

ANNA SZACHOŃ-PSZENNY<sup>1</sup>

# Granice strefy Schengen w obliczu początku pandemii koronawirusa – zasady prawne i możliwe scenariusze w 2020 roku

Złożony do redakcji: 24.02.2020. Zaakceptowany do druku: 11.09.2020

## Streszczenie

Dorobek prawny Schengen jest integralną częścią prawa UE, co zapewnia uprawnienie swobodnego przemieszczania się po „obszarze bez granic”. Jednak może ono zostać ograniczone, szczególnie w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego – rzadziej zdrowia publicznego. Ograniczenie z tego względu stało się wydarzeniem bezprecedensowym w ponad 30-letniej historii strefy Schengen. Wprowadzone środki prawne na granicach są absolutnie wyjątkowe na skalę światową. Pierwszym z nich jest tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich. Drugie to „ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE”, czyli de facto zamknięcie granic zewnętrznych UE dla obywateli państw trzecich. Można postawić tezę, że nawet najistotniejsze osiągnięcia integracji, w tym strefa Schengen, przestają praktycznie czasowo funkcjonować w obliczu nieprzewidywalnego ponadeuropejskiego zagrożenia. Zadaniem UE i państw członkowskich jest ustalenie nowych zasad, które pozwolą przetrwać strefie Schengen w początkach pandemii poprzez tymczasowe zawieszenie jej kluczowych zasad. Czy i pod jakimi warunkami mogą one ulec przedłużeniu? Jak to wpłynie na przyszłość strefy Schengen? Kwestie te nie doczekały się jeszcze publikacji naukowych ze względu na aktualność tematyki, a tym bardziej jej ujęcia w kontekście dogmatycznoprawnym.

**Słowa kluczowe:** strefa Schengen, „obszar bez granic”, pandemia, granice wewnętrzne, granice zewnętrzne, kontrola graniczna.

<sup>1</sup> Dr Anna Szachon-Pszenny – Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (Polska); e-mail: szanna@kul.pl; ORCID: 0000-0002-2353-3745. Badania nie są finansowane przez żadną instytucję.

Wobec aktualności podjętego tematu artykuł bazuje głównie na najnowszych aktach prawnych oraz oficjalnych stronach internetowych instytucji unijnych i krajowych.

ANNA SZACHOŃ-PSZENNY

# The Borders of the Schengen Area in the Face of the Onset of the Coronavirus Pandemic – the Principles of Law and the Possible Scenarios in 2020

Submitted: 24.02.2020. Accepted: 11.09.2020

## Abstract

The Schengen legislation is an integral part of the EU law, which translates into a right to free movement within the “borderless area”. This right can be, however, restricted, especially in the light of threats to public safety and order – and, less frequently, to public health. The restriction imposed on account of the above has become an event without precedent in Schengen’s history of over 30 years. The legal measures implemented on borders are absolutely exceptional on a global scale. One of them is the temporary restoration of control at the internal borders of the EU Member States. The other is the “restriction on non-essential travel to the EU”, meaning, in fact, closing of the EU external borders to citizens of third countries. One could propose a thesis that even the most significant achievements in the process of integration, including the Schengen Area, are temporarily inactivated in the face of an unpredictable supra-European threat. The mission of the EU and its Member States is to establish a new set of rules that will help the Schengen Area survive the early phase of the pandemic by suspending its main principles for some period of time. Will these new rules be extended? And if so – on what conditions? How will it affect the future of the Schengen Area? These issues have not yet been featured and discussed in scientific publications given the recency and relevance of the subject, neither have they been presented in a legal-dogmatic context.

**Keywords:** Schengen Area, “borderless area”, pandemic, internal borders, external borders, border control.

## Wprowadzenie

Strefa Schengen w swojej naturze odznacza się podstawową cechą, jaką jest stworzenie „obszaru bez granic” pozwalającego na pełną realizację swobodnego przepływu osób pomiędzy państwami członkowskimi. Z prawnego punktu widzenia chodzi o zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych państw członkowskich. Na mocy implementacji *acquis* Schengen do prawa UE na poziomie prawa pierwotnego poprzez reformy Traktatu amsterdamskiego<sup>2</sup> od 1999 r. dorobek prawny Schengen jest integralną częścią prawa unijnego i każde nowe państwo członkowskie musi go wdrożyć do prawa krajowego. Zgodnie z przepisami UE rangi traktatowej<sup>3</sup> stworzeniu „obszaru bez granic”, na którym osoby mogą swobodnie się przemieszczać, powinny towarzyszyć inne środki, zwłaszcza wspólna polityka przekraczania granic zewnętrznych<sup>4</sup> oraz wspólne środki w zakresie przekraczania przez osoby granic wewnętrznych, które powinny odzwierciedlać dorobek Schengen włączony w ramy Unii. Tym samym w wymiarze prawnym stworzono jednolity obszar zwany „Europą bez granic” lub UE+<sup>5</sup> obejmujący wszystkie państwa strefy Schengen i prawie wszystkie państwa UE<sup>6</sup>. Obszar ten dotyczy ponad 400 milionów Europejczyków, z których około 3,5 miliona osób dziennie przekracza granice wewnętrzne<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Dorobek prawny Schengen stał się częścią prawa UE na mocy Protokołu do Traktatu Amsterdamskiego włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE C 340/1997), zobacz również K. Rokicka, *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, 2, s. 75–90.

<sup>3</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.), dalej jako TFUE.

<sup>4</sup> Art. 67 ust. 2 i 77 ust. 1 TFUE.

<sup>5</sup> Obszar „UE+” obejmuje wszystkie państwa członkowskie strefy Schengen należące jednocześnie do UE (w tym oczekujące na pełne członkostwo: Bułgarię, Chorwację, Cypr i Rumunię), a także cztery państwa strefy Schengen nienależące do UE (Norwegię, Islandię, Szwajcarię i Liechtenstein). Mógłby on obejmować również Irlandię i Zjednoczone Królestwo (obecnie poza UE), jeżeli państwa te zdecydowałyby się na dostosowanie do dorobku Schengen.

<sup>6</sup> Aktualnie strefa Schengen obejmuje 26 państw, z czego 22 to państwa należące również do UE. O jednolitości strefy Schengen i UE w wymiarze prawnym, a także różnicach geopolitycznych zob. A. Szachon-Pszenny, *Wymiar prawny i terytorialny strefy Schengen*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Warszawa 2014, s. 17–46.

