KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 24.7.2009
KOM(2009) 383 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich

1. WPROWADZENIE

W dniu 20 grudnia 2006 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich (rozporządzenie w sprawie małego ruchu granicznego)[1]. Rozporządzenie to pozwala państwom członkowskim na odstępstwo wobec mieszkańców strefy przygranicznej od ogólnych przepisów regulujących odprawy graniczne, ustanowionych w kodeksie granicznym Schengen[2], w celu zapobieżenia powstawaniu barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej lub współpracy regionalnej z sąsiadami. W ramach wdrażania zasad małego ruchu granicznego państwa członkowskie mogą zawierać umowy dwustronne z sąsiadującymi państwami, uwzględniające konkretne potrzeby w stosunkach z poszczególnymi sąsiadami, jako że potrzeby te są odmienne ze względu za zróżnicowane warunki lokalne i geograficzne oraz sytuację społeczną i ekonomiczną. Te umowy dwustronne powinny być w pełni zgodne z parametrami ustanowionymi w odniesieniu do małego ruchu granicznego w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego. Parametry te, w szczególności definicja „strefy przygranicznej", zostały określone w następstwie trudnych negocjacji w Radzie i uważa się, że odzwierciedlają one kruchą, właściwą równowagę między wprowadzeniem ułatwień na rzecz mieszkańców strefy przygranicznej mających powody do częstego przekraczania granicy a utrzymaniem wymogów bezpieczeństwa w całej strefie Schengen.

Zgodnie z warunkami określonymi w art. 13 rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego państwa członkowskie muszą konsultować się z Komisją przed zawarciem jakiejkolwiek umowy dwustronnej dotyczącej małego ruchu granicznego, w celu sprawdzenia jej zgodności z przedmiotowym rozporządzeniem. Jeżeli Komisja uzna umowę za niezgodną z rozporządzeniem, powiadamia o tym zainteresowane państwo członkowskie. W takim przypadku państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia wszelkich odpowiednich kroków celem zmiany umowy w rozsądnym terminie, aby wyeliminować ujawnione niezgodności. Takie same zasady konsultacji między państwami członkowskimi a Komisją mają zastosowanie w przypadku umów dwustronnych zawartych przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego, które należy dostosować do tego rozporządzenia.

Należy podkreślić, że Wspólnota, po przyjęciu prawodawstwa w danej dziedzinie, przejmuje wyłączną kompetencję zewnętrzną w dziedzinie będącej przedmiotem tego prawodawstwa. W

---

[1] Dz.U. L 29 z 3.2.2007, s. 3.

[2] Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen); Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 1.

związku z tym państwa członkowskie tracą również prawo do negocjowania z krajami trzecimi umów w dziedzinie będącej przedmiotem tego prawodawstwa (ang. *ERTA doctrine*). Możliwe jest odstępstwo od tej zasady w przypadku, gdy akt prawny Wspólnoty, na podstawie którego przejmuje ona wyłączną kompetencję zewnętrzną, wyraźnie upoważnia państwa członkowskie do zawierania takich umów. Takie upoważnienie funkcjonuje jako ponowne przekazanie uprawnień, zasadniczo utraconych na rzecz Wspólnoty, i jako takie musi być interpretowane wąsko.

Na podstawie art. 18 rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego Komisja jest zobowiązana do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z wdrożenia i funkcjonowania zasad małego ruchu granicznego dwa lata po wejściu tego rozporządzenia w życie. Niniejsze sprawozdanie stanowi wypełnienie tego obowiązku.

