

Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych strefy Schengen jako odpowiedź na kryzys zdrowotny i migracyjny

Temporary Reintroduction of Border Control at Schengen Internal Borders as a Response to the Health and Migration Crisis

Abstract

In June 2025, we will celebrate the 40th anniversary of the signing of the Schengen Agreement, which gave its name to an area that today covers more than 4 million square kilometres and is home to almost 420 million people. The Schengen area is considered one of the most important achievements of European integration. Its essence is the effective control of persons crossing external borders and the integrated management of external borders, as well as the absence of any controls on persons crossing internal borders, regardless of their nationality. However, states still have the right to unilaterally reintroduce border controls temporarily in exceptional situations. This possibility has been used by many states, especially when faced with migration and health crises. The article aims to show how the interpretation of the existing rules on the temporary reintroduction of border controls has changed in the face of these crises, and how the rules have been amended.

SŁOWA KLUCZOWE: Strefa Schengen, granice wewnętrzne, tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej, poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, kryzys zdrowotny, kryzys migracyjny

KEY WORDS: Schengen area, internal borders, temporary reintroduction of border control, serious threat to public order or internal security, health crisis, migration crisis

ALEKSANDRA GAWRYSIAK-ZABŁOCKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0001-8956-3739, e-mail: ola@gawrysiak.org

[HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRIVW.V153.1144](https://doi.org/10.36128/PRIVW.V153.1144)

1 | Wprowadzenie

Granice państwowe pełnią różnorodne funkcje^[1]. Najważniejszą z nich jest funkcja delimitacyjno-rozgraniczająca, z którą powiązana jest funkcja jurysdykcyjna. Granice państwowe pełnią też funkcję ochronną i kontrolną. Jeśli pomiędzy sąsiadującymi państwami dochodzi do integracji gospodarczej i politycznej (w tym w ramach organizacji międzynarodowej), zmienia się znaczenie poszczególnych funkcji granic państwowych, w szczególności zmniejsza się rola funkcji ochronnej i kontrolnej^[2]. Tak też stało się w przypadku granic pomiędzy wieloma państwami europejskimi^[3].

Już w podpisanym w 1957 r. Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą przewidziano integrację gospodarczą obejmującą swobodę przepływu towarów, swobodę przepływu pracowników, swobodę przedsiębiorczości, swobodę świadczenia usług oraz swobodę przepływu kapitału. Miały być one osiągnęte stopniowo. Jednak jeszcze przez długi czas prowadzone były kontrole na granicach pomiędzy państwami członkowskimi EWG. Sygnałem do dalszych zmian była tzw. deklaracja z Fontainebleau w sprawie zniesienia formalności celnych i policyjnych dla osób i towarów przekraczających granice wewnątrzspółnotowe ogłoszona przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 25–26 czerwca 1984 r.^[4] W rezultacie 13 lipca 1984 r. RFN i Francja zawarły w Saarbrücken Porozumienie Rządowe, zakładające stopniowe zniesienie kontroli celnej i granicznej na granicy między tymi państwami. Niecały rok później – 14 czerwca 1985 r. – w miejscowości Schengen Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja i RFN podpisały zaś porozumienie o stopniowym znoszeniu

¹ Szerzej na ten temat por. Cezary Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. II, Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 225.

² C. Mik, zauważa wręcz, że w najwyższych stadiach integracji gospodarczej nienaruszona pozostaje jedynie funkcja delimitacyjna granicy państwowej i, częściowo, funkcja jurysdykcyjna. Por. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw*, 300.

³ Obecnie do strefy Schengen należą 25 państw UE (bez Cypru i Irlandii) oraz Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein. Funkcje kontrolne i ochronne granic skumulowały się na granicach zewnętrznych strefy Schengen, choć są i wyjątkowe sytuacje (Szwajcaria należy do strefy Schengen, ale nie do unii celnej). Por. Anna Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej* (Poznań: Ars boni et aequi, 2011), 33, 243–246.

⁴ https://www.consilium.europa.eu/media/20673/1984_june_-_fontainebleau_eng_.pdf.

kontroli na wspólnych granicach^[5]. Układ ten uzupełniony został przez Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r.^[6] oraz Decyzję Komitetu Wykonawczego z 20 grudnia 1995 r. w sprawie procedury stosowania art. 2 ust. 2 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen^[7]. Włączenie dorobku Schengen w instytucjonalne i prawne ramy Unii Europejskiej stało się możliwe dopiero dzięki przyjęciu przez państwa członkowskie Traktatu Amsterdamskiego.

Obecnie art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Szersza regulacja znajduje się zaś w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przepisach tytułu V: Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rozdziału 2: Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji. Kluczowe są art. 67 ust. 2 TFUE^[8] oraz art. 77 TFUE^[9]. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych jest skorelowane z skutecznym i zintegrowanym zarządzaniem granicami zewnętrznymi.

Szczegółowe regulacje dotyczące strefy Schengen zawarte są aktualnie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (dalej: KGS)^[10]. Kodeks graniczny Schengen zmieniony

⁵ Opublikowane potem w Dz.Urz. UE L 239 z 22.9.2000, s. 13-18.

⁶ Opublikowana potem w Dz.Urz. UE L 239 z 22.9.2000, s. 19-62.

⁷ SCH/Com – ex (95) 20 rev. 2

⁸ Który stanowi, że Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich.

⁹ Zgodnie z nim Unia rozwija politykę mającą na celu: a) zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych; b) zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych; c) stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi.

¹⁰ Akt ten stanowi skonsolidowaną wersję Rozporządzenia 562/2006 ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. UE L 105 z 13.4.2006, s. 1-32. Ten ostatni – jeśli chodzi o interesującą nas materię – był zmieniony przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad

został niedawno przez rozporządzenie 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice^[11].

Od samego początku funkcjonowania strefy Schengen pozostawiono państwom możliwość jednostronnego tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej w nadzwyczajnych sytuacjach. Dzięki temu, w chwilach kryzysowych, miały one możliwość zapewnienia bezpieczeństwa swoim instytucjom i osobom przebywającym na ich terytorium. Z możliwości tej wiele z państw członkowskich skorzystało, szczególnie w chwili zagrożenia kryzysem migracyjnym i kryzysem zdrowotnym, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnim dziesięcioleciu^[12].

Od 2006 r. Państwa członkowskie tymczasowo przywróciły kontrolę graniczną łącznie 457 razy (dane do 14.12.2024 r.). Zaobserwować można przy tym kilka tendencji. Po pierwsze, początkowo nieliczne notyfikacje stały się znacznie częstsze wraz z rozwojem kryzysu migracyjnego i kryzysu zdrowotnego (Covid-19). W latach 2006-2014 wszystkich notyfikacji było 35, podczas, gdy w chwili oddawania tekstu do druku aż 8 państw (Niemcy, Francja, Szwecja, Dania, Austria, Norwegia, Włochy, Słowenia) przywróciło kontrolę graniczną na granicy z przynajmniej jednym państwem strefy Schengen. Po drugie, zmieniały się uzasadnienia podawane w notyfikacjach. Początkowo państwa przywracały kontrolę w związku

tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, Dz.Urz. UE L 295 z 6.11.2013, s. 1-10.

¹¹ Dz.Urz. UE L, 2024/1717 z 20.6.2024. Zmiana ta weszła w życie 10 lipca 2024 r. W tym samym czasie uchwalone zostały dwa inne akty ważne dla strefy Schengen: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 604/2013, Dz.Urz. UE L, 2024/1351 z 22.5.2024 oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147, Dz.Urz.UE L, 2024/1359 z 22.5.2024. Oba te akty stosuje się od dnia 1 lipca 2026 r.

¹² Lista wszystkich tymczasowych przywróceń kontroli granicznej od 2006 r. dostępna jest na stronie https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-1840ofd274b7_en?filename=Full-list-of-MS-notifications_en.pdf. Co do danych dotyczących także lat 2000-2003 por. zaś Monika Trojanowska-Strzęboszewska, „Przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen”, [w:] *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, red. Monika Trojanowska-Strzęboszewska (Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2014), 53-55.

z wydarzeniami sportowymi, politycznymi czy religijnymi (np. Mistrzostwa Euro – Austria 2008, spotkanie szefów państw i rządów – Finlandia 2007, wizyta papieża – Malta 2010)^[13]. Obecnie takie przywrócenia także się zdarzają (np. szczyt NATO – Litwa 2023, szczyt OBWE – Malta 2024), jednak od września 2015 r. dominują przywrócenia kontroli granicznej ze względu na różnie nazywany kryzys migracyjny (np. duży napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, nieoczekiwany przepływ migracyjny, sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w Europie i zagrożenia wynikające z ciągłych znaczących ruchów wtórnych oraz nielegalna migracja, działalność zorganizowanych grup przemytników). Dostrzec można jednak małą przerwę – zmianę powodu najczęściej podawanego jako przyczyna przywrócenia kontroli granicznej – gdyż w latach 2020-2021 dominowały przywrócenia kontroli granicznej ze względu na COVID-19. Po trzecie, znacznie wydłużyły się okresy, na które kontrola była przywracana. Początkowo notyfikowane były przywrócenia na pojedyncze dni czy tygodnie, obecnie wielokrotnie państwa członkowskie przywracają kontrolę na maksymalne dopuszczalne okresy. Tymczasowe (coraz częściej jedynie z nazwy) przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych stały się „nową normalnością” w Strefie Schengen^[14].

Przedmiotem artykułu jest to jak w obliczu kryzysów, z którymi mierzy się Europa, zmieniała się interpretacja istniejących regulacji dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Omówione zostanie też to, jakie piętno kryzysy odcisnęły na kształcie obecnych regulacji, tj. w jaki sposób kryzysy przyczyniły się do zmian w prawie stanowionym. Wskażę także na takie kwestie, które były poruszane w debacie nad kształtem regulacji, nawet jeśli ostatecznie nie znalazły odzwierciedlenia w finalnie przyjętym tekście aktu prawnego.

Po przedstawieniu kilku podstawowych kwestii terminologicznych (2), omówione zostaną następujące zagadnienia: w jakich sytuacjach możliwe

¹³ Jak wyliczyła A. Doliwa-Klepacka, w okresie od 2006 r. do połowy 2015 r. większość zgłaszanych przypadków tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (29 z 36 wszystkich zgłoszeń w tym okresie) było związanych z wyjątkowymi zdarzeniami, pozostałe (7 z 36 wszystkich zgłoszeń w tym okresie) dotyczyły ryzyka ataków terrorystycznych. Por. Anna Doliwa-Klepacka, „The possibilities of temporary reintroduction of border control at the internal borders of the Schengen Area in the light of current challenges” *Studia Prawnicze KUL*, nr 4 (2021): 36.

¹⁴ Pojęcia tego użyła już w 2020 r. Marie De Somer. Por. Marie De Somer, „Schengen: Quo Vadis?” *European Journal of Migration and Law*, 22 (2020): 181.

jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej (3), kto i z czyjej inicjatywy podejmuje decyzję o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej (4), na jak długo może być tymczasowo przywrócona kontrola graniczna (5), jaka procedura musi być dochowana przy tymczasowym przywracaniu kontroli granicznej (6).

2 | Kwestie terminologiczne

Istotą strefy Schengen – obecnie wyrażoną w art. 22 rozporządzenia KGS – jest to, że granice wewnętrzne^[15] mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Zaznaczyć przy tym trzeba, że choć z cytowanej regulacji wynika, że nie ma ograniczeń dla przekraczania granic państwowych wynikających z konieczności ochrony granic państwowych, jednak ograniczenia takie mogą wynikać z innych ważnych powodów, np. ochrony przyrody^[16].

Choć granice wewnętrzne mogą być przekraczane bez odprawy granicznej, to KGS dopuszcza dokonywanie tzw. odprawy na terytorium^[17], przy czym rozróżnienie pomiędzy odprawą graniczną a odprawą na terytorium

¹⁵ Czyli wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach. Granice wewnętrzne oznaczają też porty lotnicze państw członkowskich przeznaczone do lotów wewnętrznych oraz porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach państw członkowskich służące do regularnych wewnętrznych połączeń promowych. Por. art. 2 pkt 1 KGS.

¹⁶ Przykładowo w Polsce i na Słowacji w najbardziej cennych przyrodniczo obszarach (parkach narodowych, rezerwatach przyrody) można poruszać się jedynie wyznaczonymi szlakami, a w konsekwencji granica polsko-słowacka – choć jest granicą wewnętrzną strefy Schengen – na pewnych obszarach (np. w Tatrach) nie może być przekroczona w każdym miejscu, a jedynie w tych miejscach, do których można dojść z obu stron wyznaczonymi szlakami.

¹⁷ Odprawa na terytorium (choć początkowo tak nie nazwana w akcie prawnym) przewidziana była od samego początku istnienia strefy Schengen. Już art. 2 ust. 3 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. przewidywał, że „zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych nie ma wpływu na postanowienia artykułu 22 lub wykonywanie uprawnień policyjnych na terytorium Umawiającej się Strony przez właściwe władze, zgodnie z prawem tej Strony albo wymogami posiadania, noszenia oraz okazywania dokumentów określonych prawem tej Strony”.

jest subtelne i w praktyce może być tak, że dla osoby poddawanej odprawie różnica ta jest niedostrzegalna^[18]. Dlatego należy ją tu wyjaśnić.

Odprawa graniczna – która wraz ochroną granicy składa się na pojęcie kontroli granicznej^[19] – to czynności kontrolne przeprowadzane na granicy, a dokładnie na przejściach granicznych, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy. Odprawa graniczna jest dokonywana w celu, aby można było zezwolić na wjazd osób, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na terytorium państw członkowskich lub aby można było zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium.

Natomiast odprawa na terytorium, dokonywana przez organy policyjne lub inne uprawnione służby, nie jest dokonywana na granicy, a w wewnętrznej strefie przygranicznej i musi mieć charakter inny niż rutynowa odprawa graniczna, tzn. mieć charakter wyrywkowy. Warunki, które muszą być łącznie spełnione, aby odprawa na terytorium mogła być przeprowadzona są obecnie opisane w art. 23 KGS. Po pierwsze, wykonywanie przez właściwe organy ich uprawnień nie może mieć na celu kontroli granicznej. Po drugie, czynności powinny opierać się na ogólnych informacjach policji lub, w przypadku gdy celem jest ograniczenie rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej, na informacjach dotyczących zdrowia publicznego i doświadczeniach właściwych organów dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego oraz mieć na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną, ograniczenie nielegalnej imigracji, lub powstrzymanie rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej mogącej przerodzić się w epidemię zgodnie z ustaleniami Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób. Po trzecie, wykonywanie przez właściwe organy ich uprawnień powinno być opracowywane i wykonywane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych, w tym w przypadku gdy prowadzi się je w węzłach transportowych lub bezpośrednio na pokładzie pojazdów służących do świadczenia usług transportu pasażerskiego oraz gdy opierają się na ocenie ryzyka. Ponadto art. 23 lit c KGS dopuszcza, aby istniały przepisy państw członkowskich nakładające obowiązek posiadania przy sobie dokumentów. Art. 23 KGS jest

¹⁸ Inną rzeczą jest to, że państwa nadużywają odprawy na terytorium. Formalnie nie przywracając kontroli granicznej, stosują odprawę na terytorium w zamian, tak, że ma ona realnie charakter rutynowej odprawy granicznej (a nie wyrywkowej).

¹⁹ Por. art. 2 pkt 10-12 KGS.

uzupełniony przez Zalecenie Komisji (UE) 2017/820 z dnia 12 maja 2017 r. dotyczące proporcjonalnych kontroli policyjnych oraz współpracy policyjnej w strefie Schengen oraz był przedmiotem szeregu orzeczeń TS UE^[20].

Odprawa na terytorium – choć obwarowana pewnym restrykcjami – jest uważana za mniej dotkliwą dla sprawnego funkcjonowania strefy Schengen niż odprawa graniczna i wręcz sugeruje się państwom, że z tego środka powinny w pierwszej kolejności skorzystać, w przypadku problemów. W art. 26 KGS dotyczącym kryteriów przywracania kontroli granicznej wskazuje się, że państwo członkowskie musi wykazać, że przywrócenie takie jest konieczne i proporcjonalne, a w szczególności, że zamierzonych celów nie można osiągnąć przy użyciu środków alternatywnych, takich jak proporcjonalne kontrole przeprowadzane w ramach odprawy na terytorium^[21].

3 | W jakich sytuacjach możliwe jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej?

Przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych jest możliwe na zasadzie wyjątku jedynie w określonych sytuacjach wskazanych w przepisach, które konstytuują strefę Schengen.

²⁰ Wyrok TS UE z 22 czerwca 2010 r. w połączonych sprawach C-188/10 i C-189/10, Melki i Abdeli, ECLI:EU:C:2010:363; wyrok TS UE z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-278/12 Adil, ECLI:EU:C:2012:508; wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie C-9/16, Postępowanie karne przeciwko A, ECLI:EU:C:2017:483; wyrok TS UE z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie C-412/17, Bundesrepublik Deutschland przeciwko Touring Tours und Travel GmbH, ECLI:EU:C:2018:1005; postanowienie TS UE z 4 czerwca 2020 r w sprawie C-554/19, postępowanie karne przeciwko FU, ECLI:EU:C:2020:439.

²¹ Szerzej na temat odprawy na terytorium por. Jonas Bornemann, „Competing Visions and Constitutional Limits of Schengen Reform: Securitization, Gradual Supranationalization and the Undoing of Schengen as an Identity-Creating Project” *German Law Journal*, nr 3 (2024): 413-415. Autor ten wskazuje, że m.in. istnienie regulacji (i wzmocnienie ich znaczenia) dotyczących odprawy na terytorium oznacza zwycięstwo koncepcji Schengen jako ogólnoeuropejski projekt bezpieczeństwa nad koncepcją Schengen jako projekt budujący tożsamość.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, państwa mogły skorzystać z tego środka, jeśli wymagały tego porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe^[22].

Obecnie art. 72 TFUE natomiast wskazuje, że regulacje tytułu V (a więc i strefy Schengen) nie naruszają wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego^[23]. Zauważyć trzeba przy tym, że jest to inna formuła w niż w regulacjach TFUE dotyczących swobód rynku wewnętrznego (art. 45, 52), w których pojawia się triada porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne.

W konsekwencji art. 25 KGS przewiduje, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej możliwe jest w przypadku, gdy na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego^[24]. Zagrożenie powinno być więc kwalifikowane (poważne). Zdrowie publiczne nie jest wymienione jako przesłanka samodzielnie (niezależne od innych) uzasadniająca możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Dodatkowo w preambule KGS podkreślono, że utworzenie obszaru, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób przez granice wewnętrzne, jest jednym z głównych osiągnięć Unii, a przywracanie kontroli granicznej powinno następować jedynie w wyjątkowych okolicznościach, bez uszczerbku dla zasady swobodnego przepływu osób^[25]. Wskazano też, że w oparciu o zebrane dotychczas doświadczenia w odniesieniu do funkcjonowania obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej oraz aby pomóc zapewnić konsekwentne stosowanie dorobku Schengen, Komisja może sporządzić wytyczne dotyczące przywracania wewnętrznej kontroli granicznej, obejmujące zarówno przypadki wymagające tymczasowego zastosowania takiego środka, jak i przypadki, w których konieczne jest natychmiastowe działanie^[26]. Dotychczas jednak takie wytyczne nie zostały wydane.

W kontekście kryzysów, z którymi w ostatnich latach boryka się Europa, warto zastanowić się, czy kryzys migracyjny i kryzys zdrowotny mogą

²² Ang. public policy or national security.

²³ Ang. maintenance of law and order and the safeguarding of internal security, niem. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit, fr. le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

²⁴ Ang. public policy or internal security.

²⁵ Por. preambuła KGS, pkt 22

²⁶ Por. preambuła KGS, pkt 28.

stanowiąc wystarczające uzasadnienie dla tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej.

Jeśli chodzi o zagrożenia migracyjne, to zwrócić trzeba uwagę na to, że w preambule KGS wskazano, że migracji ani przekraczania granic zewnętrznych przez dużą liczbę obywateli państw trzecich nie powinno się uznawać *per se* za zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego^[27]. Jednocześnie jednak sytuacja geopolityczna sprawiła, że poczynając od 2015 r. wiele państw przywróciło kontrolę graniczną powołując się na zagrożenia wynikające z migracji. Choć w przestrzeni publicznej wyrażane były wątpliwości, co do tego, czy w konkretnym przypadku zostały spełnione przesłanki uzasadniające takie przywrócenia, to jednak do Trybunału Sprawiedliwości UE nie wpłynęła żadna skarga na państwo, że naruszyło prawo UE przez nieuzasadnione tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej^[28].

Organy UE wręcz uznały wyraźnie w pewnym momencie migrację za wystarczająco poważne zagrożenie. Rada wydała bowiem 12 maja 2016 r. decyzję wykonawczą 2016/894 przedstawiającą zalecenie w sprawie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen^[29].

W końcu w 2024 r. nastąpiła wyraźna zmiana KGS. W art. 25 KGS dodany został fragment, w którym *explicite* wskazano, że poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego może wynikać w szczególności z wyjątkowej sytuacji charakteryzującej się nagłym niedozwolonym przemieszczaniem się na dużą skalę obywateli państw trzecich między państwami członkowskimi, co stanowi znaczne obciążenie dla ogólnych zasobów i zdolności dobrze przygotowanych właściwych organów i która może zagrozić ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, o czym świadczy analiza informacji i wszystkie dostępne dane, w tym pochodzące z odpowiednich agencji Unii. Oznacza

²⁷ Por. preambuła KGS, pkt 26. Sformułowanie to pojawiło się już w pkt 5 preambuły przywoływanego powyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013, a więc jeszcze przed tym jak kryzys migracyjny ujawnił się w pełni, ale już po pierwszych incydentach. Co do sytuacji z granicy włosko-francuskiej w 2011 r. (zablokowanie wjazdu na teren Francji imigrantów z Tunezji) por. Lauren McClure, „Suspending Schengen: Exceptions to the Schengen Agreement and the Legality of France’s Decision to Close Its Borders with Italy” *Loyola University Chicago International Law Review*, nr 2 (2012): 327-346 oraz Trojanowska-Strzęboszewska, „Przywracanie”, 58-59.

²⁸ Szerzej na ten temat por. Bornemann, „Competing”, 417-418.

²⁹ Dz.Urz. UE L 151 z 8.6.2016, s. 8-11.

to, że obecnie nie ma już wątpliwości, że migracja może uzasadniać tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej przy czym doprecyzowano kwestie szczegółowe. Migracja powinna być 1) nagła, 2) na dużą skalę, 3) stanowić znaczne obciążenie dla ogólnych zasobów i zdolności dobrze przygotowanych właściwych organów, 4) grozić ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Ocena tych elementów nie może być subiektywna, a wynikać z analizy informacji i wszystkich dostępnych danych, w tym na obiektywnych i ilościowych sprawozdaniach dotyczących niedozwolonego przemieszczania się sporządzanych regularnie przez odpowiednie agencje Unii zgodnie z ich odpowiednimi mandataми. Jak regulacja ta będzie interpretowana, czas pokaże. Jednak już po kilku miesiącach obowiązywania są przypadki, gdy państwa powołują się nadal na migrację, gdy przynajmniej przesłanka nagłości jest wątpliwa^[30].

Jeśli zaś chodzi o kryzys zdrowotny, to – jak już wskazałam powyżej – zdrowie publiczne nie jest wymienione w TFUE i KGS jako przyczyna, która mogłaby uzasadniać tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej. Jednak, gdy wybuchła pandemia Covid-19, wiele państw członkowskich tymczasowo przywróciło kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych^[31]. Komisja nie sprzeciwiła się zdecydowanie takiemu postępowaniu. Wydała jedynie komunikat Skoordynowane podejście etapowe zmierzające do przywrócenia swobody przemieszczania się i zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych – Covid-19^[32]. Także w zaleceniu Rady (UE) 2020/1475 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego

³⁰ Por. np. przywrócenie kontroli granicznej przez Niemcy w okresie 16 września 2024-15 marca 2025 r. na granicy z Francją, Belgią, Holandią, Luksemburgiem i Danią.

³¹ Nastąpiło to pomimo tego, że Unia Europejska jako całość podjęła działania mające na celu odseparowanie jej od reszty świata. Por. komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady – COVID 19: tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE, COM(2020) 115 final z dnia 16 marca 2020 r.; konkluzje przewodniczącego Rady Unii Europejskiej po wideokonferencji z członkami Rady Europejskiej na temat COVID-19 z dnia 17 marca 2020 r. czy Zalecenie Rady (UE) 2020/912 z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, Dz.Urz. UE L 208 I z 1.7.2020, s. 1-7. Co do bardzo krytycznych uwag o tych tymczasowych przywróceniach kontroli granicznej z powodu COVID-19, por. Sergio Carrera, Ngo Chun Luk, *Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area*, passim, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/love-thy-neighbour/>.

³² 2020/C 169/03, Dz.Urz. UE C 169 z 15.5.2020, s. 30-37.

podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię Covid-19^[33] oraz zaleceniu Rady (UE) 2022/107 z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie skoordynowanego podejścia na rzecz ułatwienia bezpiecznego swobodnego przemieszczania się podczas pandemii Covid-19 i zastępującego zalecenie (UE) 2020/1475^[34] jako założenie przyjęto, że pandemia Covid-19 może stanowić uzasadnienie dla tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, a akty te miały na celu zapewnienie skoordynowanego podejścia na wypadek, gdyby państwo członkowskie miało podjąć decyzję o wprowadzeniu takich ograniczeń.

W kwestii pandemii Covid-19 jako uzasadnienia tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych wypowiedział się także Trybunał Sprawiedliwości UE. W sprawie, która trafiła do niego w ramach pytania prejudycjalnego (C-128/22 Nordic Info BV) uznał, że choć zagrożenie dla zdrowia publicznego nie może jako takie uzasadniać przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, to jednak jeżeli zagrożenie zdrowia stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, państwo członkowskie może tymczasowo przywrócić kontrole graniczne na swoich granicach wewnętrznych, aby zareagować na to poważne zagrożenie, o ile spełnione są pozostałe warunki przewidziane w art. 25 KGS. Pandemia o takiej skali jak pandemia Covid-19, charakteryzująca się występowaniem choroby zakaźnej mogącej spowodować śmierć w różnych grupach ludności i nadmierne przeciążenie lub przepełnienie placówek krajowych systemów opieki zdrowotnej, mogła – zdaniem Trybunału – naruszać podstawowy interes społeczeństwa, a mianowicie interes w ochronie życia obywateli przy jednoczesnym zachowaniu prawidłowego funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej oraz udzielaniu ludności odpowiednich świadczeń, a ponadto wpływać nawet na przetrwanie części społeczeństwa, w szczególności osób najbardziej narażonych. Trybunał Sprawiedliwości uznał wyraźnie, że taką okoliczność można uznać za poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 25 KGS^[35].

Dopełnieniem tej ewolucji w rozumieniu przesłanek, na które mogą powoływać się państwa członkowskie, było dodanie w 2024 r. nowego fragmentu do art. 25 KGS, zgodnie z którym obecnie już wyraźnie z tekstu KGS

³³ Dz.Urz. UE L 337 z 14.10.2020, s. 3-9.

³⁴ Dz.Urz. UE L 18 z 27.1.2022, s. 110-123.

³⁵ Por. Wyrok TS UE z dnia 5 grudnia 2023 r., ECLI:EU:C:2023:951, pkt 125-127 wyroku.

wynika, że poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego może wynikać w szczególności ze stanów zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę. Jednocześnie w słowniczku wprowadzono definicję stanu zagrożenia zdrowia publicznego. Stan ten zdefiniowano jako stan uznany przez Komisję na poziomie Unii, z uwzględnieniem informacji od właściwych organów krajowych, w przypadku którego poważne transgraniczne zagrożenie zdrowia może wywierać negatywne skutki o dużej skali dla korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się^[36].

Reasumując, skonfrontowanie z kryzysem migracyjnym i zdrowotnym spowodowało, że – zapewne wbrew pierwotnemu założeniu – rozszerzając interpretowano przesłanki uzasadniające możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej zawarte w KGS, by wreszcie wyraźnie w tekście KGS podać zagrożenia wynikające z migracji i kryzysu zdrowotnego jako przykłady poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, przy jednoczesnym doprecyzowaniu przesłanek uzasadniających ich kwalifikowanie jako wystarczająco poważne.

4 | Kto podejmuje decyzję i z czyjej inicjatywy o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej?

Kolejnym zagadnieniem, do którego podejście ewoluuje, jest to, z czyjej inicjatywy może być przywrócona kontrola graniczna oraz kto podejmuje decyzję w tym względzie. Początkowo oczywiste było, że zarówno inicjatywa, jak i ostateczna decyzja należy do państw. Ta zasada obowiązuje nadal (art. 25 in principio KGS), ale podejmowano próby zmiany tego stanu rzeczy w sytuacji, gdy zagrożenie uzasadniające przywrócenie kontroli granicznej nie dotyczy jedynie jednego (czy kilku) państw członkowskich, ale jest zarazem zagrożeniem dla całej strefy Schengen.

W projekcie zmiany KGS przedstawionym przez Komisję w 2011 r.^[37] pojawiła się bardzo daleko idąca propozycja, aby to Komisja podejmowała decyzję w sprawie przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jeśli uzna, że „istnieją utrzymujące się poważne niedociągnięcia

³⁶ Por. art. 2 pkt 27 KGS.

³⁷ COM/2011/0560 final.

dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych lub procedur powrotu [...] i takim zakresie, w jakim te niedociągnięcia stanowią poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa na poziomie unijnym lub krajowym”. Regulacja ta jednak nie została przyjęta w tym kształcie. W 2013 r. artykułowi 26 ust. 2 KGS (wówczas rozporządzenie 562/2006) nadano następującą treść „w ostateczności i w celu ochrony wspólnych interesów na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej, gdy wszelkie inne środki, w szczególności te, o których mowa w art. 19a ust. 1, nie są w stanie skutecznie zażegnać stwierdzonego poważnego zagrożenia, Rada może zalecić, by jedno państwo członkowskie lub większa ich liczba podjęły decyzję o przywróceniu kontroli granicznych na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach”.

Obecnie odpowiednikiem tego przepisu jest art. 29 KGS (procedura szczególna w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej). Zgodnie z nim w wyjątkowej sytuacji (w ostateczności i w celu ochrony wspólnych interesów na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej, gdy wszelkie inne środki, w szczególności te, o których mowa w art. 21 ust. 1, nie są w stanie skutecznie zażegnać stwierdzonego poważnego zagrożenia) inicjatywa w zakresie przywrócenia kontroli granicznej może należeć do instytucji UE. Regulacja ta nie wyklucza jednak, aby w braku działania Rady państwa członkowskie z własnej inicjatywy przywróciły kontrolę graniczną w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego^[38]. Zgodnie z art. 29 KGS, na wniosek Komisji^[39] Rada może zalecić, by jedno państwo członkowskie lub większa ich liczba podjęły decyzję o przywróceniu kontroli granicznych na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach. Rada może też zalecić przedłużenie kontroli granicznej^[40]. Jednak nawet w takiej sytuacji ostateczna decyzja o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej należy do poszczególnych państw. Zanim państwo członkowskie przywróci kontrolę graniczną na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach na mocy decyzji Rady,

³⁸ Inaczej Steve Peers, „The Future of the Schengen System” *Swedish Institute for European Policy Studies*, nr 6 (2013): 45.

³⁹ Jednak i tu proces może (ale nie musi) być zainicjowany przez państwa, gdyż te mogą zwrócić się do Komisji o przedłożenie Radzie takiego wniosku w sprawie zalecenia. Por. art. 29 ust. 2 akapit 1 in fine.

⁴⁰ Ponadto, w bardzo szczególnej sytuacji, zalecenia takie może przyjąć Komisja. Por. art. 29 ust. 4 KGS.

powinno powiadomić o tym odpowiednio pozostałe państwa członkowskie, Parlament Europejski i Komisję. Różnica względem normalnego trybu polega jednak na tym, że w tym przypadku nie ciąży już na nim obowiązek dowodu, że takie przywrócenie jest konieczne (wystarczy, że powoła się na decyzję Rady). Jednocześnie państwo, któremu w decyzji Rady zlecono przywrócenie kontroli granicznej, może postanowić, że zalecenia tego nie wykona. Wówczas powinno niezwłocznie poinformować Komisję na piśmie o powodach takiego niewykonania, a Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w którym ocenia powody zgłoszone przez dane państwo członkowskie oraz skutki dla ochrony wspólnych interesów na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej.

Dotychczas Rada skorzystała z uprawnienia do zalecania przywrócenia/przedłużenia kontroli granicznej czterokrotnie w latach 2016-2017 r. w związku z naporem migrantów na Grecję i niedociągnięciami na odcinkach unijnej granicy zewnętrznej, które doprowadziły do znacznych wtórnych przepływów migrantów. Pierwsza z wydanych wówczas decyzji^[41] nie tyle zalecała pięciu państwom (Austrii, Niemcom, Danii, Szwecji i Norwegii) przywrócenie kontroli granicznych, co ich utrzymanie. Państwa te bowiem same już wcześniej podjęły takie działania. Była to więc sytuacja specyficzna, inicjatywa nie wyszła od instytucji UE, lecz te jedynie zaaprobowały istniejący już stan rzeczy. W tej sytuacji oczywiste było więc, że państwa zastosują się do zaleceń.

Kryzys zdrowotny i wynikające z niego zagrożenia dla strefy Schengen sprawiły, że pojawiły się postulaty, aby i w innych sytuacjach większą rolę mogły odgrywać instytucje unijne. W przedłożonym w 2021 r. wniosku Komisji dotyczącym zmiany KGS^[42] zawarta była propozycja, aby dodać przepis (nowe brzmienie art. 28) dotyczący specjalnego mechanizmu, w przypadku gdy poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego stwarza ryzyko dla ogólnego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Proponowano, aby Komisja – gdy ustali, że to samo poważne zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego dotyczy większości państw członkowskich, stwarzając ryzyko dla ogólnego funkcjonowania obszaru bez kontroli na

⁴¹ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2016/894 z dnia 12 maja 2016 r. przedstawiająca zalecenie w sprawie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen, Dz.Urz. UE L 151 z 8.6.2016, s. 8-11. Trzy kolejne decyzje przedłużały jedynie obowiązywanie zalecenia, nieco modyfikując jego treść.

⁴² COM/2021/891/FINAL.

granicach wewnętrznych – mogła przedłożyć Radzie wniosek dotyczący przyjęcia decyzji wykonawczej zezwalającej na przywrócenie kontroli granicznych przez państwa członkowskie, jeżeli inne dostępne środki (w tym odprawa na terytorium) nie są wystarczające do zaradzenia temu zagrożeniu. W ostatecznie przyjętym tekście rozporządzenia 2024/1717, które zmieniło KGS, znalazła się jednak inna wersja. Uchwalono bowiem, że Komisja może taki wniosek przedstawić, jeżeli ustali, że wystąpienie stanu zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę, który ma wpływ na wiele państw członkowskich, stwarzając zagrożenie dla ogólnego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Oznacza to, że zmieniono pierwotną propozycję w dwóch aspektach. Po pierwsze, zdecydowano, że okolicznością uprawniającą do działania jest jedynie wystąpienie stanu zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę, a nie jakiegokolwiek poważne zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego. W tym sensie zawężono zakres regulacji. Jednocześnie jednak jest ona bardziej liberalna, gdyż wystarczy, że stan stwarzający zagrożenie dla ogólnego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych ma wpływ „jedynie” na wiele państw członkowskich, a nie jak zakładał projekt na większość państw. Co ważne jednak utrzymano – tak jak we wniosku z 2021 r. – koncepcję, że to uprawnienie Rady ma być słabsze niż wynikające z art. 29 KGS. W przypadku mechanizmu z art. 28 KGS bowiem Rada nie zaleca tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną, a jedynie zezwala na jej przywrócenie. Tu także zatem ostateczna decyzja należy do państw. Jeśli przywracają kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych zgodnie z decyzją Rady powinny natychmiast powiadomić Parlament Europejski, Komisję i inne państwa członkowskie o tym fakcie. Jeśli państwa pomimo decyzji Rady wydanej w oparciu o art. 28 KGS nie przywrócą kontroli, to – inaczej niż w przypadku, o którym mowa w art. 29 KGS – nie muszą uzasadniać swego postępowania. Jak wskazano w preambule rozporządzenia 2024/1717 nowy mechanizm ochronny strefy Schengen z art. 28 KGS powinien umożliwiać skoordynowane rozwiązania służące ochronie interesów osób uprawnionych do korzystania z obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych dzięki maksymalizacji skuteczności wprowadzonych środków, a jednocześnie minimalizować ich negatywne skutki uboczne^[43]. Jednocześnie ustanowienie nowego mechanizmu ochronnego strefy Schengen nie powinno mieć wpływu na prawo państw członkowskich do wcześniejszego samodzielnego tymczasowego

⁴³ Por. pkt 36 preambuły rozporządzenia 2024/1717.

przywrócenia kontroli granicznej, jeżeli wymaga tego sytuacja. Jednak po przyjęciu środka unijnego (tj. wydaniu decyzji Rady) powinien on stać się jedyną podstawą skoordynowanej reakcji na stwierdzone zagrożenie^[44]. Zgodnie z art. 28 ust. 3 KGS, w przypadku gdy państwa członkowskie przywrócą lub przedłużą kontrolę graniczną z powodu stanu zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę, od momentu wejścia w życie decyzji wykonawczej Rady, ta kontrola graniczna opiera się na tej decyzji.

Reasumując, ostateczna decyzja o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej należy do państw i to nawet w takich sytuacjach, gdy ogólne funkcjonowanie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej jest zagrożone. Komisja czy Rada nie mogą same przywrócić takiej kontroli, mogą jedynie w zwrócić uwagę państw na istniejące zagrożenia. Taki kształt regulacji w KGS wynika z art. 72 TFUE, który stanowi, że regulacje dotyczące m.in. strefy Schengen nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zatem to właśnie państwa członkowskie dla ochrony dóbr w postaci porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego mogą podejmować decyzję o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej^[45].

5 | Na jak długo może być tymczasowo przywrócona kontrola graniczna?

Utworzenie obszaru, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób przez granice wewnętrzne, jest jednym z głównych osiągnięć UE. Dlatego czas trwania przywrócenia kontroli granicznej powinien zostać ograniczony do absolutnego minimum niezbędnego do zareagowania na poważne

⁴⁴ Por. pkt 38 preambuły rozporządzenia 2024/1717.

⁴⁵ Uprawnienie państw jest jednak skorelowane z szeregiem ich obowiązków (obowiązki informacyjne ex ante, ex post, obowiązek konsultacji, obowiązek raportowania). Obowiązki te jednak nie zmieniają zasady, że decyzja należy do państwa. Dla skuteczności tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej nie jest konieczne uzyskanie uprzedniej autoryzacji przez jakiś organ ponadnarodowy. Por. Daniel Thym, *Reinvigorating Schengen amid legal changes and secondary movements*, s. 5, https://www.epc.eu/content/Schengen_DPEMD1.pdf

zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego^[46]. Jak wynika z samej istoty tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej nie powinno ono być dokonywane na stałe.

W KGS zostały zatem wyraźnie określone maksymalne okresy, na które może być tymczasowo przywrócona kontrola graniczna. Przepisy różnią poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego niemożliwe do przewidzenia i wymagające natychmiastowego działania od sytuacji, gdy poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego jest możliwe do przewidzenia. Dodatkowo – z racji na uprawnienia przyznane Radzie do wydawania decyzji zalecających (art. 29 KGS) i zezwalających (art. 28 KGS) na tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej – przewidują maksymalny okres, jakiego może dotyczyć taka decyzja. Jeżeli to samo poważne zagrożenie utrzymuje się (tzn. jeżeli uzasadnienie przedłużenia kontroli granicznej przedstawione przez państwo członkowskie opiera się na tych samych podstawach, które uzasadniały początkowe przywrócenie kontroli granicznej) możliwe jest przedłużenie tymczasowej kontroli granicznej, ale i tu określone zostały ramy czasowe.

Zmiana KGS z 2024 r. doprowadziła do wydłużenia wcześniej obowiązujących limitów czasowych. Spowodowane było to nieadekwatnością przepisów do realnych potrzeb państw. Dotychczasowe limity czasowe postrzegane były bowiem jako zbyt rygorystyczne.

Obecnie w przypadku przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie 25 a ust. 1 KGS (gdy poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim jest niemożliwe do przewidzenia i wymaga podjęcia natychmiastowego działania) kontrola graniczna może być utrzymywana przez okres nie dłuższy niż miesiąc. Jeżeli poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego utrzymuje się dłużej niż przez ten okres, państwo członkowskie może przedłużyć kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych na kolejne okresy, których maksymalny czas trwania nie może przekraczać trzech miesięcy^[47].

Natomiast w przypadku gdy w państwie członkowskim poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego jest

⁴⁶ Por. art. 25 ust. 2 KGS oraz preambuła KGS, pkt 22.

⁴⁷ Por art. 25 a ust. 3. Przed zmianą KGS było to 10 dni, z możliwością przedłużenia na odnawialne okresy nie dłuższe niż 20 dni, w sumie z początkowym maksymalnie 2 miesiące.

możliwe do przewidzenia i w związku z tym na państwie ciążą wymogi informacyjne przed przywróceniem kontroli, czas, na który może być tymczasowo przywrócona kontrola graniczna, jest dłuższy. Kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych można przywrócić na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. W przypadku gdy poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego utrzymuje się po upływie tego okresu, państwo może przedłużyć kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych na odnawialne okresy nie dłuższe niż sześć miesięcy. Maksymalny czas trwania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie może przekraczać dwóch lat, jednak w bardzo specyficznych sytuacjach może być wydłużony o dodatkowe maksymalnie 6 miesięcy, a potem jeszcze dodatkowe ostatnie maksymalnie 6 miesięcy^[48].

Jeśli chodzi o decyzje wykonawcze Rady zezwalające na/zalecające tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej, to ta wydawana w oparciu o art. 28 KGS może obejmować okres do sześciu miesięcy i może zostać przedłużona na wniosek Komisji na kolejne okresy nieprzekraczające sześciu miesięcy, o ile stan zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę utrzymuje się. Natomiast ta wydawana na podstawie art. 29 dotyczyć może okresu nie dłuższego niż sześć miesięcy. Jednak okres ten może zostać przedłużony, nie więcej niż trzy razy, o kolejne okresy nie dłuższe niż sześć miesięcy, jeżeli te wyjątkowe okoliczności będą się utrzymywać.

Przedłużenie dopuszczalnych okresów tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej ma ułatwić działanie państwom, które – w związku z utrzymującymi się zagrożeniami – zmuszone były wielokrotnie przedłużać kontrole graniczne, wykorzystując dodatkowe dostępne limity czasowe. Jednocześnie przedłużenie tych limitów (wraz z założeniem ich rygorystycznej kontroli^[49]) ma na celu przeciwdziałanie działaniom państw zmierzającym do dalszego utrzymywania kontroli granicznej, pomimo upływu dopuszczalnych terminów.

Stosowana była bowiem praktyka, że państwa członkowskie na krótki okres przerywały kontrolę graniczną, aby potem do niej powrócić lub

⁴⁸ Por. art. 25 a ust. 4-6 KGS. I w tym przypadku okresy te są znacznie dłuższe niż poprzednio. Do 2024 r. było to 30 dni, z możliwością przedłużenia na odnawialne okresy nie dłuższe niż 30 dni. Łączny okres przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych obejmujący wszelkie przedłużenia określony był na maksymalnie 6 miesięcy. Jedynie w przypadku wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych, o których mowa w art. 29 KGS, ten łączny okres można było przedłużyć maksymalnie do dwóch lat.

⁴⁹ Co do niej por. poniżej.

nawet bez formalnej przerwy – ze skutkiem od dnia następującego po upływie maksymalnego okresu kontroli granicznej – prowadziły ją dalej z powołaniem się na konieczność przeciwdziałania innemu zagrożeniu niż dotychczas^[50]. I choć TS UE w wyroku dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawach połączonych C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark i C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz uznał, że państwo członkowskie może ponownie zastosować środek w postaci tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, nawet bezpośrednio po zakończeniu dotychczasowego maksymalnego okresu, jeżeli musi zmierzyć się z nowym poważnym zagrożeniem jego porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, które różni się od pierwotnie zidentyfikowanego, to jednak wyraźnie podkreślił, że ocena taka (czy jest to rzeczywiście nowe poważne zagrożenie) powinna być dokonywana w odniesieniu do konkretnych okoliczności i zdarzeń^[51]. W konkretnym austriackim przypadku, będącym przedmiotem postępowania, TS wydawał się bardzo sceptyczny co do tego, czy był to przypadek nowego poważnego zagrożenia. Ostateczne rozstrzygnięcie w tej kwestii pozostawił sądowi odsyłającemu^[52].

Do Trybunału Sprawiedliwości UE nie wpłynęła dotychczas żadna skarga na państwo, że naruszyło prawo UE przez nieuzasadnione przedłużenie tymczasowej kontroli granicznej^[53]. W swym sprawozdaniu Komisja jedynie zapowiadała, że jeżeli prowadzone konsultacje „potwierdzą, że państwa członkowskie przedłużają kontrole na granicach wewnętrznych w sposób, który nie jest konieczny i proporcjonalny, i który nie jest uzasadniony

⁵⁰ Już w 2018 r. taka praktyka władz francuskich spotkała się ze sprzeciwem niektórych organizacji pozarządowych, które złożyły skargę do Rady Stanu. Ta jednak została oddalona. Co do tego przypadku por. Sébastien Platon, *30 days, six months... forever? Border control and the French Council of State*. <https://verfassungsblog.de/30-days-six-months-forever-border-control-and-the-french-council-of-state/>. doi: 10.17176/20180109-144711.

⁵¹ Por. ECLI:EU:C:2022:298, pkt 81 wyroku.

⁵² Por. pkt 82 wyroku. Trybunał Sprawiedliwości doszedł więc do odmiennej konkluzji niż Rzecznik Generalny Henrik Saugmandsgaard Øe w opinii przedstawionej w dniu 6 października 2021 r. (ECLI:EU:C:2021:821). W rezultacie wyroku TS, kierujący pytanie sąd krajowy Landesverwaltungsgericht Steiermark (regionalny sąd administracyjny w Styrii, Austria) uznał kontrole graniczne za nielegalne i anulował karę w wysokości 36 euro, która została wcześniej nałożona na stronę postępowania (osobę, która przekraczając granicę odmówiła okazania paszportu). Por. Szerzej na ten temat por. Pola Cebulak, Marta Morvillo, „Backtracking or defending free movement within the Schengen Area? NW v. Landespolizei Steiermark” *Common Market Law Review*, nr 4 (2023): 1075-1100.

⁵³ Szerzej na ten temat por. Bornemann, „Competing”, 417-418.

istnieniem nowego poważnego zagrożenia mającego wpływ na porządek publiczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne, Komisja jest gotowa skorzystać z pozostających do jej dyspozycji środków prawnych”^[54].

6 | Jaka procedura musi być dochowana przy tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej?

Od początku funkcjonowania strefy Schengen określona była procedura, która musiała być dochowana w przypadku tymczasowego przywrócenia/przedłużania kontroli granicznej^[55]. Przepisy te mają na celu zapewnienie, aby podejmowane przez państwa decyzje nie zaskakiwały innych państw strefy Schengen i organów UE, były należycie uzasadnione, wprowadzana kontrola była rzeczywiście konieczna i proporcjonalna oraz jak najmniej dotkliwa dla osób i transportu towarowego, w szczególności w regionach transgranicznych oraz osób odbywających podróże niezbędne, a także aby nawet w tak nadzwyczajnej sytuacji państwa z sobą współpracowały.

Obecnie regulacje te znajdują się w art. 25a-35 KGS, których treść została w dużej mierze zmieniona w 2024 r. Z racji na ramy opracowania wskazane zostaną tylko niektóre kwestie.

Procedura zależy od tego, czy 1) poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim jest niemożliwe do przewidzenia i wymaga podjęcia natychmiastowego działania, czy też nie ma takiego charakteru, 2) czy jest to przywrócenie kontroli czy przedłużenie (przy przedłużeniu więcej wymagań) oraz 3) czy ogólne funkcjonowanie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej jest zagrożone (czy działania zalecające/zezwalające na przywrócenie/przedłużenie tymczasowej kontroli podjęły instytucje UE).

Gdy w państwie członkowskim poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego jest możliwe do przewidzenia,

⁵⁴ Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen w 2023 r. COM(2023) 274 final.

⁵⁵ Początkowo dotyczyła tego decyzja Komitetu Wykonawczego z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie procedury stosowania art. 2 ust. 2 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (SCH/Com – ex (95) 20 rev. 2).

to państwo członkowskie powiadamia Parlament Europejski^[56], Radę, Komisję i pozostałe państwa członkowskie najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem czy przedłużeniem kontroli granicznej lub jak najszybciej w przypadku gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, staną się znane temu państwu członkowskiemu mniej niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli. Natomiast w przypadku gdy poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim jest niemożliwe do przewidzenia i wymaga podjęcia natychmiastowego działania, to państwo członkowskie może wyjątkowo i w trybie natychmiastowym przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. W takiej sytuacji jednocześnie z przywróceniem kontroli granicznej państwo członkowskie powiadamia Parlament Europejski, Radę, Komisję i pozostałe państwa członkowskie o przywróceniu kontroli granicznej.

W obu sytuacjach treść powiadomienia jest jasno określona (obecnie art. 27 KGS). Ponieważ dotychczasowa praktyka państw w zakresie powiadomień była różna (jedne były bardziej szczegółowe, inne mniej), w 2024 r. wprowadzono zasadę, że państwa powinny przekazywać powiadomienie przy użyciu wzoru określonego przez Komisję^[57].

Przy tymczasowym przywracaniu kontroli granicznej istotną rolę odgrywać ma też procedura konsultacji z państwami członkowskimi i opinia Komisji (art. 27 a KGS). Celem konsultacji jest zbadanie w szczególności zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, konieczności i proporcjonalności planowanego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, z uwzględnieniem stosowności środków alternatywnych, oraz – w przypadku gdy kontrola graniczna została już przywrócona – jej skutków, a także sposobów zapewnienia wdrożenia wzajemnej współpracy między państwami członkowskimi w odniesieniu do przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Przy podejmowaniu decyzji o przywróceniu lub przedłużeniu kontroli

⁵⁶ Dodanie w 2024 r. Parlamentu Europejskiego do katalogu podmiotów powiadamianych należy postrzegać jako wzmocnienie odpowiedzialności publicznej i politycznej związanej z takimi powiadomieniami. Por. Cebulak, Morvillo, „Backtracking”, 1090.

⁵⁷ Wzór powiadomienia został określony w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2025/315 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca wzór powiadomienia o tymczasowym przywróceniu lub przedłużeniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, Dz.Urz. UE L z 17.2.2025.

granicznej na granicach wewnętrznych i podczas przeprowadzania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych państwo członkowskie planujące przywrócenie lub przedłużenie takiej kontroli powinno uwzględnić wyniki tych konsultacji.

Przeciwdziałać nadużywaniu instytucji tymczasowego przywracania kontroli granicznej mają też służyć obowiązki sprawozdawcze^[58]. Z jednej strony, aby umożliwić analizę *ex post* decyzji dotyczącej tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, po zniesieniu tej kontroli granicznej państwa mają obowiązek przedkładania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji sprawozdania z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. W przypadku gdy kontrola jest utrzymywana przez dłuższy czas, kolejne takie sprawozdanie należy przedłożyć po 12 miesiącach, oraz ponownie po upływie kolejnych 12 miesięcy, jeżeli w drodze wyjątku kontrola jest utrzymywana. W sprawozdaniu należy przedstawić w szczególności ocenę wstępną i uzupełniającą konieczności kontroli granicznej na granicach wewnętrznych oraz spełnienia kryteriów dotyczących przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. I w tym przypadku – podobnie jak przy powiadomieniach, o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej – praktyka państw była różnolita, i aby poprawić jakość otrzymywanych informacji w 2024 r. zdecydowano, że jednolity wzór takich sprawozdań ma być ustalony przez Komisję^[59]. Z drugiej strony, co najmniej raz w roku Komisja składa zarówno Parlamentowi Europejskiemu, jak i Radzie sprawozdanie z funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych (sprawozdanie o stanie strefy Schengen), które powinno zawierać wykaz wszystkich podjętych w danym roku decyzji o przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, a także wszystkich działań podjętych przez Komisję w związku z przywróceniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. W sprawozdaniu szczególną uwagę powinno się zwrócić na kontrole graniczne, które zostały wprowadzone na okres dłuższy niż 12 miesięcy. Sprawozdanie to powinno również zawierać ocenę konieczności i proporcjonalności przywrócenia i przedłużenia kontroli granicznej, a także informacje dotyczące tendencji w obszarze bez kontroli

⁵⁸ Por. art. 33 KGS.

⁵⁹ Wzór sprawozdania został określony w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2025/308 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca jednolity wzór sprawozdania z przywrócenia lub przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399, Dz.Urz. UE L z 17.2.2025.

na granicach wewnętrznych w odniesieniu do niedozwolonego przemieszczania się obywateli państw trzecich.

Istotnym elementem w kontrolowaniu, w jaki sposób państwa korzystają z możliwości tymczasowego przywracania kontroli granicznej, są postanowienia rozporządzenia Rady (UE) 2022/922 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen^[60]. Rozporządzenie to zastąpiło rozporządzenie (UE) nr 1053/2013^[61]. Celem zmienionego mechanizmu oceny i monitorowania jest utrzymanie wysokiego poziomu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i zapewnienie, aby państwa członkowskie skutecznie stosowały dorobek Schengen. Ocena dokonywana w oparciu o ten akt prawny może obejmować – obok takich obszarów, jak zarządzanie granicami zewnętrznymi, polityka wizowa, powroty, wielkoskalowe systemy informatyczne wspierające stosowanie dorobku Schengen, współpraca policyjna, współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz ochrona danych – także brak kontroli na granicach wewnętrznych. W preambule wyraźnie wskazano, że podczas niezapowiedzianych wizyt dotyczących oceny stosowania dorobku Schengen w odniesieniu do granic wewnętrznych możliwa będzie weryfikacja braku kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w tym, czy wykonywanie uprawnień policyjnych lub jakichkolwiek innych uprawnień publicznych wykonywanych na obszarze granic wewnętrznych nie ma skutku równoważnego z odprawami granicznym^[62]. Podczas prac nad tym aktem podkreślano wagę monitorowania sytuacji nie tylko na granicach zewnętrznych, ale i wewnętrznych. W upublicznionych dotychczas ewaluacjach państw (Finlandia, Litwa) dokonanych już pod rządami rozporządzenia 2022/922 nie poświęcono jednak uwagi sytuacji na granicach wewnętrznych, gdyż państwa te, w czasie dokonywania oceny nie dokonały tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej (nie było „aktywne” takie przywrócenie)^[63].

⁶⁰ Dz.Urz. UE L 160 z 15.6.2022, s. 1-27.

⁶¹ Dz.Urz. UE L 295 z 6.11.2013, s. 27-37.

⁶² Preambuła rozporządzenia 2022/922, pkt 15.

⁶³ Por. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring-mechanism_en.

7 | Zakończenie

W ostatnich latach Europa stawiała przed bezprecedensowymi wyzwaniami (kryzys migracyjny, pandemia Covid-19), które uwydatniły z jednej strony fakt, że ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego w strefie Schengen jest wspólnym obowiązkiem wymagającym połączonych i skoordynowanych działań między państwami członkowskimi oraz na poziomie Unii, z drugiej zaś uwiarytkowały niedostatki regulacji dotyczących funkcjonowania strefy Schengen. Państwa wielokrotnie przywracały i przedłużały kontrole graniczne, przy czym w przypadku pewnych państw kontrole trwające od wielu lat (z drobnymi przerwami) trudno już określać mianem „tymczasowych”. Zmiany dokonane w KGS w 2024 r.^[64] i powiązanych z nim aktach prawnych miały w założeniu stworzyć solidniejsze ramy skutecznego reagowania na wyzwania stojące przed strefą Schengen. Teraz wiele zależy od praktyki ich stosowania, w tym woli politycznej samych państw oraz instytucji unijnych (przede wszystkim Komisji Europejskiej) do korzystania z wszystkich dostępnych narzędzi w sposób zgodny z ich przeznaczeniem^[65]. Obecnie trudno bowiem stwierdzić – z równą pewnością i lekkością, co w opublikowanym przed ponad 8 latami raporcie ekspertów sporządzonym dla Parlamentu Europejskiego – że strefa Schengen ma się dobrze^[66]. Kryzys zaś strefy Schengen – jako jednego z najbardziej widocznych przejawów procesu integracji europejskiej – można postrzegać jako sygnał cofnięcia się tej integracji oraz zaprzepaszczenie jednego z największych jej osiągnięć z punktu widzenia obywatela UE^[67].

⁶⁴ Te omówione w tekście oraz te dotyczące granic zewnętrznych jak nowodane art. 5 ust. 4 (sytuacja), instrumentalizacji migrantów artykuł 21a (tymczasowe ograniczenia związane z podróżą do Unii) czy znowelizowany art. 13 (ochrona granicy zewnętrznej).

⁶⁵ Co do rezerwy rządów i sądów krajowych w odniesieniu do wyroku z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawach połączonych C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark i C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz, por. Cebulak, Morvillo, „Backtracking”, 1091-1094.

⁶⁶ Por. Elspeth Guild et al., *Is border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?* (Brussel: European Parliament, LIBE committee, 2016), abstract.

⁶⁷ Lucile Fleuret, „The Schengen Acquis – Re-thinking the European integration in the context of the Refugee Crisis” *Warsaw University Law Review*, nr 2 (2015): 244, Grzegorz, Balawajder, *Granice Unii Europejskiej w kontekście współczesnych wyzwań kryzysu uchodźczo-migracyjnego, Brexitu i pandemii koronawirusa* (Opole: Uniwersytet Opolski, 2022), 155, 221.

Bibliografia

- Balawajder Grzegorz, *Granice Unii Europejskiej w kontekście współczesnych wyzwań kryzysu uchodźczo-migracyjnego, Brexitu i pandemii koronawirusa*. Opole: Uniwersytet Opolski, 2022.
- Bornemann Jonas, „Competing Visions and Constitutional Limits of Schengen Reform: Securitization, Gradual Supranationalization and the Undoing of Schengen as an Identity-Creating Project” *German Law Journal*, nr 3 (2024): 407-426. Doi: <https://doi.org/10.1017/glj.2023.99>.
- Carrera Sergio, Ngo Chun Luk, *Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area*. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/love-thy-neighbour/>.
- Cebulak Pola, Marta Morvillo, „Backtracking or defending free movement within the Schengen Area? *NW v. Landespolizei Steiermark*” *Common Market Law Review*, nr 4 (2023): 1075-1100. Doi: <https://doi.org/10.54648/cola2023075>.
- Doliwa-Klepacka Anna, „The possibilities of temporary reintroduction of border control at the internal borders of the Schengen Area in the light of current challenges” *Studia Prawnicze KUL*, nr 4 (2021): 29-42. <https://doi.org/10.31743/sp.12637>.
- Guild Elspeth, Sergio Carrera, Lina Vosyliūtė, Kees Groenendijk, Evelien Brouwer, Didier Bigo, Julien Jeandesboz, Médéric Martin-Mazé, *Is border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?*. Brussel: European Parliament, LIBE committee, 2016.
- Fleuret Lucile, „The Schengen Acquis – Re-thinking the European integration in the context of the Refugee Crisis” *Warsaw University Law Review*, nr 2 (2015): 235-249.
- McClure Lauren, „Suspending Schengen: Exceptions to the Schengen Agreement and the Legality of France’s Decision to Close Its Borders with Italy” *Loyola University Chicago International Law Review*, nr 2 (2012): 327-346.
- Mik Cezary, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. II, *Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Platon Sébastien, *30 days, six months... forever? Border control and the French Council of State*. <https://verfassungsblog.de/30-days-six-months-forever-border-control-and-the-french-council-of-state/>. Doi: 10.17176/20180109-144711.
- Peers Steve, „The Future of the Schengen System” *Swedish Institute for European Policy Studies*, nr 6 (2013).
- De Somer Marie, „Schengen: Quo Vadis?” *European Journal of Migration and Law*, 22 (2020): 178-197.

- Szachoń-Pszenny Anna, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*. Poznań: Ars boni et aequi, 2011.
- Trojanowska-Strzęboszewska Monika, „Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen”, [w:] *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, red. Monika Trojanowska-Strzęboszewska. 47-70. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2014.
- Thym Daniel, *Reinvigorating Schengen amid legal changes and secondary movements*. https://www.epc.eu/content/Schengen_DPEMD1.pdf.



