

Mieczysława Zdanowicz, Anna Doliwa–Klepcka

OSOBOWY RUCH GRANICZNY PO WEJŚCIU POLSKI DO STREFY SCHENGEN

21 grudnia 2007 r. Polska przystąpiła do strefy Schengen – w tym momencie nastąpiło zniesienie kontroli na granicach lądowych i morskich, zaś na granicach w portach lotniczych – 30 marca 2008 r. Spowodowało to zmiany statusu granic w związku z koniecznością rozróżnienia granic wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej, rządzących się różnymi reżimami prawnymi. Jednak najdalej idące konsekwencje dotyczą zmiany zasad w ruchu osobowym.

Charakter prawny konwencji z Schengen

Prawa wynikające z konwencji z Schengen są ściśle związane z realizacją jednej z podstawowych swobód wspólnego rynku – swobody przepływu osób oraz prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu wynikającym z obywatelstwa Unii. W roku 1974 przywódcy państw członkowskich przyjęli koncepcję utworzenia unii paszportowej. W latach 1981 i 1984 Rada przyjęła dwie rezolucje¹, które wskazy-

1 Resolution of the representatives of the Government of the Member States of the European Communities meeting within the Council of the 23 June 1981; OJ C 241, 19/06/1981, str. 1–7. Resolution of the Council and representatives of the Government of the Member States of the European Communities, meeting within the Council, concerning free passage across the Community's internal frontiers for Member States' nationals; OJ C 159, 19/06/1984, s. 1–2.

wały na potrzebę utworzenia specjalnych punktów kontroli granicznej dla obywateli państw członkowskich. Akty te nie miały jednak charakteru wiążącego. W 1984 roku Niemcy i Francja podpisały porozumienie o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach. W tym samym roku państwa Beneluxu przesały memorandum, w którym wyraziły wolę przystąpienia do tej umowy. Dnia 14 czerwca 1985 roku państwa Beneluxu, Niemcy i Francja podpisały Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach². Dnia 19 czerwca 1990 roku zostało podpisane porozumienie wykonawcze do Układu z Schengen³. I pierwotnie, pomimo iż koncepcja zawarcia stosownych umów wyszła z inicjatywy Komisji WE, konwencje miały charakter umów międzynarodowych zawartych tylko pomiędzy pięcioma państwami. Była to zatem współpraca międzypaństwowa realizowana poza prawem wspólnotowym. Oba akty weszły w życie dopiero w 1995 roku.

Równocześnie na gruncie prawa wspólnotowego nadal trwały debaty nad liberalizacją kontroli na wewnętrznych granicach. Komisja w wydanej w 1985 roku Białej Księdze zwróciła uwagę, iż jedną z przeszkód ustanowienia rynku wewnętrznego jest utrzymanie kontroli granicznej. Podpisany w 1986 roku Jednolity Akt Europejski wprowadził pojęcie rynku wewnętrznego jako obszaru bez granic wewnętrznych, na których zostanie zapewniony swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału. W latach dziewięćdziesiątych nastąpił dalszy rozwój zakresu podmiotowego swobody przepływu osób⁴. Traktat o Unii Europejskiej wprowadził też w ramach III filaru współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Zasadnicze znaczenie dla oceny charakteru prawnego tych umów miał Protokół do Traktatu Amsterdamskiego, włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej. Do *acquis* Schengen zaliczono:

- 2 Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach podpisany w Schengen dnia 14 czerwca 1985 roku, Dz.U. WE 2000, L 239/13.
- 3 Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r., Dz.U. WE 2000, L 239/19.
- 4 Przyjęto m.in. następujące dyrektywy: Dyrektywa 93/96 o prawie do pobytu studentów w trakcie trwania studiów; Dyrektywa 90/363/EWG o prawie do pobytu pracowników i osoby wykonujące wolne zawody, które ukończyły aktywność zawodową; Dyrektywa Rady 90/364/EWG w sprawie pobytu.

Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z 1985 roku, porozumienie wykonawcze do układu z Schengen z 1990 roku, wszystkie protokoły akcesyjne oraz decyzje i deklaracje przyjęte przez Komisję Wykonawczą⁵.

Konsekwencją przyjęcia Protokołu schengenkiego było włączenie „dorobku Schengen” do I (polityka wizowa, migracyjna) lub do III filaru UE (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych).

