

AGNIESZKA NAROŻNIAK*, MARCIN PRINC**

Certyfikat szczepionkowy jako instrument prawnej regulacji międzynarodowego ruchu osobowego

Wprowadzenie

Pandemia SARS-CoV-2 dotknęła w mniejszym lub większym stopniu niemal wszystkich mieszkańców globu. Wśród tych, którzy odczuli ją szczególnie dotkliwie, znaleźli się migranci. Problemy, z którymi muszą się oni mierzyć, są wieloaspektowe. Duża część z nich wiąże się z ograniczeniami wprowadzanymi przez większość państw w międzynarodowym ruchu osobowym, zwłaszcza związanymi z zamknięciem granic. W pierwszym roku pandemii 227 państw, terytoriów zależnych i obszarów autonomicznych wprowadziło ponad 107 tysięcy różnego rodzaju ograniczeń w podróżowaniu (związanych z ustanowieniem zarówno zakazów wjazdu, jak i warunków dopuszczalnego wjazdu)¹. Do 11 kwietnia 2022 r. 207 krajów, terytoriów lub obszarów zdecydowało się na jakąś formę ograniczeń związanych z COVID-19 na międzynarodowych lotniskach, w tym 61 krajów, terytoriów lub obszarów wydało ograniczenia wjazdu, 149 – określiło warunki wjazdu, a 19

* Agnieszka Narożniak, dr, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, e-mail: agnieszka.narozniak@wsb.poznan.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3091-9849>.

** Marcin Princ, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: m.princ@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3727-7455>.

¹ Stan na 6 IV 2021 r. to 107 563 restrykcje; COVID-19 *Travel Restrictions Output* – 12 IV 2021, *Global Mobility Restriction Overview*, s. 2, <https://migration.iom.int/reports/covid-19-travel-restrictions-output-%E2%80%9494-12-april-2021> (dostęp: 20 VI 2021).

krajów, terytoriów lub obszarów usunęło wszystkie ograniczenia związane z COVID-19².

Po wybuchu pandemii niektórzy migranci znaleźli się w obcym państwie, w praktyce bez możliwości powrotu do własnego kraju, niezadko tracąc równocześnie pracę i środki utrzymania, borykając się z utrudnionym dostępem do ochrony zdrowia. Inni, przeciwnie, zostali pozbawieni możliwości wyjazdu za granicę, który mógł być dla nich istotny z przyczyn ekonomicznych, rodzinnych czy innych. Zamknięcie granic sprawiło, że ograniczone stały się możliwości poszukiwania ochrony międzynarodowej. Tam, gdzie wjazd nie został całkowicie uniemożliwiony, powszechnie stosowanym środkiem ochrony zdrowia publicznego stała się kwarantanna, która z kolei nie zawsze była realizowana w warunkach godnych i bezpiecznych³. W Unii Europejskiej (UE) wszystko to przejawiało się znacząco zmniejszoną liczbą wniosków o ochronę międzynarodową oraz skalą nieuregulowanej migracji, a także ograniczoną skalą migracji legalnej⁴. W świecie powiązanych siecią skomplikowanych relacji przekłada się to nie tylko na osobistą i majątkową sytuację poszczególnych osób, lecz również na sytuację całych branż czy społeczności – przy czym te, które w punkcie wyjścia znajdowały się w najtrudniejszej sytuacji, zostały najbardziej dotknięte kryzysem⁵.

W ramach walki z efektami pandemii poszczególne rządy państw zainicjowały dyskusję nad pomysłem uruchomienia i używania certyfikatów szczepionkowych, zwanych niekiedy „paszportami covidowymi (szczepionkowymi)”⁶. Idea od samego początku wzbudziła nie tylko

² DTM (COVID-19) Global Mobility Restrictions Overview – 11 IV 2022, <https://migration.iom.int/reports/dtm-covid-19-global-mobility-restrictions-overview-11-april-2022> (dostęp: 14 IV 2022).

³ Zob. L. Guadagno, *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*, „Migration Research Series” 2020, no. 60, s. 9.

⁴ *Migration statistics update: the impact of COVID-19*, 29 I 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_232 (dostęp: 30 IX 2021); *Statistics on Migration to Europe*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#developmentsin20192018 (dostęp: 21 IV 2022).

⁵ UNCTAD, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development. Transitioning to a New Normal*, Geneva 2020, s. 32, https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1_en.pdf (dostęp: 21 IX 2021).

⁶ Rozważania na ten temat znalazły się już w poczytnych magazynach naukowych; zob. np. A.L. Phelan, *COVID-19 immunity passports and vaccination certificates: scientific, equitable, and legal challenges*, „The Lancet” 2020, vol. 395, no. 10237.

olbrzymie zainteresowanie i nadzieję, lecz również wywołała głosy krytyczne, m.in. Światowej Organizacji Zdrowia⁷ czy przedstawiciele niektórych brytyjskich kościołów⁸. Spór toczy się wokół takich wolności, jak: wolność przemieszczania się, wolności wyboru miejsca pobytu, wolność decydowania o swoim zdrowiu. W kontekście migracyjnym podnosi się argumenty o charakterze etycznym, dotyczące jednak aspektów prawnych przez odwołanie do ewentualnej dyskryminacji grożącej osobom, które z przyczyn od nich niezależnych nie mogą legitymować się paszportem⁹. W dyskursie na temat tej koncepcji pojawiają się też opinie wskazujące na to, że jest to działanie ukierunkowane na zmianę zachowania (*behavioural change*)¹⁰, co zdaniem niektórych publicystów może być nawet zagrożeniem dla demokracji¹¹. Na nowo ożył również spór komunitarystów i indywidualistów. Spór ten istnieje mimo – raczej jeszcze powszechnego – przekonania, że to przede wszystkim państwa decydują, kto może znaleźć się na ich terytorium. Oczywiście w przypadku państw objętych porozumieniem z Schengen ta decyzja jest ograniczona.

Skala dyskusji oraz wielość stanowisk, a równocześnie powaga sprawy i jej znaczenie dla światowego ruchu osobowego sprawiają, że

⁷ T.C. Voo, A.A. Reis, B. Thomé et al., *Immunity certification for COVID-19: ethical considerations*, „Bulletin of the World Health Organization” 2021, vol. 99(2), <https://www.who.int/bulletin/volumes/99/2/20-280701.pdf> (dostęp: 10 VIII 2021).

⁸ H. Sherwood, *UK church leaders warn against 'dangerous' vaccine passport plans*, „The Guardian” 17 IV 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/17/uk-church-leaders-warn-against-dangerous-vaccine-passport-plans> (dostęp: 10 VI 2021).

⁹ S.W. Thrasher, *Global Vaccine Equity Is Much More Important Than 'Vaccine Passports'* *We need to suppress the level of SARS-CoV-2 in as many humans as possible as quickly as possible*, „Scientific American” 2021, vol. 324, no. 4, <https://www.scientificamerican.com/article/global-vaccine-equity-is-much-more-important-than-vaccine-passports> (dostęp: 12 VII 2021). It is emphasized that: „It is morally reprehensible (not to mention epidemiologically self-defeating) that countries can prevent vaccines from crossing their borders and want their own citizens to be able to cross those borders and travel to countries that are denied vaccines—and then use the threat of infection to keep the people of those unvaccinated countries inside them.

¹⁰ J. Costa-Font, *Requiring vaccine passports for certain activities: discrimination or behavioural change*, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/03/05/requiring-vaccine-passports-for-certain-activities-discrimination-or-behavioural-change/> (dostęp: 13 IX 2021).

¹¹ S. Stodolak, *Behawioryzm wstrzykiwany. Paszportów covidowych należałoby zakazać?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 23 IV 2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/8148210,stodolak-behawioryzm-medyczny-apartheid-paszporty-covidowe.html> (dostęp: 7 VI 2021).

kwestia tzw. paszportów szczepionkowych wymaga pewnego uporządkowania. Nie sposób nie zauważyć, że – po pierwsze – poszczególni dyskutanci, kiedy mówią o „paszporcie szczepionkowym”, mają często na myśli zupełnie różne desygnaty. Po drugie, tak czy inaczej rozumianemu „dokumentowi” lub instytucji przypisują różne cechy i oceniają je jako nośnik zróżnicowanych uprawnień lub ograniczeń. Nie powinno więc zaskakiwać, że oceny są tak rozbieżne.

W obliczu wstępných przemyśleń skryształizowały się następujące problemy badawcze. Po pierwsze, czy certyfikat szczepionkowy, nazywany w potocznym i medialnym dyskursie „paszportem covidowym”, istotnie nosi cechy dokumentu podróży? Czy w ogóle zasadne i słuszne jest używanie tego określenia w oficjalnym i potocznym obiegu? Po drugie, czy pomysł na wydawanie certyfikatu jest zgodny z prawem krajowym, prawem unijnym oraz prawem regionalnym, a jeśli tak, to pod jakimi warunkami? Czy rzeczywiście taki dokument może być nośnikiem pewnych uprawnień lub źródłem ograniczeń, pozostając zgodnym z tymi uregulowaniami? Po trzecie, jakie warunki formalne i materialne musi spełniać, aby nie utrudniać sytuacji osób migrujących lecz ją ułatwiać (kto powinien wydawać te dokumenty)? Jaki powinien być mechanizm ich walidacji? Czy można skorzystać z dotychczasowych rozwiązań? Czy przyjęte środki i narzędzia będzie można ponownie wykorzystać w przypadku przyszłych pandemii? Należy podkreślić, że autorzy bardziej koncentrują swoje rozważania na koncepcji, a nie na szczegółach. W poruszanych wątkach pomijają aspekty inne niż prawny oraz migracyjny, w tym medyczny czy technologiczny. W tym zakresie zatem praca w głównej mierze opiera się na metodzie dogmatyczno-prawnej. Z uwagi na złożoność problematyki i wąskie ramy opracowania autorzy koncentrują się na rozwiązaniach europejskich (choć sięgają niekiedy także poza Europę).

Niniejszy artykuł nawiązuje do wątków związanych z ochroną zdrowia, statusem jednostki w państwie, a w szczególności pozycją prawną cudzoziemca. Powyżej zasygnalizowane tematy są licznie reprezentowane w dorobku Pani Profesor Krystyny Wojtczak¹², której ten artykuł dedykujemy.

