



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Spraw Zagranicznych (15.)
w dniu 27 marca 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r. (druk senacki nr 80, druki sejmowe nr 199 i 208).

(Początek posiedzenia o godzinie 19 minut 15)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz)

Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:

Otwieram posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych. Witam naszych gości.

Na tym posiedzeniu zajmiemy się projektem ustawy o ratyfikacji umowy polsko-rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie 14 grudnia ubiegłego roku.

Jest to kolejna taka umowa zawierana przez Polskę z sąsiadami. Jak wiemy, zawiera ona rozwiązania odbiegające od pewnych standardów przyjętych w umowie z Ukrainą i z Białorusią.

Prosiłbym przedstawicieli rządu o zwrócenie uwagi zwłaszcza na to podczas referowania tego projektu, podczas przedstawiania go. Proszę o przedstawienie racji. Proszę o przedstawienie argumentów uzasadniających takie rozwiązania. Proszę o przedstawienie ewentualnych, potencjalnych problemów, które mogą się pojawić w toku realizacji tej umowy.

Wydaje mi się, że warto też na nią spojrzeć w kontekście toczących się rozważań między Unią Europejską a Rosją dotyczących całościowego zniesienia obowiązku wizowego w stosunku do obywateli Rosji przyjeżdżających do Unii. W jaki sposób Unia, zwłaszcza Komisja, widzi to rozwiązanie i jego powiązania z dalej idącymi krokami?

Tak że oddaję państwu głos. Pan minister z MSW, proszę bardzo.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Piotr Stachańczyk:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Macie państwo przed sobą projekt, tak jak pan przewodniczący powiedział, ustawy zezwalającej prezydentowi Rzeczypospolitej na ratyfikację Umowy o zasadach małego ruchu granicznego między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej.

Ta ustawa to nic specjalnego, jest to tradycyjna ustawa o zezwoleniu. Może tylko zwrócę uwagę na to, że jest skrócony czas wejścia w życie do trzech dni z uwagi na duże zainteresowanie społeczności lokalnych. Było wiele głosów

ze strony zwłaszcza samorządów lokalnych, żeby ta umowa weszła w życie możliwie szybko. Strona polska... rząd wychodzi tym prośbom naprzeciw. Tam jest trzydniowy okres *vacatio legis*, czyli po trzech dniach od opublikowania MSZ będzie mógł przedstawić prezydentowi dokument ratyfikacyjny. Tak jak pan przewodniczący absolutnie słusznie zauważył, znacznie ważniejsza jest tutaj sama umowa.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o małym ruchu granicznym jest bowiem umową bardzo specyficzną w stosunku do innych tego typu umów. Jest klasyczny model takiej umowy zawieranej na podstawie rozporządzenia nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady o małym ruchu granicznym i ten model znajdziemy w umowach z Białorusią czy w umowie z Ukrainą. Oczywiście te umowy się różnią, a umowa z Ukrainą już obowiązuje. W zeszłym roku mieliśmy ponad pięć milionów przekroczeń granicy na podstawie kart MRG. Przy czym tylko sto tysięcy ludzi je posiada, tak że są to ludzie, którzy bardzo aktywnie przekraczają granicę. Jak wiadomo, umowa z Białorusią zawisła i jest zależna od decyzji jednego człowieka, który obecnie raczej nie podejmie pozytywnej decyzji w tej sprawie, więc tej umowy raczej nie będzie.