Strefa Schengen jest obszarem, gdzie wprowadzono podział granic na zewnętrzne, na których obowiązuje kontrola, i wewnętrzne, na których zniesiona została kontrola graniczna. Wprowadzono ponadto jednolite zasady dotyczące wiz, określono zasady współpracy policyjnej i sądowej oraz działania Systemu Informacyjnego Schengen.

Obszar Schengen rozszerzał się stopniowo o kolejne państwa członkowskie: w 1990 r. Włochy, w 1991 r. Hiszpanię i Portugalię, w 1992 r. – Grecję, w 1995 r. – Austrię, w 1996 r. – Danię, Finlandię i Szwecję, w 2007 r. – o Czechy, Estonię, Węgry, Łotwę, Litwę, Malte, Polskę, Słowację i Słowenię.⁶ Cypr, Bułgaria i Rumunia przyjęły zobowiązanie wejścia w przyszłości do strefy Schengen. Wielka Brytania i Irlandia, będące państwami członkowskimi UE, nadal pozostają poza obszarem Schengen. Kraje te podjęły bowiem decyzję o zachowaniu kontroli granicznych, mogą jednakże stosować niektóre postanowienia dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Państwami stwarzającymi stosującymi reżim Schengen są natomiast państwa pozawspólnotowe: Norwegia, Islandia, Szwajcaria, w przyszłości Liechtenstein.

Zmiany zasad w ruchu osobowym w stosunku do obywateli państw członkowskich UE

Uprawnienia obywateli państw członkowskich UE w stosunku do zasad ruchu osobowego określonego w *aquis* Schengen możemy podzielić na dwa etapy: pierwszy dotyczy sytuacji, kiedy państwo człon-

5 Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen *acquis* for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the *acquis*, OJ L 1999, Nr 176, s. 1 i n.

6 Zniesienie kontroli na granicach lądowych i morskich nastąpiło w grudniu 2007, zaś na granicach w portach lotniczych – w marcu 2008 r.

kowskie UE nie jest jeszcze związane umowami z Schengen; i drugi – gdy państwo w pełni realizuje „dorobek Schengen”.

Obywatele państw członkowskich, które nie są związane *aquis* Schengen, nie są jednak przez państwa Schengen traktowani jako cudzoziemcy z kraju trzeciego. Zgodnie bowiem z art. 1 Konwencji Wykonawczej, cudzoziemcem z kraju trzeciego jest osoba niebędąca obywatelem jednego z państw członkowskich UE. Jakie są tego konsekwencje?

Otóż, osoby te, przekraczając granice zewnętrzne, podlegać będą kontroli, ale kontrola ta nie będzie miała już charakteru kontroli szczegółowej (art. 6 ust. 2 Konwencji). Dokumentem uprawniającym do przekroczenia granicy, oprócz paszportu, jest także dowód osobisty. Przekroczenie granicy odbywa się na specjalnym pasie przeznaczonym wyłącznie dla obywateli UE. Ponadto, dane obywateli państw członkowskich zostają automatycznie wykreślone z bazy danych SIS zawierających informacje o cudzoziemcach z krajów trzecich objętych odmową wjazdu. Przekraczanie granic wewnętrznych odbywa się bez kontroli granicznej.

Natomiast w momencie, gdy państwo członkowskie UE jest związane *aquis* Schengen, zmienić się może status granic, i tak jak miało to miejsce w przypadku Polski – część z nich uzyskała status granic wewnętrznych (z Niemcami, Czechami, Słowacją), część zaś granic zewnętrznych (z Białorusią, Ukrainą i Rosją). Przekraczanie lądowych granic wewnętrznych jest możliwe w dowolnym miejscu i o dowolnej porze (z wyjątkiem np. obszarów parków narodowych i rezerwatów przyrody). Możliwa jednak będzie wyrywkowa kontrola dokumentów oraz kontrola samochodów. Państwa też będą mogły korzystać z tzw. klauzuli ochronnej i wprowadzić, w razie poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa, czasową kontrolę na granicach wewnętrznych. Nadal na granicach wewnętrznych obowiązują limity w przewozie towarów akcyzowych.

Szczegółowe zasady wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich na terytorium innych państw określone zostały w Dyrektywie PE i Rady 2004/38/WE⁷.

7 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68

Państwa Członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny⁸, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem. W stosunku do obywateli Unii nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności. Jednak członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, są zobowiązani posiadać wizę wjazdową zgodnie z Rozporządzeniem nr 539/2001⁹ lub, w określonym przypadku, prawem krajowym. Państwa członkowskie zobowiązały się przyznać takim osobom wszelkie ułatwienia w uzyskaniu niezbędnych wiz. Wizy są wydawane nieodpłatnie, tak szybko jak to jest możliwe oraz na podstawie procedury przyspieszonej.

