



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

# BIULETYN

Nr 17 (1590), 31 stycznia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Kontrole na granicach wewnętrznych strefy Schengen: wyjątki stają się regułą

Jolanta Szymańska

*Kryzys migracyjny obnażył słabości systemu ochrony granic w Europie, co zachęciło państwa członkowskie do przywrócenia kontroli na wewnętrznych granicach Schengen. Kontrole wewnątrz strefy, dotychczas rzadkie, zaczynają na stałe wpisywać się w jej krajobraz. Co więcej, państwa członkowskie domagają się dalszego rozluźniania układu. Bez wyraźnych postępów w zakresie wzmacniania granic zewnętrznych oraz znalezienia kompromisu w sprawie reformy wspólnego systemu azylowego strefie Schengen grozi postępująca fragmentacja. Niesie ona ryzyko dla interesów Polski.*

**Kontrole na granicach wewnętrznych przed kryzysem.** System Schengen gwarantuje państwom członkowskim pewną dozę elastyczności w przywracaniu kontroli na granicach wewnętrznych strefy. Przed kryzysem migracyjnym kontrole przywracane były głównie w przypadku zaplanowanych wydarzeń, wiążących się ze zwiększonym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, takich jak duże konferencje międzynarodowe czy zawody sportowe. Zgodnie z ogólną procedurą określoną w art. 25 i 27 kodeksu granicznego Schengen (KGS) wprowadzenie takich kontroli wymaga wcześniejszego poinformowania o tym Komisji Europejskiej oraz innych państw, a okres ich obowiązywania nie powinien przekraczać 30 dni. Choć przepisy dopuszczają przedłużanie tego okresu do sześciu miesięcy, w praktyce państwa członkowskie niezwykle rzadko decydowały się na taki krok. Do wyjątków należało też wprowadzanie kontroli w następstwie nagłych zdarzeń istotnych dla bezpieczeństwa. W takiej sytuacji zgodnie z procedurą określoną w art. 28 kodeksu państwa członkowskie mogą jednostronnie, bez wcześniejszej notyfikacji przywrócić kontrole na okres do 10 dni z możliwością przedłużenia maksymalnie do dwóch miesięcy.

**Doraźne modyfikacje: doświadczenia i ograniczenia.** W następstwie wzrostu liczby migrantów z Afryki Północnej, krótko po pierwszych rozruchach arabskiej wiosny, w strefie Schengen doszło do nieporozumień na tle interpretacji przepisów dotyczących kontroli wewnętrznych. W kwietniu 2011 r. na granicy włosko-francuskiej funkcjonariusze francuscy zatrzymali na kilka godzin pociąg przewożący Tunezyjczyków, którym Włosi wydali uprzednio czasowe pozwolenie na pobyt. Incydent ten zapoczątkował dyskusję na temat reformy zarządzania strefą Schengen, w której wiele państw (z Francją i Niemcami na czele) domagało się większej swobody w decydowaniu o kontrolach na własnych granicach. W konsekwencji na mocy rozporządzenia z czerwca 2013 r. wprowadzono nową procedurę (obecnie art. 29 KGS) pozwalającą na przywracanie kontroli wewnątrz strefy w sytuacji, gdy jedno z państw nie wywiązuje się z obowiązku ochrony granic zewnętrznych, narażając tym samym bezpieczeństwo całego obszaru (na okres sześciu miesięcy z możliwością przedłużenia maksymalnie do dwóch lat). W praktyce z procedury tej skorzystano po raz pierwszy w 2016 r. Na podstawie rekomendacji Rady UE z 12 maja 2016 r. pięć państw strefy Schengen – Austria, Niemcy, Dania, Szwecja i Norwegia – uzyskało zgodę na utrzymywanie (wprowadzonych wcześniej w następstwie kryzysu migracyjnego, na podstawie art. 25 KGS) kontroli na wybranych odcinkach swoich granic ze względu na niedociągnięcia w systemie ochrony granic w Grecji i związane z tym ryzyko wtórnych przepływów niezarejestrowanych migrantów na terytorium strefy.

