

Rola SIS w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego UE

Jednym z głównych celów Unii Europejskiej było i jest dążenie do liberalizacji zasad ruchu osobowego w ramach wspólnot europejskich, gdyż stanowi to warunek pogłębiania integracji europejskiej. Początkowo ułatwienia w tym zakresie ujęto w kontekście ekonomicznym, wprowadzając swobodę przepływu osób jako jedną z podstawowych zasad wspólnotowych. Swoboda ta została uzupełniona uprawnieniem do niezakłóconego przemieszczania się i pobytu na całym terytorium Unii Europejskiej, towarzyszącym statusowi prawnemu obywatela Unii Europejskiej.

Z ułatwieniami w przepływie osób pomiędzy państwami członkowskimi wiążą się nie tylko pozytywne następstwa, ale także negatywne skutki. Wzrastająca w ostatnich latach liczba popełnionych przestępstw, zarówno w poszczególnych państwach, jak i na forum międzynarodowym, skłaniają właściwe organy do podejmowania działań prowadzących do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa, ładu i porządku. W obecnych czasach drastycznie nasiliło się zagrożenie terrorystyczne oraz działalność zorganizowanych grup przestępczych, które najczęściej popełniają przestępstwa o charakterze transgranicznym. Zagrożenie to dotyczy zarówno przyczyn wewnętrznych, jak i zewnętrznych wobec obszaru Schengen. Po pierwsze bowiem, w pełni swobodne przemieszczanie się bez kontroli granicznych pozwala na rozprzestrzenianie się zagrożeń o charakterze przestępczym pomiędzy poszczególnymi państwami, z ograniczeniem możliwości kontroli w tym zakresie. Po drugie, brak kontroli granicznych uniemożliwia zapobieżenie dostania się do danego państwa osób niepożą-

danych spoza strefy Schengen, w sytuacji, w której osoby te dostały się do strefy poprzez inne państwo.

Omawiając powyższy temat, należałoby odwołać się do okresu początków współpracy policji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, w którym podejmowano pierwsze kroki, mające na celu doprowadzić do powołania organizacji, w ramach której możliwe było zacieśnienie współpracy na rzecz zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa, sprawiedliwości i wolności.

Granice, suwerenność terytorialna państw i podziały polityczne od dawna były przeszkodą dla efektywnego zwalczania przestępczości. Kompetencje organów związanych z ochroną granic, imigracją, bezpieczeństwem wewnętrznym czy wymiarem sprawiedliwości poszczególnych państw, zawsze ograniczały się do terytorium jednego państwa. Sytuacja ta bardzo sprzyjała przestępcom korzystającym z rozwoju gospodarczo-technicznego, jakim był między innymi rozwój sieci transportowych. Na przełomie XIX i XX wieku powstały pierwsze projekty aktów prawnych proponujących koordynację działań między policjami różnych państw dla zwalczania przestępczości międzynarodowej. Dotyczyły one zwalczania ruchów radykalnych, rewolucyjnych, wolnościowych. Na początku pierwszej połowy XIX wieku Kanclerz Austrii Matternich utworzył międzynarodową sieć agentów policyjnych w państwach niemieckich. Jako przykład pierwszego w Europie międzynarodowego porozumienia można podać tu umowę austriacko-belgijsko-holenderską z 1888 roku, przewidującą wymianę informacji o przestępcach, którzy działali na terytorium tych państw. W kolejnych latach były jeszcze podejmowane różne działania mające zacieśnić współpracę policji, ale I wojna światowa i II wojna światowa oraz okres powojenny na długo „zamroziły” możliwość współpracy. W latach 70. ubiegłego wieku została zapoczątkowana najważniejsza współpraca organów ścigania państw Wspólnot Europejskich. W okresie współpracy pozatraktatowej za największe osiągnięcie należy niewątpliwie uznać powołanie i funkcjonowanie grup TREVI. Dalszy okres współpracy policyjnej to etapy wyznaczone przez kolejne traktaty. Zapisy

traktatowe wyznaczały ramy formalne i kierunki dalszego rozwoju współpracy między policjami poszczególnych państw. Było to istotne posunięcie, gdyż miało pozytywny wpływ na poszerzenie, pogłębienie oraz nasilenie współpracy.