2. UŁATWIENIA USTANOWIONE W ROZPORZĄDZENIU W SPRAWIE MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO

Rozporządzenie w sprawie małego ruchu granicznego ustanawia liczne środki mające na celu ułatwienie procedur w odniesieniu do mieszkańców strefy przygranicznej w porównaniu ze standardowymi procedurami i kontrolami mającymi zastosowanie do przejść na granicach zewnętrznych, określonymi w kodeksie granicznym Schengen. Ułatwienia te obejmują m.in.:

– odstępstwo od warunków wjazdu ustanowionych w kodeksie granicznym Schengen, m.in. od wymogu wizowego

Osoby posiadające zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są zwolnione z (i) wymogu wizowego (jeśli taki wymóg istnieje) oraz (ii) wymogu posiadania dostatecznych środków utrzymania, zarówno na czas zamierzonego pobytu, jak i na powrót. Na przejściach granicznych nie można wymagać przedstawiania dokumentów uzupełniających potwierdzających cel pobytu;

– 90 dni nieprzerwanego pobytu

Osoby posiadające zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są uprawnione do przebywania na terytorium właściwego kraju sąsiadującego bez żadnych ograniczeń czasowych, jednak jakikolwiek nieprzerwany pobyt nie może przekraczać 90 dni. Stanowi to odstępstwo od standardowej zasady, określonej w kodeksie granicznym Schengen, według której pobyt krótkoterminowy jest ograniczony do maksymalnie 90 dni na przestrzeni 180 dni;

– zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego mogą być wydawane nieodpłatnie;

– zezwolenia mogą być wydawane na okres ważności od 1 roku od 5 lat;

– na potrzeby małego ruchu granicznego mogą być tworzone specjalne przejścia graniczne;

– na zwykłych przejściach granicznych mogą być wydzielane specjalne pasy ruchu dla mieszkańców strefy przygranicznej;

– osoby regularnie przekraczające zewnętrzną granicę lądową i dobrze znane funkcjonariuszom straży granicznej z uwagi na fakt częstego przekraczania granicy mogą być poddawane jedynie wyrywkowej kontroli;

– osoby posiadające zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są zwolnione z wymogu uzyskania stempla w paszporcie przy przekraczaniu granicy;

– aby móc korzystać z zasad małego ruchu granicznego, mieszkańcy strefy przygranicznej muszą spełniać szereg warunków, m.in.:

  - wymóg zamieszkiwania w strefie przygranicznej przez okres przynajmniej 1 roku;
  - posiadanie ważnego dokumentu podróżnego;
  - nieobjęcie wpisem w systemie informacji Schengen do celów odmowy wjazdu;
  - okazanie dokumentów potwierdzających status mieszkańca strefy przygranicznej oraz istnienie uzasadnionych powodów częstego przekraczania granicy;
  - niebycie uważanym za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregokolwiek z państw członkowskich.

3. KONSULTACJE NA PODSTAWIE ART. 13 ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO – STAN AKTUALNY

Od maja 2007 r. (data wniesienia pierwszego wniosku o konsultacje) Komisja prowadziła konsultacje z wieloma państwami członkowskimi. Konsultacje te obejmują wymianę informacji i nieformalnych porad, spotkania ekspertów na szczeblu urzędników państw członkowskich i Komisji, jak również formalną wymianę korespondencji w sprawie zgodności projektów umów dwustronnych z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego. Następujące umowy dwustronne były przedmiotem konsultacji:

- Węgry – Ukraina

Węgry były pierwszym państwem członkowskim, które w maju 2007 r. przesłało Komisji projekt umowy do konsultacji. Komisja stwierdziła, że zawarta w projekcie umowy definicja strefy przygranicznej jest niezgodna z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego (strefa przygraniczna rozciągała się poza obszar 50 kilometrów). Komisja zwróciła się do Węgier o zmianę projektu. Węgry poinformowały Komisję, że umowa weszła w życie z dniem 11 stycznia 2008 r. Po wejściu umowy w życie przesłano Komisji jej ostateczną wersję, w której nie uwzględniono wymaganych zmian; dyskusje z przedstawicielami Komisji były więc kontynuowane. W styczniu 2009 r. Węgry poinformowały Komisję, że od daty rozpoczęcia stosowania umowy węgierskie placówki na Ukrainie wydały 34 000 zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz że mały ruch graniczny działa bezproblemowo. Około 80 % wnioskodawców, którzy złożyli wnioski o wydanie zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, posiadało wcześniej węgierską wizę. Zgodnie z informacjami, które Komisja otrzymała od rządu węgierskiego, opartymi o spis z 2001 r., mniejszość węgierska na Ukrainie liczy 156 600 osób, w