**Prace nad kolejną rewizją kodeksu granicznego.** W listopadzie 2017 r. wygasł ostateczny termin, do którego Austria, Niemcy, Dania, Szwecja i Norwegia mogły przedłużyć kontrole w oparciu o nadzwyczajną procedurę określoną w art. 29 KGS. Na wniosek zainteresowanych państw Rada UE zezwoliła jednak na dalsze utrzymywanie przez nie kontroli do 12 maja 2018 r. w oparciu o ogólną procedurę przewidzianą w art. 25. Niezależnie od pięciu wymienionych państw, od listopada 2015 r. kontrole na granicach utrzymuje Francja, zmieniając przesłanki wniosku (najpierw ze względu na szczyt klimatyczny, później w następstwie zamachów terrorystycznych i ze względu na utrzymujące się zagrożenie terrorystyczne i stan wyjątkowy, a w okresie maj–lipiec 2016 r. ze względu na odbywające się w tym kraju mistrzostwa EURO 2016). Mimo że liczba migrantów napływających do Europy jest obecnie znacznie mniejsza niż w 2015 r., państwa zachodniej i północnej Europy (Niemcy, Francja, Dania, Austria, Szwecja, Norwegia, Belgia i Holandia) domagają się większej swobody w przywracaniu kontroli wewnętrznych. Pod ich naciskiem we wrześniu 2017 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję kolejnej rewizji kodeksu granicznego Schengen. Zgodnie z projektem procedura określona w art. 29 miałyby pozostać niezmieniona, ale modyfikacja art. 25 i 27 KGS pozwoliłaby wydłużyć dopuszczalny okres kontroli na granicach wewnętrznych z pół roku do roku, a w sytuacji stanu wyjątkowego o kolejne dwa lata. Łączny dopuszczalny okres kontroli wyniósłby zatem trzy lata. Jednocześnie Komisja zaproponowała zaostrenie wymogów proceduralnych w tym zakresie, w tym m.in. nałożenie na państwa obowiązku przeprowadzania oceny ryzyka i ustalenia, czy nie istnieją skuteczniejsze metody przeciwdziałania zagrożeniom niż zamykanie granic.

**Wyzwania dla Polski.** Zainteresowanie wielu państw utrzymywaniem kontroli wewnątrz strefy jest wyzwaniem dla Polski. Z jednej strony rząd popiera działania zmierzające do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa, podkreślając, że do wyłącznych kompetencji państw należy zapewnianie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego. Z drugiej strony jednak przedłużanie kontroli wewnątrz strefy Schengen oznacza wymierne koszty ekonomiczne, społeczne i polityczne. Komisja szacuje, 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), a Polska, Holandia czy Niemcy stanęłyby przed wyzwaniem wzrostu kosztów transportu drogowego towarów w wysokości ponad 500 mln euro. Co istotne, postępująca liberalizacja kodeksu granicznego Schengen w zakresie przywracania kontroli wewnętrznych może stać się narzędziem politycznego nacisku czy wręcz sankcji wobec państw „frontowych” strefy, do których należy Polska. Nie bez znaczenia pozostaje wymiar symboliczny – możliwość podróżowania w Schengen bez kontroli paszportowej to najbardziej wymowny przejaw zasypywania podziałów między wschodem i zachodem Europy i jedno z najbardziej docenianych przez Polaków osiągnięć integracji europejskiej.

**Wnioski i perspektywy.** Unia Europejska zaczyna wprawdzie podnosić się z kryzysu, ale sama strefa Schengen nadal pozostaje zagrożona. Napływ migrantów sprawił, że niektóre państwa zaczęły upominać się o kompetencje w zakresie kontroli granic, co skutkuje postępującym rozluźnianiem układu. Kryzys podkopuje wzajemne zaufanie między państwami, a brak adekwatnych rozwiązań dotyczących ochrony granic zewnętrznych na poziomie europejskim, przedłużające się prace nad wspólnymi mechanizmami reagowania na wyzwania polityki azylowej<sup>1</sup> oraz wyzwania związane z wtórnymi przepływami migrantów mogą w przyszłości pogłębiać ten trend. W krótkiej perspektywie będzie to oznaczać coraz częstsze kontrole na wybranych odcinkach granic wewnętrznych strefy. W dłuższej – konsekwencją może być trwała fragmentacja układu Schengen, uderzająca w ideę całego projektu.

Choć nowe regulacje kodeksu granicznego Schengen budzą kontrowersję, kompromis w tej sprawie powinien zostać wypracowany jeszcze w tym roku. W dyskusji nad projektem istotną rolę odgrywają zarówno aktualne wyzwania bezpieczeństwa, jak i szersze konsekwencje postępującego rozluźniania układu. Według polskiego rządu zapewnienie bezpieczeństwa w strefie zależne jest przede wszystkim od efektywności unijnego systemu ochrony granic zewnętrznych, a działania służące jego wzmocnieniu powinny ograniczyć odwoływanie się do środka ostatecznego, jakim są kontrole wewnętrzne. W pracach nad reformą kodeksu granicznego Schengen w interesie Polski jest zapewnienie gwarancji zgodności nowych przepisów dotyczących przywracania kontroli granicznych z zasadą proporcjonalności, aby ograniczyć ryzyko nadużywania tego środka. Ważne będzie też aktywne zaangażowanie się Polski w wypracowanie kompromisu w sprawie mechanizmu dzielenia się przez państwa UE odpowiedzialnością za rozpatrywanie wniosków azylowych w sytuacjach zwiększonej presji migracyjnej.

---

<sup>1</sup> J. Szymańska, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, Biuletyn PISM nr 12 (1454), 2 lutego 2017 r.