

Droga Polski do Schengen – osiągnięcia i wyzwania w zakresie zmiany systemu ochrony granicy zewnętrznej UE

Ryszard Suduł, *Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowica w Zamościu*

ORCID ID: 0000-0002-6420-5043

Streszczenie

Autor analizuje w artykule problem funkcjonowania granic zewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w strefie Schengen. Tekst sytuuje się w obszarze nauk o polityce. Autor omawia zmiany systemu ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, wynikające z integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską, w szczególności ze strefą Schengen. Celem podstawowym artykułu jest analiza zakresu i rodzaju przedsięwzięć organizacyjnych i administracyjno-logistycznych w zakresie ochrony granicy po przystąpieniu Polski do strefy Schengen. W pierwszej kolejności scharakteryzowano zmiany systemu zarządzania granicą państwową oraz sposobów funkcjonowania służb granicznych w związku z akcesją do UE. Analizie zostały również poddane poddane unijne wymogi zarówno w zakresie wzmocnienia infrastruktury granicznej, jak i systemu współpracy instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granic. W efekcie przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do strefy Schengen wiązało się z całkowitą zmianą strategii zarządzania granicami państwa.

Słowa kluczowe: Schengen, Polska, ochrona granic, kontrole graniczne, Frontex

Poland's path to Schengen – achievements and challenges regarding the change of the EU external border protection system

Abstract

Author analyses in the article the problem of functioning of the external borders of the Republic of Poland in the Schengen area. The text frames the analysis in the context of the political science. The author discusses the changes in state system of protection of the state border of the Republic of Poland resulting from the integration of the Republic of Poland with the European Union, in particular with the Schengen area. The basic objective of the article is the analysis of the scope and type of organisational and administrative-logistic undertakings in the field of border protection after Poland's participation in the Schengen Area. The analysis is started with characterisation of changes in the system of management of the state border and the ways of functioning of border services in connection with the accession to the EU were characterised. EU requirements for strengthening border infrastructure and the system of cooperation between institutions

responsible for border security were also analysed. As a result, the accession of the Republic of Poland to the Schengen area entailed a complete change in the strategy of managing the state borders.

Keywords: Schengen, Poland, border, border checks, Border Guard, Frontex

Wstęp

Integracja państw europejskich przyczyniła się do stworzenia Unii Europejskiej, która ewolucyjnie przyjęła status organizacji międzynarodowej o jednakowym reżimie prawnym (Barcz 2008: s. 44–46). Wdrażane procesy integracyjne określiły potrzebę poszukiwania optymalnych rozwiązań zarówno w zakresie współpracy, jak i wspólnych relacji zewnętrznych. Kraje wspólnoty w ramach wielopoziomowego zarządzania definiowały zadania w obszarze różnych dziedzin, gdzie jednym z priorytetowych przedsięwzięć stało się wspólne bezpieczeństwo (Górnicz 2009: s. 11). Ramy wspólnej rzeczywistości politycznej i ekonomicznej wymagały również zmian w zakresie funkcji granic państwowych, w tym odejścia od podstawowej funkcji granicy, tj. ograniczania, oddzielania, na rzecz otwierania, swobody i łączenia. W ramach wieloletnich procesów, w wyniku przyjmowania kolejnych porozumień traktatowych, utworzono ewolucyjnie wspólny otwarty obszar państw UE, określony strefą/obszarem Schengen. Podstawowym celem tworzonego obszaru stało się niwelowanie historycznych obostrzeń administracyjnych w przekraczaniu granic państwowych, utrudniających realizację procesów integracyjnych państw UE.

Schengen stworzyło wewnętrzny mechanizm liberalizacji ruchu granicznego, który równolegle wpisywał się w symbol wartości europejskich, stając się jednocześnie jednym z czynników dalszego jednoczenia naszego kontynentu (Komunikat Komisji 2015). Wprowadzane stopniowo znoszenie reżimu granicznego między państwami strefy Schengen przyczyniało się do diametralnej zmiany uwarunkowań wielu dziedzin funkcjonowania przestrzeni społecznej całego kontynentu europejskiego. W efekcie przynosiło to wymierne korzyści europejskim społecznościom zarówno w sferze technologicznej, jak i informacyjnej.

Analizując kontekst znaczenia obszaru Schengen w zakresie liberalizacji ruchu granicznego między państwami, na pierwszy plan niewątpliwie wysuwają się swobody rynku wewnętrznego pozwalającego bez formalnych ograniczeń funkcjonować w wielu obszarach gospodarki. Tym procesom towarzyszy równolegle interaktywny przepływ wiedzy, informacji, identyfikowany z nowoczesnymi technologiami i zdobyczami cywilizacyjnymi. Znaczenie powołania strefy Schengen to także potwierdzenie poglądu

zgodnego z jednym z podejść ontologicznych, że życie społeczne polega na nieustannej współpracy i informowaniu się nawzajem. Istota funkcjonowania Schengen to także stały i trwałe proces społeczny wynikający z ludzkiej potrzeby ciągłego wzajemnego komunikowania (Rosie 1978). W wymiarze społecznym to ułatwienie wyrównania szans dla wielu społeczności z biedniejszych, peryferyjnych regionów Europy.

W miarę rozwijania się obszaru Schengen, dostrzegano, jak istotną rolę odgrywają granice zewnętrzne w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych strefy Schengen, przy jednoczesnym zachowaniu zgodnego z prawem swobodnego przepływu transgranicznego wymagało realizacji wielu przedsięwzięć, form, metod i środków organizacyjno-technicznych. System ten musiał zapewnić wszystkim obywatelom państw strefy Schengen poczucie bezpieczeństwa, przekonania, że żyją w miejscu, gdzie zapewniona jest pełna kontrola granic wewnętrznych, i których właściwe instytucje dysponują wystarczającymi instrumentami, by chronić ludzi przed niebezpieczeństwem. Skuteczność kontroli granic zewnętrznych nie oznaczała jednak, że Europa stała się „zamkniętą twierdzą”. Wprost przeciwnie – dla dobra europejskiej gospodarki stworzono ułatwienia m.in. w ruchu turystycznym czy podróży służbowych. Granice zewnętrzne pozostały otwarte dla osób przybywających w celu podjęcia pracy, jak również uchodźców szukających schronienia przed wojnami i prześladowaniem. Proces ten postępuje i jest według wielu opinii nieodwracalny. Można zaryzykować stwierdzenie, że ponowne ograniczenie przepływu osób i towarów w strefie Schengen spowodowałoby ogromne koszty gospodarcze, polityczne i społeczne dla całej UE, w tym poszczególnych państw członkowskich

Ważnym ogniwem w procesie zapewnienia bezpieczeństwa granic zewnętrznych obszaru Schengen stała się Rzeczypospolita Polska. Przystąpienie państwa – byłego członka Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego – wymagało zrealizowania wielu przedsięwzięć prawno-administracyjnych pozwalających skutecznie realizować zadania na rzecz całej Unii Europejskiej. Zadanie to stało się bardzo istotne, w aspekcie ponoszenia przez Polskę współodpowiedzialności za 1185-kilometrowy odcinek granicy zewnętrznej obszaru Schengen.

Proces prawno-administracyjny przygotowania systemu ochrony granic RP przed przystąpieniem do strefy Schengen

Rzeczypospolita Polska, zgłaszając swój akces do struktur Unii Europejskiej, a w dalszej kolejności – przystąpienia do strefy Schengen, rozpoczęła realizowanie

bardzo ważnego przedsięwzięcia prawno-organizacyjnego w zakresie dostosowania polskiego systemu ochrony granic do standardów i wymogów Unii Europejskiej. W początkowym okresie wymóg wdrażania rozwiązań Schengen w Polsce rodził wiele pytań i wątpliwości dotyczących przyjęcia optymalnego modelu zarządzania granicami zgodnego z przepisami Schengen, ale jednocześnie uwzględniających ochronę interesów politycznych i ekonomicznych naszego kraju. Przyjęcie dorobku Schengen w zakresie bezkonfliktowego przepływu ludności, finansów i usług, musiało także uwzględniać eliminowanie przesłanek do tworzenia nowej „żelaznej kurtyny” z sąsiadami Polski.

Proces wdrożenia przedsięwzięć prawno-organizacyjnych w zakresie dostosowania polskiego systemu ochrony granic do standardów i wymogów Unii Europejskiej wymagał poszukiwania optymalnego modelu zgodnego z przepisami Schengen, ale również kontynuacji wielu procesów związanych ze zmianami ustrojowymi i uwarunkowaniami międzynarodowymi Polski.

Integracja Polski ze strukturami UE musiała także uwzględniać polski porządek prawny w zakresie nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państwa. Zgodnie z art. 5 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku (Konstytucja Rzeczypospolitej 1997), „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli. Strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Początek transformacji funkcji granic Rzeczypospolitej Polskiej, w tym systemu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu osobowego i towarowego, stały się jednym z kluczowych elementów procesów integracyjnych Polski z UE (Paśnik 2003). Spełnienie wymogów unijnych oznaczało konieczność dokonania zmiany nie tylko dotychczasowej organizacji ochrony granicy państwowej, lecz także stałego jego doskonalenia. Zmianę organizacyjną i instytucjonalną systemu ochrony granicy państwowej w zakresie fizycznej ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego powierzono ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jako naczelnemu organowi administracji rządowej. Znowelizowane w tym zakresie prawo, określiło konieczność przebudowy instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granicy państwowej RP zarówno w zakresie organizacyjnym, jak i funkcjonalnym. Rozpoczęto stopniowe wdrażanie zmian w infrastrukturze granicznej, przeprowadzono uzawodowienie formacji granicznej oraz pełną integrację służb ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego. Równolegle

towarzyszyło tym procesom rozwijanie transgranicznej współpracy międzynarodowej z państwami sąsiadującymi z naszym krajem (Dubaj 2010: s. 251). Merytoryczną realizację zadań w zakresie ochrony granicy państwowej powierzono również innym naczelnym organom administracji rządowej, w tym zwłaszcza ministrom właściwym w sprawach obrony oraz gospodarki (Ustawa 1990).

Pierwsze strategie w zakresie formalno-prawnych zmian systemu ochrony granic Polski uwzględniono już w podpisanym 16 grudnia 1991 roku Układzie Europejskim, ustanawiającym stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską – z jednej strony – a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi – z drugiej strony. Podpisanie dokumentu wynikało między innymi z art. 68. Układu Europejskiego z 1991 roku, zgodnie z którym Polska zobowiązała się do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem wspólnoty (Polityka Migracyjna 2012: s. 4).

Bardzo istotne były regulacje prawne wchodzące w zakres wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, m.in. kwestie ruchu osobowego. Zostały one włączone do dialogu strukturalnego między Unią a państwami stowarzyszonymi z Europy Środkowo-Wschodniej. Pierwsze kontakty robocze rozpoczęto w 1994 roku, na poziomie ekspertów ds. przeciwdziałania i zwalczania produkcji i przemytu narkotyków oraz innych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (Dudzić 2005, s. 459).

Wytyczne w tym obszarze zostały określone przez Radę Europejską obradującą w dniach 9–10 grudnia 1994 roku w Essen w ramach strategii preakcesyjnej w zakresie III filaru. Przede wszystkim zdecydowano o prowadzeniu otwartego dialogu strukturalnego obejmującego dziedziny należące do wspólnej polityki Unii Europejskiej, w szczególności te o transeuropejskim wymiarze, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, jak również sądownictwo i sprawy wewnętrzne. Jego skutkiem miał być rozwój praktycznej współpracy między rządami państw członkowskich i rządami krajów stowarzyszonych. Współpracę zdecydowano realizować na szczeblu parlamentów krajów stowarzyszonych i Parlamentu Europejskiego, oraz ministrów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne państw stowarzyszonych, w ramach odbywających się dwa razy w roku spotkań Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych. Wskazano także na możliwość finansowania ze środków unijnych pewnych działań (zwłaszcza mających na celu uszczelnienie granic) oraz konieczności szkolenia funkcjonariuszy służb granicznych. Od pierwszego spotkania ministerialnego, które miało miejsce w czerwcu 1995 roku, dialog nabrał żywego tempa.

W pierwszym całościowym stanowisku polskiego rządu, dotyczącym integracji z Unią Europejską, jakim była Narodowa strategia integracyjna przyjęta 28 stycznia 1997 roku, stwierdzono, że celem nadrzędnym jest „pełne włączenie Polski do współpracy z UE i jej państwami członkowskimi, a w następstwie tego m.in. przystąpienie Polski do układu z Schengen, zapewniającego pełną swobodę przekraczania granic przez obywateli”. Dokument opracowany przez Komitet Integracji Europejskiej określał zadania wynikające z procesu dostosowawczego w okresie poprzedzającym negocjacje, w trakcie negocjacji, a także w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (Dubaj 2006). Ważność i znaczenie Narodowej strategii integracji zostały potwierdzone 22 maja 1997 roku w przyjętej przez Sejm RP uchwale (Uchwała Sejmu 1997). Na jej podstawie w dniu 3 czerwca 1997 roku Rada Ministrów określiła Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej strategii integracji (Protokół ustaleń 1997). Zawarto w nim zadania wyselekcjonowane z dokumentu Narodowej strategii integracji wraz ze wskazaniem instytucji wiodących (w zakresie ich realizacji) oraz terminów realizacji. Wskazano m.in. zadania w zakresie dostosowania systemu ochrony granicy państwowej. W punkcie 3.1.3. [Harmonogramu...], powołując się na ustawę o ochronie granicy państwowej, określono, że odpowiedzialność za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu spoczywa na Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ustawa 1990: art. 7, ust. 1). Dla MSWiA zadania związane z integracją europejską w zakresie dostosowania systemów granicznych zostały zapisane w pkt. 3.1.[2] w sposób ogólny i pośrednio wynikający z wymogu dostosowania innych obszarów gospodarczych do standardów Unii Europejskiej, a mianowicie jako:

zadanie 26c

Przygotowanie do uczestnictwa w unii celnej i rynku wewnętrznym UE powoduje konieczność identyfikacji i stopniowego znoszenia przez Polskę przeszkód fizycznych w handlu (kontrolę i procedury graniczne), w tym rozbudowa infrastruktury na granicach, które staną się po przystąpieniu Polski zewnętrznymi granicami UE. Termin realizacji – do czasu uzyskania członkostwa.

zadanie 98

Rozbudowa infrastruktury i wyposażenie służb granicznych (wdrożenie systemu informatycznego), a także wzmocnienie kadrowe (szkolenia merytoryczne i językowe) m.in. w celu lepszej współpracy pomiędzy polskimi służbami granicznymi a służbami granicznymi państw członkowskich UE (podjęcie starań na rzecz podpisania kolejnych umów o współpracy celnej). Termin realizacji – do końca 2002 roku.

W celu koordynacji wymienionych zadań, Prezes Rady Ministrów Zarządzeniem nr 75 z dnia 30 października 1998 roku (Zarządzenie 1998) powołał Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej, jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów (Zarządzenie 2002). Zgodnie z tym zarządzeniem, przewodniczącym Zespołu został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a jego zastępcą – podsekretarz stanu w tym resorcie. Obydwaj mieli zapewniać sprawne i skoordynowane wykonywanie określonych zadań. W skład zespołu weszło 11 podsekretarzy stanu z 11 ministerstw, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji. Do udziału w pracach zespołu zapraszani byli również przedstawiciele innych organów rządowych, w tym wojewodowie.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że w Departamencie Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2000–2003 opracowano dokumenty, których zasadniczym celem było wskazanie zadań, koniecznych do realizacji w związku ze zbliżającym się terminem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Pośród tych dokumentów kluczowe były: Strategia zintegrowanego zarządzania granicą (oddzielnie dwa dokumenty, odpowiednio na lata 2000–2002 i 2003–2005), Programy zagospodarowania granicy państwowej (dwa programy na lata 2000–2002 i 2003–2005), Plany zagospodarowania granicy państwowej (pięć oddzielnych planów na poszczególne lata w okresie 2000–2004). Wszystkie dokumenty zostały zaakceptowane przez Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej oraz przyjęte przez Radę Ministrów RP.

