

Mateusz Zreda

Opinia na temat podstaw prawnych odmowy wjazdu obywateli państw trzecich do strefy Schengen w prawie Unii Europejskiej¹

Opinion on the legal basis for the refusal of entry of third country nationals into the Schengen Area under European Union law: Pursuant to the Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) border control and determining the possibility of entry to the European Union apply individually to every third country national. One of the conditions of entry of third country nationals into the Union is to have a visa. EU law indicates those third countries whose nationals must be in possession of visa when crossing the external borders of the Union. This requirement applies also to citizens of Russia. The existence of reasons for refusing entry stipulated in the EU law obliges competent authorities of Members States to issue a decision to refuse entry to the European Union for third country national.

Keywords: European Union law | Schengen Area | visa

Słowa kluczowe: prawo Unii Europejskiej | strefa Schengen | wizy

Ekspert ds. legislacji BAS, radca prawny; mateusz.zreda@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Poseł zwrócił się z prośbą o wydanie opinii na temat obowiązujących na gruncie prawa Unii Europejskiej przesłanek odmowy wjazdu obywateli państw trzecich do strefy Schengen, przywołując przykład grupy rosyjskich motocyklistów, którzy w ramach rajdu motocyklowego upamiętniającego 70. rocznicę zakończenia II wojny światowej zamierzają przejechać przez Polskę. W związku z tak przedstawionym zagadnieniem, opinia obejmuje problematykę prawną wjazdu rozumianego jako przekraczanie granic zewnętrznych Unii Europejskiej.

¹ Opinia sporządzona 23 kwietnia 2015 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAPEiM-765/15.

Analiza prawna przedstawiona w opinii dotyczy prawa Unii Europejskiej. Należy jednak zaznaczyć, że materia dotycząca odmowy wjazdu cudzoziemców na terytorium Polski jest regulowana także w prawie polskim².

Uzasadnienie opinii

W prawie Unii Europejskiej zagadnienia związane z zasadami przekraczania granic zewnętrznych UE, w tym kontroli granicznej, uregulowane zostały w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z 15 marca 2006 r. ustanawiającym wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen; Dz.Urz. UE L 105 z 13 kwietnia 2006 r., s. 1, ze zm.; dalej: Kodeks graniczny, k.g.). Zgodnie z art. 2 pkt 2 k.g. przez granice zewnętrzne rozumie się 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 wewnętrznych. Natomiast obywatele państw trzecich zostali zdefiniowani w art. 2 pkt 5 k.g. przede wszystkim jako osoby niebędące obywatelami Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Z grupy obywateli państw trzecich wyłączono na mocy przywołanego przepisu również obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się, do których stosuje się dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 158 z 30 kwietnia 2004 r., s. 77)³, a także obywateli państw trzecich i członków ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, którzy na mocy porozumień między Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a tymi państwami trzecimi z drugiej strony, korzystają z takich samych praw do swobodnego przemieszczania się jak obywatele Unii.

Wymaga podkreślenia fakt, że kontrola graniczna i ustalanie okoliczności dotyczących możliwości wjazdu do Unii Europejskiej dotyczą indywidualnie każdego obywatela państwa trzeciego. Stanowi o tym wprost art. 3 k.g., zgodnie z którym kodeks ma zastosowanie do każdej osoby przekraczającej granice wewnętrzne lub zewnętrzne państw członkowskich. W dalszej części opinii uwagi dotyczące analizy przesłanek odmowy wjazdu odnoszą się do kontroli granicznej, która na podstawie prawa Unii Europejskiej powinna dotyczyć indywidualnie każdej osoby, nie zaś grupy osób.

² W tym kontekście należy w szczególności przywołać art. 28 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. poz. 1650, ze zm.

³ Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 46.

W Kodeksie granicznym wskazano przyczyny odmowy wjazdu obywateli państw trzecich na obszar państw członkowskich. Zgodnie z art. 13 ust. 1 k.g. nie może wjechać na terytorium państw członkowskich osoba, która nie spełnia wszystkich warunków wjazdu ustanowionych w art. 5 ust. 1 k.g. i nie należy do żadnej z kategorii osób wskazanych w art. 5 ust. 4 k.g. Zasady ograniczenia wjazdu ustanowione w art. 13 ust. 1 k.g. nie są stosowane do przypadków określonych w odrębnych przepisach dotyczących m.in. osób podlegających ochronie międzynarodowej.

