

JOANNA SIEKIERA

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: joanna.axe@gmail.com

Strefa Schengen a Karta Polaka

Karta Polaka i porozumienie z Schengen w porządku krajowym i europejskim

Rzeczpospolita Polska jako członek organizacji regionalnej, jaką jest Unia Europejska (dalej jako UE), przystąpiła do strefy Schengen w 2007 r. W tym samym roku ogłoszono również ustawę polskiego parlamentu o Karcie Polaka¹. Jej głównym celem była z jednej strony pragmatyczna pomoc ułatwiająca procedury administracyjne związane z przemieszczaniem się, prowadzeniem biznesu czy studiowaniem na terenie Polski, z drugiej zaś ustanowienie prawnego i faktycznego związku Polaków z ojczyzną. Ten drugi aspekt jest najbardziej podkreślany przez przedstawicieli środowisk polonijnych². Dokument wprowadził istotne zmiany w polskim porządku prawnym. Z przeobrażeń tych wynikły ułatwienia dla osób polskiego pochodzenia, jak również organów administracji publicznej, co zostanie przybliżone w niniejszym artykule. Porozumienie z Schengen³ z kolei wpłynęło na pogłębienie integracji na kontynencie europejskim, który wszak charakteryzuje się najbardziej sformalizowaną formą regionalizacji na świecie. Umowa z 1985 r. pomiędzy pięcioma państwami ówczesnych Wspólnot Europejskich o stopniowym znoszeniu kontroli na granicach została następnie przystosowana do późniejszych warunków prawnych. Weszła do

¹ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. Z 2007, Nr 180, poz. 1280).

² Szerzej na temat Karty Polaka jako dokumentu ostatecznie potwierdzającym przynależność do narodu polskiego Polonii w byłych republikach radzieckich zob. J. Siekiera, *Karta Polaka jako instrument pomocy Polonii w Europie Wschodniej*, „Acta Erasmiana: Z badań nad prawem i administracją”, Wrocław 2014, s. 115–226.

³ Potoczna nazwa układu 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. L 239, 22/09/2000 P. 0013-0018).

porządku nowo powstałej organizacji ponadnarodowej — Unii Europejskiej⁴. Porozumienie z Schengen stanowi zatem ważną część prawa europejskiego, które obowiązuje także Polskę od 2004 r. Już we wstępie należy jednak zaznaczyć, iż postanowienia umowy z Schengen nie są integralnym ani obowiązkowym elementem integracji. Członkowie organizacji mają bowiem prawo wyboru, czy chcą przyjąć wynikające z niej prawa i obowiązki zewnętrzne, czy też nie. Polska zdecydowała się na przystąpienie do porozumienia, podobnie jak znakomita większość krajów unijnych, a także tych niebędących członkami UE, jak sygnatariusze Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu⁵.

Dlatego bardzo ważny jest aspekt relacji prawnej Karty Polaka w stosunku do możliwości poruszania się Polaków oraz osób polskiego pochodzenia po strefie Schengen. Stosunki te nie zostały wystarczająco zbadane ani opisane w polskiej czy europejskiej literaturze, co może powodować wątpliwości zarówno obywateli, jak i służb publicznych — krajowych oraz zewnętrznych. Przedstawienie tych dwóch rozwiązań prawnych, ukazanie ich jako ważnych i spełniających swoje zdania instytucji pozwoli na lepsze rozumienie mechanizmów prawnych w systemie wewnętrznym i międzynarodowym. Co istotne, relacja Karty Polaka oraz obrotu wewnątrz strefy Schengen ma ogromne znaczenie dla obywateli polskich, którzy migrują po krajach Unii Europejskiej. Karta Polaka jako jeden z najnowszych instrumentów prawnych polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych została powołana w 2007 r.⁶ Ma ona w swoim założeniu głównie prawną pomoc Polonii w Europie Wschodniej, podczas gdy porozumienie z Schengen z 1985 r.⁷ odnosi się do ruchu w unijnych państwach Europy Zachodniej. Nie sposób jednak nie zauważyć rosnących zależności pomiędzy Unią Europejską a jej sąsiadami. W związku z rozwojem transportu, procesami globalizacji oraz wzrostem znaczenia stosunków gospodarczych we współczesnym świecie obserwuje się także zwiększenie potrzeb migracyjnych na Starym Kontynencie. Polska jako członek UE, a zarazem państwo stanowiące granicę unijną z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw⁸, musi być prawnie przygotowana na zwiększoną i zróżnicowaną

⁴ W art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej (C 326/17) państwa strony, sygnatariusze tej umowy regionalnej, zawarli klauzulę o osobowości prawnej, konstytuując tym samym organizację międzynarodową. Weześniej Unia Europejska nie miała zdolności do czynności prawnych na arenie międzynarodowej. Dopiero z wejściem w życie tzw. traktatu z Lizbony, w dniu 13 grudnia 2007 r., zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską członkowie Unii Europejskiej nadali jej charakter podmiotu prawnomiędzynarodowego, który posiada osobowość prawną.