¹² Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, Poznań 1993; K. Wojtczak, *Prawo dziecka do ochrony zdrowia*, w: *Konwencja o prawach dziecka. Wybrane zagadnienia prawne i socjalne*, pod red. T. Smoczyńskiego, Warszawa 1994, s. 149–162; Eadem, *Warunki wjazdu obywateli Wspólnot Europejskich do Polski*, w: *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji*

1. Przykłady dotychczasowych rozwiązań

Zjawiska pandemii bądź epidemii nie są nowe. Wysiłki zmierzające do zatrzymania rozprzestrzeniania się chorób były podejmowane od początków istnienia cywilizacji¹³. Warto przypomnieć, że pomysł żądania od podróżujących certyfikatów potwierdzających szczepienia jest znany historii najnowszej. Przez wiele lat Światowa Organizacja Zdrowia podejmowała wysiłki na rzecz zaprzestania rozprzestrzeniania się niektórych chorób, np. cholery. Zgodnie z art. 61 (art. 54) WHO Regulations No. 2 z 21 maja 1951 r. posiadanie aktualnego zaświadczenia o szczepieniach przeciw cholercie winno zostać wzięte pod uwagę przez organ ds. zdrowia przy stosowaniu środków przewidzianych w przywołanym regulaminie. Jeśli osoba posiadała ważne świadectwo szczepienia przeciwko cholercie, mogła być objęta nadzorem na okres nie dłuższy niż pięć dni, liczony na podstawie danych o jej wyjeździe z zakażonego obszaru. Natomiast brak takiego zaświadczenia pozwalał na umieszczenie w izolacji na podobny okres¹⁴.

siedemdziesięciolecia urodzin profesora Zbigniewa Leońskiego, kom. red. Z. Janku et al., Poznań 1999, s. 303–313; Eadem, *Prawo człowieka do integralności – zagadnienia wybrane*, w: *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, kom. red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000, s. 687–700; Eadem, *Rozważania nad pojęciem pacjenta*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 744–750; Eadem, *Prawna problematyka pobierania organów we Francji*, w: „Gazeta Lekarska” 1993, nr 4 i 5, s. 5 i n.; Eadem, *Organy publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, „Antidotum. Zarządzanie w opiece zdrowotnej” 1993, nr 10, s. 2–8; Eadem, *Prawna regulacja wjazdu cudzoziemców do Polski*, „Prawo i Administracja” 2002, t. I, pod red. R. Budzinowskiego, s. 129–145; Eadem, *Problematyka prawa do ochrony zdrowia w świetle norm i zasad międzynarodowych i europejskich*, „Prawo i Administracja” 2003, t. II, pod red. R. Budzinowskiego, s. 69–83; Eadem, *Karta Polaka*, „Materialne prawo administracyjne. Forum Naukowe” 2008, nr 5(23), pod red. Z. Janku, s. 91–116; Eadem, *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3(23), s. 9–49.

¹³ Stary Testament, Księga Kapłańska, Przepisy dotyczące trądu (Kpł 13, 45–46), <https://biblia.deon.pl/rozdzial.php?id=90> (dostęp: 11 IV 2022): „45 Trędowaty, który podlega tej chorobie, będzie miał rozerwane szaty, włosy w nieładzie, brodę zasłoniętą i będzie wołać: «Nieczysty, nieczysty!» 46 Przez cały czas trwania tej choroby będzie nieczysty. Będzie mieszkał w odosobnieniu. Jego mieszkanie będzie poza obozem”.

¹⁴ United Nations, World Health Organization, Fourth World Health Assembly, *WHO Regulations no. 2. International Sanitary Regulations*, 21 V 1951, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/101391/WHA4_60_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 10 III 2022).

Trzeba w tym miejscu odnotować, że od wielu lat funkcjonują Międzynarodowe Książeczki Szczepień (*International Certificate of Vaccination or Prophylaxis*), zwane często w skrócie „żółtymi książeczkami”. Legitymowanie się potwierdzeniem zaszczepienia jest obowiązkowe przy wjeździe do niektórych krajów strefy tropikalnej, przede wszystkim w Afryce i Ameryce Południowej¹⁵. W niektórych krajach z przywołanego powyżej obszaru geograficznego Międzynarodowa Książeczka Szczepień zgodnie z międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi stanowi potwierdzenie posiadania wymaganych szczepień. Dotyczy to m.in. takich państw jak: Angola, Czad, Ghana, Gujana Francuska, Demokratyczna Republika Konga, Mali, Wybrzeże Kości Słoniowej.

Zgodnie z Międzynarodowymi Przepisami Zdrowotnymi (IHR) kraje mają prawo wymagać od podróżnych okazania zaświadczenia o szczepieniu na żółtą febrę¹⁶. IHR to prawnie wiążące ramy mające na celu powstrzymanie rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych i innych zagrożeń dla zdrowia. Warto jednak zauważyć, że żądanie zaświadczenia o szczepieniu od podróżnych leży w gestii każdego państwa-strony ONZ i nie jest obecnie wymagane we wszystkich krajach¹⁷.

W Polsce, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 16 września 2010 r. w sprawie wykazu zalecanych szczepień ochronnych oraz sposobu finansowania i dokumentowania zalecanych szczepień ochronnych wymaganych międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi¹⁸, ustalono, że nie ma obowiązku wykazania się szczepieniami przy wjeździe (istnieją jedynie zalecenia). W świetle § 5 ust. 2 rozporządzenia Międzynarodowa Książeczka Szczepień jest wydawana przez świadczeniodawców przeprowadzających zalecane szczepienia ochronne, na wniosek osoby poddającej się zalecanemu szczepieniu ochronnemu. W Międzynarodowej Książeczce Szczepień oprócz szczepień wymaganych na podstawie międzynarodowych przepisów zdrowotnych, o których mowa w art. 19 ust. 9 Ustawy

¹⁵ Zalecane szczepienia dla podróżujących, <https://www.gov.pl/web/gis/zalecane-szczepienia-dla-podrozujacych> (dostęp: 5 IV 2022).

¹⁶ <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/yellow-fever> (dostęp: 6 IV 2022).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 IX 2010 r. w sprawie wykazu zalecanych szczepień ochronnych oraz sposobu finansowania i dokumentowania zalecanych szczepień ochronnych wymaganych międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi (Dz.U. Nr 180, poz. 1215).

z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁹, mogą być odnotowywane również inne szczepienia ochronne.

Jednym z pomysłów, by z jednej strony zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom, a z drugiej – by umożliwić przepływ osób, jest urzeczywistnienie na szeroką skalę funkcjonowania certyfikatów szczepionkowych. Takie działania podjęły poszczególne państwa oraz sama Unia Europejska.

Dla przykładu w Danii na początku lutego 2021 r. zapowiedziano, że do końca lutego zostanie wprowadzony tzw. paszport covidowy, który najpierw powinien być dostępny dla biznesmenów²⁰. W pierwszej kolejności dane o szczepieniu miały zostać wprowadzone do systemu i być dostępne na stronie internetowej sundhed.dk. Następnie planowano przygotowanie dodatku cyfrowego w telefonie. Coronapass można było pobrać w dwóch przypadkach²¹. Po pierwsze – gdy wynik testu PCR był negatywny i nie był starszy niż 7 dni (paszport można było również odebrać dla dzieci i pełnomocników). Po drugie – gdy wnioskodawca przeszedł cały proces szczepień. Podobnie rząd wspólnoty autonomicznej Walencji 27 marca 2021 r. ogłosił emisję tzw. paszportów szczepionkowych²². Dokument ten miał być wydawany osobom, które przyjęły co najmniej jedną dawkę szczepionki. Deklarowano, że w związku z jego posiadaniem nie będą przysługiwały żadne prawa. Do systemu certyfikacji osobno przygotowywała się również Holandia. Zaświadczenia miały ułatwić ludziom podróżowanie do innych krajów UE i uczestniczenie w wydarzeniach w Holandii pod warunkiem negatywnego wyniku testu na koronawirusa²³. Zintegrowany z pozostałymi rozwiązaniami europejskimi miał być również litewski Paszport

¹⁹ Ustawa z dnia 5 XII 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1845 ze zm.).

²⁰ K. Sikorski, *Dania wprowadza cyfrowe paszporty, które pozwolą na swobodne podróże samolotami. Na początku biznesmeni*, <https://polskatimes.pl/dania-wprowadza-cyfrowe-paszporty-ktore- pozwola-na-swobodne-podroze-samolotami-na-poczatku-biznesmeni/ar/c1-15425347> (dostęp: 5 IV 2021).

²¹ <https://www.sundhed.dk/> (dostęp: 3 III 2021).

²² Koronawirus – Raport Dnia. Sobota, 27 marca, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-03-27/koronawirus-raport-dnia-sobota-27-marca/?ref=slider> (dostęp: 28 III 2021).

²³ *Vaccine passport may be a reality in June, opening doors to travel*, DutchNews.nl 5 V 2021, <https://www.dutchnews.nl/news/2021/05/vaccine-passport-may-be-a-reality-in-june-opening-doors-to-travel/> (dostęp: 6 V 2021).

Możliwości²⁴. Kod QR miał zagwarantować większe możliwości zaszczepionym, ozdrowieńcom oraz osobom legitymującym się negatywnym testem z ostatnich 24 godzin.

Poza Unią Europejską jakąś formę certyfikatów szczepionkowych chciała wprowadzić Wielka Brytania²⁵. Wiosną 2021 r. deklarowano, że uruchomienie tzw. paszportów ma „uratować” sezon turystyczny. Główną intencją ich twórców było przygotowanie tego narzędzia dla wyjeżdżających z kraju Brytyjczyków. Dodatkowo rozważano umożliwienie turystom odwiedzającym Wielką Brytanię posiadającym paszporty wejście do takich miejsc jak teatry, stadiony sportowe i puby²⁶. Należy podkreślić, że już na etapie projektowania rozwiązań media brytyjskie donosiły, że szczepionki przeciwko COVID-19, „paszporty szczepionkowe” i sfalszowane negatywne dokumenty testowe są sprzedawane w „darknetie”²⁷.

