

## UZASADNIENIE

### I. Potrzeba i cel zawarcia Umowy

W związku z przeprowadzoną przez ekspertów Unii Europejskiej misją ewaluacyjną Schengen poprzedzającą wyrażenie zgody na pełne stosowanie przez Rzeczpospolitą Polską dorobku prawnego Schengen zgłoszono zastrzeżenie co do dyskryminującego traktowania obywateli UE w trakcie przekraczania polsko-ukraińskiej granicy państwowej.

Jako dyskryminujące obywateli UE wskazano przepisy Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy przy dokonywaniu kontroli osób, towarów i środków transportu przekraczających polsko-ukraińską granicę państwową, podpisanej w Kijowie dnia 25 czerwca 2001 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 196, poz. 1916), a w szczególności art. 5 ust. 3 Umowy, który przewiduje, że w przypadku doprowadzania przez służby ukraińskie, dokonujące kontroli granicznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osób na terytorium Ukrainy, nie mogą takiego doprowadzania zastosować w stosunku do obywatela polskiego.

Projekt Umowy przewiduje rozszerzenie ochrony przed doprowadzaniem, określonej w art. 5 ust. 3 Umowy.

Zgodnie z art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Państwo członkowskie musi traktować jednakowo obywateli własnych i obywateli innych państw członkowskich ze względu na posiadanie przez tych ostatnich statusu obywatela Unii Europejskiej. Rzeczpospolita Polska – jako państwo członkowskie UE – jest więc zobowiązana do ochrony obywateli Unii na poziomie nie niższym niż obywateli polskich.

Objęcie innych osób niż obywatele Unii ochroną przed doprowadzaniem wynika z postanowień prawa wtórnego, a w szczególności dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej 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 158 z 30.04.2004, str. 77), zwanej dalej „dyrektywą 2004/38”.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 objęto taką ochroną również członków rodziny obywateli Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu. Ponadto w pkt 20 preambuły dyrektywy 2004/38 stwierdza się, że: „Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w państwie członkowskim na podstawie niniejszej dyrektywy, powinni korzystać w tym państwie członkowskim z równego traktowania, jak jego obywatele w dziedzinach objętych Traktatem, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień wyraźnie sformułowanych w Traktacie lub prawie wtórnym.”.

W związku z powyższym ochroną przed doprowadzaniem przewidzianą w Umowie powinny być objęte, obok obywateli Unii, również inne osoby przewidziane w dyrektywie 2004/38.

Ponadto na podstawie Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich korzystają obywatele Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej. Postanowienia projektowanej Umowy obejmują również i te osoby.

Ze względu na to, że przepisy wspólnotowe wymagają uszczegółowienia i jednoznacznego wskazania Stronie ukraińskiej kategorii osób korzystających z traktatowej swobody przemieszczania się, sporządzono załącznik do Umowy zawierający enumeratywne wyliczenie wszystkich kategorii osób, z uwzględnieniem przynależności państwowej, więzi rodzinnych lub sytuacji socjalnej. W projekcie przewidziano mechanizm informowania Strony ukraińskiej przez Stronę polską o zmianach w załączniku. Rozwiązanie to umożliwi sprawne dostosowanie brzmienia załącznika do Umowy do ewentualnych zmian w przepisach UE.

## II. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Aktualne brzmienie Umowy podpisanej w 2001 r. nie uwzględnia objęcia Rzeczypospolitej Polskiej przepisami wspólnotowymi po jej wejściu do Unii Europejskiej. W trakcie misji ewaluacyjnej, przed wejściem Rzeczypospolitej Polskiej do strefy Schengen, stwierdzono niezgodność art. 5 ust. 3 Umowy z art. 12 Traktatu w zakresie objęcia zakazem doprowadzania wyłącznie obywateli polskich.

Następstwem stwierdzenia tej niezgodności było podjęcie negocjacji ze Stroną ukraińską w celu jej usunięcia przez objęcie zakazem doprowadzania obywateli UE/EOG i Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin bez względu na posiadane obywatelstwo. Przedmiotowa Umowa w całości realizuje ten cel.

Ponadto Strony uzgodniły projekt Deklaracji, która będzie dołączona do Umowy, w której Strony zobowiązują się do dołożenia wszelkich starań w celu stworzenia na gruncie ustawodawstw Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy oraz prawa wspólnotowego podstaw do realizacji kontroli przez obydwie Strony na terytorium obydwu państw. Obecne brzmienie postanowień pkt 5 i 6 załącznika do Umowy zostało dostosowane do brzmienia Umowy w wersji ukraińskiej. Dokonanie przedmiotowej zmiany będzie miało korzystny wpływ na stosowanie Umowy.

W przypadku stworzenia takich podstaw, Strony zobowiązują się do podjęcia działań w celu wprowadzenia kontroli we wspólnym miejscu również na terytorium ukraińskim.

### III. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe, polityczne i prawne związane z wejściem w życie umowy międzynarodowej

Zawarcie Umowy nie spowoduje żadnych negatywnych skutków politycznych w stosunkach między obydwojoma państwami oraz nie będzie miało wpływu na dotychczasowe stosunki gospodarcze, kulturalne i społeczne między obydwojoma państwami.

Zawarcie Umowy przyczyni się do pogłębienia współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą w dziedzinie dokonywania kontroli granicznej.

Umowa nie nakłada na polskie władze obowiązków, które powodowałyby jakiegokolwiek skutki finansowe. Jednocześnie należy mieć na uwadze ewentualne skutki finansowe związane z odpowiedzialnością Rzeczypospolitej Polskiej za szkody wyrządzone wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez niezapewnienie jednolitego traktowania obywateli polskich i obywateli innych państw członkowskich.

### IV. Podmioty prawa krajowego, których dotyczy umowa międzynarodowa, w tym zakres, w jakim umowa międzynarodowa dotyczy osób fizycznych i prawnych

Umowa będzie miała wpływ na zasady współpracy realizowanej w trakcie kontroli granicznej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej m.in. w związku z wzięciem udziału w dokumentowaniu naruszeń prawa realizowanych przez służby ukraińskie w odniesieniu do osób, na które rozszerzono zakaz doprowadzania.

Umowa dotyczy osób fizycznych będących obywatelami UE/EOG i Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin bez względu na posiadane obywatelstwo, którzy zostaną objęci ochroną przed doprowadzaniem – zapewnioną dotychczas wyłącznie obywatelom polskim. Dla wszystkich ww. kategorii osób jest to rozwiązanie korzystne i poprawiające ich

status prawny. Osoby te w trakcie kontroli granicznej realizowanej przez służby ukraińskie na terytorium polskim nie będą mogły być doprowadzone na terytorium Ukrainy.

V. Sposób, w jaki Umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym

Umowa nie zawiera postanowień sprzecznych z obowiązującymi ustawami, tym samym nie jest konieczne przyjęcie innych dodatkowych środków prawnych.

VI. Środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania umowy międzynarodowej

Projekt Umowy dotyczy wolności i praw obywatelskich określonych w Konstytucji oraz spraw uregulowanych w ustawie. W związku z występowaniem przesłanek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową nastąpi w trybie ratyfikacji, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1824).

VII. Opinia o zgodności umowy międzynarodowej z prawem Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE, stanowiącego część składową Traktatu Akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach, Rzeczpospolita Polska od dnia przystąpienia jest związana postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot. Postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach. Przystąpienie do Unii Europejskiej powoduje, że państwo członkowskie jest zobowiązane do implementacji prawa Unii Europejskiej stosownie do wymagań określonych w Traktatach.

Zawarcie Umowy pozwoli zmienić zasady określone w art. 5 ust. 3 Umowy zawierającym przepisy dyskryminujące obywateli UE/EOG i Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin i zapewnić zgodność z art. 12 Traktatu.

Przedmiotowa Umowa dotyczy spraw uregulowanych w:

- 1) art. 12 Traktatu,
- 2) art. 28 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym,

- 3) Umowie między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen,
  - 4) dyrektywie 2004/38
- i jest z nimi zgodna.