



Odbudowa strefy Schengen po kryzysach – założenia nowej strategii i wyzwania

Jolanta Szymańska

Po wstrząsach wywołanych kryzysem migracyjnym i pandemią COVID-19 Komisja Europejska (KE) podjęła próbę aktualizacji przepisów Schengen. Propozycje zawarte w strategii przedstawionej w czerwcu br. zmierzają do odbudowy zaufania między państwami oraz stopniowego znoszenia restrykcji granicznych. Proces ten zostanie utrudniony przez utrzymujące się zagrożenie dla zdrowia publicznego, a także impas w dyskusji nad reformami polityki migracyjnej, w tym przede wszystkim systemu azylowego.

Uwarunkowania nowej strategii. Niestabilność unijnego sąsiedztwa, kryzys migracyjny i nasilenie zjawiska wtórnych migracji, a także pandemia COVID-19 stały się przesłanką do przywrócenia kontroli granicznych wewnątrz strefy Schengen. Wiele państw utrzymuje kontrole na wybranych odcinkach dłużej, niż przewidują to przepisy (np. Austria czy Dania przedłużają je od przeszło pięciu lat). Stało się to wyzwaniem nie tylko dla integralności Schengen, ale też jednolitego rynku.

Zarówno w pierwszej fazie kryzysu migracyjnego, jak i [pandemicznego](#) decyzje o wprowadzeniu kontroli zapadały jednostronnie, co generowało napięcia między państwami i wzajemne oskarżenia o brak solidarności. Opierając się na zaleceniach KE, udało się odblokować transport towarowy w UE (ustanowiono uprzywilejowane korytarze), a także skoordynować działania w zakresie wprowadzania restrykcji w ruchu osobowym. Swoboda podróżowania w strefie jest jednak wciąż limitowana, a w gestii państw pozostaje ostateczna decyzja o wprowadzeniu i utrzymaniu ograniczeń na własnym terytorium.

Wpływ na wprowadzanie lub utrzymywanie restrykcji ma przede wszystkim sytuacja epidemiczna. Podjęcie decyzji ułatwia państwom kolorystyczny system oznaczania regionów (zależny od wskaźnika zgłoszonych przypadków COVID-19) i zestaw wspólnych kryteriów w tym zakresie. Dzięki nim ustanawianie ograniczeń jest bardziej transparentne i przewidywalne. Ponadto, funkcjonująca od czerwca ub.r. platforma Re-open EU dostarcza obywatelom aktualne informacje na ten temat. Od 1 lipca br.

podstawowym narzędziem ułatwiającym Europejczykom przemieszczanie się jest [certyfikat covidowy](#).

Cele strategii. Według KE prawidłowe funkcjonowanie Schengen wymaga skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi UE, wzmocnienia działań kompensujących braki kontroli wewnątrz strefy, a także rozszerzenia terytorialnego.

W ramach działań wzmacniających ochronę granic zewnętrznych KE planuje terminowe wdrażanie reformy Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, przewidującej pełne funkcjonowanie stałego korpusu Frontexu od 2027 r. KE chce również przyspieszyć tworzenie zaawansowanego technologicznie systemu ochrony granic. Tu nacisk położony jest na zapewnienie interoperacyjności [systemów informacyjnych](#) do 2023 r. (system wjazdu/wyjazdu, System Informacyjny Schengen, Wizowy System Informacyjny czy europejski system informacji i zezwoleń na podróż ETIAS), a także cyfryzację procedur na granicach zewnętrznych (np. procedury wizowej). Stałym postulatem KE pozostaje wzmacnianie współpracy z państwami sąsiedztwa w celu zwalczania przemytu migrantów, a także ukończenie [reformy systemu azylowego](#).

Mając na uwadze potrzebę odbudowy zaufania wewnątrz strefy, KE przedstawiła wniosek ws. reformy mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen. Zgodnie z nim kontrole wdrażania przepisów Schengen prowadzone przez ekspertów z Komisji i państw członkowskich odbywać się będą w państwach strefy częściej niż dotychczas (dwukrotnie w ciągu siedmiu lat). Zwiększyć ma się także

liczba niezapowiedzianych wizyt i tematycznych ewaluacji. We wniosku przewidziano również procedurę przyspieszoną, która pozwoli niezwłocznie zaradzić zdiagnozowanym uchybieniom. Na wypadek przyszłych kryzysów KE przygotowuje plan awaryjny umożliwiający reaktywację rozwiązań stosowanych ostatnio w UE, tj. systemu uprzywilejowanych korytarzy dla ruchu towarowego.

W strategii zapowiedziano wzmocnienie środków w zakresie współpracy policyjnej, migracji i bezpieczeństwa, kluczowych dla zrekompensowania braku kontroli na granicach wewnętrznych. Wśród propozycji znalazło się ustanowienie unijnego kodeksu współpracy policyjnej, aktualizacja ram z Prüm na potrzeby wymiany informacji na temat DNA, odcisków palców i rejestracji pojazdów, a także rozszerzenie wykorzystania systemu zaawansowanych danych pasażerów przekazywanych przed podróżą (API) poprzez objęcie nim również lotów wewnątrz Schengen.

Elementem odbudowy zaufania i podnoszenia bezpieczeństwa strefy ma być także – zdaniem KE – rozszerzenie terytorialne Schengen. KE zaapelowała do Rady o odblokowanie tego procesu wobec Bułgarii, Rumunii i Chorwacji, które spełniają wymogi członkostwa, a także Cypru po zakończeniu wymaganej oceny.

Wyzwania. Podstawowym wyzwaniem dla wdrożenia nowej strategii i przywrócenia w pełni funkcjonującej strefy Schengen jest utrzymujące się zagrożenie zdrowotne związane z pandemią COVID-19. Mimo istotnego postępu w procesie szczepień na terytorium UE (przeszło 60% dorosłych Europejczyków przyjęło przynajmniej jedną dawkę szczepionki) w niektórych państwach członkowskich zainteresowanie immunizacją wyraźnie wyhamowuje. Globalnie proces szczepień nie postępuje wystarczająco szybko. Dodatkowym zagrożeniem staje się pojawianie się nowych wariantów wirusa.

Kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa granic zewnętrznych strefy strategia przypisuje dynamicznie rozbudowywanej agencji Frontex. Tymczasem wraz z rozrostem agencji mnożą się pod jej adresem zarzuty o złe zarządzanie oraz łamanie praw człowieka na granicach. Problemy Frontexu stały się przedmiotem dochodzeń prowadzonych m.in. przez Europejski Urząd Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. W opublikowanym w czerwcu br. raporcie Europejski Trybunał Obrachunkowy podał w wątpliwość zdolność agencji do wypełniania nowo powierzonych zadań operacyjnych.

Kolejnym wyzwaniem jest nikły postęp wielu reform z zakresu polityki migracyjnej. Od czasu przedstawienia we wrześniu ub.r. propozycji nowego pakietu migracyjnego

prace nad naprawą systemu azylowego nie przyniosły rozstrzygnięć w kluczowych kwestiach, takich jak kształt mechanizmu solidarnościowego. Brakiem porozumienia zakończyła się podjęta w 2017 r. próba reformy kodeksu granicznego, regulującego zarządzanie wewnętrznymi granicami. Kolejne podejście zapowiadane jest przez KE na koniec 2021 roku. Kryzys zaufania pogłębia niechęć państw członkowskich strefy wobec jej dalszego rozszerzania.

Wnioski. Wiele propozycji zawartych w przedstawionej przez KE strategii to powtórzenie postulatów formułowanych od lat. Inne są próbą włączenia na stałe do dorobku Schengen rozwiązań tymczasowych, które sprawdziły się w czasie kryzysów (np. planu tworzenia uprzywilejowanych korytarzy dla ruchu towarowego). Ze względu na utrzymujące się zagrożenie dla zdrowia publicznego oraz podziały w odniesieniu do wielu obszarów polityki migracyjnej, KE w pierwszym etapie reformowania Schengen koncentruje się na sprawach mało kontrowersyjnych, takich jak usprawnienie procesu ewaluacji Schengen, jednocześnie koordynując proces wprowadzania restrykcji, tak by były najmniej uciążliwe dla obywateli.

Choć kryzysy unaocznily zarówno decydentom, jak i obywatelom ryzyko utraty Schengen, a propozycje zawarte przez KE w strategii idą w dobrą stronę, przełamanie impasu w takich kwestiach, jak reforma systemu azylowego czy proces rozszerzenia strefy będzie trudne. Co więcej, pogłębianie różnic w poziomie zaszczepienia społeczeństw w poszczególnych państwach członkowskich może wzmocnić tendencję do przywracania kontroli wewnątrz strefy, zaostrzając konflikty między jej członkami. Tym samym powrót do w pełni funkcjonującej strefy Schengen może okazać się niezwykle trudny.

Dla Polski, państwa członkowskiego akcentującego wagę dla UE niezakłóconego funkcjonowania jednolitego rynku, integralność Schengen jest priorytetem. W przywróceniu prawidłowego działania pomocne będzie zarówno wdrożenie przez Frontex rekomendacji naprawczych formułowanych przez instytucje kontrolne, jak i zaangażowanie państw członkowskich w prace nad paktem migracyjno-azylowym. Ważne jest również aktywne promowanie szczepień przeciwko COVID-19 (zwłaszcza w regionach o niskim poziomie zaszczepienia populacji) jako drogi do uzyskania odporności zbiorowej, umożliwiającej znoszenie restrykcji granicznych. W pracach nad nowym kodeksem granicznym istotne jest podkreślanie, że przepisy dotyczące przywracania kontroli granicznych wewnątrz strefy powinny pozostać proporcjonalne do zagrożeń, aby ograniczyć ryzyko nadużywania tego środka.