W Stanach Zjednoczonych opracowano ogólne standardy potwierdzania szczepień²⁸. W Australii linie lotnicze Air New Zealand zapowiedziały wymaganie od pasażerów skorzystania z aplikacji *Travel Pass* Międzynarodowego Stowarzyszenia Transportu Lotniczego (IATA) w celu udowodnienia, że zostali zaszczepieni przeciwko wirusowi COVID-19, zanim będą mogli wejść na pokład i kontynuować swoją podróż. Producenci aplikacji deklarowali, że za jej pośrednictwem będzie można pozyskać aktualne informacje o testach i szczepionkach podróżnych, które ci muszą wykonać/otrzymać przed przyznaniem im prawa wstępu do miejsca docelowego. Jak zapewniali pomysłodawcy, narzędzie miało upraszczać proces weryfikacji stanu zdrowia poprzez informowanie klientów o kolejnych krokach niezbędnych do bezpiecznego odbycia podróży międzynarodowej. W zamyśle, w pierwszej kolejności po zaszczepieniu centrum medyczne przesyła informacje do aplikacji na

²⁴ Polska Agencja Prasowa, *Rząd Litwy zatwierdził „covidowy Paszport Możliwości”*, www.pap.pl/aktualnosci/news,866278,rzad-litwy-zatwierdził-covidowy-paszport-mozliwosci.html (dostęp: 12 V 2021).

²⁵ Polska Agencja Prasowa, *„The Times”: rząd Wielkiej Brytanii rozważa paszporty szczepionkowe dla turystów*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C809150%2Ctimes-rzad-wielkiej-brytanii-rozważa-paszporty-szczepionkowe-dla-turystow> (dostęp: 12 II 2021).

²⁶ *Will I need a vaccine passport to go to the pub or travel abroad?*, <https://www.bbc.com/news/explainers-55718553> (dostęp: 15 VII 2021).

²⁷ J. Tidy, *Covid-19: Vaccines and vaccine passports being sold on darknet*, <https://www.bbc.com/news/technology-56489574> (dostęp: 26 III 2021).

²⁸ K. Holmes, K. Collins, D. Cole, *Biden administration helping develop standards to prove vaccination*, <https://edition.cnn.com/2021/03/28/politics/biden-administration-vaccination-passport/index.html> (dostęp: 5 IV 2021).

smartfonie, która pozwala porównać wymagania dotyczące szczepień obowiązujące w kraju i za granicą. Następnie, na podstawie planu podróży pasażera, aplikacja wysłała powiadomienie „Zgoda na podróż”, czym informuje linie lotnicze i władze imigracyjne, że pasażer spełnia krajowe wymagania zdrowotne dotyczące COVID-19²⁹. Ze względu na wrażliwość danych klient musi wyrazić zgodę na udostępnienie tych informacji firmie lotniczej lub kontroli granicznej³⁰. Ogłoszono, że podobny „paszport” będzie obowiązywać w Singapurze³¹. Wymaga podkreślenia, że w Australii pomysł paszportów covidowych był od początku postrzegany jako alternatywa dla obowiązkowego systemu 14-dniowej kwarantanny lub przynajmniej jako sposób na uwolnienie międzynarodowych podróży³². Z drugiej strony podkreślano, że takie dokumenty będą stanowiły dodatkową barierę dla poszukujących ochrony, którzy nie posiadają żadnego dokumentu podróży i nie mają dostępu nawet do podstawowej opieki medycznej, w tym także do szczepień³³.

Swoją propozycję w zakresie urzeczywistnienia funkcjonowania wiarygodnych zaświadczeń o zaszczepieniu się przeciwko COVID-19 przedstawiła również Komisja Europejska. 27 marca 2021 r. światło dzienne ujrzał projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram wydawania, weryfikacji i akceptacji interoperacyjnych świadectw szczepień, badań i wyzdrowienia w celu ułatwienia swobodnego przepływu podczas pandemii COVID-19 (zwany Zielonym Certyfikatem Cyfrowym)³⁴. Głównym założeniem projektu było ułatwienie bezpiecznego i swobodnego przemieszczania się po terytorium UE w czasie pandemii COVID-19³⁵. Zdaniem posłów „wspólne świadectwo szczepień powinno ułatwić podróżowanie i stanowić alternatywę

²⁹ R. Chiang, *Trials for COVID-19 vaccine passport system to commence on Sydney flights*, <https://www.healthcareit.com.au/article/trials-covid-19-vaccine-passport-system-commence-sydney-flights> (dostęp: 20 IX 2022).

³⁰ Ibidem.

³¹ R. Chiang, *Malaysia's first Health Passport. Immunity formally accepted in Singapore*, <https://www.mobihealthnews.com/news/apac/malaysia-s-first-health-passport-immunity-formally-accepted-singapore> (dostęp: 2 III 2021).

³² C. Loughnan, S. Dehm, *A COVID 'vaccine passport' may further disadvantage refugees and asylum seekers*, <https://theconversation.com/a-covid-vaccine-passport-may-further-disadvantage-refugees-and-asylum-seekers-155287> (dostęp: 22 VI 2021).

³³ Ibidem.

³⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/en_green_certif_just_reg130_final.pdf (dostęp: 20 IX 2021).

³⁵ *Certyfikat szczepień: Parlament ma zdecydować o przyspieszonym zatwierdzeniu*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/agenda/briefing/2021-03-24/1/certyfikat->

dla testów PCR i kwarantanny³⁶. Szeroki kontekst dla prac nad takim certyfikatem stanowiły m.in. apele o uwzględnienie szczególnej sytuacji branży turystycznej i transportowej³⁷. Parlament Europejski w tym zakresie zdecydował o przyspieszonym zatwierdzeniu Zielonego Certyfikatu Cyfrowego³⁸. Warto odnotować, że Komisja Europejska deklarowała, że wprowadzenie świadectwa szczepień na podróże zagraniczne ma być środkiem tymczasowym, a instrument ten zostanie odwołany, kiedy tylko Światowa Organizacja Zdrowia ogłosi koniec pandemii³⁹. Zgodnie z założeniami Zielony Certyfikat Cyfrowy miał zawierać informacje na temat szczepienia (markę użytej szczepionki, datę i miejsce szczepienia, liczbę podanych dawek szczepionki), zaświadczenie o wyniku testu na koronawirusa (test PCR lub szybki test przeciwciał) lub zaświadczenie lekarskie stwierdzające, że dana osoba miała koronawirusa w ciągu ostatnich 180 dni⁴⁰. Dodatkowo taki certyfikat miał zawierać imię i nazwisko oraz datę urodzenia posiadacza, numer i datę wydania zaświadczenia. Posiadacz zaświadczenia miał – w złożeniu – legitymować się wersją papierową lub elektroniczną przedstawiającymi kod QR⁴¹. Kod QR miał przede wszystkim zapewniać bezpieczeństwo i autentyczność certyfikatu. Jak twierdził Komisarz ds. Sprawiedliwości Didier Reynders „Cyfrowy zielony certyfikat nie będzie warunkiem wstępnym swobodnego przepływu i nie będzie w żaden sposób dyskryminować”⁴².

-szczepien-parlament-ma-zdecydowac-o-przyspieszonym-zatwierdzeniu, Parlament Europejski, Biuletyn, sesja plenarna 24–25 III 2021 (dostęp: 26 IV 2021).

³⁶ *Posłowie za wprowadzeniem wspólnego świadectwa szczepień, ułatwiającego podróżowanie*, Parlament Europejski, Biuletyn, sesja plenarna 24–25 III 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/agenda/briefing/2021-03-24/2/poslowie-za-wprowadzeniem-wspolnego-swiadectwa-szczepien> (dostęp: 17 IV 2021).

³⁷ *Tourism MEPs advocate common criteria for safe and clean travel*, Parlament Europejski, Komunikat prasowy 25 II 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210219IPR98210/tourism-meps-advocate-common-criteria-for-safe-and-clean-travel> (dostęp: 26 II 2021).

³⁸ *Certyfikat szczepień: Parlament...*, op. cit.

³⁹ *What will be the “covid passport” of the European Union for travel during a pandemic*, <https://immigrantinvest.com/insider/eu-green-certificate-for-travel-in-2021-en/> (dostęp: 30 III 2021).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Koronawirus: Komisja proponuje system zielonych zaświadczeń cyfrowych*, Komisja Europejska, Komunikat prasowy 17 III 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_1181 (dostęp: 25 III 2021).

Zapowiedziano, że certyfikat powinien być wydawany przede wszystkim obywatelom UE (a także Islandii, Norwegii, Szwajcarii, Liechtensteinu), członkom rodzin obywateli, rezydentom i obywatelom państw trzecich posiadającym prawo wjazdu na terytorium UE. Zasadą miało być wydanie zaświadczenia dla zatwierdzonych w Europie szczepionek. Państwa członkowskie miały same zdecydować o wydaniu certyfikatu, jeśli korzystają ze szczepionek niezatwierdzonych w UE. Ten krajowy mechanizm nie pozwolił jednak na swobodne podróżowanie po całej UE. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 projektu „cyfrowy zielony certyfikat” oznaczał interoperacyjny certyfikat zawierający informacje o stanie szczepień, testów i/lub wyzdrowieniu posiadacza, wydane w kontekście pandemii COVID-19. Warto podkreślić, że projektodawcy nie używali pojęć: „paszport” lub „dokument podróży”. Pod koniec kwietnia 2021 r. Parlament Europejski zaakceptował pomysł przygotowania certyfikatu szczepionkowego⁴³. Posłowie proponowali, by „EU digital COVID certificate” (mający zastąpić Zielony Certyfikat Cyfrowy) mógł obowiązywać nie dłużej niż 12 miesięcy. Miał on przede wszystkim umożliwić swobodę przemieszczania się. 29 kwietnia 2021 r. przyjęto poprawki do propozycji mających obowiązywać obywateli UE⁴⁴ i obywateli państw trzecich⁴⁵.

⁴³ *Certyfikat szczepień UE na COVID-19 musi ułatwiać swobodne przemieszczanie się bez dyskryminacji*, Parlament Europejski, Komunikat prasowy 29 IV 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20210422IPR02606/certyfikat-szczepien-ue-na-covid-19-musi-ulatwiac-swobodne-przemieszczanie-sie> (dostęp: 25 VI 2021).

⁴⁴ Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 29 IV 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w celu ułatwienia swobodnego przepływu w czasie pandemii COVID-19 (Zielone zaświadczenia cyfrowe) (COM(2021)0130 – C9-0104/2021 – 2021/0068(COD))(1), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0145_PL.html (dostęp: 15 V 2021).

