



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.2.2014 r.
COM(2014) 74 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie dotyczące wdrożenia i funkcjonowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w sprawie włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych polskich okręgów administracyjnych do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną oraz dotyczące dwustronnej umowy zawartej w związku z tą zmianą między Polską a Federacją Rosyjską

1. WPROWADZENIE

W 2006 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich („rozporządzenie w sprawie małego ruchu granicznego”)¹, które zezwala, w przypadku osób zamieszkujących w strefie przygranicznej, na odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących odprawę graniczną, określonych w kodeksie granicznym Schengen. Rozporządzenie upoważnia państwa członkowskie do zawierania dwustronnych umów z państwami sąsiadującymi spoza UE, pod warunkiem, że umowy te spełniają wszystkie wymogi określone we wspomnianym rozporządzeniu.

W lutym 2011 r. Komisja stwierdziła w swoim drugim sprawozdaniu z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego², że system ten znacznie ułatwia życie ludności mieszkającej w pobliżu zewnętrznych granic lądowych, a jednocześnie gwarantuje bezpieczeństwo wewnętrzne w strefie Schengen.

W sprawozdaniu tym Komisja stwierdziła również, że istnieją przesłanki do zmiany rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego ze względu na specyficzną lokalizację Kaliningradu. Miałoby to na celu uniknięcie izolacji od bezpośredniego sąsiedztwa oraz ułatwienie podróżowania mieszkańcom obwodu. Obwód kaliningradzki jest regionem Federacji Rosyjskiej, zamieszkanym przez niemal milion osób, który w konsekwencji rozszerzenia Unii w 2004 r. stał się jedyną enklawą na terytorium UE otoczoną dwoma państwami członkowskimi. Taka zmiana miałaby umożliwić zakwalifikowanie całego obwodu kaliningradzkiego jako strefy przygranicznej w drodze dwustronnego porozumienia między państwem członkowskim a Federacją Rosyjską.

Mimo że obowiązująca od 2007 r. umowa o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską stanowiła już istotny krok na rzecz zwiększenia możliwości swobodnego poruszania się, przepisy dotyczące małego ruchu granicznego powinny zapewniać dodatkowe ułatwienia w szczególności w przypadku regularnego podróżowania na obszarze lokalnym. Mieszkańcy strefy przygranicznej nie będą musieli udowadniać posiadania wystarczających środków utrzymania, zezwolenia będą mogły być wydawane bezpłatnie, a na potrzeby małego ruchu granicznego mogłyby zostać zarezerwowane lub utworzone odrębne pasy ruchu lub specjalne przejścia graniczne. Z ułatwień tych mogliby ponadto korzystać wszyscy mieszkańcy obszaru kaliningradzkiego, w tym mieszkańcy miasta Kaliningrad. Niektóre ułatwienia w ramach umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską przeznaczone są natomiast tylko dla niektórych kategorii osób.

W świetle tej szczególnej sytuacji, w drodze wyjątku od art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1931/2006, umożliwiono uznanie całego obwodu kaliningradzkiego za strefę przygraniczną.

¹ Rozporządzenie nr 1931/2006 z 20 grudnia 2006 r., Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1.
² COM(2011)47 final

Określona strefa przygraniczna po polskiej stronie została włączona do przedmiotowego obszaru uznawanego za strefę przygraniczną w celu ułatwienia i zintensyfikowania współpracy między obwodem kaliningradzkim a głównymi ośrodkami północnej Polski.

To nadzwyczajne rozszerzenie strefy przygranicznej w rejonie Kaliningradu nie wpłynęło na ogólną definicję obszaru uznawanego za strefę przygraniczną (obszar 30/50 km) ani na żadne inne zasady i warunki określone w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego, które gwarantują bezpieczeństwo całego obszaru Schengen.

Rozporządzenie Rady 1342/2011/UE z dnia 13 grudnia 2011 r.³ w sprawie zmiany rozporządzenia 1931/2006/WE weszło w życie w styczniu 2012 r. Umowa dwustronna między Polską a Federacją Rosyjską weszła w życie z dniem 27 lipca 2012 r.