większości skupionych w regionie obwodu zakarpackiego, graniczącego z Węgrami i Rumunią. U podłoża takiej sytuacji leżą przyczyny historyczne, m.in. wytyczenie nowych granic węgierskich w minionym stuleciu. Aż 84 % tej mniejszości jest skupione na obszarach położonych blisko granicy węgiersko-ukraińskiej, nie dalej niż 20 km od granicy, natomiast 95 % zamieszkuje nie dalej niż 50 km od granicy. Osoby zainteresowane dowiedziały się o możliwościach wynikających z posiadania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i korzystają z niego na dużą skalę w celu ułatwienia sobie życia codziennego. Większość z nich posiada rodzinę zamieszkałą na Węgrzech; osoby te często podróżują na Węgry w związku z podejmowaniem działalności gospodarczej na małą skalę lub kontynuowaniem nauki na wyższych uczelniach. Zarejestrowano tylko jeden przypadek wykorzystania takiego zezwolenia niezgodnie z prawem.

- Polska – Ukraina

W styczniu 2008 r. Polska przekazała do konsultacji pierwszy projekt umowy dwustronnej. W trakcie procesu konsultacji ujawniono dwie niezgodności: zakres strefy przygranicznej (50 km zamiast 30 km) oraz wymóg posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego, nałożony na beneficjentów zasad małego ruchu granicznego. Komisja zwróciła się do Polski o wprowadzenie zmian w odpowiednich częściach umowy przed jej wejściem w życie. W lutym 2009 r. Polska poinformowała Komisję o zmianach wprowadzonych do umowy. Jeśli chodzi o zakres strefy przygranicznej, Polska zmieniła umowę zgodnie z instrukcjami Komisji. Umowa nie została jednak zmieniona w zakresie wymogu posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego. W marcu 2009 r. Komisja wezwała władze polskie do wprowadzenia zmian w odpowiednich częściach umowy. Umowa weszła w życie w dniu 1 lipca 2009 r., przy czym wymagane zmiany nie zostały wprowadzone.

- Litwa – Białoruś

W styczniu 2008 r. przekazano Komisji do konsultacji projekt umowy między Litwą a Białorusią. Komisja stwierdziła istnienie niezgodności w związku z wymogiem posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego (podobnego jak w przypadku umowy PL-UA). Komisja zwróciła się do Litwy o wprowadzenie zmiany w tej części umowy.

- Litwa – Federacja Rosyjska

W kwietniu 2009 r. przekazano Komisji do konsultacji projekt umowy między Litwą a Federacją Rosyjską. Komisja przekazała Litwie jedynie drobne sugestie w celu zapewnienia pełnej zgodności projektu umowy z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego. Po wymianie informacji na temat praktycznych aspektów przyszłego wdrażania projektu umowy Komisja stwierdziła, że jeśli umowa zostanie wdrożona zgodnie z dodatkowymi informacjami przedłożonymi przez władze litewskie, projekt umowy będzie w pełni zgodny z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego.

- Łotwa – Federacja Rosyjska

W styczniu 2008 r. przekazano Komisji do konsultacji projekt umowy między Łotwą a Federacją Rosyjską. W rezultacie Komisja zwróciła się do Łotwy o wyjaśnienie procesu wydawania przez Federację Rosyjską zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w formie wiz. W czerwcu 2009 r. Łotwa przekazała poprawiony projekt, w którym wprowadzono szczególne zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, i które uwzględniało zastrzeżenia wyrażone w związku z formularzem

wizowym. W poprawionym projekcie znajduje się jednak wymóg posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego. Ponadto obszar strefy przygranicznej obejmuje jednostki administracyjne na terytorium Federacji Rosyjskiej, które wykraczają poza obszar strefy przygranicznej. Poproszono zatem Łotwę o poprawki w tych punktach.