Obsługę działalności Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej powierzono Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komórką organizacyjną MSWiA, do zakresu działania której przypisano obsługę „merytoryczną i organizacyjno-techniczną Zespołu”, stał się Departament Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej (Zarządzenie 2002), a w nim – Zespół ds. Infrastruktury Granicy Państwowej. Do zakresu działania Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej przypisano ponadto „prowadzenie spraw związanych z integracją europejską, w tym koordynacja działań podejmowanych przez komórki organizacyjne podległe i nadzorowane przez Ministra”. Do zakresu działania Departamentu należało również prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem programów i wykorzystania środków w ramach funduszy pomocowych Unii Europejskiej oraz innych funduszy pomocowych, a także zapewnienie wykonywania zadań wynikających z podległości Ministrowi Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE.

Zadania wyznaczone we wspomnianych dokumentach realizowały różne organy państwowe. Jedno z najważniejszych zadań, tj. budowa nowych, lub modernizacja i rozbudowa istniejących drogowych przejść granicznych, leżało w kompetencji wojewodów.

Przedstawiona Komisji Europejskiej Strategia zintegrowanego zarządzania granicą na lata 2000–2002 została uznana za dokument bardzo dobrze przygotowany i wzorcowy dla innych państw ubiegających się o przyjęcie do Unii Europejskiej (Odpowiedź 2000). Dzięki tej pozytywnej ocenie udało się pozyskać dodatkowe środki z funduszu PHARE, z przeznaczeniem w szczególności na poprawę infrastruktury przejść granicznych na wschodniej granicy Polski.

Koncepcje ochrony granic były omawiane podczas negocjacji akcesyjnych zapoczątkowanych 31 marca 1998 roku (Sikorska 1998: s. 8). Pierwszą fazą był tzw. *screening*, czyli przegląd zgodności polskiego prawa z porządkiem prawnym UE (Nowakowski 1998: s. 24–27), który odbył się w lutym i marcu 1999 roku. Po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego 1 maja 1999 roku (Jesień 1998) *acquis* Schengen, wraz z całym bagażem doświadczeń praktycznych związanych z jego funkcjonowaniem, włączono w ramy prawne i instytucjonalne Unii Europejskiej (Jaworski 2001). Główna część założeń Schengen związanych z procedurami przekraczania granicy zewnętrznej i kontroli osób na tych granicach – obok polityki wizowej i azyłowej – znalazła się w nowym Tytule IV Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE), (Rybecki 2005: s. 165). Warte podkreślenia jest to, że aż do wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego problematyka graniczna była traktowana dwutorowo: w ramach prawa wspólnotowego i w ramach umów międzynarodowych wybranych państw członkowskich (Dudzić 2009: s. 6).

Stworzenie uwarunkowań w zakresie wdrażania unijnego systemu ochrony granic wymagało w Polsce w pierwszej kolejności przekształcenia Straży Granicznej w nowoczesną służbę graniczo-immigracyjną o charakterze policyjnym, odpowiadającą za dokonywanie odpraw granicznych i ochraniającą granicę zewnętrzną UE/Schengen, realizującą zadania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej migracji, zwalczającą przestępczość transgraniczną oraz przestępczość uwzględniającą udział cudzoziemców. Kierunki przekształceń musiały być zgodne modelem czterostopniowego systemu ochrony granicy zewnętrznej UE, określonym w Komunikacie KE w sprawie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Wniosek 2002/233) oraz Planie zarządzania granicami

zewnątrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Plan zarządzania 10019/02 Front 58 Comix 398).

Był to także okres dynamicznie zmieniającego się prawodawstwa UE w zakresie unijnego systemu ochrony granic, co obligowało nasz kraj do przedstawienia swojego stanowiska. Polska jednoznacznie podkreślała, że akceptuje całość *acquis* dorobku prawnego UE w rozdziale „wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” włącznie z *acquis* Schengen i nie zamierza występować o okresy przejściowe (Synowiec 2000: s. 88). Stanowisko negocjacyjne Polski przedstawiono Komisji Europejskiej 5 października 1999 roku. Rząd RP przyjął w nim datę 31 grudnia 2002 roku, jako termin gotowości do członkostwa w Unii i tym samym zakończenia procesu harmonizacji oraz wdrożenia prawa. W zakresie regulacji dotyczących funkcjonowania granic, Polska zobowiązała się do zapewnienia do dnia akcesji pełnej zgodności polskiego prawa z dorobkiem unijnym w następujących dziedzinach: granice zewnętrzne (wraz z przepisami Schengen), migracja, admisja, readmisja, walka z przestępczością zorganizowaną, walka z terroryzmem, współpraca policyjna, celna oraz sądowa w sprawach cywilnych i karnych. Określiłiśmy, że również akceptujemy i wdrożymy całość *acquis* odnoszącego się do azylu. Negocjacje w tym rozdziale rozpoczęły się 6 maja 2000 roku (Raport 2002).

