

Piątek, 19 czerwca 2020 r.

P9_TA(2020)0175

Sytuacja w strefie Schengen w związku z pandemią COVID-19**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie sytuacji w strefie Schengen w kontekście pandemii COVID-19 (2020/2640(RSP))**

(2021/C 362/10)

Parlament Europejski,

- uwzględniając 35. rocznicę zawarcia Układu z Schengen podpisanego 14 czerwca 1985 r. ⁽¹⁾, 30. rocznicę konwencji wykonawczej do Układu z Schengen podpisanej 19 czerwca 1990 r. ⁽²⁾ oraz 25. rocznicę wejścia w życie Układu z Schengen 26 marca 1995 r.,
- uwzględniając art. 67 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi, że Unia musi stanowić przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która „zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych”,
- uwzględniając art. 21 TFUE, który stanowi, że każdy obywatel Unii musi mieć prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych, w szczególności jej art. 45, który stanowi, że każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich,
- uwzględniając rozporządzenie (UE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) ⁽³⁾, które ujednoliciło rozporządzenie (WE) nr 562/2006 ⁽⁴⁾ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) i będące pierwszym aktem przyjętym w ramach procedury współdecyzji w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
- uwzględniając dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich (dyrektywa w sprawie swobodnego przemieszczania się) ⁽⁵⁾ oraz zawartą w niej zasadę niedyskryminacji,
- uwzględniając wytyczne Komisji („COVID-19: Wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych”) z 16 marca 2020 r. (C(2020)1753), przyjęte przez szefów państw i rządów 17 marca 2020 r.,
- uwzględniając konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej w następstwie wideokonferencji 17 marca 2020 r. z członkami Rady Europejskiej w sprawie COVID-19, w których poparto wezwanie do wzmocnienia granic zewnętrznych przez zastosowanie skoordynowanego tymczasowego ograniczenia dotyczącego innych niż niezbędne podróży do UE przez okres 30 dni na podstawie komunikatu Komisji „COVID-19: tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE (COM(2020)0115) i jego późniejszych przedłużeń,
- uwzględniając 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” z 30 marca 2020 r. (C(2020)2050),

⁽¹⁾ Dorobek z Schengen – Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 13).

⁽²⁾ Dorobek z Schengen – Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 19).

⁽³⁾ Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77.

Piątek, 19 czerwca 2020 r.

- uwzględniając Wspólny europejski plan działania prowadzący do zniesienia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się COVID-19 przedstawiony przez przewodniczącą Komisji i przewodniczącą Rady Europejskiej,
 - uwzględniając komunikat Komisji z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie oceny stosowania tymczasowego ograniczenia dotyczącego innych niż niezbędne podróży do UE (COM(2020)0148),
 - uwzględniając komunikat Komisji „COVID-19: w kierunku stopniowego i skoordynowanego podejścia do przywrócenia swobody przemieszczania się i zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych” z 13 maja 2020 r. (C(2020)3250),
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen ⁽⁶⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Bułgarii i w Rumunii: zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych ⁽⁷⁾,
 - uwzględniając prace przygotowawcze do tej rezolucji prowadzone przez grupę roboczą Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych ds. kontroli Schengen,
 - uwzględniając pytania do Rady i do Komisji w sprawie sytuacji w strefie Schengen w kontekście pandemii COVID-19 (O-000037/2020 – B9-0010/2020 and O-000038/2020 – B9-0011/2020),
 - uwzględniając art. 136 ust. 5 i art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że w odpowiedzi na pandemię COVID-19 większość państw członkowskich, a także państwa stowarzyszone w ramach Schengen, których dotyczy przedmiot niniejszej rezolucji, przywróciły kontrole na granicach wewnętrznych lub zamknęły te granice częściowo albo w całości bądź zamknęły je dla niektórych kategorii podróżnych, w tym obywateli UE i członków ich rodzin, a także obywateli państw trzecich mieszkających na ich terytorium lub na terytorium innego państwa członkowskiego; mając na uwadze wyraźny brak koordynacji między państwami członkowskimi i z instytucjami Unii w chwili wprowadzenia tych środków;
- B. mając na uwadze, że kontrole na granicach wewnętrznych mają wpływ na prawa i wolności osób zapisane w prawie Unii; mając na uwadze, że ograniczenia dotyczące podróżowania na granicach zewnętrznych nie mają wpływu na prawo do ubiegania się o azyl;
- C. mając na uwadze, że swobodnemu przepływowi osób przewidzianemu w Układzie z Schengen i konwencji wykonawczej do układu z Schengen towarzyszą środki wyrównawcze mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa na terytorium państw strefy Schengen ⁽⁸⁾; mając na uwadze, że środki wyrównawcze obejmują instrumenty takie jak System Informacyjny Schengen (SIS) i inne wielkoskalowe systemy informatyczne, które mają zapewnić wymianę informacji między organami państw strefy Schengen oraz wspólne zasady ochrony granic zewnętrznych;
- D. mając na uwadze, że kluczem niezbędnym do właściwego funkcjonowania strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych jest wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi;
- E. mając na uwadze, że po początkowym zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych kontrole takie były rzadko ponownie wprowadzane; mając jednak na uwadze, że od 2015 r. kilka państw członkowskich utrzymało kontrole na granicach wewnętrznych i uzasadniało to zwiększonymi ruchami migracyjnymi lub zagrożeniami dla bezpieczeństwa; mając na uwadze, że Parlament podniósł kwestie legalności i proporcjonalności tych kontroli na granicach wewnętrznych;
- F. mając na uwadze, że powrót do w pełni funkcjonalnej strefy Schengen ma najwyższe znaczenie dla zachowania zasady swobodnego przepływu jako jednego z głównych osiągnięć integracji europejskiej i jest kluczowym warunkiem wstępnym ożywienia gospodarczego w UE po pandemii COVID-19;

⁽⁶⁾ Dz.U. C 76 z 9.3.2020, s. 106.

⁽⁷⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2018)0497.

⁽⁸⁾ Deklaracja Komitetu Wykonawczego z 26 czerwca 1996 r. w sprawie ekstradycji (SCH/Com-ex (96) Decl. 6 Rev. 2) (Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 435).

Piątek, 19 czerwca 2020 r.

1. przypomina, że strefa Schengen jest namacalnym i cenionym osiągnięciem w samym sercu projektu UE, które umożliwia nieograniczone podróże ponad 400 mln osób, ma bezcenną wartość dla obywateli i przedsiębiorstw oraz jest unikalne w historii i na świecie;
2. wyraża zaniepokojenie obecną sytuacją, jeśli chodzi o kontrole na granicach wewnętrznych wprowadzone przez tak wiele państw członkowskich, oraz różnymi innymi podjętymi działaniami, które obejmują pełne lub częściowe zamknięcie granic lub ich zamknięcie w przypadku niektórych kategorii podróżnych, w tym obywateli UE lub obywateli państw trzecich mieszkających na terytorium państw członkowskich, a także bardzo poważnym wpływem tych środków na ludzi i przedsiębiorstwa, w tym na sektor turystyki i pracy sezonowej;
3. zwraca uwagę, że chociaż państwa członkowskie w pełni popierają środki ochrony zdrowia publicznego wprowadzone w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19, polegające na ograniczaniu kontaktów między osobami (w tym narzucone środki izolacji, o których decydują państwa członkowskie na swoim terytorium), przedstawiły one – w przygotowanych przez siebie formalnych powiadomieniach na mocy kodeksu granicznego Schengen – niewystarczające wyjaśnienie, dlaczego kontrola graniczna jest właściwym środkiem ograniczania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19; przypomina w tym względzie, że kontrolę graniczną zdefiniowano w kodeksie granicznym Schengen jako działanie „przeprowadzane na granicy wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na akt jej przekroczenia, bez względu na wszelkie inne okoliczności”; uważa, że bardziej ukierunkowane ograniczenia mające zastosowanie na szczeblu regionalnym, w tym w regionach transgranicznych, byłyby bardziej odpowiednie i mniej inwazyjne;
4. wskazuje, że zasady regulujące granice wewnętrzne Unii określono w kodeksie granicznym Schengen oraz że przy przyjmowaniu środków mających wpływ na przekraczanie granic wewnętrznych państwa członkowskie muszą przestrzegać zarówno ducha, jak i litery kodeksu;
5. przypomina, że terminologia kodeksu granicznego Schengen jest jednoznaczna: kontrola na granicach wewnętrznych ma być wyjątkiem, środkiem stosowanym jako rozwiązanie ostateczne w oparciu o obiektywne kryteria, mogącem zaradzić w odpowiedni sposób poważnemu zagrożeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, bezwzględnie koniecznym i proporcjonalnym, którego zakres i czas obowiązywania jest ściśle ograniczony; uważa, że wiele powiadomień przekazanych przez państwa członkowskie jest niewystarczająco szczegółowych, aby można było ustalić, czy zastosowano się do tych zasad;
6. zaznacza, że pojęcie „rozwiązanie ostateczne” wymaga zweryfikowania, czy inne środki mogą być tak samo lub bardziej odpowiednie do osiągnięcia celu; wzywa państwa członkowskie, aby uznały wyższość przeprowadzania minimalnych kontroli zdrowia nad wprowadzaniem kontroli na granicach wewnętrznych; przypomina w związku z tym o środkach związanych ze zdrowiem wyszczególnionych w wytycznych Komisji⁽⁹⁾; przypomina ponadto o zaleceniu Komisji dotyczącym proporcjonalnych kontroli policyjnych⁽¹⁰⁾, zgodnie z którym „jeżeli w sytuacji poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwa członkowskie rozważają zastosowanie rozdziału II, tytuł III, rozporządzenia (UE) 2016/399 [Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych], powinny one najpierw ocenić, czy sytuacji nie można zaradzić w odpowiedni sposób, zwiększając kontrole policyjne na danym terytorium, w tym w strefach przygranicznych”;
7. przyznaje, że strefy Schengen nigdy wcześniej nie dotknęła tak poważna pandemia; przypomina, że z przepisów kodeksu granicznego Schengen wyraźnie wynika, że zagrożenie dla zdrowia publicznego może stanowić podstawę odmowy wjazdu na granicy zewnętrznej, a także zaznacza, że kodeks – podobnie jak wcześniej konwencja wykonawcza do układu z Schengen – nie zawiera odniesienia do zdrowia publicznego jako podstawy przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, natomiast przewiduje przywrócenie takich kontroli jedynie w celu zaradzenia poważnym zagrożeniom dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego;
8. ubolewa nad faktem, że niektóre państwa członkowskie wprowadziły kontrole graniczne i inne ograniczenia związane z przekraczaniem granic z małym wyprzedzeniem i nie poinformowały o tym należycie ani własnych obywateli, ani innych państw członkowskich; ponadto wyraża ubolewanie z powodu skutków ubocznych kontroli granicznych na niektórych granicach wewnętrznych, takich jak zbyt długi czas oczekiwania bez odpowiednich udogodnień sanitarnych ani możliwości zachowania bezpiecznej odległości od innych ludzi, co stwarzało zagrożenie dla zdrowia zarówno osób przechodzących odprawę graniczną, jak i funkcjonariuszy straży granicznej oraz stanowiło dodatkowe obciążenie dla i tak już przeciążonych funkcjonariuszy straży granicznej i policji, którzy nie są przeszkolonymi odpowiednio pracownikami służby zdrowia; jest zaniepokojony również tym, że od wybuchu pandemii wielu pracowników transgranicznych w strefie Schengen napotykało liczne przeszkody, w tym brak jasnych i dostępnych informacji o ograniczeniach, które dotyczyły ich przy przekraczaniu granic;

⁽⁹⁾ Zalecenie Komisji C(2020)1753 z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie wytycznych dotyczących środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych.

⁽¹⁰⁾ Zalecenie Komisji C(2017)3349 final z dnia 12 maja 2017 r. dotyczące proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen.

Piątek, 19 czerwca 2020 r.

9. zauważa, że zgodnie z dyrektywą w sprawie swobodnego przemieszczania się państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin, niezależnie od przynależności państwowej, ze względów zdrowia publicznego; podkreśla jednak, że wszystkie państwa członkowskie muszą zagwarantować zabezpieczenia przewidziane w tej dyrektywie, a w szczególności należy dopilnować, by nie dochodziło do dyskryminacji w traktowaniu własnych obywateli i rezydentów będących obywatelami innych państw UE;

10. zauważa, że szybki powrót do pełnego funkcjonowania strefy Schengen jest sprawą najwyższej wagi i zależy zarówno od woli politycznej państw członkowskich, jak i ich zaangażowania w koordynowanie środków przewidzianych w dorobku Schengen; wzywa Komisję do przejęcia wiodącej roli w koordynowaniu działań na szczeblu europejskim w celu uporania się z wyzwaniem, jakim jest dla zdrowia obywateli europejskich pandemia COVID-19, przy jednoczesnym utrzymaniu strefy Schengen jako obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych i przy pełnym poszanowaniu zasad solidarności i wzajemnego zaufania; uważa, że poszukiwanie odpowiedzi na szczeblu europejskim przyniesie obopólne korzyści; wyraża głębokie ubolewanie i odrzuca wszelkie nieskoordynowane, dwustronne lub wielostronne działania poszczególnych państw członkowskich omawiane poza ramami Unii; domaga się, aby wszelkie uzgodnienia były zgodne z zasadą niedyskryminacji;

11. wzywa państwa członkowskie, aby zmniejszyły ograniczenia swobody przemieszczania się w takim samym stopniu, w jakim poluzowuje się środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się COVID-19; uważa, że przy odpowiedniej koordynacji na szczeblu Unii podejście o charakterze bardziej regionalnym może być bardziej proporcjonalne niż krajowe kontrole graniczne i może pozwolić na zniesienie ograniczeń swobody przemieszczania się, jeżeli sytuacja w zakresie zdrowia publicznego w sąsiednich regionach poprawiła się w porównywalnym stopniu;

12. pilnie wzywa państwa członkowskie do omówienia razem z Parlamentem, Radą i Komisją planu odbudowy strefy Schengen, w tym sposobów i środków powrotu do pełnego funkcjonowania strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych, oraz planów gotowości na wypadek ewentualnego drugiego szczytu pandemii, aby nie dopuścić do tego, by tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych nabrały stałego charakteru w perspektywie średnioterminowej;

13. przypomina, że zgodnie z kodeksem granicznym Schengen ocena konieczności wprowadzenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych jako środka doraźnego powinna być monitorowana na szczeblu Unii; w związku z tym wzywa Komisję, aby należycie kontrolowała stosowanie dorobku Schengen, a w szczególności aby oceniła środki już podjęte przez państwa członkowskie, a także terminowość i jakość powiadomień przekazanych przez państwa członkowskie, aby dokładnie monitorowała rozwój sytuacji, a w razie konieczności przypominała państwom członkowskim o ich zobowiązaniach prawnych i wydawała opinie; zachęca Komisję, aby korzystała z uprawnień umożliwiających jej zwracania się do państw członkowskich o dodatkowe informacje; wzywa Komisję do usprawnienia procesu informowania Parlamentu o tym, w jaki sposób wykonuje swoje prerogatywy wynikające z traktatów;

14. ubolewa nad faktem, że przepis kodeksu granicznego Schengen, zgodnie z którym państwa członkowskie składają Parlamentowi, Radzie i Komisji sprawozdanie w ciągu czterech tygodni od zniesienia kontroli granicznych, utracił swój zamierzony cel, co powoduje, że Parlament nie jest informowany; w związku z tym wzywa państwa członkowskie, które wprowadziły kontrole na granicach wewnętrznych, do terminowego przedstawiania Parlamentowi, co najmniej raz na pół roku, dokładnych i szczegółowych danych o powodach przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych; wyraża głębokie ubolewanie, że od 2015 r. Komisja nie opublikowała sprawozdania rocznego dotyczącego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, do czego zobowiązuje ją kodeks graniczny Schengen;

15. przypomina, że wprowadzono tymczasowe ograniczenia w podróżowaniu dotyczące wszystkich podróży, które nie są niezbędne, z państw trzecich; podkreśla, że wszelkie decyzje o odmowie wjazdu podejmowane na granicach zewnętrznych muszą być zgodne z postanowieniami kodeksu granicznego Schengen, zwłaszcza z prawami podstawowymi, o których mowa w art. 4 kodeksu;

16. apeluje do Rady i państw członkowskich o większe wysiłki na rzecz ukończenia integracji strefy Schengen obejmującej wszystkie państwa członkowskie UE; ponawia apel do Rady o jak najszybsze przedstawienie nowego projektu decyzji w sprawie pełnego stosowania dorobku Schengen w Bułgarii i w Rumunii; jest gotów wyrazić opinię w sprawie pełnego stosowania dorobku Schengen w Chorwacji, kiedy Rada skonsultuje się z nim zgodnie z art. 4 Aktu przystąpienia; uważa, że solidarność i odpowiedzialność dotyczy wszystkich, a w przyszłości strefa Schengen nie może być rozdrobniona;

17. uważa, że w perspektywie średnioterminowej należy zastanowić się, w jaki sposób zwiększyć wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi i sprawić, by unijne narzędzia ustawodawcze zapewniały prawdziwie europejskie zarządzanie strefą Schengen, które umożliwiłoby skuteczne i skoordynowane reagowanie przez UE na wyzwania takie jak pandemia COVID-19, przy jednoczesnym utrzymaniu prawa do swobodnego przemieszczania się i zasady braku kontroli na granicach wewnętrznych, czyli podstawy projektu Schengen tak cenionej przez obywateli UE; wzywa Komisję do przedstawienia wniosku w tej sprawie w celu zreformowania zarządzania strefą Schengen w świetle nowych wyzwań;

Piatek, 19 czerwca 2020 r.

18. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz rządóm i parlamentom państw członkowskich.
