



Paszporty szczepionkowe a swoboda przemieszczania się w UE

Jolanta Szymańska

Wraz z rozpoczęciem procesu szczepień przeciwko COVID-19 w Unii Europejskiej ruszyły prace nad zaświadczeniem o szczepieniu, które byłoby uznawane w całej wspólnocie. Przyjęte pod koniec stycznia wytyczne w tej sprawie zakładają stosowanie zaświadczeń do celów medycznych. Wiele państw deklaruje jednak chęć rozszerzenia zakresu ich wykorzystania także do celów podróży po terytorium UE/strefy Schengen. Takie rozwiązanie może przyczynić się do ożywienia ruchu turystycznego w Europie. Jest jednak trudne do wdrożenia bez uszczerbku dla swobody przemieszczania się osób.

Na początku roku premier Grecji Kyriakos Micotakis w liście do przewodniczącej Komisji Europejskiej (KE) Ursuli von der Leyen zaapelował o rozpoczęcie prac nad unijnym paszportem szczepień przeciwko COVID-19, umożliwiającym podróżowanie na terenie wspólnoty bez dodatkowych wymogów (np. kwarantanny). Na szczycie Rady Europejskiej 21 stycznia szefowie państw i rządów postanowili rozpocząć prace nad ujednoliconym modelem dowodu szczepienia. Tydzień później państwa członkowskie oraz KE zaaprobowwały wytyczne dotyczące certyfikatów szczepień przygotowane przez sieć organów krajowych odpowiedzialnych za e-zdrowie. Wytyczne konsultowane były z Komitetem ds. Bezpieczeństwa Zdrowia UE, Europejską Agencją Leków, Europejskim Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób oraz Światową Organizacją Zdrowia (WHO).

Wytyczne sieci eHealth ws. certyfikatów. Zgodnie z przyjętymi wytycznymi świadectwa szczepień mają być używane jedynie do celów medycznych, np. w sytuacjach, gdy osoba ma otrzymać dwie dawki szczepionki w różnych krajach lub gdy u pacjenta wystąpią skutki uboczne. Ewentualne inne cele ich wykorzystania powinny zostać określone przez państwa członkowskie przy uwzględnieniu badań naukowych i bieżących dyskusji etycznych. Stosowanie zaświadczeń nie powinno przy tym prowadzić do dyskryminacji osób, które nie mogą przyjąć szczepionki.

W wytycznych podkreślono, że rozwiązania dotyczące certyfikatów szczepień powinny być proste i elastyczne, umożliwiające zastosowanie zarówno wersji papierowej jak

i cyfrowej. Rekomendowane jest również rygorystyczne podejście do kwestii ochrony danych osobowych. W konsekwencji wzór certyfikatu powinien zawierać jedynie podstawowe dane pacjenta oraz informacje o szczepieniu (np. nazwę preparatu), a osoba, której dane dotyczą, ma mieć kontrolę nad wykorzystaniem danych zawartych w dokumencie. Każde świadectwo ma mieć też unikalny identyfikator (UVCI), który wesprze ich interoperacyjność. Podstawowym językiem certyfikatu ma być angielski, ale dokument może być dodatkowo przedstawiony w innych językach.

Ograniczenia w przemieszczaniu się w czasie pandemii.

Unijne przepisy, zarówno dotyczące swobodnego przepływu pracowników (art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i rozporządzenie nr 492/2011), jak i odnoszące się do zasad przekraczania granic w strefie Schengen (tzw. kodeks graniczny Schengen, KGS) dopuszczają ograniczenia przepływu osób w UE uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zdrowia publicznego. Zgodnie z prawem wszelkie środki tego typu muszą być jednak konieczne, proporcjonalne i oparte na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach. Zgodnie z kodeksem granicznym czas obowiązywania kontroli na granicach wewnętrznych powinien być ograniczony. Standardowa procedura przewiduje, że nie powinien przekraczać 30 dni (przy możliwości przedłużania łącznie do 6 miesięcy), a specjalna – stosowana w przypadkach gdy zagrożone jest

funkcjonowanie całej strefy – dopuszcza kontrole nawet do 2 lat.

Pandemia wzmocniła – widoczną już w trakcie kryzysu migracyjnego – tendencję do jednostronnego przywracania przez państwa kontroli granicznych, a także ich przedłużania poza okres przewidziany w przepisach. Aby wyeliminować konflikty i chronić jednolity rynek, KE zainicjowała tworzenie „zielonych korytarzy” dla transportu towarów i wprowadziła ułatwienia w przekraczaniu granic dla osób wykonujących zadania o kluczowym znaczeniu dla walki z kryzysem COVID-19, w tym pracowników przygranicznych i sezonowych zatrudnionych w sektorze zdrowia i spożywczym. Jesienią 2020 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19, które jest na bieżąco aktualizowane. Na tej podstawie wprowadzono system oznaczania regionów na mapie za pomocą kolorów (zależny od wskaźnika zgłoszonych przypadków COVID-19) i wspólne kryteria dla państw przy podejmowaniu decyzji o stosowaniu ograniczeń podróży. Zdecydowanie odradza się podróże do stref czerwonych i ciemnoczerwonych, a ewentualny wyjazd ze strefy ciemnoczerwonej oraz stref, w których występują nowe warianty koronawirusa, powinien pociągać za sobą wymóg poddania się testowi lub kwarantanny w miejscu docelowym.

Wyzwania dla wdrożenia „paszportów”. Wiele państw członkowskich, m.in. państwa Południa Europy, które w dużej mierze opierają swoją gospodarkę na branży turystycznej, oraz państwa nordyckie, w których proces szczepień postępuje relatywnie szybko, wspiera pomysł wykorzystania certyfikatów szczepionkowych do celów związanych z podróżą (jako swoistych paszportów). Koncepcja ta budzi jednak wiele wątpliwości. WHO opracowała wprawdzie własny wzór paszportu, jednak rekomenduje jego wykorzystywanie tylko w celu monitorowania poziomu szczepień, uznając za niesprawiedliwe traktowanie ich jako warunku wjazdu na dane terytorium. Podobne głosy pojawiają się również w Europie, zwłaszcza w państwach, w których pierwsza faza szczepień przebiega powoli, a sceptycyzm wobec nich pozostaje wysoki (np. we Francji, gdzie ok. 40% społeczeństwa deklaruje, że nie chce się zaszczepić).

Wdrożenie projektu wymaga wprowadzenia kontroli na wewnętrznych granicach strefy Schengen, co na podstawie obowiązujących przepisów powinno być ograniczone w czasie. Ustalenie potencjalnego terminu weryfikacji paszportów jest jednak trudne – proces szczepień w UE opóźnia się, a odmowa przekroczenia granicy osobom,

które nie mają możliwości zaszczepienia się, godzi w zasadę niedyskryminacji. Wprowadzenie takiego rozwiązania po upowszechnieniu szczepionki (KE planuje zaszczepienie 70% dorosłych obywateli do września 2021 r.) też nie eliminuje wszystkich wątpliwości, ponieważ może dyskryminować osoby, które – np. ze względu na stan zdrowia – nie mogą przyjąć szczepionki. Odpowiedzią na te zastrzeżenia może być jednak traktowanie paszportu jako alternatywy dla testu lub kwarantanny. Byłoby to zasadne tym bardziej, że nie jest pewne, czy dostępne szczepionki będą chroniły przed nowymi wariantami wirusa.

Upowszechnienie paszportu szczepionkowego jako stałego elementu podróżowania w ramach Schengen (nawet na wybranych granicach, np. na lotniskach) wymagałoby rewizji kodeksu granicznego. Ze względu na nieporozumienia co do interpretacji przepisów dotyczących kontroli wewnętrznych wiele państw członkowskich od lat domaga się jednak [reformy systemu](#) (dotychczas bez efektu ze względu na spory między państwami). KE planuje przedstawienie nowego pakietu Schengen, obejmującego rewizję KGS, w drugim kwartale 2021 r. Zmiana przepisów ukierunkowana na wdrożenie weryfikacji paszportów na granicach ograniczy jednak swobodę przemieszczania się osób, co może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku.

Alternatywą dla weryfikacji „paszportów” na granicach mogłoby być traktowanie ich jak przepustki do określonych usług na terytorium wszystkich państw członkowskich (np. wymóg okazania dokumentu przy rejestracji w hotelu czy przed wejściem do muzeum). Takie rozwiązanie – poza kontrowersjami związanymi z dyskryminacją – miałoby jednak ograniczony efekt z epidemicznego punktu widzenia.

Wnioski dla Polski. Relatywnie szybkie tempo szczepień w Polsce nie eliminuje wszystkich obaw związanych z ograniczeniem możliwości przemieszczania się obywateli RP na skutek wprowadzenia paszportów szczepionkowych. Istotne jest, że w Polsce wciąż (mimo wyraźnej poprawy) liczny odsetek obywateli deklaruje sceptycyzm wobec szczepień – według najnowszych badań chęć przyjęcia preparatu wyrażało 56% Polaków.

Wykorzystanie certyfikatów jako paszportów niesie szansę zwiększenia bezpieczeństwa zdrowotnego przy jednoczesnym ożywieniu gospodarki w krótkim terminie. Wiąże się jednak z ryzykiem postępującej fragmentacji strefy Schengen. Jeśli prace nad paszportem staną się przyczynkiem do znacznego rozluźnienia reguł KGS, efektem mogą być – niekorzystne dla polskiej gospodarki – trwałe utrudnienia w ruchu granicznym.