członków UE. Z tego właśnie powodu preambuła do PS zawiera stwierdzenie, że „bliższa współpraca” ma być stosowana w ostateczności.⁴²

³⁷ Zob. materiały przygotowane dla Bundesamt für Flüchtlinge, Polizei- und Justizdepartement der Schweizerischen Eidgenossenschaft: O. Seiffarth, *Die Änderungen im Bereich der „dritten Säule“ der Europäischen Union (Maastricht) durch den Vertrag von Amsterdam*, Wien 1997, s.24.

³⁸ W tej materii występują też oddzielne postanowienia dotyczące Zjednoczonego Królestwa i Irlandii – zob. art. 5, ust. 1 PS.

³⁹ Art. 5 PS.

⁴⁰ Zob. art. 11 (d. 5a) Traktatu WE.

⁴¹ Dotyczy on wiz, azylu, migracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób.

⁴² Może ona zostać uruchomiona kwalifikowaną większością głosów; jednak istnieje możliwość zawieszenia jej na szczeblu Rady, a następnie zablokowania na poziomie Rady Europejskiej, jeśli jedno z państw członkowskich powoła się na ważne względy polityki narodowej.

5. Postanowienia dotyczące Zjednoczonego Królestwa i Irlandii

Państwa członkowskie postanowiły uwzględnić specyfikę Zjednoczonego Królestwa i Irlandii.⁴³ Zgodziły się, że *acquis* Schengen nie wiąże co do zasady tych dwu państw. Jednakże w każdym czasie mogą one wystąpić do Rady z wnioskiem, aby pojedyncze lub też wszystkie postanowienia zawarte w dorobku znalazły względem nich zastosowanie. Ostateczną decyzję Rada podejmie jednomyślnie przez swoich 13 członków oraz przez przedstawiciela rządu zainteresowanego państwa.⁴⁴

PS zawiera także szczególne postanowienia dotyczące tych dwu państw odnośnie dalszej rozbudowy *acquis* Schengen. Każde z nich powinno w „rozsądnym terminie”⁴⁵ poinformować na piśmie przewodniczącego Rady o swoim zamiarze uczestniczenia w obszarach współpracy, do których odnosi się dorobek Schengen. Jeśli tego nie zrobi, to upoważnienie, o którym mowa w art. 11 (d. 5a) Traktatu WE lub w art. 40 (d. K.12) Traktatu UE, będzie mogło zostać uznane za udzielone państwom członkowskim Unii tylko w takiej sytuacji, gdy którekolwiek z nich wyrazi chęć uczestnictwa w tej współpracy. Wynika z tego, że w przypadku gdy Zjednoczone Królestwo lub Irlandia (albo też oba razem) nie zechce brać udziału w dalszym rozwoju *acquis* Schengen, to pozostałe państwa mogą dalej działać w tym zakresie tylko w ramach „bliższej współpracy” pomiędzy sobą.⁴⁶

W związku ze sformułowaniem „w rozsądnym terminie” pojawiły się sprzeciwy ze strony Włoch i Belgii przestrzegające, że w ten sposób może powstać możliwość blokowania dalszej rozbudowy dorobku Schengen przez oba wspomniane wyżej państwa. Zwrócono uwagę na to, że zastosowane kryterium powinno być indywidualnie rozpatrywane w odniesieniu do każdego pojedynczego przypadku. Poza tym to ostatecznie Rada ma decydować o tym, jaki termin można uznać za „rozsądny”.

Należy jednocześnie podkreślić, że państwa uznały, iż realizacja działań podejmowanych w zakresie *acquis* Schengen możliwa będzie tylko wtedy, gdy uczestniczyć w nich będą wszystkie państwa członkowskie UE, a Zjednoczone Królestwo i Irlandia przyjmą regulacje zawarte w dorobku.⁴⁷

⁴³ Oba te państwa wykazywały największy opór przeciwko procesowi zmierzającemu do zapewnienia wolnego przepływu osób w obrębie WE. Są one powiązane umową o swobodnym przepływie osób między tymi krajami, tzw. Wspólnym Obszarem Podróży (*Common Travel Area*).

⁴⁴ Art. 4 PS.

⁴⁵ W art. 3 Protokołu stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii mowa jest o trzech miesiącach od przedłożenia Radzie propozycji lub inicjatywy opartej na Tyt. IV TWE.

⁴⁶ Art. 5 ust. 1 PS.

⁴⁷ Zob. O.Seiffarth, op.cit., przyp. 42, s.25.