⁵ Mowa o Islandii, Lichtensteinie, Norwegii i Szwajcarii, które w 1960 r. utworzyły międzynarodową organizację o charakterze gospodarczym na podstawie Konwencji o utworzeniu Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (tzw. konwencji sztokholmskiej) z dnia 4 stycznia 1960 r.

⁶ Postanowienia ustawy weszły w życie 29 marca 2008 r., a zatem dokładnie pół roku od ogłoszenia, zgodnie z zapisem artykułu 32.

⁷ Porozumienie weszło w życie na drugi dzień po jego podpisaniu, tj. 15 czerwca 1985 r.

⁸ Więcej informacji o tej *quasi*-organizacji międzynarodowej skupiającej kraje byłego Związku Radzieckiego oraz o strukturze i środkach formowania regionu zob. K. Baslar, *The Common-*

migrację ludności. Odpowiedzią na to zwiększone zapotrzebowanie są między innymi instytucje Karty Polaka oraz członkostwo w strefie Schengen.

Postanowienia umowy z Schengen

Na podstawie umowy z Schengen współpraca opiera się na gwarancji swobodnego przepływu osób. Państwa sygnatariusze porozumienia z luksemburskiego miasteczka postanowiły znieść granice celne na rzecz jednej granicy zewnętrznej. Wszelkie procedury i zasady migracyjne, wizy krótkoterminowe, wnioski azylowe czy kwestia kontroli granicznych zostały ujednolicone, uległy harmonizacji. Tym samym od 1985 r. rozpoczęto proces wzmacniania współpracy i koordynacji policyjnej oraz sądowej celem wzmocnienia bezpieczeństwa w strefie Schengen. Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach włączono w unijne ramy prawne, na podstawie traktatu z Amsterdamu z 1997 r.⁹ Co było już wskazane we wstępie, nie wszyscy członkowie UE są stronami porozumienia z Schengen. Powodem tego jest albo niespełnienie przez nich prawnych warunków, albo kraje te, z powodów politycznych czy legislacyjnych, nie chcą zlikwidować stałych kontroli granicznych¹⁰. Francja, Niemcy, Belgia, Luksemburg i Holandia zapoczątkowały tę współpracę międzyrządową, którą z dniem 1 maja 1999 r., po podpisaniu traktatu amsterdamskiego, włączono w ramy UE.

Obszar bez granic wewnętrznych, potocznie zwany strefą Schengen, stopniowo się rozszerzał. Co więcej, posiadanie wizy jakiegokolwiek z sygnatariuszy porozumienia pozwalało automatycznie na bezwizowy ruch po całej strefie. Nie dotyczy to wciąż Wielkiej Brytanii oraz Irlandii, które odpowiednio w 1999 i 2000 r. złożyły wnioski do Rady Unii Europejskiej¹¹ w tej sprawie. Zgłoszono tam chęć udziału jedynie w niektórych aspektach procesu Schengen, jak np.

wealth of Independent States: Decayed within a Decade, „The Turkish Yearbook”, Ankara 2005; K. Malfliet, L. Verpoest, E. Vinokurov, *The CIS, the EU and Russia: The Challenges of Integration*, London 2007; A. Wierzbowska-Miazga, *Przyjaźń mimo woli*, „Nowa Europa Wschodnia” 2012, nr 6 (XXVI), s. 81–83.

⁹ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, tzw. traktat amsterdamski, podpisany dnia 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.

¹⁰ Dobrym przykładem jest tutaj Dania, która mimo podpisania umowy z Schengen zostawiła sobie prawo decydowania o stosowaniu kontroli granicznej czy zasięgu innych środków wspólnej polityki wizowej.