Jeśli chodzi o tę umowę, o umowę z obwodem kalininogradzkim, to trzeba by się tu odwołać trochę do historii. Otóż pierwotne rozmowy z Rosją pokazały brak zainteresowania strony rosyjskiej takim układem, że według standardowych zasad tylko część, od 30 do 50 km obwodu kalininogradzkiego wchodzi do MRG. To zresztą wykluczałoby z MRG miasto Kaliningrad czy Królewiec jako stolicę tego obwodu i najważniejszy punkt. Z drugiej strony absolutnie nie było zainteresowania ze strony polskich władz, lokalnych wojewodów, ale przede wszystkim samorządów i społeczności lokalnych układem, kiedy to mieszkańcy obwodu mieliby przyjeżdżać do pasa 30 km po polskiej stronie, gdzie naprawdę nie ma nawet... Tam największe miasto to Braniewo czy Gołdap. Nie byłoby wiadomo, jaki cel miałby temu przyświecać. Jak państwo wiecie, to jest dość specyficzna granica. Tam nie ma tradycyjnych więzi, takich jak granice odwieczne czy wieloletnie, które dzielą kraje, dzielą społeczności jak granica polsko-ukraińska, dzielą coś, co kiedyś było połączone. To kiedyś też było połączone, tylko zupełnie kto inny mieszkał po obu stronach tej granicy. W związku z tym nie ma wspólnych grobów, wspólnych korzeni, wspólnych tradycji czy na przykład wspólnych terenów, nie jest tak, że rolnicy odwiedzają swoje byłe ziemie itd. Tego tu w ogóle nie ma.

W trakcie wizyty pana ministra Sikorskiego w Moskwie – o ile dobrze pamiętam, to był maj 2009 r. – strona polska zaproponowała zmianę podejścia i podjęcie prób rozmów z Komisją Europejską w celu objęcia z jednej strony całego obwodu kaliningradzkiego strefą małego ruchu granicznego. To w tym układzie, że tak powiem, objęcie jest dwustronne. To znaczy Polacy mogą wjeżdżać na teren całego obwodu i mieszkańcy całego obwodu kaliningradzkiego mogą wjeżdżać na teren określonego obwodu na terenie Polski, ale konsekwentnie do tego również jest zdecydowane zwiększenie tego obszaru po stronie polskiej. To spowodowało, że został napisany wspólny list ministrów Ławrowa i Sikorskiego adresowany do Komisji Europejskiej, a potem dyskusję w Komisji Europejskiej. Komisja Europejska zgodnie z planem przygotowywała po pięciu latach dokument o wykonywaniu rozporządzenia nr 1931 i tam ta idea została wpleciona. Na początku spotkała się ona z nieodrzuconiem przez państwa członkowskie – może tak bym powiedział – ale nie ukrywam, że kosztowało to dużo pracy zarówno kolegów z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jak i przedstawicieli mojego resortu, wśród ministrów spraw wewnętrznych, dlatego że to rozporządzenie unijnie przypada do Rady do Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości. I to ministrów spraw wewnętrznych musieliśmy przekonać, że nic złego się nie zdarzy, jeżeli tego typu sytuacja nastąpi. Dużo pracy poświęciliśmy temu, dużo pracy poświęciła służba dyplomatyczna, dużo pracy poświęcili moi współpracownicy z MSW i kolejni ministrowie spraw wewnętrznych

Jak państwo wiecie, skończyło się to tak, że polska prezydencja zwieńczyła pracę nad zmianą rozporządzenia. Rozporządzeniem nr 1342/2011 dokonano zmiany w sposób bardzo charakterystyczny. Otóż nie zmieniono – to był warunek większości krajów – obszaru strefy co do zasady. Strefa w tym rozporządzeniu dalej wynosi 30 km, w niektórych przypadkach maksymalnie 50 km. Nie było absolutnie szansy, żeby większość krajów unijnych zgodziła się na rozszerzenie strefy, bo my o to też pytaliśmy, nam chodziło głównie o Lwów. Nie było zgody partnerów i szansy na tego typu dyskusje. Tutaj zastosowano manewr mówiący o stworzeniu specjalnego załącznika i w tym załączniku macie państwo cały obwód oraz właściwe powiaty po stronie polskiej. W tekście umowy jest tylko odesłanie do tego, że strefą przygraniczną w tym jednym konkretnym przypadku są też obszary wymienione w załączniku. To ma też zagwarantować innym krajom, że ten precedens się nie powtórzy, że to jest precedens wynikający z bardzo specyficznej sytuacji obwodu kaliningradzkiego i jedynej takiej enklawy w Europie i że na innych granicach, na przykład granicy serbskiej czy innych, co do których niektóre kraje miały wątpliwości, tego typu sytuacja się nie powtórzy.