<sup>7</sup> Informacje z oficjalnej strony PE: <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20190612STO54307/strefa-schengen-wszystko-co-musisz-wiedziec-o-europejskiej-strefie-bez-granic> (dostęp: 5.04.2020).

Wobec tego trudno się dziwić, że na co dzień, z punktu widzenia obywateli UE, strefa Schengen jest uznawana za największą korzyść integracji europejskiej nie tylko dla społeczeństwa europejskiego, ale również gospodarki. Jednakże w sytuacjach nadzwyczajnych „obszar bez granic” może też stanowić bardzo poważne zagrożenie i taka diametralna zmiana nastąpiła w obliczu rozszerzającej się pandemii koronawirusa. Od marca 2020 r. ta nowa i zupełnie nieprzewidywalna sytuacja, która ulega zmianom praktycznie każdego dnia, wymaga wypracowania nowych zasad prawnych związanych z funkcjonowaniem strefy Schengen, z których kluczowym jest ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa, a który niestety „nie zna żadnych granic”. W aktualnych okolicznościach trudno wskazać, jak długo „Europa bez granic” będzie funkcjonować w tej nowej, niezwykle trudnej rzeczywistości, natomiast realnie można odpowiedzieć jakie są możliwe scenariusze jej funkcjonowania w kontekście dogmatycznoprawnym. Dla udzielenia odpowiedzi warto rozważyć obecną sytuację w oparciu o wyjątki przewidziane w zasadach prawnych Schengen. W tym wymiarze podjęto próbę odpowiedzi na trzy podstawowe pytania, które trzeba postawić w tej sytuacji:

Kiedy można zastosować wyjątki od podstawowych zasad strefy Schengen?

Pod jakimi warunkami można to zrobić?

Czy pandemia koronawirusa wyłącza stosowanie zasad strefy Schengen?

Pozwolą one odpowiedzieć na kluczowe pytanie: jak w obecnej sytuacji powinna funkcjonować strefa Schengen, aby efektywnie przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się koronawirusa w „obszarze bez granic”? Dla prawidłowej i realnej realizacji tych warunków należy podejmować działania prawne w oparciu o istniejące *acquis* Schengen, jednocześnie dostosowując je do aktualnej sytuacji, zwłaszcza istniejące już najnowsze instrumenty prawne Schengen. Szczególnie przydatne wydają się tutaj być wyjątki, na które pozwala Kodeks graniczny Schengen<sup>8</sup> (KGS) dotyczące tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych. Ponadto możliwe są też do zastosowania inne wyjątki wynikające z zagrożenia porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego, przede wszystkim stosowane aktualnie czasowe zawieszenie lub ograniczenie ruchu na określonych przejściach granicznych. Są to dwie różne instytucje prawne przewidziane jako wyjątki od normalnego funkcjonowania strefy Schengen. Ewenementem obecnej sytuacji jest fakt, że zostały one wykorzystane kumulatywnie i na skalę ogólnoeuropejską ze

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), (Dz. Urz. UE L 77, 23.03.2016), dalej jako KGS.

względu na bezprecedensowe zagrożenie, jakie wywołuje rozprzestrzenianie się COVID-19.

Bezsprzecznie w pierwszej kolejności należy tak dostosować zasady funkcjonowania granic UE/strefy Schengen, aby zapewnić bezpieczeństwo zdrowia i życia obywateli, ale też w perspektywie stworzyć warunki rozwoju w przypadku kryzysu gospodarczego, który jest nieunikniony po zakończeniu pandemii. Państwa członkowskie UE/strefy Schengen i państwa na całym świecie zareagowały na zagrożenie z różną intensywnością czasową, wprowadzając ograniczenia związane z powstrzymaniem rozprzestrzeniania się koronawirusa. Na koniec marca–początek kwietnia 2020 r. na oficjalnych stronach internetowych ministerstw spraw zagranicznych zamieszczono informacje, które są podobne do stanowiska polskiego MSZ wskazujące, że „na obecnym etapie rozwoju epidemii koronawirusa żadne miejsce na świecie nie jest wolne od ryzyka zakażenia się nim, a w niektórych regionach świata sytuacja zmienia się niezwykle dynamicznie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych apeluje o unikanie wszelkich podróży zagranicznych, które nie są konieczne”<sup>9</sup>. Rekomendacje te są zgodne z ogólnymi zasadami UE wprowadzonymi na granicach w związku z pandemią koronawirusa, ale w kontekście dynamicznego rozwoju sytuacji mogą pojawić się pewne nieścisłości pomiędzy działaniami państw członkowskich na granicach a zalecaniami instytucji unijnych. Potrzeba więc wypracowania takich rozwiązań, które pozwolą na jak najskuteczniejsze zapobieganie przyczynom i skutkom rozprzestrzeniania się pandemii. Stan prawny artykułu jest na 1 kwietnia 2020 r.

## **Tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych jako odpowiedź państw strefy Schengen na pandemię koronawirusa**

Zgodnie z zasadami KGS stanowiącego najważniejszy akt dorobku Schengen w prawnych i instytucjonalnych ramach UE, kluczem funkcjonowania strefy Schengen jest zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych (pomiędzy państwami członkowskimi) oraz jej wzmocnienie na granicach zewnętrznych (z państwami trzecimi). W dobie pandemii koronawirusa zasada ta musiała ulec zmianie przede wszystkim poprzez tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych. Jest to wyjątek od ogólnych zasad kontroli granicznej, której celem jest pomoc w zwalczaniu nielegalnej imigracji oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpie-

<sup>9</sup> Informacja na oficjalnej stronie MSZ: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacje-dla-podrozujacych> (dostęp: 6.04.2020).

czeństwa wewnętrznego, porządku publicznego i zdrowia publicznego państw członkowskich. W kontekście rozprzestrzeniania się COVID-19 kluczowe jest odwołanie się do definicji podanej w KGS, która określa „zagrożenie dla zdrowia publicznego” jako każdą chorobę mogącą przerodzić się w epidemię według definicji Światowej Organizacji Zdrowia lub inną chorobę zakaźną, jeżeli są one objęte przepisami dotyczącymi ochrony mającymi zastosowanie do obywateli państw członkowskich<sup>10</sup>. Określenie to pojawia się także przy warunkach wjazdu obywateli państw trzecich na obszar strefy Schengen pozwalających na przekraczanie granic zewnętrznych przez osoby, które nie są uważane za stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich. Ponadto odniesienie do zdrowia publicznego pojawia się też w przepisach KGS dotyczących minimalnej odprawy granicznej na granicach zewnętrznych, która dotyczy wszystkich osób ją przekraczających<sup>11</sup> i pozwala służbom granicznym wrywkowo sprawdzić krajowe i europejskie bazy danych w celu potwierdzenia, że takie osoby nie stanowią rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia<sup>12</sup>.

Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych ze względu na pandemię COVID-19 znajduje podstawę prawną w przepisach KGS, zgodnie z którymi w przypadku, gdy na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim, to państwo członkowskie może w drodze wyjątku przywrócić kontrolę graniczną na wszystkich lub poszczególnych odcinkach swoich granic wewnętrznych na ograniczony okres. Co prawda przepisy KGS dotyczące tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych nie odwołują się wprost do zdrowia publicznego, ale do poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, jednakże w obecnej sytuacji trudno sprzeciwić się twierdzeniu, że pandemia koronawirusa stanowi bardzo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Ponadto unijna polityka zdrowotna ma swoje źródło w dziedzinie bezpieczeństwa, a jej rozwój jest skutkiem swobodnego przepływu osób i towarów na rynku wewnętrznym. Instytucje unijne potwierdziły, że bardzo ważnym zagrożeniem dla UE jest obecnie jej zdolność szybkiego i skoordynowanego reagowania na główne zagrożenia dla zdrowia, szczególnie w kontekście zagrożenia potencjalną epidemią na

---

<sup>10</sup> Art. 2 pkt 21 KGS.

<sup>11</sup> Również obywatele UE.

<sup>12</sup> Art. 6 ust 1e oraz art. 8 ust 2 KGS.

skalę światową w dobie szybkiego transportu o charakterze ogólnoświatowym, który ułatwia rozprzestrzenianie się chorób<sup>13</sup>.

Prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji zostało także w sposób ogólny określone w programie UE w dziedzinie zdrowia na lata 2014–2020, który wśród głównych priorytetów określa przygotowanie się do ochrony obywateli przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami zdrowotnymi poprzez określenie i rozwijanie spójnego podejścia w celu osiągnięcia lepszej gotowości i koordynacji w sytuacjach kryzysowych dotyczących zdrowia. Miarą realizacji tego celu jest w szczególności wzrost liczby państw członkowskich uwzględniających spójne podejście<sup>14</sup>. Takie ogólnie określone, jeszcze 5 lat temu, prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia i wyznaczone w związku z tym cele dla państw członkowskich są teraz testowane w realnej sytuacji największego zagrożenia zdrowotnego w całej historii integracji europejskiej.

Obecne przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych państw członkowskich może budzić wątpliwości co do zaklasyfikowania jej do określonego typu. Na podstawie KGS można wyróżnić najczęściej stosowane kategorie tymczasowego przywrócenia kontroli, które można wyróżnić w oparciu o przesłanki, jakie je warunkują, a są to:

- typ pierwszy w sytuacjach przewidywalnych, którymi są najczęściej wydarzenia polityczne, religijne i sportowe<sup>15</sup>, opiera się na zasadach ogólnych tymczasowego przywrócenia kontroli<sup>16</sup> i jest najczęściej stosowany w strefie Schengen;
- typ drugi stanowi procedura szczególna w przypadkach wymagających natychmiastowego działania<sup>17</sup>, która jest aktualnie najwłaściwszą podstawą prawną dotychczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych z powodu koronawirusa<sup>18</sup>.

Wybór drugiego typu tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych potwierdzają polskie przepisy w tym zakresie wydane 13 marca

<sup>13</sup> Noty tematyczne o Unii Europejskiej z oficjalnej strony Parlamentu Europejskiego, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/49/public-health> (dostęp: 4.04.2020).

<sup>14</sup> Art. 3 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 282/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia Trzeciego Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1350/2007/WE, (*Dz. Urz. UE L 86 z 21.03.2014*).

<sup>15</sup> Np. szczyty klimatyczne, Światowe Dni Młodzieży czy Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej.

<sup>16</sup> W oparciu o art. 25–27 KGS.

<sup>17</sup> W oparciu o art. 28 KGS.

<sup>18</sup> KGS przewiduje jeszcze trzecią kategorię, ale w przypadku pandemii nie znajdzie ona raczej zastosowania.

2020 r.<sup>19</sup>, które co prawda wprost nie wskazują konkretnej podstawy prawnej, tylko ogólne odwołanie do KGS, ale przywrócenie kontroli na 10 dni wskazuje, że jest to sytuacja szczególna stosowana w przypadkach wymagających natychmiastowego działania. Ponadto okres przedłużenia tej kontroli dokonany na podstawie kolejnego aktu z 24 marca 2020 r.<sup>20</sup> wskazuje na prawidłowość tej klasyfikacji. Powyższe procedury różnią się czasem trwania, gdzie ta szczególna w przypadkach wymagających natychmiastowego działania jest znacznie krótsza. Odróżniają się również obowiązkami wobec UE, bo w procedurze dla sytuacji przewidywalnych państwo ma obowiązek o planowanym przywróceniu poinformować z dużym wyprzedzeniem KE i inne państwa członkowskie<sup>21</sup>. W sytuacjach wymagających natychmiastowego działania obowiązek ten jest sformułowany w ten sposób, że przywracając kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, dane państwo członkowskie powiadamia o tym równocześnie odpowiednio pozostałe państwa członkowskie i Komisję<sup>22</sup>. W praktyce niejednokrotnie ten obowiązek jest realizowany *post factum*, co najlepiej widać na przykładzie przywrócenia kontroli z powodu pandemii COVID-19. Większość państw przywróciło kontrolę w pierwszej połowie marca 2020 r., ale na 21 marca 2020 r. tylko 11<sup>23</sup> z tych państw zgłosiło Komisji Europejskiej przywrócenie kontroli granic wewnętrznych.

Bez względu na typ tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych obowiązują zasady, które mają ogólne zastosowanie. Zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie mogą przekraczać tego, co jest ściśle niezbędne do reakcji na poważne zagrożenie. Jednocześnie kontrola graniczna na granicach wewnętrznych może być przywrócona jedynie jako ostateczność, po wyczerpaniu wszystkich dostępnych środków. Przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych musi

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz.U. RP, poz. 434, 439 i 468.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz.U. RP, poz. 519, dalej jako rozporządzenie MSWiA.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 27 KGS państwo musi powiadomić o planowanym przywróceniu kontroli najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli lub w krótszym terminie w przypadku, gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, staną się znane później niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli.