¹¹ Oficjalną odpowiedzią Rady UE są analogicznie: Decyzja Rady z dnia 29 maja 2000 r. dotycząca wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowaniu wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen (2000/365/WE) (Dz. Urz. L 131, 01/06/2000 P. 0043-0047) oraz Decyzja Rady z dnia 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen (2002/192/WE) (Dz. Urz. L 064, 07/03/2002 P. 0020-0023).

podjęcie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, walka z narkotykami oraz udział w zintegrowanym systemie SIS (*Schengen Information System*, System Informacyjny Schengen)¹². Ten europejski system informacyjny pozwala państwowym organom kontroli granicznej, jak również organom sądowym, zbierać, pobierać, przetrzymywać oraz analizować informacje na temat osób i przedmiotów objętych ruchem migracyjnym. Wcześniej bowiem nie istniał podobny mechanizm, który pozwalałby na koordynację działań krajowych służb, a także ułatwiał wymianę i pozyskiwanie ważnych informacji z innych państw członkowskich. Sieci krajowe, tzw. N-SIS, są zintegrowane z centralną bazą — C-SIS. Natomiast fizycznym odpowiednikiem systemu jest sieć SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*, wniosek o informacje uzupełniające na poziomie dostępów krajowych)¹³.

Dzięki włączeniu norm z Schengen w ramy prawodawstwa Unii Europejskiej, tj. zyskaniu przez nie tożsamej mocy prawnej co traktaty, postanowienia umowne stały się wspólnym dorobkiem prawnym tej organizacji międzynarodowej. Normy te ulegały modyfikacji, czego najlepszym przykładem jest zastąpienie części artykułów konwencji tak zwanym Kodeksem granicznym Schengen¹⁴. Rozporządzenie jako główny akt normatywny prawa europejskiego ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane. Dzięki takim cechom kodeks graniczny mógł wpłynąć *de iure* na postanowienia krajowych organów legislacji oraz administracji, w tym służby celnej. O ile porozumienie z Schengen wprowadziło dychotomiczny podział granic na jedną zewnętrzną UE oraz wewnętrzne¹⁵, na których zdecydowano się dobrowolnie znieść kontrolę, o tyle

¹² System SIS jest w użyciu od 1995 r. Przy zwiększeniu liczby członków UE, a tym samym członków porozumienia z Schengen, był on niewydolny. Dlatego też podjęto prace nad nowym, ulepszonym systemem opartym na nowoczesnych technologiach. Państwa członkowskie wraz z organami UE prowadzą testy nowego systemu (SIS II). Szerzej na ten temat na stronie internetowej *Streszczenia prawodawstwa UE*, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0010_pl.htm [dostęp: 16.10.2014].

¹³ K. Pokora *et al.*, *Przygotowanie do działalności usługowej: wybrane rodzaje usług*, Warszawa 2006, s. 59–60; M. Zdanowicz, *Polska w Schengen*, Białystok 2009, s. 13; strona internetowa oficjalnego portalu Unii Europejskiej *Streszczenia prawodawstwa UE*, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pl.htm [dostęp: 16.10.2014].

¹⁴ Oficjalna nazwa Kodeksu to Rozporządzenie (WE) Nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. Unii Europejskiej L 105/1.

¹⁵ Co istotne, potoczne rozumienie idei porozumienia z Schengen, czyli „zniesienie granic”, jest mylnym niedookreśleniem. Granice polityczne pomiędzy członkami UE istnieją. Wiąże się to z podstawowym założeniem prawa międzynarodowego, jakoby państwo charakteryzowane było między innymi przez wytyczone terytorium objęte liniami granic. W przeciwnym wypadku, przy zniesieniu granic państwowych, istniałoby terytorium Unii Europejskiej, co nie jest zgodne z obecnym stanem prawnym. Dodatkowo organizację międzynarodową, jaką jest EU, tworzą suwerenne państwa, a zatem posiadające niezależną zwierzchność i jurysdykcję na swoim obszarze.

liczne nowelizacje w postaci aktów wykonawczych¹⁶ nakreśliły szczegółowe zastosowanie do osób przekraczających te granice. Warto dodać także fakt tymczasowego wyłączenia się państwa ze stosowania umowy z Schengen. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych ma miejsce przy ważniejszych imprezach międzynarodowych, gdy wymagane jest wzmoczenie form kontroli. W ostatnich dekadach państwa gospodarze mistrzostw w piłce nożnej, na poziomie kontynentu czy świata, decydowali się na taki ruch; Polska aż dwukrotnie, przy organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r.¹⁷ oraz na czas Szczytu Klimatycznego w Warszawie w 2013 r.¹⁸