Za początek powstania układu z Schengen można uznać decyzję Rady Europejskiej obradującej w Paryżu 9–10 grudnia 1974 roku. Szefowie państw i rządów zwrócili się do Komisji Europejskiej o podjęcie do końca 1976 roku działań, zmierzających do powołania unii paszportowej, a także wprowadzenia jednolitego paszportu dla obywateli krajów członkowskich. W przyszłości miałaby też zostać zniesiona kontrola na granicach między państwami członkowskimi Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wykonując te ustalenia, Komisja zaproponowała złagodzenie, a następnie całkowite zniesienie kontroli dla osób przekraczających granice wewnętrzne. Projekt wskazywał jednak, że nie będzie to możliwe tylko w odniesieniu do obywateli Wspólnoty, ale także obywateli państw trzecich. Projekt ten nie zyskał aprobaty żadnego z państw członkowskich i skłonił Francję i RFN do wypracowania innej drogi, aby móc osiągnąć zakładany cel. Następstwem tego Francja i Niemcy 13 lipca 1984 roku w Saarbücken podpisały umowę międzynarodową o stopniowym znoszeniu kontroli granicznej pomiędzy Republiką Francuską a Republiką Federalną Niemiec. Po wejściu w życie tej umowy kraje Beneluxu wystąpiły z prośbą o rozszerzenie porozumienia. W konsekwencji tego 14 czerwca 1985 roku w luksemburskiej miejscowości Schengen doszło do podpisania *Układu o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach*. W tym okresie państwa należące do Schengen zobowiązały się zlikwidować kontrole ruchu osobowego między swoimi granicami i przeniesienie jej na granice z państwami nie należącymi do Wspólnoty Europejskiej. W związku z tym sygnatariusze mieli zapewnić bezpieczeństwo i zapobiegać nielegalnej imigracji obywateli spoza Wspólnoty. Państwa zobowiązały się do wypracowania i stworzenia podstaw współpracy policji, aby zapobiegać przestępczości. Pełna realizacja idei swobodnego przekraczania granic wewnętrznych bez przeprowadza-

nia kontroli granicznej stała się dopiero możliwa po podpisaniu 19 czerwca 1990 roku *Konwencji Wykonawczej do Układu Schengen*. Określono w niej zasady kontroli na granicach zewnętrznych

i wprowadzono środki wyrównawcze, których konsekwencją było wyrównanie deficytu bezpieczeństwa powstałego wskutek zniesienia kontroli granicznej, a także zorganizowanie informatycznego Systemu Informacyjnego Schengen i administrowanie nim. Strefa Schengen jest obszarem, w skład którego wchodzi terytoria 25 państw europejskich – 22 członków Unii Europejskiej oraz 3 państw stowarzyszonych, na którym obowiązują przepisy dorobku prawnego Schengen dotyczące m.in. ochrony granic, ochrony danych osobowych, współpracy pomiędzy służbami policyjnymi państw – sygnatariuszy, wydawania wiz cudzoziemcom, jak również działania Systemu Informacyjnego Schengen. Celem SIS jest utrzymanie porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, włączając w to bezpieczeństwo narodowe na terytoriach umawiających się stron oraz stosowanie postanowień *Konwencji* odnoszących się do przepływu osób na tych terytoriach, z wykorzystaniem informacji przekazywanych za pośrednictwem systemu.

System Informacyjny Schengen zawiera dane dotyczące osób, rzeczy, pojazdów oraz dokumentów. Po rozszerzeniu w 2004 roku Unii Europejskiej przystąpiło do niego kolejnych dziesięć nowych państw, a w 2007 roku następne dwa. Pojawiły się poważne problemy natury technicznej i merytorycznej dotyczące zawartych w nich danych. W konsekwencji konieczne stało się przygotowanie nowego systemu SIS II, który uwzględni min. możliwość przechowywania danych daktyloskopijnych. Dane w SIS II są wpisywane, aktualizowane i wyszukiwane za pośrednictwem N-SIS II, czyli kopii krajowej. Kopia krajowa jest dostępna w celu prowadzenia automatycznego wyszukiwania na terytorium każdego państwa członkowskiego, które korzysta z takiej kopii. W Systemie Informacyjnym umieszczane są między innymi następujące dane o osobie:

- nazwisko i imię lub imiona, nazwisko lub nazwiska rodowe i poprzednio używane oraz wszelkie używane pseudonimy,

- znaki szczególne,
- miejsce i data urodzenia oraz płeć,
- obywatelstwo lub obywatelstwa,
- fotografie i odciski palców,
- informacje, czy dana osoba jest uzbrojona, agresywna lub uciekinierem,
- powód wpisu oraz organ dokonujący wpisu,
- działania, jakie należy podjąć,
- odsyłacz do innych dokonanych wpisów w SIS II i decyzji będącej powodem wpisu,
- rodzaj przestępstwa.

Konwencja Wykonawcza Schengen wskazuje kategorie organów, które mogą posiadać bezpośredni dostęp do danych oraz które mogą wprowadzać dane do SIS. Wskazanie to następuje nie poprzez wymienienie konkretnych organów w Państwach Członkowskich, ale poprzez określenie funkcji jakie te organy pełnią.

W dniu 24 sierpnia 2007 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął *Ustawę o udziale RP w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemie Informacji Wizowej (VIS)*. Ustawa określa zasady i tryb udziału Rzeczypospolitej Polskiej w tych systemach, w tym obowiązki organów dokonujących wpisów oraz organów uprawnionych do dostępu do danych poprzez Krajowy System Informatyczny, a kompetencje w zakresie nadzoru i administracji systemu zostały powierzone Komendantowi Głównemu Policji.

System odgrywa dużą rolę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej, przyczynia się do harmonizacji strategii i technik walki w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, poprzez szybką wymianę niezbędnych informacji pomiędzy zainteresowanymi organami państw członkowskich. Wejście Polski do Unii Europejskiej i przystąpienie do Układu z Schengen sprawiło, że nasze granice w części stały się granicami zewnętrznymi Unii. Polska, która od przystąpienia do UE w dniu 1 maja 2004 roku jest odpowiedzialna za zabezpieczenie jednego z najdłuższych odcinków wspólnej lądowej granicy

zewnątrznej, musi również pamiętać o dobrych stosunkach z naszymi sąsiadami. Mając na uwadze dużą liczebność Polonii w tych krajach i kontakty gospodarcze nasze państwo, jako „okno” do świata demokracji i wolności gospodarczej, rozwiązuje problemy, będąc liderem w umacnianiu kontaktów państw trzecich z Unią Europejską poprzez wprowadzenie w życie małego ruchu granicznego.

Obecne wydarzenia na świecie związane z falą emigracji z Afryki do Europy pokazują, że tak zaawansowane i dotychczas skuteczne narzędzie, jakim jest SIS, służące między innymi do kontroli ruchu granicznego, nadzoru przyjazdu obywateli państw trzecich, monitorowaniu emigracji, walki z przestępczością transgraniczną czy walki z terroryzmem, może okazać się za mało skuteczne i niewystarczające. W związku z tym rozważana jest możliwość czasowego przywrócenia kontroli granicznej w całości lub w części strefy. Rozwiązanie takie w szczególnych przypadkach było już stosowane, a planowane chociażby w związku ze zorganizowaniem Euro 2012 w Polsce.

System Informacyjny Schengen niewątpliwie jest jednym z najważniejszych dla bezpieczeństwa obywateli elementem prawa Unii Europejskiej. Położenie geograficzne Polski, fakt przystąpienia do Układu z Schengen oraz zmiany polityki gospodarczej po transformacji ustrojowej sprawiają, że nowego znaczenia nabiera działalność służb kontroli granic, policji i sądów, co wymaga dokonania istotnych zmian tych organów. Celem SIS jest lepszy przepływ informacji, koordynacja działań i kontrola przy zabezpieczeniu granic, zatrzymywaniu osób oraz przedmiotów zaangażowanych w działalność przestępczą.