Ponadto, przyjmujące państwo członkowskie nie powinno wstawiać pieczęci wjazdowej lub wyjazdowej w paszporcie członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich. Jeżeli obywatel Unii lub członek rodziny, który nie jest obywatelem jednego z państw członkowskich, nie posiada niezbędnych dokumentów podróży lub – jeżeli jest to wymagane – niezbędnych wiz, dane państwo członkowskie, przed odesłaniem ich z powrotem, zapewnia takim osobom wszelkie racjonalne możliwości uzyskania niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w racjonalnym okresie czasu, albo potwierdzenia lub udowodnienia w inny sposób, że są objęci prawem swobodnego przemieszczania się i pobytu.

i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158, 30/04/2004 P. 0077 – 0123.

- 8 Zgodnie z art. 2 ust. 2 Dyrektywy „członek rodziny” oznacza: a) współmałżonka; b) partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego Państwa Członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego Państwa Członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego Państwa Członkowskiego; c) bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b); d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b);
- 9 Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy przy przekraczaniu granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są wyłączeni z tego obowiązku, Dz.U. WE Polskie wydanie specjalne Rozdział 19 Tom 04 s. 65–71 ze zm.

Zgodnie z art. 22 Dyrektywy 2004/38/WE, państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin, bez względu na przynależność państwową, kierując się jedynie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można powoływać się do celów gospodarczych.

Wejście Polski do strefy Schengen nie oznacza zniesienia zakazu podejmowania pracy przez obywateli polskich w niektórych państwach członkowskich. W tym zakresie obowiązują dotychczasowe reguły, określane przez państwa przyjmujące zgodnie z postanowieniami Traktatu akcesyjnego z 2003 r.¹⁰

Zmiany zasad w ruchu osobowym w stosunku do obywateli państw trzecich

W chwilą przystąpienia Polski do strefy Schengen zmianie uległy zasady przekraczania granicy wschodniej, która stała się zarazem zewnętrzną granicą strefy. Wjazd obywateli państw trzecich, w tym bezpośrednich sąsiadów Polski – Rosji, Białorusi i Ukrainy, na terytorium Schengen uzależniony jest od spełnienia następujących warunków¹¹:

- posiadania ważnego dokumentu podróży,
- wizy, jeśli jest wymagana,¹²
- uzasadnienia celu podróży i warunków planowanego pobytu,
- posiadania środków wystarczających na utrzymanie (zarówno w trakcie planowanego pobytu, jak i powrotu do kraju za-

10 Zob. postanowienia Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

11 Art. 5 ust. 1 Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.U. WE L 239 z 22.9.2000, s. 19–62, polskie wydanie specjalne Rozdział 19 Tom 02 P. 9–52.

12 W tym zakresie rozstrzygające są postanowienia Rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy przy przekraczaniu granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są wyłączeni z tego obowiązku, Dz.U. WE Polskie wydanie specjalne Rozdział 19 Tom 04 s. 65–71 ze zm.

mieszkania lub tranzytu do państwa trzeciego, do którego osoba ta ma zagwarantowany wjazd), albo możliwości ich legalnego zdobycia.

Ponadto cudzoziemcy nie mogą być osobami, w odniesieniu do których wprowadzono wpis do celów odmowy wjazdu¹³, nie mogą też być uważani za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego lub stosunków międzynarodowych państw strefy Schengen.

Istotnym rozwiązaniem jest wprowadzenie możliwości wydawania krótkoterminowej wiza jednolitej¹⁴, ważnej na całym terytorium państw–stron¹⁵. Krótkoterminowa wiza jednolita uprawnia do jednego lub więcej wjazdów, pod warunkiem, że ani długość ciągłego pobytu, ani całkowita długość kolejnych pobytów nie przekraczają trzech miesięcy w ciągu każdego okresu sześciu miesięcy, liczonego od daty pierwszego wjazdu. Wiza taka może być również wizą tranzytową uprawniającą jej posiadacza do przejazdu przez terytoria państw–stron Konwencji jednorazowo, dwukrotnie lub w wyjątkowych przypadkach wielokrotnie w drodze na terytorium państwa trzeciego, pod warunkiem, że tranzyt taki nie przekracza pięciu dni. Krótkoterminowa wiza jednolita wydawana jest zasadniczo przez misje dyplomatyczne i urzędy konsularne państwa, będącego docelowym miejscem podróży. Jeśli określenie docelowego miejsca podróży nie jest możliwe, wiza jest wydawana przez placówkę państwa pierwszego wjazdu.

Obowiązujące minimalne wymogi odnośnie do dokumentów podróży określone zostały w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen.¹⁶ Przede wszystkim okres ważności dokumentu podróży powinien przekraczać okres ważności wiza, wraz z okresem przewidzianym na jej wykorzystanie. Okres ten powinien umożliwiać cudzoziemcom powrót do ich kraju pochodzenia lub wjazd do państwa trzeciego. Wiza nie może zostać umieszczona w dokumencie podróży, którego ważność wygasła. Ponadto wiza jednolita nie może zostać umieszczona w do-

13 Chodzi o wpis do systemu SIS – zob. Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen.

14 Szczegółowa analiza charakteru prawnego tego instrumentu patrz – A. Modrzejewski, Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej, (w:) Status prawny cudzoziemca w Polsce, pod red. M. Zdanowicz, Białostockie Studia Prawnicze Z. 2, Białystok 2007, s. 89 i nast.

15 W drodze wyjątku każde państwo może ograniczyć ważność terytorialną wizy.

16 Art. 13–14 Konwencji Wykonawczej do Układu Z Schengen.

kumencie podróży, jeśli nie jest on ważny w którymkolwiek z państw-stron.

Z dniem 21 grudnia 2007 roku Polska rozpoczęła wydawanie wszystkich rodzajów wiz jednolitych, ważnych na całym terytorium Schengen, które uprawniają ich posiadacza do wjazdu oraz pobytu na tym terytorium¹⁷:

- wiza lotniskowa (A) – ważna tylko dla podróżujących samolotem (nie umożliwia posiadaczowi opuszczenia strefy tranzytowej lotniska),
- wiza tranzytowa (B) – pozwala na nieprzekraczający 5 dni tranzyt przez terytorium Schengen,
- wiza pobytowa krótkoterminowa (C) – umożliwia pobyt na terytorium Schengen nieprzekraczający 90 dni, w ciągu 6 miesięcy od momentu pierwszego wjazdu.

Ponadto kontynuowane jest też wydawanie długoterminowych wiz narodowych i zezwoleń na pobyt, ważnych tylko w Polsce. Długoterminowe wizy narodowe (D) zezwalają ich posiadaczowi na pobyt przekraczający trzy miesiące, są wydawane zgodnie z prawem krajowym. Ponadto pozwalają ich posiadaczom na jednorazowy, nieprzekraczający 5 dni, bezwizowy tranzyt przez terytorium innych krajów strefy Schengen w celu dotarcia do państwa, które wydało wizę, o ile spełniają pozostałe warunki wjazdu do strefy Schengen i nie znajdują się na krajowej liście wpisów do celów odmowy wjazdu. Jednakże w celu odbycia podróży powrotnej, a także każdej następnej podróży tranzytem przez terytoria innych państw Schengen, posiadacz polskiej wizy długoterminowej musi uprzednio uzyskać wizę tranzytową wydaną przez państwo, przez terytorium którego ma przejechać.

Krajowe zezwolenia na pobyt pozwalają natomiast posiadaczom na bezwizowe podróżowanie po strefie Schengen przez okres nieprzekraczający 90 dni.

Reasumując – obywatele państw trzecich mogą wjechać na terytorium Polski, jeżeli posiadają jeden z następujących dokumentów:

- krótkoterminową wizę jednolitą Schengen,
- długoterminową polską wizę narodową,
- zezwolenie na pobyt w Polsce,

17 Zob. Rozporządzenie Ministra MSWiA z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców, Dz.U. Nr 238 poz. 1749.

- zezwolenie na pobyt wydane przez inne państwo Schengen.
- Dokumenty ważne tylko do celów tranzytu to:
- jednolita wiza lotniskowa Schengen (pobyt tylko na lotnisku),
 - jednolita wiza tranzytowa Schengen,
 - wiza długoterminowa wydana przez inny kraj strefy Schengen (jednorazowy przejazd w celu dotarcia na terytorium państwa strefy Schengen, które wydało wizę),
 - zezwolenie na pobyt wydane przez Liechtenstein.

Niewątpliwie wejście Polski do strefy Schengen spowodowało stworzenie barier i ograniczeń dla ruchu osobowego z państwami trzecimi. Obrazują to m.in. dane statystyczne. Ruch na polskich granicach w pierwszym kwartale 2008 r. w porównaniu z pierwszym kwartałem 2007 r. znacząco zmalał: w przypadku Rosji i Białorusi o ponad 40%, a Ukrainy o ponad 25%. W pierwszych czterech miesiącach 2008 r. w konsulatach na Białorusi wydano ok. 26,5 tys. wiz, co w porównaniu z prawie 93 tys. wiz wydanych w tym samym okresie w roku wcześniejszym, oznacza spadek o ponad 70%. W konsulatach na Ukrainie liczba wydanych wiz spadła o ponad połowę (z ok. 209 tys. do 92 tys.), w Rosji o prawie połowę (z ponad 60 tys. do ok. 32 tys.).¹⁸

Jak widać, największy spadek dotyczy obywateli Białorusi. Pomiędzy Unią Europejską i Białorusią nie zawarto umowy o ułatwieniach wizowych, w konsekwencji jej obywatele za jednokrotną wizę jednolitą Schengen muszą płacić 60 euro (dla porównania – przed wejściem Polski do strefy Schengen było to ok. 5 euro). W odniesieniu do pozostałych wschodnich sąsiadów Polski umowy takie zostały zawarte:

- między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej z 25 maja 2006 r.,¹⁹
- między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz z 18 czerwca 2007 r.²⁰

W konsekwencji mieszkańcy wspomnianych państw wnoszą opłatę wizową w wysokości 35 euro (70 euro, jeśli wniosek o wizę został

18 Na podstawie: O.Wasilewska, Fundacja Batorego: Schengen zatkało wschodnich sąsiadów, „Gazeta Wyborcza” z dn. 9.07.2008 r., http://wyborcza.pl/1,75515,5440718,Schengen_zatkało_wschodnich_sasiadow.html

19 Dz.U. UE z 2007 r. L nr 129, s. 27.

20 Dz.U. UE z 2007 r. L nr 332, s. 66.

złożony w ciągu 3 dni przed planowaną datą wjazdu), jednak przed wejściem Polski do strefy Schengen wizy do Polski były albo bezpłatne – dla obywateli Ukrainy czy mieszkańców obwodu kaliningradzkiego, albo kosztowały znacznie mniej niż obecnie – 12 dol. w pozostałej części Rosji, 5 euro dla obywateli Białorusi.

Drugim problemem jest niezadawalający poziom wykorzystania instrumentów, które przewiduje prawo wspólnotowe, mających na celu ułatwienie wjazdu obywatelom pozawspólnotowych państw ościennych (np. instrumenty małego ruchu granicznego). Cudzoziemcy podnoszą zarzuty, że poza wzrostem cen wiz, Schengen dla osób przyjeżdżających do Polski oznacza także inne utrudnienia – wymaganie większej liczby dokumentów, częstsze przeprowadzanie indywidualnych rozmów z osobami ubiegającymi się o wize. Od dnia 21 grudnia 2007 r. funkcjonują inne kryteria przyznawania wiz, procedura jest bardziej skomplikowana, a w konsekwencji – dłuższy czas oczekiwania na wizę i większy odsetek wniosków rozpatrzonych odmownie.²¹ Jest to spowodowane stosowaniem jednolitych procedur Schengen, z drugiej zaś wydaje się, iż strona polska nie wykorzystuje w pełni instrumentów dozwolonych prawem wspólnotowym, jak np. wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu, wydawanie wiz długoterminowych, czy też zwolnienie z opłat niektórych kategorii osób²².

Jak wynika z powyższej analizy, wejście Polski do strefy Schengen zasadniczo nie wpłynęło na reguły przekraczania granic przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Istotne zmiany wprowadzone zostały jednak wobec obywateli państw trzecich. Praktyka wykazała znaczny spadek w ruchu osobowym na granicy Polski z Białorusią, Ukrainą i Rosją. Szczególnie dotknęło to obywateli Białorusi z uwagi na brak umowy o ułatwieniach wizowych, czy też umowy o małym ruchu granicznym.

21 W tym zakresie obowiązują postanowienia wspomnianego Rozporządzenia Ministra MSWiA z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców (zob. też załączniki do ww. aktu).

22 Takie stanowisko zostało też przedstawione przez Komisję Europejską – zob. Non-paper. Expanding on the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on "Strengthening the ENP" – COM (2006) 726 final of December 2006.