Strony Traktatu Amsterdamskiego postanowiły także uregulować kwestię stosowania pewnych aspektów art. 14 (d. 7a) Traktatu WE w odniesieniu do powyższych dwóch państw.⁴⁸ Wynikać to ma z ich odrębnej sytuacji, a w szczególności z istniejących od wielu lat specjalnych rozporządzeń odnośnie podróżowania między nimi. Z tego właśnie powodu uzgodniono, że Zjednoczone Królestwo⁴⁹ jest upoważnione⁵⁰ do przeprowadzania na swych granicach z innymi państwami-członkami UE kontroli osób starających się o wjazd na jego terytorium. Działanie takie może być podjęte jedynie wtedy, gdy uznane zostanie za niezbędne w celu:

1. sprawdzenia prawa do wjazdu:
 - obywateli państw należących do Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej,⁵¹
 - osób na ich utrzymaniu,
 - obywateli innych państw, jeśli zostały im przyznane odpowiednie prawa przez porozumienie, którym związane jest Zjednoczone Królestwo;
2. określenia przyznania lub nieprzyznania innym osobom zezwolenia na wjazd.

Postanowienia te mają zastosowanie do Irlandii na takich samych warunkach, jak dla Zjednoczonego Królestwa. Oba te państwa mogą uzgadniać między sobą kwestie z zakresu przepływu osób między ich terytoriami, jako że łączy je tzw. Wspólny Obszar Podróży.⁵²

Powyższa regulacja uprawnia pozostałe państwa członkowskie do przeprowadzania na ich granicach tego samego rodzaju kontroli osób ze Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, które ubiegają się o wjazd na ich terytorium.⁵³

Z kolei w Protokole o stanowisku Zjednoczonego Królestwa i Irlandii ustalono, że oba te państwa nie będą uczestniczyć co do zasady w przyjmowaniu przez Radę środków proponowanych na podstawie Tytułu IV Traktatu WE. Uzgodniono też, że żadne z postanowień tego Tytułu, żaden środek podjęty na podstawie tego tytułu, żadne postanowienie jakiegokolwiek umowy międzynarodowej zawartej przez WE na podstawie tego tytułu oraz żadna decyzja Trybunału Sprawiedliwości interpretująca takie postanowienie lub środek nie

⁴⁸ Zob. *Protokół o stosowaniu pewnych aspektów artykułu 14 (d. 7a) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii* (PoSa 14 Traktatu WE).

⁴⁹ W rozumieniu art. 1 Protokołu dodatkowego obejmuje ono terytoria, za których stosunki zewnętrzne jest ono odpowiedzialne.

⁵⁰ Pomimo art. 14 (d. 7a) TWE.

⁵¹ *European Economic Area* – powstałe w 1992 r. ugrupowanie łączące państwa członkowskie UE i EFTA.

⁵² Art. 2 PoSa 14 Traktatu WE.

⁵³ Art. 3 PoSa 14 Traktatu WE.

będzie wiążąca dla Zjednoczonego Królestwa i Irlandii. Oba te państwa mogą jednak zgłosić przewodniczącemu Rady w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia Radzie propozycji lub inicjatywy opartej na Tytule IV Traktatu WE, że pragną uczestniczyć w przyjęciu i stosowaniu jakiegokolwiek z proponowanych środków.⁵⁴

6. Postanowienia dotyczące Danii

Państwa-strony Traktatu Amsterdamskiego postanowiły także uwzględnić odmienną przypadki Danii, jako członka Nordyckiej Unii Paszportowej.⁵⁵ Przede wszystkim uzgodniono specyficzną regulację odnoszącą się do sytuacji, gdy Rada określi, że podstawą prawną pewnych postanowień i decyzji składających się na *acquis* Schengen jest Tytuł IV Traktatu WE. Wówczas Dania zachowa te same prawa i zobowiązania w stosunku do pozostałych stron US, jakie istniały przed dokonaniem wspomnianego określenia przez Radę. Natomiast w zakresie tej części dorobku, dla której podstawą prawną stanie się Tytuł VI Traktatu UE, Dania posiadać będzie te same prawa i zobowiązania, co pozostałe strony US.⁵⁶

Zadecydowano poza tym,⁵⁷ że Dania nie będzie uczestniczyć w przyjęciu środków proponowanych przez Radę na podstawie Tytułu IV Traktatu WE.⁵⁸ Tę problematykę uregulowano⁵⁹ analogicznie do wyżej przedstawionej dotyczącej Zjednoczonego Królestwa i Irlandii. Różnią się tym, że regulacja ta odnosi się do środków określających kraje trzecie, których obywatele mogą posiadać wizę przy przekraczaniu granicy zewnętrznej państw członkowskich lub też do środków związanych z jednolitym wzorem wiz.⁶⁰ Uzgodniono także, że Dania ma prawo postanowić, czy wdraża ona do swego prawa krajowego decyzję podjętą przez Radę, a odnoszącą się do propozycji lub inicjatyw rozbudowy *acquis* Schengen na podstawie Tytułu IV Traktatu WE. Uczynić to musi w okresie sześciu miesięcy. Jeśli zechce tak postąpić, to wywoła to określone skutki prawne – powstaną wówczas zobowiązania prawnomiędzynarodowe między Danią a innymi, trzynastoma państwami członkowskimi. Jeśli zachowa się inaczej, to owe 13 państw ma obowiązek rozważyć podjęcie stosownych kroków.⁶¹

⁵⁴ Art. 2 PoSZKiI, por. z art. 5, ust. 1 PS.