W momencie, kiedy została przyjęta zmiana rozporządzenia, 14 grudnia zeszłego roku została podpisana umowa, a po wejściu w życie zmiany rozporządzenia – to był, o ile dobrze pamiętam, 19 stycznia – rząd skierował projekt ustawy w sprawie ratyfikacji na ścieżkę legislacyjną.

Co przemawia za tą umową? Za tą umową przemawia bardzo duże zainteresowanie tych, których ona ma rzeczywiście objąć, czyli mieszkańców po obu stronach granicy. Przy czym, żeby było jasne – i to jest właśnie w tej umowie

– mieszkańcy obwodu kaliningradzkiego nie chcą właśnie do Bartoszyca czy do Gołdapi. W czasie tych rozmów było bardzo wyraźnie powiedziane, że jeżeli mieszkańcy Kaliningradu mają tu przyjeżdżać, mają tutaj uczestniczyć w życiu społecznym, korzystać ze zdobyczy kultury, odwiedzać przyjaciół, znajomych, brać udział w wydarzeniach turystycznych, sportowych i wszelkich innych, to Trójmiasto, Elbląg, Olsztyn... Bo to są te miasta, do których oni chcą przyjeżdżać, zresztą władze tych miast są bardzo zainteresowane tym, żeby oni do nich przyjeżdżali. Z drugiej strony, jeśli chodzi o Polaków, to tutaj przede wszystkim jest zainteresowanie Kaliningradem i miasteczkami, takimi jak Zielenogradsk... To są miasteczka na wybrzeżu z całkiem ładną i nowoczesną architekturą hotelową, z możliwościami wypoczynku nad brzegiem Bałtyku. Oczekiwanie jest takie, żeby ta umowa weszła w życie jak najszybciej, aczkolwiek myślę, że ona wejdzie latem, dlatego że według moich takich skromnych obliczeń strona polska pewnie do końca kwietnia, do połowy maja, zakończy procedury. Jednak nie wiemy, kiedy Rosjanie zakończą te procedury, a umowa wejdzie w życie trzydziestego dnia po wymianie dokumentów potwierdzających, że strony zakończyły swoje procedury. Dzisiaj nie mam informacji z Moskwy, na jakim etapie są procedury w Federacji Rosyjskiej, więc tego nie wiemy.

Jeszcze dwie ważne sprawy. Otóż to nie jest umowa o zniesieniu wiz. Ja to wielokrotnie mówiłem w Sejmie, bo tam padały głosy mówiące, że zaleją nas tutaj tłumy rekieterów, gangsterów i wszelkiej innej dziwnej maści łobuzów, którzy mieszkają podobno licznie i rozlicznie na terytorium obwodu kaliningradzkiego. Proszę państwa, niezależnie od tego, czy oni tam mieszkają, czy nie mieszkają, procedury, jeśli chodzi o bezpieczeństwo, są tutaj takie same. Ci ludzie składają wnioski, które są badane przez nasze służby tak samo jak wnioski wizowe. Również kontrola na polskim na polskim przejściu granicznym jest taka sama. Z punktu widzenia tego, co się dzieje, różni się ta kontrola tylko tym, że polski strażnik graniczny przeciąga przez czytnik posiadane przez siebie aparaty nie wizę, tylko tą czytelną część karty małego ruchu granicznego. To powoduje uruchomienie tych samych procesów informatycznych, przez te same bazy danych ta informacja przechodzi, jest dokonywane to samo sprawdzenie i ta sama informacja trafia do funkcjonariusza na granicy. Z tego punktu widzenia nie ma tutaj zagrożeń.