W pierwszej kolejności należy wymienić warunki wjazdu określone w art. 5 ust. 1 k.g., których łączne spełnienie uzasadnia wjazd obywateli państw trzecich do Unii Europejskiej. Warunki wjazdu dotyczą osób, które:

1. mają ważny dokument podróży uprawniający posiadacza do przekroczenia granicy i spełniający następujące kryteria:
 - jest on ważny przez przynajmniej trzy miesiące po planowanej dacie wyjazdu z terytorium państw członkowskich; w uzasadnionych pilnych przypadkach kryterium to może zostać pominięte,
 - został wydany w okresie ostatnich 10 lat,
2. mają ważną wizę, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 539/2001 z 15 marca 2001 r. wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych (Dz.Urz. UE L 81 z 21 marca 2001, s. 1)⁴, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, chyba że posiadają ważny dokument pobytowy lub ważną wizę długoterminową,
3. uzasadnią cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania, zarówno na czas trwania planowanego pobytu, jak i na powrót do ich państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, co do którego istnieje pewność, że uzyskają zezwolenie na wjazd na jego terytorium, lub jeżeli mają możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem,
4. nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen⁵,

⁴ Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, s. 65, ze zm.

⁵ Osoba, wobec której dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu na podstawie art. 2 pkt 7 k.g. oznacza każdego obywatela państwa trzeciego, wobec którego dokonano wpisu w Systemie Informacyjnym Schengen, zgodnie z art. 96 konwencji z Schengen i do celów określonych w tym artykule. Wskazana procedura dotyczy osób, które na podstawie krajowych przepisów zostały uznane za mogące stwarzać na terytorium danego państwa zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. W konwencji z Schengen (art. 96 ust. 2) wskazano przykładowe sytuacje uzasadniające dokonanie wpisu do celów odmowy wjazdu, dotyczące m.in. osób, które zostały skazane za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku lub osób, w odniesieniu do

5. nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich.

Odnosząc się do przywołanych warunków wjazdu, stwierdzić należy, że wymóg posiadania wizy dotyczy obywateli wybranych państw trzecich wskazanych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 539/2001. Zgodnie z przywołanym aktem obywatele Rosji są objęci obowiązkiem wizowym. Przy czym niektórzy obywatele państw, których ten wymóg dotyczy, w tym także Rosji, po spełnieniu określonych warunków, mogą skorzystać ze zwolnienia w tym zakresie⁶.

Warto zwrócić uwagę na warunek wjazdu wskazany w art. 5 ust. 1 lit. e k.g. Jest w nim mowa o konieczności ustalenia, czy kontrolowane osoby nie są uważane za stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych którejkolwiek z państw członkowskich. Należy podkreślić, że przywołane kryteria nie zostały doprecyzowane przez prawodawcę unijnego⁷ i zdaje się, iż jest to zabieg celowy. Obliguje to bowiem do każdorazowej oceny przez właściwe władze państwa członkowskiego dokonujące kontroli granicznej całokształtu okoliczności faktycznych danego przypadku i ustalenia, czy osoba, która zamierza wjechać na terytorium Unii Europejskiej, nie stanowi zagrożenia dla żadnego państwa członkowskiego ze względu na którejkolwiek ze wskazanych w tym przepisie dóbr prawnie chronionych⁸. W tym miejscu warto przywołać motyw 6 preambuły Kodeksu granicznego, który stanowi, że kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego,

których istnieje wyraźny dowód zamiaru popełnienia wybranych przestępstw na terytorium państw członkowskich.

⁶ W rozporządzeniu Rady (WE) nr 539/2001 wskazano odstępstwa od ogólnego obowiązku wizowego nałożonego na obywateli danego państwa, które dotyczą wybranych kategorii osób, takich jak uchodźcy, niektóre osoby uczące się lub korzystające z uprawnień związanych z małym ruchem granicznym.

⁷ Wyjątek pośród wymienionych zagrożeń w tym zakresie stanowi zagrożenie zdrowia publicznego, które zostało zdefiniowane w art. 2 pkt. 19 k.g.

⁸ TSUE w wyroku z 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-84/12 *Rahmanian Koushkaki v. RFN* stwierdził, że na państwa członkowskie nałożony został obowiązek indywidualnej oceny osoby ubiegającej się o prawo przekroczenia granic Unii i wymaga to przeprowadzenia złożonej analizy czynników dotyczących danej osoby (pkt 56–57). Należy zaznaczyć, że wyrok dotyczył kwestii wydania wizy obywatelowi państwa trzeciego, a nie zezwolenia na wjazd do Unii, jednak w jednym z warunków wydania wizy odwołano się do kryterium z art. 5 ust. 1 lit. e k.g.

porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich.

Biorąc pod uwagę treść art. 5 ust. 1 lit. e k.g., należy stwierdzić, że na państwa członkowskie dokonujące kontroli granicznej nałożono obowiązek ustalenia, czy kontrolowane osoby mogą być uważane za stanowiące zagrożenie. Na organy dokonujące kontroli granicznej nie nałożono rygorów dowodowych związanych z uznaniem, że osoba stanowi zagrożenie dla chronionych dóbr. Jednak wydanie decyzji o odmowie wjazdu na podstawie niespełnienia przesłanki określonej w art. 5 ust. 1 lit. e k.g. może być przedmiotem kontroli na skutek odwołania złożonego zgodnie z zasadami określonymi w art. 13 ust. 3 k.g.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 k.g. niespełnienie któregokolwiek z warunków wskazanych w art. 5 ust. 1 k.g. nie uzasadnia odmowy wjazdu, jeżeli kontrolowany obywatel państwa trzeciego należy do jednej z kategorii osób określonych w art. 5 ust. 1 k.g. Przepis ten wymienia:

- a) obywatele państw trzecich, którzy posiadają dokument pobytowy lub wizę długoterminową i wjeżdżają na terytorium innych państw członkowskich w celu tranzytu, tak aby mogli oni dotrzeć na terytorium państwa członkowskiego, które wydało dokument pobytowy lub wizę długoterminową,
- b) obywatele państw trzecich, których dotyczy wymóg posiadania wiza, jednak jej nie mają, jeżeli na granicy zostanie im wydana wiza zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.Urz. UE L 243 z 5 października 2009 r., s. 1 ze zm.; dalej: Kodeks wizowy),
- c) obywatele państw trzecich, którzy mogą uzyskać zezwolenie państwa członkowskiego na wjazd na jego terytorium ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe.

Literalna wykładnia art. 13 ust. 1 k.g. prowadzi do wniosku, że ustalenie wystąpienia przyczyn odmowy wjazdu określonych w tym przepisie obliguje władze państwa członkowskiego, którego granice mają zostać przekroczone, do wydania decyzji odmawiającej wjazdu. Zgodnie z art. 13 ust. 2 k.g. decyzja wskazująca przyczyny odmowy wjazdu wydawana jest w formie standardowego formularza, w którym należy zaznaczyć konkretną przyczynę odmowy mającą zastosowanie do danej osoby.

Przedmiot niniejszej opinii dotyczy przekraczania granic zewnętrznych Unii, dlatego jedynie w celu zasygnalizowania można przywołać art. 20 k.g., zgodnie z którym granice wewnętrzne Unii mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Jednakże zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Unii nie ogranicza w szczególności wykonywania uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile wyko-

nywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną (warunki przeprowadzania tych kontroli zostały określone w art. 21 pkt a k.g.).

Na marginesie niniejszej opinii warto także zaznaczyć, że w prawie Unii Europejskiej istnieją przepisy, zawarte przede wszystkim w kodeksie wizowym, regulujące wydawanie wiz uprawniających obywateli państw trzecich do tranzytu lub planowanych pobytów na terytorium państw członkowskich. Wśród tych przepisów występują przesłanki uzasadniające odmowę wydania wiz, które częściowo pokrywają się z przesłankami wskazanymi w Kodeksie granicznym⁹.

Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że w prawie Unii Europejskiej wskazano przyczyny odmowy wjazdu obywateli państw trzecich do strefy Schengen. Kontrola graniczna i ustalanie okoliczności dotyczących możliwości wjazdu do Unii dotyczą indywidualnie każdego obywatela państwa trzeciego. Jednym z warunków wjazdu obywateli państw trzecich do Unii jest posiadanie wizy. Prawo Unii Europejskiej określa państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych Unii. Należą do nich obywatele Rosji. Wśród okoliczności podlegających każdorazowej ocenie przez właściwe władze państwa członkowskiego dokonujące kontroli granicznej wymieniono ustalenie, czy osoba, która zamierza przekroczyć zewnętrzną granicę Unii, nie może zostać uznana za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich. W razie zaś wystąpienia przyczyn odmowy wjazdu właściwe władze państwa członkowskiego są zobowiązane do wydania decyzji o odmowie wjazdu obywatela państwa trzeciego na terytorium Unii.

⁹ Przesłanki odmowy wydania wizy wskazano w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego.