

Krzysztof Kozłowski*

Prawny oraz organizacyjny wymiar funkcjonowania strefy Schengen

Legal and organizational dimensions of the Schengen area: This article discusses legal and organizational dimensions of the Schengen area. The author points out that the Schengen area concerns economic, social and political processes in Europe. The purpose of the article is to discuss the legal, multi-faceted basis for the functioning of the Schengen acquis. It also covers the institutional framework for the implementation of Schengen tasks, including the role of the executive agencies Frontex and EASO, as well as the tasks that accompany the operations of SIS II, VIS and EUROSUR systems. The final section is devoted to one of the key issues of the functioning of the Schengen area, namely the provisions on the protection of personal data.

Słowa kluczowe: *dorobek Schengen, strefa Schengen, Frontex, EASO, EUROSUR, SIS II, VIS, ochrona danych osobowych*

Keywords: *acquis Schengen, Schengen area, Frontex, EASO, EUROSUR, SIS II, VIS, protection of personal data*

* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego;
e-mail: krzys.kozlowski@uj.edu.pl.

Wstęp

Przygotowanie opracowania dotyczącego prawnych ram funkcjonowania strefy Schengen jest zadaniem szczególnie trudnym przede wszystkim dlatego, że jest to zagadnienie tak wielopłaszczyznowe, w tak szeroki sposób łączące w sobie różnego rodzaju dziedziny ludzkiej aktywności, że analiza prawna może być jedynie zaznaczeniem problemu. Omawiana instytucja prawa publicznego ma nie tylko znaczenie prawne i polityczne, ale również bardzo głęboko powiązana jest z życiem gospodarczym i społecznym praktycznie całego kontynentu europejskiego. Nie sposób ująć

w ramy jednego artykułu tych szczególnych zagadnień, na które oddziałuje Schengen. Można tu jedynie zaznaczyć kwestię tożsamości samej Europy, jej otwartości, a zarazem konieczności zachowania jej wspólnego wielowiekowego dziedzictwa¹. Pytania o *acquis Schengen* to również konieczność bardziej filozoficznego procesu rozważania zakresu (pozostawienia lub odrzucenia) suwerenności poszczególnych państw uczestniczących w ambicji budowy Europy bez granic, ale równoległe pytanie o jakość tej Europy, z odrębnościami poszczególnych państw członkowskich, z ich tradycjami oraz kulturami². Strefa Schengen to również instrument jednolitego wspólnego rynku, na którym towary, usługi, kapitał oraz – co staje się coraz ważniejsze – również najnowocześniejsze technologie³, a także ludzie korzystają z nieskrępowanego prawa do poruszania się i przemieszczenia w zależności od potrzeby lub woli. Jest to tym bardziej doniosłe, że dorobek ten obejmuje swoim zakresem 26 krajów rozlokowanych na powierzchni około 4,3 mln km², w których mieszka ponad 419 mln ludzi⁴. Pytanie o prawidłowość funkcjonowania Schengen to istotne zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w państwach członkowskich, ale również bezpieczeństwa całego europejskiego kontynentu. Wreszcie, co ostatnio niezwykle aktualne i będące przedmiotem zainteresowania unijnych organów, a w ślad za tym państw członkowskich, kwestia procesów migracyjnych obserwowanych wewnątrz strefy, ale także w sferze przyływu nowej migracji na kontynent⁵. Pytania o Schengen są w rzeczywistości pytaniami o tożsamość, suwerenność, bezpieczeństwo oraz gospodarkę Europy.

Wyżej określone zagadnienia i wyrażone wątpliwości mają również znaczenie w sferze prawnego i organizacyjnego funkcjonowania strefy Schengen. Wymienione procesy zdają się bowiem oddziaływać na prawną konstrukcję strefy, sposób jej funkcjonowania, a także kierunki jej zmiany. Celem niniejszego opracowania jest omówienie normatywnej podstawy funkcjonowania dorobku Schengen, zarówno na poziomie pierwotnego

¹ R. Brague, *Europa. Droga rzymska*, Teologia Polityczna, Warszawa 2012, s. 29–32.

² M. Zirk-Sadowski, *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analizy NATOlińskie” 2012, t. 53, nr 1, s. 1–34.

³ M. Mazzucato, *Państwo przedsiębiorcze*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016, s. 45–79.

⁴ Podaję za: <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/> [dostęp: 18 kwietnia 2017 r.].

⁵ Studium opisujące złożoność problemu migracji do Europy, również w wymiarze instytucjonalnym, odnaleźć można w artykule: F. Trauner, S. Wolff, *The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework*, „European Journal of Migration and Law” 2014, t. 16, nr 1, s. 4–8, 10–18.

i wtórnego prawa UE, jak też polskiej drogi prowadzącej do przyjęcia tego *acquis*. Zakresem omówienia objęte są także instytucjonalne ramy realizacji zadań Schengen, w tym rola i zadania agencji wykonawczych Frontex oraz EASO. Opracowanie obejmuje również wskazanie podstawowych zadań towarzyszących działaniu systemów SIS II, VIS oraz EUROSUR. Osobny zakres rozważań został poświęcony jednemu z kluczowych zagadnień dla prawnego aspektu funkcjonowania strefy Schengen, to jest regulacji dotyczących ochrony danych osobowych.

Prawo pierwotne i wtórne jako regulator funkcjonowania strefy Schengen

Strefa Schengen rozwijała się w dwóch fazach⁶. Począwszy od 1985 r. była elementem współpracy międzyrządowej państw członkowskich, przy czym relacja ta nie była uregulowana przez traktaty i odbywała się poza zakresem ich normowania, choć sprzyjała realizacji celów w nich zawartych, związanych z budową wspólnego rynku⁷. W przywołanym roku nastąpiło podpisanie układu z Schengen⁸. W jego treści strony zadeklarowały swobodę: *przekraczania granic wewnętrznych dla wszystkich obywateli Państw Członkowskich* oraz swobodę *przepływu towarów i usług*, które miały być od tej pory realizowane na: *wspólnych granicach między Państwami Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiką Federalną Niemiec i Republiką Francuską* (preambuła). W art. 17 układu postanowiono natomiast z jednej strony o likwidacji granic wewnątrz utworzonej strefy i przeniesieniu ich wyłącznie do strefy granicy zewnętrznej, gdzie miały być pozostawione kontrole. Ważne dla jednolitego obszaru ochronnego było również zobowiązanie do: *zbliżenia polityki wizowej [w sposób zapewniający – dopisek K.K.] ochronę całości terytorium pięciu państw przed nielegalną imigracją oraz innymi*

⁶ Przy opracowywaniu tego fragmentu artykułu korzystałem z: W. Czapliński, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wydawnictwo Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, Warszawa 2005, *passim*.

⁷ A. Szachoń, A. Kosińska, *Bezpieczeństwo w polityce migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej* [w:] *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Zamość 2016, s. 141–144.

⁸ Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z 14 czerwca 1985 r., Dz.Urz. UE L 239 z 22 września 2000 r.; dalej: układ lub układ z Schengen.

działaniami mogącymi zagrozić bezpieczeństwu (art. 7 układu). Postanowienia układu zawierają również szczegółowe regulacje dotyczące zwalczania nielegalnej imigracji (art. 7), handlu narkotykami (art. 8), handlu bronią i materiałami wybuchowymi (art. 9) czy przeciwdziałania nadużyciom celnym i podatkowym (art. 9)⁹. Charakterystyczna dla układu z Schengen jest jego normatywna dwupłaszczyznowość, która towarzyszy całemu doświadczeniu Schengen również dzisiaj. Z jednej strony deklarował on zniesienie granic, co miało być instrumentem wspomagającym swobodę przepływu osób, towarów i usług, a z drugiej – już na etapie współpracy – zobowiązywał strony do przyjmowania środków mających na celu zwalczanie zjawisk o charakterze niepożądanym. W sferze założeń miała zatem istnieć równowaga prawna między rezygnacją z wykonywania działań o charakterze władczym na granicach wewnętrznych strefy, a z drugiej konieczny był rozwój regulacji oraz procesów wykonawczych, które miały ograniczyć negatywne skutki zniesienia granic. Środkami do osiągnięcia tego celu miało być wprowadzenie jednolitej polityki wizowej (art. 7 i 20 układu), wspólnego zwalczania nadużyć (art. 8 i 19 układu) oraz współpracy między agendami celnymi i policyjnymi (art. 9 układu). Należy podkreślić deklarację „wspólnego omawiania” spraw związanych z pomocą sądową i ekstradycją oraz prawem kontynuacji pościgu (art. 17 układu).

Pogłębiająca się współpraca międzyrządowa, nadal ulokowana poza oficjalnymi ramami traktatów wspólnotowych, zaowocowała przyjęciem 19 czerwca 1990 r. konwencji wykonawczej do układu z Schengen¹⁰. Konwencja petryfikowała system zniesienia granic wewnątrz strefy, przy jednoczesnym potwierdzeniu lub wprowadzeniu instrumentów ochrony granic zewnętrznych, jak również wprowadzała odpowiednie instytucje i instrumenty wykonawcze na obszarze samej strefy. W konwencji, podobnie jak to miało miejsce w zapisach układu, zadeklarowano istnienie strefy swobodnego przekraczania granicy (*Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu, bez poddawania przekraczających je osób jakiegokolwiek*

⁹ Szerzej na ten temat: R. Suduł, *Transgraniczne zagrożenia bezpieczeństwa w kontekście praktycznym na przykładzie wschodniej granicy Polski* [w:] *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Zamość 2016, s. 266–298.

¹⁰ Konwencja wykonawcza z 19 czerwca 1990 r. do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. UE L 239 z 22 września 2000 r.; dalej: konwencja lub konwencja wykonawcza.

kontroli – art. 2 ust. 1), a z drugiej strony potwierdzono współpracę zmierzającą do zmniejszenia negatywnych skutków utworzenia jednolitego obszaru granicznego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu prawa do odtworzenia kontroli na granicach wewnętrznych, co mogło mieć miejsce jedynie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach (art. 2 ust. 2). Konwencja nakłada na strony obowiązek wielofilarowej współpracy, unifikacji krajowych systemów prawnych oraz koordynacji działań w obszarach przyjętego porozumienia. Przede wszystkim strony stworzyły jednak jednolitą politykę graniczną, w tym wspólne zasady przekraczania ich przez cudzoziemców (art. 5), potwierdziły przyjęcie jednolitych standardów kontroli na obu kategoriach granic (art. 6), utworzyły wspólną politykę wizową (art. 9–24) oraz politykę azylową (art. 28–38). Niezwykle ważne w treści konwencji było przyjęcie konkretnych instrumentów zapewniających przestrzeganie porządku prawnego. Gwarantem tego miało być pogłębienie współpracy policyjnej (art. 39–47) oraz wzajemnej pomocy w sprawach karnych (art. 48–69). Państwa zobowiązały się do szczególnej aktywności w związku ze zwalczaniem obrotu środkami odurzającymi oraz bronią palną i materiałami wybuchowymi (art. 70–92). Chyba największą jednak nowością dla funkcjonowania strefy było utworzenie na podstawie konwencji wykonawczej szczególnego narzędzia informatycznego, jakim był System Informacyjny Schengen (SIS), przy jednoczesnym zapewnieniu gwarancji ochrony przetwarzanych w jego ramach danych (art. 92–119, 126–130). Z pewnością kamieniem milowym było stworzenie wyczerpującego systemu zarządzania granicami wewnętrznymi i zewnętrznymi, wspólne środki kontrolowania ruchu ludności (polityka wizowa i azylowa), potwierdzenie instrumentów przeciwdziałania nadużyciom (polityka policyjna i z zakresu prawa karnego), jak również powstanie narzędzia umożliwiającego kontrole przemieszczania się ludności oraz zwalczanie związanych z tym nadużyć, jakim był SIS. Natomiast z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych na uwagę zasługują te postanowienia konwencji, które gwarantują standard przetwarzania i przechowywania danych w tym systemie. Konwencja wykonawcza, po dopełnieniu ratyfikacji przez wszystkich sygnatariuszy, weszła w życie 26 marca 1995 r.

Druga faza rozwoju dorobku Schengen zaistniała dopiero z chwilą przyjęcia traktatu z Amsterdamu, a więc w dniu 2 października 1997 r. Jednocześnie, wraz z datą wejścia tego traktatu w życie (1 maja 1999 r.), regulacje Schengen zostały włączone do *acquis communautaire* Unii Europejskiej i stały się jego integralną częścią¹¹. Warto przy tym wskazać, że

¹¹ Bliżej na ten temat: K. Rokicka, *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2, s. 79–81.

orzecznictwo sądów unijnych uznało, iż fakt włączenia dorobku Schengen do dorobku prawnego UE powoduje, że czynność ta miała charakter jednorazowy, a obie gałęzie stanowią obecnie jeden system prawny, w którym nie można dokonywać jakichkolwiek rozróżnień, a sama współpraca jest podporządkowana wartościom zawartym w prawie unijnym, w tym w traktatach. I tak Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że: *zgodnie z art. 1 Protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na mocy Traktatu z Amsterdamu, 13 państw członkowskich Unii Europejskiej Unia ma prawo nawiązać bliższą współpracę w zakresie dorobku Schengen, na zasadach określonych w załączniku do tego protokołu. Współpraca ta jest prowadzona w ramach instytucjonalnych i prawnych Unii Europejskiej oraz z pełnym poszanowaniem odpowiednich postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*¹². Orzecznictwo unijne podkreśla również wagę obowiązku pełnego dostosowania krajowego porządku prawnego do regulacji Schengen, a sama współpraca między krajami tej strefy powinna być oparta na: *zasadzie lojalnej współpracy, stanowiącej podstawę dorobku Schengen* [co oznacza – dopisek K.K.], *że państwo członkowskie, które zasięga informacji z systemu informacyjnego Schengen, bierze pod uwagę wskazówki udzielone mu przez państwo wprowadzające wpis, to jednak oznacza również, że państwo wprowadzające wpis powinno udostępnić państwu zasięgającemu informacji z systemu informacyjnego Schengen uzupełniające informacje, umożliwiające dokonanie konkretnej oceny rozmiaru zagrożenia, jakie może stanowić osoba objęta wpisem*¹³.

Niezwykle skomplikowana, również pod kątem prawnym, jest kwestia prawa wtórnego dotyczącego dorobku Schengen. Podstawowy problem rysuje się już w sferze liczby aktów prawnych tego zagadnienia obejmujących ich kategoryzację (*soft law* oraz *statutory law*), jak również wynika z obfitości poszczególnych regulacji. Co więcej, żaden akt prawa UE nie kataloguje aktów prawnych objętych dorobkiem Schengen¹⁴. Na potrzeby niniejszego opracowania należy jednak wskazać, że na to *acquis* składają się przede wszystkim dwa akty założycielskie, tj. układ z Schengen oraz konwencja wykonawcza. Wydaje się, że do tej grupy należy również zaliczyć traktat

¹² Wyrok TSUE z 22 października 2009 r., sygn. C-261/08, w sprawie *María Julia Zurita García i Aurelio Choque Cabrera v. Delegado del Gobierno en la Región de Murcia*, LEX 522196 [ten i następane wyroki tłum. K.K.].

¹³ Wyrok TSUE z 31 stycznia 2006 r., sygn. C-503/03, w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii*, LEX 226233.

¹⁴ K. Rokicka, *Acquis Schengen w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 4, s. 58.

z Amsterdamu, który dokonał włączenia dorobku do systemu prawnego UE. Za osobną kategorię można uznać umowy międzynarodowe, decyzje oraz porozumienia, na mocy których przyłączano poszczególne państwa do strefy Schengen. Odrębną kategorię stanowią akty regulujące niektóre kwestie techniczne umożliwiające realizowanie polityk zawartych w dorobku Schengen. Można tu wspomnieć decyzje oraz deklaracje Komitetu Wykonawczego, jak również decyzje Grupy Centralnej wydane na podstawie zgody Komitetu Wykonawczego. Na poziomie wykonawczym niebagatelnej znaczenia nabierają trzy załączniki operacyjne, tj. „Wspólna instrukcja wizowa”, „Wspólny podręcznik kontroli granicznej” oraz podręcznik SI-RENE. Ważne znaczenie w codziennej realizacji wymogów strefy Schengen mają także trzy dokumenty dotyczące stosowania przesyłki kontrolowanej do zwalczania handlu narkotykami, nielegalnego stosowania narkotyków, a także wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych¹⁵.

Przystąpienie Rzeczypospolitej do UE od 1 maja 2004 r. nie było jednoznaczne z rozciągnięciem zakresu regulacji systemu Schengen na obszar naszego państwa. Traktat akcesyjny zawierał natomiast zobowiązanie do podjęcia działań związanych z pełnym wdrożeniem do krajowego porządku prawnego *acquis*¹⁶. Przyjęcie przez Polskę pełnego zakresu regulacji z tym związanych potwierdzono dopiero na podstawie osobnej decyzji Rady, którą podjęto po stwierdzeniu, że warunki dotyczące wdrożenia dorobku Schengen zostały spełnione we wszystkich wymaganych obszarach¹⁷. Decyzja ta stwierdzała, że: *przepisy dorobku Schengen [w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej – dopisek K.K.] mają zastosowanie od dnia 21 grudnia 2007 r.* (art. 1). Przyjęcie tego dorobku było poprzedzone przeprowadzoną w naszym kraju intensywną akcją legislacyjną, w ramach której implemmentowano do krajowego porządku prawnego liczne regulacje prawa unijnego. Podstawowym aktem prawnym, na mocy którego nastąpiło określenie zasad zarządzania procesami wynikającymi z polskiej obecności w strefie Schengen, jest wyspecjalizowana ustawa o udziale Rzeczypospolitej Pol-

¹⁵ Części składowe dorobku Schengen podają za: K. Rokicka, *Włączenie*, *op. cit.*, s. 81–82, oraz najbardziej aktualnie i systematycznie: K. Rokicka, *Acquis*, *op. cit.*, s. 60–64.

¹⁶ K. Masło, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1–2, s. 197–198.

¹⁷ Decyzja Rady 2007/801/WE z 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej, Dz.Urz. UE L 323 z 8 grudnia 2007 r.

skiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (VIS)¹⁸. Ustawa ta wyznacza zasady i sposób realizacji udziału Rzeczypospolitej Polskiej w SIS oraz VIS, w tym obowiązki i uprawnienia organów dotyczące dokonywania wpisów oraz wglądu do danych zawartych w obu systemach (art. 1). Akt ten wskazuje na kategorie organów i służb uprawnionych do wykorzystywania danych z obu systemów oraz wprowadza gwarancje związane z ochroną i zabezpieczeniem tych danych¹⁹. Przywołana ustawa nie wyczerpuje katalogu aktów prawnych, które związane są z wypełnianiem przez Polskę obowiązków wynikających z obecności w systemie Schengen, a co jest uregulowane w aktach wykonawczych oraz w formie aktów prawa wewnętrznego.

Instytucjonalne oraz organizacyjne instrumenty realizacji zadań w strefie Schengen

Wyzwania związane z funkcjonowaniem strefy Schengen mają wielopłaszczyznowy charakter. Nakładają się na nie zagadnienia o charakterze prawnym (wielość i skomplikowana natura obowiązujących regulacji), społecznym (migracja, problemy społeczne, nierówności), gospodarczym (zapewnienie efektywnego wykonywania swobód traktatowych) oraz związanym z szeroko pojętym bezpieczeństwem publicznym (bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, w tym zagrożenia o charakterze terrorystycznym). Charakterystyczna jest równoległość zagrożeń dla samej strefy Schengen, jak również dla UE jako całości. W obu przypadkach Unię uznaje się za zdolną do odparcia zagrożenia, również przy wykorzystaniu instrumentów polityki Schengen, w tym prawa migracyjnego i azylowego, zezwalającego na wydalenie osoby (imigranta), który naruszył: *porządek publiczny* [w ten sposób – dopisek K.K.], że *odwołanie się do tego pojęcia wymaga w każdym wypadku istnienia – oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa – rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa*²⁰. Z tej perspektywy organy Unii deklarują pogłębione zrozumienie dla identyfikacji procesów zagrażających bezpieczeństwu państw członkowskich UE, w tym

¹⁸ Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, t.j. Dz.U. 2014, poz. 1203, ze zm.

¹⁹ Regulacje omawianej ustawy opisuje: C. Michalczyk, *Rozwiązania prawne obowiązujące Polskę po wejściu do strefy Schengen*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 3, s. 111–113.

²⁰ Wyrok TSUE z 4 października 2012 r., sygn. C-249/11, w sprawie *Christo Bjan-kov v. Główny sekretarz na Ministerstwo na wytresznite rabowi*, LEX 1219337.

spójności samej strefy Schengen. Zwalczanie tego typu niekorzystnych zjawisk wymaga jednak posiadania wyspecjalizowanych zasobów kadrowych, dostępu do odpowiednich środków sprzętowych i komunikacyjnych, jak również instrumentów odpowiednio szybkiej wymiany informacji czy tworzenia mechanizmu zdolnego do niezwłocznej reakcji, będącej natychmiastową odpowiedzią na powstałe zagrożenie. W związku z identyfikacją tych problemów w ciągu ostatnich dwóch dekad organy unijne postanowiły o utworzeniu oraz wzmocnieniu działalności dwóch agend unijnych, które mają podstawowe znaczenie dla ochrony zewnętrznych granic UE i zapewnienia bezpieczeństwa wewnątrz kontynentu europejskiego, jak również udzielanie pomocy w zakresie realizacji polityki migracyjnej i azylowej. Tym samym wpisują się w cele, jakie legły u podstaw stworzenia strefy Schengen. Istotą ich działania nie jest jednak wykonywanie kompetencji władczych wobec państw (projektowanie własnej polityki w dziedzinie migracji, ochrony granicy, systemu wizowego), a jedynie wspomaganie państw w realizacji zobowiązań wynikających z dorobku Schengen²¹. Mowa o Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) oraz Europejskim Urzędzie Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO). Należy jednak zaznaczyć, że, co prawda, działalność obu agencji obejmuje wszystkie państwa członkowskie UE, a więc również te, które pozostają poza strefą Schengen, jednak mają one istotne znaczenie dla funkcjonowania samej strefy oraz zadań w jej ramach wykonywanych²². W wymiarze praktycznym nie byłoby przecież możliwe funkcjonowanie obszaru Schengen bez asysty realizowanej przez obie instytucje, jak również one same nie mogłyby wykonywać swoich zadań bez wykorzystania innych instytucji związanych ze strefą Schengen. Formalna odrębność podstaw prawnych funkcjonowania obszaru Schengen oraz przywołanych agencji ma jedynie pozornie rozbieżny charakter, gdyż obie sfery – szczególnie w wymiarze roboczym – na tyle się przenikają, że różnice natury formalnej nie stanowią przeszkody dla uznania, że Frontex oraz EASO są instytucjami wykonawczymi dla strefy Schengen.

²¹ Pogląd o subsydiarnym sposobie działania Frontexu oraz EASO nie jest powszechnie aprobowany w literaturze. Niektórzy autorzy wskazują, że szczególnie Frontex nabrał własnych kompetencji kreacyjnych, uszczuplając zakres suwerenności państw członkowskich, zob. R. Mungianu, *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, „European Journal of Migration and Law” 2013, t. 15, nr 4, s. 359–385.

²² Na problem prawny wynikający z innego składu państw strefy Schengen oraz państw członkowskich UE trafnie zwraca uwagę: A. Szachon-Pszenny, *Wymiar prawny i terytorialny strefy Schengen* [w:] *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014, s. 23.

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest jedną z najważniejszych „siłowych” agencji wykonawczych UE oraz jednym z filarów realizacji prawodawstwa Schengen. Działa na podstawie regulacji wydanej w 2016 r.²³ i zastąpiła istniejącą od 2005 r. Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (tzw. stary Frontex)²⁴. Przesłanka funkcjonowania Frontexu opiera się na założeniu, że wykonuje on zadania o charakterze pomocniczym dla państw członkowskich oraz organów UE [pkt 11–13, 16 części motywacyjnej rozporządzenia (UE) 2016/1624]. Agencja jest również bezpośrednio włączona w realizację zadań Schengen, w zakresie: *monitorowania przekraczania granic zewnętrznych, podejmowania wyzwań związanych z migracją i odpowiedzią na potencjalne przyszłe zagrożenia na granicach zewnętrznych, zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii, zagwarantowania funkcjonowania strefy Schengen oraz przestrzegania nadrzędnej zasady solidarności* (pkt 10 części motywacyjnej). Zakres działania Frontexu odnosi się do zapewnienia: *zintegrowanego zarządzania granicami na granicach zewnętrznych w celu skutecznego zarządzania przekraczaniem granic zewnętrznych. Powyższe obejmuje podjęcie wyzwań związanych z migracją oraz przeciwdziałanie potencjalnym przyszłym zagrożeniom na tych granicach, a tym samym przyczynianie się do zwalczania poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym (...)* (art. 1 rozporządzenia 2016/1624). Rozporządzenie określa podstawowe zadania Agencji, którymi m.in. są: *monitorowanie ruchów migracyjnych i przeprowadzanie analizy ryzyka w odniesieniu do (...) zarządzania granicami; wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych (...); zapewnianie pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim i państwom trzecim (...); tworzenie i rozmieszczanie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym rezerwy szybkiego reagowania (...); współpraca z Europolem i Eurojustem (...); opracowywanie i wdrażanie (...) systemów informacyjnych umożliwiających płynną i niezawodną wymianę informacji na temat pojawiających się zagrożeń w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrz-*

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz.Urz. UE L 251 z 16 września 2016 r.

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 349 z 25 listopada 2004 r.

nymi, nielegalnej imigracji i powrotów (...) (art. 8). W celu realizacji tych zadań Agencja dokonuje wymiany informacji (art. 10), monitoruje ruchy migracyjne w kierunku Unii i wewnątrz niej oraz tendencje i inne możliwe wyzwania na zewnętrznych granicach Unii (art. 11), świadczy również odpowiednią pomoc techniczną i operacyjną dla państw członkowskich (art. 14). Jest także zdolna do podejmowania bezpośredniej działalności operacyjnej, polegającej na inicjowaniu wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicach zewnętrznych (art. 15). Analizując uprawnienia Frontexu, można stwierdzić, że stanowi on instytucję wykonawczą dla działania strefy Schengen i umożliwia państwom funkcjonującym w obszarze tej strefy wykonywanie zobowiązań na płaszczyźnie informacyjnej oraz w wymiarze fizycznego zapewnienia bezpieczeństwa granic, jak również w przeciwdziałaniu zagrożeniom.

W funkcjonowaniu Frontexu bardzo ważną rolę odgrywa instrument EUROSUR, który został wprowadzony do obrotu prawnego na podstawie stosunkowo nowej regulacji, bo pochodzącej z 2013 r.²⁵ Jest narzędziem wykonawczym, wzmacniającym współpracę między agendami unijnymi, przede wszystkim Frontexem, a państwami członkowskimi. EUROSUR ustanawia narzędzie: *służące poprawie znajomości sytuacji i zwiększeniu zdolności reagowania na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii do celów wykrywania i zwalczania nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej oraz zapobiegania im, a także przyczyniania się do zapewnienia ochrony i ratowania życia migrantów* (art. 1). Na potrzeby jego funkcjonowania państwa członkowskie zobowiązane są do utworzenia krajowych ośrodków koordynacyjnych, zaś Frontex tworzy warunki techniczne i informatyczne do przekazywania danych w sposób umożliwiający szybkie reagowanie na powstałe incydenty na zewnętrznych granicach UE (art. 8).

Drugą instytucją, której bieżące administrowanie związane jest z obszarem jurysdykcji strefy Schengen, jest Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu, który powstał na podstawie regulacji pochodzącej z 2010 r.²⁶ Urząd ten ma za zadanie wykonywanie działań objętych Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym (WESA). Poza realizowaniem tej polityki EASO jest odpowiedzialny za wdrażanie: *praktycznej współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie azylu i zapewnienie wsparcia opera-*

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), Dz.Urz. UE L 295 z 6 listopada 2013 r.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z 9 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.Urz. UE L 132 z 29 maja 2010 r.

cyjnego państwom członkowskim, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją, lub koordynowanie udzielania takiego wsparcia (art. 1). Zadania te EASO zobowiązany jest realizować przez: gromadzenie istotnych, wiarygodnych, prawidłowych i aktualnych informacji o krajach pochodzenia osób występujących o ochronę międzynarodową (...); analizowanie w sposób przejrzysty informacji o krajach pochodzenia z myślą o przyczynieniu się do uspoźnienia kryteriów oceny (...) Celem tej analizy nie jest udzielanie instrukcji państwom członkowskim w zakresie przyjmowania lub odrzucania wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej (art. 4). Zadania EASO nie dotyczą bezpośredniego (np. siłowego) wdrażania polityki Schengen, niemniej dzięki gromadzeniu oraz analizie danych dotyczących migracji oraz procesów azylowych w poszczególnych państwach członkowskich, Urząd ten jest zdolny do dostarczania wiarygodnych informacji dotyczących procesów przemieszczania się ludności, zarówno wewnątrz strefy, jak i na jej zewnętrznych granicach.

Instytucjonalne ramy funkcjonowania strefy Schengen nie tylko powiązane są z działalnością obu przywołanych agencji (Frontex i EASO) oraz instrumentu koordynującego (EUROSUR), ale również, a może przede wszystkim, opierają się na dwóch systemach gromadzenia i przetwarzania danych, których działalność dedykowana jest zasadniczo już samej strefie i pierwotnie dla jej funkcjonowania zostały utworzone. Realizacja zadań wyznaczonych w przepisach dotyczących Schengen, w szczególności tych sfer, które związane są z przeciwdziałaniem nielegalnej imigracji, zwalczaniem przestępczości transgranicznej, jak również innych zagrożeń wynikających z braku granic wewnętrznych, wymaga gromadzenia oraz przetwarzania wielu danych, których użycie będzie służyło eliminacji zagrożeń lub realizowaniu chociażby funkcji prewencyjnej w tych sferach i ryzykach, gdzie są one możliwe do zidentyfikowania. Mowa tu o Systemie Informacyjnym Schengen (obecnie już drugiej generacji, SIS II) oraz Wizowym Systemie Informacyjnym. Ramy prawne regulujące funkcjonowanie obu systemów są bardzo obszerne i skomplikowane, obejmują wytyczne techniczne i organizacyjne. Na potrzeby niniejszego opracowania warto jedynie wskazać, że System Informacyjny Schengen drugiej generacji został utworzony na podstawie regulacji z 2001 r.²⁷. Umożliwia on uprawnionym organom: *za pomocą zautomatyzowanej procedury wyszukiwania dostęp do wpisów dotyczących osób i majątku do celów kontroli granicznej oraz innych kontroli*

²⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2424/2001 z 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz.Urz. UE L 328 z 13 grudnia 2001 r.

policyjnych i celnych przeprowadzanych w danym kraju zgodnie z prawem krajowym oraz do celów wydawania wiz, dokumentów pobytowych i wykonywania prawodawstwa dotyczącego cudzoziemców w kontekście przepisów dorobku Schengen odnoszących się do przepływu osób (pkt 5 części motywacyjnej rozporządzenia nr 2424/2001). Drugi instrument informatyczny umożliwiający prawidłowe funkcjonowanie strefy Schengen – VIS – powstał na podstawie decyzji z 2004 r.²⁸. Zakres zastosowania VIS odnosi się do: wymiany danych wizowych między Państwami Członkowskimi (...) w sposób umożliwiający upoważnionym do tego celu władzom krajowym wprowadzanie i uaktualnianie danych wizowych oraz elektroniczną konsultację tych danych (art. 1 decyzji Rady 2004/512/WE). Oba systemy informatyczne, tj. SIS II i VIS, stanowią narzędzia wykonawcze dla strefy Schengen i umożliwiają realizowanie zadań dla niej przeznaczonych. Sposób ich działania opiera się z jednej strony na centralnie zarządzanym systemie informatycznym pozyskiwania, przetwarzania oraz udostępniania danych z odpowiednimi końcówkami w poszczególnych państwach członkowskich, zaś z drugiej na zasadzie udostępniania owych danych tym państwom i ich uprawnionym agendom, co jednak odbywa się w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań określonych dorobkiem prawnym Schengen.

Ochrona danych osobowych w strefie Schengen

Zasadą funkcjonowania strefy Schengen jest otwartość granic wewnętrznych oraz wzmożona kontrola granic zewnętrznych. Przeciwdziałanie zagrożeniom na tym obszarze wymaga sprawnego funkcjonowania odpowiednich agend wykonawczych (przywołany już Frontex oraz EASO), jak również systemów gromadzenia i wymiany informacji (EUROSUR, SIS, VIS). Już sama obszerność otoczenia instytucjonalnego i organizacyjnego towarzyszącego funkcjonowaniu strefy Schengen może rodzić pytanie o zagwarantowanie należytego stopnia ochrony danych osobowych. Jest ono tym bardziej zasadne, że zakres danych, które na te potrzeby podlegają przetwarzaniu i przekazywaniu uprawnionym agendom, może być określony jako co najmniej znaczny i odnosi się nie tylko do danych statystycznych, ale szczegółowych danych personalnych i majątkowych, w tym również tych, które mają sensytywny charakter. Dla przykładu można wskazać, że w systemie SIS II ujawnia się dane m.in. dotyczące nie tylko imienia i nazwiska, miejsca i daty urodzenia, płci, ale również wszelkich

²⁸ Decyzja Rady 2004/512/WE z 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informatycznego, Dz.Urz. UE L 213 z 15 czerwca 2004 r.

szczególne cechy fizycznych niepodlegających zmianom, a ponadto fotografie oraz odciski palców²⁹. Nie bez znaczenia jest również sama budowa systemów informatycznych funkcjonujących w obszarze Schengen, która skonstruowana jest z jednej strony na zasadzie centralizacji baz danych, przy jednoczesnym udostępnieniu – co do zasady – całokształtu zasobów poszczególnym agendum państw członkowskich (system centralny oraz aplikacje krajowe)³⁰. Relatywnie szerokie kanały redystrybucji informacji zgromadzonych w poszczególnych bazach danych mogą powodować, że kontrola nad ich przepływem nie będzie dostateczna, co skutkować może ich nieuprawnionym ujawnieniem lub niewłaściwym wykorzystaniem.

W kontekście zagrożeń prawa do prywatności, jakie może nieść ze sobą funkcjonowanie otoczenia prawnego Schengen, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na postanowienia traktatów, w tym art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), który przewiduje gwarancję, że: *każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących*. Prawo to jest następnie potwierdzone w regulacjach Karty praw podstawowych (dalej: karta), w szczególności w art. 7, gwarantującym prawo do: *poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się*, oraz w art. 8 wprost gwarantującym każdemu prawo: *ochrony danych osobowych, które go dotyczą*, przy jednoczesnej możliwości ich przetwarzania *rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą*. Strefa Schengen, poza regulacjami zawartymi w prawie pierwotnym (TFUE i karta), ma własny dorobek prawny dotyczący ochrony danych osobowych zbieranych, przetwarzanych i udostępnianych na potrzeby realizacji celów systemu Schengen. Podstawowego znaczenia w tym zakresie nabierają postanowienia konwencji wykonawczej, która przewiduje rozbudowany system ochrony danych osobowych zgromadzonych w Systemie Informacyjnym Schengen (ówczesnie pierwszej generacji) utworzonym na mocy jej postanowień (art. 102–118). Kolejne regulacje pogłębiały stopień ochrony danych przetwarzanych na obszarze strefy. Obecnie ta ochrona ma charakter wielopłaszczyznowy i zależy od kategorii instytucji, która jest zaangażowana w korzystanie z danych osobowych³¹.

²⁹ Zob. art. 20 decyzji Rady 2007/533/WSiSW z 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz.Urz. UE L 205 z 7 sierpnia 2007 r.

³⁰ A. Daragan, *System Informacyjny Schengen drugiej generacji jako nowoczesne rozwiązanie informatyczne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G” 2015, nr 1, s. 35–36.

³¹ Przy dalszej analizie korzystałem z publikacji: P. Fajgielski, *Przetwarzanie i ochrona danych w Systemie Informacyjnym Schengen* [w:] *Układ z Schengen. Szanse i zagrożenia*

Analizę kategorii regulacji chroniących dane osobowe w strefie Schengen należy rozpocząć od wskazania, że mają one co najmniej dwustopniowy charakter, tj. związany ze stosowaniem ogólnych regulacji o charakterze gwarancyjnym, których adresatem jest dana instytucja dokonująca ich przetwarzania (np. Frontex), oraz licznych przepisów szczególnych, które zostały przyjęte ściśle dla otoczenia organizacyjnego strefy Schengen (np. obowiązujące w SIS II). Jak już to zostało wskazane, w systemie prawnym UE istnieją agencje wykonawcze, których zakres działania związany jest również z zabezpieczeniem prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen (omówione wyżej Frontex i EASO). Przepisy regulujące status tych agencji zawierają odpowiednie regulacje dotyczące przetwarzania przez nie danych osobowych. W pierwszym rzędzie do ich działalności, również tej związanej z wykonywaniem zadań na rzecz strefy Schengen, zastosowanie będą miały przytoczone postanowienia TFUE i karty, ale również, w ślad za ich regulacjami statutowymi, unormowania zawarte w szeroko stosowanym na gruncie unijnym rozporządzeniu o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych³². Istnienie takiego poszerzonego systemu ochrony danych osobowych zostało potwierdzone w orzecznictwie sądów unijnych, gdzie stwierdzono, że: *ustanowione w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawo do ochrony danych osobowych zostało rozwinięte w kontekście aktów instytucji i organów Unii przez rozporządzenie nr 45/2001 (...) oraz przez przepisy wykonawcze do tego rozporządzenia przyjęte przez każdą z instytucji, owe poszczególne przepisy mają na celu przyznanie uprawnień jednostkom*³³. Przetwarzanie danych w tych instytucjach powinno zatem odpowiadać zawartym w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 kryteriom legalności i celowości oraz odbywać się wedle ścisłych reguł ich przekazywania podmiotom trzecim (art. 4–5, 7, 9–10).

Od generalnych i wspólnych dla wszystkich instytucji unijnych unormowań reglamentujących zasady przetwarzania danych osobowych przez agendy realizujące zadania na rzecz strefy Schengen odróżnić należy jesz-

żenia dla transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy, red. A. Kuś, T. Sieniowa, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin 2007, *passim*, a zwłaszcza s. 69–70.

³² Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, Dz.Urz. UE L 8 z 12 stycznia 2001 r.

³³ Wyrok SPI z 3 grudnia 2015 r., sygn. T-343/13, w sprawie *CN v. Parlament Europejski*, LEX 1927983.

cze ściślejsze przepisy regulujące ochronę prawa do prywatności wewnątrz instrumentów strefy Schengen, a przede wszystkim obowiązujące w bazach danych SIS II, VIS oraz EUROSUR. Reprezentatywny dla tej grupy może być chociażby system ochrony danych osobowych funkcjonujący w systemie SIS II. Analiza decyzji ustanawiającej System Informacyjny Schengen drugiej generacji³⁴ pozwala na wskazanie kilku zasad ochrony danych osobowych, które należy uznać za wspólne dla całego obszaru Schengen. Przede wszystkim przetwarzanie danych odbywa się zgodnie z zasadą niezbędności, a więc wyłącznie w celu realizacji zadań strefy Schengen i to na czas do tego konieczny, co do zasady nie dłużej niż przez 3 lata (art. 45 ust. 1 decyzji Rady 2007/533/WSiSW). Istotna jest również zasada reglamentacji dostępu, co oznacza, że w poszczególnych państwach członkowskich dostęp do tych danych mogą mieć wyłącznie upoważnione osoby, które korzystają z nich w związku z realizacją obowiązków służbowych objętych celem działania Schengen (art. 46 ust. 4 decyzji Rady 2007/533/WSiSW). Obowiązuje nadto zasada nieprzekazywania danych zgromadzonych w SIS II: *państwom trzecim ani organizacjom międzynarodowym* (art. 54). Zakazane jest nadto przetwarzanie danych: *należących do kategorii wymienionych w art. 6 zdanie pierwsze Konwencji Rady Europy z dnia 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych* (art. 56), a więc ujawniających pochodzenie rasowe, poglądy polityczne, przekonania religijne lub inne, jak również dane osobowe dotyczące stanu zdrowia lub życia seksualnego. Dane przetwarzane w SIS II mają charakter otwarty dla osoby, której dotyczą, co wiąże się z prawem wglądu do ich treści, korekty nieścisłości oraz usunięcia danych wprowadzonych niezgodnie z prawem (art. 58). Na samym końcu należy zaś wspomnieć, że przetwarzanie danych osobowych w strefie Schengen odbywa się pod nadzorem wyspecjalizowanych krajowych organów ochrony danych osobowych oraz Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (art. 60–62 decyzji Rady 2007/533/WSiSW).

Z przeanalizowanych przepisów wynika, że dane osobowe, które są gromadzone i udostępniane w działalności strefy Schengen, przetwarzane są zgodnie z uznanymi i upowszechnionymi zasadami, ze szczególnym uwzględnieniem legalności i celowości takich działań, jak również wewnętrznego nadzoru nad podejmowanymi w tej sferze czynnościami. Niezwykle ważne jest, że podlegają one wzmocnionej ochronie, która związana jest nie tylko z zapewnieniem odpowiednich instrumentów prawnych ich przechowywania oraz analizowania, ale również poszerzona została o bez-

³⁴ Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z 12 czerwca 2007 r., *op. cit.*

pośredni nadzór realizowany przez niezależne³⁵ (krajowe i europejskie) organy ochrony danych osobowych. Warto jednak dodać, że organy te zgłaszają w tej materii poważne zastrzeżenia³⁶.

Podsumowanie

W obszarze działania strefy Schengen ogniskuje się wiele wyzwań związanych z funkcjonowaniem UE, jej rozwoju gospodarczego, społecznego oraz politycznego, w tym najbardziej aktualne kwestie migracyjne. Obecnie, kiedy dorobek Schengen poddawany jest krytyce, warto powrócić do podstawowych założeń, na których został on ufundowany. Sygnatariusze układu z Schengen wyrażali wolę zniesienia granic wewnętrznych, zapewniając dzięki temu swobodny przepływ towarów i usług, a także nieskrępowane przemieszczanie się ludności. Równolegle stworzono mechanizmy mające na celu eliminowanie negatywnych zjawisk braku granic wewnętrznych, poprzez skupienie i wzmocnienie współpracy na granicach zewnętrznych oraz wewnątrz tak powstałej strefy. Ówczesnie zadeklarowano walkę z handlem bronią, narkotykami i innymi materiałami niebezpiecznymi, zagwarantowano podstawę do eliminowania nadużyć podatkowych i celnych, a także stworzono podstawę do wzmocnionej współpracy policyjnej i sądowej. Swoje pole wspólnej regulacji zyskała również kwestia polityki imigracyjnej i wizowej. Następnie te wszystkie kwestie uzyskały solidną podstawę kooperacji w formie konwencji wykonawczej, w której postanowieniach idee i zasady zawarte w układzie z Schengen zyskały wyraziste instrumenty wzmacniające i wykonawcze. Wejście w życie traktatu z Amsterdamu nadało zaś *acquis* Schengen nowego znaczenia, przede wszystkim dlatego, że stał się on częścią prawnego dorobku całej UE. Dzięki takiej decyzji prawodawczej obszar regulacyjny Schengen nabrał bardziej „uwspółnotowanego” charakteru, sam zaś wyznaczył kierunek pogłębionej integracji europejskiej oraz zyskał wzmocnienie instytucjonalne oferowane przez poszczególne agendy UE. Obecnie strefa Schengen zyskuje coraz głębsze pole regulacji w obszarze prawa unijnego. W tym względzie dostrzegalna jest jednak potrzeba wyraźnego określenia kategorii aktów prawnych, które

³⁵ Por. wyczerpującą definicję „niezależności” organu ochrony danych osobowych zawartą w wyroku TSUE z 16 października 2012 r., sygn. C-614/10, w sprawie *Komisia Europejska v. Republika Austrii*, LEX 1219469.

³⁶ A. Grzelak, *Zarządzanie granicami w strefie Schengen* [w:] *Wpływ acquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy. 15 lat acquis Schengen w prawie Unii Europejskiej*, t. 2, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin 2014, s. 132–133.

składają się na dorobek prawny Schengen. Takie uporządkowanie o charakterze systemowym sprzyjałoby nie tylko samej pewności prawa, ale zapewne stanowiło ułatwienie dla podmiotów stosujących *acquis* Schengen. Fakt, że strefa wspomagana jest przez agendy wykonawcze UE, takie jak Frontex czy EASO, świadczy o profesjonalizacji oraz systematyzacji, ale również biurokratyzacji działań przez nie podejmowanych. Oczywiście, dla efektywności realizacji zadań Schengen lepiej byłoby, gdyby została zlikwidowana różnica między kategorią państw należących do strefy Schengen a kategorią państw należących do UE. Tego typu rozdźwięk nie jest pożądany chociażby z organizacyjnego i funkcjonalnego punktu widzenia.

Osobnym zagadnieniem administrowania dorobkiem Schengen jest kwestia ochrony danych osobowych. Zniesienie granic wewnętrznych i konieczność utrzymania porządku oraz zapewnienia bezpieczeństwa na tak powstałym obszarze wymaga gromadzenia, przetwarzania oraz udostępniania znacznego katalogu informacji. Służą temu chociażby takie bazy danych, jak SIS II i VIS, a także instrumenty współpracy i wymiany informacji, co jest przykładowo przedmiotem działania mechanizmu EUROSUR. Liczebność tego typu instrumentów i zakres danych gromadzonych w ich zasobach muszą budzić troskę o konieczność zagwarantowania należytego poziomu ochrony danych osobowych. Prawdopodobnie ta kwestia, dotycząca zapewnienia ochrony owych danych, poza właściwą polityką migracyjną oraz azyłową UE, stanowić będzie wyzwanie dla strefy Schengen co najmniej przez najbliższą dekadę.

Bibliografia

- Brague R., *Europa. Droga rzymska*, Teologia Polityczna, Warszawa 2012.
- Czapliński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wydawnictwo Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, Warszawa 2005.
- Daragan A., *System Informacyjny Schengen drugiej generacji jako nowoczesne rozwiązanie informatyczne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G” 2015, nr 1.
- Fajgielski P., *Przetwarzanie i ochrona danych w Systemie Informacyjnym Schengen* [w:] *Układ z Schengen. Szanse i zagrożenia dla transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy*, red. A. Kuś, T. Sieniowa, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin 2007.
- Grzelak A., *Zarządzanie granicami w strefie Schengen* [w:] *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy. 15 lat *acquis Schengen* w prawie Unii Europejskiej*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszen-

- ny, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin 2014.
- Masło K., *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1–2.
- Mazzucato M., *Państwo przedsiębiorcze*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016.
- Michalczuk C., *Rozwiązania prawne obowiązujące Polskę po wejściu do strefy Schengen*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 3.
- Mungianu R., *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, „European Journal of Migration and Law” 2013, t. 15, nr 4.
- Rokicka K., *Acquis Schengen w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 4.
- Rokicka K., *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2.
- Suduł R., *Transgraniczne zagrożenia bezpieczeństwa w kontekście praktycznym na przykładzie wschodniej granicy Polski [w:] Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Zamość 2016.
- Szachoń A., Kosińska A., *Bezpieczeństwo w polityce migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej [w:] Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Zamość 2016.
- Szachoń-Pszenny A., *Wymiar prawny i terytorialny strefy Schengen [w:] System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.
- Trauner F., Wolff S., *The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework*, „European Journal of Migration and Law” 2014, t. 16, nr 1.
- Zirk-Sadowski M., *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analizy Natolińskie” 2012, t. 53, nr 1.

Akty prawne

- Decyzja Rady 2004/512/WE z 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego, Dz.Urz. UE L 213 z 15 czerwca 2004 r.
- Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz.Urz. UE L 205 z 7 sierpnia 2007 r.
- Decyzja Rady 2007/801/WE z 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej,

- Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej, Dz.Urz. UE L 323 z 8 grudnia 2007 r.
- Konwencja wykonawcza z 19 czerwca 1990 r. do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. UE L 239 z 22 września 2000 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, Dz.Urz. UE L 8 z 12 stycznia 2001 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2424/2001 z 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz.Urz. UE L 328 z 13 grudnia 2001 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 349 z 25 listopada 2004 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.Urz. UE L 132 z 29 maja 2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), Dz.Urz. UE L 295 z 6 listopada 2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz.Urz. UE L 251 z 16 września 2016 r.
- Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z 14 czerwca 1985 r., Dz.Urz. UE L 239 z 22 września 2000 r.
- Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, t.j. Dz.U. 2014, poz. 1203, ze zm.
- Wyrok TSUE z 31 stycznia 2006 r., sygn. C-503/03, w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii*, LEX 226233.

Wyrok TSUE z 22 października 2009 r., sygn. C-261/08, w sprawie *María Julia Zurita García i Aurelio Choque Cabrera v. Delegado del Gobierno en la Región de Murcia*, LEX 522196.

Wyrok TSUE z 4 października 2012 r., sygn. C-249/11, w sprawie *Christo Bjankow v. Główny sekretarz na Ministerstwo na wytresznite rabowi*, LEX 1219337.

Wyrok TSUE z 16 października 2012 r., sygn. C-614/10, w sprawie *Komisja Europejska v. Republika Austrii*, LEX 1219469.

Wyrok SPI z 3 grudnia 2015 r., sygn. T-343/13, w sprawie *CN v. Parlament Europejski*, LEX 1927983.

<https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>.