Prawna potrzeba ustanowienia Karty Polaka

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej zapotrzebowanie na dokument zaświadcający o przynależności do narodu polskiego zwiększyło się. Bezpośrednią przyczyną zapełnienia tej oczywistej luki prawnej było otwarcie zachodnich rynków pracy na pracowników z Europy Centralnej, a także stosowanie restrykcyjnej polityki migracyjnej wobec państw tak zwanej nowej Unii. Natomiast mieszkańcy wschodniej części starego kontynentu liczyli na zatrudnienie w Polsce w miejsce Polaków udających się na emigrację zarobkową na Zachód. Jednakże, jak to było wskazane we wstępie, Karta Polaka ma także charakter pozaekonomiczny. Racjonalny ustawodawca aktu wskazuje na realizację konstytucyjnego obowiązku zachowania związku z narodowym dziedzictwem kulturalnym, a zatem nakazu objęcia opieką dyplomatyczno-konsularną osób narodowości lub pochodzenia polskiego. Co istotne, zakres podmiotowy ustawy został zawężony wyłącznie do Polaków mieszkających na Wschodzie¹⁹. Mowa tu o by-

¹⁶ Mowa m.in. o najnowszym akcie wydanym w 2010 r.: Decyzja Rady z dnia 26 kwietnia 2010 r. uzupełniająca Kodeks graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (2010/252/UE), Dz. Urz. Unii Europejskiej L 111/20.

¹⁷ W tej sprawie powołano adekwatne rozporządzenie, jako że państwo sygnatariusz umowy międzynarodowej zdecydowało się na tymczasowe odstąpienie od postanowień porozumienia. Należyta ranga prawna dokumentu regulującego to zagadnienie była zatem konieczna: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. z 2012 r., poz. 566).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2013 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. z 2013 r., poz. 1246).

¹⁹ Wskazuje na to art. 2, ust. 2, który enumeratywnie wymienia obywateli 15 państw oraz osoby posiadające w tych krajach status bezpaństwowca. To oni są władni ubiegać się o przyznanie Karty Polaka.

łych republikach radzieckich. Przyczyną takiego ograniczenia jest bowiem największy odsetek osób deklarujących przynależność do narodu polskiego właśnie na terytorium Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Estonii, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Litwy, Łotwy, Mołdawii, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy, Uzbekistanu oraz Federacji Rosyjskiej. Kolejnym argumentem są administracyjne utrudnienia w procedurach tych państw, w których nie uznaje się podwójnej przynależności państwowej²⁰.

Wśród wymienionych przywilejów wynikających z posiadania Karty nie ma nabycia polskiego obywatelstwa ani prawa do osiedlenia się w RP. Jest to ważny, acz najczęściej mylnie inkorporowany skutek prawny dokumentu. Ustawodawca skupił się głównie na ułatwieniach wizowych. Należy zaznaczyć, że polityka wizowa Unii Europejskiej jednoznacznie odwołuje się do kompetencji państwa członkowskiego. To państwo, którego terytorium stanowi miejsce docelowe wizyty, jest władne rozważyć wniosek²¹. Stanowi o tym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE — kodeks wizowy z dnia 13 lipca 2009 r.²²

Oprócz wspomnianych ułatwień wizowych istnieje również wiele innych uprawnień wynikających z Karty Polaka. Art. 5 i 6 ustawy wymieniają refundację opłaty za przyjęcie oraz rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy²³. Kolejne grupy uprawnień można podzielić na prawa zawodowe, społeczne (opieka zdrowotna, transport), edukacyjne oraz kulturalne. Co najistotniejsze, posiadacz Karty nie ma obowiązku ubiegania się o zezwolenia na pracę. Posiada on natomiast, na tych samych co Polacy warunkach, prawo do wykonywania działalności gospodarczej. Ponadto osoba legitymująca się Kartą może odbywać studia licencjackie, magisterskie oraz doktoranckie, a także korzystać z innych form kształcenia. Przysługują jej też świadczenia medyczne oraz ulgowe przejazdy środkami transportu zbiorowego²⁴.

²⁰ Z. Sablewski, *Rząd przyjął projekt Karty Polaka*, „Głos znad Niemna na uchodźstwie”, czerwiec 2007; sprawozdanie z III Zjazdu Polonii i Polaków z zagranicy w Warszawie w dniach 22–26 września 2007.