- Słowacja – Ukraina

W marcu 2008 r. Słowacja przekazała Komisji do konsultacji pierwszy projekt umowy dwustronnej. W trakcie tego procesu konsultacji Komisja uznała, że projekt umowy nie jest zgodny z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego, ponieważ strefa przygraniczna przekracza zakres dozwolony na podstawie rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego. Słowacja zmieniła umowę, która weszła w życie z dniem 27 września 2008 r. Następnie, w listopadzie 2008 r., władze słowackie przedłożyły Komisji mapę strefy przygranicznej. Chociaż z mapy jasno wynika, że zakres strefy przygranicznej został zmieniony, według wstępnej oceny Komisji zmiany, które władze słowackie wprowadziły w ostatecznej wersji umowy, mogą nadal nie być wystarczające do zapewnienia pełnej zgodności tej umowy dwustronnej z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego pod względem zakresu strefy przygranicznej. Do czerwca 2009 r. wystawiono 466 zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, a 54 wnioski zostały odrzucone.

- Polska – Białoruś

W kwietniu 2008 r. przekazano Komisji do konsultacji projekt umowy między Polską a Białorusią. Jako że umowa ta była właściwie identyczna z umową między Polską a Ukrainą, stwierdzono, że występują w niej takie same dwie niezgodności: zakres strefy przygranicznej (50 km zamiast 30 km) oraz wymóg posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego, nałożony na osoby korzystające z zasad małego ruchu granicznego. Również w tym przypadku Komisja zwróciła się do Polski o wprowadzenie zmian w odpowiednich częściach umowy przed jej wejściem w życie. Pod koniec kwietnia 2009 r. Polska przekazała zmieniony projekt umowy, w którym uwzględniono uwagi poczynione odnośnie do strefy przygranicznej, zachowując jednocześnie wymóg posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego. Pod koniec czerwca 2009 r. zwrócono się do Polski z prośbą o odpowiednie zmiany w umowie.

- Bułgaria – Serbia

W lipcu 2008 r. przekazano Komisji pierwszy projekt umowy między Bułgarią a Serbią. Komisja przekazała Bułgarii pierwsze komentarze odnoszące się do kilku aspektów tego projektu, w szczególności: definicji mieszkańców strefy przygranicznej i statusu obywateli UE w strefie przygranicznej, warunków wjazdu dla mieszkańców strefy przygranicznej, zakresu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, zabezpieczeń i wymogów technicznych.

- Bułgaria – Była Jugosłowiańska Republika Macedonii

W lipcu 2008 r. przekazano Komisji pierwszy projekt umowy między Bułgarią a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii. Komisja przekazała Bułgarii pierwsze komentarze odnoszące się do tych samych aspektów jak te, na które zwrócono uwagę w związku z projektem umowy między Bułgarią a Serbią.

- Rumunia – Ukraina

W sierpniu 2008 r. przekazano Komisji pierwszy projekt umowy między Rumunią a Ukrainą. Komisja przekazała Rumunii pierwsze komentarze odnoszące się do kilku aspektów, takich jak: status rzeki Dunaj w ustaleniach dotyczących małego ruchu granicznego, ograniczenia strefy granicznej, możliwości nakładania opłat za wydawanie zezwoleń, itd. W marcu 2009 r. Rumunia przedłożyła zmieniona umowę, która została uznana przez Komisję za zgodną z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego.

