

Ocena kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen i ograniczeń podróży w UE w związku z pandemią COVID-19¹

STRESZCZENIE

Niniejsza analiza, przeprowadzona na zlecenie Departamentu Tematycznego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego na wniosek Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, obejmuje ocenę środków ograniczających mobilność przyjętych przez UE i jej państwa członkowskie w kontekście walki z pandemią COVID-19. Analizie poddano przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych w strefie Schengen oraz ograniczenia podróży wewnątrz UE i poza jej granice. Zbadano zgodność tych środków z kodeksem granicznym Schengen, w tym pod względem zasady proporcjonalności, niedyskryminacji, prywatności i prawa do swobodnego przemieszczania się. Z badania wynika, że nastąpiła zmiana priorytetów polityki: odchodzi się od logiki ograniczania rozprzestrzeniania na rzecz dozorowego podejścia do mobilności wewnątrzunijnej, priorytetowo traktując stosowanie policyjnych kontroli tożsamości i stanu zdrowia, interoperacyjnych baz danych oraz nadzoru elektronicznego nad każdym podróżnym. Autorzy badania doszli do wniosku, że w strefie Schengen nie ma „kryzysu”. Występują natomiast „braki w ocenie i egzekwowaniu przez UE” przestrzegania przez państwa członkowskie unijnych przepisów w obszarach objętych zakresem kompetencji UE.

Kontekst

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych jest jednym z najbardziej znamienych symboli UE. Wybuch pandemii COVID-19 skierował uwagę na podstawy swobodnego

¹ Całość badania po angielsku na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU\(2020\)659506_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU(2020)659506_EN.pdf)



przemieszczania się w Unii i spowodował zaognienie debaty nad pytaniem, czy strefa Schengen wymaga reform, czy może przechodzi „kryzys”. Kodeks graniczny Schengen zawiera wspólny zestaw ujednoliconych przepisów. W kodeksie nadal przewiduje się, że państwa członkowskie mogą tymczasowo lub w drodze wyjątku przywrócić kontrole na granicach wewnętrznych w odpowiednio uzasadnionych okolicznościach oraz prowadzić wyrwykowe kontrole policyjne na obszarach przygranicznych.

W ramach ostatniej reformy legislacyjnej systemu Schengen (w 2013 r.) wzmocniono unijną kontrolę w celu zapewnienia obiektywnego, skutecznego i opartego na uzgodnionych zasadach stosowania dorobku Schengen przez państwa członkowskie. Mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen oraz unijny nadzór nad przywracaniem przez państwa członkowskie kontroli na granicach wewnętrznych to kluczowe czynniki zwiększające zaufanie do funkcjonowania systemu Schengen.

Cel

Analiza obejmuje ocenę aktualnej sytuacji w strefie Schengen, ze szczególnym uwzględnieniem przywracania kontroli na granicach wewnętrznych oraz ograniczeń w podróżowaniu (wewnątrz UE i poza jej granice) w związku z pandemią COVID-19. Analiza ta ma stanowić niezależny, oparty na badaniach naukowych wkład w prowadzoną przez Parlament Europejski ocenę stanu systemu Schengen w świetle sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen sporządzonego przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Na podstawie wyników badania w analizie przedstawiono zestaw priorytetów polityki i zaleceń dla Parlamentu Europejskiego oraz instytucji Unii.

Główne ustalenia

Większość państw członkowskich w odpowiedzi na pandemię COVID-19 wprowadziła ograniczenia mobilności transgranicznej, zarówno wewnątrz UE, jak i poza jej granicami. W rezultacie powstała sieć dynamicznych, wielopoziomowych środków obejmujących przywrócenie kontroli na określonych wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych, zakazy podróżowania wewnątrz UE oraz zakaz podróżowania poza granice UE. Taka sytuacja skutkuje brakiem pewności prawa z punktu widzenia osób fizycznych oraz ma negatywny wpływ na unijne prawa i wolności.

Zamykanie granic w strefie Schengen i systematyczne kontrole na granicach wewnętrznych mają charakter jednostronny, doraźny i nieskoordynowany. Wprowadzono również zakaz wjazdu do UE na granicach zewnętrznych UE.