Równoległe z trwającymi rozmowami akcesyjnymi przebiegał w Polsce proces dostosowawczy w obszarze współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) na podstawie przyjętych na szczeblu rządowym dokumentów koordynacyjnych, mających na celu zapewnienie odpowiedniego wdrożenia *acquis* i dostosowania krajowych instytucji odpowiedzialnych za przystosowanie polskich granic do zadań wynikających z członkostwa w UE. Jednym z podstawowych narzędzi wdrażania Partnerstwa dla Członkostwa był – zgodnie z sugestią Komisji – Narodowy program przygotowania Polski do członkostwa w UE (NPPC), przyjęty przez Radę Ministrów 29 kwietnia 1998 roku, i następnie rokrocznie aktualizowany aż do 2001 roku, kompleksowo wyznaczający kierunek dostosowań, priorytetów działań oraz określający harmonogram i ramy finansowe realizacji w latach 1998–2002 (Dudzić 2005: s. 463). Program w swoich celach i zakresie również uwzględniał wzmocnienie systemu zarządzania i kontroli granicznej (rozbudowa infrastruktury i szkolenie kadr). Jak stwierdzono w syntezie I wersji NPPC, „podejmowane przez Rząd działania zarówno w krótkim, jak i średnim okresie będą koncentrowały się przede wszystkim na uszczelnianiu i usprawnianiu zarządzania na granicach, które w przyszłości staną

się zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, na skutecznej kontroli przebywających do Polski cudzoziemców, walki ze zorganizowaną przestępczością (...)". W odniesieniu do WSiSW Program zawierał priorytety wdrożenia przepisów migracyjnych, azylowych, wizowych, dostosowania ochrony granicy państwowej do wymogów UE. Od 2002 roku zastąpił go nowy dokument – Program przygotowań do członkostwa Polski w UE.

Przyjmowanie dorobku prawnego Schengen znalazło również swoje odzwierciedlenie w bardzo ważnym strategicznym dokumencie Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (*Poland – Schengen Action Plan*), który został przyjęty 15 sierpnia 2001 roku przez Komitet Integracji Europejskiej. Dokument był corocznie aktualizowany, określał zarówno priorytety, jak i instrumenty wdrażania dorobku Schengen w Polsce, wyznaczając również terminy wykonania poszczególnych działań. Szczegółowa prezentacja projektu budowy polskiego komponentu Systemu Informacyjnego Schengen została zawarta w dokumencie: Program dla uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w realizacji tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen (Master Plan SIS II PL). *Master Plan* zdefiniował zadania dla Polski, których wykonanie jest niezbędne do pełnego stosowania przez nasz kraj części dorobku prawnego Schengen uregulowanego Tytułem IV Konwencji Wykonawczej.

Bardzo ważnym dokumentem w zakresie wdrożenia nowej koncepcji ochrony granicy państwowej, a szczególnie poprawy warunków jej przekraczania, stała się opracowana przez pracowników Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA Strategia zintegrowanego zarządzania granicą na lata 2000–2002. Dokument ten Rada Ministrów przyjęła 6 czerwca 2000 roku. Odnosił się on zarówno do zadań dla poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces zarządzania granicą, jak i stosunków międzynarodowych, w tym współpracy regionalnej i transgranicznej, a także zasady planowania i przydziału zasobów finansowych przeznaczonych na tworzenie infrastruktury granicznej. Strategia zawierała cztery części: ramy administracyjne i uregulowania prawne, umowy dwustronne z sąsiadami, infrastruktura, środki kontroli i bezpieczeństwa.

Z kolei zasadniczym celem dokumentu Polska – Strategia zintegrowanego zarządzania granicą stało się wskazanie zadań, których realizacja jest niezbędna, aby polska granica wschodnia mogła stać się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej i które muszą zostać wykonane do 31 grudnia 2002 roku. Trzyletnia perspektywa in-

tegracji Polski z UE wymagała strategicznego, systemowego podejścia do problemu zagospodarowania przyszłej wewnętrznej i zewnętrznej granicy oraz realizacji zadań związanych z przenoszeniem odpraw na przyszłą zewnętrzną granicę Unii.

Realizację zadań wynikających ze Strategii zintegrowanego zarządzania granicą zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego oraz umowami dwu- i wielostronnymi, a także konwencjami międzynarodowymi, powierzono naczelnym, centralnym i terenowym organom administracji państwowej. Koordynację prac w tym zakresie prowadził Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej, który na potrzeby nowych przedsięwzięć zmienił swój skład (Zarządzenie 2002). Zmianie uległa również strategia. Nową jej wersję na lata 2003–2005 przyjęła Rada Ministrów 27 listopada 2003 roku. W dokumencie skupiono się na zadaniach związanych z przystąpieniem do strefy Schengen oraz dalszym zagospodarowaniem jej przyszłej wewnętrznej i zewnętrznej granicy. W obu wersjach Strategii realizowano czynności w kierunku systemowego i usystematyzowanego podejścia do problemu zarządzania granicą. Zasadniczą różnicę między obydwoma dokumentami stanowi określenie zadań, jakie Polska musiała podjąć do akcesji oraz działań, jakie są i będą podejmowane przez Polskę – członka UE. Głównym założeniem było zagwarantowanie przez Polskę właściwej ochrony państw UE przed niepożądanymi osobami i towarami. System ochrony granicy musiał uwzględniać tzw. standaryzację przejść, czyli dostosowanie warunków kontroli granicznej oraz warunków przekraczania granicy do standardów unijnych, wynikających głównie z najlepszych doświadczeń państw członkowskich w zakresie konstrukcji i wyposażenia przejść granicznych oraz organizacji ruchu granicznego. Wszystkie projektowane zadania związane z rozbudową, modernizacją i budową przejść granicznych musiały być realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i wymogami stawianymi przez UE. Celowość projektowanych zadań wynikała wprost z różnorodnych ustaleń Unii Europejskiej dotyczących poszczególnych służb i rodzajów odpraw granicznych w zakresie: przepływu osób (Straż Graniczna, Konwencja z Schengen) towarów (służby celne, wspólna polityka celna) przepływu szczególnych rodzajów towarów (inspekcja weterynaryjna, fitosanitarna, sanitarna).

Realizowane przedsięwzięcia osiągnęły swój finał 1 maja 2004 roku, gdy Polska została członkiem Unii Europejskiej. Należy wyraźnie podkreślić, że sprecyzowane cele postawione przed Polską, zarówno przyjęcia dorobku prawnego, jak i realizacji zadań związanych z rozwojem i uszczelnieniem granicy, musiały także uwzględniać założenia, że większość przekraczających tę granicę osób i towarów przemieszcza

się w sposób legalny, zgodny z deklarowanym celem podróży, pamiętając jednocześnie, że bardzo ważne pozostaje utrzymanie dobrych kontaktów z państwami pozostającymi poza UE.

Następny etap realizacji zadań w ramach przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do przystąpienia do strefy Schengen przypadł na lata 2006–2007. Rozpoczęto praktyczną realizację zamierzeń zaplanowanych w ramach przyjmowanych wieloletnich strategii i założeń. W pierwszej kolejności rozpoczęto wdrażanie praktycznych rozwiązań w zakresie sposobu działania formacji granicznych, które miały nastąpić bezpośrednio po rozszerzeniu strefy Schengen. Główny ciężar zadań w zakresie bezpieczeństwa fizycznego granicy, jej szczelności, ale również kontroli ruchu granicznego przypadł Straży Granicznej. Formacji wyznaczono nowe zadania (ochrona szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości formacji; prowadzenie czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem), które uznano za istotne z punktu widzenia skutecznej realizacji zadań przez formację, a tym samym wzmacniające system ochrony wszystkich odcinków granicy państwowej, w warunkach pełnej realizacji przez Polskę Układu z Schengen. W tym samym celu realizowano proces wzmacniania roli Straży Granicznej, jako wiodącej służby imigracyjnej, prowadzącej kontrolę legalności pobytu, pracy i zatrudnienia cudzoziemców. W Komendzie Głównej Straży Granicznej przystąpiono do realizacji przedsięwzięć planistycznych o charakterze strategicznym. Opracowano Koncepcję przystosowania Straży Granicznej do pełnej realizacji Układu z Schengen (zatwierdzoną przez Komendanta Głównego SG w dniu 20 lutego 2007 roku). W koncepcji określono kierunki przekształceń infrastrukturalnych formacji na granicy wewnętrznej UE/Schengen oraz kierunki działania pionów: granicznego, operacyjno-śledczego i ds. cudzoziemców. Dokument ten pozwolił na przygotowanie struktur SG do pierwszego etapu członkostwa Polski w strefie Schengen (grudzień 2007–grudzień 2008) oraz ukierunkował prace nad dalszymi przekształceniami formacji w warunkach funkcjonowania w Schengen. Koncepcja stała się podłożem do przygotowania w następnym roku po przystąpieniu Polski do strefy Schengen (2008) dokumentu zatytułowanego „Założenia do wieloletniej koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej (2009–2015)”, zatwierdzonego do dalszych prac przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 16 lutego 2009 roku (Decyzja 2009).

System organizacji ochrony granic zewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej po przystąpieniu do strefy Schengen

Po przystąpieniu Polski do strefy Schengen, rozpoczęto wykonywanie zadań wynikających nie tylko z prawa krajowego, ale i z przepisów prawa wspólnotowego. W nowej rzeczywistości możliwe stało się swobodne przemieszczenie się obywateli polskich w obszarze Schengen. Granice wewnętrzne (polsko-niemiecka, polsko-czeska, polsko-słowacka, polsko-litewska) pozostały w sensie fizycznym i prawnym, ale osoby je przekraczające nie musiały już podlegać kontroli. Dokumentem określającym jednolite reguły działalności Służb Granicznych stało się Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 roku, ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice, tzw. Kodeks graniczny Schengen (dalej: KGS). Kodeks określił konieczność dokonywania kontroli granicznej przez odpowiednio wykwalifikowanych funkcjonariuszy, właściwie rozmieszczonych na granicach zewnętrznych. W polskim prawie krajowym obowiązek ochrony granicy wynikał z regulacji art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej, który określał, że do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego tworzy się jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formację – Straż Graniczną (Ustawa 1990).

Rozpoczęcie praktycznego stosowania w całości *acquis* Schengen wymagało także dalszej przebudowy służb granicznych w zakresie organizacyjnym i funkcjonalnym (Dubaj 2010: s. 251). Przyjęto Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007–2013, który determinowany był podstawowym obowiązkiem chronienia granicy Rzeczypospolitej Polskiej na całej jej długości, ze szczególnym uwzględnieniem granicy morskiej oraz lądowych odcinków granicy z Federacją Rosyjską, Republiką Białoruską i Ukrainą, stanowiących granicę zewnętrzną Unii Europejskiej i strefy Schengen.