Istniejące umowy dwustronne zawarte przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego

- Słowenia – Chorwacja

W grudniu 2007 r. Słowenia oficjalnie przekazała Komisji dwustronną umowę o współpracy w zakresie ruchu granicznego między Słowenią a Chorwacją, obowiązującą od 2001 r. W ramach procesu oceny Komisja wskazała szereg niezgodności, do których należały w szczególności: ograniczenie umowy jedynie do obywateli umawiających się stron, bez uwzględnienia innych obywateli UE i osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się; brak wymogu dotyczącego minimalnego okresu zamieszkiwania w strefie przygranicznej; brak odpowiednich zabezpieczeń; nieodpowiedni okres ważności, niejasne warunki wydawania zezwoleń, brak wyraźnego zakazu wjazdu osób, wobec których w bazach danych dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu. Niemożliwe było również jasne określenie zakresu strefy przygranicznej i ustalenie jej zgodności z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego. W marcu 2008 r. Komisja zwróciła się do Słowenii o wprowadzenie zmian w tej umowie w celu zapewnienia jej zgodności z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego. Pod koniec listopada 2008 r. Słowenia przyznała, że rzeczywiście konieczne jest dostosowanie kilku postanowień w przedmiotowej umowie dwustronnej. W odniesieniu do strefy przygranicznej Słowenia wyjaśniła, że obejmuje ona obszar sięgający ok. 10 km od samej granicy. Po przeanalizowaniu map przedłożonych przez Słowenię, Komisja oceniła, że zakres strefy przygranicznej zdaje się być zgodny z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego.

Słowenia poinformowała, że na posiedzeniu w grudniu 2007 r. zwróciła się do Chorwacji w sprawie konieczności dostosowania umowy. Nie podano jednak żadnej wyraźnej informacji co do harmonogramu wprowadzania koniecznych dostosowań. W kwietniu 2009 r. Komisja zwróciła się zatem do Słowenii o przesłanie harmonogramu wprowadzania zmian w związku z aspektami, które pozostają niezgodne z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego, m.in.: wprowadzenie zabezpieczeń do wydawanych zezwoleń oraz przyznanie prawa do uzyskania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego również innym kwalifikującym się do tego obywatelom, niebędącymi Chorwatami ani Słoweńcami.

4. UŁATWIENIA STOSOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Państwa członkowskie w różnym zakresie stosują ułatwienia określone w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego. W żadnej z przedstawionych do konsultacji umów dwustronnych nie wykorzystano wszystkich dostępnych ułatwień. Większość państw członkowskich stosuje wymogi bardziej restrykcyjne od wymogów określonych w

rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego. Następujące uwagi odnoszą się do umów, które już weszły w życie oraz do projektów umów wymienionych w poprzednim rozdziale:

- 90 dni nieprzerwanego pobytu

Z jednym wyjątkiem, we wszystkich umowach określono dodatkowe ograniczenia dotyczące okresu pobytu w strefie przygranicznej, tj. 90 dni w przeciągu 180 dni. W jednym przypadku państwo członkowskie ograniczyło również okres nieprzerwanego pobytu do 30 dni. Niezależnie jednak od okoliczności, nie jest jasne, w jaki sposób państwa członkowskie w praktyce sprawdzają długość pobytu, biorąc pod uwagę fakt, że przy przekraczaniu granicy nie zamieszcza się w paszportach żadnych stempli;

- okres zamieszkania w strefie przygranicznej ustalony na jeden rok

We wszystkich umowach minimalny okres zamieszkania przekracza okres jednego roku, wymagany w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego. W pięciu umowach jako wymagany minimalny okres zamieszkania w strefie przygranicznej określono trzy lata;

- zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawane nieodpłatnie

Jedynie jedna umowa przewiduje nieodpłatne wydawanie wszystkich zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, na co zezwala rozporządzenie w sprawie małego ruchu granicznego. W przypadku pozostałych umów opłata za wydanie zezwolenia wynosi do 20 do 35 EUR;

- zezwolenia mogą być wydawane na okres ważności do 5 lat

Z jednym wyjątkiem wszystkie umowy dopuszczają możliwość wydawania zezwoleń na okres ważności do 5 lat.