Nie oczekujemy także zagrożeń, które mogłyby wynikać z faktu przekraczania granicy strefy przez obywateli Federacji Rosyjskiej, byłyby to bowiem najczęściej prawdopodobnie przypadki emigracyjne. Tymczasem w ogóle nie odnotowujemy zagrożeń emigracyjnych akurat z obwodu kaliningradzkiego. Zdecydowanie większe zagrożenie emigracyjne jest ze strony Ukrainy, a i tak tam mamy sytuację taką, że posiadacze karty MRG nie wykorzystują jej do tego. My, tak jak mówię, wydaliśmy prawie sto tysięcy kart, w zeszłym roku było pięć milionów przekroczeń granicy na podstawie kart MRG, a chyba kilkaset, i to bliżej dwieście niż dziewięćset, stwierdzonych przypadków różnego typu naruszeń. Przy tej skali przekroczeń można by powiedzieć, że naruszeń reguł MRG na granicy ukraińskiej nie ma. Uwzględnić należy, że naprawdę skłonność

na tamtej granicy do pewnych działań łamiących prawo, zwłaszcza prawo migracyjne, jest zdecydowanie większa, niż na granicy z Federacją Rosyjską. Tam tego typu problemy... Oczywiście my przygotowujemy, my uczulamy służby, my będziemy dokonywać kontroli tam, gdzie idą granice tej strefy, żeby pokazać, że Polska pamięta o tym, gdzie są te granice i granic tych może nie pilnuje, ale zabezpiecza je tak, aby uniknąć tutaj problemów. Chociaż szczerze mówiąc, jakichś znaczących obaw w tym zakresie nie mamy.

Teraz przejdę do ostatniego aspektu wypowiedzi również pana przewodniczącego. Z uwagi na tego typu sytuacje można stwierdzić, że to jest pewne poluzowanie układu ruchu osobowego Rosja – kraj Unii Europejskiej, ale idzie ono w dobrym kierunku, chociaż generalnie nie jest brane pod uwagę w układzie zniesienia wiz. Bo tak jak mówię, zamieniamy tu wizy na coś, co mógłbym nazwać dokumentem quasi-wizowym, który jest tańszy, który jest dłużej wykorzystywany, ale generalnie jednak podlega kontroli. Nie jest to otwarcie terytoriów Unii na obywateli Federacji Rosyjskiej, jest to pewne w dużej mierze techniczne uproszczenie tych kontaktów.

I wreszcie na końcu jako człowiek, który odpowiada za współpracę z obwodem kaliningradzkim i przewodniczy polsko-rosyjskiej komisji do spraw współpracy województw północnych Polski z obwodem kaliningradzkim, chcę powiedzieć, że to jest naprawdę dokument oczekiwany przez zwykłych mieszkańców. Bo ja rozmawiałem w różnych aspektach czy w różnych układach ze zwykłymi mieszkańcami, czy to obwodu, czy to Olsztyna, czy to województwa warmińsko-mazurskiego i tam naprawdę mają dużo pomysłów, dużo chęci, dużo woli współpracy i uważają, że ten dokument i wejście w życie tej umowy bardzo im w tym pomoże.

Przedkładając te informacje, proszę Wysoką Komisję o pozytywną rekomendację dla przedkładanej ustawy. Dziękuję.

Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:

Dziękuję bardzo.
MSZ?

(Zastępca Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Lech Mastalerz: Ja nie mam nic do dodania.)

Dziękuję bardzo.
Czy są pytania?
Proszę bardzo, senator Obremski.

Senator Jarosław Obremski:

Mam pytanie: czy mały ruch graniczny funkcjonuje na granicy Rosji z Litwą, Łotwą, Estonią, Finlandią i Norwegią? Z ciekawości zapytam: czy taki ruch też funkcjonuje na granicy tureckiej, to znaczy Turcja – Bułgaria – Grecja?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie. To znaczy, że to nie jest reguła, to są wyjątkowe sytuacje.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Piotr Stachańczyk:

Według mojej wiedzy z Litwą jest umowa, która jeszcze nie funkcjonuje czy miała być – oni jakoś doszli do tego... Z Finlandią takiej umowy chyba nie ma, dlatego że Finowie prowadzą arcyliberalną politykę wizową i praktycznie każdemu dają wizę i tak jest prościej.