W celu zapewnienia wysokiej skuteczności ochrony granicy państwowej RP, zgodnie z dorobkiem prawnym Schengen, do ochrony granicy zewnętrznej RP/strefy Schengen włączono też wszystkie podmioty odpowiedzialne za ochronę granicy państwowej. Zmieniono również działania instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego, określono nowe zadania w zakresie przeciwdziałania wszystkim potencjalnym zagrożeniom, związanym z rozszerzeniem strefy Schengen (tzw. środki kompensacyjne). Przedsięwzięcia zidentyfikowano w Prognozie rozwoju sytuacji po przystąpieniu przez Polskę do pełnej realizacji Układu z Schengen (październik 2007 rok). Do najważ-

niejszych przedsięwzięć należało zwiększanie efektywności i bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE. Realizację tych zadań umożliwił nowy instrument finansowy – Fundusz Granic Zewnętrznych, ustanowiony decyzją nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 roku (Decyzja 2007: s. 22). Został on stworzony specjalnie w celu skutecznej organizacji systemu kontroli i nadzoru granic zewnętrznych oraz skutecznego zarządzania przepływami osób na granicach zewnętrznych państw członkowskich tak, by z jednej strony zapewnić wysoki poziom ochrony granic, a z drugiej – umożliwić sprawne przekraczanie granic zgodnie z dorobkiem prawnym Schengen. Fundusz Granic Zewnętrznych został realizowany w ramach programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007–2013. Ważnym zadaniem pozostawała dalsza rozbudowa infrastruktury przejść granicznych położonych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, która była realizowana w ramach projektów finansowanych ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, w ramach priorytetu Wdrażanie przepisów z Schengen, Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również wzmocnienie sądownictwa. Jednak najważniejszym kierunkiem przekształceń organizacji bezpieczeństwa granic stało się przyjęcie przez Polskę czterostopniowego modelu systemu ochrony granicy zewnętrznej UE, określonego w Komunikacie KE w sprawie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej (dok. COM/2002/233 final) oraz w Planie zarządzania granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej (dok. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398).

Podsumowanie

Przystąpienie Polski do układu Schengen skutkowało diametralną zmianą systemu ochrony granicy państwowej (Maksimczuk, Sidorowicz, 2007: s. 45). Wdrażanie założeń układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej skodyfikowanych w Kodeksie granicznym Schengen zmieniło sposób pełnienia służby granicznej. Z jednej strony pojawiła się potrzeba znacznego zwiększenia zasobów kadrowych, ich wyposażenia i stworzenia nowoczesnej infrastruktury, szczególnie teleinformatycznej (SIS), umożliwiających sprostać wymogom Kodeksu granicznego Schengen. Z drugiej strony, otwarte zostały granice wewnętrzne i zmienił się charakter działań służb granicznych. Tradycyjny model zastąpiły czynne działania kontrolne poza obszarem granicznym (środki kompensacyjne), wsparte kompleksową analizą ryzyka (Grochowski 2011: s. 45) Procesom tym towarzyszyła także cały czas międzynarodowa wymiana informa-

cji oraz współpraca opierająca się na punktach kontaktowych, oficerach łącznikowych, wspólnych działaniach oraz powoływaniu międzynarodowych grup zadaniowych, które w konsekwencji stały się czynnikami wzmocniającymi system ochrony granicy zewnętrznej UE.

Analiza problemu wskazuje potwierdzenie przyjętej przez autora hipotezy – przystąpienie Polski do obszaru Schengen to naturalna konsekwencja integracji naszego państwa ze strukturami europejskimi. Z kolei ocena zadań realizowanych przez Polskę w zakresie ochrony granicy państwowej to wyraz profesjonalizmu i skuteczności służb zaangażowanych w ten proces. Zmiany w systemie zarządzania granicami Polski wydają się przemyślane i odpowiadają potrzebom całej Unii Europejskiej. Profesjonalizm dotyczący wypełniania zadań przez polskie służby graniczne w zakresie ochrony 1185-kilometrowego odcinka granicy zewnętrznej obszaru Schengen wielokrotnie potwierdzali przedstawiciele wielu gremiów unijnych, jak również Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex.

Ryszard Sudul – dr, pracownik naukowy Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Szymona Szymonowicza w Zamościu oraz Wyższej Szkoły Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie. Emerytowany oficer polskiej Straży Granicznej. Zainteresowania naukowo-badawcze obejmują dwa podstawowe nurty; pierwszy dotyczy uwarunkowań procesów migracyjnych wynikających z systemu granicznego obszaru Schengen, drugi – funkcjonowania instytucji bezpieczeństwa międzynarodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Autor wielu publikacji zarówno z zakresu migracji, jak i teorii bezpieczeństwa państwa.

Adres e-mail ryszard.sudul@prokonto.pl

Ryszard Sudul – PhD, a researcher at the Szymon Szymonowicz State Higher Vocational School in Zamość and the School of International Relations and Social Communication in Chełm. Retired officer of the Polish Border Guard. His scientific and research interests include two basic currents, the first concerns the conditions of migration processes resulting from the Schengen area border system, the second functioning of international security institutions of the Republic of Poland. Author of many publications on migration and the theory of state security.

E-mail ryszard.sudul@prokonto.pl

Bibliografia

- BARCZ Jan (2008), *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa.
- DECYZJA KOMISJI EUROPEJSKIEJ NR C(2004)248 z dnia 5 lutego 2004 r., poprawionej przez Decyzję C(2006)684 oraz Decyzję C(2007)494.

- DECYZJA NR 58 (2009) Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 marca 2009 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania wieloletniej koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009–2015, Warszawa.
- DECYZJA NR 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r., s. 22, Dz. Urz. UE L 144 z 06.06.2007.
- DUBAJ Stanisław (2006), *Zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, w: Edward Olszewski, Mykola Kuczerpa (red.), *Wspólny obszar wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE a problem migracji*, Chełm.
- DUBAJ Stanisław (2010), *Zmiany w strukturach organizacyjnych Straży Granicznej w związku z wejściem Polski do strefy Schengen*, w: Waldemar Bednaruk, Marek Bielecki, Grzegorz Kowalski (red.), *Polska w strefie Schengen*, Lublin.
- DUDZIC Adam (2005), *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, w: Filip Jasiński, Katarzyna Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa.
- DUDZIC Adam (2009), *Polska w strefie Schengen*, Warszawa.
- GÓRNICZ Ewa (2009), *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian traktatu z Lizbony*, „Unia Europejska na forum globalnym. Biuletyn Analiz UKIE”, nr 23.
- GROCHOWSKI Lech (2011), *Straż Graniczna w aspekcie Układu Schengen*, „Zeszyty Naukowe” nr 3, Wrocław.
- GRUSZCZAK Artur (2001), *Polska wobec III filaru Unii Europejskiej – problemy i wyzwania*, w: Maria Marczevska-Rytko (red.), *Polska między Zachodem a Wschodem w dobie integracji europejskiej*, Lublin.
- JAWORSKI Piotr (red.), (2001), *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa.
- JESIEN Leszek (1998), *Po Amsterdamzie, przed rozszerzeniem: panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa.
- KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (2015), 673 final, Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE, 15.12.2015, Strasbourg.
- KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (1997) z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- MAKSIMCZUK Aleksander, SIDOROWICZ Leszek (2007), *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa.

- NOWAKOWSKI Tomasz (1998), *Screening jako pierwsza faza negocjacji członkowskich*, „Wspólnoty Europejskie. Biuletyn Informacyjny”, nr 4(80).
- ODPOWIEDŹ MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI MARKA BIERNACKIEGO z 2 marca 2000 r. z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na interpelację nr 3064 w sprawie stanu przygotowania wschodniej granicy państwa przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. www.sejm.gov.pl/IZ3.nsf [dostęp 21.06.2018]
- PAŚNIK Jerzy (2003), *Straż Graniczna. Prawne podstawy działania i uprawnień*, Warszawa.
- POLITYKA MIGRACYJNA POLSKI – *Stan obecny i postulowane działania* (2012), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Polityki Migracyjnej, Warszawa.
- PLAN ZARZĄDZANIA ZEWNĘTRZNYMI GRANICAMI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE (2002), Dok.10019/02 Front 58 Comix 398, Bruksela.
- ROSIE Aeneas Murdoch (1978), *Teoria przesyłania informacji*, Warszawa
- PROTOKÓŁ USTALEŃ (1997) Nr 22/97 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 3 czerwca 1997 r., Warszawa.
- RAPORT NA TEMAT REZULTATÓW NEGOCJACJI O CZŁONKOWSTWO RP W UE (2002), przyjęty przez Radę Ministrów w grudniu 2002 roku http://www.cvce.eu/content/publication/2005/publishable_pl.pdf (dostęp 20.04.2018).
- RYBICKI Robert (2005), *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen*, w: Filip Jasiński, Katarzyna Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa.
- SIKORSKA Małgorzata (1998), *Negocjatorzy członkostwa Polski w UE*, „Wspólnoty Europejskie, Biuletyn Informacyjny” nr 3(79).
- SYNOWIEC Ewa (2000), *Stanowisko negocjacyjne: swoboda przepływu osób, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, kontrola finansowa*, „Wspólnoty Europejskie, Biuletyn Informacyjny” nr 1(101).
- UCHWAŁA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie „Narodowej Strategii Integracyjnej” (1997), „Monitor Polski” nr 34 (z 10 czerwca 1997), poz. 322–323.
- USTAWA z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 19 listopada 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późniejszymi zmianami) oraz Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 19 listopada 1990 r. Nr 78, poz. 461 z późniejszymi zmianami).

WNIOSEK DOTYCZĄCY ROZPORZĄDZENIA RADY ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach (2002), Dok. COM/2002/233 final, Bruksela.

WRÓBEL Izabela (2002), *Przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (1997–2000)*, „Przegląd Zachodni” nr 1(302).

ZARZĄDZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW Nr 32 (2002) z dnia 15 marca 2002 roku w sprawie zmiany Zespołu do Zmian Zagospodarowania Granicy Państwowej.

ZARZĄDZENIE NR 25 (2002) MSWiA z dnia 2 października 2002 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MSWiA (Dz. Urz. MSWiA Nr 7, poz. 28 ze zm.).

ZARZĄDZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW Nr 75 (1998) z dnia 30 października 1998 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej (niepublikowane).