



Bogdan Kawalko, Stefan Machowicz

Polska granica wschodnia zewnętrzną granicą Unii Europejskiej – wybrane aspekty.



Granice państw jako kategoria dzielą naturalne obszary geograficzne, powiązania gospodarcze, szlaki komunikacyjne, związki etniczne, społeczno - kulturowe, religijne i rodzinne. W procesie historycznym określanie suwerenności terytorialnej państw w Europie Środkowej dokonywało się najczęściej w sposób burzliwy. Stąd też można uznać, że granice państw są kategorią w jakimś sensie dolegliwą społecznie i gospodarczo.

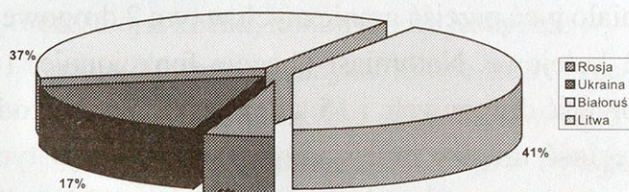
Zmiany polityczne jakie dokonały się w Europie po 1989 roku określiły nowy charakter i rolę polskiej granicy państwowej. Zachodnia i południowa granica Polski przestały być barierą w kontaktach pomiędzy sąsiednimi krajami, a w szczególności pomiędzy ich obywatelami. Skutkiem tego jest m.in. wyraźny wzrost ruchu granicznego, budowa i rozbudowa całej infrastruktury granicznej, a także tworzenie nowych przejść granicznych. Znacznie mniej intensywny był w tym czasie proces zagospodarowania granicy wschodniej, mimo ogromnego wzrostu ruchu granicznego na tym kierunku. Istniejąca na wschodniej granicy sieć przejść jest wysoce niewystarczająca, tak pod względem ilościowym jak i jakościowym. Warunki przekraczania granicy państwowej oraz warunki pracy służb granicznych są bardzo trudne. Podobnie sieć strażnic na odcinku wschodnim granicy państwowej jest także niewystarczająca.

1. Granica Wschodnia

Obecnie na wschodzie Polska graniczy z czterema niezależnymi państwami: Ukrainą, Białorusią, Litwą i Rosją (Obwód Kaliningradzki).

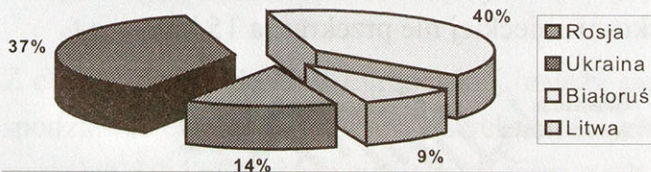
Długość wschodniej granicy Polski, która będzie zewnętrzną granicą Zjednoczonej Europy wynosi ok. 1244 km. Poszczególne odcinki na granicy Polski z państwami graniczącymi wynoszą: z Ukrainą - 526 km, z Białorusią - 408 km., z Rosją - 210 km i z Litwą - 102 km. W 2002 roku granicę wschodnią przekroczyło ok. 31 mln. osób, w tym ponad 25,5 mln. cudzoziemców. Ponadto w obie strony granicę przekroczyło ponad 9,4 mln pojazdów.

Rys.1 Struktura ruchu samochodów ciężarowych na poszczególnych granicach (granica wschodnia)



Źródło: B. Gruszecki maszynopis 2003.

Rys.2 Struktura ruchu podróżnych na poszczególnych granicach (granica wschodnia)

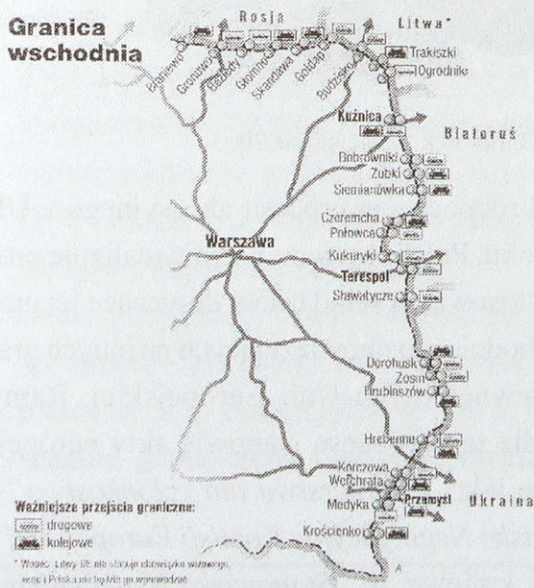


Źródło: B. Gruszecki maszynopis 2003.