⁵⁵ *Nordic Passport Union* – organizacja państw skandynawskich, umożliwiająca swobodne przemieszczanie się osób w obrębie tych krajów.

⁵⁶ Art. 3 PS.

⁵⁷ Zob. *Protokół o stanowisku Danii*.

⁵⁸ Art. 1 PoSD.

⁵⁹ Art. 2 PoSD.

⁶⁰ Art. 4 PoSD.

⁶¹ Art. 5 PoSD.

7. Postanowienia dotyczące Norwegii i Islandii

W samym Protokole Schengenśkim znajdują się także szczegółowe ustalenia dotyczące Republiki Islandii i Królestwa Norwegii.⁶² Zdecydowano, że te dwa państwa mają być stowarzyszone z innymi przy wdrażaniu *acquis* Schengen, a także przy jego dalszym rozwijaniu na podstawie porozumienia podpisanego w Luksemburgu 19 grudnia 1996 r. Rada, działając jednomyślnie, ma zawrzeć z nimi umowę,⁶³ w której zostaną uzgodnione odpowiednie procedury odnoszące się do wspomnianego tematu, a także finansowy wkład tych państw w jej realizację. Państwa członkowskie zapowiedziały też, że dodatkowo zostanie zawarte oddzielne porozumienie pomiędzy Radą (działającą jednomyślnie) a tymi państwami. To z kolei miało na celu ustanowienie praw i zobowiązań pomiędzy Irlandią i Zjednoczonym Królestwem – z jednej strony, a Islandią i Norwegią – z drugiej. Te prawa i obowiązki odnosiłyby się do takich dziedzin dorobku Schengen, które znajdują zastosowanie do tych właśnie państw.⁶⁴ Zgodnie ze wspólną deklaracją stron, porozumienie powinno, jeśli to tylko możliwe, wejść w życie jednocześnie z Protokołem.⁶⁵

8. Postanowienia szczególne

Jeśli chodzi o postanowienia szczególne, to strony Traktatu Amsterdamskiego ustaliły, że państwa kandydujące do członkostwa w UE muszą w pełni zaakceptować cały dorobek Schengen w momencie podjęcia negocjacji. Mowa jest tutaj nie tylko o istniejącym już *acquis* Schengen, ale także o wszystkich dalszych działaniach podjętych przez instytucje unijne w jego ramach.⁶⁶

Ponadto Rada ma uregulować kwestię włączenia Sekretariatu stron Umów z Schengen do Sekretariatu Generalnego Rady. Uczyni to, gdy przyjmie szczególne rozporządzenia opierając się na kwalifikowanej większości.

9. Uwagi krytyczne

⁶² Oba te państwa nie są członkami UE, ale ze względu na ich ścisłe powiązanie z Danią, Finlandią i Szwecją poprzez Nordycką Unię Paszportową, stały się beneficjentami Umów z Schengen. W 1996 r. uzyskały status obserwatora, a następnie uwzględniono ich specyfikę przy uzgadnianiu Traktatu Amsterdamskiego.

⁶³ Chodzi o porozumienie parafowane 18 grudnia 1998 r.

⁶⁴ Art. 6 PS.

⁶⁵ Warto zaznaczyć, że ani Szwecja, ani Finlandia – także członkowie Nordyckiej Unii Paszportowej - nie wypracowały tego rodzaju postanowień ani nie złożyły deklaracji dotyczących ich odmienną sytuacji.

⁶⁶ Art. 8 PS.

Kompromis, który osiągnięto w sprawie *acquis* Schengen, wydaje się być – zdaniem niektórych – niesatysfakcjonujący. Wyrażany jest pogląd, że jego funkcjonowanie będzie możliwe tylko częściowo. A.Duff wymienia następujące słabości przyjętego rozwiązania:⁶⁷

- problemy z systemem komputerowym Systemu Informacyjnego Schengen związane z wymianą danych,
- brak entuzjazmu w stosunku do tego kompromisu pośród tych, którzy doceniają kwestie przejrzystości podejmowanych działań i rozwiązań oraz demokratycznej odpowiedzialności za nie,
- nadmiernie rozwinięta biurokracja państw członkowskich Południa Europy,
- narastająca obawa we Francji dotycząca zagrożeń związanych z migracjami i narkotykami.