Przed końcem marca 2020 r. 16 państw członkowskich UE przywróciło kontrole na granicach wewnętrznych w związku z pandemią COVID-19. Trzy państwa członkowskie, które wprowadziły ograniczenia podróży z powodu pandemii COVID-19, nie przestały powiadomień wymaganych w kodeksie granicznym Schengen.

Na początkowych etapach większość państw członkowskich jako podstawę prawną uzasadniającą przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych (na okres nieprzekraczający dwóch miesięcy) wskazała art. 28 kodeksu granicznego Schengen. Niemal wszystkie państwa członkowskie w sposób instrumentalny skorzystały z art. 25 kodeksu granicznego Schengen (w związku z art. 27 tego kodeksu).

Państwa Schengen oraz instytucje i agencje Unii stosują procedury kontroli bezpieczeństwa przez organy policji oraz przetwarzanie informacji w postaci elektronicznej; krajowym organom policji przyznano znaczne uprawnienia dyskrecyjne w tym zakresie. Organy krajowe decydują, jak takie środki mają być konkretnie stosowane i interpretowane w praktyce. Dotyczy to na przykład przedmiotowego i podmiotowego zakresu terminu „osoba odbywająca podróż niezbędną” lub tego, jak konkretnie osoby fizyczne mogą udowodnić, że spełniają wymogi medyczne lub kryterium „stałego miejsca pobytu”.

Większość państw członkowskich UE zastosowało zestaw środków ograniczających podróżowanie. Niektóre państwa członkowskie UE wprowadziły nawet zakazy podróżowania wewnątrz UE, które nie są formalnie przewidziane ani dozwolone w kodeksie granicznym Schengen, poczynając od całkowitego zakazu wjazdu określonych osób po „wjazd warunkowy czy kwalifikowany”. Wymogi przy wjeździe mogą obejmować konieczność okazania orzeczenia lekarskiego, negatywny wynik testu, obowiązkowe wypełnianie kart podróży czy też lokalizacji pasażera, pomiar temperatury ciała w portach lotniczych, obowiązkową lub dobrowolną kwarantannę po wjeździe lub wymóg poddania się testom po wjeździe do kraju.

Wszystkie państwa obszaru UE+, które wprowadziły jakieś środki ograniczające wjazd, przewidują grzywny za niezastosowanie się do takich środków, a maksymalny poziom tych grzywien wynosi 500 do 10 000 EUR.

Oprócz ograniczeń mobilności wewnątrz UE wprowadzono również „zakaz wjazdu na terytorium Unii Europejskiej”, tj. tymczasowe ograniczenie podróżowania do UE w celach innych niż niezbędne, przyjęte przez Radę na wniosek Komisji. Obejmuje to wspólny wykaz państw, których rezydenci mogą podróżować do UE w celach „innych niż niezbędne”. Pomimo że państwa członkowskie zobowiązały się wprowadzić zakaz podróży z państw nieujętych w tym wykazie, następujące państwa nie zastosowały się do tego zalecenia i dopuściły wjazd w celach innych niż niezbędne z innych państw trzecich: Bułgaria, Niemcy, Węgry, Malta, Słowenia, Szwajcaria i Liechtenstein.

Badanie legalności

W analizie sprawdzono legalność środków wskazanych powyżej i ustalono, co następuje: Ministerstwa spraw wewnętrznych państw członkowskich nie zapewniły na czas rzeczywistej zgodności z unijnymi normami prawnymi w następujących przypadkach:

1. Odpowiednie państwa członkowskie nie zapewniły solidnych i niezależnych dowodów naukowych świadczących o proporcjonalności kontroli na granicach wewnętrznych i zakazów podróżowania wewnątrz UE do celów ograniczenia rozprzestrzeniania COVID-19 i zapobiegania rozprzestrzenianiu się tej choroby.
2. Wydłużając pierwotnie przewidziany okres przywrócenia kontroli granicznych, państwa członkowskie sprawiły, że nie jest to już środek tymczasowy, lecz niemal stały. Stało się tak na skutek instrumentalnego wykorzystywania różnych przepisów kodeksu granicznego Schengen stosowanych jako podstawy prawnej, a dokładniej z „przeskakiwania” z jednej podstawy prawnej do drugiej.
3. Państwa członkowskie ekspansywnie wykorzystują pojęcia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego jako uzasadnienie przywrócenia kontroli granicznych i ograniczeń w podróżowaniu.

Zakazy podróżowania wewnątrz UE budzą największe wątpliwości co do zgodności z przepisami kodeksu granicznego Schengen. Takie zakazy są niezgodne z prawem Unii jako niewspółmierna – automatyczna lub bezwzględna – odmowa wjazdu do państwa Schengen.

Obserwuje się znaczne rozbieżności i niespójności w tym, jak państwa członkowskie UE stosują zakaz wjazdu na terytorium Unii Europejskiej wobec państw trzecich. Akt prawny wprowadzający zakaz wjazdu na terytorium Unii Europejskiej, czyli zalecenie Rady, nie jest aktem prawnie wiążącym. Wszystkie uczestniczące państwa członkowskie są jednak wyraźnie

zobowiązane na podstawie tego zalecenia i prawa Unii do koordynowania swojej polityki i unikania reakcji jednostronnych i doraźnych w świetle unijnej ogólnej zasady lojalnej współpracy.

Badanie proporcjonalności

Ocena proporcjonalności wszystkich powyższych kontroli granicznych i ograniczeń podróżowania w związku z pandemią COVID-19 przyniosła następujących sześć ustaleń:

1. Ciężar dowodu w celu wykazania proporcjonalności ograniczeń mobilności spoczywa na rządach państw Schengen i wzrasta z biegiem czasu. Żadne spośród tych państw członkowskich UE nie udowodniło skuteczności kontroli na granicach wewnętrznych w walce z pandemią COVID-19 ani nie przedstawiło żadnego niezależnego dowodu na taką skuteczność.
2. Nie ma dowodów, z których wynikałoby, że kontrole na granicach wewnętrznych i liczne ograniczenia podróży we wszystkich odpowiednich państwach członkowskich UE są stosowane konsekwentnie i spójnie.
3. Kontrole graniczne i ograniczenia podróży stanowią poważne naruszenie szeregu praw podstawowych, takich jak prawo do swobodnego przemieszczania się, niedyskryminacji, prywatności i w szerszym zakresie prawo równego i skutecznego dostępu do opieki zdrowotnej i leczenia. Państwa członkowskie nie przedstawiły żadnych istotnych ani szczegółowych informacji o wpływie tych środków w praktyce na swobodny przepływ osób.
4. Niepokój budzą głównie dowody świadczące o tym, że policyjne kontrole tożsamości – w tym kontrole wyrywkowe na obszarach przygranicznych – oraz egzekwowanie polityki związanej z pandemią COVID-19 dotyczą niektóre osoby w sposób niewspółmierny.
5. Wprowadzanie środków opartych na danych dotyczących zdrowia lub środków nadzoru w związku z pandemią COVID-19 wiąże się z ryzykiem stygmatyzacji niektórych osób, np. osób zakażonych lub zakażonych w przeszłości, osób, które przebywały na kwarantannie, osób odbywających częste podróże oraz pracowników służby zdrowia i przedstawicieli powiązanych zawodów.
6. W świetle wszystkich obowiązujących ograniczeń podróży szczególny niepokój budzi sytuacja uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Kilka państw członkowskich UE za priorytet uznało wydalenia, odmowę wjazdu lub zawieszenie dostępu do ochrony międzynarodowej. We wnioskach z badania określono zestaw priorytetów i zaleceń, jakie należałoby przyjąć w prowadzonej polityce.

Zalecono skuteczne wykorzystanie i dalsze rozszerzenie mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen oraz systemu SIS II, by lepiej ocenić i niezależnie monitorować wdrażanie przez państwa członkowskie kontroli na granicach wewnętrznych i na obszarach przygranicznych oraz ograniczeń podróżowania opartych na nadzorze.

Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie. Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Kopiowanie i tłumaczenie w celach niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza. © Unia Europejska, 2020.

Autorzy zewnętrzni: Sergio Carrera i Ngo Chun Luk

Właściwy administrator ds. badań: Udo BUX

Asystentka redakcyjna: Monika Laura ŁAZARUK

Kontakt: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie na stronie: <https://www.europarl.europa.eu/committees/pl/supporting-analyses/sa-highlights>

PE 659.506

Wersja drukowana ISBN 978-92-846-7334-6 | doi: 10.2861/462 | QA-02-20-902-PL-C
PDF ISBN 978-92-846-7328-5 | doi:10.2861/068198 | QA-02-20-902-PL-N