(Senator Jarosław Obremski: Bo z Norwegią było coś negocjowane.)

Ale Norwegia nie jest członkiem Unii Europejskiej, dlatego nie może tutaj obowiązywać rozporządzenie nr 1931.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No tam jest jedna droga i taki kawałek... Raczej nie ma co... W strefie 30 km... Nie wykluczam rozmów, ale podejrzewam, że w strefie 30 km od granicy po obu stronach granicy rosyjsko-norweskiej, jak się znajdzie jakąś niedużą miejscinę czy wioskę, to niewiele, to nie sądzę... W każdym razie nie ma. Na granicy grecko-tureckiej, czy grecko-bułgarskiej czy...

(Senator Jarosław Obremski: Bułgarsko-tureckiej.)

...bułgarsko-tureckiej, o ile wiem, absolutnie nie ma tego typu umowy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Konsularnego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Grzegorz Michalski:

Umowy nie ma, ale różne takie, że tak powiem, zabawy dyplomatyczne, Panie Ministrze, tym bardziej... Turcy ogłosili przedwczoraj – a konkretnie ogłosił to minister Davutoğlu – gotowość otwarcia portu w Famaguście dla ruchu osobowego. Famagusta – martwe miasto. Tak że Grecy nie wiedzą, co z tym fantem zrobić, ale to nie ma nic wspólnego z małym ruchem granicznym, chociaż dotyczy ruchu obywateli.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:

...Nie widzę.

Ja pozwoliłbym sobie tylko na taki komentarz. Z mojego punktu widzenia to jest bardzo dobre rozwiązanie. Ona ma czy może mieć jakiś związek z tymi rozmowami i rozważaniami unijno-rosyjskimi dotyczącymi możliwości zniesienia wiz w tym znaczeniu, że prawdopodobnie przyczyni się jednak do zintensyfikowania ruchu i w jakimś stopniu jest rodzajem pewnego eksperymentu ze względu na także skalę terytorialną, jeśli chodzi o objętą liczbę ludności.

Ta umowa w momencie jej wejścia w życie może mieć pewien pośredni wpływ na relacje Polski z Ukrainą, a gdyby w życie weszła umowa polsko-białoruska – w relacjach Polski z Białorusią. Jednak pewnie możemy się spodziewać pytań ze strony mieszkańców, władz samorządowych tych polskich miejscowości, które nie zostały włączone do strefy

przygranicznej, a które bardzo chciały. Na przykład taki Białystok... Pewnie niewiele brakowało, żeby on mógł się znaleźć, ale stanowisko Komisji było twarde. Jeżeli cały obwód kaliningradzki będzie objęty i te wszystkie miasta tu wymienione, pięć dużych miast po stronie polskiej, to pewnie w takim Białymstoku kiedyś, w przyszłości pojawi się jakiś problem. To oczywiście nie przemawia przeciwko tej umowie, tylko raczej być może będzie podstawą do zachęcania Komisji do bardziej liberalnego podejścia w przyszłości, jeśli się przekona, że to dobrze funkcjonuje i niczego nie narusza. Oczywiście to jest bez znaczenia, jeśli chodzi o ocenę tego projektu.

Skoro nie ma więcej pytań, to ustalimy, jakie jest stanowisko komisji i będziemy głosowali.

Kto z pań i panów senatorów jest za tym, abyśmy poparli ten projekt ustawy, udzielili mu rekomendacji? Proszę o podniesienie ręki. (6)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (2)

Przy 2 głosach wstrzymujących się komisja większością poparła ten projekt.

Chciałbym zaproponować, aby naszym sprawozdawcą w tej sprawie był pan senator Obremski.

Czy państwo byliby łaskawie zaakceptować tę propozycję? Dziękuję, w takim razie tak ustaliliśmy.

Dziękuję przedstawicielom rządu.

Zamykam posiedzenie komisji, ale proszę członków komisji pozostanie na sali.

(Koniec posiedzenia o godzinie 19 minut 35)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii