

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel zawarcia Umowy

Głównym celem zawarcia Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego jest wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu granicy polsko-białoruskiej przez mieszkańców strefy przygranicznej, ułatwienie wzajemnych kontaktów między nimi oraz rozwój różnych dziedzin współpracy w strefie przygranicznej.

Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, upoważniło państwa członkowskie Unii Europejskiej do zawierania umów o małym ruchu granicznym z sąsiadującymi państwami trzecimi, pod warunkiem że postanowienia takich umów są zgodne z przepisami ustanowionymi w rozporządzeniu. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej dało to podstawę prawną do zawarcia z Republiką Białorusi umowy o zasadach małego ruchu granicznego.

W dniu 25 października 2007 r. Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zatwierdzili Założenia do umów z Białorusią, Federacją Rosyjską i Ukrainą o małym ruchu granicznym.

Dnia 7 lutego 2008 r. w Mińsku w trakcie spotkania konsultacyjnego kierownictw departamentów konsularnych Polski i Białorusi dokonano wymiany projektów ramowych tej Umowy. Przeprowadzono cztery rundy negocjacji (pierwsza odbyła się w Warszawie 14 i 15 stycznia 2008 r., druga w Mińsku 23 i 24 lipca 2008 r., trzecia w Warszawie 29 i 30 października 2008 r., czwarta w Mińsku 16 i 17 grudnia 2008 r.). Rozmowy doprowadziły do uzgodnienia tekstu przedmiotowej Umowy.

W dniu 16 kwietnia 2009 r., zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1931/2006, projekt Umowy przekazany został Komisji Europejskiej, w celu skonsultowania w zakresie jego zgodności z postanowieniami rozporządzenia. Komisja Europejska w dniu 23 czerwca 2009 r., pismem Dyrektora Generalnego p. Jonathana Faula, Nr JLS/C1/VED(2009) 9231 pozytywnie zaopiniowała przedłożony projekt Umowy.

Postanowienia projektu określają m.in. zasady małego ruchu granicznego między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi, w tym warunki przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego, zasady i czas pobytu w strefie przygranicznej, tryb i warunki wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, wysokość opłat za wydanie zezwolenia oraz sankcje stosowane wobec osób naruszających zasady małego ruchu granicznego.

2. Różnice między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym

Obecnie ruch osobowy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białorusi jest regulowany Umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, która weszła w życie dnia 21 grudnia 2007 r. W Umowie tej brak jest uregulowań odnoszących się do małego ruchu granicznego. Zasady tego ruchu stanowią odstępstwo od ogólnych zasad regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w rozporządzeniu (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającym wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Odstępstwo to zostało prawnie usankcjonowane przepisami wspomnianego wyżej rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1932/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, z obowiązku wizowego zostali zwolnieni obywatele państw trzecich znajdujących się na liście w załączniku I do tego rozporządzenia, którzy są posiadaczami zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, gdy korzystają oni ze swojego prawa w ramach zasad małego ruchu granicznego. Oznacza to, że z ułatwień przewidzianych postanowieniami projektu przedmiotowej Umowy będą mogli skorzystać nie tylko obywatele Republiki Białorusi będący mieszkańcami białoruskiej strefy przygranicznej, ale również obywatele państw trzecich będący mieszkańcami tej strefy. Ułatwienia te, na zasadzie wzajemności, będą

dotyczyły także obywateli państw trzecich będących mieszkańcami polskiej strefy przygranicznej.

Artykuł 1 Umowy określa jej zakres przedmiotowy, natomiast w artykule 2 ustala się definicje podstawowych pojęć stosowanych w Umowie, takich jak: mały ruch graniczny, strefa przygraniczna, ważny dokument podróży, zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, mieszkańcy strefy przygranicznej – zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (WE) nr 1931/2006. W celu uniknięcia ewentualnych nadużyć przyjmuje się zasadę, że za mieszkańców strefy przygranicznej uznaje się osoby posiadające tam miejsce stałego zamieszkania przez okres przynajmniej 3 lat.

W artykule 3 określa się warunki, po spełnieniu których mieszkańcy strefy przygranicznej mogą przekraczać wspólną granicę państw Umawiających się Stron; są one odwzorowane na zasadach ustanowionych w cytowanym wyżej rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006.

W artykule 4 określone zostały limity czasu pobytu w strefie przygranicznej posiadaczy zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; mieszczą się one w ramach limitów określonych wspomnianym rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006.

W artykule 5 określa się warunki, jakie należy spełnić, aby otrzymać zezwolenie. W odniesieniu do mieszkańców białoruskiej strefy przygranicznej uwzględniono w nich brak wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen oraz brak zastrzeżeń w kwestiach zagrożeń dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006.

W artykule 6 wprowadza się zasadę, że pierwsze zezwolenie jest wydawane na okres 2 lat, a następne – po spełnieniu określonych warunków – na okres 5 lat, co pozostaje w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia (WE) nr 1931/2006.