²¹ R. Kownacki, *Nowy kodeks wizowy Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 59 (667), 19 kwietnia 2010.

²² Art. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz. Urz. UE L 243/1, które weszło w życie dnia 5 kwietnia 2010 r.

²³ Samo złożenie wniosku o przyznanie Karty odbywa się w konsulacie RP. Decyzję administracyjną, jaką jest przyznanie dokumentu, wydaje konsul zawodowy, właściwy miejscowo dla wnioskodawcy. Jednym z podstawowych warunków otrzymania Karty Polaka jest pisemna deklaracja przynależności do narodu polskiego, którą należy złożyć w obecności przedstawiciela konsularnego. Por. art. 2, ust. 1, pkt 2, art. 12, art. 18 ustawy — Karta Polaka.

²⁴ Art. 6 ustawy — Karta Polaka enumeratywnie wymienia przywileje posiadacza rzeczzonego dokumentu.

Kontrowersje wokół Karty

Istnieją jednak liczne wątpliwości i nieścisłości związane z procedurą ubiegania się, a następnie korzystania z Karty Polaka. Miała ona być w swoim zamysle instrumentem pomocowym polskiej dyplomacji względem Polonii na Wschodzie. Jednak przyznawanie tego dokumentu, mimo spełnienia wielu przesłanek, odbywa się na zasadzie uznaniowości urzędnika konsularnego. Może to z kolei rodzić podstawy do korupcji bądź nadużyć²⁵. Warunkiem *sine qua non* posiadania Karty jest znajomość języka polskiego. Mimo to, jak wskazuje przewodnicząca Związku Polaków, Halina Kisłacz, „polskość na Wschodzie zamiera”. Co jest charakterystyczne dla diaspory w byłych republikach radzieckich, nieznajomość języka przodków sięga 90%. Bardzo często osoby spełniające ustawowe kryteria, ale niekoniecznie deklarujące przynależność do narodu polskiego, skutecznie ubiegają się o przyznanie Karty²⁶. W rejonach przygranicznych Ukrainy osoby nieposługujące się językiem polskim dzięki posiadaniu omawianego dokumentu mogą przekraczać granicę w celach zarobkowych wielokrotnie w ciągu dnia. Niestety, powszechnym zjawiskiem jest także negatywne zachowanie polskich strażników celnych. Karta Polaka jako dokument o silnej symbolice narodowej nie jest traktowany przez funkcjonariuszy na równi z dowodem osobistym czy paszportem. Ponadto posiadacze Karty poddawani są wnikliwej i bardziej drobiazgowej kontroli celnej niż obcokrajowcy bez takiego dokumentu²⁷. Choć bodziec finansowy jest najbardziej jaskrawym czynnikiem ubiegania się o Kartę, należy uczciwie dodać, iż wiele grup korzysta z dokumentu z pobudek narodowościowych. Mianowicie, rzesze studentów, członków stowarzyszeń polonijnych czy pojedyncze rodziny prześladowane w czasach Związku Radzieckiego za główny motyw ubiegania się o Kartę Polaka podają właśnie czynnik patriotyczny²⁸.

Nie sposób nie odnieść się do dwóch kontrowersji na arenie międzynarodowej. Po pierwsze, białoruski Sąd Najwyższy wydał orzeczenie, w którym przed-

²⁵ Aby temu przeciwdziałać, ustanowiony został organ administracji publicznej będący kolejnym organem odwoławczym od decyzji konsulów. Rada do spraw Polaków na Wschodzie została powołana na podstawie dwóch rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów z 5 marca 2008 r.: Rozporządzenie w sprawie organizacji wewnętrznej i zasad funkcjonowania Rady do spraw Polaków na Wschodzie (Dz.U. z 2008 r., Nr 41, poz. 245) oraz Rozporządzenie w sprawie warunków organizacyjnych wykonywania obsługi Rady do spraw Polaków na Wschodzie (Dz.U. z 2008 r., Nr 41, poz. 246).

²⁶ Autorka była wolontariuszem w związku Polaków w Estonii w 2011 r. Przeprowadziła wiele wywiadów z Haliną Kisłacz, w tym o Karcie Polaka, Tallin 10 listopada 2011. Zob. także J. Matkowski, *Blaski i cienie Karty Polaka*, „Niezależna Gazeta Polska” 2009, nr 38.