5. TRUDNOŚCI NAPOTKANE PRZY ANALIZOWANIU PROJEKTÓW UMÓW DWUSTRONNYCH

W trakcie konsultacji z państwami członkowskimi zwrócono uwagę na dwa istotne problemy w związku z interpretacją rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego:

- definicja strefy przygranicznej

Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego:

„strefa przygraniczna” oznacza strefę, która nie sięga dalej niż 30 kilometrów od granicy. Jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną, są określane przez zainteresowane państwa w umowach dwustronnych, o których mowa w art. 13. Jeżeli część którejkolwiek takiej jednostki jest położona między 30. a 50. kilometrem od linii granicy, uznaje się ją mimo to za część strefy przygranicznej.”

W niektórych umowach (co wskazano w rozdziale 3) strefa przygraniczna definiowana jest w taki sposób, że strefę przygraniczną określa się efektywnie całą strefę sięgającą 50 km od granicy (a nie, zgodnie z wymogiem rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego,

strefę sięgającą nie dalej niż 30 km). Zainteresowane państwa członkowskie argumentują, że przynajmniej w angielskiej wersji językowej rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego istnieje pewna dwuznaczność co do tego, czy słowo „it" (ją) odnosi się do wybranej jednostki administracyjnej czy też do części takiej jednostki leżącej w obrębie 50 km od linii granicy. Jeśli słowo to odnosi się do wybranej jednostki administracyjnej, można argumentować, że cały obszar tej jednostki do 50 km można uważać za część strefy przygranicznej, pod warunkiem, że przynajmniej część tej jednostki znajduje się w strefie między 30 a 50 kilometrem.

Jednak Komisja nie popiera takiej interpretacji. Przede wszystkim z francuskiej wersji językowej – *„toute partie d'une de ces communes située à plus de 30 mais à moins de 50 kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière"* – jasno wynika, że jedynie część jednostki administracyjnej sięgająca 50 km od granicy może być uważana za część strefy przygranicznej.

Po drugie, z całościowej interpretacji art. 3 ust. 2 jasno wynika, że intencją prawodawcy było w zasadzie ograniczenie strefy przygranicznej do obszaru 30 km. W związku z tym zasadniczo jednostki administracyjne, brane pod uwagę pod kątem zasad małego ruchu granicznego, powinny posiadać lokalną strukturę administracyjną nieprzekraczającą strefy 30 km, a nie regionalną strukturę typową dla szczebla następnego po krajowym, której przykładem są „départements", „provinces" lub „województwa", znacznie wykraczające (ze swej natury) poza obszar 50 km, a zatem umożliwiające we wszystkich przypadkach na włączenie do strefy przygranicznej całego 50-km obszaru wzdłuż całej granicy. To byłoby wyraźnie niezgodne z kompromisem osiągniętym w Parlamencie Europejskim i Radzie, w ramach którego ograniczono obszar strefy przygranicznej do 30 km.

Celem odstępstwa umożliwionego przez ostatnie zdanie – dotyczącego części jednostek administracyjnych leżących między 30 a 50 km – jest zapobieżenie sytuacji, w której część jednostki administracyjnej leży częściowo w obrębie tej strefy przygranicznej, a częściowo poza nią.

W związku z tym miejscowe rozszerzenia strefy przygranicznej dozwolone są w przypadkach, gdy dana jednostka administracyjna rozciąga się poza 30-kilometrową linię, co powoduje, że jednostka leży częściowo w obrębie 30-kilometrowej strefy, a częściowo w strefie między 30 a 50 km od granicy.

Z kolei zasada ta oznacza, że państwa członkowskie pragnące zawrzeć umowy dwustronne muszą wybierać jednostki administracyjne, które przynajmniej częściowo leżą w obrębie 30-kilometrowej strefy i które nie rozciągają się poza strefę 50-kilometrową, co powoduje, że całą jednostkę administracyjną można uznać za strefę przygraniczną.

Wskutek tego jakakolwiek jednostka administracyjna, której obszar rozpoczyna się na granicy, lecz która wykracza poza 50 km, jest automatycznie wykluczona.