W artykule 7 ustala się zakres zabezpieczeń i specyfikacji technicznych dokumentu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz zakres informacji w nim zawartych.

W artykule 8 przewiduje się wzajemne udostępnianie wzorów zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzajemne informowanie się przez Strony o zmianach w zezwoleniach.

W artykule 9 określa się terminy wydawania zezwoleń oraz przewiduje się prawo Stron do ustalenia przepisami wewnętrznymi szczegółowych zasad wydawania zezwoleń.

W artykule 10 ustala się wysokość opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego na 20 euro. Kwota ta mieści się w granicach ustalonych postanowieniami rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen (od 0 do 60 euro). Ustalając opłatę w tej wysokości wzięto pod uwagę minimalne koszty administracyjne związane z rozpatrywaniem wniosków. Wzorem umowy o zasadach małego ruchu granicznego z Ukrainą uwzględniono następujące kategorie osób zwolnionych z opłaty: a) osoby niepełnosprawne, b) emeryci i renciści, c) dzieci w wieku do lat 18.

W artykule 11 nakłada się na osoby przekraczające granicę w ramach małego ruchu granicznego obowiązek przestrzegania porządku prawnego drugiego państwa oraz przewiduje się stosowanie sankcji za naruszenie zasad małego ruchu granicznego, co odpowiada zasadom ustalonym w prawie wspólnotowym.

W artykule 12 określa się zasady przyjmowania przez każdą z Umawiających się Stron osób, które naruszyły zasady małego ruchu granicznego, ustanowione w Umowie.

Artykuł 13 ustala zasady postępowania w przypadku utraty, uszkodzenia lub zniszczenia zezwolenia względnie dokumentu podróży.

W artykule 14 określa się przejścia graniczne, przez które można przekraczać granicę w ramach małego ruchu granicznego oraz ustala się zasady kontroli osób przekraczających granicę w ramach małego ruchu granicznego, zgodnie z prawem wspólnotowym.

W artykule 15 ustala się, analogicznie jak w zaaprobowanej przez Komisję Europejską Umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, że mieszkańcy strefy przygranicznej, przekraczający wspólną granicę państw Umawiających się Stron w ramach małego ruchu granicznego, powinni posiadać dokument potwierdzający zawarcie umowy ubezpieczenia zdrowotnego. Ubezpieczenie to ma gwarantować placówce opieki medycznej zwrot poniesionych kosztów

leczenia w stanach nagłych i następstw nieszczęśliwych wypadków oraz kosztów transportu sanitarnego do państwa stałego zamieszkania. Określono również warunki, jakie powinien spełniać ten dokument.

W artykule 16 przewiduje się możliwość zawieszenia stosowania Umowy w całości lub części i określa się warunki, na jakich można tego dokonać.

W artykule 17 ustanawia się możliwość odmowy wydania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, odmowy wjazdu lub pobytu mieszkańcowi strefy przygranicznej ze względu na przepisy prawa wewnętrznego.

W artykule 18 ustala się tryb wymiany informacji i konsultacji między Umawiającymi się Stronami.

W artykule 19 określa się, że załączniki do Umowy stanowią jej integralną część.

Artykuł 20 ustala zasady wnoszenia zmian do Umowy, natomiast w artykule 21 określa się tryb wejścia w życie Umowy, a także jej wypowiedzenia.

Załącznik nr 1 zawiera wykaz jednostek podziału administracyjnego znajdujących się w strefie przygranicznej. Jako jednostkę podziału administracyjnego najlepiej odpowiadającą postanowieniom rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen przyjęto po stronie polskiej gminy i miasta, a po stronie białoruskiej – sielsoviety i miasta. W odróżnieniu od umowy o małym ruchu granicznym z Ukrainą, w załączniku do przedmiotowej Umowy zrezygnowano z wymieniania wszystkich miejscowości wchodzących w skład strefy przygranicznej. Spis taki okazał się trudny do sporządzenia w praktyce z uwagi na niejednoznaczne rozumienie terminu „miejscowość” oraz istotne rozbieżności między rejestrami miejscowości prowadzonymi przez władze centralne i lokalne. Wymienienie w załączniku miast i gmin oraz miast i sielsovietów dostosowuje treść załącznika do postanowień rozporządzenia (WE) nr 1931/2006, które operuje pojęciem „jednostki podziału administracyjnego”, a nie „miejscowości”. Wymienienie takich jednostek pozwala na pełną identyfikację miejsca zamieszkania w strefie przygranicznej oraz wyklucza ewentualność pominięcia jakiegś miejscowości.

Załącznik nr 2 zawiera wykaz dokumentów potwierdzających posiadanie miejsca stałego zamieszkania w strefie przygranicznej.

W Załączniku nr 3 określono organy właściwe do przyjmowania wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz do wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Przewiduje się, zgodnie z Załoženiami do umów z Białorusią, Federacją Rosyjską i Ukrainą o małym ruchu granicznym, że organami właściwymi do wykonywania tych czynności będą: Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Brześciu i Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Grodnie, których urzędy znajdują się w strefie przygranicznej. Po stronie białoruskiej będą to Konsulat Generalny Republiki Białorusi w Białymstoku i Konsulat Generalny Republiki Białorusi w Białej Podlaskiej.

3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe, polityczne i prawne związane z wejściem w życie Umowy

Ustanowienie zasad małego ruchu granicznego w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi będzie kolejnym, obok Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, która weszła w życie dnia 21 grudnia 2007 r., elementem infrastruktury prawnej tworzącej system ułatwień w ruchu osobowym między obydwojma państwami. Rozwiązania przyjęte w Umowie będą sprzyjać rozwojowi wszechstronnej współpracy transgranicznej obu państw.

Postanowienia Umowy ustanawiają wymierne korzyści dla mieszkańców strefy przygranicznej, w tym osób pochodzenia polskiego zamieszkałych w białoruskiej strefie przygranicznej, polegające na ułatwieniu bezpośrednich kontaktów ze względów społecznych, kulturalnych, rodzinnych i ekonomicznych.

Zwiążanie się Umową nie będzie miało ujemnego wpływu na gospodarkę, rynek pracy i rozwój regionalny; przeciwnie, może być elementem sprzyjającym rozwojowi w tych dziedzinach.

Stosowanie Umowy nie będzie generować zagrożeń dla porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Wnioski o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego będą rozpatrywane przez konsulów z wykorzystaniem

przepisów i procedur przewidzianych dla rozpatrywania wniosków o wydanie wizy, w tym sprawdzeń w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany oraz w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS).

Stosowanie Umowy wiąże się z koniecznością poniesienia nakładów z budżetu państwa. Szacowane koszty, które poniesie Minister Spraw Zagranicznych w związku z dostosowaniem Konsulatów Generalnych Rzeczypospolitej Polskiej w Brześciu i Grodnie do obsługi spraw związanych z małym ruchem granicznym (m.in. przyjmowanie wniosków o wydanie zezwolenia na przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wydawanie tych zezwoleń), będą się składać z:

–kosztów utworzenia nowych stanowisk pracy: wynagrodzenie złotowe, dodatek zagraniczny, składki na ZUS i FP, wynagrodzenie walutowe, wydatki rzeczowo-administracyjne, itp. (8 konsulów – 8 x 270 000 zł, 8 ryczałtów miejscowych – 8 x 16 000 zł) – 2 300 000 zł rocznie,

–koszty remontu i modernizacji urzędów konsularnych (m.in. przygotowanie dodatkowych okienek oraz poszerzenie pomieszczeń przeznaczonych do obsługi interesantów, a także poszerzenie i przygotowanie dodatkowej powierzchni biurowej, poprawa infrastruktury związanej z bezpieczeństwem urzędów konsularnych) – 180 000 zł.

Wysokość ponoszonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji kosztów wyprodukowania blankietów dokumentów na potrzeby małego ruchu granicznego (100.000 x 30 zł) koszty przebudowy systemów informatycznych (OCD Kuźnica i OC Bobrowniki – 60 000 zł), zakup dodatkowego serwera wraz z dodatkową macierzą dyskową i oprogramowaniem, utworzenie i wyposażenie dodatkowych czterech miejsc pracy (UdsC – 392 000 zł) szacowana jest na 752 000 zł.

Wysokość wpływów do budżetu państwa z tytułu pobierania opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego będzie zależna od liczby mieszkańców białoruskiej strefy przygranicznej zainteresowanych otrzymaniem takich zezwoleń; szacuje się, że liczba ta może wynosić ok. 100.000 osób, co przy ustalonej w projekcie umowy kwocie 20 euro opłaty za wydanie zezwolenia pozwala oceniać wpływy na 2 000 000 euro rocznie.

Skutki finansowe wynikające z realizacji Umowy powinny zostać sfinansowane w ramach wydatków zaplanowanych na rok 2009 i 2010 w części 45 – sprawy zagraniczne oraz w części 42 – sprawy wewnętrzne.

Wejście w życie Umowy nie spowoduje konieczności dokonania odpowiednich zmian w prawie, jako że niezbędne regulacje zostały wprowadzone w związku z wejściem w życie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, sporządzonej w Kijowie dnia 28 marca 2008 r.

Projekt Umowy został poddany konsultacji z Komisją Europejską, zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1931/2006. Komisja Europejska w dniu 23 czerwca 2009 r. pismem Dyrektora Generalnego p. Jonathana Faula, Nr JLS/C1/VED(2009) 9231 pozytywnie zaopiniowała przedłożony jej projekt.

4. Tryb związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.) związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego nastąpi w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ponieważ Umowa ta spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Postanowienia Umowy dotyczą bowiem regulacji związanych z zasadami małego ruchu granicznego, które są zawarte w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jednolity – Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.).