²⁷ Podczas swoich podróży na Ukrainę (w latach 2010–2013) autorka była świadkiem i adresatem wielu polemik na ten temat; Interpelacja nr 13850 Adama Lipińskiego do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie niewłaściwego traktowania posiadaczy Karty Polaka przez funkcjonariuszy Straży Granicznej z dnia 29 grudnia 2009 r.

²⁸ Wywiad z Olgą Syvstun pochodzącą z Ukrainy, doktorantką Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wrocław 15 stycznia 2013.

stawił zarzut nielegalności Karty jako niezgodnej z normami prawnomiędzynarodowymi. Dodatkowe deklaracje polityków i pracowników MSZ z Mińska potwierdzały „wrogi” charakter Karty jako aktu nieprzychylnego Republice Białoruskiej. Wysunięto także poszlakę szpiegostwa, jako że strona polska zbierała informacje o wnioskodawcach na potrzeby wydania dokumentu²⁹. Prasa białoruska, a następnie także litewska, podnosiła również zarzut rzekomej próby aneksji wschodnich okręgów przez Polskę³⁰. Po drugie, również urzędnicy Unii Europejskiej wskazywali na jawną dyskryminację, albowiem jedynie obywatele trzech na dwadzieścia siedem³¹ państw członkowskich mają prawo korzystać z Karty Polaka. Zgodnie z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w świetle prawa europejskiego zakazana jest wszelka dyskryminacja, w tym też ze względu na przynależność państwową³². Jak wskazał Tomasz Nowakowski, były sekretarz naczelnego organu administracji państwowej, Komitetu Integracji Europejskiej, Karta Polaka stanowi naruszenie zakazu dyskryminacji, bezpośredniej dyskryminacji, ze względu na obywatelstwo³³.

Poruszanie się po strefie Schengen z Kartą Polaka

W 2014 r. Polska świętowała 10-lecie przystąpienia do Unii Europejskiej, podczas gdy pełne zastosowanie dorobku z Schengen trwało od 7 lat (przyłączenie do strefy bezwizowej w dniu 21 grudnia 2007 r.). To właśnie prawną możliwość przekraczania granic, głównie z zachodnią Europą, uznano za najważniejszy skutek polskiej akcesji do europejskiej rodziny. Polacy pragnęli także „pełnego członkostwa”, a zatem likwidacji wszelkich barier w przepływie osób, dóbr i kapitału³⁴. Implementacja postanowień z Schengen była zatem ostateczną fazą integracji nowych państw UE z jej starymi członkami. Jednocześnie jednak obywatele

²⁹ A. Poczobut, *Białoruś walczy z Kartą Polaka*, „Gazeta Wyborcza”, 9.02.2008; *idem*, *Białoruś sądzi Kartę Polaka*, „Gazeta Wyborcza”, 31.03.2011.

³⁰ „Gazeta »Sowietskaja Bielorusija« pisała, że »Karta Polaka«, która ma ułatwić życie Polakom mieszkającym w krajach byłego ZSRR, to wstęp do aneksji części Białorusi” — czytamy w artykule A. Poczobuta, *Łukaszenka zmienił zdanie o „Karcie Polaka”*, „Gazeta Wyborcza”, 30.04.2008; M. Przydacz, *Polityka zagraniczna wobec Białorusi*, [w:] *Główne kierunki polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska w latach 2007–2011*, red. P. Musiałek, Kraków 2012, s. 288.

³¹ Nie wliczając twórcy ustawy, Polski, której obywatele są wyłączeni z prawa posiadania dokumentu.

³² Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (C 115/47).

³³ Opinia Tomasza Nowakowskiego o zgodności z prawem Unii Europejskiej do sprawozdania Komisji Łączności z Polakami za Granicą o rządowym projekcie ustawy Karta Polaka (druk nr 1957), Warszawa 31.08.2007.

³⁴ O kompleksie „niepełnego członkostwa” pisze R. Rybicki, *Poland: Preparations and Implementations of the Schengen „Acquis”*, [w:] *Poland and Schengen — Last Lap or the Beginning of a Difficult Climbing?*, „Working Paper” 2006, nr 1, wydane przez Centrum Europejskie Natolin.

Polski podkreślali sporą obawę przed masową, nielegalną imigracją pracowników ze Wschodu, co według nich niechybnie miało się przełożyć na wzrost przestępczości: handel narkotykami, przemysł podrabianych towarów luksusowych czy żywego towaru³⁵.