Następną istotną kwestią wartą podkreślenia jest fakt, że w odniesieniu do niektórych krajów trzecich, np. Federacji Rosyjskiej i Ukrainy, istnieje również inny instrument, który powinien być wykorzystywany i stosowany w przypadku osób mających powody do częstego przekraczania granicy i zamieszkujących poza obszarem strefy przygranicznej. Instrument ten, którym jest umowa o ułatwieniach wizowych, pozwala na nieodpłatne wydawanie pewnym kategoriom osób wiz wielokrotnego wjazdu o ważności do 5 lat;

- wymóg posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego

Niektóre państwa członkowskie (wskazane w rozdziale 3) wprowadziły przepis wymagający od osób posiadających zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego przedstawiania przy przekraczaniu granicy dowodu posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego. Zainteresowane państwa członkowskie argumentują, że takie ubezpieczenie jest konieczne, aby chronić instytucje opieki zdrowotnej (głównie szpitale) w strefie przygranicznej przed możliwym wzrostem kosztów w związku z opieką medyczną świadczoną obywatelom krajów trzecich, korzystającym z zasad małego ruchu granicznego.

Istnieje możliwość powstania obciążenia finansowego w strefie przygranicznej w wyniku konieczności udzielenia pierwszej pomocy obywatelom sąsiadującego kraju trzeciego, którzy następnie opuszczą kraj bez uiszczenia zapłaty (problem ten nie istnieje w przypadku „zwykłej" opieki medycznej, ponieważ opieki takiej udziela się jedynie wtedy, gdy zapłata jest zagwarantowana przez ubezpieczenie zdrowotne lub inne środki). Jednak problem ten mógłby zostać rozwiązany na inne sposoby, np. przez umowę między organami ds. opieki zdrowotnej zainteresowanych krajów, taką jak umowa zawarta przez Węgry i Ukrainę.

Wprowadzenie podróżnego ubezpieczenia medycznego jako wymogu koniecznego do wydania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego budzi wątpliwości z następującej przyczyny: art. 13 rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego upoważnia państwa członkowskie do zawierania umów dwustronnych. Upoważnienie to może być interpretowane jedynie jako pozwolenie zawarcia umowy ściśle zgodnej z tym, na co rozporządzenie wyraźnie zezwala. Ani art. 4, ani art. 9, które mają na celu ułatwienie podróży przez uproszczenie warunków wjazdu i warunków wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, a przede wszystkim wyeliminowanie konieczności przedstawiania dowodu posiadania środków utrzymania, nie wspominają o możliwości wprowadzenia wymogu medycznego ubezpieczenia medycznego. Zatem wprowadzenie takiego wymogu w odpowiednich umowach dwustronnych byłoby sprzeczne z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego. Ponadto osoby posiadające zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są wyraźnie zwolnione z obowiązku wizowego, a we wspólnych instrukcjach konsularnych określono, że nie wolno nakładać obowiązku posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego na tę kategorię obywateli krajów trzecich.

6. WNIOSKI

Na podstawie dostępnych informacji i powyższej analizy Komisja wyciąga następujące wnioski:

- obecny tekst rozporządzenia jest wynikiem intensywnych negocjacji między instytucjami, jak również w obrębie poszczególnych instytucji, i uznano, że w jego ramach udało się osiągnąć kruchą, właściwą równowagę między ułatwianiem kontaktów osobistych w strefie przygranicznej a utrzymaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa;

- powinno się zachęcać państwa członkowskie do wykorzystywania w pełnym zakresie innych dostępnych instrumentów służących do ułatwiania kontaktów transgranicznych. Na przykład w przypadku Ukrainy i Federacji Rosyjskiej istnieje umowa o ułatwieniach wizowych, która umożliwia niektórym kategoriom osób, mających powody do częstego przekraczania granicy, uzyskanie wiz wielokrotnego wjazdu o ważności do 5 lat;

- w celu zapewnienia pełnej zgodności umów dwustronnych dotyczących małego ruchu granicznego z parametrami określonymi w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego uruchomiono mechanizm konsultacji. Konsultacje z państwami członkowskimi mają stosunkowo intensywny charakter. Jednak ich wyniki nie zawsze są satysfakcjonujące, ponieważ niektóre państwa członkowskie popełniają zaniedbania na ostatnim etapie tej procedury, czyli „etapie korekty", przed podpisaniem umów dwustronnych, w odniesieniu do postanowień niezgodnych z rozporządzeniem w sprawie małego ruchu granicznego;

- od przyjęcia rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego weszły w życie jedynie trzy umowy dotyczące małego ruchu granicznego, między Węgrami i Ukrainą (obowiązująca od 11 stycznia 2008 r.), między Słowacją i Ukrainą (obowiązująca od 27 września 2008 r.) oraz między Polską i Ukrainą (obowiązująca od 1 lipca 2009 r.). Trudno jest zatem wyciągnąć praktyczne wnioski na podstawie tak ograniczonych danych, w szczególności w odniesieniu do łącznej liczby osób objętych zasadami małego ruchu granicznego, jak również trudno jest stwierdzić, czy dane ułatwienia lub warunki okazały się problematyczne. Państwa członkowskie nie zgłaszały jednak przypadków nadużywania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego przez ich posiadaczy ani przypadków, w których umowy wiązałyby się z zagrożeniami dla bezpieczeństwa w strefie Schengen;

- zasadniczo Komisja jest zdania, że niniejsze sprawozdanie sporządzane jest na zbyt wczesnym etapie, aby można było rozpatrzyć rozporządzenie nr 1931/2006 pod kątem parametrów ustalonych w odniesieniu do umów dwustronnych.

  – Jeśli chodzi o kwestię podróżnego ubezpieczenia medycznego, istnieje możliwość powstania obciążenia finansowego w strefie przygranicznej w przypadkach, gdy obywatele sąsiadującego kraju trzeciego potrzebują pierwszej pomocy, a następnie opuszczą kraj bez uiszczenia zapłaty (problem ten nie istnieje w przypadku „zwykłej" opieki medycznej, ponieważ opieki takiej udziela się jedynie wtedy, gdy zapłata jest zagwarantowana przez ubezpieczenie zdrowotne lub inne środki). Jednak problem ten mógłby zostać rozwiązany na inne sposoby, (np. przez umowę między organami ds. opieki zdrowotnej zainteresowanych krajów). Dalsze doświadczenia we wdrażaniu umów opartych na obecnym rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego pomogą w ocenie możliwego zakresu tego problemu.

  – W odniesieniu do strefy przygranicznej na obecnym etapie Komisja byłaby gotowa rozważyć umożliwienie pewnej elastyczności w wyznaczaniu strefy przygranicznej w umowie dwustronnej, jeśli definicja podana w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego miałaby w konkretnych przypadkach prowadzić do sytuacji sprzecznych z ideą rozporządzenia, które przewiduje możliwość wyjątkowego rozszerzenia strefy granicznej w celu zapobieżenia sztucznemu dzieleniu społeczności. Ponadto monitorując stosowanie rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego, Komisja zwróci szczególną uwagę na parametry stanowiące podstawę wyznaczania obszaru strefy przygranicznej. Komisja przyjęłaby zatem z zadowoleniem dyskusję z państwami członkowskimi co do kwestii, czy rozporządzenie jest uznawane za wystarczająco elastyczne, aby umożliwić uwzględnienie specyficznych sytuacji powstających w związku z poszczególnymi strefami granicznymi, i jest gotowa rozważyć potrzebę zaproponowania zmian do rozporządzenia w wyniku tej dyskusji.

– W miarę praktycznego wdrażania dalszych umów dostępne będą bardziej wyczerpujące informacje. Komisja jest gotowa przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie nowe sprawozdanie na temat wdrażania i funkcjonowania małego ruchu granicznego w drugiej połowie 2010 r.