Po przyjęciu wspomnianego rozporządzenia Rada i Komisja wydały wspólne oświadczenie, w którym stwierdza się co następuje (wyciąg):

„(...) szczególna uwaga zostanie zwrócona na środki bezpieczeństwa związane z praktycznym wykonaniem zmienionego rozporządzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Odpowiednie polskie organy zapewnią zastosowanie zabezpieczeń, zgodnie z normami przedstawionymi w rozporządzeniu. Komisja będzie co dwa lata – a po raz pierwszy jeden rok po wejściu w życie przedmiotowego rozporządzenia – przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące wprowadzenia w życie i funkcjonowania przedmiotowej zmiany oraz dwustronnej umowy zawartej w związku z tą zmianą, w szczególności, aby ocenić ich wpływ na bezpieczeństwo i migrację. (...)”

2. FUNKCJONOWANIE PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO W PRAKTYCE

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie informacji przedstawionych przez Polskę i rezultatów wizyty wspólnej delegacji UE i Rosji na przejściach granicznych Mamonovo II (FR) i Grzechotki (Polska), która odbyła się w lipcu 2013 r.

Wprowadzenie w życie umowy z Federacją Rosyjską w sprawie małego ruchu granicznego, rok po jej wejściu w życie, Polska ocenia bardzo pozytywnie. Nie odnotowano żadnych poważnych naruszeń.

Wejście w życie nowego systemu było poprzedzone znaczącą kampanią informacyjną. Podczas tej kampanii informacje dotyczące małego ruchu granicznego zostały przekazane mieszkańcom regionu, w szczególności poprzez stowarzyszenia przewoźników i operatorów wycieczek turystycznych. Ponadto broszury informacyjne w językach polskim i rosyjskim były dystrybuowane i przesyłane w formie elektronicznej do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, których obszar działania obejmuje umowa o małym ruchu granicznym. Tablice informacyjne wyświetlające najważniejsze informacje na temat przepisów dotyczących małego ruchu granicznego zostały umieszczone w odpowiednich miejscach, takich jak drogowe przejścia graniczne czy też drogi krajowe i powiatowe.

³ Dz.U. L 347 z 30.12.2011, s. 41

Przyjęto szereg środków mających zapewnić właściwe korzystanie z praw przysługujących na mocy umowy o małym ruchu granicznym. Jako przykład może posłużyć specjalny moduł „Mały ruch graniczny”, bezpośrednio połączony z bazą danych Urzędu do spraw Cudzoziemców, który jest centralnym organem odpowiedzialnym za te kwestie w Polsce. System ten umożliwia funkcjonariuszom straży granicznej kontrolę przejść granicznych oraz czasu pobytu posiadaczy zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, a także odnotowywanie przypadków nieprzestrzegania wymogów umowy lub wszelkich decyzji lub środków podjętych w związku z tymi decyzjami.

Przemieszczanie się w ramach małego ruchu granicznego jest systematycznie rejestrowane zarówno przez stronę polską, z wyjątkiem rejestrowania jej własnych obywateli, jak i rosyjską w ich odpowiednich systemach kontroli wjazdu/wyjazdu.

2.1. Ułatwienia stosowane przez państwo członkowskie

2.1.1. Liczba wydanych zezwoleń

Konsulat Generalny RP w Kaliningradzie do dnia 31 stycznia 2013 r. przyjął 29 tys. wniosków, wydając blisko 19 tys. zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach umowy o małym ruchu granicznym. W 2013 r. odnotowano znaczny wzrost tych liczb, co potwierdzają statystyki, z których wynika, że od momentu wejścia w życie umowy do dnia 31 października wpłynęło łącznie ponad 160 tys. wniosków i wydano ponad 140 tys. zezwoleń.

Jako główne powody ubiegania się o zezwolenia podawane są: chęć skorzystania z usług konsumenckich, turystyka i odwiedziny.

Obie strony skutecznie stosują *outsourcing* jako dominującą formę obsługi wniosków o zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Wyłoniony w przetargu podmiot zewnętrzny uruchomił punkty przyjęcia wniosków w Kaliningradzie, Czerniachowsku i Sowiecku. Za ich pośrednictwem przyjmuje się ok. 90% wniosków, pozostały odsetek przyjmowany jest bezpośrednio w konsulacie. Strona rosyjska otworzyła punkty w Olsztynie i Gdańsku, które są obsługiwane przez podmioty zewnętrzne i które przyjmują 2/3 wszystkich wniosków o zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w Polsce. Okres oczekiwania na złożenie wniosku wynosi ok. dwóch tygodni.