Podobne obawy pojawiały się przy wprowadzaniu Karty Polaka w 2007 r. Zakładano, że już w pierwszym roku obowiązywania dokumentu wystąpi o nią do 200 tys. osób³⁶. Liczba ta odnosiła się bowiem do ponad miliona mieszkańców Europy Wschodniej, którzy deklarują polską przynależność. Otwarte pozostawało pytanie, czy posiadając Kartę Polaka, będzie można bez skrępowania podróżować nie tylko po Polsce, lecz także po całej Unii Europejskiej. Przede wszystkim, o czym się często zapomina, Karta nie jest dokumentem upoważniającym do przekraczania granicy czy do osiedlenia się na terenie Polski. Jej głównym skutkiem prawnym, prócz wymiaru czysto symbolicznego, a zatem zaświadczenia o przynależności do narodu polskiego, jest zezwolenie na pracę w kraju nad Wisłą. Jak było to już zaznaczone we wcześniejszym fragmencie tekstu, każdy, kto otrzyma Kartę Polaka, będzie mógł pracować w Polsce już bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Co więcej, sami pracodawcy zostali zwolnieni z obowiązku uzyskania od wojewody zezwolenia na pracę dla obywateli wspomnianych 15 państw. Osoby, które wcześniej otrzymały Kartę w odpowiednim miejscowo konsulacie, zanim podejmą stosunek pracy, będą musiały dodatkowo otrzymać wizę z prawem do pracy, która pozwala również na wjazd do Polski³⁷.

Jak poinformował Andrzej Osiak z Departamentu Polityki Europejskiej przy MSZ: „Posiadacz Karty może ubiegać się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wizy pobytowej krajowej lub o refundację tej opłaty. Karta zatem nie daje uprawnień do otrzymania wizy Schengen, a zatem nie daje prawa do podróżowania po innych krajach europejskich, jeśli osoba nie otrzyma takiej wizy. Jeśli przekroczy granicę polsko-niemiecką, popełni wykroczenie i zostanie deportowana do kraju pochodzenia”³⁸. Otrzymanie Karty Polaka umożliwia zatem danej osobie ubieganie się o zwolnienie z opłaty za wizę pobytową (krajową długoterminową), uprawniającą do wielokrotnego wjazdu. Jednak, by podróżować, pracować czy studiować w krajach Unii Europejskiej, konieczne jest posiadanie paszportu wraz z wizą Schengen. I choć posiadacz Karty ma prawo ubiegać się o zwolnienie lub refundację kosztów opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie podania

³⁵ W. Bryk, *Polska polityka imigracyjna w okresie integracji ze strefą Schengen*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009, s. 203 na podstawie badań TNS OBOP z czerwca 2008 r.

³⁶ Od wejścia w życie ustawy o Karcie Polaka, tj. 29 marca 2008 do końca 2012 r., MSZ wydał ponad 100 tys. dokumentów. M. Ziarnik, *Karta Polaka coraz bardziej pożądana*, „Nasz Dziennik”, 25.10.2012.

³⁷ M. Piasecka-Sobkiewicz *et al.*, *Karta Polaka nie daje prawa do wizy strefy Schengen*, „Gazeta Prawna”, 1.04.2008.

³⁸ *Ibidem*.

o wizę pobytową krajową, nie przysługuje mu zwolnienie od opłaty za wizę pobytową jednolitą. Wynika to z prawa europejskiego, wiążącego wszak także Polskę. To właśnie Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen³⁹ stanowi, że wizy krajowe wydawane są zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego, z wyjątkiem jednolitych wiz pobytowych⁴⁰.

Po akcesji Polski do UE, a następnie układu z Schengen, cudzoziemcy zobowiązani są do stosowania wielu przepisów oraz procedur dotyczących wjazdu, zezwoleń pobytowych oraz transferu do innych państw objętych prawem europejskim. Istnieją jednak różne kategorie cudzoziemców, w tym posiadacze Karty Polaka legitymujący się dokumentem zaświadczającym ich prawną przynależność do narodu polskiego. Dlatego każda z poszczególnych grup obcokrajowców posiada inny katalog uprawnień oraz obowiązków zgodnie z prawem polskim, ale też unijnym. Co istotne, obywatele państw trzecich mogą przekroczyć granicę UE, w tym Polski, oraz przebywać na tym terytorium pod warunkiem posiadania dokumentu podróży oraz wizy, o ile taka jest wymagana. Wjazd bezwizowy na tereny państw Unii obowiązuje obywateli wymienionych w rozporządzeniu Rady z 2001 r.⁴¹ Zatem na podstawie procedury bezwizowej cudzoziemiec może przebywać w Polsce lub innym państwie UE łącznie przez 3 miesiące, w okresie 6 miesięcy liczonych od daty pierwszego wjazdu. Druga możliwość to przebywanie w Polsce oraz pozostałych państwach obszaru Schengen. Okres ten wynosi również do 3 miesięcy w terminie półrocznym od dnia pierwszego wjazdu. Aby ponownie wjechać na terytorium Polski lub pozostałych członków porozumienia z Schengen (wciąż w ramach ruchu bezwizowego), należy opuścić ten obszar i wjechać ponownie po upływie 6 miesięcy⁴². Jeśli chodzi o terminy, warto porównać informacje o Karcie Polaka. Wydawana jest ona na 10 lat. Jednak gdy wnioskodawca ukończy 65. rok życia, wówczas polski konsul zobowiązany jest do wystawienia dokumentu na czas nieokreślony. Karta traci swoją ważność z chwilą uzyskania przez jej posiadacza obywatelstwa polskiego bądź zyskania przez niego pozwolenia na stały pobyt na terenie RP.

Podsumowując, należy stwierdzić, że aby legalnie przebywać na terenie Polski, obywatele wschodniej Europy oraz Zakaukazia objęci ustawą o Karcie Polaka z 2007 r. muszą mieć wizę (krajową, tj. polską albo Schengen) lub też kartę

³⁹ Art. 18 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisana 19 czerwca 1990 r.

⁴⁰ J. Jagielski, D. Pudziałowska, *Ustawa o Karcie Polaka: Komentarz*, Warszawa 2008, s. 104.

⁴¹ Podział na dwie kategorie obywateli państw trzecich wymieniają załączniki nr 1 i 2 do Rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniące państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, *Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich* L 81/1.

⁴² K. Rowińska, I. Zemanek, *Informator dla cudzoziemców dotyczący podejmowania w Polsce nauki i studiów*, Warszawa 2009.

pobytu. Jeżeli cudzoziemiec z jednego z omawianych piętnastu państw posiada oprócz Karty Polaka inny ważny dokument podróży, wówczas ma on prawo do podróżowania po obszarze Schengen. Istnieje však kilka warunków takiej migracji. Po pierwsze, na podstawie polskiej karty pobytu lub odpowiednio polskiej wizy długoterminowej (tzw. wizy typu D) cudzoziemcy mogą przebywać w innych krajach porozumienia z Schengen maksymalnie do 3 miesięcy w ciągu pół roku. Po wtóre, prawo to dotyczy państw, które ratyfikowały umowę o zniesieniu kontroli wewnętrznej z Schengen z 1985 r., co nie jest równoznaczne z członkostwem w Unii Europejskiej. Do strefy Schengen nie należy bowiem Wielka Brytania i Irlandia, Rumunia, Bułgaria i Cypr, mimo że są członkami tej organizacji międzynarodowej. *A contrario*, strefa Schengen obejmuje Norwegię, Islandię, Liechtenstein i Szwajcarię, niewchodzące w skład UE, a reprezentujące Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu. Po trzecie, przemieszczając się po obszarze Schengen, należy mieć ważny paszport oraz krajową (np. polską) kartę pobytu (lub odpowiednio wizę w paszporcie). Karta Polaka nie jest wówczas wymagana.

The Schengen Area and the Polish Card

Summary

The purpose of writing this article is to present two legal solutions, of a great value from the national and European perspective: the Schengen Area and the Polish Card. Both of these instruments operate in parallel in internal and international legal orders. What appears important here is their legal relation for the Polish citizens moving within the European Union. The relations between those two institutions are not sufficiently analysed, which might raise doubts among Poles and people of the Polish origin, or representatives of public administration. The Polish Card (also called the Polish Charter), being the latest instrument of the Ministry of Foreign Affairs, was issued in 2007. It provides legal assistance to the Polish diaspora in Eastern Europe, while the Schengen Agreement from 1985 relates to migration processes in the majority of Western European countries. One cannot miss the rising dependence of the European Union on its neighbours, as well as increase in migration needs in modern Europe.

Keywords: Polish Charter, Polish Card, Schengen Area, Eastern Europe, Polish diaspora, migration