Od rozpoczęcia procesu akcesyjnego z UE w 1997 roku, Polska systematycznie realizuje program dostosowania standardów dotyczące jej granicy wschodniej do obowiązujących na innych granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Ramy prawne dla tego procesu stanowią akty europejskie takie jak: „Partnerstwo dla członkostwa” i „Stanowisko Negocjacyjne Komisji Europejskiej” oraz akty krajowe, tj. „Stanowisko Negocjacyjne Rządu RP” oraz „Polska Strategia Zintegrowa-

nego Zarządzania Granicą”. W tych dokumentach zawarte są ustalenia, zapewniające przyjmowane przez UE m.in. zasady dotyczące zwalczania handlu narkotykami, ochrony przed nielegalną imigracją, wszelkiego rodzaju przestępczości itp. Założeniem jest, aby granica nie stała się przeszkodą dla procesu demokratyzacji państw, funkcjonowania gospodarki rynkowej, ochrony praw człowieka. Istnieją uzasadnione przesłanki, aby przewidywać, że objęcie Polski strukturami euroatlantyckimi i europejskimi będzie także oddziaływać pozytywnie na przemiany w krajach sąsiadujących, w tym także na przemiany w zakresie organizacji przestrzeni społeczno – gospodarczej w szczególności rozwoju współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

W 1990 roku na wschodniej granicy istniało pięć przejść granicznych w tym 2 drogowe i 3 kolejowe. Natomiast obecnie funkcjonuje, 16 przejść drogowych i 15 kolejowych. Średnia odległość między przejściami granicznymi w tym regionie wynosi od 34 km. na granicy polsko - litewskiej do ok 48 km na granicy polsko - ukraińskiej. Dla porównania warto zauważyć, że przeciętna gęstość przejść granicznych na granicy polsko-niemieckiej nie przekracza 15 km.



Zgodnie z programem w najbliższych 2-3 latach nie należy się spodziewać istotnych działań na rzecz budowy nowych przejść. Prowadzona będzie natomiast jakościowa modernizacja już istniejących przejść granicznych. Celem tych przedsięwzięć będzie stworzenie odpowiednich warunków do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli zwiększającego się ruchu towarowego i osobowego. Program zakłada, że po zakończeniu prac modernizacyjnych na granicy polsko-białoruskiej, wszystkie przejścia przeznaczone dla kontroli ruchu towarowego tj; Kuźnica Białostocka – Bruzgi, Kukuryki – Kozłowiczy oraz terminal samochodowy w Koroszczyne na przejściu Bobrowniki – Berestowica będą w pełni odpowiadać wymagom unijnym.

Według programu, na granicy polsko – ukraińskiej będą funkcjonowały 3 nowoczesne przejścia graniczne przeznaczone do obsługi ruchu towarowego, są to: Korczowa – Krakowiec; Dorohusk – Jagodin i Hrebenne – Rawa Ruska. Polsko-litewska granica jest najkrótszym odcinkiem wschodniej granicy państwowej (103 km). Obecne zagospodarowanie tej części granicy należy ocenić jako wystarczające. Funkcjonują tu 2 duże przejścia graniczne tj. Budzisko – Kalwaria i Ogrodniki – Łazdijaj. Ze względu na równoczesne wejście wraz z Polską do Unii - Litwy, nie zachodzi konieczność dalszej istotnej rozbudowy tych przejść.