Również przyjęcie pięcioletniego okresu przejściowego dla ustanowienia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” może być postrzegane jako wada osiągniętego kompromisu. W tym czasie z pewnością będzie panowało „poważne zamieszanie proceduralno-prawne”.⁶⁸

Ponadto krytykowany jest fakt, że w Traktacie Amsterdamskim nie zawarto postanowień, które wzmocniłyby rolę Parlamentu Europejskiego w procesie włączania *acquis* Schengen w ramy UE.⁶⁹

Istnieje także obawa, że zastosowanie w praktyce zasady „bliższej współpracy” spowoduje fragmentaryzację prawa europejskiego w dziedzinach będących przedmiotem ustaleń PS.⁷⁰ Wówczas będą musiały ze sobą współistnieć aż trzy systemy prawne:

- prawo wspólnotowe – zarówno „klasyczne”, jak i oparte na mechanizmie rozwoju *acquis* Schengen,
- prawo Unii, oparte na art. 29 (d. K.1), art. 40 (d. K.12) Traktatu UE lub na PS,
- klasyczne prawo międzynarodowe w odniesieniu do relacji między stronami US a Danią, Norwegią i Islandią.

Mając na uwadze przedstawione wyżej krytyczne uwagi wobec przyjętych regulacji w PS, należy jednak pamiętać, że dopiero po upływie pewnego czasu będzie można ocenić, jak funkcjonują one w praktyce. Wydaje się, że pomimo pewnych niejasności i trudności, osiągnięty kompromis stanowi istotny krok na

⁶⁷ *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, ed. A.Duff, Federal Trust 1998, s.52 i nast.

⁶⁸ L.Jesień, *Po Amsterdampie, przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Kolegium Europejskie Natolin, Warszawa 1998, s.119.

⁶⁹ Szerzej zob. M.den Boer, *Introduction w: Schengen's Final Days? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems*, ed. M.den Boer, Maastricht 1998.

⁷⁰ Zob. M.Lewandowski, *Włączenie dorobku Schengen w ramy UE*, wewnętrzne materiały DMiU MSWiA, Warszawa 1999.

drodze do osiągnięcia pełnej integracji europejskiej. Pozwoli on przede wszystkim na urzeczywistnienie nowego celu Unii Europejskiej, jakim jest utworzenie „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

Należy również, moim zdaniem, wyrazić zadowolenie, że udało się państwom członkowskim UE, pomimo istniejącej wśród nich różnicy zdań co do niektórych kwestii, uzgodnić wspólne stanowisko wobec Umów z Schengen. Zawarte w PS postanowienia pozwalają na bezpośrednie umieszczenie *acquis* Schengen we wspólnotowym dorobku prawnym. Od tej pory możliwa będzie faktyczna realizacja jednej z czterech podstawowych wolności – swobody przepływu osób – na podstawie prawa europejskiego. Przyczyni się to także do umocnienia rynku wewnętrznego, który jest kluczowym elementem Unii Europejskiej.

10. Podsumowanie

W ten oto sposób Umowy z Schengen stały się częścią *acquis communautaire*, zostając włączone w ramy prawne Unii Europejskiej. Względy polityczne długo nie pozwalały państwom członkowskim na urzeczywistnienie na poziomie wspólnotowym idei wolnego przemieszczania się osób. Działo się tak pomimo, iż z pewnością należało to do głównych celów Wspólnoty, a potem Unii, co znajdowało swój wyraz w kolejnych traktatach. Od momentu zawarcia Układu z Schengen musiało upłynąć prawie 15 lat, zanim zdecydowano o włączeniu regulacji schengeńskich do porządku prawnego WE. To co udało się wypracować określonym państwom w ramach współpracy międzyrządowej, stało się częścią prawa europejskiego.

Dzięki postanowieniom Umów z Schengen udało się stworzyć obszar bez granic wewnętrznych, po którym mogą poruszać się nie tylko obywatele państw członkowskich, ale także cudzoziemcy z krajów trzecich, jeśli wjadą oni nań legalnie. Przemieszczanie się osób nie jest ograniczone tylko do celów ekonomicznych, jak początkowo zakładano w regulacjach wspólnotowych, ale może odbywać się także w każdym innym celu. Zamiar, który początkowo poczytywano za nierealny, okazał się – dzięki Traktatowi Amsterdamskiemu – możliwy do zrealizowania na poziomie prawa europejskiego. Idea zjednoczonej Europy nabrała realnego kształtu.