



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 62 (1994), 1 kwietnia 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

Strefa Schengen w dobie pandemii COVID-19

Jolanta Szymańska

Rozwój pandemii COVID-19 skłonił państwa członkowskie do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych Schengen. W reakcji na te jednostronne działania Komisja Europejska (KE) zaprezentowała wytyczne co do kontroli, mające na celu ochronę przepływu towarów i powroty obywateli do ich krajów. Na wniosek KE liderzy państw uzgodnili też czasowe zamknięcie granic zewnętrznych UE i strefy Schengen. Środki te pozwolą złagodzić napięcia między państwami oraz ograniczyć ryzyko paraliżu wspólnego rynku. Mogą jednak nie zapobiec dalszemu rozluźnieniu układu z Schengen.

Strefa Schengen przed wybuchem pandemii. Wyzwania migracyjne ostatnich lat poważnie nadwyrężyły zaufanie między członkami strefy Schengen, zmniejszając jej odporność na kolejne wstrząsy. W efekcie kryzysu uchodźczo-migracyjnego wiele państw zaczęło nadużywać uprawnień do przedłużania kontroli granicznych. Tym samym ten „tymczasowy” środek stał się trwałym elementem schengeńskiej rzeczywistości. Od 2015 r. sześć państw członkowskich – Austria, Niemcy, Francja, Dania, Szwecja i Norwegia – utrzymuje kontrole na wybranych odcinkach granic, powołując się na względy bezpieczeństwa związane z przepływem azylantów wewnątrz strefy lub z zagrożeniem terrorystycznym. Czynią to, mimo że od momentu eskalacji kryzysu poziom nieuregulowanej migracji znacząco zmalał – w 2019 r. Frontex odnotował 139 tys. przypadków nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE, co oznacza spadek o 92% w porównaniu z rokiem 2015. Tymczasem terminy dopuszczalnych kontroli tymczasowych wewnątrz strefy – wprowadzone na fali kryzysu na podstawie kodeksu granicznego Schengen (KGS) – upłynęły już w listopadzie 2017 r. W tym czasie podjęto próbę [nowelizacji KGS](#), zmierzającą do wydłużenia łącznego okresu dopuszczalnych kontroli do trzech lat, a jednocześnie zaostrezenia wymogów proceduralnych poprzedzających ich wprowadzenie. Ze względu na niemożność wypracowania kompromisu prace nad tą reformą zostały jednak zarzucone.

Rozwój sytuacji na granicach w obliczu epidemii. W reakcji na pierwsze przypadki wykrycia koronawirusa na terytorium UE wielu liderów państw członkowskich deklarowało niechęć do wprowadzania kontroli wewnątrz strefy Schengen, uznając – ze względu na specyfikę drogi jego przenoszenia – że jest to środek nieskuteczny w walce z rozprzestrzenianiem się choroby COVID-19. Jednak wskutek rozwoju pandemii, zwłaszcza dużej dynamiki wzrostu liczby zarażonych we Włoszech, wiele państw zmieniło swoje podejście – nie tylko wprowadziło kontrole sanitarne, ale też odmawia wjazdu obywatelom innych państw członkowskich na własne terytorium, tym samym ograniczając swobodny przepływ osób w UE.

11 marca br. Słowenia zastosowała środki prewencyjne w postaci ograniczenia dostępności przejść granicznych oraz wymogu okazania zaświadczenia o negatywnym wyniku testu na obecność koronawirusa przez obcokrajowców przybywających z Włoch. Formalnie nie notyfikowała jednak Komisji Europejskiej przywrócenia kontroli na granicach Schengen. Tego samego dnia, powołując się na względy bezpieczeństwa związane z rozwojem epidemii, ze specjalnej procedury przewidzianej na wypadek nagłych zdarzeń zagrażającym bezpieczeństwu (art. 28 KGS), jako pierwsza kontrole na lądowej granicy z Włochami wprowadziła Austria. 14 marca rozszerzyła ich zasięg na granicę ze Szwajcarią i Liechtensteinem. Ze ścieżki

tej skorzystały następnie: Węgry, Szwajcaria, Czechy, Polska, Niemcy, Portugalia oraz Estonia, które zamknęły wybrane odcinki swoich granic. Litwa, Norwegia, Hiszpania, Belgia oraz Finlandia poszły o krok dalej, decydując się na zamknięcie wszystkich granic. Ta ostatnia – w odróżnieniu od pozostałych państw strefy – wykorzystwała jako podstawę prawną art. 25 i 27 KGS przewidziane dla „zaplanowanych wydarzeń” zagrażających bezpieczeństwu i umożliwiające utrzymywanie kontroli przez dłuższy okres.

Tym samym kontrole – w różnej formie – objęły większość granic wewnątrz strefy Schengen, powodując znaczące zakłócenia w ruchu granicznym (czas oczekiwania na przekroczenie niektórych granic wynosił nawet kilkanaście godzin) i rodząc napięcia w relacjach między państwami. Szczególnie dotkliwe okazało się zamknięcie granicy polsko-niemieckiej. W jego efekcie wielu obywateli państw bałtyckich miało problemy z powrotem do swoich krajów.

Środki zaradcze. Rozwój sytuacji w strefie Schengen skłonił Komisję do przedstawienia państwom wytycznych w zakresie kontroli wewnętrznych, które zostały zatwierdzone przez przywódców na specjalnej wideokonferencji 17 marca. Wśród zaleceń znalazło się m.in. stosowanie środków prewencyjnych w postaci sprawdzania stanu zdrowia podróżnych zamiast przywracania pełnych kontroli na granicach wewnętrznych Schengen, a także umożliwienie powrotu obywateli UE do ich krajów tranzytem przez inne państwa członkowskie. Kluczowym elementem rekomendacji było zapewnienie swobodnego przepływu pracowników transportu, zwłaszcza tych odpowiedzialnych za przewóz niezbędnych towarów, takich jak żywność, sprzęt medyczny czy ochronny. W tym celu państwa zostały poproszone o wyznaczenie wszystkich właściwych wewnętrznych przejść granicznych w ramach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) jako przejść dla „zielonych korytarzy”. W specjalnym komunikacie poświęconym koncepcji korytarzy KE doprecyzowała, że procedury na przejściach granicznych w tych strefach mają być uproszczone i ograniczone do minimum. Kierowcy korzystający z korytarzy nie mogą być dyskryminowani ze względu na narodowość, a przekroczenie granicy nie powinno trwać dłużej niż 15 minut. 30 marca KE rozszerzyła wytyczne dotyczące ułatwień w przekraczaniu granic dla pracowników, którzy wykonują zawody o kluczowym znaczeniu dla walki z kryzysem COVID-19, w tym pracowników przygranicznych i sezonowych zatrudnionych w sektorze zdrowia i spożywczym.

W oparciu o podejście zaproponowane przez Komisję, jako uzupełnienie wytycznych w zakresie kontroli wewnętrznych, szefowie państw i rządów zdecydowali też o wprowadzeniu skoordynowanych ograniczeń podróży do Unii Europejskiej i strefy Schengen na okres 30 dni. Jednocześnie zobowiązali się do zorganizowania wspólnych powrotów obywateli UE do ich państw, przy wykorzystaniu unijnego mechanizmu ochrony ludności. W tym celu uruchomiono dodatkowe fundusze, umożliwiające pasażerom refundację większości kosztów lotów ewakuacyjnych przez UE.

Pakiet środków zaradczych służy z jednej strony ochronie zdrowia, z drugiej zaś uniknięciu załamania się wspólnego rynku, którego funkcjonowanie w dużej mierze uzależnione jest od kondycji Schengen. Jeszcze w czasie kryzysu migracyjnego KE przestrzegała, że pełne przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych pociągnęłoby za sobą natychmiastowe bezpośrednie koszty dla unijnej gospodarki na poziomie 5–18 mld euro rocznie (0,05–0,13% PKB). Przekonanie o pozytywnym wpływie Schengen na unijną gospodarkę podziela 75% Europejczyków.

Wnioski i perspektywy. Rozwój pandemii COVID-19 jest kolejnym, po kryzysie migracyjnym, poważnym wyzwaniem dla strefy Schengen. Już ten pierwszy pokazał, że w sytuacjach kryzysowych państwa domagają się większej swobody w decydowaniu o przywróceniu i przedłużaniu kontroli granicznych, lekceważąc zalecenia KE i europejskie regulacje w tej sprawie. Obecny kryzys może wzmocnić te tendencje.

Środki zaradcze przyjęte przez Komisję w odpowiedzi na pandemię COVID-19 pozwolą opanować chaos wywołany serią jednostronnych decyzji o przywróceniu kontroli na granicach i stonować napięcia między państwami członkowskimi strefy. Pierwsze pozytywne efekty interwencji KE są już widoczne na granicach – państwom członkowskim udało się znacząco upłynnić ruch na przejściach, skracając czas odprawy.

Późna reakcja wielu państw członkowskich na rozwój pandemii pogłębi jednak kryzys zaufania między członkami Schengen i wzmocni tendencję do jednostronnego przywracania kontroli granicznych, a także ich przedłużania poza okres niezbędny do opanowania zagrożenia. W dłuższym okresie zostanie to najpewniej usankcjonowane prawnie poprzez nowelizację KGS.

W interesie całej UE jest przeciwdziałanie nadmiernemu stosowaniu środków ochronnych na granicach wewnętrznych Schengen, zwłaszcza przedłużanie ich trwania po opanowaniu zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dłuższe zakłócenia w funkcjonowaniu Schengen ograniczą możliwości niwelowania strat i odbudowy europejskiej gospodarki po kryzysie związanym z pandemią. Będą miały też negatywne przełożenie na społeczną percepcję integracji – mimo przedłużających się kłopotów większość Europejczyków wciąż uznaje Schengen za jedno z największych osiągnięć integracji.