<sup>22</sup> Art. 28 ust. 2 KGS.

<sup>23</sup> Hiszpania, Portugalia, Norwegia, Estonia, Finlandia, Niemcy, Polska, Czechy, Węgry, Szwajcaria i Austria.



pozostać wyjątkiem i być zgodne z zasadą proporcjonalności. Państwo członkowskie, które postanowi tymczasowo przywrócić kontrolę lub przedłużyć okres takiego przywrócenia, ocenia stopień, w jakim środek ten może odpowiednio zażegnać zagrożenie oraz proporcjonalność tego środka w stosunku do zagrożenia<sup>24</sup>. Podkreślić należy, że uprawnienie do tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych jest prerogatywą państw członkowskich, co jest związane z tym, że to państwa mają kompetencje do wydania decyzji o odmowie lub zgodzie na wjazd na swoje terytorium. Komisja może wydać opinię w odniesieniu do konieczności i proporcjonalności środka, ale nie może zawetować takiej decyzji, jeżeli jest ona podejmowana przez państwo członkowskie. Ponadto, jak potwierdzono w polskich przepisach, doprecyzowanie zakresu kontroli granicznej należy do kompetencji krajowych, opiera się na zasadach określonych w KGS i jest dostosowane odpowiednio do stopnia zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa w związku z wystąpieniem poważnego zagrożenia dla zdrowia publicznego wywołanego koronawirusem<sup>25</sup>.

## **Przedłużenie tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych a przewidywany czas trwania pandemii**

Pewne wątpliwości mogą natomiast budzić kolejne przedłużenia, jeśli sytuacja pandemii koronawirusa się przedłuży, a aktualnie jest to bardzo prawdopodobne, wręcz pewne. Przepisy KGS pozwalają w tej sytuacji na przedłużanie kontroli na odnawialne okresy nie dłuższe niż 20 dni, przy czym wszelkie kolejne przedłużenia nie mogą przekraczać łącznie 2 miesięcy<sup>26</sup>. Również polskie przepisy zabezpieczają się na wypadek konieczności kolejnych przedłużeń tymczasowego przywrócenia kontroli, stanowiąc, że będzie to dostosowane odpowiednio do stopnia zagrożenia wywołanego koronawirusem SARS-CoV-2 powodującym chorobę COVID-19<sup>27</sup>. Jednocześnie należy pamiętać o ogólnej zasadzie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, że musi się ona zakończyć, gdyż ma charakter tylko tymczasowy, a jej główny cel to reakcja na sytuacje, które zagrażają bezpieczeństwu obszaru Schengen/UE.

---

<sup>24</sup> Art. 26 KGS.

<sup>25</sup> Na podstawie § 2 Rozporządzenia MSWiA.

<sup>26</sup> Art. 28 ust. 4 KGS.

<sup>27</sup> Na podstawie § 2 Rozporządzenia MSWiA.

Na zakończenie wydłużania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej ma wpływ przede wszystkim ustanie pandemii koronawirusa, a w obecnej sytuacji trudno przewidzieć, kiedy i która z rozlicznych prognoz medycznych i politycznych okaże się prawidłowa. W kontekście granic należałoby zadać pytanie, czy są podstawy prawne do jej przedłużenia ponad przewidziane 2 miesiące? Nie wynika to wprost z przepisów, ale gdyby okazało się niezbędne, pomimo tego, że obecna sytuacja ma charakter bezprecedensowy, można odnieść się do innego kryzysu w UE, którego skutki nadal trwają. Chodzi o kryzys migracyjny, który miał swój szczyt w UE zaledwie 5 lat temu i wtedy państwa członkowskie zastosowały początkowo tymczasowe przywrócenie kontroli na podstawie procedury szczególnej w przypadkach wymagających natychmiastowego działania, a po upływie maksymalnych terminów przedłużenia zaczęły stosować procedurę dla przypadków przewidywalnych, uzasadniając to wtórnymi przepływami migracyjnymi lub zagrożeniem terrorystycznym. *De facto* nadal dotyczyło to nasilenia migracji, chociaż oficjalnie taki powód nie został podany. Kilka państw strefy Schengen utrzymuje w zasadzie nieprzerwane tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych. W momencie przywrócenia kontroli z powodu rozprzestrzeniania się COVID-19 w całej Europie kilka jej państw członkowskich (Francja, Austria, Norwegia, Szwecja, Dania, Niemcy) już miało przywróconą kontrolę jeszcze w następstwie skutków kryzysu migracyjnego<sup>28</sup>, które w podstawach prawnych powoływały sytuacje przewidywalne. Przepisy KGS przewidują w takich przypadkach tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych na okres nie dłuższy niż 30 dni lub na okres przewidywalnego istnienia tego poważnego zagrożenia, jeśli przekracza ono 30 dni. Ponadto jeżeli poważne zagrożenie utrzymuje się przez okres dłuższy, państwa członkowskie mogą przedłużać kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych na odnawialne okresy nie dłuższe niż 30 dni, przy czym łączny okres przywrócenia nie może przekraczać łącznie 6 miesięcy. Jednakże w przypadku wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych, a takimi, biorąc pod uwagę doświadczenia kryzysu migracyjnego, może potencjalnie

---

<sup>28</sup> Należy do nich 6 państw strefy Schengen: Francja (ostatnie przedłużenie kontroli 31 października 2019 r. – 30 kwietnia 2020 r.) ze względu na utrzymujące się zagrożenie terrorystyczne, zbliżające się wydarzenie polityczne na wysokim szczeblu w Paryżu, ruchy wtórne, wszystkie granice wewnętrzne oraz Niemcy, Dania, Szwecja, Norwegia i Austria (ostatnie przedłużenie kontroli 12 listopada 2019 r. – 12 maja 2020 r.) ze względu na zagrożenia terrorystyczne, ruchy wtórne, a w przypadku Szwecji nawet „niedociągnięcia na granicach zewnętrznych; należy je określić, ale mogą dotyczyć wszystkich granic wewnętrznych”, w oparciu o notyfikacje państw członkowskich do KE, informacje m.in. na [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en) (dostęp: 21.03.2020).

stać się również aktualny kryzys zdrowotny z powodu pandemii, ten łączny okres można przedłużyć maksymalnie do 2 lat<sup>29</sup>.