Granica z Rosją, jest faktycznie granicą z Obwodem Kaliningradzkim, będącym swoistą enklawą tego państwa graniczącą zarówno z Polską jak i Litwą. Przejścia na tej granicy mają specyficzny charakter i w istocie obsługują ruch regionalny. Dopiero po zakończeniu budowy i modernizacji ważnej drogi Elbląg – Grzechotki, niezbędnym stanem się utworzenie przejścia granicznego do obsługi tranzytu towarowego (planowana lokalizacja przejścia; Grzechotki – Marmonowo). Równolegle z rozbudową i modernizacją przejść granicznych



przygotowywany jest program rozbudowy i modernizacji układów komunikacyjnych prowadzących do przejść granicznych oraz budowania i modernizacji mostów granicznych. Programem modernizacji objęte są także kolejowe przejścia graniczne, w tym 3 na granicy polsko – ukraińskiej i po 2 na granicy polsko – białoruskiej.

2. Straż Graniczna - ochrona granicy i kontrola ruchu

Podstawowymi zadaniami, które na Straż Graniczną nakłada Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej jest ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego. Granice państwową Polski o długości 3424 km ochraniają 144 strażnice oraz 11 granicznych placówek kontrolnych, pełniących funkcję strażnic. Kontrola ruchu granicznego odbywa się na 252 przejściach granicznych (łącznie z przejściami na szlakach turystycznych, małego ruchu granicznego, uproszczonego ruchu granicznego oraz miejscami przekraczania granicy na szlakach turystycznych). Najistotniejszy wpływ oraz organizację i funkcjonowanie straży granicznej przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej ma Układ dotyczący stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zawarty w Schengen. Dostosowanie poziomu ochrony przyszłej granicy zewnętrznej do wymogów Układu z Schengen, a także wskazanych celów pośrednich, nastąpi w trzech etapach:

Etap I - do akcesji (od 2004 r.),

Etap II - od daty akcesji do przyjęcia Układu z Schengen,

Etap III - od daty realizacji Układu z Schengen w pełnym zakresie.

Na całej granicy wschodniej pracuje ok. 5 tys. funkcjonariuszy Straży Granicznej (tj. prawie połowa całej jej formacji), gdzie funkcjonuje 76 strażnic.

Obecnie na tej granicy występują, z różnym natężeniem, następujące główne rodzaje przestępczości:

- nielegalna migracja do Polski głównie obywateli państw Afryki i Azji, których głównym celem jest przedostanie się do krajów Europy Zachodniej,
- zorganizowana forma nielegalnej migracji, wzrost grupowych przekroczeń granicy państwowej wbrew przepisom z terytorium Ukrainy, Białorusi i Litwy, tak przez przejścia graniczne jak i przez tzw. granicę „zieloną”,
- napływ do Polski członków grup przestępczych, wywodzących się z głównie krajów byłego Związku Radzieckiego i przenoszenie przez nich działalności przestępczej w rejon przejść granicznych oraz ważniejszych szlaków komunikacyjnych (rozboje, napady, haracze, zabójstwa itp.),
- przemyt samochodów pochodzących z kradzieży na terenie Europy Zachodniej i coraz częściej z Polski, dokonywany jest przez wyspecjalizowane międzynarodowe grupy przestępcze, a także przemyt samochodów zgłoszonych jako utracone, do krajów byłego Związku Radzieckiego.
- próby i przypadki korumpowania niektórych funkcjonariuszy polskich służb granicznych przez grupy przestępcze o międzynarodowym składzie.

Z chwilą akcesji do Unii Europejskiej, należy się spodziewać ewolucji i nasilenia dotychczasowych zagrożeń, jak i pojawienia się nowych form, a także zmiany charakteru nielegalnej migracji z tranzytowej przez Polskę do Europy Zachodniej, na docelową. W związku wypowiedzeniem umów o ruchu bezwizowym należy zakładać możliwość wzrostu prób przekroczeń granicy Polski na podstawie sfałszowanych lub „podrobionych” dokumentów.

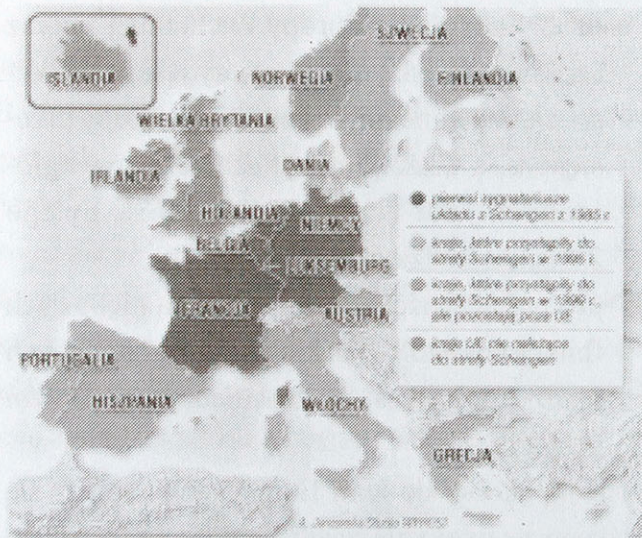
Z analizy danych statystycznych wynika, że ilość przestępstw granicznych w Polsce relatywnie nie jest duża, co może świadczyć o dobrym poziomie tzw. „szczelności granicy”. Przykładowo przez granicę na Bugu do Europy przenika kilkakrotnie

mniej imigrantów niż przez południowe wybrzeże Hiszpanii czy Adriatyku we Włoszech. Korzystnie dla Polski kształtuje się liczba nielegalnych imigrantów, zawróconych do Polski z Niemiec. Rocznie niespełna 2,5 tys. osób, podczas gdy w przypadku Czech – 10 tys. osób, a w Austrii – 17 tys. osób.

3. Porozumienia z Schengen

Ważnym zadaniem będzie dostosowanie do standardów wspólnotowych, procedur kontroli ruchu granicznego do wymogów granicy zewnętrznej oraz zapewnienie swobodnego przemieszczania się osób i towarów na granicach wewnętrznych, zgodnie z postanowieniami Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. i Porozumieniem Wykonawczym do tego układu z dnia 19 czerwca 1990r.

Unia schengeńska



Źródło: Wprost, 8 grudnia 2002 r.

Głównym celem porozumień jest liberalizacja ruchu osobowego i towarowego w obrębie terytorium państw - sygnatariuszy, polegająca przede wszystkim na zniesieniu kontroli na wewnętrznych granicach pomiędzy stronami porozumień, wspólnej polityce wizowej i azylowej oraz celnej. Podjęcie tych działań wiąże się, w myśl porozumień, z zaostreżeniem kontroli na zewnętrznych granicach państw - stron (skierowanej głównie wobec obywateli państw nie należących do Unii Europejskiej) oraz prowadze-

niu wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego (polegającej przede wszystkim na współpracy służb policyjnych oraz wymienianie informacji nt. zwalczania zorganizowanej przestępczości, nielegalnej imigracji oraz przemytu narkotyków).

Postanowienia porozumień, a w szczególności Konwencji Wykonawczej, wychodzą daleko poza sam postulat harmonizacji (czy też koordynacji) polityk imigracyjnych oraz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Unii. Ustanawiają one jednolite i szczegółowe zasady wspólnej polityki wobec swobodnego przepływu osób (imigracji) i związanych z tym kwestii bezpieczeństwa na terytorium państw - stron porozumień. Zgodę wokół tych kwestii było bardzo trudno uzyskać w ramach Unii Europejskiej, gdzie wymagany był konsensus wszystkich państw członkowskich. Porozumienia z Schengen stanowią nie tylko przykładowy model rozwiązania wrażliwych kwestii ruchu osobowego (ruchów migracyjnych), ale jak się wydaje, reprezentują również nową „jakość” w zakresie integracji krajów Europy - przejście od stadium koordynacji do prowadzenia nadzorowanej i jednolitej polityki na określonym polu. W tym sensie porozumienia te stanowią ważny etap w tworzeniu tzw. europejskiej przestrzeni prawnej.

Realizacja tego zadania wymagać będzie między innymi uzupełnienia obsad etatowych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej na wschodnich przejściach granicznych, uzupełnienia wyposażenia i sprzętu do przeprowadzenia kontroli ruchu granicznego zgodnie ze standardami wspólnotowymi oraz dobrej współpracy wszystkich służb granicznych (straży granicznej, służb celnych, fitosanitarnych weterynaryjnych).

4. Służba celna

Skuteczność i sprawność działania służb celnych jest sprawą o kluczowym znaczeniu dla interesów zarówno dla Polski jak i Unii Europejskiej. Jeśli przyszła granica zewnętrzna będzie źle strzeżona to mogą wystąpić zakłócenia w sprawności funkcyjno-



wania jednolitego rynku, co oznaczałoby jednocześnie straty dla budżetu Unii a w efekcie dla Polski.

Polska służba celna już zsynchronizowała swoje plany strategiczne oraz wszelkie działania restrukturyzacyjne w kierunku potrzeb przyszłego członkostwa w Unii. Podstawą określenia strategicznych celów jest wspólnotowy program działania dla polityki celnej pod nazwą „Customs 2000” oraz dokument Komisji Europejskiej – „Strategia przedakcesyjna”, a także wyniki wszechstronnej analizy oceniającej dystans dzielący polskie służby celne od wymaganych standardów określanych we wspólnotowych standardach. Przyjęto jako zasadę, że sprawna i skuteczna służba celna powinna sprzyjać, a poprzez to będzie wspierać rozwój gospodarczy i konkurencyjność gospodarki kraju i regionów, skutecznie równoważyć funkcje kontrolne z funkcjami wspierania /ułatwiania/ zgodnego z prawem handlu. Sposób kontroli celnej i jej metody z jednej strony nie mogą utrudniać legalnego przepływu towarów i osób, a z drugiej strony powinny w pełni gwarantować właściwą egzekucję należności, ochronę obywateli oraz zapobieganie i zwalczanie granicznej przestępczości celnej.

Wzrost natężenia granicznego ruchu towarowego i dominacja transportu drogowego stwarza konieczność poprawy, sprawności kontroli celnej bez szkody dla jej skuteczności. Sukcesywnie uzupełnione jest wyposażenie granicznych przejść towarowych w sprzęt służący kontroli celnej, w tym m.in. urządzenia prześwietlające

5. *Inne służby kontrolne.*

Członkostwo w Unii Europejskiej wymaga dostosowania zasad i standardów granicznej kontroli sanitarnej, fitosanitarnej i weterynaryjnej na zewnętrznej granicy UE do przepisów prawnych i praktyki kontrolnej państw członkowskich. Wszystkie te służby opracowały i realizują programy dostosowawcze w tym zakresie. Na przejściach dro-

gowych i kolejowych realizowane bądź przygotowywane są znaczące inwestycje w tym zakresie.

6. *Finansowanie rozbudowy infrastruktury granicznej.*

Dotychczasowe inwestycje związane z rozbudową infrastruktury granicznej finansowane są przede wszystkim z budżetów wojewodów, rezerwy celowej budżetu państwa i części budżetu państwa wydzielonego na finansowanie inwestycji wieloletnich oraz ze środków pomocowych Unii Europejskiej, które osiągają poziom 20-25 % całości nakładów. Warto podkreślić, że wydatki wojewodów przeznaczone na drogowe przejścia graniczne pochłaniają pokaźną część budżetów z województw: warmińskomazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego. Świadczy to o wysokiej randze, jaką wojewodowie nadają problematyce i celom związanym z rozbudową ilościową i jakościową przejść na przyszłej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

W opracowaniu wykorzystano:

1. Układ z Schengen w: Materiały i Dokumenty nr 151, BSE Warszawa 1995 r.,
2. Kawecka - Wyrzykowska E., Synowiec E., Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001 r.,
3. Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2003-2005, MSWiA, Warszawa 2002 r., (maszynopis)
4. Ustawa z dnia 15 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jednolity z 2002 r. Nr 171, poz. 1399,
5. Andreasik J., Kawalko B., Kawecka - Wyrzykowska E., Szkachta J., Perspektywy przygranicznej współpracy polsko - ukraińskiej w świetle członkostwa Polski w Unii Europejskiej, WSZiA, Zamość 2003 r.
6. Materiały źródłowe Straży Granicznej i Urzędów Celnych (2003)