Konsulat Generalny FR w Gdańsku do końca stycznia 2013 r. przyjął 15,5 tys. wniosków, wydając 14,5 tys. zezwoleń polskim obywatelom. Do sierpnia 2013 r. łączna liczba zezwoleń wydanych przez władze rosyjskie wyniosła 22 589.

Polskie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są wydawane w formacie ID1 i obecnie nie zawierają mikroprocesorów stykowych. Komisja obecnie ocenia zgodność wszystkich istniejących umów o małym ruchu granicznym z wymogami określonymi w rozporządzeniu Rady (WE) 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r.⁴ ustanawiającym jednolity format dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, w

⁴ Dz.U. L 157 z 15.6.2002, s. 1

tym korzystanie z danych biometrycznych. Zgodnie z nową polską ustawą o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. dane biometryczne zostaną wprowadzone do zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego z dniem 1 maja 2014 r.

2.2. Korzystanie z umowy dwustronnej przez mieszkańców stref przygranicznych

Od kiedy strony zaczęły wydawać zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego odnotowano systematyczny wzrost ruchu osób przekraczających granicę na ich podstawie. W 2012 r. całkowita wielkość ruchu osobowego na granicy Polski z obwodem kaliningradzkim osiągnęła stan sprzed wstąpienia Polski do Schengen, co także uważane jest za skutek wdrożenia umowy o małym ruchu granicznym.

2.2.1. Liczba przekroczeń granicy

Od lipca 2012 r. do stycznia 2013 r. granicę polsko-rosyjską na stronę polską przekroczyło ponad 1,2 mln cudzoziemców, w tym 43 653 (około 3,6%) na podstawie zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. W grudniu 2012 r. liczba tych osób wzrosła o niemal 100 % w porównaniu z poprzednim miesiącem. W styczniu 2013 r. cudzoziemcy przekraczający granicę na podstawie zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego stanowili około 8% wszystkich cudzoziemców przemieszczających się w tym rejonie. W 2013 r. liczby te gwałtownie wzrosły, a do października liczba cudzoziemców przedostających się do Polski na podstawie zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego przekroczyła 400 tys., co stanowi 31 % całkowitego ruchu do Polski na granicy lądowej z Rosją. Od listopada 2012 r. do końca stycznia 2013 r. odnotowano ponad 150 tys. przypadków przekroczenia granicy przez Polaków posiadających zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, co stanowiło około 31,2 % całkowitego ruchu obywateli Polski. Do końca października 2013 r. liczba przekroczeń granicy przekroczyła już 350 tys.

2.2.2. Przypadki nadużyć i cofnięcia zezwoleń

Ani strona polska, ani rosyjska nie zgłosiły dotychczas poważnych naruszeń zasad pobytu w ramach małego ruchu granicznego w strefach przygranicznych, w tym przypadków, w których zostałyby przekroczony dozwolony czas pobytu lub w których obywatele byłiby notowani jako sprawcy lub ofiary przestępstw. W sumie Polska zasygnalizowała jedynie 25 przypadków⁵ odmowy wjazdu.

Zgodnie z przekazanymi informacjami do chwili obecnej ujawniono tylko 14 przypadków naruszeń umowy od dnia jej wejścia w życie. Dziewięć przypadków dotyczyło obywateli rosyjskich, których znaleziono poza strefą przygraniczną, a pięć pozostałych przypadków dotyczyło osób, które przekroczyły maksymalny czas pobytu. Cudzoziemcom tym wycofano zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, nałożono na nich mandaty, nakazano im opuszczenie terytorium RP oraz zakazano im wjazdu na terytorium RP przez okres 6 miesięcy. W pobliżu przejść granicznych (po stronie rosyjskiej) odnotowywano

⁵ W 7 przypadkach odnotowano brak lub sfalszowanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego

W 8 przypadkach dokonano wpisu w SIS o odmowie wjazdu.

W 10 przypadkach odnotowano przekroczenie maksymalnego czasu pobytu.

incydenty z udziałem osób oczekujących na wjazd, ale od czasu wejścia w życie umowy o małym ruchu granicznym incydenty te nie mają już miejsca.

Komisja nie otrzymała żadnych sprawozdań od państw członkowskich ani skarg od innych zainteresowanych stron na temat ewentualnych nadużyć.

Z dostępnych informacji można wywnioskować, że dzięki umowie o małym ruchu granicznym między Polską a Rosją zmniejszyła się liczba przypadków lub prób nielegalnego przekraczania granicy na granicy polsko-rosyjskiej.

2.3. Ruch pasażerski na granicy

Nie istnieją żadne specjalne pasy przeznaczone tylko dla osób korzystających z małego ruchu granicznego na polskich przejściach granicznych wzdłuż granicy z Rosją.

Według strony polskiej kolejki na przejściach granicznych mają charakter tymczasowy i są związane z natężeniem ruchu osobowego w określonych godzinach dnia lub tygodnia. Mimo tegorocznego wzrostu ilości odpraw pojazdów o 80%, na 95% zmian funkcjonariuszy celnych nie ma kolejek, a odprawa graniczna przeciętnie nie trwa dłużej niż godzinę. W okresie natężonego ruchu odprawa może zająć ok. 2 godziny. Ogólna tendencja wskazuje, że podczas gdy ruch graniczny się nasila, średni czas przeprowadzenia kontroli na przejściach granicznych się skraca.

Strona polska zorganizowała szkolenia dotyczące uprawnień i obowiązków, jakie wynikają z zasad małego ruchu granicznego dla poszczególnych instytucji, podmiotów i służb. Były to szkolenia dla funkcjonariuszy policji ze wszystkich gmin strefy, funkcjonariuszy Warmińsko-Mazurskiej Inspekcji Transportu Drogowego oraz funkcjonariuszy policji kolejowej. Konsulat Generalny RP w Kaliningradzie zorganizował szkolenie dla firmy VFS Global, której zlecono przyjmowanie wniosków i wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Problematyka umowy o małym ruchu granicznym z Federacją Rosyjską jest stałym elementem szkoleń prowadzonych przez polski MSZ dla pracowników konsularnych.

3. Obliczanie czasu pobytu w strefie przygranicznej

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-254/11 (*Shomodi*) art. 5 rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego oznacza, że posiadacz zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego jest upoważniony, przy każdym wjeździe, do pobytu w strefie przygranicznej przez nieprzerwany okres do trzech miesięcy. Ponadto osoba ta ma na nowo prawo do takiego samego okresu pobytu, wynoszącego maksymalnie trzy miesiące, za każdym razem, gdy pobyt tej osoby został przerwany. Art. 4 polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym upoważnia osobę do pobytu w strefie przygranicznej drugiej umawiającej się strony każdorazowo przez okres do 30 dni, jednakże łączny okres pobytu nie może przekroczyć 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy. Jest on zatem bardziej restrykcyjny wobec posiadaczy zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego niż przepisy rozporządzenia.

Obecnie toczą się dyskusje między Komisją a Polską w celu zapewnienia stosowania umowy zgodnie z treścią orzeczenia.

4. PODSUMOWANIE

Zważywszy na krótki okres od wejścia w życie umowy, wszelkie oceny w sprawie jej wprowadzenia w życie i funkcjonowania mogą być nadal ograniczone.

Biorąc pod uwagę dostępne informacje i brak sprawozdań o nadużyciach, wydaje się, że przepisy dotyczące małego ruchu granicznego w przypadku Kaliningradu funkcjonują dobrze, przyczyniając się do wzrostu liczby przekroczeń granicy przez osoby mieszkające w strefie przygranicznej.

Według polskich władz regionalnych i lokalnych wprowadzenie w życie umowy doprowadziło do wzrostu liczby osób przybywających do Polski w celach zakupowych, turystycznych oraz korzystania z usług medycznych i opiekuńczych, co jednocześnie miało pozytywny wpływ na gospodarkę w tych strefach.

Obie strony umowy podzielają pozytywną ocenę funkcjonowania umowy, co znalazło swój wyraz w trakcie polsko-rosyjskiego ministerialnego przeglądu, który odbył się w dniu 29 listopada 2012 r w Gdańsku. Powyższa opinia została ponadto potwierdzona podczas wspólnej wizyty w lipcu 2013 r.

Komisja będzie w dalszym ciągu uważnie monitorować wprowadzanie w życie i funkcjonowanie umowy. W tym celu wzywa państwa członkowskie do współpracy i przypomina o konieczności bezzwłocznego zgłaszania wszelkich przypadków naruszeń umowy.

Tymczasem Komisja zachęca Polskę i Federację Rosyjską do kontynuowania wysiłków w celu zmniejszenia czasu oczekiwania na granicy i do jednoczesnego gwarantowania, że wszystkie zabezpieczenia systemu są w pełni przestrzegane.