Czy wobec tego ponowne przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych nadal będą się opierać o procedurę szczególną i osiągną maksymalne 2 miesiące, czy jednak okaże się to niewystarczające i pandemia koronawirusa spowoduje kolejne okresy przedłużenia już w oparciu o sytuacje przewidywalne i będzie znacznie dłuższe, osiągając nawet 2 lata? Można tylko mieć nadzieję, że taki scenariusz się nie zrealizuje, chociaż niestety wcale nie jest niemożliwy.

## Wytyczne Komisji Europejskiej w zakresie koronawirusa odnoszące się do granic a sytuacja w państwach członkowskich

Bez wątplenia można stwierdzić, że obecnie Unia Europejska znajduje się w epicentrum pandemii COVID-19. Kryzys spowodowany pojawieniem się koronawirusa nabrał aktualnie charakteru pandemii, a gwarantowany w przepisach unijnych swobodny przepływ osób stwarza warunki sprzyjające rozprzestrzenianiu się wirusa między państwami. W wyniku tych podróży kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego rozszerzył się na wszystkie państwa członkowskie, dlatego KE podkreśla, że im łatwiej traci się z oczu związek między łańcuchem zakażeń a podróżą, tym szybciej następują wzajemne zakażenia w skali ogólnoeuropejskiej. Z tego względu w ciągu ostatnich kilku tygodni państwa członkowskie wprowadziły szereg drastycznych środków, aby ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa i dlatego Komisja wydała wytyczne w celu ujednoczenia działań państw. Pierwszym aktem UE w kontekście granic zewnętrznych wobec pandemii koronawirusa jest wydany 16 marca 2020 r. Komunikat KE dotyczący tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE<sup>30</sup>, czyli *de facto* tymczasowego zamknięcia granic zewnętrznych Unii. Zasady te zostały rozwinięte w aktualnie najważniejszym w tym zakresie Komunikacie Komisji z 30 marca 2020 r. określającym wskazówki dotyczące ich wprowadzenia w życie<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Art. 25 KGS.

<sup>30</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady COVID-19: tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE, Bruksela, dnia 16.03.2020 r. COM(2020) 115 final.

<sup>31</sup> Komunikat Komisji – COVID-19 – Wskazówki dotyczące wprowadzenia w życie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE, uproszczenia zasad tranzytu do celów repatriacji obywateli Unii oraz skutków dla wspólnej polityki wizowej, (Dz. Urz. UE C 102 I/02 z dnia 30.03.2020 r.).

Jednakże działanie Komisji należy ocenić krytycznie, nie tyle ze względu na zakres podjętych działań, bo bez wątpienia są one niezbędne w tej sytuacji, ale ze względu na opóźnienie w ich podjęciu. Podczas gdy KE nadal nie ogłosiła ostatecznej decyzji w sprawie swojego planu względem strefy Schengen wobec pandemii, to większość państw podjęła już wcześniej takie decyzje jednostronnie i tymczasowo zawiesiła kontrole na granicach zewnętrznych lub/oraz zamknęła granice zewnętrzne. Dopiero na mocy powyższego komunikatu 17 marca 2020 r. UE oficjalnie zamknęła granice zewnętrzne strefy Schengen, a już 21 z 26 państw członkowskich należących do strefy Schengen miało wprowadzone kontrole na granicach wewnętrznych i zakazało wjazdu cudzoziemcom. Przed tą datą tylko 5 państw strefy Schengen – Belgia, Islandia, Szwecja, Lichtenstein, Luksemburg – nie zapowiedziało wtedy żadnych działań dotyczących zamknięcia granic, podczas gdy większość z nich wprowadziła całkowite zamknięcie granic<sup>32</sup>.

Zgodnie z wytycznymi KE dotyczącymi ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE leży to we wspólnym interesie i stanowi wspólną odpowiedzialność. Zewnętrzna granica UE musi działać jako strefa bezpieczeństwa dla wszystkich państw strefy Schengen, a aktualnie, gdy koronawirus rozpowszechnił się w całej UE, system granic zewnętrznych stwarza możliwość podjęcia przez państwa członkowskie wspólnych działań w celu ograniczenia globalnego rozprzestrzeniania się wirusa. Komisja zaleciła, aby wszystkie działania podejmowane były na wszystkich odcinkach granic zewnętrznych UE. Tymczasowe ograniczenie podróży może być skuteczne tylko wtedy, gdy decyzja w tej sprawie zostanie podjęta i wprowadzona w życie przez wszystkie państwa UE+. Komisja stwierdziła, że każda jednostronna decyzja państwa o zastosowaniu tymczasowego ograniczenia podróży na jego własnych granicach zewnętrznych ma potencjalnie ograniczoną skuteczność, gdy nadal możliwy jest wjazd do strefy Schengen na innym odcinku granic zewnętrznych, dlatego skoordynowana decyzja wymaga udziału wszystkich. W związku z tym konieczne jest dalsze monitorowanie i badania dotyczące stosowania przez państwa członkowskie tymczasowego przywracania kontroli w ciągu najbliższych miesięcy. Ich reakcje – czy to jednostronne, czy skoordynowane – pokażą stan strefy Schengen i będą mieć wpływ na trwający proces reform. Połączenie przywrócenia kontroli granicznej i ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE wymaga głębszej refleksji ze względu na bezprecedensowe skutki

---

<sup>32</sup> Na podstawie: *21/26 Schengen Countries Have Already Closed Borders While EC Still Mulls Schengen Suspension Idea*, <https://www.schengenvisainfo.com/news/21-26-schengen-countries-have-already-closed-borders-while-ec-still-mulls-schengen-suspension-idea/> (dostęp: 17.03.2020).

dla swobodnego przepływu osób w Unii w ciągu najbliższych kilku miesięcy, jeżeli nie lat<sup>33</sup>.

Tymczasowe ograniczenie podróży ma zastosowanie do wszystkich podróży innych niż niezbędne, odbywających się z państw trzecich na obszar UE+. Wyjątkami od niego objęto obywateli wszystkich państw członkowskich UE i państw strefy Schengen powracających do miejsca zamieszkania<sup>34</sup>. Wprowadzone ograniczenia nie obejmują osób podróżujących w niezbędnym celu, szczególnie związanym z zapobieganiem rozprzestrzeniania się pandemii koronawirusa, a więc m.in.: pracowników służby zdrowia i osób prowadzących badania naukowe w dziedzinie zdrowia<sup>35</sup>. Ponadto wszystkie te osoby powinny podlegać skoordynowanym i wzmocnionym kontrolom zdrowia<sup>36</sup>.

Unia Europejska dokonała tymczasowego zamknięcia granic zewnętrznych na powyższych zasadach na 30 dni, zastrzegając jednocześnie, że konieczność ewentualnego przedłużenia tego okresu należy ocenić na podstawie dalszego rozwoju sytuacji. Komisja zaleciła, aby państwa UE+ stanowczo apelowały do obywateli i mieszkańców o zaniechanie podróży poza terytoria tych państw, aby zapobiec dalszemu rozprzestrzenianiu się wirusa do innych krajów. Dla lepszej koordynacji KE powołała specjalną jednostkę „COVID-19 / Grupa ds. Informacji o Koronawirusie – granice” z udziałem państw UE+ i Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX). Grupa ta stanowi forum wymiany informacji o bieżącej sytuacji na granicach, a w tym celu agencja FRONTEX we współpracy z innymi agencjami UE zwiększyły swoje zdolności w zakresie monitorowania sytuacji na granicach oraz są przygotowane na podjęcie środków awaryjnych na granicach strefy Schengen w razie wystąpienia takiej potrzeby. Dodatkowo Komisja oferuje

---

<sup>33</sup> S. Montaldo, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste, European Papers*, <http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/covid-19-emergency-and-reintroduction-internal-border-controls-schengen-area> (dostęp: 25.04.2020).

<sup>34</sup> Dotyczy to również członków ich rodzin oraz obywateli Zjednoczonego Królestwa, których należy do końca 2020 r. nadal traktować tak samo jak obywateli UE. Ponadto powrócić do UE mogą obywatele państw trzecich, którzy są rezydentami długoterminowymi oraz ci, których prawo pobytu wynika z innych dyrektyw UE lub z prawa krajowego lub którzy posiadają krajowe wizy długoterminowe.

<sup>35</sup> Ograniczenie nie dotyczy również kilku innych kategorii osób, np. pracowników służb opieki nad osobami starszymi. Na podstawie Komunikatu Komisji – COVID-19 – Wskazówki dotyczące wprowadzenia w życie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE, uproszczenia zasad tranzytu do celów repatriacji obywateli Unii oraz skutków dla wspólnej polityki wizowej (Dz. Urz. UE C 102 I/02 z dnia 30.03.2020 r.).

<sup>36</sup> Wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i niezbędnych usług, 16.03.2020, C(2020)1753 final.

wsparcie finansowe w zakresie zdrowia, zwłaszcza w państwach członkowskich pierwszej linii na granicach zewnętrznych.

Działania KE i innych instytucji unijnych powinny być zgodne z wytycznymi organizacji międzynarodowych, przede wszystkim Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), która uznała pandemię koronawirusa za stan zagrożenia zdrowia publicznego, oraz Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które podkreśliło konsekwentnie, że w związku ze stanem pandemii potrzeba globalnej odpowiedzi opartej na jedności, solidarności i wzajemnej współpracy<sup>37</sup>. Chociaż zasadniczo WHO nie uważa ograniczeń podróży za najskuteczniejszą metodę przeciwdziałania pandemii, szybkie rozprzestrzenianie się koronawirusa zmusiło UE do podjęcia pilnych działań w celu ochrony własnych obywateli, ale również zapobiegania dalszemu rozprzestrzenianiu się koronawirusa z Unii do państw trzecich. W związku z tym państwa członkowskie UE poparły inicjatywę Komisji Europejskiej sprawowania nadzoru nad stosowanymi środkami nadzwyczajnymi celem ochrony, podkreślając, że podejmowane środki nadzwyczajne muszą być niezbędne, proporcjonalne i tymczasowe, tak aby nie prowadziły do pogwałcenia zasad praworządności, demokracji i praw fundamentalnych, ani norm prawnomiędzynarodowych<sup>38</sup>. O ile inne działania państw członkowskich związane z pandemią mogą być uznane za kontrowersyjne, o tyle kwestie znacznego ograniczenia przemieszczania się przez granice nie powinny w obecnej sytuacji budzić wątpliwości.

Unia Europejska, pomimo najtrudniejszej jak dotąd sytuacji zdrowotnej i nieporównywalnych z wcześniejszymi zagrożeniami, stara się utrzymać względnie prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, który poza już ograniczoną swobodą przepływu osób, zapewnia jeszcze inne swobody, w tym swobodny przepływ towarów. Jest to szczególnie istotne, aby gospodarka unijna mogła funkcjonować w okresie pandemii, a umożliwienie przepływu towarów pozwala w perspektywie mieć punkt wyjścia wobec kryzysu gospodarczego, jaki bez wątpienia spowoduje rozprzestrzenianie się koronawirusa. W tym celu ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE nie dotyczą pracowników transportu wykonujących przewóz towarów. Ponadto KE zwróciła się do państw członkowskich o niezwłoczne oznaczenie wszystkich właściwych wewnętrznych przejść granicznych w ramach trans-europejskiej sieci transportowej (TEN-T) jako przejść granicznych dla „zielonych korytarzy”, aby zapewnić nieprzerwane funkcjonowanie ogólnounijnych łańcu-

<sup>37</sup> Rezolucja ZO ONZ z 30 marca 2020 r., *Global solidarity to fight COVID-19*, <https://www.un.org/pga/74/2020/03/30/global-solidarity-to-fight-covid-19/> (dostęp: 31.03.2020).

<sup>38</sup> Deklarację o tej treści podpisało 14 państw i jest ona otwarta do podpisu dla wszystkich pozostałych państw członkowskich UE. Szerzej na ten temat zob.: M. Menkes, *Rządy prawa, demokracja i prawa człowieka a COVID-19*, <http://przegladp.m.blogspot.com/2020/04/rzady-prawa-demokracja-i-prawa-czowieka.html> (dostęp: 4.04.2020).

chów dostaw. Przejścia graniczne dla zielonych korytarzy powinny być otwarte dla wszystkich pojazdów towarowych, bez względu na przewożone przez nie towary. Wynika to z faktu, że nieprzerwane i stale funkcjonujące usługi transportu lądowego, morskiego i lotniczego mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego UE i dla jego skutecznej reakcji na obecny kryzys zdrowotny<sup>39</sup>.

Aktualnie w UE+ wprowadzono dwa rodzaje restrykcji z powodu pandemii koronawirusa: na granicach zewnętrznych (ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE) oraz solidarne przywracanie kontroli na granicach przez wszystkie państwa członkowskie, co obrazuje poniższa mapa sporządzona przez FRONTEX, agencję, która jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów prawnych Schengen wspomagających państwa członkowskie w zarządzaniu granicami<sup>40</sup>. Widać na niej wyraźnie, że aktualnie nie ma państwa członkowskiego UE/strefy Schengen, które nie wprowadziłyby co najmniej ograniczeń w lądowym, powietrznym i morskim ruchu granicznym. Większość (15 państw) nawet zakazała wszystkich typów ruchu granicznego, jaki mógłby być prowadzony na ich granicach<sup>41</sup>. Ciekawostką jest, że do tych państw należą przede wszystkim najmłodsze państwa strefy Schengen<sup>42</sup> oraz państwa UE będące na drodze do pełnego włączenia do strefy Schengen<sup>43</sup>. Czy wynika to z faktu krótszego członkostwa w strefie Schengen niż państwa „starej UE”<sup>44</sup>? Raczej należy to rozpatrywać w kontekście wyciągnięcia przez państwa „nowej UE/strefy Schengen” wniosków w kontekście negatywnych doświadczeń państw starej UE. Jak wskazują statystyki, państwa, które tymczasowo zamknęły

<sup>39</sup> Wytoczne KE dotyczące środków zarządzania granicami, aby utrzymać stały przewóz towarów w całej UE podczas obecnej pandemii, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_510](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_510), ponadto UE udostępniła informacje szczegółowe odnośnie poszczególnych państw, [https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response\\_pl](https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_pl) (dostęp: 23.03.2020).

<sup>40</sup> Mapa pochodzi ze strony: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/covid-19-restrictions-4IdY3J> (dostęp: 27.03.2020).

<sup>41</sup> Większość z tych państw zakazała wszystkich 3 typów ruchu granicznego, a część nie posiada granic danego typu, np. Węgry, Czechy czy Słowacja nie mają granic morskich.

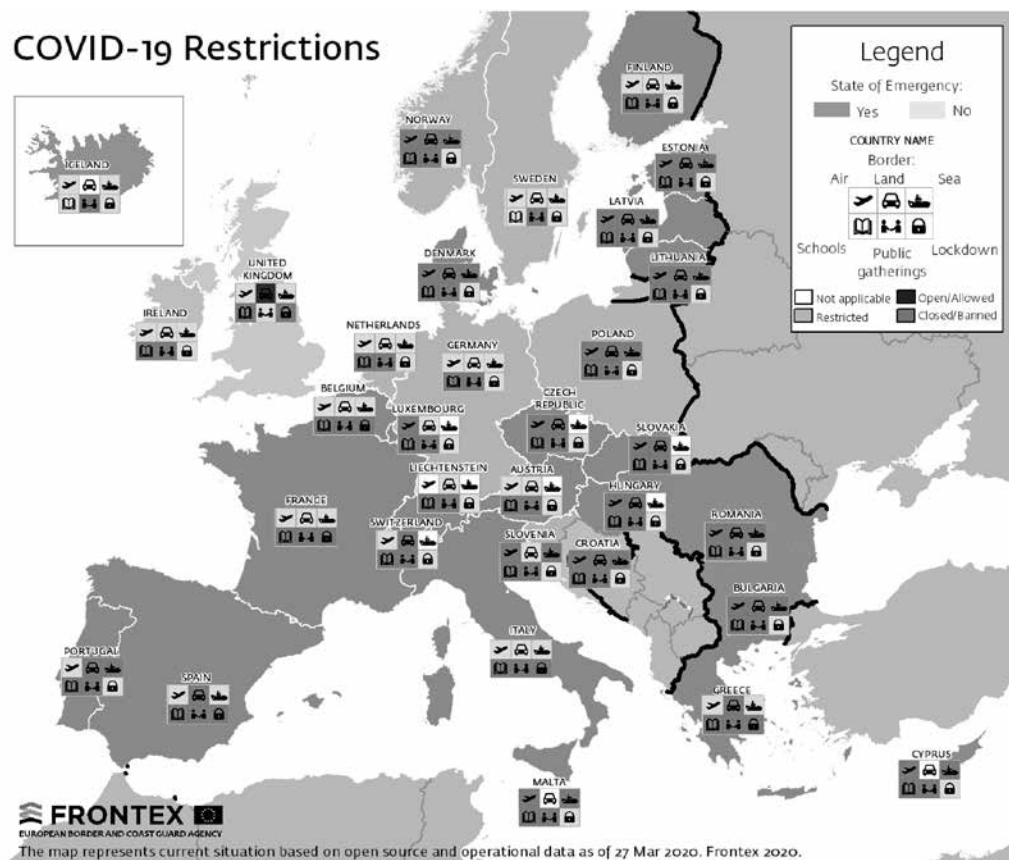
<sup>42</sup> Norwegia i Dania przystąpiły do strefy Schengen 25 marca 2001 r., a Polska, Litwa, Łotwa i Estonia, Czechy Węgry, Słowacja, Słowenia i Malta 21 grudnia 2007 r. (granice lotnicze i morskie 30 marca 2008 r.). Z tych państw tylko Słowenia została ograniczony ruch lądowy (tylko samochodowy).

<sup>43</sup> Do tych państw należą Rumunia, Bułgaria i Chorwacja, które jako najmłodsze państwa członkowskie UE są w trakcie zaawansowanego spełniania warunków pełnego członkostwa w strefie Schengen. Zostanie ono osiągnięte po pełnym przygotowaniu przez te państwa swoich granic, a samo pełne włączenie do strefy Schengen jest następstwem członkostwa w UE, gdyż *acquis* Schengen stanowi integralną część prawa Unii. Zatem status tych państw można określić jako członkostwo oczekujące.

<sup>44</sup> Natomiast z państw starej UE tylko Luxemburg, Grecja i Hiszpania zamknęły po jednym typie ruchu granicznego, tylko Portugalia zamknęła 2 typy ruchu granicznego.

wszystkie granice, mają znacznie mniejszą liczbę zachorowań na koronawirusa niż państwa, które tego nie zrobili<sup>45</sup>.

Mapa 1. Restrykcje graniczne wprowadzone w pierwszym miesiącu pandemii Covid-19



Źródło: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/covid-19-restrictions-4ldY3J> (dostęp: 27.03.2020).

<sup>45</sup> Szczególnie widoczne jest to wobec Wielkiej Brytanii, która niedawno wystąpiła z UE i jako jedyne państwo zostawiła otwartą granicę w ruchu lądowym (w tym wypadku przez tunel pod kanałem La Manche i na granicy z Irlandią).



## Podsumowanie

Granice zewnętrzne Unii Europejskiej i strefy Schengen wyznaczają jednolity „obszar bez granic”, zwany powszechnie „Europą bez granic” lub UE+. Miliony osób przekraczają granice pomiędzy państwami członkowskimi bez żadnej kontroli, co bez wątpienia stanowi największe osiągnięcie integracji europejskiej, ale też niesie zagrożenia dla bezpieczeństwa. Okazało się to szczególnie widoczne w ostatnim czasie, gdy nasila się pandemia koronawirusa, a państwa UE/strefy Schengen szukają skutecznych i solidarnych rozwiązań, które pozwolą przetrwać ten najtrudniejszy czas od początku funkcjonowania „obszaru bez granic”. Cała uwaga Unii skupiła się w zasadzie na kryzysie, nie tylko zdrowotnym, który wywołuje aktualne zagrożenie spowodowane rozprzestrzenianiem się koronawirusa. Obecnie – paradoksalnie – kryzys w związku z COVID-19 w pewien sposób rozwiązuje kryzys migracyjny, gdyż jego nasilenie zdecydowanie spada w związku z zagrożeniem zdrowotnym.

Już w drugiej połowie kwietnia 2020 r. okazało się wstępnie, jakie skutki przyniosły wprowadzone przez Unię Europejską ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz że państwa w znacznej większości przedłużają przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych. Jednocześnie znamienne jest to, że są to dwie różne instytucje prawne, ale zostały zastosowane kumulatywnie, bo służą jednemu celowi, jakim jest aktualnie priorytetowa kwestia jak najskuteczniejszego zapobiegania rozprzestrzenianiu się pandemii koronawirusa. Doświadczenia z początków pandemii pokazują, że chociaż UE planuje stopniowe znoszenie obostrzeń, to znaczna większość państw kontynuuje przywrócenie kontroli na swoich granicach. Wydaje się, że ta tendencja może się utrzymać jeszcze kilka miesięcy, zwłaszcza jeśli sytuacja epidemiologiczna nie ulegnie poprawie lub ulegnie pogorszeniu. Dokonanie pełnej oceny tego zjawiska będzie możliwe po analizie sytuacji przez kilka, a nawet kilkanaście najbliższych miesięcy.

Podsumowując, można wysunąć postulat *de lege ferenda*, że nowe rozwiązania prawne muszą spełnić dwa warunki, po pierwsze być szybkie w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację, a po drugie jednocześnie muszą być skuteczne i adekwatne. Wobec tego potrzeba natychmiastowych i jednolitych regulacji na poziomie UE, które pozwolą skutecznie i długofalowo utrzymać taki poziom kontroli granic zewnętrznych, który zapewni bezpieczeństwo „obszaru bez granic”. W tym celu potrzeba spójności działań UE i państw członkowskich znacznie ograniczających przywileje „obszaru bez granic”, a tym samym gwarantujące aktualnie absolutnie priorytetowe bezpieczeństwo zdrowotne obywateli. Warto przy tym postawić pytanie: czy realne jest, aby państwa członkowskie UE odeszły od zaprezentowanego obecnie podejścia skrajnie państwowego na rzecz solidarnych decyzji na

poziomie ponadnarodowym, które prowadziłyby do możliwości zamknięcia granic zewnętrznych, ale utrzymania otwartych granic wewnętrznych? I czy takie rozwiązanie w ogóle jest możliwe? Ocena tego również wymaga analizy w dłuższej perspektywie czasowej, która może się przeciągnąć przynajmniej do kolejnego roku. Niemniej jednak w początkach pandemii należy podejmować szybkie i skuteczne próby usprawnienia funkcjonowania strefy Schengen w tym bezprecedensowym czasie. Należy to osiągnąć przy poszanowaniu prawa państw członkowskich do przedłużania tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych, które, jak pokazuje praktyka, jest niezbędne w obecnej sytuacji i bywa skuteczniejsze niż nieco opóźnione działania Unii. Zatem reakcje UE muszą być znacznie szybsze, a doświadczenia z kryzysu migracyjnego powinny nauczyć, że w obecnej o wiele trudniejszej sytuacji jeszcze bardziej jest potrzebne osiągnięcie solidarności pomiędzy państwami członkowskimi.

## Bibliografia

- Bonczkowski M., *Swobody traktatowe a zasady prawa*, „Krytyka Prawa” 2018, 10(4).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady COVID-19: tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE, Bruksela, dnia 16.03.2020 r. COM(2020) 115 final.
- Komunikat Komisji – COVID-19 – Wskazówki dotyczące wprowadzenia w życie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE, uproszczenia zasad tranzytu do celów repatriacji obywateli Unii oraz skutków dla wspólnej polityki wizowej (Dz. Urz. UE C 102 I/02 z 30.03.2020 r.).
- Menkes M., *Rządy prawa, demokracja i prawa człowieka a COVID-19*, <http://przegladpm.blogspot.com/2020/04/rzady-prawa-demokracja-i-prawa-czowieka.html> (dostęp: 4.04.2020).
- Montaldo S., *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, *European Papers*, <http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/covid-19-emergency-and-reintroduction-internal-border-controls-schengen-area> (dostęp 25.04.2020).
- Protokół do Traktatu Amsterdamskiego włączający *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej, (Dz. Urz. WE C 340/1997).
- Rokicka K, *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, 2.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz.U. RP, poz. 434, 439 i 468.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicz-

nej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz.U. RP poz. 519.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 282/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia Trzeciego Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1350/2007/WE (Dz. Urz. UE L 86 z 21.03.2014).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), (Dz. Urz. UE L 77, 23.03.2016).

Rezolucja ZO ONZ z 30 marca 2020 r., *Global solidarity to fight COVID-19*, <https://www.un.org/pga/74/2020/03/30/global-solidarity-to-fight-covid-19/> (dostęp: 31.03.2020).

Szachoń-Pszenny A., *Wymiar prawny i terytorialny strefy Schengen*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Warszawa 2014.