⁴⁵ Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 29 IV 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram wydawania obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym lub legalnie przebywającym na terytorium państw członkowskich interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia (zielone zaświadczenie cyfrowe) oraz weryfikowania i uznawania takich zaświadczeń w czasie pandemii COVID-19 (COM(2021)0140 – C9-0100/2021 – 2021/0071(COD))(1), *Teksty przyjęte – Zielone zaświadczenie cyfrowe – obywatele państw trzecich – Czwartek, 29 IV 2021 r.* (europa.eu) (dostęp: 15 V 2021).

2. Certyfikat szczepionkowy w UE

Owoce kilkumiesięcznych prac nad uregulowaniem nowego instrumentu, jakim miał być certyfikat, stały się dwa rozporządzenia unijne z 14 czerwca 2021 r. w tej sprawie. Pierwsze z nich, rozporządzenie 2021/953, odnosi się do osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się⁴⁶. Zmienienny jest już sam tytuł tego aktu, w którym zaznacza się, że certyfikaty COVID wydawane są w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii. Wątek ten jest osnową uzasadnienia rozporządzenia wyrażonego w jego motywach. Podkreśla się w nich wartość swobodnego przepływu osób i prawa każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się. Dalej zwraca się uwagę, że państwa członkowskie mogą, zgodnie z prawem Unii, ograniczyć to prawo z powodów związanych ze zdrowiem publicznym, przy czym wszelkie ograniczenia wprowadzone w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się SARS-CoV-2 muszą być stosowane zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii, w szczególności z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji⁴⁷. Drugie rozporządzenie, 2021/954, dotyczy wydawania certyfikatów COVID obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym lub zamieszkującym na terytoriach państw członkowskich⁴⁸. W motywach zwraca się uwagę w pierwszej kolejności na wypracowaną w ramach dorobku Schengen swobodę przemieszczania się obywateli legalnie przebywających w państwach członkowskich po terytoriach pozostałych państw członkowskich przez okres 90 dni w każdym okresie 180-dniowym oraz podkreśla się, że rozporządzenie ma na celu ułatwienie stosowania zasad proporcjonalności i niedyskryminacji w odniesieniu do ograniczeń dotyczących

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 VI 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/25/2021/REV/1 (Dz. Urz. UE L 211 z 15 VI 2021, s. 1–22), dalej „rozporządzenie 2021/953”.

⁴⁷ Ibidem; zob. motyw 7.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/954 z dnia 14 VI 2021 r. w sprawie ram wydawania obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym lub zamieszkującym na terytoriach państw członkowskich w czasie pandemii COVID-19 interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) oraz weryfikowania i uznawania takich zaświadczeń (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/26/2021/REV/1 (Dz. Urz. UE L 211 z 15 VI 2021, s. 24–28), dalej „rozporządzenie 2021/954”.

podróżowania podczas pandemii COVID-19, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego⁴⁹. W warstwie merytorycznej, rozporządzenie 2021/954 odsyła do przepisów rozporządzenia 2021/953, wskazując, że stosuje się je wobec obywateli państw trzecich, którzy nie są objęci zakresem stosowania tego pierwszego aktu, ale którzy legalnie przebywają lub zamieszkują na terytorium państw członkowskich i są uprawnieni do podróżowania do innych państw członkowskich zgodnie z prawem Unii. W motywach obydwu rozporządzeń podnosi się, że wiele państw członkowskich uruchomiło lub planuje uruchomić inicjatywy prowadzące do wydawania jakiegoś rodzaju zaświadczeń o szczepieniu przeciwko COVID-19, jednak ich realna skuteczność w kontekście transgranicznym wymaga przyjęcia przez państwa członkowskie „wspólnego podejścia co do treści, formatu, zasad, norm technicznych oraz poziomu bezpieczeństwa takich zaświadczeń o szczepieniu”⁵⁰.

Na określenie tzw. certyfikatu COVID rozporządzenie 2021/953 operuje terminem „unijne cyfrowe zaświadczenie COVID” i definiuje je jako „interoperacyjne zaświadczenie zawierające informacje na temat zaszczepienia posiadacza, jego wyniku testu lub powrotu do zdrowia, wydane w kontekście pandemii COVID-19”⁵¹. Zaświadczenie może więc potwierdzać którykolwiek z następujących faktów: otrzymania szczepionki przeciwko COVID-19 w państwie członkowskim wydającym zaświadczenie (zaświadczenie o szczepieniu); poddania się określonego rodzaju testu, wykonanemu przez pracowników medycznych lub wykwalifikowany personel testujący w państwie członkowskim w określonym dniu i z określonym wynikiem (zaświadczenie o wyniku testu); powrotu do zdrowia po odpowiednio potwierdzonym zakażeniu SARS-CoV-2 (zaświadczenie o powrocie do zdrowia).

Zaświadczenia wydawane są przez państwa członkowskie lub wyznaczone organy działające w ich imieniu w formie cyfrowej lub papierowej, lub w obu tych formach. Wybór formy należy do posiadacza. Informacje zawarte w zaświadczeniu mają dwojaką postać. Z jednej strony koniecznym wymogiem jest, by zaświadczenia zawierały interoperacyjny kod kreskowy zgodny z określonymi w rozporządzeniu specyfikacjami umożliwiającymi ich cyfrową weryfikację. Równocześnie informacje zawarte w zaświadczeniach muszą być przedstawione

⁴⁹ Ibidem, zob. motyw 1 i 11.

⁵⁰ Motyw 8 rozporządzenia 2021/953 i motyw 6 rozporządzenia 2021/954.

⁵¹ Art. 2 pkt 2.

w formie czytelnej dla człowieka, co najmniej w języku urzędowym lub językach urzędowych wydającego państwa członkowskiego oraz w języku angielskim. Wymogiem rozporządzenia jest, by dokument był „przyjazny dla użytkownika”, co implikuje maksymalną możliwą prostotę formy i treści.

Rozporządzenie stanowi, że zaświadczenia o szczepieniu oraz o wyniku testu wydaje się na wniosek zainteresowanego lub automatycznie (w każdym jednak wypadku należy informować te osoby o prawie do otrzymania zaświadczenia), natomiast zaświadczenie o powrocie do zdrowia wydaje się na wniosek. Istotnym postanowieniem rozporządzenia jest to, że zaświadczenia wydaje się nieodpłatnie, a jedynie w przypadku powtarzającej się utraty zaświadczenia pobierane mogą być odpowiednie opłaty za wydanie nowego dokumentu.

Z punktu widzenia skuteczności zaświadczeń kluczowe jest postanowienie zobowiązujące Komisję i państwa członkowskie do tworzenia i utrzymywania tzw. ram zaufania unijnych cyfrowych zaświadczeń COVID-19. Zgodnie z definicją zawartą w akcie „ramy zaufania” oznaczają zasady, polityki, specyfikacje, protokoły, formaty danych i infrastrukturę cyfrową, regulujące i umożliwiające niezawodne i bezpieczne wydawanie oraz weryfikowanie zaświadczeń w celu zapewnienia ich wiarygodności poprzez potwierdzenie ich autentyczności, ważności i integralności dzięki stosowaniu pieczęci elektronicznych⁵².

W kontekście celu rozporządzenia związanego z ułatwianiem realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się istotne znaczenie ma regulacja, w myśl której, w przypadkach gdy państwa członkowskie uznają zaświadczenia COVID, mają obowiązek powstrzymania się od wprowadzania dodatkowych ograniczeń (takich jak dodatkowy test w kierunku zakażenia, kwarantanna, samoizolacja), chyba że są one niezbędne i proporcjonalne do celów ochrony zdrowia publicznego w odpowiedzi na pandemię COVID-19, przy uwzględnieniu również dostępnych dowodów naukowych, w tym danych epidemiologicznych. W przypadku nałożenia takich dodatkowych ograniczeń, obowiązkiem państwa jest poinformowanie o tym Komisji i pozostałych państw członkowskich, w miarę możliwości na 48 godzin przed wprowadzeniem takich nowych ograniczeń.

Ramy czasowe stosowania rozporządzeń 2021/953 oraz 2021/954 określono na okres od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. Należy jednak

⁵² Art. 2 pkt 11.

zaznaczyć, że w grudniu 2021 r. przyjęto regulacje, które ograniczają okres, przez jaki uznawane są zaświadczenia o szczepieniu do celów podróży wewnątrz UE do 270 dni od zakończenia serii szczepień (przepisy te weszły w życie 1 lutego 2022 r.)⁵³. Aktualnie procedowana jest propozycja przedłużenia okresu obowiązywania omawianych regulacji o kolejny rok, tj. do 30 czerwca 2023 r.⁵⁴

3. Charakter prawny certyfikatu szczepionkowego

W kontekście wskazanych powyżej propozycji wprowadzenia certyfikatów covidowych oraz ich wykorzystania pojawiają się wątpliwości: czym w istocie – z prawnego punktu widzenia – miałyby one być lub czym są? Innymi słowy: jaki byłby lub jest ich charakter prawny? Zarysowane wcześniej konstrukcje pozwalają na postawienie co najmniej jednego pytania: czy omawiane dokumenty należy pojmować istotnie jako *stricte* paszporty (skoro używa się niekiedy określenia „paszport szczepionkowy”), czy też jako inny, swoisty typ dokumentu podróży, czy też w ogóle należałoby im odmówić charakteru prawnego paszportu/dokumentu podróży? Wreszcie, na ile adekwatne jest określenie „zaświadczenie” użyte w przepisach unijnych? W ślad za odpowiedziami pojawią się kolejne pytania, odnoszące się do konsekwencji przyjęcia takiego czy innego stanowiska.

Pojęcia „dokumentu podróży” i „paszportu” pojawiają się w licznych aktach prawa międzynarodowego i unijnego, oczywiście także w prawie krajowym poszczególnych państw. Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, to wymienić należy w szczególności dokument podróży przewidziany w Konwencji Genewskiej⁵⁵. Zgodnie z art. 28

⁵³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2288 z dnia 21 XII 2021 r. zmieniające załącznik do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 w odniesieniu do okresu uznawania zaświadczeń o szczepieniu wydawanych w formie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID wskazującego na zakończenie serii szczepień pierwotnych (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 458 z 22 XII 2021, s. 459–462.

⁵⁴ Przedłużenie obowiązywania rozporządzenia w sprawie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13375-Przed%C5%82uzenie-obowiazywania-rozporzadzenia-w-sprawie-unijnego-cyfrowego-zaswiadczenia-COVID_pl (dostęp: 20 IV 2022).

⁵⁵ Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 VI 1951 r. (Dz.U. 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517), dalej „Konwencja Genewska”; wydawanie

zasadą jest wydawanie uchodźcom przebywającym na terytoriach państw-stron dokumentów umożliwiających im podróżowanie poza ich terytoria.

W odniesieniu do prawa UE należy wskazać przede wszystkim kodeks graniczny Schengen⁵⁶. Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a posiadanie dokumentu podróży należy do fundamentalnych warunków wjazdu obywateli państw trzecich do państw strefy Schengen. Kodeks nie zawiera jednak definicji legalnej dokumentu podróży. Co więcej, powołany przepis wskazuje, że wjazd może nastąpić na podstawie dokumentu podróży lub „dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy”. Nie każdy zatem dokument urzędowy uprawniający do przekroczenia granicy jest w tym ujęciu dokumentem podróży; należy uznać, że kodeks wyróżnia inną kategorię dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy niż dokumenty podróży.

Warto zauważyć, że w wykazie uznawanych dokumentów podróży, dostępnym online w postaci bazy PRADO, paszporty i inne dokumenty podróży figurują obok siebie jako należące do jednej zbiorczej kategorii dokumentów podróży⁵⁷. Obok dokumentów zawierających w nazwie wyrażenia „paszport”, „dokument podróży” pojawiają się niekiedy także inne, np. „laissez-passez”, „certyfikat”, „książeczka żeglarska”. Już pobieżny przegląd bazy pozwala zauważyć, że „paszportami” nazywa się nie tylko dokumenty podróży wydawane własnym obywatelom, lecz również te wydawane w pewnych okolicznościach cudzoziemcom. Pojęcie „dokumentu podróży” używane jest konsekwentnie w odniesieniu do dokumentów wydawanych uchodźcom na podstawie Konwencji Genewskiej. Ponadto, poszczególne państwa wydają także inne dokumenty noszące nazwę „dokumentów podróży”, niektóre kilka ich rodzajów.

Drugim unijnym aktem prawnym (obok kodeksu granicznego Schengen) kluczowym dla międzynarodowego ruchu osobowego jest

dokumentu uregulowane w art. 89i–89o Ustawy z dnia 13 VI 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1264 ze zm.).

⁵⁶ Rozporządzenie (WE) nr 526/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 III 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L. z 2016 r. Nr 77, str. 1 z późn. zm.), dalej „kgS”.

⁵⁷ PRADO – Publiczny rejestr online autentycznych dokumentów tożsamości i dokumentów podróży, <https://www.consilium.europa.eu/prado/pl/prado-start-page.html> (dostęp: 15 IV 2022).

Wspólnotowy Kodeks Wizowy⁵⁸. Kodeks operuje zbiorczym pojęciem „dokumentu podróży”, który należy okazać przy ubieganiu się o wizę (art. 10 ust. 3 lit. b). Nie ma znaczenia jego szczególny rodzaj, pod warunkiem że jest to dokument uznawany przez co najmniej jedno państwo członkowskie za właściwy do umieszczenia wiz (art. 2 pkt 7) i spełnia wymogi dotyczące okresu ważności, daty wydania i wolnych stron określone w art. 12 Kodeksu.

Wreszcie, warto wymienić stosunkowo nową instytucję europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁵⁹.

W tej europejskiej perspektywie, pomimo pewnych różnic w stosowaniu poszczególnych terminów, używanie pojęcia „paszport” może mieć jedynie znaczenie symboliczne, a nie opisujące jego prawny charakter. Trudno bowiem wyobrazić sobie – i nie ma takich pomysłów w przestrzeni publicznej – by informacja o stanie zdrowia (przechorowaniu COVID-19) czy przyjęciu szczepionki miała być zintegrowana z urzędowym dokumentem potwierdzającym tożsamość i uprawniającym do przekraczania granic. Wypada zwrócić uwagę, że nawet symboliczne określanie projektowanego dokumentu „paszportem” może budzić pewne wątpliwości – może bowiem sprawiać wrażenie legitymizowania idei uzależnienia prawa do przekraczania granic od bycia zaszczepionym, co dla znaczącej części ludności świata – w chwili pisania tego tekstu – nadal pozostaje nieosiągalne. Można zaryzykować twierdzenie, że znaczna część kontrowersji dotyczących tej instytucji wiąże się z oczywistym skojarzeniem, jakie nasuwa się publicystom i innym uczestnikom dyskusji na dźwięk słowa „paszport”. Zasadne więc wydaje się inne określenie, wykorzystujące termin „certyfikat” (Zielony Certyfikat Cyfrowy lub EU COVID Certificate) czy „zaświadczenie” (jak przyjęto w przedstawionym wyżej rozporządzeniu unijnym)⁶⁰. Wypada

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 VII 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz. Urz. UE L z 2009 r. Nr 243, s. 1 ze zm.), dalej „kw”.

⁵⁹ Przewidziany w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953 z dnia 26 X 2016 r. w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celu powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz uchylającego zalecenie Rady z dnia 30 XI 1994 r. (Dz. Urz. UE L z dnia 17 XI 2016 r.); dokument, o którym mowa, wprowadzony został do obiegu 1 VIII 2017 r.

⁶⁰ *Koronawirus: Komisja proponuje system...*, op. cit.; zob. projekt rozporządzenia: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/en_green_certif_just_reg130_final.pdf (dostęp: 20 III 2021).

zaznaczyć, że w komunikacji ze strony organów UE jeszcze przed przyjęciem stosownych aktów prawnych wyraźnie wybrzmiewały głosy, że dokumenty te nie są dokumentami podróży⁶¹. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie 2021/953 wprost wymaga, by w treści każdego zaświadczenia o szczepieniu, wyniku testu lub powrocie do zdrowia znajdowała się informacja o treści „Niniejsze zaświadczenie nie jest dokumentem podróży”⁶².

W tym kontekście paszport szczepionkowy swym charakterem prawnym odpowiadałby najbardziej instytucji zaświadczenia. Zaświadczenie jest wszak urzędowym poświadczeniem określonych faktów lub stanu prawnego. W tym przypadku chodzi o poświadczenie faktu zaszczepienia (lub faktu przebycia choroby, posiadania przeciwciał itp.). Specyfika tak pojętego „zaświadczenia” zasadza się na jego szczególnej formie, transgranicznym wymiarze, przede wszystkim na zapewnieniu jego uznawalności poza granicami państwa, na obszarze którego zostało wydane.

Konsekwencją przyjęcia takiej konstrukcji na gruncie regulacji międzynarodowego ruchu osobowego (zasad wjazdu do poszczególnych państw) jest fakt, że posiadanie tego rodzaju zaświadczenia może stać się jednym z warunków wjazdu. Podobnie jak – przykładowo – dokument potwierdzający posiadanie odpowiedniej sumy na rachunku bankowym może potwierdzać, że wjeżdżający do danego państwa cudzoziemiec posiada wystarczające środki utrzymania, tak certyfikat szczepionkowy może potwierdzać, że wjeżdżający nie stanowi zagrożenia dla zdrowia publicznego w określonym aspekcie. Oczywiście nie można wykluczyć bardziej skomplikowanych regulacji, które mogą przewidywać zamiast wymogu okazania certyfikatu jakieś alternatywne sposoby zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, jak np. obowiązkowa kwarantanna lub samoizolacja osób wjeżdżających albo poddanie się takich osób odpowiednim testom czy innym procedurom medycznym. Nie ulega jednak wątpliwości, że w porównaniu z tego rodzaju wymogami, możliwość wjazdu za okazaniem określonego dokumentu stanowi ułatwienie.

W tym momencie pojawia się jednak pytanie, czy – i pod jakimi warunkami – taki instrument będzie zgodny z porządkiem konstytucyjnym, unijnym i międzynarodowym (przynajmniej w skali regionalnej – europejskiej).

⁶¹ *Certyfikat szczepień UE na COVID-19 musi ułatwiać...*, op. cit.

⁶² Art. 3 ust. 5.

4. Uwarunkowania konstytucyjne, unijne i prawnomiędzynarodowe

Przed wszystkim należy zauważyć, że przepisy konstytucji poszczególnych państw członkowskich zawierają postanowienia gwarantujące istnienie zasady powszechności (uniwersalności) praw i obowiązków zawartych w ich tekstach. Oznacza to, że jeśli przepisy szczególne nie przewidują innych rozwiązań – cudzoziemcy mają takie same prawa i obowiązki jak ich obywatele.

W większości konstytucji zawarto również przepisy odnoszące się do obowiązku ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych przez władze państwowe. Takim przykładem jest art. 68 ust. 4 Konstytucji RP⁶³ – władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych (...). Artykuł ten wręcz nakazuje podjęcie działań zmierzających do zatrzymania rozprzestrzeniania się chorób, które zagrażają wielu ludziom. W literaturze podkreśla się, że chodzi nawet o to, by „stworzyć „system szybkiego reagowania” na wypadek nagłego wzrostu zapotrzebowania na pewną grupę świadczeń, szczególnie gdy chodzi o ryzyko wystąpienia chorób epidemicznych – zob. art. 68 ust. 4 Konstytucji⁶⁴. Osiągnięcie celu związanego z powstrzymaniem epidemii może być związane z potrzebą wprowadzenia ograniczeń w zakresie takich praw i wolności jak wolność przemieszania się. Przy czym należy pamiętać, że wprowadzenie ograniczeń praw i wolności zapisanych w Konstytucji zawsze musi być konfrontowane z dwoma przesłankami: zakazem nadmiernej ingerencji w prawa i wolności oraz koniecznością wprowadzenia ograniczenia. Dlatego każdorazowo należy zadać pytania o: przydatność ograniczenia do osiągnięcia celu; wybór najłagodniejszego ograniczenia; adekwatność ograniczenia do celu⁶⁵. Z zakazu nadmiernej ingerencji, będącego źródłem ogólnej formuły proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza trzy wymogi: użyteczność, konieczność i proporcjonalność w wąskim znaczeniu⁶⁶.

⁶³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

⁶⁴ J. Trzciniński, M. Wiącek, *Art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, Lex.el.

⁶⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 25 VII 2013 r., sygn. akt P 56/11; OTK ZU Nr. 6/A/2013, poz. 85.

⁶⁶ Ibidem; Wyrok TK z 16 X 2014 r., sygn. akt SK 20/12; OTK-A 2014/9/102.

Warte podkreślenia jest również to, że konstytucje zawierają regulacje dotyczące możliwych ograniczeń praw i wolności z uwagi na konieczność ochrony zdrowia publicznego. Podobne możliwości wprowadzenia ograniczeń, z uwagi na ochronę życia i zdrowia, znajdują się w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)⁶⁷.

Tak jak kontekst krajowy wymaga odniesienia się do konstytucji, tak kontekst unijny wymaga w pierwszej kolejności odwołania się do Karty Praw Podstawowych UE⁶⁸. Ochrona zdrowia od samego początku ujmowana była w najważniejszych aktach tworzących zręby Wspólnoty, jednak w obecnym stanie prawnym to Karta stanowi podstawę analizy treści prawa do ochrony zdrowia, interesującego nas w omawianej perspektywie⁶⁹.

Chodzi o art. 35 Karty, w szczególności o zdanie drugie: „Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”. Jak pisze R. Tabaszewski, „[W] przeciwieństwie do innych systemów ochronnych miejsce zdrowia jako dobra chronionego przez KPP wyznacza już nie tyle stan zdrowia samej jednostki, co determinują go polityki wspólnotowe, mogące choćby potencjalnie wpłynąć na ten status”⁷⁰.

KPP zawiera klauzulę dotyczącą ograniczeń praw i wolności. Zgodnie z art. 52 ust. 1 KPP ograniczenia te muszą być przewidziane w ustawie i szanować ich istotę oraz, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. W kolejnych ustępach wprowadzono jednak trzy zastrzeżenia. Po pierwsze, prawa uznane w Karcie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. Po drugie, w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję. Po trzecie, w zakresie, w jakim

⁶⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).

⁶⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE.C. 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.), dalej „KPP” lub „Karta”.

⁶⁹ Zob. szerzej R. Tabaszewski, *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Lublin 2016, s. 143 i n.

⁷⁰ Ibidem, s. 156.

Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami. Uwarunkowania konstytucyjne zostały wskazane w poprzednim punkcie, z kolei te wynikające z EKPC zostaną przybliżone w kolejnym. W tym miejscu należy odnieść się do uwarunkowań traktatowych, zwłaszcza że akurat w kontekście przemieszczania się obywateli Unii mają one fundamentalne znaczenie.

Na wstępie wypada wskazać za M. Radajewskim, że nie ma wątpliwości, że KPP pozwala na ingerencję w sferę praw i wolności w ramach walki z epidemią (choć przywołana klauzula limitacyjna nie przewiduje w sposób wyraźny, że podstawą ingerencji w sferę praw i wolności może być ochrona zdrowia publicznego, to jednak pojęcie to mieści się w zakresie celów interesu ogólnego uznawanych przez UE, a te należy rekonstruować m.in. na podstawie traktatów europejskich, w tym art. 168 Traktatu o Funkcjonowaniu UE (TFUE), zgodnie z którym ochrona zdrowia ludzkiego jest jedną z dyrektyw określania i urzeczywistniania wszelkich polityk i działań UE⁷¹. Kluczowe znaczenie ma tu art. 21 TFUE, w myśl którego „każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania” (prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich uwzględniono zresztą również w art. 45 KPP). Prawo to ma znaczenie fundamentalne w tym sensie, że korzystanie z niego warunkuje korzystanie z innych swobód (np. swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług) czy praw (np. praw wyborczych). Szczegółowe warunki określa prawo unijne; podstawowym aktem prawa wtórnego w tym zakresie jest obecnie dyrektywa 2004/38 w sprawie prawa obywateli UE i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu⁷².

Można uznać, że wprowadzenie unijnych cyfrowych zaświadczeń COVID mieści się w ramach polityk zapewniających wysoki poziom

⁷¹ M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, w: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, pod red. T. Gardockiej, D. Jagiełło, Warszawa 2021, s. 79.

⁷² Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 IV 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L. z 2004 r. Nr 158, s. 77).

ochrony zdrowia wymaganych przez KPP, a również w ramach prawnych określających korzystanie ze swobody przemieszczania się poprzez doprecyzowanie, że wjazd posiadacza dokumentu nie stanowi zagrożenia rozprzestrzenienia koronawirusa SARS-Cov-2. Podobnie jak w kontekście krajowych uwarunkowań konstytucyjnych wprowadzenie takiego rozwiązania ma charakter instrumentu pozwalającego uchylić pewne restrykcje wobec danej osoby (np. obowiązek odbycia kwarantanny), nie zaś formę uprzywilejowania kogoś lub ograniczenia w jego prawach. W tym duchu zostało sformułowane uzasadnienie do projektu rozporządzenia UE w sprawie Zielonych Certyfikatów (obecnie unijnych cyfrowych zaświadczeń COVID)⁷³.

Jeśli chodzi o wjazd obywateli państw trzecich, to podstawowe znaczenie ma kodeks graniczny Schengen⁷⁴. Zgodnie z motywem 6 kodeksu „kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. Kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich”. Przy czym pojęcie „zagrożenie dla zdrowia publicznego” w rozporządzeniu „oznacza każdą chorobę mogącą przerodzić się w epidemię według definicji Międzynarodowych przepisów zdrowotnych Światowej Organizacji Zdrowia lub inną chorobę zakaźną lub zakaźną chorobę pasożytniczą, jeżeli są one objęte przepisami dotyczącymi ochrony, mającymi zastosowanie do obywateli państw członkowskich”⁷⁵.

Bez wątpienia, w aspekcie konfrontacji zgłaszanych pomysłów i podejmowanych działań, ważne jest zgłoszenie, że kodeks graniczny Schengen wśród warunków wjazdu obywateli państw trzecich postuluje,

⁷³ Explanatory memorandum, 3. „This Regulation should not be understood as facilitating or encouraging the adoption of restrictions to free movement during the pandemic. Rather, it seeks to provide a harmonised framework for the recognition of COVID-19 health certificates in the event that a Member State applies such restrictions. Any limitations to the freedom of movement within the EU justified on grounds of public policy, public security or public health must be necessary, proportionate and based on objective and non-discriminatory criteria”.

⁷⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 III 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L. z 2016 r. Nr 77, s. 1 ze zm.).

⁷⁵ Art. 2 pkt 21 kgS.

by wjeżdżający (art. 6 lit. e) nie byli uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich. W trakcie odprawy osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii straż graniczna może sprawdzić krajowe i europejskie bazy danych w celu potwierdzenia, że takie osoby nie stanowią rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, stosunków międzynarodowych państw członkowskich lub zagrożenia dla zdrowia publicznego (art. 8). Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 3. obywatele państw trzecich podlegają szczegółowej odprawie przy wjeździe i wyjeździe, która pozwala na: weryfikację, czy dany obywatel państwa trzeciego, jego środek transportu i przewożone przez niego przedmioty nie stanowią prawdopodobnego niebezpieczeństwa dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregokolwiek z państw członkowskich. Weryfikacja taka obejmuje bezpośrednie sprawdzenie danych osób i wpisów ich dotyczących oraz, o ile to konieczne, wpisów dotyczących przedmiotów, zawartych w Systemie Informacyjnym Schengen i w krajowych bazach danych, oraz ewentualne działania, jakie należy podjąć w wyniku dokonania wpisu.

Wobec powyżej przedstawionych przepisów prawnych można więc skonstatować nie tylko, że zdrowie publiczne jest wartością wysoko chronioną, lecz również, że ochrona osób przebywających w UE może powodować wydanie decyzji o odmowie wjazdu na terytorium państwa przyjmującego. Tym samym, certyfikat szczepień może być okazywany przy wjeździe dla rozstrzygnięcia, czy dany wjeżdżający obywatel państwa trzeciego nie stanowi zagrożenia dla zdrowia publicznego – w celu uchylecia ewentualnego obowiązku odbycia kwarantanny czy wykonania testu.

Pomysł musi zostać także skonfrontowany z przepisami z zakresu międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka. Prawo do ochrony zdrowia zaliczane jest do praw człowieka drugiej generacji, a jednocześnie pozostaje w związku z prawami pierwszej generacji⁷⁶. Bez

⁷⁶ T. Jasudowicz, *Prawo do ochrony zdrowia*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 491.

wątpienia kwestia ochrony zdrowia była przedmiotem wielu konwencji, deklaracji i umów międzynarodowych, które są częścią dorobku międzynarodowego porządku ochrony praw człowieka⁷⁷. Jak podkreśla J. Barcik, w katalogu praw człowieka znajduje się, fundamentalne dla międzynarodowego prawa zdrowia publicznego, prawo do zdrowia⁷⁸. Obie gałęzie prawa są ze sobą ściśle funkcjonalnie powiązane, czego wyrazem jest m.in. pojawienie się koncepcji *human rights based approach to health*⁷⁹. Kwestie dotyczące ochrony zdrowia, procedur medycznych, praw pacjentów, wolności przemieszczania, a także zapobiegania, zwalczania i leczenia chorób epidemicznych, endemicznych, zawodowych i innych były wielokrotnie przedmiotem działalności prawodawczej Rady Europy. Prawo do ochrony zdrowia w myśl art. 11 Europejskiej Karty Społecznej obejmuje cel wyeliminowania, tak dalece jak to możliwe, przyczyn chorób oraz zapobieganie, tak dalece jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym⁸⁰.

Warto zwrócić uwagę, że niektóre prawa człowieka (np. wolność zgromadzeń) mogą być ograniczane, gdyby ich realizacja negatywnie wpływała na zdrowie publiczne. Wprowadzając ograniczenia w tym zakresie należy jednak wskazać, że jest to konieczne dla zachowania funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego.

Sytuacja związana z wybuchem pandemii i szukaniem sposobów na walkę z jej skutkami zaowocowała przygotowaniem na forum Rady Europy rezolucji na temat etycznych, prawnych i praktycznych rozważań wokół szczepień przeciwko COVID-19⁸¹. Z tekstu rezolucji można dowiedzieć się, że „szybkie wprowadzenie na całym świecie bezpiecznych i skutecznych szczepionek przeciwko COVID-19 będzie miało zasadnicze znaczenie dla powstrzymania pandemii, ochrony systemów opieki zdrowotnej, ratowania życia i pomocy w odbudowie globalnej gospodarki”. Jednocześnie dostrzega się niesłabnącą rolę nefarmaceutycznych

⁷⁷ M.in. art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka, art. 12 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 XII 1966 r.; art. 24 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez ZO ONZ dnia 20 XI 1989 r., art. 12 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej przez ZO ONZ dnia 18 XII 1989.

⁷⁸ J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2013, s. 40.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 X 1961 r. (Dz.U. 1999 Nr 8, poz. 67).

⁸¹ Covid-19 vaccines: ethical, legal and practical considerations, Resolution 2361 (2021), <https://pace.coe.int/en/files/29004/html> (dostęp: 21 VII 2021).

interwencji. Autorzy w pełni podzielają pogląd, że „wirus nie zna granic i dlatego w interesie każdego kraju jest współpraca w celu zapewnienia równego dostępu do szczepionek przeciwko COVID-19 na poziomie globalnym”. Stąd też, aby zapewnić skuteczność szczepionki, potrzebne jest również sprawiedliwe ich rozmieszczenie. Autorzy rezolucji ostrzegają przed „nacjonalizmem szczepionkowym”, który może zniweczyć dotychczas zaskakująco szybki i skuteczny wysiłek w zakresie szczepień. Wśród wielu postulatów stojących przed organizatorami szczepień, znalazły się:

- zapewnienie poszanowania zasady równego dostępu do opieki zdrowotnej (w tym szczepień) bez względu na płeć, rasę, religię lub status społeczno-ekonomiczny, zdolność do płacenia, lokalizację i inne czynniki, które często przyczyniają się do nierówności w populacji (7.2.1);
- opracowanie strategii sprawiedliwej dystrybucji szczepionek przeciwko COVID-19 w państwach członkowskich (7.2.2);
- postępowanie zgodnie z radami niezależnych krajowych, europejskich i międzynarodowych komisji i instytucji bioetycznych, a także WHO przy opracowywaniu tych strategii (7.2.2);
- zapewnienie równego traktowania osób należących do tych samych grup priorytetowych, ze szczególnym uwzględnieniem osób najbardziej narażonych, takich jak osoby starsze, osoby z chorobami podstawowymi i pracownicy służby zdrowia, zwłaszcza ci, którzy ściśle współpracują z osobami znajdującymi się w grupie wysokiego ryzyka, a także osoby pracujące w infrastrukturze podstawowej i usługach publicznych, w szczególności w służbach socjalnych, transporcie publicznym, organach ścigania i szkołach, a także osoby pracujące w handlu detalicznym (7.2.3);
- promowanie równego dostępu do szczepionek przeciwko COVID-19 między krajami poprzez wspieranie międzynarodowych wysiłków, takich jak Access to Covid-19 Tools Accelerator (ACT Accelerator) i jego ośrodek COVAX (7.2.4);
- dopilnowanie, aby każdy kraj był w stanie zaszczepić swoich pracowników służby zdrowia i grupy szczególnie narażone, zanim szczepienia zostaną przekazane grupom niezagrażonym, a tym samym rozważyć przekazanie dawek szczepionek lub zaakceptować priorytetowe traktowanie krajów, które jeszcze nie były w stanie tego uczynić, pamiętając, że sprawiedliwy i godziwy globalny przydział dawek szczepionek jest najskuteczniejszym sposobem pokonania pandemii i zmniejszenia związanych z nią obciążeń społeczno-ekonomicznych (7.2.6);

- zapewnienie, że szczepionki przeciwko COVID-19, których bezpieczeństwo i skuteczność zostały ustalone, będą dostępne dla wszystkich, którzy będą ich potrzebować w przyszłości, poprzez odwoływanie się, w razie potrzeby, do obowiązkowych licencji w zamian za opłacenie tantiem (7.2.7);
- dopilnowanie, aby obywatele zostali poinformowani, że szczepienie nie jest obowiązkowe i że nikt nie jest naciskany politycznie, społecznie lub w inny sposób, aby się zaszczepić, jeśli sam nie chce tego zrobić (7.3.1);
- dopilnowanie, aby nikt nie był dyskryminowany z powodu braku szczepienia, z powodu potencjalnego zagrożenia dla zdrowia lub braku chęci szczepienia (7.3.2).

Postulaty wskazane powyżej powinny znaleźć odzwierciedlenie w prawodawstwie państw członkowskich oraz w prawodawstwie unijnym. Rada Europy dostrzega, że dostęp do szczepionek może być powodem powstania dyskryminacji w tym zakresie. Stąd wszelkie środki i „wynałazki”, takie jak certyfikaty szczepionkowe winne być zweryfikowane w tym względzie.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze należy zauważyć, że instrument opisany w niniejszym artykule, w świetle ustaleń z zakresu nauki prawa administracyjnego, należy zakwalifikować jako zaświadczenie. Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID jest więc urzędowym poświadczeniem faktu lub stanu prawnego, które jest wydawane z uwagi na istnienie określonego przepisu prawa nakazującego jego wydanie lub z uwagi na wniosek zainteresowanego, który ze względu na interes prawny lub faktyczny wykazuje chęć jego uzyskania. Po drugie, unijne cyfrowe zaświadczenie COVID lub inne certyfikaty nie mogą być traktowane jako dokument podróży, w tym nie można ich nazywać paszportami. Nazywanie wspomnianych zaświadczeń paszportami autorzy uznają za przejaw wzniesienia niepotrzebnej sensacji. Po trzecie, certyfikaty szczepionkowe nie są przywilejem ani ograniczeniem, a jedynie instrumentem pozwalającym uchylić wobec osoby nimi się legitymującej ewentualne restrykcje w międzynarodowym ruchu osobowym (zakładając, że same restrykcje nie są bezprawne). Żądanie ich okazania jest nie mniej zasadne niż żądanie okazania

środków finansowych przy wjeździe na terytorium państwa. Ważne jest, by certyfikaty nie dawały uprawnień mogących przyczynić się do potęgowania różnic między tymi, którzy w warunkach ograniczonej dostępności szczepień mieli szansę się zaszczepić, a tymi którzy tej szansy nie mieli. Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID lub inny tego typu certyfikat powinny być jedną z możliwości pozwalających na wjazd do kraju w warunkach nadzwyczajnych, jakimi jest pandemia. Sytuacja nadzwyczajna wymaga nadzwyczajnych środków, które w naszym systemie już występują⁸². Jako takie powinny funkcjonować tylko do czasu powrotu do normalnych warunków. Po czwarte, certyfikat szczepionkowy nie ma charakteru dyskryminującego, ponieważ jedynie zdejmuje obciążenia, a nie je dodaje. Na koniec, certyfikaty szczepionkowe powinny być instrumentami wyłącznie w rękach państw lub organizacji państw, a nie podmiotów prywatnych.

Wyjątkowe okoliczności związane z pandemią pozwalają na wprowadzenie instrumentów nadzwyczajnych. W ocenie autorów certyfikaty szczepionkowe wpisują się w przestrzeń realizacji praw i wolności. Unijne cyfrowe zaświadczenia COVID pozwalają na realizację swobody przemieszczania się, prawa do poszanowania życia rodzinnego, aktywności zawodowej, a jednocześnie pozwalają na zwiększenie ochrony wartości wysoko ustanowionych w hierarchii, takich jak życie i zdrowie. Tak długo jak będą one konieczne, by zapanować nad pandemią, tak długo będą mogły być warunkowo dopuszczone. Certyfikaty, funkcjonujące w opisany wcześniej sposób, są zgodne z porządkiem konstytucyjnym państw Europy i są zgodne w ocenie autorów z prawem międzynarodowym, prawem podstawowym UE. Warto zwrócić uwagę, że podobne mechanizmy funkcjonowały już wcześniej, choć trzeba przyznać, że na zdecydowanie mniejszą skalę. Nie zachodzi również potrzeba rozważania, czy certyfikat spełnia test proporcjonalności, ponieważ nie ogranicza on praw i wolności – ogranicza jedynie restrykcje.

Autorzy uważają ponadto, że ze względów prakseologicznych i ekonomicznych mnożenie bytów jest niewłaściwe, stąd wyrażają uznanie wprowadzonej w życie koncepcji Komisji Europejskiej w zakresie przygotowania wspólnego rozwiązania. Na pochwałę zasługuje również fakt, że to rozwiązanie nie jest adresowane tylko do obywateli Unii Europejskiej. Kolejnym krokiem byłoby zwiększenie udziału UE i państw

⁸² P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 9/2020, s. 5, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> (dostęp: 12 IV 2021).

członkowskich w programie solidarnościowym, mającym na celu wsparcie dla krajów mniej zamożnych w udziale w globalnym programie szczepień⁸³. Pewnym mankamentem, a zarazem wyzwaniem jest pochylenie się nad sytuacją osób o nieuregulowanym statusie migracyjnym. Zarówno z perspektywy ochrony zdrowia indywidualnego, jak i zatrzymania pandemii zasadne jest objęcie szczepieniami również tej grupy.

A VACCINE CERTIFICATE AS AN INSTRUMENT OF LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL MOVEMENT OF PERSONS

Summary

The SARS-CoV-2 pandemic affected almost all the inhabitants of the globe, and migrants were among those who felt it particularly hard. Their problems were largely related to numerous limitations in the international movement of persons. As part of the fight against these effects, national governments have initiated a discussion on the idea of launching vaccine certificates, sometimes called "Covid passports". The concept has been developed and has led to the adoption of specific solutions in various countries, as well as on a wider, regional scale, in particular in the form of the EU digital COVID certificate.

In the paper, the authors outline individual concepts and consider whether a vaccine certificate does indeed bear the features of a travel document and whether it is justified to use this term. They go on to contrast the idea of issuing such certificates with national, EU and regional law. Finally, they reflect on what formal and material conditions must be met by such a document in order to enable the holder to cross borders, and whether such tools can be reused in the event of future pandemics.

The research allows several conclusions to be formulated. The EU digital COVID certificate or other certificates cannot be regarded as travel documents, in particular, they cannot be called passports. Vaccine certificates are not meant to be a privilege or a restriction, but only an instrument that allows possible restrictions in the international movement of persons to be waived for the holder of the document (assuming that the restrictions themselves are not illegal). They should be considered a temporary measure, applied in extraordinary circumstances as an instrument in the hands of states or state organizations, not private entities. In such a formula, they can also be used in the event of similar epidemic threats in the future.

Keywords: migration – vaccine certificates – pandemic – foreigners

⁸³ Aktualnie odsetek w pełni zaszczepionych stanowi nieco ponad 59 proc. populacji świata, jednak proporcja zaszczepionych i niezaszczepionych jest zróżnicowana w poszczególnych państwach, w niektórych stanowi nadal mniej niż 10 proc.; zob. Our World in Data, https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL (dostęp: 21 IV 2022).

LITERATURA

- Barcik J., *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2013.
- Certyfikat szczepień: Parlament ma zdecydować o przyspieszonym zatwierdzeniu, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/agenda/briefing/2021-03-24/1/certyfikat-szczepien-parlament-ma-zdecydowac-o-przyspieszonym-zatwierdzeniu>, Parlament Europejski, Biuletyn, sesja plenarna 24–25 III 2021 (dostęp: 26 IV 2021).
- Certyfikat szczepień UE na COVID-19 musi ułatwiać swobodne przemieszczanie się bez dyskryminacji, Parlament Europejski, Komunikat prasowy 29 IV 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20210422IPR02606/certyfikat-szczepien-ue-na-covid-19-musi-ulatwiac-swobodne-przemieszczanie-sie> (dostęp: 25 VI 2021).
- Chiang R., *Malaysia's first Health Passport. Immunity formally accepted in Singapore*, <https://www.mobihealthnews.com/news/apac/malaysia-s-first-health-passport-immunity-formally-accepted-singapore> (dostęp: 2 III 2021).
- Chiang R., *Trials for COVID-19 vaccine passport system to commence on Sydney flights*, <https://www.healthcareit.com.au/article/trials-covid-19-vaccine-passport-system-commence-sydney-flights> (dostęp: 20 IX 2022).
- Costa-Font J., *Requiring vaccine passports for certain activities: discrimination or behavioural change*, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/03/05/requiring-vaccine-passports-for-certain-activities-discrimination-or-behavioural-change/> (dostęp: 13 IX 2021).
- COVID-19 Travel Restrictions Output – 12 April 2021, *Global Mobility Restriction Overview*, s. 2, <https://migration.iom.int/reports/covid-19-travel-restrictions-output-%E2%80%94-12-april-2021> (dostęp: 20 VI 2021).
- Covid-19 vaccines: ethical, legal and practical considerations, Resolution 2361 (2021), <https://pace.coe.int/en/files/29004/html> (dostęp: 21 VII 2021).
- DTM (COVID-19) *Global Mobility Restrictions Overview* – 11 April 2022, <https://migration.iom.int/reports/dtm-covid-19-global-mobility-restrictions-overview-11-april-2022> (dostęp: 14 IV 2022).
- Guadagno L., *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*, „Migration Research Series” 2020, no. 60.
- Holmes K., Collins K., Cole D., *Biden administration helping develop standards to prove vaccination*, <https://edition.cnn.com/2021/03/28/politics/biden-administration-vaccination-passport/index.html> (dostęp: 5 IV 2021).
- Jasudowicz T., *Prawo do ochrony zdrowia*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Koronawirus: Komisja proponuje system zielonych zaświadczeń cyfrowych, Komisja Europejska, Komunikat prasowy 17 III 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_1181 (dostęp: 25 III 2021).
- Koronawirus – Raport Dnia. Sobota, 27 marca, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-03-27/koronawirus-raport-dnia-sobota-27-marca/?ref=slider> (dostęp: 28 III 2021).
- Leoński Z., Wojtczak K., *Komentarz do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, Poznań 1993.

- Loughnan C., Dehm S., *A COVID 'vaccine passport' may further disadvantage refugees and asylum seekers*, <https://theconversation.com/a-covid-vaccine-passport-may-further-disadvantage-refugees-and-asylum-seekers-155287> (dostęp: 22 VI 2021).
- Migration statistics update: the impact of COVID-19*, 29 I 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_232 (dostęp: 30 IX 2021).
- Our World in Data, https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL (dostęp: 21 IV 2022).
- Phelan A.L., *COVID-19 immunity passports and vaccination certificates: scientific, equitable, and legal challenges*, „The Lancet” 2020, vol. 395, no. 10237.
- Polska Agencja Prasowa, *Rząd Litwy zatwierdził „covidowy Paszport Możliwości”*, www.pap.pl/aktualnosci/news,866278,rzad-litwy-zatwierdził-covidowy-paszport-mozliwosci.html (dostęp: 12 V 2021).
- Polska Agencja Prasowa, *„The Times”: rząd Wielkiej Brytanii rozważa paszporty szczepionkowe dla turystów*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C809150%2Ctimes-rzad-wielkiej-brytanii-rozwaza-paszporty-szczepionkowe-dla-turystow> (dostęp: 12 II 2021).
- Posłowie za wprowadzeniem wspólnego świadectwa szczepień, ułatwiającego podróżowanie*, Parlament Europejski, Biuletyn, sesja plenarna 24–25 III 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/agenda/briefing/2021-03-24/2/poslowie-za-wprowadzeniem-wspolnego-swiadectwa-szczepien> (dostęp: 17 IV 2021).
- Radajewski M., *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, w: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, pod red. T. Gardockiej, D. Jagiełło, Warszawa 2021.
- Sherwood H., *UK church leaders warn against 'dangerous' vaccine passport plans*, „The Guardian” 17 IV 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/17/uk-church-leaders-warn-against-dangerous-vaccine-passport-plans> (dostęp: 10 VI 2021).
- Sikorski K., *Dania wprowadza cyfrowe paszporty, które pozwolą na swobodne podróże samolotami. Na początku biznesmeni*, <https://polskatimes.pl/dania-wprowadza-cyfrowe-paszporty-kture- pozwola-na-swobodne-podroze-samolotami-na-poczatku-biznesmeni/ar/c1-15425347> (dostęp: 5 IV 2021).
- Stary Testament, *Księga Kapłańska, Przepisy dotyczące trądu* (Kpł 13, 45–46), <https://biblia.deon.pl/rozdzial.php?id=90> (dostęp: 11 IV 2022).
- Stodolak S., *Behawioryzm wstrzykiwany. Paszportów covidowych należałoby zakazać?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 23 IV 2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/8148210.stodolak-behawioryzm-medyczny-aphartheid-paszporty-covidowe.html> (dostęp: 7 VI 2021).
- Statistics on Migration to Europe*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#developmentsin20192018 (dostęp: 21 IV 2022).
- Tabaszewski R., *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Lublin 2016.
- Tidy J., *Covid-19: Vaccines and vaccine passports being sold on darknet*, <https://www.bbc.com/news/technology-56489574> (dostęp: 26 III 2021).
- Thrasher S.W., *Global Vaccine Equity Is Much More Important Than 'Vaccine Passports' We need to suppress the level of SARS-CoV-2 in as many humans as possible as*

- quickly as possible*, „Scientific American” 2021, vol. 324, no. 4, <https://www.scientificamerican.com/article/global-vaccine-equity-is-much-more-important-than-vaccine-passports>, (dostęp: 12 VII 2021).
- Tourism MEPs advocate common criteria for safe and clean travel*, Parlament Europejski, Komunikat prasowy 25 II 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210219IPR98210/tourism-meps-advocate-common-criteria-for-safe-and-clean-travel> (dostęp: 26 II 2021).
- Trzciniński J., Wiącek M., *Art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 9/2020, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> (dostęp: 12 IV 2021).
- United Nations, World Health Organization, Fourth World Health Assembly, *WHO Regulations no. 2. International Sanitary Regulations*, 21 V 1951, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/101391/WHA4_60_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 10 III 2022).
- Vaccine passport may be a reality in June, opening doors to travel*, DutchNews.nl 5 V 2021, <https://www.dutchnews.nl/news/2021/05/vaccine-passport-may-be-a-reality-in-june-opening-doors-to-travel/> (dostęp: 6 V 2021).
- Voo T.C., Reis A.A., Thomé B. et al., *Immunity certification for COVID-19: ethical considerations*, „Bulletin of the World Health Organization” 2021, vol. 99(2), <https://www.who.int/bulletin/volumes/99/2/20-280701.pdf> (dostęp: 10 VIII 2021).
- What will be the “covid passport” of the European Union for travel during a pandemic*, <https://immigrantinvest.com/insider/eu-green-certificate-for-travel-in-2021-en/> (dostęp: 30 III 2021).
- Will I need a vaccine passport to go to the pub or travel abroad?*, <https://www.bbc.com/news/explainers-55718553> (dostęp: 15 VII 2021).
- Wojtczak K., *Karta Polaka*, „Materialne prawo administracyjne. Forum Naukowe” 2008, nr 5(23), pod red. Z. Janku.
- Wojtczak K., *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3(23).
- Wojtczak K., *Organy publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, „Antidotum. Zarządzanie w opiece zdrowotnej” 1993, nr 10.
- Wojtczak K., *Prawna problematyka pobierania organów we Francji*, „Gazeta Lekarska” 1993, nr 4 i 5.
- Wojtczak K., *Prawna regulacja wjazdu cudzoziemców do Polski*, „Prawo i Administracja” 2002, t. I, pod red. R. Budzinowskiego.
- Wojtczak K., *Prawo człowieka do integralności – zagadnienia wybrane*, w: *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, kom. red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000.
- Wojtczak K., *Prawo dziecka do ochrony zdrowia*, w: *Konwencja o prawach dziecka. Wybrane zagadnienia prawne i socjalne*, pod red. T. Smoczyńskiego, Warszawa 1994.
- Wojtczak K., *Problematyka prawa do ochrony zdrowia w świetle norm i zasad międzynarodowych i europejskich*, „Prawo i Administracja” 2003, t. II, pod red. R. Budzinowskiego.

- Wojtczak K., *Rozważania nad pojęciem pacjenta*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003.
- Wojtczak K., *Warunki wjazdu obywateli Wspólnot Europejskich do Polski*, w: *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Zbigniewa Leońskiego*, kom. red. Z. Janku et al., Poznań 1999.
- UNCTAD, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development. Transitioning to a New Normal*, Geneva 2020, https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1_en.pdf (dostęp: 21 IX 2021).
- Vaccine passport may be a reality in June, opening doors to travel*, May 5, 2021, DutchNews.nl, <https://www.dutchnews.nl/news/2021/05/vaccine-passport-may-be-a-reality-in-june-opening-doors-to-travel/> (dostęp: 6 V 2021).