

Monitoring przejść Warszawa, maj 2008 granicznych Unii Europejskiej

**RAPORT
Z BADAŃ**

Polskie przejścia graniczne na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej

Autorki:

Ewa Matejko

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

Olga Wasilewska

Fundacja im. Stefana Batorego

Współpraca:

dr Ewa Jaźwińska-Motyłska

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

Marta Kindler

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

Paweł Dąbrowski (konsultacja prawna)

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

Andrzej Halicki (konsultacja prawna)

Izba Celna, Biała Podlaska

Joanna Napierała (opracowanie statystyczne)

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

Monika Sławińska (opracowanie zagadnienia korupcji)

Katolicki Uniwersytet Lubelski



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

Spis treści

Wnioski i rekomendacje	1
Wstęp	5
1. Podstawowe charakterystyki badanych przejść granicznych	6
1.1 Skala ruchu granicznego na zewnętrznej granicy UE w Polsce	6
1.2 Charakterystyka badanych przejść granicznych	7
1.3 Charakterystyka osób przekraczających granice	9
2. Infrastruktura przejść granicznych	13
2.1 Charakterystyka miejsc odprawy celnej i paszportowej	13
2.2 Pasy ruchu i ich oznakowanie	14
2.3 Kolejki i organizacja ruchu	15
2.4 Dostęp do informacji na temat reguł przekraczania granicy	18
2.5 Dostęp i standard punktów sanitarnych i punktów usługowych	20
2.6 Infrastruktura przed przejściem granicznym	23
3. Obsługa na przejściach granicznych – ocena funkcjonariuszy straży granicznej	25
3.1 Zachowanie funkcjonariuszy granicznych podczas kontroli	25
3.2 Kompetencje straży granicznej w świetle opinii podróżnych	28
4. Obsługa na przejściach granicznych – ocena funkcjonariuszy celnych	31
4.1 Zachowanie funkcjonariuszy celnych podczas kontroli	31
4.2 Kompetencje funkcjonariuszy celnych w świetle opinii podróżnych	34
5. Problem korupcji na przejściach granicznych w opinii podróżnych	38
6. Funkcjonowanie przejść granicznych na zewnętrznej granicy UE w opinii funkcjonariuszy celnych i straży granicznej	40
6.1 Czynniki wpływające na czas oczekiwania na odprawę celną i paszportową	40
6.2 Infrastruktura przejść granicznych	40
6.3 Problemy legislacyjne i o charakterze pracowniczym	41
6.4 Współpraca między służbami granicznymi w ramach kraju i z sąsiadami zza wschodniej granicy	44
ANEKS 1	
Metoda badania	46
ANEKS 2	
Tabele	49

Wnioski i rekomendacje

Prezentowany raport przedstawia wyniki monitoringu polskich przejść granicznych znajdujących się na zewnętrznej lądowej granicy Unii Europejskiej. Badania te stanowiły element monitoringu przejść granicznych UE, który był prowadzony w sześciu, obok Polski, krajach – w Bułgarii, Estonii, Finlandii, Rumunii, na Węgrzech i na Słowacji. Granice tych państw stanowią obecnie znaczną część zewnętrznej granicy lądowej UE. Polskie badanie odbyło się w okresie od czerwca do września 2007 roku na pięciu przejściach granicznych: Bezledy i Gołdap (na granicy z Rosją), Terespol (na granicy z Białorusią) oraz Medyka i Zosin (na granicy z Ukrainą). Badanie dotyczyło tych części przejść granicznych, które znajdują się pod administracją władz polskich. Zidentyfikowano wiele pozytywnych aspektów funkcjonowania przejść, jednak szczególna uwaga została skupiona na problemach i kwestiach wymagających zmiany. Wiele z tych problemów występuje również na innych przejściach granicznych w Polsce, a także – jak pokazały badania – na innych przejściach w Europie. Dlatego też pięć badanych w Polsce przejść należy traktować jako przykłady służące do identyfikacji problemów występujących na zewnętrznych granicach UE.

Obszerna dyskusja dotycząca bezpieczeństwa zewnętrznych granic Unii pozostawia na marginesie sprawy związane ze standardami zarządzania, obsługi i wyposażenia przejść granicznych w kontekście potrzeb i praw podróżnych. Prezentowany raport wypełnia tę lukę. Głównym celem badania było zwrócenie uwagi na konieczność podjęcia działań prowadzących do poprawy infrastruktury i jakości obsługi na przejściach granicznych.

Na podstawie przeprowadzonych badań sposobu funkcjonowania przejść granicznych można stwierdzić, że polskie przejścia graniczne, pomimo tego, że zostały dobrze przygotowane do ochrony zewnętrznych granic UE, nie są przystosowane do odpowiedniej obsługi podróżnych.

Sposób organizacji ruchu granicznego, infrastruktura i obsługa na przejściach granicznych wymagają poprawy, tak aby podróżni zarów-

no z krajów Unii Europejskiej, jak i z państw trzecich mogli przekraczać granice w bardziej przyjaznych warunkach. Problemy zostały zidentyfikowane w czterech obszarach: 1) infrastruktura przejścia; 2) zagadnienia komunikacyjne; 3) kwestie związane z tworzeniem się kolejek na przejściach; 4) kłopoty wynikające z zachowania funkcjonariuszy straży granicznej i celników.

1) Infrastruktura

Badania pokazują, że prace modernizacyjne oraz budowlane na przejściach granicznych nie są wystarczająco zintensyfikowane. Planowanie, projektowanie i w efekcie podjęcie prac budowlanych trwa latami. Przy ograniczonych warunkach istniejącej infrastruktury bardzo przeszkadza to w funkcjonowaniu przejść. Przede wszystkim utrudnia to sprawne wykonywanie obowiązków funkcjonariuszom straży granicznej i służby celnej, jak również przyczynia się do negatywnego postrzegania przejść granicznych przez podróżnych. Główne problemy infrastrukturalne to: nieodpowiednie warunki pracy funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej (Bezledy, Medyka), niewystarczająca liczba pomieszczeń do kontroli pojazdów (Bezledy, Medyka), niekomfortowe rozmieszczenie pokoi kontroli szczegółowej (Zosin, Bezledy), brak miejsc parkingowych oraz niedostosowana do natężenia ruchu liczba pasów (Zosin). Dla podróżnych z kolei najwięcej problemów wynika z braku odpowiedniej liczby toalet, a także punktów usługowych, takich jak kantory czy punkty gastronomiczne (Zosin, Terespol). Utrudnieniem jest ponadto brak poczekalni i pasów odpraw wyposażonych w miejsca siedzące (Bezledy, Medyka) oraz udogodnień dla niepełnosprawnych lub osób podróżujących z dziećmi (Bezledy, Medyka, Zosin i Terespol).

W związku z tym, że wśród osób przekraczających granicę na przejściach w Medyce i Zosinie istotną grupę stanowią podróżni będący na rencie lub emeryturze, nie w pełni sprawni albo przewlekłe chorzy, należy wziąć pod uwagę możliwość zaistnienia na przejściu sytuacji zagrażających ich zdrowiu i życiu. W praktyce wymaga to stworzenia punktów pomocy medycznej oraz budynków odpowiednio przystosowanych do potrzeb podróżnych.

Istotne problemy stanowią ponadto: brak dbałości o istniejącą już infrastrukturę, przeprowadzanie w nieodpowiednim czasie prac remontowych, niewystarczająca troska o czystość i wygląd tak budynków, jak i całego obszaru przejścia granicznego, a także terenów przed przejściem.

Przeprowadzone badanie wskazuje, iż również obszar znajdujący się bezpośrednio przed przejściem granicznym ma istotne znaczenie dla postrzegania przejścia. Brak odpowiednich usług i zagospodarowania przestrzeni przed przejściem (na przykład w Medyce, Zosinie czy Bezledach) istotnie zmniejsza pozytywne oceny samego przejścia. Ze względu na istnienie długich kolejek przed przejściem granicznym, zagospodarowanie tego obszaru zyskuje na znaczeniu. W trakcie badania został również odnotowany problem handlu towarami akcyzowymi na obszarze bezpośrednio sąsiadującym z przejściem granicznym (Medyka i Gołdap).

Zapewnienie godnych warunków oczekiwania i odprawy dla podróżnych oraz stworzenie odpowiednich miejsc pracy dla straży granicznej i służby celnej może pozwolić w pewnym stopniu rozładować negatywne emocje związane z często uciążliwymi, zarówno dla podróżnych, jak i funkcjonariuszy, procedurami przekraczania granicy.

Rekomendacje:

- Uproszczenie procedur związanych z modernizacją lub rozbudową przejść granicznych;
- Wyposażenie przejść granicznych w odpowiednią liczbę budynków kontroli szczegółowej samochodów (BKS) oraz w dobrze ulokowane pokoje kontroli szczegółowej (w bezpośrednim sąsiedztwie pasów odpraw);
- Wyposażenie poczekalni w miejsca siedzące (w przypadku przejść granicznych, na których odbywa się odprawa pieszych i rowerzystów);
- Dbałość o standard już istniejących budynków na przejściach granicznych (w szczególności toalet), jak również lepsze ich oznaczenie i lokalizacja;
- Stworzenie udogodnień dla ludzi niepełnosprawnych, a także osób podróżujących z małymi dziećmi, a w przypadku przejść o

dużym natężeniu ruchu – otwarcie punktów pomocy medycznej;

- Zwrócenie większej uwagi na zagospodarowanie terenów znajdujących się przed przejściem granicznym; obszary te wymagają spójnej koncepcji zagospodarowania, do stworzenia której konieczne jest współdziałanie władz lokalnych i władz przejścia; istotny wydaje się również problem nieodpowiednich dróg dojazdowych do przejść granicznych;
- Nadzoru policji i odpowiednich służb wymaga handel towarami akcyzowymi na terenie sąsiadującym z przejściem granicznym.

2) Komunikacja

Dużym problemem jest brak odpowiednich i ujednoczonych dla wszystkich przejść sposobów informowania podróżnych o zasadach prawnych dotyczących przekraczania granicy. Problemy z komunikacją wynikają przede wszystkim z nieprzemysłanego doboru miejsc, w których są umieszczane informacje, z nieodpowiednich sposobów informowania (brak ogłoszeń przygotowanych w przystępny sposób), a także z braku tłumaczeń informacji na języki obce. Na badanych przejściach granicznych brakowało także informacji o możliwości składania skarg i wniosków (ich składanie w językach obcych w wielu przypadkach było niemożliwe), jak również informacji dotyczących przepisów wizowych. Te ostatnie wykraczają co prawda poza zakres przepisów obowiązujących funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej, ale są z punktu widzenia podróżnych równie ważne dla sprawnego przekroczenia granicy.

Jednym z istotnych problemów komunikacyjnych jest niedostateczna umiejętność posługiwania się językami obcymi przez funkcjonariuszy w kontaktach z podróżnymi (Medyka, Bezledy, Gołdap). Funkcjonariusze starają się minimalizować te trudności i w tym celu często organizują zmiany służby tak, by uwzględniły one kompetencje językowe poszczególnych funkcjonariuszy pracujących na przejściu. Mimo to problemy z porozumiewaniem się z podróżnymi nadal miały miejsce.

Rekomendacje:

- Stworzenie na obszarze przejścia granicznego lub poza nim punktów informacyjnych,

których zadaniem będzie udzielanie aktualnych informacji na temat reguł celnych i paszportowych związanych z przekraczaniem granicy, jak również na temat regulacji wizowych. Informacje takie powinny być dostępne po obu stronach granicy;

- Zwrócenie większej uwagi na sposób przekazu informacji i odpowiednie ich dopasowanie do potrzeb podróżnych: informacje muszą być proste i zrozumiałe (wyciągi z regulacji prawnych często są niepojęte dla laika), a ponadto powinny być dostępne przez całą dobę (ważne jest ich odpowiednie oświetlenie);
- Udostępnienie tłumaczeń informacji i regulacji prawnych na język sąsiadującego kraju trzeciego i język angielski;
- Większy nacisk należy położyć na szkolenia językowe dla funkcjonariuszy – szkolenia powinny obejmować języki krajów sąsiadujących oraz podstawowe języki krajów Unii, na przykład angielski.

3) Kolejki

Problem kolejek budzi najwięcej emocji, a jednocześnie – ze względu na swoją złożoność (por. rozdział 3.4) – wymaga kompleksowego i długookresowego działania. W badaniu przede wszystkim zwracano uwagę na mające wpływ na kolejki trudności, wynikające z nieodpowiedniej infrastruktury przejść granicznych po obu stronach granicy, z nieskutecznego wykorzystania kanału ruchu „nic do oclenia”, jak również z niewystarczających względem natężenia ruchu zasobów kadrowych oraz nie najlepszej organizacji odpraw celnych i paszportowych. Organizacja ruchu na obszarze przejścia granicznego leży w gestii komendanta placówki straży granicznej oraz kierownika zmiany w danym dniu. W zależności od sytuacji na przejściu granicznym mogą oni wprowadzać zmiany w ruchu zwiększające przepustowość przejścia. Z wypowiedzi badanych osób wynika, że funkcjonariusze graniczni nie na każdym z badanych przejść stosują ułatwienia, a przeciwnie – niekiedy przyczyniają się do zmniejszenia płynności ruchu. Najbardziej dotkliwym tego przykładem są kolejki na przejściu pieszym w Medyce wśród obywateli państw trzecich.

Rekomendacje:

- Rozważenie możliwości budowy nowych przejść granicznych, w szczególności na tych

granicach, na których natężenie ruchu systematycznie wzrasta (takich jak granica polsko-ukraińska);

- Podjęcie systematycznych prac nad infrastrukturą przejść granicznych po obu stronach granicy, w celu zwiększenia przepustowości istniejących przejść (na przykład zwiększenie liczby pasów odpraw);
- Podjęcie działań usprawniających zarządzanie ruchem granicznym, w tym organizację odpraw;
- Usprawnienie pracy pasa ruchu „nic do oclenia”;
- Stosowanie elastycznego podejścia w organizacji ruchu na przejściu – w sytuacji, gdy są zbyt duże kolejki na pasie odpraw dla obywateli państw trzecich, odprawianie ich na pasie dla obywateli państw UE.

4) Zachowanie funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej

Praca na przejściu granicznym, szczególnie tam, gdzie występuje zjawisko handlu przygranicznego i przemytu, jest pracą szczególnie stresującą, odbywającą się w trudnych warunkach. Zachowanie funkcjonariuszy celnych i granicznych jest wypadkową wielu czynników, w tym infrastruktury i zachowań samych podróżnych. Niezależnie jednak od sytuacji, funkcjonariusze powinni wykazywać się nienagannie profesjonalną postawą w obsłudze podróżnych, gdyż to oni dla osób przekraczających granicę są często jednymi z pierwszych przedstawicieli instytucji zarówno danego kraju, jak i całej Wspólnoty Europejskiej.

Badanie pokazało, że zdarzają się sytuacje, w których podróżni są traktowani niezgodnie z regułą niedyskryminacji; dotyczy to szczególnie obywateli państw trzecich i handlarzy przygranicznych. Wypowiedzi respondentów wskazują na problemy z poszanowaniem czci i godności podróżnych w sposobie zwracania się do nich funkcjonariuszy oraz podczas kontroli szczegółowej. Kilkakrotnie wskazywano na niedostateczne poszanowanie własności podróżnych. Należy podkreślić, że grzeczność i uprzejmość ze strony funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej nie należy do standardów obsługi, a raczej zależy od cech indywidualnych danych pracowników.

Przeprowadzone badania wskazują na istotne zmniejszenie się zjawiska korupcji na terenie samego przejścia granicznego. Istotną rolę w działaniach antykorupcyjnych – w przekonaniu podróżnych – odegrały media pokazujące przypadki zidentyfikowanej korupcji; duże znaczenie miało też powstanie instytucji antykorupcyjnych, również w samych służbach granicznych. Niemniej jednak niektórzy badani twierdzili, iż zjawisko to nadal występuje, tylko mechanizmy korupcji uległy przekształceniu. Obecnie, w przekonaniu podróżnych, korupcja została przeniesiona poza przejścia graniczne, istnieje między bardzo blisko kooperującymi grupami przemytników i funkcjonariuszy.

Rekomendacje:

- Uwrażliwienie funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej na przestrzeganie zasad poszanowania czci i godności podróżnych, jak również poszanowania własności prywatnej podróżnego;
- Uwrażliwienie pracowników na stosowanie reguły niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo, płeć, czy chociażby cel podróży;
- Wprowadzenie programów szkoleniowych dla funkcjonariuszy celnych i granicznych, mających na celu poprawę ich zdolności komunikacyjnych, a w szczególności wypracowanie umiejętności niezbędnych w radzeniu sobie w kontaktach z „trudnymi podróżnymi”;
- Kontynuacja działań służących zwalczaniu i zapobieganiu korupcji;
- Przeprowadzenie szeroko zakrojonej kampanii w mediach na temat praw podróżnych.

* * *

Należy podkreślić, że jakość obsługi na przejściach granicznych stanowiących zewnętrzną granicę Unii Europejskiej jest jednym z istotnych elementów wpływających na postrzeganie instytucji UE przez obywateli państw trzecich. Przedstawiony raport świadczy o tym, że należy nadal doskonalić infrastrukturę i dodatkowo szkolić kadry obsługujące ruch graniczny. Wymaga to opracowania kompleksowej strategii poprawy sytuacji na przejściach granicznych i prowadzenia systematycznego monitoringu sposobu ich funkcjonowania.

Wstęp

Od 2004 roku północna i wschodnia granica Polski stała się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Wejściu do Wspólnoty Europejskiej, a w konsekwencji do obszaru Schengen, towarzyszyły wieloletnie przygotowania funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej, jak również modernizacja infrastruktury przejść granicznych. Przygotowania zasadniczo skupiały się na zagadnieniach ochrony granicy. Mniejszy nacisk został położony na kwestię jakości obsługi podróżnych na przejściach granicznych i świadczonych w ich obszarze usług.

Zewnętrzna granica Unii Europejskiej jest symboliczną granicą, która – oprócz pełnienia funkcji ochronnych i zabezpieczających przed niekontrolowanym napływem osób oraz towarów – powinna być wizytówką tak zwanych „standardów europejskich”. W standardach tych mieści się profesjonalna obsługa, zgodna z przepisami zarówno krajowymi, jak i wynikającymi z *acquis Schengen* oraz *Community Custom Code*, a przede wszystkim odbywająca się z poszanowaniem praw człowieka.

Głównym celem raportu jest przedstawienie politykom, praktykom i opinii publicznej sytuacji panującej na przejściach granicznych¹.

¹ Prezentowane wyniki badań stanowią element raportu diagnozującego sposób funkcjonowania przejść

Z uwagi na obszerność zebranego materiału badawczego szczególna uwaga została skupiona na problemach związanych z funkcjonowaniem przejść granicznych. Oczekujemy, iż raport ten pozwoli uwypuklić problemy funkcjonowania przejść i przyczyni się do dyskusji nad usprawnieniem ich funkcjonowania oraz nad kształtowaniem przyjaznego podejścia do podróżnych.

Raport składa się z ośmiu rozdziałów i przedstawia problemy związane z funkcjonowaniem przejść granicznych z perspektywy podróżnych oraz funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej. Charakterystyka historyczna i geograficzna badanych przejść granicznych oraz korzystających z nich podróżnych jest przedmiotem pierwszego rozdziału raportu. Następnie zostały opisane: infrastruktura przejść granicznych (rozdział drugi) oraz sposób przeprowadzania kontroli paszportowej i celnej (rozdział piąty), jak również zagadnienie korupcji (rozdział szósty). Obok problemów podróżnych przedstawiono opinie straży granicznej i funkcjonariuszy celnych na temat funkcjonowania przejść granicznych (rozdział siódmy).

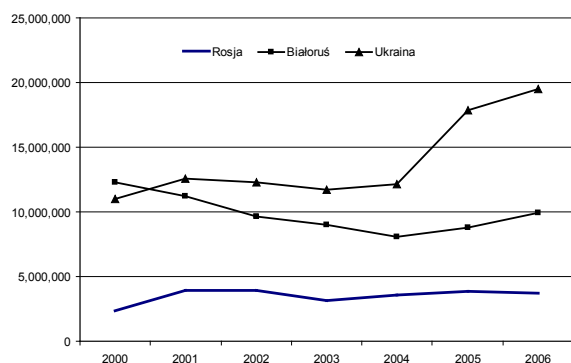
granicznych na zewnętrznej lądowej granicy Unii Europejskiej. W ramach projektu przeprowadzono również badania na przejściach granicznych w Bułgarii, Estonii, Finlandii, Rumunii, na Słowacji i na Węgrzech.

1. Podstawowe charakterystyki badanych przejść granicznych

1.1. Skala ruchu granicznego na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej w Polsce

Wejściu Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku towarzyszył wzrost ruchu na przejściach granicznych. Na przykład liczba osób przekraczających granicę polsko-ukraińską między rokiem 2004 i 2005 wzrosła z 12 milionów do ponad 17 milionów. W 2006 roku z przejść na tym odcinku polskiej granicy skorzystało ponad 19,5 miliona osób, a w pierwszym półroczu 2007 roku powyżej 9,7 miliona, czyli o ponad pięćset tysięcy więcej niż w pierwszej połowie 2006 roku. Ten sam trend obserwujemy w przypadku przejść granicznych między Polską a Białorusią. W pierwszej połowie 2007 roku z przejść między tymi krajami skorzystało około 4,5 miliona osób. W tym okresie odmiennie wyglądała sytuacja na przejściach granicznych Polski z Federacją Rosyjską. Od roku 2001 liczba osób przekraczających przejścia na tym odcinku granicy utrzymuje się na poziomie 3,7 miliona osób.

Wykres 1. Liczba przekroczeń granicy w latach 2000–2006.



Źródło: na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Straży Granicznej.

Spśród przejść granicznych między Polską a Ukrainą w 2006 roku Polacy najczęściej korzystali z przejść w Medyce, Krościenku i Dorohusku – odpowiednio 34%, 20% i 15% Polaków przekraczało granicę w obu kierun-

kach. Natomiast cudzoziemcy najczęściej przekraczali granicę w Medyce (34%), Korczowej (20%) oraz Dorohusku (19%).

W przypadku przejść granicznych z Białorusią na jednego przyjeżdżającego czy wyjeżdżającego Polaka w 2006 roku przypadło aż sześciu cudzoziemców. Najczęściej Polacy przekraczali granicę w Kuźnicy i Terespolu (odpowiednio 27% i 26% podróżnych). Przejście w Bobrownikach oraz Sławatyczach przekroczyło odpowiednio 20% i 15% osób. Wśród obywateli krajów takich sam odsetek podróżnych wybrał na miejsce przekroczenia granicy Terespol oraz Kuźnicę – po 35% podróżujących. Około 13% przekraczających granicę cudzoziemców wybrało Bobrowniki, a niecałe 8% Sławatycze. Z przejść granicznych z Rosją w 2006 roku najbardziej oblegane było przejście w Bezledach, z którego skorzystało ponad 1,4 miliona osób. Polacy jednak częściej przekraczali granicę w Gołdapi (41% osób przekraczających granicę z Federacją Rosyjską), następnie w Bezledach (35%) oraz w Gronowie (23%). Z kolei preferencje cudzoziemców do przekraczania granicy Polski z Federacją Rosyjską były w 2006 roku następujące: Bezledy (42%), Gronowo (38%) oraz Gołdap (17%).

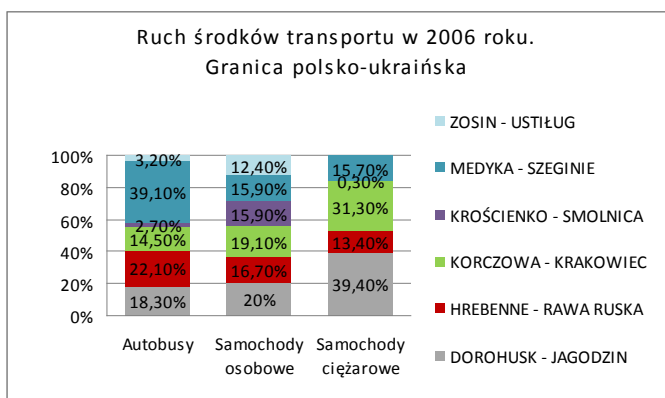
Ruch środków transportu

Oprócz ruchu osobowego na przejściach granicznych odbywa się ruch środków transportu (autobusy, samochody osobowe, samochody ciężarowe). W 2006 roku wszystkie przejścia na zewnętrznej granicy UE w Polsce przekroczyło ponad 12,3 miliona pojazdów.

Przez przejścia z Ukrainą w 2006 roku przejechało ponad 5,4 miliona samochodów osobowych, 83 tysiące autobusów oraz 602 tysiące samochodów ciężarowych. W porównaniu z rokiem poprzednim ruch na tych przejściach granicznych był o prawie 3% większy, głównie za sprawą wzrostu liczby przejeżdżających samochodów ciężarowych o ponad 30%. W pierwszym półroczu 2007 roku przez przejścia na granicy polsko-ukraińskiej przejechały już ponad 3 miliony pojazdów i jest to o ponad 11% więcej niż w podobnym okresie w 2006 roku. Największą liczbę autobusów odprawia się na przejściu w Medyce. Natomiast najwięcej samochodów osobowych (ponad milion) oraz

samochodów ciężarowych (około 237 tysięcy) przejechało przez granicę w Dorohusku.

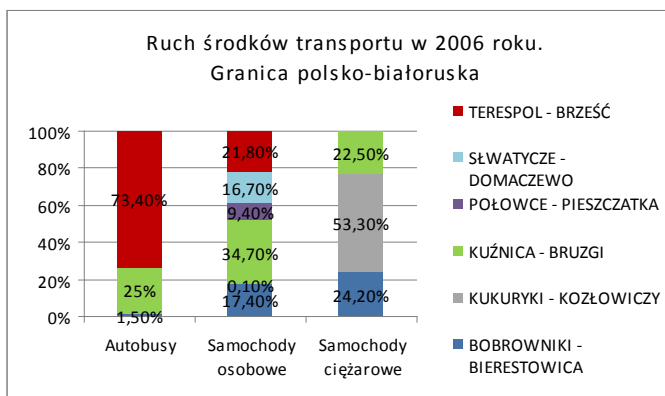
Wykres 2. Ruch środków transportu na granicy polsko-ukraińskiej (w 2006 roku).



Źródło: na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Straży Granicznej (aneks 2, tabela 1).

Przez przejścia graniczne z Białorusią w 2006 roku przejechało łącznie ponad 4,7 miliona pojazdów. W porównaniu z rokiem wcześniejszym ruch środków transportu wzrósł tu o ponad 16%, głównie za sprawą większej o 17% liczby osób przekraczających granicę samochodami osobowymi. Liczba autobusów przejeżdżających przez granicę polsko-białoruską w porównywanym okresie spadła o ponad 8%. Największe znaczenie w obsłudze ruchu autobusów ma przejście w Terespolu. Z kolei w Kuźnicy przejeżdża najwięcej samochodów osobowych oraz ciężarowych. Ruch środków transportu na przejściach z Białorusią w pierwszym półroczu 2007 roku w porównaniu z pierwszym półroczem 2006 roku spadł o 10%.

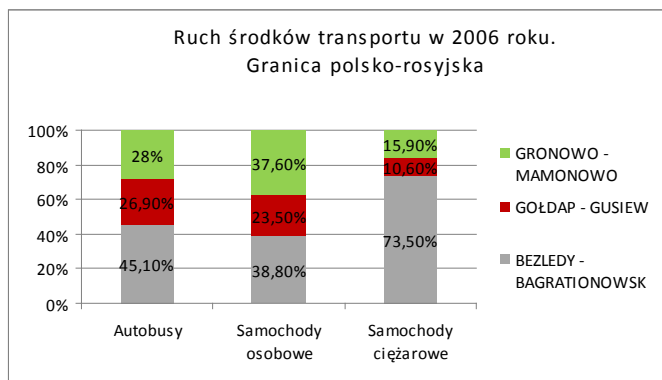
Wykres 3. Ruch środków transportu na granicy polsko-białoruskiej (w 2006 roku).



Źródło: na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Straży Granicznej (aneks 2, tabela 1).

W 2006 roku przez przejścia między Polską a Federacją Rosyjską przejechało o 10% mniej pojazdów niż w roku wcześniejszym. Największy udział w odprawianiu wszystkich kategorii pojazdów w 2006 roku miało przejście w Bezledach.

Wykres 4. Ruch środków transportu na granicy polsko-rosyjskiej (w 2006 roku).



Źródło: na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Straży Granicznej (aneks 2, tabela 1).

1.2. Charakterystyka badanych przejść granicznych

Bezledy

Drogowe przejście graniczne w Bezledach istniało już w okresie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Z uwagi na charakter enklawy kaliningradzkiej, zamkniętej z powodu ulokowanych tam baz wojskowych, przejście w praktyce nie funkcjonowało. Wykorzystywane było w wyjątkowych przypadkach – na przykład w sytuacjach przejazdu dygnitarzy politycznych i wojska. Zostało ono udostępnione dla ruchu cywilnego w 1993 roku. W początkowym okresie przejście obsługiwało międzynarodowy ruch osobowy, a od 1996 roku także międzynarodowy ruch towarowy. Przejście to skupia największą część ruchu osobowego na granicy z Federacją Rosyjską. Dziennie w Bezledach odprawia się średnio 1300 samochodów osobowych, 50 autobusów i 320 samochodów ciężarowych², którymi przemieszcza się blisko 4 tysiące osób. Przez przejście przechodzi trasa krajowa 51, łącząca stolice regionów – Kaliningrad i Olsztyn.

² Według danych statystycznych straży granicznej na 2006 rok.

Przejście Bezledy–Bagrationsk jest położone w województwie warmińsko-mazurskim. Likwidacja państwowych zakładów i gospodarstw rolnych, niewielkie kompetencje zawodowe mieszkańców oraz niski poziom inwestycji na tym obszarze – to czynniki, które przyczyniły się do utrwalenia problemu bezrobocia w tym regionie. Wynikiem tego było przejście osób aktywnych zawodowo do szarej strefy, co przejawia się m.in. wykorzystywaniem przejścia granicznego w celach handlowych.

Gołdap

Przejście graniczne Gołdap–Gusiew oficjalnie otwarto w połowie 1995 roku. Początkowo miało ono status przejścia osobowego, międzypaństwowego (dostępnego dla obywateli Polski i Rosji) i było czynne 12 godzin na dobę. Od 2002 roku został rozszerzony zakres działania przejścia. Od tego czasu obsługuje ono międzynarodowy ruch osobowy, ruch autobusów rejsowych oraz ruch samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, w trybie całodobowym. Przejście Gołdap jest trzecim przejściem na granicy polsko-rosyjskiej (po Bezledach i Gronowie) pod względem natężenia ruchu granicznego. Dziennie odprawia się tam średnio 800 samochodów osobowych, nieco ponad 20 autobusów i 40 samochodów ciężarowych³, a więc około 3 tysiące osób. Należy dodać, że przejście w Gołdapi jest jedynym polskim przejściem na zewnętrznej granicy UE, przez które można regularnie przejeżdżać rowerem.

Przejście Gołdap jest położone na drodze krajowej 65, na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego, gdzie – podobnie jak w przypadku przejścia w Bezledach – istnieje problem wysokiego i długotrwałego bezrobocia. W związku z trudną sytuacją lokalnej gospodarki znaczna część mieszkańców zaangażowana jest w drobny handel przygraniczny oraz przemysł.

Zosin

Przejście drogowe Zosin–Ustług zostało otwarte w 1995 roku. Jest ono przejściem ogólnodostępnym, czynnym codziennie przez całą dobę dla międzynarodowego ruchu osobowe-

go, a w 2006 roku rozszerzono jego działanie o ruch towarowy do 3,5 ton. Przejście to obsługuje ruch osobowy, samochody i autobusy. Ze względu na różnice w cenach towarów między Polską a Ukrainą upowszechniły się tu podróże o charakterze handlowym. Natężenie ruchu granicznego jest ograniczone ze względu na most na rzece Bug, który łączy graniczące miejscowości Zosin i Ustług. Na przejściu w ciągu doby odprawianych jest około 1800 samochodów osobowych oraz 7 autobusów⁴, w sumie około 4,5 tysiąca osób. W niedalekiej odległości od Zosina znajdują się duże przejścia graniczne: Dorohusk (około 50 km) oraz Hrebenne (około 90 km). Do przejścia prowadzi droga krajowa nr 74, łącząca miasto Hrubieszów z ukraińskim Włodzimierzem Wołyńskim, przez który przechodzi trasa kolejowa Kijów–Lwów. Przejście położone jest w województwie lubelskim we wsi Zosin, zamieszkiwanej przez około 200 osób. Większość podróżnych korzystających z przejścia to mieszkańcy gminy Hrubieszów.

Medyka

Przejście graniczne Medyka–Szeginie powstało w latach siedemdziesiątych XX wieku, a następnie, na początku lat osiemdziesiątych, zostało istotnie rozbudowane ze względu na odbywającą się w 1980 roku olimpiadę w Moskwie. W pierwszym etapie funkcjonowania było to przejście drogowe dla samochodów osobowych i towarowych. Obecnie obsługuwany jest ruch osobowy i towarowy. W ciągu doby przez przejście przejeżdża nieco ponad 2300 samochodów osobowych, blisko 90 autobusów oraz około 250 samochodów ciężarowych. W 1998 roku utworzono przejście piesze, z odrębnym terminalem; funkcjonowało ono wówczas w trybie dwunastogodzinnym, ale od listopada 2005 roku przekształcono je na całodobowe. Z przejścia pieszego dziennie korzysta około 10 tysięcy podróżnych⁵. Na przejściu granicznym Medyka, wraz z ruchem pieszym, w 2006 roku odprawiono nieco ponad 18 tysięcy osób. Medyka jest jednym z największych przejść drogowych na granicy polsko-ukraińskiej i jedynym przejściem z terminalem dla pieszych. Leży

⁴ Według danych statystycznych straży granicznej na 2006 rok.

⁵ Na podstawie informacji rzeczownika Izby Celnej w Przemysłu.

³ Według danych statystycznych straży granicznej na 2006 rok.

ono na międzynarodowej trasie E-40, łączącej Calais we Francji z Ridder w Kazachstanie.

Terespol

Przejście drogowe Terespol–Brześć powołano w 1962 roku, natomiast zostało oddane do eksploatacji w 1972 roku. Jest czynne w ruchu ciągłym całodobowym. Przejście drogowe obsługuje ruch samochodów osobowych i lekkich ciężarowych (do 3,5 tony). W niedalekiej odległości znajduje się przejście kolejowe Terespol–Brześć i przejście Koroszczyń–Kukuryki przeznaczone dla ciężkiego ruchu towarowego. Z przejścia korzysta w ciągu doby ponad 2,5 tysiąca samochodów osobowych, średnio 60 autobusów oraz niewielka liczba samochodów ciężarowych (w 2006 roku było ich 81), w sumie blisko 6,5 tysiąca osób.

Przez gminę Terespol przebiegają dwa główne europejskie szlaki komunikacyjne, łączące kraje UE z Białorusią i Rosją: międzynarodowa trasa E-30 (Lizbona–Paryż–Berlin–Warszawa–Moskwa) oraz linia kolejowa Paryż–Moskwa.

1.3 Charakterystyka osób przekraczających granicę

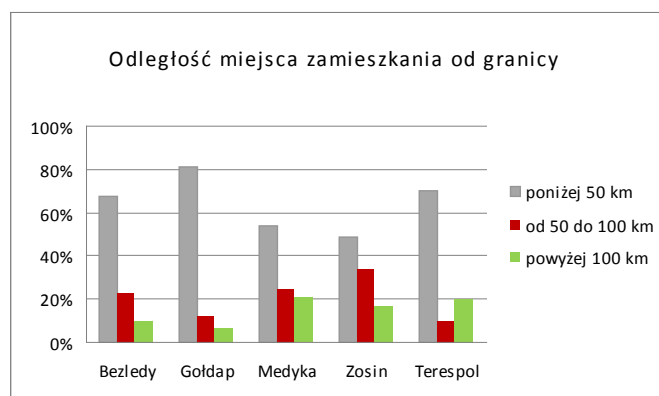
Wśród podróżnych biorących udział w badaniu kwestionariuszowym na wszystkich przejściach dominowali mężczyźni⁶. Osoby badane były zróżnicowane pod względem wieku. Na wszystkich przejściach Polacy okazali się młodsi od obywateli państw trzecich⁷. Analiza wykształcenia podróżnych wskazuje na duże różnice między Polakami a ich sąsiadami. Wśród podróżnych z państw innych niż Polska osoby z wyższym i niepełnym wyższym wykształceniem stanowiły większość (w Gołdapi 43% Rosjan, na pozostałych przejściach od 59% do 87%). Wśród polskich podróżnych większość stanowiły osoby ze średnim i niepełnym średnim wykształceniem, a odsetek osób z wyższym i niepełnym wyższym wykształceniem wahał się od 13% do 48%. Na każdym z badanych przejść odsetek pracujących zawodowo wśród osób

zamieszkałych w Polsce był znacząco niższy w porównaniu do odsetka pracujących zawodowo w kraju sąsiadującym.

Odległość zamieszkania od przejścia granicznego

Podróżni przekraczający granicę na badanych przejściach to w zdecydowanej większości obywatele Polski i kraju bezpośrednio z nią sąsiadującego. 66% osób biorących udział w badaniu ankietowym deklarowało, iż mieszka w odległości mniejszej niż 50 km od przejścia granicznego, a 14% osób mieszka na obszarze oddalonym o ponad 100 km. Najwyższy odsetek podróżnych mieszkających w regionie przygranicznym wystąpił w Gołdapi, Medyce, Terespolu i Bezledach, wśród polskich podróżnych. Jest to niewątpliwie wynik położenia przejść granicznych w niedalekim sąsiedztwie miast – centrów handlowych. W przypadku Gołdapi ma także znaczenie możliwość przemieszczania się przez granicę rowerem, a w przypadku Medyki – pieszo.

Wykres 5. Odległość miejsca zamieszkania od przejścia granicznego, z którego korzystał podróżny.



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 2).

Najmniej spośród ankietowanych osób deklarowało, że mieszka w odległości poniżej 50 km od granicy, na przejściu w Zosinie – było to w sumie 49% pytanym (ukraińskich podróżnych zamieszkałych dalej niż 100 km od granicy jest ponad 38%, a polskich podróżnych jedynie 7%). Podobna sytuacja ma miejsce na drugim przejściu granicznym z Ukrainą – w Medyce, gdzie blisko 27% podróżnych z Ukrainy mieszka w odległości powyżej 100 km od przejścia,

⁶ Na wszystkich przejściach z wyjątkiem Zosina podróżni polscy są bardziej zmaskulinizowani niż podróżni z kraju sąsiedniego (aneks 3, tabela 2).

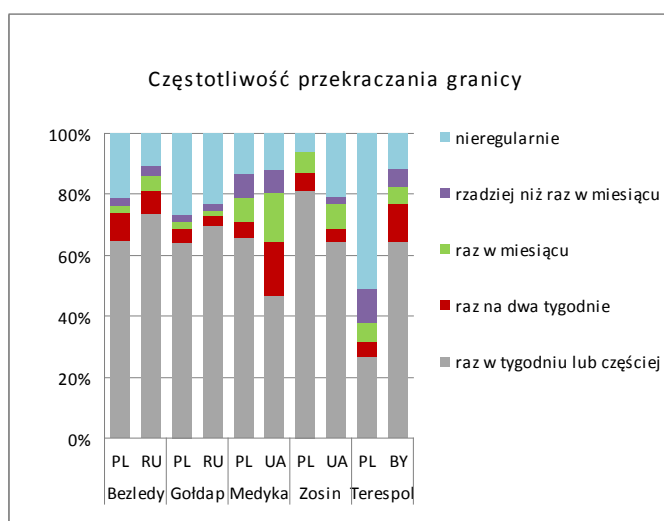
⁷ Wśród polskich podróżnych na wszystkich przejściach osoby do 25 lat stanowią ponad 20% podróżnych – w Zosinie jest to 28% podróżnych, a w Terespolu aż 40% (aneks 3, tabela 3).

a wśród osób zamieszkałych w Polsce odsetek wynosi 13%. W Terespolu dominuje ruch przygraniczny, jednak więcej osób niż na przejściach granicznych z Rosją przybywa z obszaru powyżej 50 km od granicy (24% polskich i 32% białoruskich podróżnych). W przypadku osób z Ukrainy korzystających z przejścia w Zosinie i Medyce oraz obu grup podróżnych w Terespolu można przypuszczać, iż są to podróżni mający cele inne niż nieformalny handel przygraniczny, gdyż oddalenie od przejścia więcej niż 50 km czyni handel mało opłacalnym. Są to najprawdopodobniej podróżni przekraczający granicę w związku z realizacją obowiązków zawodowych lub prowadzeniem własnego przedsiębiorstwa, a także ludzie przemieszczający się do innego kraju UE.

Częstotliwość przekraczania granicy

Skoro omawiane dane potwierdzają, że na badanych przejściach dominuje ruch mieszkańców miejscowości przygranicznych, to warto zastanowić się, jakie są częstotliwość i cel podróży tych osób. Częstotliwość przekraczania granicy na badanych przejściach pokazuje, że wśród podróżnych zdecydowanie dominuje grupa osób przekraczających granicę bardzo często. Dotyczy to podróżnych z obu graniczących państw.

Wykres 6. Częstotliwość przekraczania granicy.



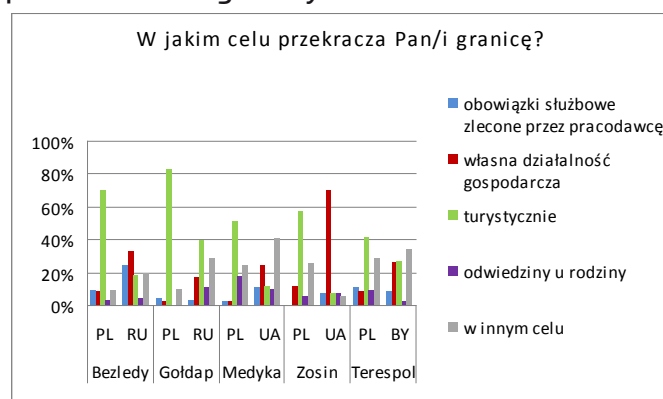
Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 3).

Na wszystkich przejściach z wyjątkiem Terespolu ponad połowa osób przekracza przejście przynajmniej raz w tygodniu, z tego największy odsetek (81%) zanotowano wśród polskich podróżnych w Zosinie⁸. W Terespolu odsetek przekraczających przejście raz w tygodniu lub częściej jest wśród polskich podróżnych niższy niż na pozostałych badanych przejściach, jednak warto zwrócić uwagę, że aż 51% respondentów z Terespolu twierdziło, że przekracza granicę nieregularnie, co może być formą uniknięcia odpowiedzi. Zatem należy się spodziewać, że procent przekraczających to przejście przynajmniej raz w tygodniu jest większy. Odsetek osób przekraczających przejście rzadziej niż raz w miesiącu jest bardzo niski – od 0% wśród polskich podróżnych w Zosinie do 11% wśród polskich podróżnych w Terespolu.

Cel wyjazdu

Następną cechą różnicującą przekraczających granicę jest cel podróży. Dominują podróże, dla których miejscem docelowym są małe miejscowości przygraniczne. Osoby udające się w dalsze regiony kraju z reguły wybierają duże ośrodki miejskie o istotnym znaczeniu gospodarczym⁹.

Wykres 7. Deklarowany przez podróżnych cel przekraczania granicy.



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 4).

⁸ W kontekście deklaracji większości podróżnych, iż mieszkają w miejscowościach oddalonych o więcej niż 50 km od przejścia granicznego, wynik ten wydaje się zaskakujący.

⁹ Te duże ośrodki miejskie to: Kaliningrad (w przypadku Polaków podróżujących do obwodu kaliningradzkiego), Mińsk (jeśli chodzi o podróż na Białoruś) oraz Kijów i Lwów (na Ukrainie). Z kolei Ukraińcy i Białorusini zmierzali głównie do Warszawy, Wrocławia, Katowic i Lublina, a Rosjanie przede wszystkim do Szczecina, Gdańska i Olsztyna.

W przypadku większości podróżnych mieszkających w Polsce deklarowanym celem przekroczenia granicy była turystyka – od 41% w Terespolu do 83% w Gołdapi. Ponieważ dominowały podróże na krótkie odległości, do miejscowości przygranicznych z częstotliwością ponad raz w tygodniu, toteż wydaje się mało prawdopodobne, aby były to wyjazdy o celach wyłącznie turystycznych. Można przypuszczać, że prawdziwy, niechętnie ujawniany cel podróży to nieformalny handel przygraniczny.

Tabela 1. Częstotliwość korzystania z danego przejścia przez osoby deklarujące turystyczny cel podróży.

Częstotliwość przekraczania granicy wśród osób deklarujących turystyczny cel podróży	Procent
Raz w tygodniu lub częściej	66,0
Raz na dwa tygodnie	5,6
Raz w miesiącu	3,3
Rzadziej niż raz w miesiącu	3,1
Nieregularnie	21,9

Źródło: opracowanie własne.

Wśród polskich podróżnych najwięcej osób, które przekraczały granicę w celu realizacji obowiązków służbowych zleconych przez pracodawcę, korzystało z przejść w Bezledach i Terespolu (odpowiednio 9% i 11%), natomiast własną działalność gospodarczą jako przyczynę podróży podawały najczęściej osoby w Bezledach (8%), Terespolu (8%) i Zosinie (12%). Odwiedzających rodzinę było najwięcej w Medyce (18%) oraz Terespolu (10%).

Podróżni z państw sąsiadujących najczęściej jako cel podróży podawali własną działalność gospodarczą lub zakupy albo chęć kupna towaru. Wśród podróżnych rosyjskich w Bezledach dwa główne cele to podróże związane z własną działalnością gospodarczą i w ramach obowiązków służbowych, a 17% respondentów przyznało, że jadą po zakupy lub „towa”. W Gołdapi osoby zamieszkałe w Rosji co prawda najczęściej stwierdzały, że przekraczały granicę w celu turystycznym, ale dla 11% główną przyczyną wyjazdu były zakupy i kupno towaru, dla 17% zaś – własna działalność gospodarcza. Podróżni ukraińscy w Medyce i białoruscy w Terespolu również najczęściej jako cel podróży podawali zakupy (32% i 34%). Wyjątek stanowili podróżni ukraińscy przekraczający granicę w Zosinie – 70% respondentów dekla-

rowało, że przekraczają granicę w związku z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej. Jednak w odpowiedzi na pytanie „Czym się Pan/Pani zajmuje?” zdecydowanie mniejszy odsetek respondentów (17%) wskazywał jako wykonywany zawód działalność gospodarczą. Zawyżony odsetek odpowiedzi ujawniających, iż cel podróży wiązał się z działalnością gospodarczą, dotyczy właściwie wszystkich przejść, dlatego, podobnie jak w przypadku celu turystycznego, tutaj także trzeba zwrócić uwagę na dane jakościowe.

Typologia podróżnych

Przedstawione wyniki sondażu, obserwacje prowadzone na badanych przejściach, wywiady z podróżnymi oraz opinie funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej pozwalają wyróżnić typy podróżnych przekraczających granicę. Wykorzystując kryterium celu podróży, można podzielić podróżnych na cztery grupy: 1) osoby przekraczające przejście graniczne w związku z formalną działalnością gospodarczą lub pracą wykonywaną na zlecenie pracodawcy; 2) osoby aktywne w nieformalnej gospodarce; 3) turyści i osoby podróżujące w celu odwiedzenia rodziny; 4) osoby udające się po zakupy.

W świetle opinii przedstawicieli straży granicznej oraz funkcjonariuszy celnych pracujących na badanych przejściach, największą grupę podróżnych zarówno z państw trzecich, jak i z Polski stanowią osoby zajmujące się nieformalną aktywnością ekonomiczną. Do tej grupy można zaliczyć przemytników towarów akcyzowych, przekraczających określone prawem celnym normy przewozowe, drobnych handlarzy przygranicznych (przewożących towary akcyzowe w ilości mieszczącej się w dopuszczalnych normach celnym lub nieznacznie je przekraczających¹⁰) oraz osoby dokonujące zakupów innych towarów na handel (głównie produktów pierwszej potrzeby). Zjawisko to zdecydowanie jest nasilone na przejściach granicznych z Rosją, na których handlarze stanowią od

¹⁰ Trudno jest dokonać precyzyjnego wyznaczenia granicy między drobnym handlem przygranicznym a przemytem. Zakładam, nie bez zastrzeżeń, że granicę stanowi ilość towarów, których zatrzymanie przez służby celne jest traktowane jako wykroczenie, a nie jako przestępstwo.

80 do 90% wszystkich podróżnych. Podobna skala tego zjawiska występuje na przejściach w Zosinie i Medyce (około 70–80%). Handel przygraniczny nasila się podczas wakacji i ferii zimowych oraz w okresie przedświątecznym, podobnie jak ruch o charakterze turystycznym i rodzinnym. Należy podkreślić, że podróże w celach związanych z aktywnością w nieformalnej gospodarce łączą się z innymi formalnymi powodami podróży, a w związku tym są trudniejsze w identyfikacji.

Mniejszą grupę wśród podróżnych stanowią osoby zaangażowane tylko w działalność gospodarczą i pracę o charakterze formalnym. Z badanych przejść granicznych korzystają ludzie pracujący w Polsce lub w innych krajach Unii Europejskiej, szczególnie specjaliści i osoby zatrudnione na podstawie kontraktów, w tym istotna grupa nauczycieli akademickich i inżynierów. W tej kategorii podróżnych występuje znaczna grupa migrantów zarobkowych pracujących w Polsce lub innych krajach UE.

Jak wskazują wyniki badań ankietowych, w ruchu granicznym uczestniczą również przedsiębiorcy i handlowcy. Grupa ta wyróżnia się szczególnie wśród podróżnych z za wschodniej granicy na badanych przejściach z Ukrainą i Białorusią. Często dokonują oni w Polsce zakupów artykułów gospodarstwa domowego, sprzętu elektronicznego, armatury i materiałów budowlanych.

Trzecią, najmniej liczną grupą są osoby odwiedzające rodziny za granicą. Wiele z nich to podróżni legitymujący się podwójnym obywatelstwem (niemieckim i rosyjskim, czeskim i rosyjskim, czeskim i ukraińskim, niemieckim i ukraińskim), którzy na stałe mieszkają za granicą.

Ostatnią grupą podróżnych są turyści *sensu stricte* oraz osoby łączące turystykę z zakupami na własne potrzeby. Wśród nich na wszystkich badanych przejściach znaczącą grupę stanowią turyści z Rosji (szczególnie w okresie ferii zimowych i letnich) oraz Niemiec (w okresie letnim).

2. Infrastruktura przejść granicznych

2.1 Charakterystyka miejsc odprawy celnej i paszportowej

Na wszystkich badanych przejściach granicznych podróżni przekraczający granicę samochodami osobowymi odprawiani są na pasach ruchu. Przy pasach po stronie wjazdowej do Polski i po stronie wyjazdowej znajdują się pawilony kontroli paszportowej i odprawy celnej. Podróżni odprawiani są przed budynkiem, przez okienko przekazują dokumenty do kontroli, składają deklaracje celne i udzielają innych wymaganych informacji.

Funkcjonariusze celni przy pasach odpraw mają do dyspozycji stoły do kontroli bagażu oraz dodatkowe pomieszczenia kontroli: pomieszczenie do przeprowadzania kontroli osobistej, a także budynki kontroli szczegółowej pojazdów (BKS – są to budynki wyposażone w platformę do przeglądu podwozia, badania ciężkości pojazdów, pomiaru zbiorników paliwa, kontroli gęstości materiałów). Obie służby, straż graniczna i funkcjonariusze celni, w miarę możliwości korzystają wspólnie z dostępnej infrastruktury przeznaczonej do kontroli.

Na niektórych badanych przejściach odnotowano odstępstwa od reguły kontroli szczegółowej w miejscach do tego przeznaczonych. Takie postępowanie było konsekwencją nieodpowiednio przygotowanej infrastruktury lub nie najlepszych rozwiązań organizacyjnych.

Na przykład straż graniczna na przejściu w Bezledach, z uwagi na brak pomieszczenia do kontroli szczegółowej pojazdów (BKS) oraz ze względu na niemożność skorzystania z budynku izby celnej, przeprowadzała kontrolę szczegółową podróżnych przed wejściem do budynków administracyjnych. Miejsce to znajdowało się kilkanaście metrów od pasa odpraw, a wszyscy podróżni, pracownicy oraz osoby postronne mogli obserwować kontrolę, co nie jest zgodne z regułą dyskrecji odprawy. Problemem była też niewystarczająca liczba BKS w odniesieniu do potrzeb obu służb. Taka sytuacja została odnotowana w Medyce. Tam samochody oczekiwały na zwolnienie pomieszczenia BKS lub były przeszukiwane na otwartej, niezadaszonej przestrzeni parkingu

przejścia. W Zosinie pojawiły się problemy w organizacji ruchu, związane z niefunkcyjnym usytuowaniem BKS. Z uwagi na ograniczoną przestrzeń przejścia i brak parkingu często miały miejsce problemy z wjazdem do i wyjazdem z tego obiektu. Na przejściu granicznym w Bezledach i Zosinie niezbyt często korzystano z pokoi kontroli osobistej. Funkcjonariusze celni byli bardziej skłonni dokonywać kontroli szczegółowej osoby w pomieszczeniach administracyjnych, na przykład w pawilonach kontroli dokumentów przy pasach.

Na wszystkich badanych przejściach, oprócz przejścia w Zosinie, są oddzielne pasy i terminale do odprawy autobusów. W Bezledach wykorzystywany jest hangar, w którym znajdują się pokoje kontroli osobistej. Z uwag przekazanych przez podróżnych i osoby biorące udział w obserwacji uczestniczącej wynika, że terminale, służące do obsługi podróżnych przemieszczających się autobusami, mają niezadowalający standard wyposażenia i czystości. Nie ma miejsc siedzących, ogrzewania, swobodnego dostępu do toalet, a budynki są niehigieniczne. Oczekiwanie podróżnych na odprawę w takich warunkach niewątpliwie jest uciążliwe.

Na badanym przejściu pieszym w Medyce po stronie wyjściowej z Polski znajdują się osobne stanowiska odprawy paszportowej i celnej dla obywateli krajów Unii Europejskiej oraz państw trzecich. Kontrola celna w tym kierunku zasadniczo nie bywa przeprowadzana. Analogicznie zorganizowana jest odprawa paszportowa po stronie wejścia do Polski. Odprawa celna odbywa się na pasie ruchu, obok którego są ustawione stoły do kontroli bagażu, a niedaleko znajdują się pokoje kontroli osobistej. Takie same rozwiązania stosowane są przy kontroli osób przekraczających przejście graniczne rowerem w Gołdapi, z tą różnicą, że rowery oczekują w kolejce z samochodami.

* * *

Podsumowując: należy wyróżnić kilka problemów związanych z infrastrukturą miejsc odprawy paszportowej i celnej:

- Pomieszczenia kontroli osobistej nie budzą zastrzeżeń, jednakże elementami, które należy w przyszłości wziąć pod uwagę, są: odpowiednia wielkość tych pokoi, porządne ich oznaczenie oraz położenie w niedalekiej odległości od pasa ruchu;

- Zastrzeżenia budzi wykorzystywanie przez służby celne na placówkach w Zosinie i Bezledach pomieszczeń administracyjnych lub pasa ruchu do kontroli osobistej;
- Należy zwrócić uwagę na pomieszczenia oczekiwania na odprawę, w których nie ma miejsc siedzących i które nie są odpowiednio ogrzewane ani wyposażone w podstawowe udogodnienia.

2.2 Pasy ruchu i ich oznakowanie

Mimo dobrego oznakowania na przejściu granicznym w Bezledach¹¹ podróżni mają problemy z wyborem odpowiedniego pasa odpraw. Problem dotyczy głównie możliwości korzystania z pasa „nic do oclenia”, czyli tak zwanego „zielonego pasa”. Polscy respondenci wyrażali opinie, iż pas ten nie spełnia swojej podstawowej funkcji, a więc nie daje możliwości szybszego przejazdu dla osób bez towarów do oclenia. W ich przekonaniu pas ten wykorzystywany jest najczęściej jako miejsce odpraw obywateli Rosji.

Podobna sytuacja ma miejsce na przejściu w Gołdapi. Podróżni w większości są traktowani przez funkcjonariuszy straży granicznej jak potencjalni przemytnicy i odmawia się im możliwości przejazdu „zielonym pasem”. Część z badanych osób, które przekraczały granicę w celach zawodowych, podkreślała nieefektywność tego pasa, gdyż ich zdaniem wjazd na ten pas nie oznaczał przyśpieszenia odprawy.

Na przejściu pieszym w Medyce są trzy pasy w kierunku wjazdowym do Polski i trzy w kierunku wyjazdowym: po jednym pasie dla obywateli UE (*EU citizens*) oraz mieszkańców państw trzecich (*all passports*), a także trzeci

pas przeznaczony dla grup zorganizowanych, inwalidów oraz osób z dziećmi. Używany jest on głównie przez polskich podróżnych. Pasy są zadane na długości kilkuset metrów. Na całej odległości pasy wejściowy i wyjściowy z Polski są oddzielone od siebie metalowym płotem.

Płot ten staje się przyczyną wielu problemów, gdyż podróżni często robią w nim dziury, aby przejść z wyjściowego pasa ruchu z Polski na wejściowy (bez wchodzenia na terytorium Ukrainy). Ludzie ci rozbijają lampy oświetlające przejście, tak aby zdarzenie nie było zauważone. Dzięki temu handlarze przygraniczni odbierają produkty, którymi będą handlować, bez konieczności przejeżdżania na Ukrainę, przechodzą na stronę wejściową do Polski i deklarują rezygnację z podróży, jednocześnie wwoząc określone towary do Polski. Zgodnie z przepisami prawa celnego osoby rezygnujące z podróży nie powinny mieć ze sobą towarów podlegających deklaracji celnej, w praktyce jednak posiadają je i są odprawiane przez celników w zwykłym trybie.

Pasy ruchu dla obywateli krajów Unii Europejskiej i państw trzecich na przejściu pieszym w Medyce są oddzielone barierkami. Z wywiadów swobodnych przeprowadzonych z podróżnymi wynika, że takie rozwiązanie techniczne przy znacznej liczbie osób oczekujących na odprawę nie jest korzystne dla podróżnych. Organizacja kolejek na przejściu w Medyce nie zawsze bywa w pełni kontrolowana przez straż graniczną. Podczas okresów dużego natężenia ruchu wielokrotnie miały miejsce okaleczenia podróżnych (połamanie żeber, rąk, nóg, zwichnięcia) oraz zaskabnięcia w kolejce ze względu na panujący tam tłok.

Podróżni z samochodów osobowych skarżyli się na podróżnych jeżdżących motorami lub skuterami. Na przejściu obowiązuje zasada, że motory i skutery nie stoją w kolejce, tylko od razu podjeżdżają do odprawy. Pozostali podróżni są tym zbulwersowani, ponieważ dla nich oznacza to 20 minut dłużej w kolejce. Jeden z rozmówców zasugerował, że kierowcy jednośladów mogliby chociaż pytać się pozostałych podróżnych, czy pozwolą im do odprawy podjeżdżać bez kolejki. Tymczasem oni nie robią tego, nawet jeśli zwróci się im uwagę.

¹¹ W Bezledach po stronie wjazdowej z Polski do dyspozycji podróżnych są dwa pasy ruchu dla samochodów osobowych – dla obywateli Unii Europejskiej (*EU car*) i pozostałych (*all passports*) – oraz jeden pas dla ciężarówek (*lorries*). W kierunku wjazdowym do Polski funkcjonuje pięć pasów dla samochodów osobowych: 1) dla samochodów osobowych obywateli UE (*EU car*), 2) dla obywateli wszystkich państw (*all cars*), 3) zielony pas dla autobusów (*nothing to declare, all passports, buses*), 4) dla obywateli państw UE (*EU citizens*), 5) dla obywateli wszystkich państw (*all passports*). Istnieje też pas dla autobusów (*buses*) i ciężarówek (*lorries*). Przy pasach działa sygnalizacja świetlna. Ciąg ruchu wjazdowego jest oddzielony metalową siatką od kierunku wjazdowego na obszar Polski.

Na przejściu granicznym w Medyce oraz na przejściu w Gołdapi wywiady z kierowcami wskazały na problem organizacji ruchu wynikający z braku terminalu dla jednoślądów, czyli motocykli, skuterów i rowerów.

W przypadku Gołdapi brak terminala dla jednoślądów powodował inny problem, gdyż osoby podróżujące tymi środkami transportu oczekiwały na odprawę na zasadach równych z właścicielami samochodów. Powodowało to frustrację motocyklistów i rowerzystów, ponieważ niezależnie od pogody oczekiwali w wielogodzinnych kolejkach bez żadnego zadasznienia, co ilustrują takie wypowiedzi: „psy mają budy, a my w deszczu, śniegu stoimy w kolejce, nie możemy wjechać pod zadasznienie”.

Na przejściu w Terespolu na pasie wyjazdowym z Polski są dwa pasy: jeden dla obywateli Unii Europejskiej, a drugi dla obywateli państw trzecich. Straż graniczna, aby rozładować ruch obywateli państw trzecich (głównie z Białorusi), udostępnia dla tej grupy podróżnych pas dla mieszkańców Unii, a tych ostatnich kieruje na pas dla dyplomatów (CC, CD)¹².

2.3 Kolejki i organizacja ruchu

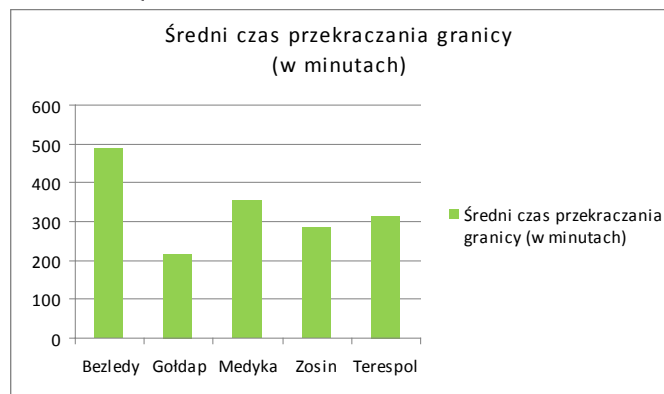
Jedną z konsekwencji problemów infrastrukturalnych są kolejki na przejściach granicznych. Długi czas oczekiwania na odprawę to jeden z największych problemów występujących na zewnętrznej granicy UE w Polsce.

Przeprowadzone badanie wskazuje, iż oczekiwanie na odprawę jest zróżnicowane na poszczególnych przejściach. Przejściem, na którym podróżni czekali na przekroczenie granicy najdłużej¹³, były Bezledy (nieco ponad 8 godzin). W Medyce średni czas oczekiwania sięgał 6 godzin, a w Terespolu wynosił nieco ponad 5 godzin. Najkrótszy średni czas przekraczania granicy deklarowali podróżni w Gołdapi i Zosinie – odpowiednio 3,5 godziny i blisko 5 godzin.

¹² Art. 9 ust. 4 kodeksu Schengen dopuszcza możliwość odstępstwa od zasady podziału pasów dla obywateli UE i państw trzecich w przypadku braku tymczasowej równowagi w natężeniu ruchu.

¹³ Są to szacunki podróżnych zapytanych o średni czas potrzebny do przekroczenia granicy.

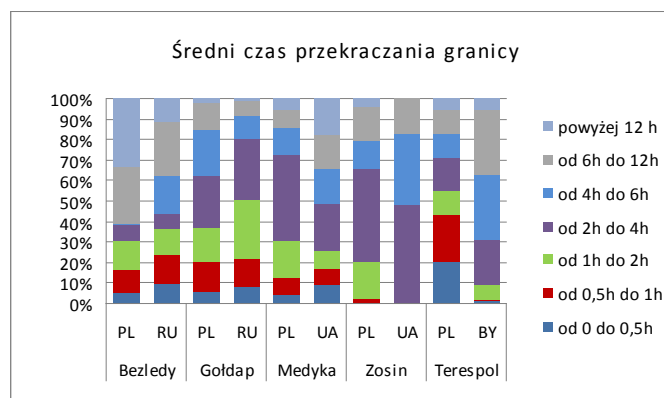
Wykres 8. Średni czas przekraczania granicy na poszczególnych przejściach granicznych (w minutach).



Źródła: badania własne (aneks 2, tabela 5).

Szczegółowe dane dotyczące czasu oczekiwania wskazują, iż mieszkańcy Polski na przejściach granicznych z Ukrainą i Białorusią przekraczają granicę w krótszym czasie częściej niż podróżni z krajów trzecich, a na przejściach granicznych z Rosją występuje trend odwrotny.

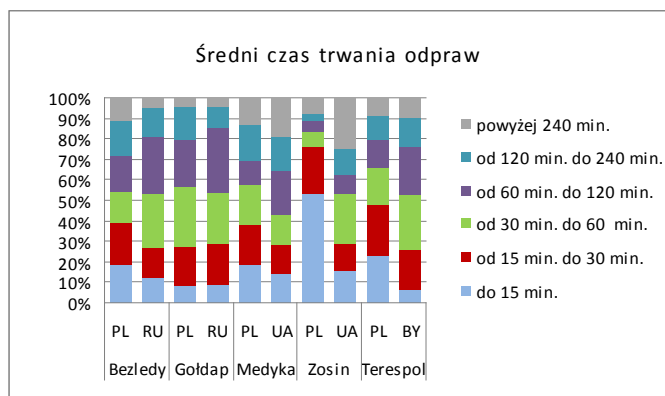
Wykres 9. Deklarowany średni czas przekraczania granicy na badanych przejściach granicznych.



Źródła: badania własne (aneks 2, tabela 6).

Podróżni zostali również zapytani o czas, jaki zajmuje odprawa celna i paszportowa. Ich zdaniem nie trwała ona długo. W wyjątkowych przypadkach, głównie związanych z koniecznością dodatkowych wyjaśnień lub kontrolą szczegółową, zajmowała ponad pół godziny.

Wykres 10. Deklarowany przez podróżnych czas trwania odprawy celnej i paszportowej (w procentach).



Źródła: badania własne (aneks 2, tabela 7).

Interesujące jest, iż czas odprawy polskich podróżnych w porównaniu z czasem odprawy podróżnych z państw trzecich w większości badanych przypadków nie był bardzo zróżnicowany, mimo że obywatele państw trzecich podlegają kontroli szczegółowej zgodnie z wymogami kodeksu Schengen. Wyjątkami są tu niewątpliwie Zosin i Terespol, gdzie odprawę powyżej 30 minut deklarowało odpowiednio 71% i 74% podróżnych spoza UE oraz 24% i 52% osób mieszkających w Polsce. Różnicuje to istotnie obywateli państw UE i państw trzecich.

Przyczyny kolejek i ich charakterystyka w wypowiedziach podróżnych

Z informacji przekazanych przez podróżnych czas oczekiwania na odprawę celną i paszportową zależy od sposobu pracy funkcjonariuszy straży granicznej oraz służby celnej na konkretnej zmianie – a więc od organizacji działań i kompetencji konkretnych pracowników. Niektórzy z nich byli wskazywani jako pracujący szybko i sprawnie, inni zaś – przeciwnie. Podróżni tak opisują ten problem:

„To jest, tak można powiedzieć, praktycznie zależy jaka zmiana [...] kilku jest takich z tej straży granicznej, że nie chce im się robić. Że praktycznie jeszcze udają, bo oni jak przychodzą do tej pracy, to tak jakby to chcieli pracować, a nie, jeszcze ręce z tyłu założą, wielki pan, on przyszedł do pracy i on tam ma nas gdzieś. Ale są tacy, co przychodzą i wykonują swoją pracę”. [go_02_pl]

„Tylko od niego zależy [funkcjonariusza celnego i straży granicznej], jak on odpra-

wia, no dzisiejsza zmiana nocna będzie, no jest ten to będzie spokój, bo to są tacy celnicy, którzy biorą jeden samochód i on go sprawdza no ja wiem, może godzinę i pasek [pas ruchu] stoi, nic nie pójdzie, bo jest taki celnik, na przykład samochód sprawdzić – ja wiem, w ciągu dziesięciu minut, przejedzie tylko cały samochód, jeżeli chce brać go na szczegółową, proszę bardzo, jest od tego hangar, na hangar, bo wysyła, są tam ludzie odpowiedni celnicy, więc wysyłają go na hangar i na hangarze po prostu mają prawo cię rozkręcić, ale nie na pasie”. [be_01_pl]

Powstawanie kolejek związane jest również z brakami kadrowymi. W nawiązaniu do tego problemu warto podkreślić, że kolejki powstają częściej na tych przejściach, na których szczegółowe odprawy z uwagi na niewielką obsadę na zmianie powodują odejście funkcjonariuszy celnych i paszportowych z pasa odpraw.

„Co do ilości funkcjonariuszy to jasne, że jest ich za mało. Przez to odprawa też odbywa się niezbyt szybko! Na kierunku przyjazdowym do Polski teoretycznie znajduje się 5 stanowisk do kontroli paszportowej oraz 3 na kierunku wyjazdowym. Na tych 5 stanowiskach nie zawsze można zastać funkcjonariuszy. Mogą sobie wyjść na obiad na 2 godziny, wówczas jak kolejki się wydłużają. Skandować albo domagać się ich przyjscia nie ma sensu, bo potem cię nie puszcza, powód wymyślą”. [med_not_ua]

Z wypowiedzi respondentów oraz obserwacji można wywnioskować, że funkcjonariusze straży granicznej i służby celnej specjalnie spowalniają odprawy albo tak organizują ruch na przejściu, aby tworzyły się kolejki, co ma zniechęcić do częstego przekraczania przejść granicznych handlarzy. Z tego powodu funkcjonariusze są oceniani przez podróżnych negatywnie. Skoro zaś jest to dla niektórych osób pierwszy kontakt z oficjalnym przedstawicielem UE, to w efekcie może to rzutować na postrzeganie innych instytucji Wspólnoty Europejskiej.

„[...] polski funkcjonariusz może sobie pójść na 2–3 godziny pić kawę lub palić papierosy. Takim sposobem generują kolejki, które negatywnie wpływają na nastrój i zdrowie ludzi, szczególnie kiedy pada

deszcz i jest chłodno, no i wracając jeszcze się odgrywiają na ludziach. Mam wrażenie, że takie zatrzymywanie ludzi jest umyślne”. [med_02_ua].

Szczególny problem stanowią kolejki do przejścia pieszego w Medyce – gdzie na małej przestrzeni w bardzo złych warunkach tłoczy się duża liczba osób. Sytuację na przejściu ilustruje notatka z obserwacji.

W niedzielę, korzystając z przejścia pieszego, udaliśmy się na Ukrainę. Wyruszyliśmy około godziny 12. Już z daleka widziałam, że jest bardzo duża kolejka. Na miejscu okazało się, że czekają tylko podróżni z Ukrainy, natomiast pas odpraw dla obywateli UE był pusty. Kolejka kończyła się kilka metrów za drzwiami. Ludzie byli spokojni i opanowani, nie awanturowali się. Stali bardzo blisko siebie, nie zachowując żadnych odległości między sobą – tworzyli jedną „masę”. Wśród podróżnych zdecydowaną większość stanowiły kobiety. Niektóre z nich trzymały w rękach duże torby lub pakunki z pościelą, kołdrami i kocami. Tylko na pasie dla obywateli UE był funkcjonariusz straży granicznej i przeprowadzał odprawę. Pomimo dużej kolejki, nie odbywała się odprawa na pasie dla obywateli krajów trzecich. Nie było tam żadnego funkcjonariusza. [med_not_pl]

Główny problem związany z oczekiwaniem na odprawę na przejściu w Zosinie stanowią kolejki w kierunku wyjazdowym z Polski, w których panuje duży bałagan. Obszar przed przejściem granicznym, mimo istnienia kolejek, nie jest nadzorowany przez funkcjonariuszy straży granicznej ani policję. W kolejce oczekującej przed przejściem istnieją zorganizowane grupy 5–6 samochodów, ustępujące miejsca osobom przyjeżdżającym później. Mimo że na przejściu są dwa pasy – dla obywateli UE i państw trzecich – to przed wjazdem na przejście pojazdy stoją w jednej kolejce. Zdaniem respondentów przejście jest zbyt wąskie, a poza tym funkcjonuje za mało pasów ruchu w stosunku do natężenia, co potwierdzają pracujący na tym przejściu funkcjonariusze celni i graniczni. W kolejce przed przejściem granicznym panuje samowola, stąd też postulaty wielu badanych osób, aby była stosowana kontrola kolejki. Dobrą praktyką funkcjonariuszy granicznych jest wykorzystywanie wszyst-

kich dostępnych pasów ruchu do rozładowania kolejek, jeżeli oczywiście pozwalają na to warunki na przejściu. Nie jest to jednak praktyka stosowana wszędzie i w wystarczającym stopniu.

* * *

Podsumowując: należy stwierdzić, iż istnienie kolejek zależy od wielu czynników, które często są ze sobą powiązane. Najistotniejsze z nich to:

- Niewystarczająca liczba pracowników obsługujących ruch graniczny;
- Słaba organizacja i nieodpowiedni sposób przeprowadzania odpraw paszportowych i celnych (tu znaczenie ma również stopień restrykcyjności funkcjonariuszy); niezbyt rozwinięta współpraca służb granicznych – funkcjonariuszy celnych i straży granicznej z Polski oraz zagranicy;
- Zmiany przepisów w zakresie prawa celnego lub ustawodawstwa regulującego przekraczanie granicy i problemy z ich interpretacją przez podróżnych czy służby graniczne;
- Kiepska infrastruktura techniczna przejścia, a przede wszystkim niewystarczająca liczba pasów i stanowisk odpraw; brak dodatkowych miejsc kontroli szczegółowej, a także słaba jakość sprzętu elektronicznego (komputery, systemy kontroli osób – bazy danych);
- Specyfika podróżnych; udział znacznej liczby handlarzy przygranicznych w strukturze podróżnych, częstotliwość ich przejazdów przez granicę oraz konieczność kontroli przewożonych przez nich produktów – to wszystko znacznie przedłuża okres oczekiwania na przejazd przez granicę;
- Czynniki dodatkowe – takie jak nieobecność mediów, badaczy czy przedstawicieli władz.

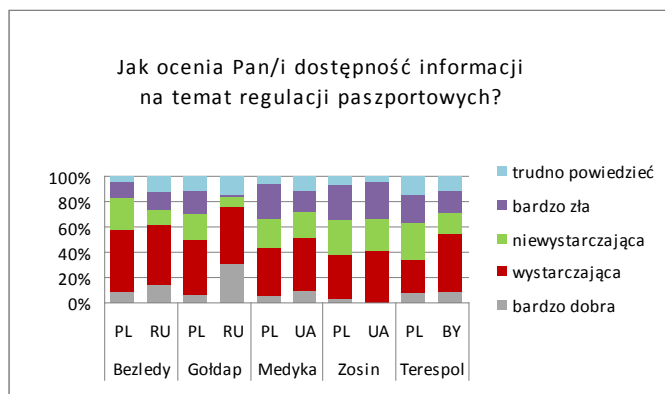
Długi czas oczekiwania wpływa w dużym stopniu na negatywną ocenę pracy funkcjonariuszy straży granicznej i służb celnych, jak również ma istotny wpływ na ocenę całego przejścia. I chociaż należy brać pod uwagę fakt, że podróżni biorący udział w badaniu zawyżali czas przekraczania granicy, to jednak nie oznacza, że kolejki nie są problemem. Respondenci z krajów trzecich w większości nie są poinformowani o tym, iż poddaje się ich odprawie szczegółowej zgodnie z kodeksem Schengen, stąd ich porównania z Polakami i poczucie dys-

kryminacji podczas dłuższego oczekiwania w kolejce.

2.4 Dostęp do informacji na temat reguł przekraczania granicy

Dostęp do informacji na temat reguł celnych i paszportowych ogółem został oceniony pozytywnie przez około połowę podróżnych, przy czym warto podkreślić, że zadowolenie z dostępu do przepisów celnych było mniejsze niż z dostępu do regulacji paszportowych. Jak wskazują poniższe tabele, polscy podróżni znacznie gorzej niż podróżni z krajów trzecich oceniali dostęp do przepisów zarówno celnych, jak i paszportowych na wszystkich badanych przejściach.

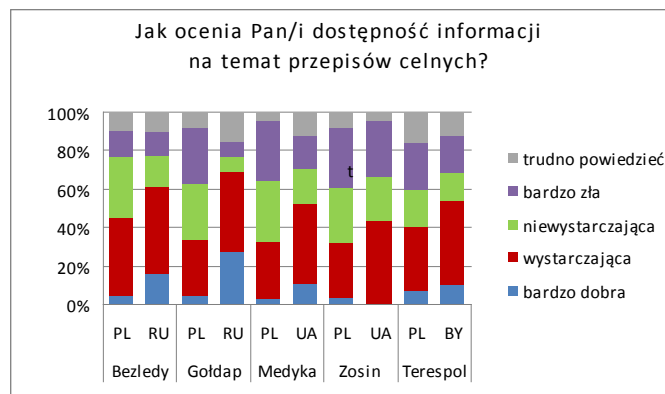
Wykres 11. Dostęp do informacji na temat przepisów paszportowych i bezpieczeństwa ruchu granicznego (w procentach).



Źródła: badania własne (aneks 2, tabela 8).

Najwięcej pozytywnych ocen na temat dostępu do przepisów paszportowych ze strony polskich podróżnych uzyskały przejścia w Bezledach, Gołdapi i Medyce (odpowiednio 58%, 50% i 43%), a ze strony podróżnych z krajów sąsiadujących – przejścia w Bezledach, Gołdapi i Terespolu (odpowiednio 62%, 75% i 54%). Najwięcej negatywnych ocen w tej kategorii od obydwu grup podróżnych uzyskał Zosin, natomiast polscy podróżni najgorzej ocenili przejścia Medyka i Terespol (po około 51%).

Wykres 12. Dostęp do informacji na temat przepisów celnych (w procentach).



Źródła: badania własne (aneks 2, tabela 8).

Dostęp do informacji na temat przepisów celnych został najlepiej oceniony przez obie grupy respondentów na przejściach granicznych w Bezledach i Terespolu (odpowiednio – cudzoziemcy: 61% i 54%, a polscy podróżni: 45% i 40%). W Gołdapi i Medyce bardzo dobre opinie na temat dostępu do regulacji celnych wyrazili podróżni z krajów trzecich (odpowiednio 69% i 52%). Oceny negatywne uzyskały przejścia w Medyce i Zosinie od polskich (62% i 60%) i ukraińskich podróżnych (35% i 52%), a w Gołdapi tylko od polskich podróżnych (58%). Obserwacje pozwoliły odnotować, jakiego typu informacje są dostępne na przejściach granicznych. Poniższe tabele zawierają ich opis:

Na przejściu w Bezledach znajdują się następujące informacje na temat przepisów celnych: wyciąg z rozporządzenia Rady (EWG) nr 918/83, ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych; informacja o prawie do składania skarg i wniosków (dyżur kierownika zmiany) – to wszystko w oknach pomieszczeń służb celnych na pasie odpraw. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku reguł przekraczania granicy. W oknach są wywieszone informacje o sposobach przewozu towarów, o możliwości składania skarg i wniosków dotyczących obsługi straży granicznej (wskazany dyżur komendanta placówki i kierownika zmiany), a także zawiadomienie na temat funkcjonowania telefonu zaufania.

W Gołdapi informacje na temat reguł prawnych są wywieszane w oknach pomieszczeń funkcjonariuszy straży granicznej i celnej, które znajdują się na pasach ruchu. Na budynku służb granicznych zostały umieszczone informacje o możliwości składania skarg i wniosków do Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG (zawiadomienia w językach polskim, rosyjskim, angielskim i niemieckim), wiadomość dla polskich podróżnych o wejściu w życie przepisów ustanawiających strefę nadgraniczną w obwodzie kaliningradzkim, a także dodatkowo ogłoszenie o konieczności wymiany dowodów osobistych dla obywateli polskich oraz informacje przestrzegające przed zakażeniami wirusem HIV.

Informacje zamieszczone przez celników to: ogłoszenia o obowiązkowej rejestracji maszyn rolniczych w ewidencji organów celnych (Dz.U. z 2004 roku, nr 156, poz. 1641, z późn. zm.), o normach wwozu towarów na obszar Unii Europejskiej (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie ograniczenia wartości i ilości zwolnionych od należności przywozowych towarów, przywożonych w bagażu osobistym podróżnego, Dz.U. z 2004 roku, nr 97, poz. 968) oraz adres i numer telefonu, które są przydatne w razie skarg na działalność izb celnych (zaznaczenie, że należy je kierować tylko po polsku).

W Medyce w miejscach odpraw (na przejściu pieszym w budynku, na przejściu osobowym w oknach budynków celnych na pasie) zamieszczono informacje dotyczące przepisów celnych: wyciąg z przepisów na temat zwolnień z należności celnych przywożonych towarów, które znajdują się w bagażu osobistym podróżnych, oraz informacje o uruchomieniu bezpłatnego telefonu zaufania (w języku polskim).

Natomiast straż graniczna w oknach zajmowanych pomieszczeń przy pasie odprawy paszportowej zamieściła informacje o możliwości składania skarg i wniosków do Komendanta SG w Przemyślu, a także ogłoszenia o telefonach zaufania (w językach polskim, rosyjskim, niemieckim i angielskim). Na pasie odpraw dla autobusów znajdowały się: informacje o możliwości składania skarg i wniosków (wia-

domość w językach polskim, rosyjskim i angielskim), o telefonach zaufania (w językach polskim, rosyjskim, niemieckim i angielskim), o zagrożeniu ptasią grypą, ostrzeżenie przed boreliozą i gruźlicą, a także informacje na temat jednostek świadczących pomoc medyczną w Przemyślu. Na przejściu pieszym umieszczono informację o możliwości złożenia skarg i wniosków do Komendanta SG w Przemyślu oraz o telefonach zaufania (w językach polskim, rosyjskim, niemieckim i angielskim). Na przejściu znajdowały się ulotki informacyjne na temat podstawowych przepisów drogowych (w językach polskim, rosyjskim, niemieckim i angielskim).

W Zosinie przygotowane są specjalne tablice informacyjne na budynku administracyjnym straży granicznej i służby celnej, na których znajdują się ogłoszenia na temat norm celnych wwozu towarów na obszar Unii Europejskiej (w języku polskim) oraz obrazkowe informacje o zakazie wwozu na obszar Wspólnoty niektórych produktów (w językach angielskim i rosyjskim).

W Terespolu dostępne są następujące materiały informacyjne na temat przepisów celnych: zasady przekraczania granicy (tablica informacyjna w językach polskim, rosyjskim, angielskim i niemieckim), ulotki informacyjne oraz wiadomość o możliwości złożenia skargi na funkcjonariusza (wskazany jest numer telefonu całodobowego). Straż graniczna umieściła informacje o możliwości składania skarg i wniosków do Komendanta SG w Terespolu (notka w językach polskim, rosyjskim i angielskim, umieszczona na szybie każdej budki straży granicznej).

Z przedstawionych wyników sondażu oraz materiałów z obserwacji wynika, że podróżni nie są pozbawieni informacji. Jednakże forma ich przekazu powoduje pewne problemy w odbiorze. Trudności te odnoszą się do: 1) zbyt skrótego przedstawiania informacji, jak w przypadku wyciągów z aktów prawnych czy plakatów; 2) zbyt trudnego dla przeciętnego odbiorcy języka (prawniczego) informacji; 3) braku tłumaczenia na języki obce; 4) utrudnień infrastrukturalnych (na przykład w Zosinie, mimo że istnieje wyczerpująca informacja, to nie jest

ona oceniona dobrze z uwagi na umieszczenie tablicy informacyjnej w obszarze odprawy celnej i paszportowej, którą podróżny musi po odprawie opuścić bez zbędnej zwłoki).

W Medyce podróźni z Ukrainy wskazywali na konieczność usprawnienia trybu odwoławczego i możliwości wnoszenia wniosków na temat pracy funkcjonariuszy granicznych:

„Mówiąc o regułach, czytałam je na tablicy informacyjnej, która jest w środku budynku kontroli paszportowej [przejście piesze], ale po co je czytać, jeśli realność w ogóle nie odpowiada im. Są tam tylko reguły przekraczania granicy, natomiast dokąd mogę się zwrócić w takim wypadku, jaki mi się przytrafił, to taka informacja jest nieobecna”. [med_02_ua]

W wypowiedziach podróżnych w Bezledach pojawiły się postulaty wprowadzenia informacji na temat wymogów i zmian w regulacjach wizowych. Za udostępnianie tej informacji są odpowiedzialne konsulaty, jednakże względu na istotę tych przepisów dla ruchu granicznego i ich wpływ na możliwość przejazdu zarówno obywateli państw trzecich, jak i obywateli państw UE powinny one udostępnione także na przejściach granicznych.

Ponadto podróżni z Rosji na przejściu w Gołdapi podkreślali, że brakuje informacji na temat reguł przekraczania granicy w języku rosyjskim. Jedna z rosyjskojęzycznych podróżnych z dużą dezaprobatą wypowiadała się o dostępie do informacji na przejściu w Gołdapi, co ilustruje wypowiedź:

„A nie ma, nigdzie nie ma normalnych danych. Na polskiej granicy coś wisi, ale niezrozumiałe to jest, bo po polsku, tym bardziej nie ma informacji, co można wieźć z sobą, a co zakazane przewozić przez granice. Już nie mówię o normie. Nie ma. Bałagan”. [go_02_ru]

W związku z uwagami podróżnych, iż informacja na temat reguł przekraczania granicy jest dostępna dopiero podczas przechodzenia czy przejeżdżania przez samo przejście, należałoby wprowadzić bardziej dostępny sposób informowania o prawach i obowiązkach podróżnych, na przykład w prasie lokalnej, na ulotkach czy w punktach informacyjnych. Zdecydowana większość podróżnych uzyskuje informacje od osób częściej przekraczających badane przej-

ścia, co może wpływać na przeinaczenie faktów, a ponadto tworzy przestrzeń do swobodnej interpretacji przepisów przez podróżnych oraz służby je stosujące. Należy podkreślić, że umieszczenie informacji na przejściu zwiększa szanse podróżnego w dochodzeniu swoich praw. Może to pozytywnie wpływać na walkę z nagannymi zachowaniami funkcjonariuszy straży granicznej i służb celnych.

* * *

Podsumowując: na większości badanych przejść granicznych dostęp do informacji zdaniem znacznej części podróżnych wymaga poprawy. Przede wszystkim uważają tak polscy podróżni. Największe braki informacyjne występują w odniesieniu do przepisów celnych. Dostęp do informacji obu służb najgorzej został oceniony w Zosinie. Problematiczne kwestie to:

- Brak tłumaczenia informacji na języki obce, co jest szczególnym utrudnieniem dla obywateli z państw trzecich, jak również z innych krajów Unii Europejskiej;
- Nieodpowiednio zaplanowane miejsca umieszczenia informacji, w związku z czym nie zawsze są one widoczne i czytelne;
- Podróżny powinien mieć możliwość zapoznania się z informacją tak, by nie blokował jednocześnie ruchu na pasie drogi;
- Niezbędne jest usprawnienie i ujednoczenie sposobu składania skarg zarówno do Izb Celnich, jak i Placówek Straży Granicznej;
- Korzystne z punktu widzenia podróżnego byłoby zapewnienie kompleksowej informacji na temat reguł przekraczania granicy, które uwzględniałyby także przygotowane we współpracy z konsulatami informacje dotyczące prawa wizowego i wprowadzanych zmian w tym zakresie.

2.5. Dostępność i standard punktów sanitarnych oraz punktów usługowych

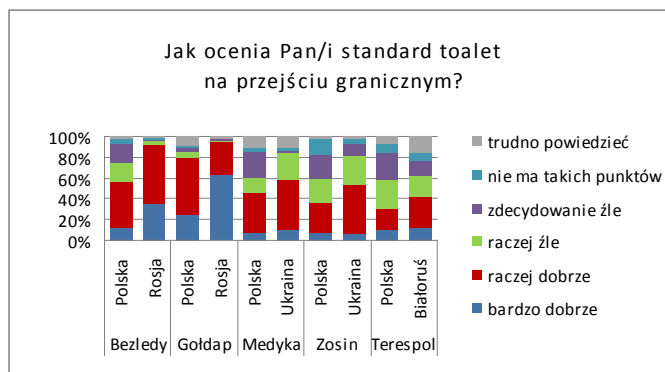
Kiedy analizuje się problem jakości funkcjonowania przejść granicznych, należy zwrócić uwagę na dostęp podróżnych do punktów usługowych na przejściu granicznym (takich jak toalety, bary, sklepy i kantory wymiany walut), a także na standard tych punktów. Podróżni z państw trzecich ocenili dostęp do usług na ba-

danych przejściach granicznych zdecydowanie wyżej niż Polacy. Na taką ocenę jakości polskiej infrastruktury niewątpliwie miała wpływ relatywnie gorsza kondycja infrastruktury przejść granicznych wschodnich sąsiadów.

Dostępność i standard punktów sanitarnych

Jak wskazuje poniższy wykres, obywatele państw trzecich zdecydowanie lepiej niż Polacy wyrażali się o dostępie do punktów sanitarnych. Bardzo dobrze i raczej dobrze zostały ocenione toalety na przejściach w Gołdapi i Bezledach (takie zdanie miało odpowiednio 92% i 95% rosyjskich podróżnych oraz 57% i 80% polskich podróżnych). Nieco ponad połowa obywateli ukraińskich w Medyce (59%) i Zosinie (54%) wyraziła również pozytywną ocenę. Polscy podróżni w Medyce, Zosinie i Terespolu ocenili dostęp do sanitariatów negatywnie (odpowiednio 28%, 47% i 53%). W Terespolu 1/3 osób z Białorusi nie była zadowolona ze standardu toalet (35%).

Wykres 13. Ocena standardu toalet na badanych przejściach granicznych (opinie podróżnych).



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 9).

Interesujący wydaje się fakt, że chociaż sanitariaty są dostępne na wszystkich badanych przejściach granicznych, to część polskich podróżnych w Zosinie (14%) oraz w Terespolu (9%) była zdania, że takich punktów nie ma. Ocena taka wiąże się z problemami z oznakowaniem tych budynków oraz z dostępem do nich. W Zosinie niewielu podróżnych wiedziało o istnieniu toalety na przejściu granicznym, gdyż znajduje się ona w obszarze strefy odpraw celnych i paszportowych, którą zasadniczo po-

dróżni powinni szybko opuszczać. Ponadto nie ma tam miejsca na zaparkowanie samochodu, a oznaczenie toalety jest słabo widoczne. Opinia o braku toalet w Terespolu wynika stąd, że trzeba płacić za korzystanie z nich, co ilustruje wypowiedź jednego z badanych:

„Toalet nie ma wcale, bo są płatne. Uważam, że to jest żenada, żeby na granicy polskiej toalety były płatne i to jeszcze [w] niezbyt komfortowych warunkach i niezbyt dobrym stanie, ale są płatne. Niby to jest taka błaha rzecz, ale to świadczy o nas [...] i przez to tacy podróżni, którzy stoją przez dwa czy trzy dni, to sam koszt na te toalety, to na przykład dla Białorusinów to jest spora gotówka. Bo jak on ma wydać 5 złotych za toaletę, jak oni mają za pięć złotych bilet, to każdy załatwia swoje potrzeby w okolicy”. [ter_01_e]

Obserwacje przejścia oraz wywiady wskazują, iż toaleta w Terespolu nie była dostępna całodobowo, co jeszcze bardziej frustrowało podróżnych. Ponadto wiele niepocholebnych opinii padło z ust respondentów z Zosina, Terespolu i Medyki na temat warunków higienicznych toalet. Szczególnie negatywne oceny dotyczyły przejścia pieszego w Medyce, na którym toaleta była stale zaśmiecona taśmą klejącą czy opakowaniami po papierosach, a co więcej – nie istniały oddzielne toalety dla kobiet i mężczyzn.

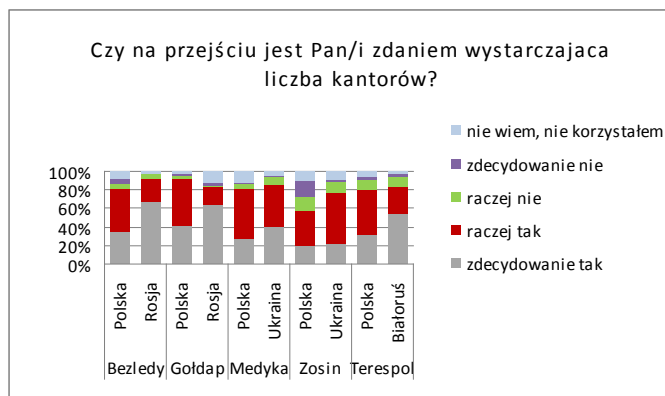
Z uwagi na przepisy obligujące wojewodów do tego, by zapewnili na przejściu granicznym dostęp do obiektów dla osób niepełnosprawnych oraz do pomieszczeń dla rodziców z dzieckiem, należy podkreślić, że żadne z badanych przejść nie spełniało tych wymagań¹⁴. Jedynymi wyjątkami były: przejście Gołdap, dysponujące toaletą dla niepełnosprawnych (podczas badania była zamknięta), oraz przejście w Terespolu, na którym znajdował się podjazd do baru dla osób niepełnosprawnych.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 grudnia 2005 roku w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych wymienia rodzaje pomieszczeń, które wojewoda jest zobowiązany nieodpłatnie udostępnić organom kontroli. Są to m.in.: pomieszczenia przeznaczone dla podróżnych, wyposażone w urządzenia sanitarne, a także wydzielone miejsca dla osób niepełnosprawnych oraz podróżnych z małymi dziećmi.

Dostęp do sklepów, barów i kantorów

Większość badanych przejść jest przygotowana do kompleksowej obsługi podróżnych, a odnotowane problemy wiążą się z nieodpowiednią organizacją obiektów.

Wykres 14. Ocena dostępu do kantorów w obszarze przejścia granicznego (opinie podróżnych).

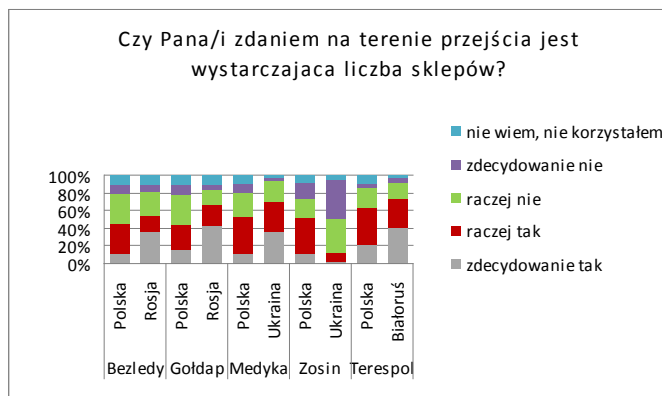


Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 10).

Podróżni w większości byli zadowoleni z dostępu do punktów wymiany walut. Najwięcej ocen negatywnych dotyczyło przejścia granicznego w Zosinie, na którym 32% polskich i 15% ukraińskich podróżnych negatywnie oceniło dostępność kantorów. W Terespole negatywne oceny w tej kwestii wyraziło 13% polskich i 14% białoruskich podróżnych. Na przejściu w Zosinie natomiast działa jeden kantor, jednak z uwagi na konkurencyjność cen walut w tzw. „ruchomych kantorach”, czyli u osób prywatnych, które sprzedają waluty, chodząc wzdłuż pasa, kantor nie jest używany, a większość badanych osób nie wie o jego istnieniu.

Zaskakiwać może pozytywna ocena dostępu do punktu wymiany walut wśród podróżnych z przejścia granicznego w Gołdapi, gdyż na terenie samego przejścia nie ma kantoru. Punkt wymiany walut znajduje się przed przejściem granicznym. Wynik ten wskazuje, że podróżni, oceniając infrastrukturę przejścia, biorą pod uwagę także jego otoczenie.

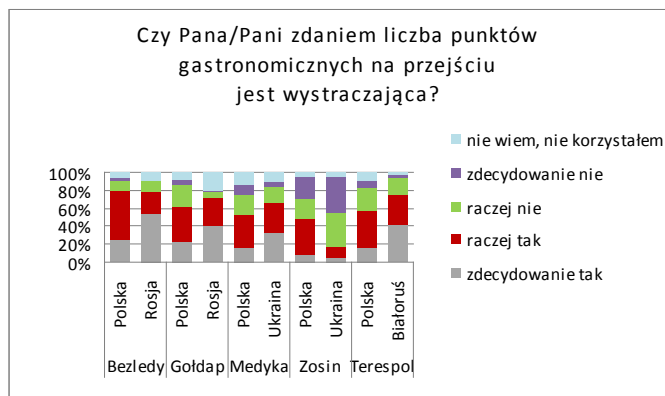
Wykres 15. Ocena dostępu do sklepów na terenie przejścia granicznego (opinie podróżnych).



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 11).

Ocena dostępu do sklepów jest mniej pozytywna. Dostępność sklepów na terenie przejścia najlepiej ocenili podróżni z Terespola (63% polskich i 72% białoruskich respondentów było zadowolonych). Dobre oceny wyrazili również pytani z Medyki (52% polskich i 72% ukraińskich podróżnych). Obserwacje potwierdzają, iż na terenie przejścia funkcjonują punkty sprzedaży ubezpieczeń i sklepy. Przed wjazdem na teren przejścia znajdują się liczne punkty gastronomiczne i sklepy (m.in. market „Biedronka”, centrum handlowe „Granica”). Tu znowu interesujące są wyniki badania prowadzonego w Gołdapi. Osoby biorące udział w ankiecie pozytywnie oceniły dostęp do sklepu, mimo że na terenie przejścia sklepu nie ma. Na odpowiedź wpływają takie czynniki jak: bliska odległość między przejściem a miasteczkiem Gołdap (3 km), w którym działa wiele sklepów, a także istnienie sklepu bezcłowego po rosyjskiej stronie przejścia. W Bezledach odsetek ocen pozytywnych jest zbliżony do odsetka ocen negatywnych. Jak wynika z wypowiedzi podróżnych, wiąże się to z tym, że do sklepów trzeba dojeżdżać do oddalonego o kilkanaście kilometrów miasta Bartoszyce. Na tę ocenę mógł również wpłynąć brak sklepu bezcłowego. Przejście w Zosinie także w tym aspekcie zostało ocenione bardzo negatywnie: 40% polskich i 83% ukraińskich podróżnych było niezadowolonych z oferty usługowej na przejściu. Istotnie, na samym przejściu nie ma żadnych sklepów, a co więcej – w miejscowości bezpośrednio ulokowanej przy przejściu funkcjonuje tylko jeden sklep.

Wykres 16. Ocena dostępu do punktów gastronomicznych w obszarze przejścia granicznego (opinie podróżnych).



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 12).

W kontekście problemu kolejek na przejściach granicznych istotnym elementem udogadniającym podróż przez granice są punkty gastronomiczne. Wyniki sondażu wskazują, że podróżni są zadowoleni z dostępu do punktów gastronomicznych. Najlepsze oceny uzyskały punkty w Terespole (59% polskich i 75% białoruskich podróżnych oceniło je dobrze i bardzo dobrze), w Gołdapi (62% polskich i 72% rosyjskich respondentów) i w Bezledach (80% osób z Polski i 78% z Rosji).

* * *

Analiza problemu dostępu do punktów sanitarnych oraz gastronomicznych, kantorów i sklepów, a także kwestii ich jakości pozwala wskazać następujące problemy:

- Mimo dobrych ocen sanitariatów w Gołdapi, Bezledach i Medyce, istnieje konieczność utrzymania na przejściach toalet i poprawy ich standardu higienicznego;
- Lokalizacja toalet i ich oznaczenie wymagają poprawy; toalety umieszczone obok pomieszczeń administracyjnych celników czy straży granicznej zmniejszają możliwość korzystania z nich, gdyż jest to strefa ograniczonego postoju (zwykle bez parkingu), a poza tym wielu podróżnych nie wie o istnieniu sanitariatów ze względu na ich niedostateczne oznaczenie lub boi się z nich skorzystać;
- Problem nieodpowiedniego oznaczenia dotyczy również kantorów, na przykład w Zosinie znaczna część podróżnych nie wiedziała o istnieniu kantoru na przejściu;

* * *

- Usługi powinny być w miarę możliwości (a toalety na pewno) czynne całodobowo, toalety zaś muszą być bezpłatne;
- Zobowiązania wojewodów do wyposażenia przejść w wydzielone miejsca sanitarne przeznaczone dla osób niepełnosprawnych oraz podróżnych z małymi dziećmi powinny być realizowane.

2.6. Infrastruktura przed przejściem granicznym

Jednym z istotnych elementów tworzących wizerunek przejścia granicznego jest obszar bezpośrednio przed nim, który często pełni funkcję komplementarną wobec usług świadczonych na samym przejściu (punkty sanitarne i gastronomiczne). Z uwagi na bardzo różnorodną (z wyjątkiem Gołdapi), a nawet chaotyczną zabudowę przestrzeni przy przejściu granicznym istotne jest odpowiednie jej zagospodarowanie i wyposażenie. Przypadek Zosina i Medyki wskazuje, że braki występują w elementarnych kwestiach, takich jak dostateczne oświetlenie obszaru, utwardzenie pobocza oraz przygotowanie parkingów czy kontenerów na śmieci. Większość badanych terenów przy przejściach charakteryzuje się brakiem lub niedostateczną jakością zaplecza sanitarnego (toalety, dostęp do bieżącej wody). Stanowi to największy problem w przypadku przejść granicznych, na których przejście osobowe połączone jest z towarowym (Medyka, Bezledy, Terespol). Wielogodzinne oczekiwanie na odprawę kierowców samochodów ciężarowych i osobowych wiąże się z koniecznością korzystania z podstawowych usług, takich jak bary, kantory, sklepy czy miejsca parkingowe. Tymczasem na większości badanych przejść tych punktów usługowych brakuje, a jeśli nawet są, to ich jakość jest niezadowalająca. Istotnymi problemami dla każdego przejścia są jakość i stan dróg dojazdowych, które najczęściej nie zostały przystosowane do nasilonego ruchu międzypaństwowego.

Podsumowując: główne problemy obszaru wjazdowego na badane przejścia graniczne to:

- Fakt, że nie istnieje spójna koncepcja infrastruktury obszaru przed przejściem granicz-

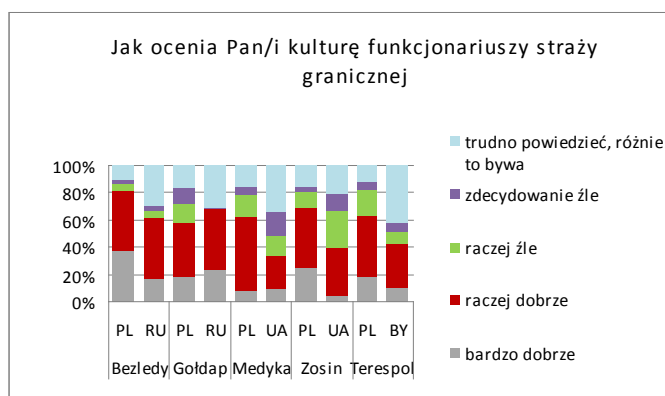
- nym, co przejawia się w szczególności w braku podstawowego wyposażenia, takiego jak oświetlenie, pobocza czy parkingi;
- Niski standard lub brak punktów gastronomicznych, toalet, sklepów oraz kantorów;
 - Brak dbałości o czystość przed przejściem, szczególnie w Medyce i Zosinie;
 - Brak kontroli służb granicznych, celnych i policji nad nieformalnym handlem.

3. Obsługa na przejściach granicznych – ocena funkcjonariuszy straży granicznej

3.1. Zachowanie funkcjonariuszy granicznych podczas kontroli

Zgodnie z zasadami etyki zawodowej funkcjonariuszy straży granicznej, każdy pracownik jest zobligowany do pełnienia służby w sposób praworządny, uczciwy i godny. Kultura obsługi stanowi istotny element tych reguł¹⁵. Przedmiotem analizy w tej części raportu będzie zachowanie funkcjonariuszy granicznych w stosunku do podróżnych. Respondenci ocenili kulturę i grzeczność funkcjonariuszy straży granicznej dobrze i bardzo dobrze, jednakże pojawiały się odstępstwa od tej reguły.

Wykres 17. Ocena kultury / sposobu zachowania funkcjonariuszy straży granicznej przez podróżnych (w procentach).



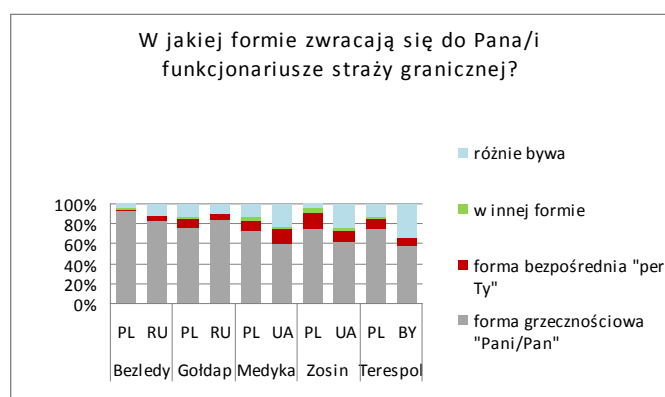
Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 13).

Funkcjonariusze na przejściach granicznych Bezledy, Medyka i Zosin pod względem kultury zachowania zostali najlepiej ocenieni przez polskich podróżnych (odpowiednio 82%, 63% i 69% respondentów wyraziło się na ten temat pozytywnie). Ocena Medyki nie jest jednoznaczna, dlatego że aż 22% polskich podróżnych zaopiniowało negatywnie straż graniczną, a 15% stwierdziło, iż „różnie to bywa”.

¹⁵ Kultura obsługi rozumiana jest jako zachowanie i kultura słowa, które respektują prawa i godność osobistą podróżnych (cześć, honor oraz dobre imię), a także stosowanie reguły niedyskryminacji (bezzstronność oraz szacunek do wartości kulturowych, symboli, języka, obyczajów i tradycji).

Pozytywne oceny ze strony podróżnych z państw trzecich otrzymali funkcjonariusze pracujący na przejściach Gołdap i Bezledy (68% i 62%), co również nie może być jednoznacznie interpretowane, z uwagi na wysoki odsetek osób deklarujących, że zachowanie funkcjonariuszy zależy od sytuacji (31% i 30%). Najbardziej (ale też pozytywnie) zachowanie funkcjonariuszy straży granicznej zostało ocenione przez podróżnych ukraińskich w Medyce i Zosinie (odpowiednio 32% i 40% ocen negatywnych) i białoruskich w Terespolu (16% ocen negatywnych), tyle że odbyło się to znów przy wysokich odsetkach osób wskazujących, iż zachowanie pracowników zależy od sytuacji (w Terespolu było to 42% badanych). Opinie te pokazują, że chociaż zachowanie funkcjonariuszy jest raczej dobre, to jednak nie bywa tak zawsze.

Wykres 18. Sposób zwracania się funkcjonariuszy granicznych do podróżnych (w procentach).



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 14).

Ocena sposobu zwracania się funkcjonariuszy straży granicznej do podróżnych jest zdecydowanie lepsza niż ogólna ocena ich grzeczności. Na wszystkich badanych przejściach do ponad 2/3 badanych funkcjonariusze straży granicznej zwracali się w formie grzecznościowej „Pan/Pani” – najwięcej w Bezledach (92% według polskich i 82% według rosyjskich podróżnych), najmniej w Medyce (73% według polskich i 61% według ukraińskich podróżnych).

Najrzadziej na formę grzecznościową jako obowiązującą na przejściu wskazywali podróżni przekraczający granicę w Medyce, Terespolu i Zosinie. W Medyce i Zosinie formę bezpośrednią stosowano odpowiednio wobec 10% i 16% polskich oraz 14% i 11% ukraińskich badanych. Wysoki procent wskazań na inną i zależną od

sytuacji formę zwracania się do podróżnych zanotowano wśród mieszkańców Ukrainy (Medyka 25%, Zosin 27%). W Terespolu 9% polskich podróżnych wyraziło opinię, iż stosowano wobec nich formę bezpośrednią, a w stosunku do 16% Polaków użyto innych form, zależnych od sytuacji. Zdaniem podróżnych z Białorusi najczęściej polscy funkcjonariusze straży granicznej wypowiadali się w zróżnicowany sposób. Stosunkowo pozytywne oceny kultury funkcjonariuszy straży granicznej w badaniu sondażowym nie oznaczają jednak, że nie mają miejsca sytuacje, w których sposób traktowania podróżnych nie jest odpowiedni. Aby zobrazować trudności w grzecznym traktowaniu podróżnych, poniżej przedstawiamy przykłady takich zachowań, opisane przez osoby przekraczające granicę lub zaobserwowane w trakcie pobytu badaczy na przejściu.

Problemy w relacjach z funkcjonariuszami granicznymi zasadniczo dotyczą następujących zagadnień: 1) sposobów komunikacji; 2) stosowania reguły niedyskryminacji; 3) poszanowania godności podróżnych.

Na wstępie należy wspomnieć, że kulturalne zachowanie funkcjonariuszy granicznych na wszystkich badanych przejściach granicznych nie jest normą postępowania i zależy od wielu czynników. Także niektóre sytuacje, takie jak np. awaria sprzętu do kontroli dokumentów podróży, czy nieodpowiednie zachowanie podróżnych, wpływają na sposób kontroli.

„[...] jest bardzo sympatycznie, naprawdę, nie ma co narzekać. Ja jeździłam i rejsowym autobusem, wchodzi [straż graniczna], jest kontrola paszportowa, wchodzi pan, bardzo grzecznie, czy pani, dzień dobry [...] tylko tam mają czytniki i bardzo często nie mogą sieci złapać i to ich bardzo denerwuje. Więc sami się zachowują tak nie najlepiej, jak się zdenerwuje, wiadomo, człowiek to jest niemiły. I to się przedłuża. I pasażerowie w autobusie te[ż]. Zresztą tych ludzi handlujących jest bardzo dużo, ci ludzie, którzy jeżdżą na handel, są tacy inni, i tak czasem niesympatycznie to przebiega”. [go_06_pl]

W przypadku przejścia granicznego w Terespolu niegrzeczne zachowanie wobec niektórych białoruskich podróżnych było uzasadniane, zarówno przez obserwujących te sytuacje polskich podróżnych, jak i przez funkcjo-

nariuszy granicznych, nieodpowiednim zachowaniem samych Białorusinów. Istotnie, osoby, które chcą szybko przejechać granicę, potrafią prowokować konflikty z funkcjonariuszami granicznymi. Jednak należy podkreślić, że niekulturalne czy agresywne zachowania ze strony podróżnych nie zwalniają funkcjonariuszy straży granicznej z profesjonalnej postawy.

Negatywne opinie na temat kultury straży granicznej były często wyrażane przez osoby z przejścia pieszego w Medyce. Wielu respondentów w wywiadach podkreślało, że odprawa przez funkcjonariuszy straży granicznej nie jest przyjemna, narusza godność podróżnych, a ponadto towarzyszą jej szczegółowe i drwiące zapytania o cel podróży czy źródło uzyskania pieniędzy wymaganych na przejazd do Polski. Jedna z podróżnych tak to relacjonuje:

„Kiedy strażnik dokonuje odprawy paszportowej, to zachowuje się w różny sposób. Bardzo często zdarza się, że strażnik zachowuje się z pogardą do podróżnych Ukraińców, patrząc na nich jak na ludzi niższego poziomu”. [med_08_ua]

Zdaniem podróżnych w porze wieczornej i nocą nasilały się niepoprawne zachowania funkcjonariuszy na przejściu granicznym w Medyce. Respondenci z Ukrainy podkreślali problem długotrwałych przerw w pracy straży granicznej, w sytuacji, gdy kolejka była coraz większa. Jedna z osób opisała nieprzyjemną sytuację, która miała miejsce, gdy podróżny przekraczający granicę upomniał się o swoje prawa:

„Bardzo dziwi i wprawia mnie w szok zachowanie strażników wobec Ukraińców. To nawet nie można nazwać kulturą obsługi, bo jej nie ma. Byłam świadkiem przykrych wypadków. Na przejściu było wielkie zamieszanie dlatego, że funkcjonariusz z kontroli paszportowej był nieobecny ponad 2 godziny. Naturalnie, że wśród ludzi zaczął się bunt i skandowanie. Wtedy wyszedł funkcjonariusz z automatem w rękach i powiedział: jeśli nie przestaną skandować, to zacznij strzelać!!! Myślę, że nie ma tu co komentować! Ale to nie był koniec. Kiedy funkcjonariusz z kontroli paszportowej wreszcie wrócił do swych obowiązków i zaczął odprawę, jeden z podróżnych zrobił mu upomnienie odnośnie jego nieobecności, wtedy ten wyszedł z swej kabiny, przycisnął go do ściany i zaczął dusić.

Osobę, która chciała pomóc w tej sytuacji Ukraińcowi i oderwać tego funkcjonariusza od niego zaarrestowano przez strażników używając kajdanek. Ofiara zdążyła zbiec. Zdaje się że funkcjonariusze byli pijani tego wieczoru”. [med._02_ua]

Bywają również sytuacje wyraźnego zniechęcania podróżnych do ponownego przyjazdu do Polski – w tym celu funkcjonariusze stawiają pieczęcie wjazdu i wyjazdu w taki sposób, aby zmniejszyć powierzchnię dokumentu niezbędną do zachowania ważności paszportu.

Prowadzone na przejściu granicznym w Gołdapi obserwacje pokazały lekceważący i naruszający godność osobistą podróżnego sposób zachowania się funkcjonariuszy granicznych, co ilustruje poniższy dialog z podróżną z Rosji.

„SG: Na ile Pani jedzie do Polski?

K: Nie wiem.

SG: Kurde nie wie Pani? Kurde musi Pani wiedzieć. Dlaczego Pani nie przyjechała rowerem, czemu jeździsz teraz samochodem? Rower Ci się rozwalił, na pół Ci się przetęł? No to dataś d... (śmiech)”. [go_not_pl]

Mimo zwrotu grzecznościowego „Pani”, język funkcjonariusza granicznego oraz skracanie dystansu są niegodne pełnionej przez niego funkcji i godzą w dobre imię podróżnego. Nie jest to jedyna tego rodzaju sytuacja zaobserwowana na przejściu.

Podróżny w bagażniku miał plastikową butelkę, twierdził, że jest w niej woda. Natomiast strażnik twierdził, że jest to butelka z paliwem. Podróżny przekonywał strażnika, że jest to woda, wtedy strażnik kazał napić się podróżnemu z tej butelki. Zwrócił się w formie „per Ty”, dokładnie: „to napij się z butelki”. Podróżny napił się. W butelce faktycznie była woda. Na koniec strażnik pouczył jedynie podróżnego. [go_not_pl]

Obserwacje przejścia w Medyce pokazują, iż często funkcjonariusze lepiej zachowują się w stosunku do obywateli Polski niż wobec obywateli Ukrainy:

„Co do kultury obsługi, to chyba nie można nazwać zwracanie [się] «ty k...», albo «ty kabanie» uprzejmym zwrotem. Do odprawy wzywają słowami «rusz zadem ty k...», albo «do przodu kabanie». I nie ma na to rady, bo jak już wspomniałem nie ma

do kogo się zwrócić za pomocą, no i poza tym jeżeli coś powiesz do strażników, to mogą cię wcale nie puścić. Byłem świadkiem takiego wypadku, kiedy stara kobieta zwróciła uwagę funkcjonariusz[owi] na jego zachowanie i poprosiła żeby szybciej odprawiali, to wtedy została uprzejmie odprawiona na koniec kolejki i przy tym było wykręcono jej rękę!”. [med._01_ua]

Wielokrotnie w wypowiedziach zarówno Polaków, jak i Ukraińców w Zosinie i Medyce pojawiało się przekonanie o dyskryminacji podróżnych z państw spoza Unii Europejskiej. Podróżni niebędący obywatelami Polski byli poddawani bardziej szczegółowej odprawie, co jest zgodne z założeniami kodeksu Schengen, niemniej jednak potęguje poczucie dyskryminacji.

„O służbach mogę powiedzieć, że polskie służby graniczne bardzo silnie dyskryminują Ukraińców. Są wrażliwi na wszystko w sprawdzaniu auta, drobiazgowo kontrolują, przeciwnie u Polaków. I z Polski ich samochodem jechać jest szybciej niż ukraińskim”. [zos_02_ua]

Jak zostało wspomniane, takie zachowanie ze strony funkcjonariuszy straży granicznej niekoniecznie jest przejawem dyskryminacji, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę stosowaną wobec obywateli krajów trzecich procedurę odprawy szczegółowej. Jednak wypowiedzi te wskazują na niedostateczną wiedzę obywateli państw trzecich o przyczynach ich szczegółowej odprawy. Konieczne jest w związku z tym wprowadzenie lepszego systemu informowania podróżnych o stosowanych wobec nich procedurach.

Odwrotnie działo się na przejściach w Gołdapi i Bezledach, na których polscy podróżni skarżyli się, iż są dyskryminowani, a w ich przekonaniu faworyzuje się tam obywateli Rosji. Wśród podróżnych na przejściach granicznych w Medyce, Zosinie, Bezledach i Gołdapi pojawiły się również opinie, że gorzej traktowani są handlarze przygraniczni.

„Nie zauważyłem, aby celnicy lub straż graniczna zachowywała się w stosunku do osób innej narodowości w bardzo odmienny sposób, chociaż osoby, które przekraczają przejście często są gorzej traktowane niż «zwykli turyści»”. [zo_01_pl]

* * *

Podsumowując: w badaniu sondażowym raczej pozytywnie została oceniona kultura straży granicznej na wszystkich przejściach. Jednak materiały z badania jakościowego wskazują na istnienie następujących problemów:

- Kultura obsługi nie jest standardem zachowania funkcjonariuszy straży granicznej, ale pozostaje ich cechą indywidualną; zwracanie się w formie grzecznościowej jest mile widziane i oczekiwane przez podróżnych, jednak nie było stosowane powszechnie;
- Zasada niedyskryminacji nie jest powszechnie stosowana;
- Zdarzają się zachowania charakteryzujące się brakiem poszanowania czci i godności podróżnych (na przykład pracownicy stosują niewybredny język i komentują zachowania podróżnych).

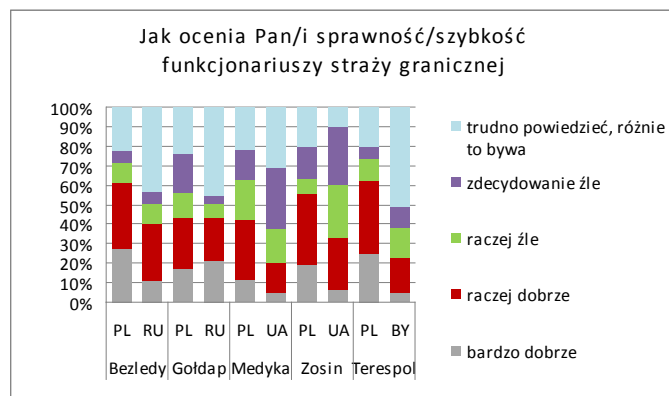
3.2. Kompetencje straży granicznej w świetle opinii podróżnych

W związku z faktem, że respondenci często mają problemy z określeniem kompetencji straży granicznej, pod uwagę zostały wzięte kwestie możliwe do zweryfikowania przez podróżnych, takie jak szybkość i sprawność odpraw oraz znajomość języków obcych.

Sprawność odpraw paszportowych i kontroli pojazdów

Podróżni z państw trzecich gorzej niż obywatele Polski ocenili sprawność obsługi funkcjonariuszy straży granicznych. Badani spoza Unii najgorzej zaopiniowali jakość pracy funkcjonariuszy na przejściach Zosin, Medyka i Terespol (odpowiednio 56%, 48% i 25% pytanych uważało, że straż graniczna nie działa w sprawny sposób).

Wykres 19. Ocena sprawności odpraw funkcjonariuszy straży granicznej w opinii podróżnych (w procentach).



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 15).

Bardziej pozytywnie prace funkcjonariuszy ocenili polscy podróżni. Negatywne opinie dotyczyły pracowników granicznych z Medyki i Gołdapi (odpowiednio 36% i 34% ocen respondentów). „Bardzo dobrze” i „raczej dobrze” o sprawności straży granicznej wyrazili się polscy podróżni w Bezledach, Zosinie i Terespole (odpowiednio – 61%, 56% i 62%), a wśród podróżnych z krajów trzecich pozytywne oceny dotyczyły przejść granicznych z Rosją: Bezled i Gołdapi (po 40% pozytywnych opinii).

Podróżni na wszystkich badanych przejściach twierdzili, że funkcjonariusze graniczni często robią przerwy w pracy, co jest przyczyną tworzenia się kolejek. Sama czynność odprawy trwa w istocie rzeczy bardzo krótko, jednak długi okres oczekiwania na odprawę powoduje, iż sprawność pracowników jest oceniana bardzo negatywnie. Informacje o długotrwałej, utrudniającej płynną odprawę nieobecności funkcjonariuszy pojawiają się często w wypowiedziach podróżnych:

„Kilkakrotnie w dni wolne od pracy trafiałam na nieobecność jednego z funkcjonariuszy na miejscu pracy. Mówiąc dokładnie to bywa tak, że kontrolę paszportową wszystkich podróżnych, jak i Ukraińców tak i Polaków przeprowadza tylko jeden strażnik, a drugiego nie ma cały dzień. Więc jasne jest to, że najpierw odprawiają Polaków, bo nie pieczętują im paszportów, tak jak naszym ludziom[,] a wtedy już odprawiają Ukraińców”. [med_not_ua]

Nieznaczne różnice w ocenach pozytywnych i negatywnych wyrażanych przez polskich podróżnych na przejściu w Medyce pozwalają

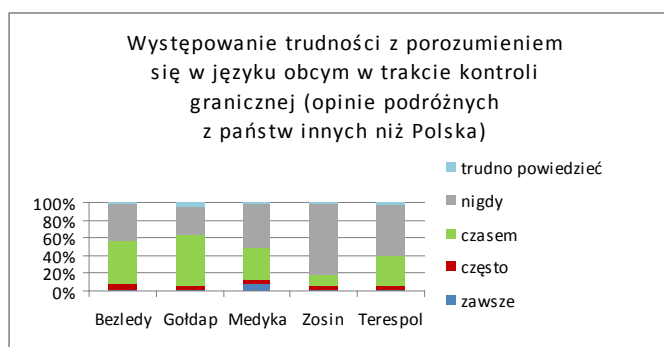
przypuszczać, że sprawność pracy funkcjonariuszy granicznych jest tematem kontrowersyjnym. Bardziej negatywnie oceniali pracowników respondenci korzystający z przejść pieszych, co po części wynika z tego, że oczekiwanie na tym przejściu jest bardziej uciążliwe (ze względu na warunki infrastrukturalne – brak ławek i miejsc siedzących).

Negatywne oceny ukraińskich i białoruskich oraz w mniejszym stopniu rosyjskich podróżnych wiążą się m.in. z dłuższą odprawą, wynikającą z kontroli szczegółowej, która zgodnie z kodeksem Schengen obowiązuje obywateli spoza Unii. Przeprowadzone obserwacje potwierdzają, iż na przejściach granicznych z Ukrainą i Białorusią podróżni mający obywatelstwo kraju trzeciego są odprawiani z zastosowaniem odprawy szczegółowej. Oceny negatywne wyrażone w ankiecie są spowodowane jednak przede wszystkim oczekiwaniem w kolejce, a nie faktycznym czasem odprawy.

Problemy językowe

Podróżni z państw trzecich w większości twierdzili, iż nie mieli problemów z porozumieniem się z funkcjonariuszami straży granicznej. Najmniej doświadczeń negatywnych związanych z nieznaną znajomością języków obcych mieli podróżni na przejściach granicznych w Zosinie (79% respondentów uniknęło takich kłopotów) i w Terespolu (57%). Najwięcej problemów z porozumiewaniem się w językach obcych mieli funkcjonariusze z Gołdapi (64%) i Bezed (57%). W Medyce oceny kompetencji językowych były podzielone.

Wykres 20. Problemy z zastosowaniem języka obcego przez funkcjonariuszy straży granicznej w opinii podróżnych z państw trzecich.



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 16).

Jak wskazują wypowiedzi podróżnych, a także obserwacje prowadzone na przejściach granicznych, znajomość języków obcych wśród funkcjonariuszy straży granicznej nie jest powszechna. W Gołdapi badacze byli świadkami zatrzymania samochodu obywatela Rosji, ponieważ pracownicy mieli trudności z odczytaniem numerów silnika, w związku z czym wiązała się trudna dla podróżnego sytuacja:

„Ja przecież nie rozumiem po polsku! Ich tyłu dziś się tam przewinęło. Nie, mówili po rosyjsku, starali się [...] tłumaczka przyjechała. Staralem się oczyścić ten numer, oni powiedzieli, że nie wszystkie cyfry są czytelne. Co miałem robić? Nie wiem. Koniec końców samochód wzięli na ciężarówkę z przyczepą. Dali mi telefon policji. Ale jak mam tam zadzwonić jeśli polskiego nie znam? Koleś co robił na granicy zdjęcia powiedział, że przekazuje sprawę policji i oni następnego dnia będą powiadomieni o sprawie. Trzeba czekać.

– Podpisywał Pan coś ?

– Coś tam podpisywałem. Co miałem robić? Tam wszystko po polsku. Napisałem, że tekst znam z ust tłumacza.

– A tłumaczka?

– A jaka tam z niej tłumaczka! Taka z niej tłumaczka, jak i ze mnie tłumacz. Dwóch słów sklecić nie mogła. Co ona mogła przetłumaczyć? Co to za tłumacz, co nie zna zwrotów rosyjskiego języka? Widząc moje poświadczenie z ambasady rosyjskiej, spytała czy może zrobić kopię, na wzór”. [be_04_ru]

Na podobne problemy zwracali uwagę polscy podróżni, będący świadkami trudności, jakie mieli funkcjonariusze straży granicznej w porozumiewaniu się z Rosjanami.

„Niektórzy w ogóle nie znają rosyjskiego [...] niektórzy nawet nie rozumieją, może nie tyle że nie rozumieją, co nie potrafią się z Rosjanami porozumieć [...] Przeważnie, tak jak się zdarzało, to oni, kilku – można powiedzieć – na palcach, że oni właśnie po rosyjsku. A tak to właśnie po polsku”. [go_05_pl]

Porozumiewanie się w językach innych niż rosyjski wywołuje jeszcze większe problemy, co obrazuje wypowiedź jednego z ekspertów lokalnych:

„Jest przykład, o którym rozmawialiśmy, że przyjechali Włosi na przejście graniczne. Nikt nie znał języka. Oni postugiwali się trzema językami, angielskim, niemieckim i włoskim. Nikt nie rozmawiał w tym języku, oni nie potrafili im udzielić żadnej informacji, co mają zrobić, jakie dokumenty wypełnić, do kogo się zgłosić, żeby przekroczyć tę granicę”. [ter_01_e]

* * *

Z punktu widzenia analizy sprawności pracy funkcjonariuszy straży granicznej najistotniejsze są następujące kwestie:

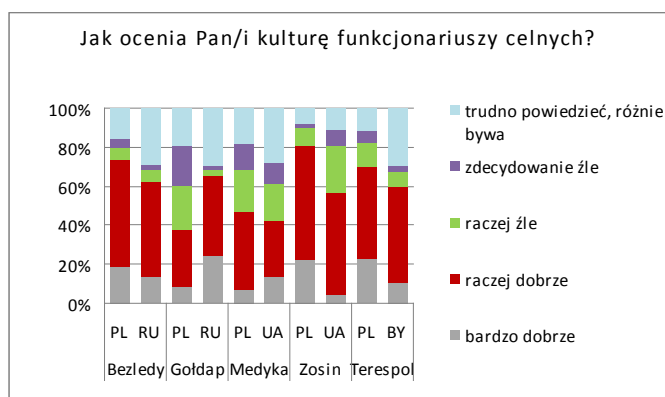
- Ocena sprawności funkcjonariuszy granicznych zależy w dużym stopniu od występowania na przejściach granicznych kolejek, które są na tyle złożonym problemem, że nie mogą świadczyć o faktycznej sprawności odpraw granicznych;
- Funkcjonariusze straży granicznej pod względem sprawności odpraw są pozytywnie oceniani przez podróżnych z Polski, jednakże ocena podróżnych z państw trzecich nie jest już pozytywna;
- Znajomość języków obcych wśród funkcjonariuszy granicznych nadal nie jest zadowalająca.

4. Obsługa na przejściach granicznych – ocena funkcjonariuszy celnych

4.1 Zachowanie funkcjonariuszy celnych podczas kontroli

Z uwagi na szczególnie zakres obowiązków służbowych funkcjonariuszy celnych, związane z wykonywaniem czynności kontrolnych, w tym m.in. kontroli szczegółowej osoby, pojazdu i bagażu podróżnego, zachowanie funkcjonariuszy nie powinno budzić zastrzeżeń. Zasady postępowania określa kodeks etyki funkcjonariuszy celnych. W sytuacji kontroli celnej odpowiednie podejście do podróżnego jest niezwykle istotne, gdyż daje poczucie bezpieczeństwa podróżnemu i zmniejsza dyskomfort obydwu stron interakcji. Podróżny z kolei ustawowo zobowiązany jest do poddania się czynnościom kontrolnym. Z uwagi na te założenia respondenci biorący udział w badaniu sondażowym zostali zapytani ogólnie o grzeczność / kulturę zachowania funkcjonariuszy celnych oraz o sposób zwracania się do podróżnych. Badani kulturę i grzeczność funkcjonariuszy celnych ocenili dobrze i bardzo dobrze, jednak istnieją pewne wyjątki wskazujące, iż kulturalne zachowanie nie jest normą postępowania w kontaktach z podróżnymi.

Wykres 21. Ocena sposobu zachowania funkcjonariuszy celnych przez podróżnych (w procentach).

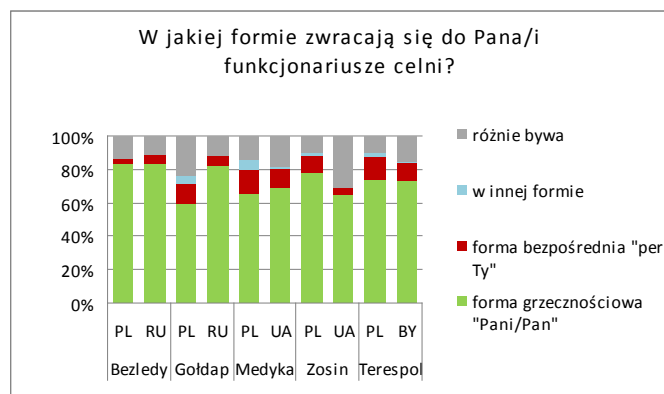


Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 17).

Jak pokazuje powyższy wykres, polscy podróżni lepiej niż obywatele krajów sąsiadujących ocenili zachowanie funkcjonariuszy celnych. Wyjątkiem jest tu Gołdap, gdzie większość

rosyjskich podróżnych miała lepszą opinię na temat zachowania celników. Najwięcej Polaków pozytywnie oceniło funkcjonariuszy celnych pracujących na przejściach granicznych Bezledy, Zosin i Terespol (odpowiednio 73%, 81% i 70%). Najwięcej podróżnych z państw trzecich pozytywnie wyraziło się o celnikach z przejść Bezledy i Gołdap (62% i 65%) oraz z Terespoła (60%). Z kolei negatywne oceny od polskich podróżnych uzyskali funkcjonariusze w Gołdapi i Medyce (44% i 35% respondentów negatywnie zaopiniowało funkcjonariuszy celnych), a od podróżnych z państw trzecich – celnicy pracujący w Zosinie (33% ocen negatywnych) i Medyce (30%).

Wykres 22. Sposób zwracania się funkcjonariuszy celnych w opinii podróżnych (w procentach).



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 18).

Podobnie jak w przypadku funkcjonariuszy granicznych, ocena sposobu zwracania się funkcjonariuszy celnych do podróżnych jest zdecydowanie lepsza niż ogólna ocena ich kultury. Na wszystkich badanych przejściach do blisko 2/3 badanych funkcjonariusze celni zwracali się w formie grzecznościowej „Pan/Pani”, najwięcej w Bezledach i Terespolu (stwierdziło tak odpowiednio 83% i 74% polskich podróżnych, 83% rosyjskich i 73% białoruskich), najmniej w Medyce (65% polskich i 69% ukraińskich respondentów).

Jak wskazuje badanie sondażowe, zachowanie funkcjonariuszy celnych nie jest jednoznacznie pozytywnie oceniane przez osoby badane. Wywiady udzielone przez podróżnych oraz obserwacje pozwalają zidentyfikować pojawiające się w relacjach z podróżnymi problemy, które można podzielić na dwie grupy: 1) komunikacja i poszanowanie godności podróżnych, w

tym również sposób przeprowadzania kontroli;
2) zastosowanie reguły niedyskryminacji.

Komunikacja i naruszanie godności podróżnych

Problem nieodpowiedniego sposobu zwracania się do podróżnych, często godzącego w ich dobre imię, pojawił się na wszystkich badanych przejściach granicznych. Wypowiedzi podróżnych pozwalają stwierdzić, że występują sytuacje, w których celnicy używają języka obraźliwego i poniżającego wobec podróżnych, najczęściej w stosunku do osób nierozumiejących języka polskiego. Z wypowiedzi podróżnych wynika jednak, że na przejściu w Gołdapi, a także na innych przejściach funkcjonariusze celni są zdecydowanie bardziej kulturalni w relacjach z podróżnymi niż w przeszłości. W poprzednich latach normą były zarówno wulgaryzmy, jak i spory z podróżnymi. Jednak nadal zdarzają się niewłaściwe zachowania, co ilustruje poniższa wypowiedź.

„Podejście celników, przede wszystkim [...] kultura. Bo tutaj potrafi podejść i powiedzieć: «ściągaj, k..., z siebie!». Dostownie. O jejku, każdy kto tam co[ś] przewozi na sobie gdzieś tam, w samochodzie, to liczy się z tym, że to może zostać znalezione, nie? No ale jak nawet znaleźli, to inne podejście było. No znaleźliśmy, niestety, piszemy mandat, zostanie to zarekwirowane na urząd celny. A tutaj bezczelnie: to jeszcze gdzie schowałeś? Nie proszę pani, proszę pana, nie było kultury, tylko po prostu na ty, no! I wulgarnie się odzywali, naprawdę”. [go_07_pl]

W innym przypadku język nie był tak bardzo obraźliwy, jednak naruszał godność podróżnego, jak również godził w prestiż służby celnej:

„Przychodzi taki ci [celnik] ani dzień dobry, ani nic. My do niego sympatycznie, panie celnik, może by nas pan odprawił, bo czekamy półtorej godziny już. Nie ma ludzi, nie ma autokarów, więc on mógłby nas odprawić. A on: «zdziwicie się, jak ja was odprawię». Ja mówię: słucham, do kogo Pan tak mówi? Ja byłam tak oburzona, że słuchajcie, to poniżej pasa jest zachowanie takiego. I on jeszcze śmiał za nami przybiec, żeby powtórzyć, co było powiedziane. Bo ja mu zwróciłam uwagę, że nie

takim tonem, że normalnie rozmawiamy, pytamy, prosimy jego. Tak, że tutaj na celników, to ja..., to jest brak, brak po prostu kultury. Młodych zatrudnili i zachowanie jest poniżej pasa”. [go_02_pl]

Zachowania funkcjonariuszy celnych podczas czynności kontrolnych

Bardzo ważnym momentem podczas przejazdu przez granicę jest odprawa celna, przede wszystkim odprawa szczegółowa, która wymaga odpowiedniego podejścia do podróżnego, tak aby nie została naruszona jego godność, ale jednocześnie żeby zostały zrealizowane obowiązki służbowe. Przeprowadzone wywiady wskazują, iż podejście funkcjonariuszy celnych do podróżnych jest zależne od profesjonalizmu poszczególnych pracowników, a tym nie zawsze dysponują:

„[...] była taka pani celnik, która zawsze: dzień dobry, kontrola celna, zapraszam do odprawy. I tam było tak, zgłaszało się swoją normę, dziękuj[ę], do widzenia, miłego dnia, z uśmiechem. Było bardzo kulturalnie, tak jak powinno być. A teraz nie ma takiego czegoś, nie ma takiego czegoś. Zero kultury”. [go_05_pl]

W świetle wypowiedzi podróżnych na przejściach w Gołdapi i Bezledach oraz na przejściu pieszym w Medyce niemal każda osoba przekraczająca przejście jest poddawana kontroli osobistej. Obserwacje wskazują jednak, iż kontroli osobistej poddawani są częściej pasażerowie autobusów, pociągów i osoby przemieszczające się przez granicę motocyklem, skuterką lub rowerem niż kierowcy samochodów. Niektórzy podróżni wyrażali opinię, iż celnicy nazbyt gorliwie wypełniają swoje obowiązki.

„[...] odwróciłam i nagle ktoś z tyłu zaczyna mnie oklepywać. Ja odskoczyłam, sobie myślę «Boże święty, co się dzieje?». Bo ja tam nie jestem statym bywalcem, więc ja nie wiem jak to się odbywa. Okazuje się, że pani celniczka mnie oklepuje. Ja mówię, proszę panią, ja sobie nie życzę oklepywania. [J]a mogę kurtkę rozpiąć i pani zobaczy, czy ja jestem tam zapakowana, czy obklejona, czy coś tam [...] I wali mnie rękoma, pięściami po torebce, nie otwartej. Ja tam akurat no miałam dość drogie okulary, ja mówię, proszę pani, jak mi pani

zepsuje te okulary to ja nie wiem, kto mi będzie kupował. Proszę powiedzieć, ja odsunę zamki. A przecież ja nie miałam w ogóle żadnych... niczego. To pani celniczka się na mnie zdenerwowała i odstąpiła wtedy od sprawdzania. Przyszedł, kto inny, tak. Także... Taka historia. No to jest... ci, te mrówki, jak oni ich tam nazywają. To oni się poddają temu, ale mnie to razi. Bo ja nie widzę powodu, żeby ktoś mnie oklepywał”. [med_01_pl]

Wielu podróżnych, z którymi prowadzono rozmowy, doświadczyło tego rodzaju dotkliwych kontroli, skarżono się także na dotykanie w intymnych miejscach. Takie sytuacje stają się przyczyną narastających emocji i konfliktów między podróżnymi często korzystającymi z przejść granicznych a służbami celnymi. Poniższe wypowiedzi badanych z Gołdapi ilustrują ten problem.

„Zero jakiejś tam kultury, zero szacunku dla godności osobistej. Bo nie zakładają rękawiczek. Ja sobie nie życzę, żeby mnie celniczka odprawiała bez rękawiczek. Wiadomo, każdy ma swoj[ą] bakterię i ja sobie nie..., ja nie mówię, że ona twierdzi że ona nie przeniesie na mnie jakiejś choroby, ona jeżeli nie nosi rękawiczek, to powinna przynajmniej ręce po każdej osobie umyć i to myć ręce przy tym, kto wchodzi. A nie jak sobie co[s] może tam... a ona jeszcze zwrócisz jej uwagę, to ona jeszcze stwierdzi, że nie przenosi żadnej choroby, ona nie musi zakładać rękawiczek. A jeśli mają, jeżeli jest przejście graniczne wyposażone w przyrząd, który ma wykrywać papierosy, jeżeli ktoś tam przewozi na sobie, jeżeli jest wyposażenie takie a nie inne, to dostosujemy się do tego, co mamy. A nie ona mnie będzie dotykać rękoma a przyrządy będą sobie stały i będą się bawili”. [go_05_pl]

W nawiązaniu do powyższej wypowiedzi należy podkreślić, że nie zawsze kontrole osobiste przeprowadzane są z zachowaniem zasady dyskrecji, z użyciem rękawic oraz przez funkcjonariusza tej samej płci co podróżny.

„Pojedynczo się wchodzi. Jeżeli jest kobieta z kobietą to każe zamykać drzwi. Jeżeli czasami mężczyzna nas odprawia, to drzwi są otwarte [...] Jeżeli mężczyzna, jest lato, jeżeli kobiety są lekko ubrane, no to..., je-

żeli facet jest normalny i kulturalny to widzi, [ż]e nie ma na sobie kartonu. O tutaj to przynajmniej zachowanie jest i kultura jest bo ci sprawdzi tylko w torbie i dziękuję, do widzenia jest”. [go_05_pl]

Kontrola widoczna przez innych podróżnych stojących w kolejce jest wskazywana jako częste i bardzo nieprzyjemne doświadczenie szczególnie na przejściu pieszym w Medyce i wobec osób przekraczających granicę jednolitymi. Przeprowadzenie kontroli w pomieszczeniach administracyjnych, z udziałem innych funkcjonariuszy celnych, co odnotowano na przejściach granicznych w Bezledach i Zosinie, także budzi zastrzeżenia w kwestii poszanowania godności podróżnego:

„Czy odpowiednie? No... to znaczy na przykład jeśli jesteś kobietą, to woła celniczkę i wyprasza tam wszystkich z tej budki [strażniczej] i każe Ci się rozbierać. Wyprasza wszystkich i każe się rozbierać. No i często tak się zdarzało, że... że... wszyscy siedzieli, nie? Jak ktoś tam Ci się kazał rozbierać. Widziałem dziewczynę, dosyć taka, może nie młoda, ale po trzydziestce. Wzięta na osobistą, gdzie siedzieli celnicy i przy tych celnikach sprawdzała”.

Na przejściu w Medyce podróżni informowali na przykład o przypadkach stosowania jako narzędzia kontroli śrubokrętu, którym funkcjonariusze ostukiwali podróżnego, aby uniknąć konieczności dokonywania kontroli osobistej z zastosowaniem dotyku.

Kontrole pojazdów

Na przejściach granicznych w Bezledach, Gołdapi i Medyce podróżni zgłaszali uwagi co do sposobu kontroli samochodów. Jeden z tych problemów dotyczył udziału psa w kontroli. Podróżni nie są uprzedzani o kontroli z udziałem psa, dlatego nie mają możliwości przygotowania samochodu (na przykład nie mają czasu zabezpieczyć tapicerki auta przez zabrudzeniem czy choćby wyjść z samochodu):

„Podczas rozmowy z podróżną uzyskałam informację, że celnicy są bardzo nieostrożni podczas przeszukiwania samochodu. Na przykład, gdy pracują z psem, nie zważają na to, czy w samochodzie są pasażerowie czy nie, tylko każą wchodzić psu do środka,

wtedy też zdarza się, że zwierzę dosłownie chodzi po pasażerach”. [med_not_pl]

Mimo że regulacje prawne nie rozstrzygają, gdzie i w jaki sposób powinno być dokonywane przeszukanie pojazdu, to jednak z licznych wypowiedzi wynika, że stosowane środki są nieproporcjonalne w stosunku do zakładanych celów kontroli. W przeprowadzonych wywiadach wielokrotnie pojawiły się zarzuty wobec funkcjonariuszy celnych, iż nie szanują własności podróżnych. Wielu respondentów wskazywało, że w wyniku kontroli doszło do uszkodzeń tapicerki samochodu, systemu elektrycznego czy obudowy wewnątrz pojazdu.

„Nie powinni kontrolować samochodów, rozrywać nam. Nie powinni rozrywać, nie powinni po prostu pruć samochodów, rozrywają nam tapicerki, dachy nam rozrywają, psują, po prostu psują nam samochody, klamki, takimi kłami, odkręcają, nie przykręcają, śrubki pogubią, wszystko i każą nam jechać, chociaż nic nie znajdują, to jest tragedia”. [be_01_pl]

Przestrzeganie reguły niedyskryminacji przez funkcjonariuszy celnych w opinii podróżnych

Z wypowiedzi respondentów na wszystkich przejściach wynika, że zasadniczo stosuje się regułę niedyskryminacji. Obserwacje pozwoliły wskazać jedynie, że celnicy dokonują w sposób bardziej uprzejmy odpraw osób z innych krajów UE (na przykład Niemców czy Austriaków) oraz podróżnych przejeżdżających markowymi, nowymi samochodami niż kontroli osób przekraczających granicę w celach handlowych. Podróżujący przez przejście graniczne w Bezledach handlarze nie składają skarg i wniosków, ponieważ boją się dalszych utrudnień w przypadku kolejnego przekraczania przejścia. Na przejściu granicznym w Gołdapi oraz Medyce wielokrotnie pojawiły się w wypowiedziach podróżnych opinie, iż funkcjonariusze celni otwarcie wyrażają niechęć do osób zajmujących się handlem przygranicznym.

„Jeden z podróżnych był świadkiem, jak celnik powiedział do podróżnych: jak bym miał broń to bym was wszystkich powystrzelał, bo na wasze ryje nie mogę już patrzeć! Ile razy będziecie jeszcze dzisiaj

jeździć?! Innym razem celnik powiedział do jednego z podróżnych, że będzie go dotąd męczył, aż jego motor znajdzie się za siatką, czyli tam gdzie trafiają pojazdy zatrzymane”. [go_not_pl]

* * *

Podsumowując: w badaniu sondażowym raczej pozytywnie zostały przez respondentów ocenione kultura i zachowanie służb celnych na większości przejść. Jednakże materiały z badania jakościowego wskazują na istnienie następujących problemów:

- Kultura obsługi nie jest standardem zachowania funkcjonariuszy celnych, ale – podobnie jak w przypadku funkcjonariuszy granicznych – stanowi ich cechę indywidualną; bywa, że pracownicy zwracają się do podróżnych w formie ubliżającej, naruszając tym samym ich godność;
- Odnotowano przypadki przeprowadzania kontroli osobistych w miejscach do tego celu nieprzystosowanych (w pokojach administracyjnych, na pasie ruchu), w obecności osób postronnych, przez funkcjonariuszy odmiennej płci niż podróżni;
- Zebrany materiał badawczy wskazuje na nieposzanowanie godności podróżnych z uwagi na zbyt szczegółowe kontrole osobiste;
- Kontrole pojazdów skutkujące ich uszkodzeniem są przejawem nieposzanowania własności podróżnych;
- Reguła niedyskryminacji nie bywa stosowana powszechnie – szczególnie widoczne jest odmienne traktowanie handlarzy przygranicznych.

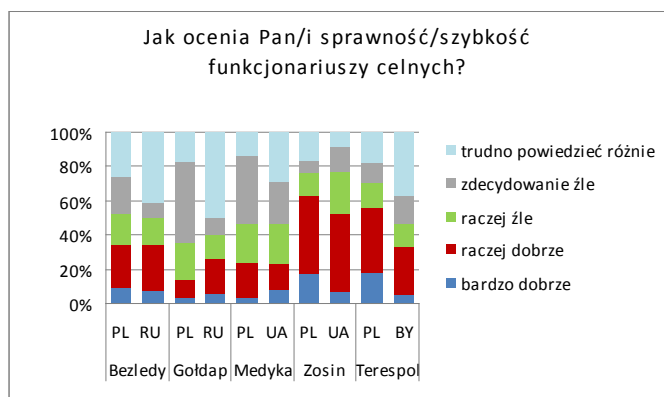
4.2 Kompetencje funkcjonariuszy celnych w świetle opinii podróżnych

Sprawność odpraw celnych i kontroli pojazdów

Ocena sprawności odpraw prowadzonych przez służby celne w porównaniu z ocenami sprawności funkcjonariuszy granicznych jest zdecydowanie bardziej negatywna. Pozytywnie została oceniona sprawność funkcjonariuszy celnych przez niewiele ponad połowę podróżnych jedynie na przejściu granicznym w Zosinie

(taką opinię wyraziło 63% polskich i 52% ukraińskich respondentów) oraz przez polskich badanych w Terespolu (56%).

Wykres 23. Ocena sprawności odpraw funkcjonariuszy celnych (opinie podróżnych, w procentach).



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 19).

Najgorzej przez obydwie grupy podróżnych została oceniona sprawność odprawy celnej na przejściach granicznych w Bezledach, Gołdapi i Medyce. W Gołdapi i Medyce prawie 2/3 polskich podróżnych wyraziło krytyczne opinie (odpowiednio 69% i 63%). Zdaniem osób z państw trzecich funkcjonariusze celni w Medyce, Terespolu i Zosinie byli najmniej sprawni w dokonywaniu odpraw (odpowiednio 48%, 30% i 39% ocen negatywnych). Wynik z przejścia w Zosinie wskazuje na istotne podziały podróżnych pod względem oceny. Należy zaznaczyć, że dosyć duża grupa pytanych miała problem z odpowiedzią na to pytanie, szczególnie w Bezledach, Gołdapi i Terespolu, co może oznaczać, iż jest grupa funkcjonariuszy pracująca sprawniej niż inni. Z drugiej strony sprawność odpraw zarówno granicznych, jak i celnych wiąże się silnie z możliwościami infrastrukturalnymi oraz kadrowymi danego przejścia granicznego, w związku z czym znaczna liczba odpowiedzi „trudno powiedzieć” jest tu zasadna.

Negatywną ocenę sprawności odpraw celnych potwierdzają wypowiedzi podróżnych na wszystkich badanych przejściach granicznych. Powtarzające się opinie na temat funkcjonariuszy celnych (patrz: ramka) wskazują na nie zawsze dobrą organizację odpraw.

„zamiast pracować siedzą przy komputerach i układają pasjanse”
 „celnik chodzi i się szuka i nie może się znaleźć”
 „pracują jakby nie mogli”
 „młode chłopa, a ruszają się jak starcy”
 „wychodzi taki i nie wie gdzie iść, kręci się bez celu”
 „za co im państwo płaci”

Sprawność odpraw, zdaniem badanych osób, zależy od tego, jacy funkcjonariusze celni pracują na danej zmianie. Są w przekonaniu podróżnych „dobre” i „złe” zmiany, czyli zespoły pracujące bardziej i mniej efektywnie:

„Są tacy [celnicy], że pracują. Nie chodzi mi w sensie tym, że bagażnik i jechać. Sprawdzają konkretnie, na kanał i tak dalej. Bo jeśli znajdzie mi coś, odstawia mnie na bok i jest kobieta, która mandat pisze, ale jest jeszcze dwóch celników w tym. I co oni robią? Po prostu nawet widać, bo kiedyś to jeszcze nawet mieli pozastawiane te szyby, takie ciemne, że my kogoś widzimy, oni nas nie. I praktycznie, że oni mogli praktycznie sobie siedzieć i się śmiać z nas. Ale teraz my widzimy, że siedzą beczynie, śmieją się a nie robią”. [go_02_pl]

W sytuacjach zbyt długiego oczekiwania podróżni niecierpliwą się, w wyniku czego narasta atmosfera napięcia podczas odprawy celnej. Niektórzy respondenci na przejściu w Gołdapi twierdzili, iż zdarzają się odprawy, w trakcie których podróżni są obsługiwani w celowo powolny sposób:

„Tak, ja to sam słyszałem, jeszcze wcześniej, proszę się nie śpieszyć, mówi, to macie dokładnie szukać tego, na to macie dużo czasu. Jakaś przepustowość też powinna być. Są od tego kanały, ja szukam, coś się nie podoba, proszę zjedzie pan na kanał tam. Nie blokować. Potrafią czasami pół godziny samochód odprawiać na pasie gdzie jest blokada i wszyscy czekają. Na innych przejściach jest inaczej. Tym bardziej, że celnicy to znają się. Że praktycznie..., że tu na pasie, kolejka się tworzy, bo celnik szuka”. [go_02_pl]

Opinie te potwierdzają obserwacje i wypowiedzi respondentów z przejścia pieszego w Medyce.

„Co do pracy celników i strażników na przejściu drogowym na wjeździe [do Polski], to zdarza się, że polscy celnicy dość opieszale kontrolują ukraińskie samochody, jednocześnie przepuszczając polskie pojazdy na bieżąco. Na niektórych przejściach samochody polskie są kierowane na osobny pas i odprawiane szybciej. Równie dobrze można trafić na sprawną odpraw[ę] i Polaków, i Ukraińców. Jeżeli na przejściu jest kolejka, a tak jest prawie zawsze kiedy przekraczam granicę w wolne od pracy dni w Polsce, to oczekiwanie na wjazd do Polski jest dłuższe niż na wyjazd, gdyż polscy celnicy dokładnie sprawdzają ukraińskie auta”. [med_not_ua]

Sprawność odpraw obniża się w związku z niewystarczającą liczbą celników na niektórych przejściach granicznych. Problem niskiej sprawności funkcjonariuszy celnych często nie jest więc związany z ich kompetencjami, ale raczej z czynnikami niezależnymi od nich, takimi jak zasoby kadrowe, infrastruktura oraz organizacja pracy narzucona przez zwierzchników.

Egzekucja kar

Częstotliwość przejazdów niektórych handlarzy pozwala oszacować ryzyko przemytu. W takich przypadkach podróżni o podwyższonym ryzyku są dokładnie sprawdzani, a w sytuacji znalezienia większej niż dopuszczalna ilości towarów objętych normami celnymi wobec pasażerów stosowane są kary. Jak wynika z przeprowadzonych badań, oprócz mandatów funkcjonariusze celni stosują zróżnicowane pod względem formy rodzaje kar wobec podróżnych dopuszczających się wykroczeń.

Na przejściu z Bezledach odnotowano, iż funkcjonariusze celni wystawiają handlarzom mandaty bez sprawdzania samochodu, na co osoby te mogą się zgodzić lub nie. W przypadku przekroczenia normy przewozu towarów przez pasażerów autobusów wystawiany jest mandat na jednego z podróżnych, a pozostałe osoby, które również przekroczyły normę wwozu towarów akcyzowych, partycypują w kosztach mandatu.

Zdaniem podróżnych na przejściu w Gołdapi funkcjonariusze celni oprócz stosowania mandatów mają inne metody karania podróżnych przewożących niedozwolone ilości towarów. Niektórzy funkcjonariusze celni w Gołdapi, kiedy przy kontroli osobistej znajdą niewielką ilość papierosów, niszczą je w pokoju kontroli szczegółowej i zniszczone oddają podróżnemu. Na przejściu w Zosinie, Medyce i Terespolu zasadniczo przekroczenie norm wwozu towarów na obszar UE jest karane mandatem. W wyjątkowych sytuacjach w Zosinie celnicy umożliwiają powrót na Ukrainę w celu pozostawienia towarów przekraczających dopuszczalną normę. Taki powrót wiąże się z ponownym oczekiwaniem w kolejce.

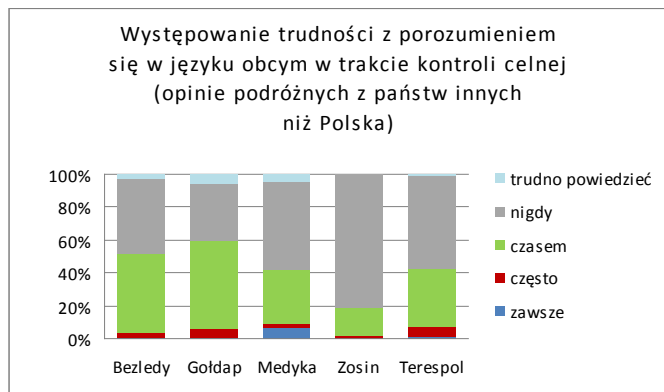
„Mandaty – czasem, jak miałam ponad normę – albo zawracali, za jeden karton, za 6 paczek – taka uprzejmość, że nie dają mandatu, tylko mówią «pani wróci na tamtą stronę, zrobi z tym porządek» [wyrzuci] – i wtedy puszcza”. [zo_02_ua]

Stosowana praktyka innych form karania podróżnych jest dobrze postrzegana przez osoby przekraczające granicę. Pozwala ona uniknąć kosztów związanych z mandatem lub zmniejszyć je, jak również jest ostrzeżeniem dla podróżnego. W niektórych przypadkach takie doświadczenie stanowi dostateczny środek prewencyjny przed kolejnymi próbami przewozu niedozwolonej ilości towarów objętych limitami celnymi.

Problemy językowe

Podobnie jak w przypadku funkcjonariuszy granicznych większość podróżnych z państw trzecich nie miała problemów z porozumieniem się z funkcjonariuszami celnymi w języku obcym. Najmniej kłopotów mieli podróżni na przejściu w Zosinie (jedynie 19% osób sygnalizowało problemy z komunikacją).

Wykres 24. Problemy z zastosowaniem języka obcego przez funkcjonariuszy straży granicznej w opinii podróżnych zagranicznych (w procentach).



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 20).

Nieco ponad 42% podróżnych z Ukrainy na przejściu w Medyce i tyle samo osób z Białorusi na przejściu w Terespolu miało problemy w kontaktach w języku obcym. W przypadku przejść Bezledy i Gołdap na granicy z Rosją ponad połowa podróżnych stwierdziła, iż funkcjonariusze celni nie zawsze byli w stanie porozumieć się w języku obcym (odpowiednio 52% i 60% respondentów).

W przeprowadzonych wywiadach kompetencje językowe straży granicznej i funkcjonariuszy celnych zostały ocenione jednakowo. Wobec czego obserwacje i opinie dotyczące funkcjonariuszy straży granicznej można również przypisać funkcjonariuszom celnym.

* * *

Można wyróżnić następujące obszary problemowe, zidentyfikowane w analizie kompetencji funkcjonariuszy celnych:

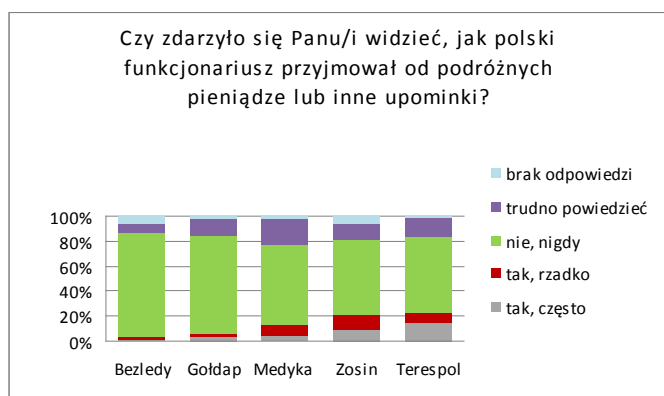
- Organizacja niektórych zmian sprzyja sprawności odpraw celnych, podczas gdy inne są mniej efektywne; z uwagi na to standardy organizacyjne odpraw celnych powinny być poddane dyskusji i ujednoczeniu;
- Istotnym, ponownie pojawiającym się problemem są uwarunkowania infrastrukturalne oraz zasoby kadrowe w służbach celnych, co ma istotny wpływ na sprawność odpraw;
- Kompetencje posługiwania się językiem obcym powinny być doskonalone szczególnie na przejściach granicznych w Medyce, Bezledach i Gołdapi.

5. Problem korupcji na przejściach granicznych w opinii podróżnych

Diagnoza skali i charakteru korupcji nie jest zadaniem łatwym. Zjawisko to, funkcjonujące w sferze działań nie tylko niemoralnych, ale również obłożonych sankcjami karnymi, istnieje w ukryciu, a jego ujawnienie jest o tyle trudne, że godzi w interesy obu stron wymiany korupcyjnej. Przedstawione poniżej opinie podróżnych na temat problemu korupcji na przejściach granicznych zostały zebrane przy wykorzystaniu technik badania ankietowego oraz wywiadu pogłębionego.

Badanie ankietowe, przy wszystkich zastrzeżeniach dotyczących analizowania problemu korupcji za pomocą tego narzędzia, wskazało, iż podróżni byli świadkami korupcji na badanych przejściach. Jednakże odsetek osób, które przyznały się, że były świadkami praktyk korupcyjnych, okazał się niewielki.

Wykres 25. Czy zdarzyło się Panu/Pani widzieć, jak polski funkcjonariusz paszportowy albo celny przyjmował od podróżnych pieniądze lub inne upominki?



Źródło: opracowanie własne (aneks 2, tabela 21).

Największy odsetek badanych odpowiedział twierdząco na pytanie o bycie świadkiem sytuacji korupcyjnej na przejściach w Terespolu (14% badanych powiedziało: „często”, 8% „rzadko”), a także w Zosinie i Medyce (odpowiednio 9% i 4% – „często”, 12% i 9% – „rzadko”). Zdecydowanie mniej podróżnych doświadczyło korupcji w Gołdapi i Bezledach (odpowiednio 3% i 1% badanych orzekło: „często”). Dane te świadczą o częstszym rejestrowaniu proble-

mu korupcji przez podróżnych korzystających z przejść na granicy z Ukrainą i Białorusią. W świetle opinii wyrażonych podczas wywiadów można było zaobserwować dwie postawy: jednoznaczne przekonanie o istnieniu problemu korupcji oraz zaprzeczenie istnieniu tego zjawiska.

Korupcja nie istnieje

Niektórzy badani niechętnie wypowiadali się na temat korupcji i twierdzili, iż zjawisko to w ostatnich pięciu latach uległo istotnemu zmniejszeniu na przejściach granicznych po stronie polskiej. Przekonanie takie podróżni uzasadniali doniesieniami prasowymi dotyczącymi masowych aresztowań osób podejrzanych o korupcję. Ponadto duży wpływ na kształtowanie się poglądu, iż korupcja na przejściach granicznych uległa zmniejszeniu, mają takie czynniki jak: powstanie instytucji powołanych po to, by przeciwdziałać temu zjawisku i zwalczać je, stworzenie specjalnych jednostek organizacyjnych służb wewnętrznych, a także wprowadzenie wewnętrznych metod zapobiegania korupcji w ramach straży granicznej i służby celnej. Należy tu wspomnieć, iż szczególnie uwrażliwione na ten problem są służby celne, które po to, by przeciwdziałać korupcji, powołały na poziomie izb celnych tzw. „grupy mobilne”. Są to przemieszczające się zespoły celników, których zadaniem jest sprawowanie kontroli nad efektami pracy funkcjonariuszy celnych zatrudnionych na stałe na danym przejściu granicznym. Ponadto funkcjonariusze celni i graniczni uczestniczą w licznych szkoleniach na temat zapobiegania korupcji.

Na pozytywne efekty tych prac wskazywali podróżni z przejścia granicznego w Medyce. W przeprowadzonych wywiadach wyrazili opinię, iż funkcjonariusze obu służb są przygotowani do sytuacji nakłaniania ich do przyjęcia korzyści majątkowej, dlatego w momencie wręczenia łapówki pracownik najprawdopodobniej zareagowałby oskarżeniem o próbę przekupstwa:

„(...) u nas, naszemu żołnierzowi [funkcjonariuszowi straży granicznej], albo celnikowi jakby dał dolara, to on by paszport wyrzucił i mnie by oskarżył o coś, jakiś tam, o jakieś łapówki. Sam by mnie oskarżył”. [med_04_pl]

Zdaniem niektórych podróżnych próby skorumpowania funkcjonariuszy granicznych są niedopuszczalne, a sami celnicy, w świetle ostatnich zatrzymań, wydają się bardzo „uwrażliwieni” na tę kwestię. Nowo zatrudnieni celnicy w obawie przed konsekwencjami nie narażają się na podejrzenia o korupcję:

„[...] bo wymienili całą obsadę, są młodzi i w tej chwili się to już nie zdarza”.

„[Funkcjonariusze są w stanie przyjąć] czekoladę, kawę, czy coś, ale nie ma takiego ‘nachalstwa’, jakie było”. [med._01_pl]

Warto dodać, iż przeświadczenie podróżnych o braku korupcji po części mogło zostać ukształtowane na podstawie bardziej negatywnych doświadczeń związanych z sytuacją po stronie przejścia kraju trzeciego. Wielu badanych wskazywało, że po stronie kraju trzeciego wręczenie łapówki jest nieformalnym warunkiem przekroczenia granicy. W konfrontacji z sytuacją po polskiej stronie przejścia można mówić o braku problemu korupcji.

Korupcja istnieje

W przekonaniu nielicznych podróżnych korupcja istnieje, jednak zmieniły się sposoby jej organizacji, gdyż została przeniesiona poza obszar przejścia. Tu również podkreślano, iż dużą rolę w tych zmianach odegrało zarówno powstanie instytucji antykorupcyjnych, jak i wyposażenie przejść granicznych w system monitoringu. Zdaniem podróżnych w Bezledach, Terespolu i Gołdapi przeniesienie korupcji jest efektem dobrego zorganizowania funkcjonariuszy granicznych i celnych oraz przemytników. Proceder ten odbywa się w ramach prywatnych, nieformalnych kontaktów, którym – jak wspominali podróżni na przejściu w Gołdapi, Bezledach i Medyce – sprzyja fakt, iż funkcjonariusze straży granicznej i służb celnych są członkami tych samych społeczności lokalnych co przemytnicy.

Kolejnym, bardziej ukrytym (zdaniem podróżnych) przejawem korupcji jest przyjmowanie łapówek przez funkcjonariuszy tylko od obywateli państw trzecich: Rosji, Białorusi czy Ukrainy. Z informacji uzyskanych od osób przekraczających przejścia graniczne w Bezledach i Gołdapi wynika, że jest to częsty proceder. Podobne sugestie pojawiły się na przejściu granicznym w Terespolu. Jeden z respondentów w Zosinie wyraził opinię, iż funkcjonariusze nie biorą łapówek w obawie przed konsekwencjami, ale tylko od Polaków, natomiast przyjmują korzyści od obywateli Ukrainy:

„[...] kwoty rzędu 100–300 złotych przekazywane są w paszportach albo przy obszukiwaniu dachu wewnątrz samochodu – gdzieś do siatek się przyczepia, żeby wszystko przebiegało niepostrzeżenie”. [zo_not_pl]

* * *

Podsumowując: przytoczone powyżej wyniki badań w gruncie rzeczy nie wykluczają jednoznacznie tego, że korupcja przestała być problemem na badanych przejściach granicznych. Nie ulega wątpliwości, iż zmieniły się mechanizmy korupcji i stała się ona bardziej ukryta. Niewątpliwie istotnym elementem przyczyniającym się do zmniejszania korupcji są różnego rodzaju inicjatywy antykorupcyjne, także walka z tym problemem wewnątrz służb granicznych.

Z drugiej strony należy pamiętać, iż opinie o istnieniu korupcji mogą być jedynie refleksem stereotypowych poglądów na temat pracy funkcjonariuszy celnych i granicznych lub fragmentarycznej wiedzy podróżnych o faktycznych mechanizmach korupcji. Badanie tego problemu jest niezwykle delikatne i trudne do jednoznacznej interpretacji.

6. Funkcjonowanie przejść granicznych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej w opinii funkcjonariuszy celnych i straży granicznej

6.1 Czynniki wpływające na czas oczekiwania na odprawę celną i paszportową

Zdaniem funkcjonariuszy straży granicznej i celnej występowanie kolejek jest wypadkową wielu elementów, często ze sobą powiązanych (rozdział 2, 2.3). Największe znaczenie zostało przypisane rodzajowi podróży korzystających z przejść granicznych, cechom społeczno-ekonomicznym regionów położonych przy przejściach oraz liczbie dostępnych przejść na zewnętrznej granicy UE w Polsce. Funkcjonariusze straży granicznej i służby celnej wyrażali przekonanie, iż dopóki różnice w cenach towarów między Polską a krajami zza wschodniej granicy będą się utrzymywały, a odległość od przejść granicznych do ośrodków handlowych pozostanie odpowiednio niewielka (dojazd nie przestanie się opłacać), dopóty handel przygraniczny będzie się utrzymywał, a zatem nie zmniejszy się ani częstotliwość przekroczeń, ani długość kolejek. Sytuację tę ilustruje poniższa wypowiedź:

„Po prostu [podróżni] mają blisko, jadą zaraz za granicę robią zakupy, wracają do kraju, to nie wymaga wyprawy. W Korczowej już tego nie ma, bo tam trzeba dosyć daleko przejechać żeby zrobić zakupy, stąd też kolejki samochodów osobowych częściej są zauważalne w Medyce niż w Korczowej. Dopóki będzie różnica w cenach, dopóki bardziej się będzie opłacało jechać na Ukrainę kupić czy to towary spożywcze, bo często też tak się zdarza, czy akcyzowe, to po prostu te kolejki będziemy mieć. W małym stopniu rozbudowa przejścia wpłynie tu na przepustowość, ponieważ jeżeli dodamy moce przerobowe, dodamy pasy będzie wzmożony ruch, po prostu ci ludzie będą częściej korzystać z przejścia”. [celnik_06]

Potwierdza tę opinię przykład przekształcenia przejścia pieszego w Medyce z dwunastogodzinnego na całodobowe, gdy z około 2 tysięcy przekroczeń na dwunastogodzinny cykl pracy

ich liczba wzrosła do 10 tysięcy w cyklu dwudziestoczterogodzinnym. Przedłużenie pracy przejścia nie rozładowało kolejek, a przeciwnie – zachęciło do zwielokrotnienia przekroczeń i zaangażowało nowe osoby w handel.

Jednym z czynników wpływających na kolejki zdaniem badanych funkcjonariuszy jest liczba przejść granicznych na wschodniej granicy Unii Europejskiej. Na polskiej granicy z Rosją, Białorusią i Ukrainą o łącznej długości 1183,7 km znajduje się 31 przejść granicznych¹⁶ (w tym dwa rzeczne). Tymczasem na granicy polsko-niemieckiej w okresie, kiedy stanowiła zewnętrzną granicę UE, na linii granicznej o długości 467 km znajdowały się 32 przejścia graniczne. Z uwagi na wzrost skali ruchu na wschodniej i północnej granicy Polski, gdzie odbywają się zasadnicze procedury celne i paszportowe, należy zwrócić uwagę na konieczność zwiększenia liczby przejść, po to, by usprawnić ruch graniczny.

6.2 Infrastruktura przejść granicznych

Za infrastrukturę przejść granicznych odpowiedzialny jest wojewoda właściwy dla danego województwa, na którego obszarze znajduje się przejście graniczne¹⁷. Aby zadbać o teren przejścia i jego zabudowę, wojewoda powołuje komórki administracji przejścia, których siedziby znajdują się na samym przejściu, dzięki czemu na bieżąco mogą one monitorować kondycję infrastruktury. Zdaniem funkcjonariuszy straży granicznej i celników współpraca z poszczególnymi komórkami administracyjnymi badanych przejść jest zadowolająca. Problemy w kontaktach z administracją przejścia pojawiają się w okresie prac budowlanych i modernizacyjnych, które obniżają jakość pracy służb granicznych.

Zdaniem funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej stan infrastruktury, którą dysponują, jest dobry. W wywiadach podkreślano, iż w ostatnich dziecięciu latach przejścia na wschodniej granicy Polski zostały istot-

¹⁶ Obliczenia własne na podstawie informacji ze strony internetowej Komendy Głównej Straży Granicznej.

¹⁷ Na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej (Dz.-U. z 2005 roku, nr 226, poz. 1944).

nie ulepszone pod względem infrastruktury. Przykładem przejść, których infrastruktura istotnie się poprawiła, są Bezledy i Gołdap. W przypadku Terespolu i Medyki w okresie badania trwały prace modernizacyjne. Czynności budowlane są istotnym utrudnieniem w pracy straży granicznej i celników, gdyż wymagają przeorganizowania ruchu granicznego. Najbardziej krytycznie wobec infrastruktury wyrażano się na przejściu w Zosinie. Było ono budowane na początku lat dziewięćdziesiątych, czemu towarzyszyło założenie, iż będzie obsługiwało ruch graniczny w zdecydowanie mniejszej skali, niż ma to miejsce obecnie. Przejście w Zosinie przy obecnym stanie infrastruktury jest zbyt małe, aby sprawnie obsługiwać podróżnych – brakuje na nim parkingów, jest niewystarczająca liczba pasów ruchu (dwa wjazdowe do Polski i dwa wyjazdowe) oraz placów manewrowych.

Mimo prac modernizacyjnych znacznie ulepszających infrastrukturę przejść granicznych, funkcjonariusze straży granicznej i celnej wyrazili konieczność dalszych działań w tym zakresie. Na pierwszym miejscu należy postawić konieczność wzniesienia budynków niezbędnych do wykonywania czynności kontrolnych. Straż graniczna w Bezledach nie dysponuje pomieszczeniem kontroli szczegółowej, dlatego też kontrole odbywają się przed budynkiem administracyjnym, co może obserwować każdy podróżny oczekujący na odprawę. Na przejściu granicznym w Medyce, które dziennie odprawia średnio 2500 samochodów osobowych oraz 90 autobusów, jest tylko jeden budynek kontroli szczegółowej dla pojazdów osobowych, natomiast nie ma budynku do kontroli szczegółowej autobusów, w związku z czym auta są kontrolowane na niezadaszonym parkingu dla samochodów ciężarowych. Warto wspomnieć o braku niektórych elementarnych sprzętów, takich jak skaner czy rentgen dużych powierzchni na przejściach w Terespolu i Medyce.

Problemy są również z budynkami na towary skonfiskowane podróżnym oraz z pomieszczeniami służącymi do przechowywania sprzętu funkcjonariuszy granicznych i celnych. Towary podróżnych, wobec których zostały wszczęte sprawy sądowe, zgodnie z procedurą zostają złożone w magazynach. Zwykle na wyrok sądu, który orzeka o przepadku mienia, oczekuje się

trzy–cztery miesiące. W tym okresie funkcjonariusze celni są zobowiązani do zabezpieczenia rzeczy w pomieszczeniach, które w wielu przypadkach okazują się zbyt małe w stosunku do istniejących potrzeb.

Straż graniczna i funkcjonariusze celni często korzystają z tej samej infrastruktury. Tak na przykład straż graniczna w Gołdapi udostępnia pomieszczenia administracyjne izbie celnej, wspólnie używane są także pomieszczenia do składowania sprzętu i pojazdów. W Bezledach funkcjonariusze celni umożliwiają korzystanie z pomieszczeń kontroli szczegółowej pracownikom straży granicznej. Tymczasowo są to dobre rozwiązania, jednak w okresie nasilenia przypadków wymagających kontroli szczegółowej pojawiają się problemy (więcej: rozdział 2.2.1). Docelowo korzystne dla obu służb byłoby posiadanie odrębnych pomieszczeń.

Problemem jest niewystarczająca jakość i liczba pomieszczeń administracyjnych, z których korzystają funkcjonariusze. Jako przykład można wskazać pomieszczenia przy pasach odpraw samochodów osobowych w Bezledach. Obecnie użytkowane tam pawilony są zniszczone (dziury w podłodze), mają nieodpowiednią izolację ścian, brakuje w nich węzła sanitarnego (toalet, bieżącej wody), są małe, wyposażone w niewystarczającą liczbę mebli i w dodatku o niskiej jakości, bez ogrzewania centralnego, bez zaplecza socjalnego czy klimatyzacji (ważny element w kontekście pracy w strefie o dużym stężeniu spalin). Na przejściach w Bezledach, Zosinie i Terespolu wyrażano potrzebę udostępnienia pomieszczeń o charakterze socjalnym, takich jak jadalnia, poczekalnia itp.

6.3 Problemy legislacyjne i o charakterze pracowniczym

Minimalna odprawa graniczna

Minimalna odprawa jest stosowana wobec osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się (art. 7 ust. 2 kodeksu Schengen)¹⁸. Warto zwrócić uwagę, że są to nie tylko obywatele państw

¹⁸ Minimalna odprawa obejmuje szybką i bezpośrednią weryfikację dokumentu podróży w zakresie jego ważności oraz weryfikację obecności śladów jego sfalszowania lub podrobienia.

członkowskich Unii Europejskiej, ale także podróżni z państw trzecich będący członkami rodziny obywatela Unii, który korzysta z prawa do swobodnego przemieszczania się, jak również obywatele niektórych innych państw¹⁹. Pojęcie „członka rodziny”²⁰ zostało wyjaśnione poprzez określenie stopni i rodzaju więzi lub stopnia pokrewieństwa, jakie muszą zachodzić między obywatelem UE a cudzoziemcem²¹. W polskim ustawodawstwie zapisy dyrektywy zostały przyjęte w takiej formie, iż cudzoziemiec, który jest członkiem rodziny obywatela polskiego, nie będzie korzystał ze swobody przemieszczania się, a wjazdu można mu odmówić na zasadach ogólnych (jak dla obywateli państw trzecich). Taka regulacja jest jednak obciążona wadą niepełnej implementacji dyrektywy, a wręcz wydaje się dyskryminować tę grupę cudzoziemców²².

¹⁹ Są to obywatele państw trzecich, którzy korzystają z takich samych uprawnień do swobodnego przemieszczania się jak obywatele Unii, na mocy zawartych umów międzynarodowych (Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria).

²⁰ W art. 2 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

²¹ Są to: a) współmałżonek; b) partner, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego; c) bezpośredni zstępny, który nie ukończył 21. roku życia lub pozostaje na utrzymaniu oraz zstępny współmałżonka lub partnera; d) bezpośredni wstępni pozostający na utrzymaniu oraz zstępni współmałżonka lub partnera.

²² W prawie polskim dokonuje jej ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 roku, nr 144, poz. 1043, z późn. zm.). W art. 2 pkt 4 ustawy przez „członka rodziny” rozumie się cudzoziemca będącego lub niebędącego obywatelem UE, który jest: a) małżonkiem obywatela UE; b) zstępnym obywatela UE lub zstępnym jego małżonka, w wieku do 21 lat albo pozostającym na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka, c) wstępnym obywatela UE albo wstępnym jego małżonka, pozostającym na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka. Ze względu na użyte odwołania do pojęcia „obywatela UE” przepis należy czytać łącznie z art. 2 punkt 3 ustawy, wyjaśniającym ustawowe rozumienie tego pojęcia. Pod kategorią „obywatel UE” rozumie się cudzoziemca, który jest: a) obywatelem państwa

Wątpliwości w obszarze reguł prawnych wiążą się również z praktycznym zastosowaniem art. 7 ust. 2 kodeksu Schengen, który stanowi, że:

„Taka minimalna odprawa obejmuje szybką i bezpośrednią weryfikację dokumentu uprawniającego posiadacza do przekroczenia granicy w zakresie jego ważności oraz weryfikację obecności śladów jego sfalszowania lub podrobienia, przy użyciu, w stosownych przypadkach, urządzeń technicznych oraz poprzez sprawdzenie wyłącznie informacji o skradzionych, przywłaszczonych, utraconych w inny sposób i unieważnionych dokumentach w odpowiednich bazach danych”.

Niektórzy funkcjonariusze wskazują, że odprawa obejmująca wszystkie te czynności w istocie nie byłaby „szybka i bezpośrednia”. Dlatego normą jest, że w trakcie odprawy minimalnej nie wykonuje się wszystkich działań.

Funkcjonariusze straży granicznej zostali zapytani, w jakich sytuacjach związanych z odprawą graniczną muszą przekazywać prowadzenie czynności funkcjonariuszom innych służb, co miało doprowadzić do sprecyzowania, w jakich obszarach kompetencje SG są zbyt wąskie. Odpowiedzi wskazywały na sytuacje dotyczące przepisów ruchu drogowego oraz przypadki związane z zakłócaniem porządku publicznego na przejściu granicznym

Kontrowersje wzbudza zwłaszcza kwestia rozszerzonych kompetencji straży granicznej w zakresie kontroli ruchu drogowego przez przejście graniczne. Zgodnie z obecnym stanem prawnym funkcjonariusze graniczni mają prawie wszystkie kompetencje policji, poza możliwościami: zatrzymania dowodu rejestracyjnego pojazdu, występowania w uzasadnionym przypadku z wnioskiem o ocenę stanu zdrowia kierującego pojazdem oraz pilotowania pojazdów o niestandardowych długościach. Dwie ostatnie sytuacje nie budzą wątpliwości co do

członkowskiego Unii Europejskiej; b) obywatelem państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; c) obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej. Ustawodawca przesądził zatem, że obywatel UE to zawsze cudzoziemiec, a w konsekwencji w pojęciu „członka rodziny obywatela UE” nie mieści się kategoria „członek rodziny obywatela polskiego”. Wobec wyjaśnienia znaczenia obu terminów w „słowniczku” ustawy, trudne, a wręcz niemożliwe jest odejście od wykładni literalnej tych przepisów.

tego, że władnym organem powinna być tylko policja. Natomiast jako przykład świadczący o potrzebie rozszerzenia kompetencji podawano sytuacje, w których zachodzi ustawowa przesłanka zatrzymania dowodu rejestracyjnego (art. 132 ust. 1 prawa o ruchu drogowym), co dzisiaj pociąga za sobą konieczność wezwania na przejście graniczne policji. Należy jednak odnotować, że wyrażany był także pogląd przeciwny, iż kompetencję tę powinna w dalszym ciągu posiadać wyłącznie policja, gdyż jej przypisanie straży granicznej dodałoby tej ostatniej nowych obowiązków natury formalnej.

Problemy o charakterze pracowniczym

Uprawnienia emerytalne

Uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy straży granicznej poddane są regulacjom stosowanym wobec większości służb mundurowych²³. Pierwsze uprawnienia emerytalne funkcjonariusz straży granicznej nabywa po 15 latach służby. Faktycznie jednak wielu pracowników SG uzyskuje te uprawnienia po okresie krótszym niż 15 lat, gdyż funkcjonariuszom pełniącym służbę w placówkach granicznych oraz w składzie etatowych załóg jednostek pływających straży (inaczej mówiąc: stacjonujących na granicy) każdy rok służby liczy się do wystugi jako 1,5 roku. Okres służby traktuje się jako pracę o szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 82 ustawy o SG). Przy niemal takich samych warunkach pracy funkcjonariusze celni nie

korzystają z przywilejów emerytalnych właściwych służbom mundurowym. Niewłączenie celników do systemu emerytur mundurowych wywołuje frustrację wśród funkcjonariuszy, a żądanie zmiany jest formułowane jako jeden z podstawowych postulatów wyrażanych w formie protestów. Zgodnie z obecnym stanem prawnym zatrudnienie celników regulowane jest w dużym stopniu przez kodeks pracy oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych, faktycznie więc celnicy nie są przez ustawodawcę traktowani jako służba mundurowa. Funkcjonariusz celny nabywa uprawnienia emerytalne na zasadach ogólnych, czyli po przepracowaniu 20 lub 25 lat.

Tryb zawieszenia w obowiązkach służbowych

Innym istotnym problemem pracowniczym, sygnalizowanym przez funkcjonariuszy celnych i granicznych, jest tryb zawieszenia w czynnościach służbowych. W stosunku do pracowników straży granicznej procedurę tę określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 2002 roku w sprawie trybu zawieszania w czynnościach służbowych funkcjonariuszy SG (Dz.U. z 2002 roku, nr 23, poz. 237). Ustawa ta wprowadza dwa tryby zawieszenia funkcjonariusza w czynnościach służbowych. Pierwszy tryb dotyczy sytuacji, gdy zawieszenie jest obligatoryjne²⁴, drugi – gdy jest fakultatywne²⁵. Funkcjonariuszowi zawieszonemu w czynnościach służbowych wstrzymuje się od najbliższego terminu płatności 50% należnego uposażenia. Dalsze konsekwencje zależą od wyniku toczącego się postępowania²⁶. Po upływie 12 miesięcy za-

²³ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 roku, nr 8, poz. 67, z późn. zm.). Mechanizm obliczania wysokości tego świadczenia zawarty jest w ww. ustawie i ustawie z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 roku, nr 39, poz. 353, z późn. zm.). Emerytura wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby. Uzyskanie tych uprawnień nie stanowi podstawy do zwolnienia funkcjonariusza ze służby. Z każdym kolejnym rokiem służby emerytura wzrasta o wartości wskazane w art. 15 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

²⁴ Ten tryb jest stosowany, gdy funkcjonariusz został tymczasowo aresztowany lub wszczęto przeciwko niemu postępowania karne w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe umyślne (art. 43 ust. 1 ustawy o SG).

²⁵ Tryb ten może znaleźć zastosowanie w razie wszczęcia przeciwko funkcjonariuszowi postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, albo przestępstwo skarbowe nieumyślne, a także w sytuacji postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby – na czas nie dłuższy niż trzy miesiące (art. 43 ust. 2 ustawy o SG).

²⁶ W przypadku, gdy funkcjonariusz nie został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby oraz kiedy postępowanie karne zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym bądź umorzeniem, czas za-

wieszenia funkcjonariusza można zwolnić ze służby, jeżeli nie ustały przyczyny zawieszenia (art. 45 ust. 2 pkt 11 ustawy o SG). W praktyce poważnymi problemami są czas trwania postępowania karnego i niepewny status zawieszono-ego w tym czasie funkcjonariusza.

Tak jak w przypadku funkcjonariuszy straży granicznej, ustawa o służbie celnej rozróżnia obligatoryjne i fakultatywne przestanki zawieszenia celnika. Funkcjonariusza służby celnej zawiesza się w pełnieniu obowiązków służbowych na czas nie dłuższy niż trzy miesiące, w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego. Funkcjonariusza można poza tym zawiesić w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo popełnione nieumyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego, lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania albo dobro służby (art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o SC). W szczególnie uzasadnionych wypadkach okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych można przedłużyć do 12 miesięcy²⁷. Istotną różnicą w sytuacji prawnej funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej było to, że celnika zwalniano ze służby w razie wniesienia przeciwko niemu aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ścigane z oskarżenia publicznego, lub w sytuacji tymczasowego aresztowania (art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o SC). Była to regulacja dużo bardziej represyjna w porównaniu z innymi służbami mundurowymi. Między innymi w wyniku protestów celników na początku 2008 roku zmieniona została ustawa o Służbie Celnej (na podstawie ustawy z 18 marca 2008 roku). W związku z tym zasady zawiesznień celników zostały ujednoczone z

wieszenia wlicza mu się do okresu służby. W przypadku, gdy te warunki nie zostały spełnione – czyli kiedy funkcjonariusz został skazany lub wydany ze służby – czasu zawieszenia nie wlicza się do okresu służby funkcjonariusza, nie odzyskuje on także ujętej części uposażenia (art. 128 ustawy o SG).

²⁷ W razie zaistnienia przestanki zawieszenia obligatoryjnego czas zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych wlicza się do okresu pełnienia służby tylko wówczas, gdy w postępowaniu karnym funkcjonariusz celny został uniewinniony albo postępowanie zostało umorzone.

tymi, które dotyczą funkcjonariuszy straży granicznej. W uzasadnieniu stwierdza się, że za uchycieniem dotychczasowych przepisów przemawia m.in. fakt, że postępowania karne często są wszczynane w oparciu jedynie o pomówienie funkcjonariusza celnego o czyn zabroniony, postępowania te toczą się przez wiele lat i znaczny procent postępowań kończy się wydaniem wyroku uniewinniającego.

6.4 Współpraca między służbami granicznymi w ramach kraju i z sąsiadami z zachodniej granicy

Zdaniem funkcjonariuszy celnych i granicznych zasadniczo nie ma większych problemów w obszarze koordynacji działań między służbami z Polski i z sąsiadującym krajem trzecim. Współpraca ta dotyczy przede wszystkim organizacji ruchu, a zatem większą aktywność w tym zakresie wykazuje odpowiedzialna za to zadanie straż graniczna. Współpraca opiera się na funkcjonowaniu aparatu pełnomocnika, w ramach którego odbywają się umówione spotkania oraz zebrania i meldunki *ad hoc*, będące wynikiem nagłej sytuacji zaistniałej na granicy (tzw. spotkania przy szlabanie). Ponadto w ramach współpracy służby graniczne obu państw wymieniają się informacjami na temat zmian dotyczących prac budowlanych i modernizacyjnych w obszarze podległych im przejść granicznych oraz zmian legislacyjnych mających znaczenie dla płynności ruchu granicznego. W przekonaniu funkcjonariuszy straży granicznej jest to wystarczająca forma współpracy.

* * *

Podsumowując: należy podkreślić, że istnieją jeszcze pewne trudności w implementacji prawa z poziomu *acquis Schengen* do krajowego, jak również kłopoty związane z jego praktycznym zastosowaniem. Jednak problemy te nie są tak dotkliwe, jak te związane z uprawnieniami pracowniczymi straży granicznej, a szczególnie funkcjonariuszy celnych. W tym przypadku bardzo podobne pod względem czynności zawodowych i warunków pracy profesje są różnicowane, jeśli chodzi o uprawnienia emerytalne, czas pracy, jak również – niewspomniane, ale istotne – pła-

ce. Nierozwiązanie tych problemów w odpowiednim czasie skutkowało strajkami znajdujących się w trudniejszym położeniu celników na początku 2008 roku oraz blokadą przejść granicznych przez przewoźników. Satisfakcja finansowa i warunki pracy funkcjonariuszy straży granicznej i służb celnych są istotnym

elementem wpływającym na jakość funkcjonowania przejść granicznych. Mogą one przyczynić się do zminimalizowania negatywnych zjawisk, takich jak korupcja, podnieść prestiż służby, a także stanowić system motywacyjny do utrzymania standardów zachowania i obsługi podróżnych.

ANEKS 1

Metoda badania

Wybór przejść granicznych składał się z kilku etapów. W pierwszym etapie badania zdykwalifikowano przejścia drogowe, na których odbywa się tylko ruch towarowy, oraz wszystkie przejścia kolejowe²⁸. Jednostkami badawczymi były przejścia drogowe, na których odbywa się ruch osobowy i towarowy – zastosowano wobec nich analizę hierarchiczną. Do wstępnej analizy wybrano 14 z 31 przejść granicznych²⁹. W celu uzyskania materiałów porównawczych zdecydowano się dokonać wyboru dwóch obiektów znajdujących się na granicach z Ukrainą, Federacją Rosyjską oraz Białorusią. Do badania wytypowanych zostało sześć przejść granicznych:

- Sławatycze–Domaczewo (badanie pilotażowe);
- Gołdap–Gusiew;
- Zosin–Ustług;
- Bezledy–Bagrationowsk;
- Medyka–Szeginie;
- Terespol–Brześć.

²⁸ Stało się tak z uwagi na przewidywane utrudnienia finansowe i techniczne w realizacji czynności badawczych (takich jak obserwacje uczestniczące czy przeprowadzanie wywiadów pogłębionych z osobami przekraczającymi granicę).

²⁹ Były to: trzy przejścia z Federacją Rosyjską (Bezledy–Bagrationowsk, Gołdap–Gusiew oraz Gronowo–Mamonowo); pięć przejść z Białorusią (Bobrowniki–Bierestowica, Kuźnica–Bruzgi, Połowce–Pieszczatka, Sławatycze–Domaczewo oraz Terespol–Brześć); sześć przejść z Ukrainą (Dorohusk–Jagodzin, Hrebenne–Rawa Ruska, Korczowa–Krakowiec, Krościenko–Smolnica, Medyka–Szeginie i Zosin–Ustług). Do wyboru przejść wykorzystano dane statystyczne z lat 2000–2006 w kategoriach: ruch środków transportu, ruch osób oraz przemysł. Na pierwszym etapie wyboru przejść granicznych, z uwagi na przewidywane utrudnienia finansowe i techniczne w realizacji badania (związane na przykład z obserwacjami uczestniczącymi czy z przeprowadzaniem wywiadów pogłębionych z osobami przekraczającymi granicę), zdykwalifikowano przejścia drogowe, na których odbywa się tylko ruch towarowy, oraz wszystkie przejścia kolejowe. Jednostkami badawczymi były zatem wyłącznie przejścia drogowe, na których odbywa się zarówno ruch towarowy, jak i osobowy albo tylko ruch osobowy.

Mapa 1. Usytuowanie geograficzne przejść granicznych zakwalifikowanych do analizy.



Źródło: opracowanie własne.

Badanie jakości funkcjonowania przejść granicznych z uwagi na zróżnicowanie poszczególnych placówek polegało na analizie określonych przypadków (*case studies*). Ich celem było wskazanie dobrych i złych praktyk funkcjonowania przejść granicznych na polskim odcinku zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

Materiały do raportu zostały zebrane podczas pięciu dwutygodniowych (w każdym z wyznaczonych przejść granicznych) pobytów badawczych w okresie od lipca do września 2007 roku. W badaniu zostały zastosowane techniki: obserwacji³⁰, wywiadu pogłębionego³¹, wywiadu swobodnego³², a także sondaż.

Obserwacje pozwoliły na dokonanie pomiaru natężenia ruchu na przejściu granicznym, na przygotowanie charakterystyki zachowań funkcjonariuszy celnych i granicznych podczas odprawy oraz na opis infrastruktury przejścia

³⁰ Obserwacja otwarta polega na prowadzeniu badań przy jednoczesnym poinformowaniu osób obserwowanych przez badacza o tym, iż są przedmiotem obserwacji. Obserwacja ukryta zakłada nieinformowanie osób obserwowanych o roli badacza. Badania zostały oparte na częściowo standaryzowanym kwestionariuszu obserwacji.

³¹ Wywiad pogłębiony pół-ustrukturyzowany to rozmowa badacza z respondentem oparta na scenariuszu wywiadu, który jest dostosowywany do rozmówcy i ma na celu uzyskanie szczegółowych informacji w obszarze określonym przez projekt badawczy.

³² Wywiad swobodny to rozmowy badacza z osobami badanymi nie-oparte na scenariuszu wywiadu, dotyczące zagadnień badawczych.

granicznego. Zastosowanie ukrytej obserwacji uczestniczącej pozwoliło uzyskać wiedzę na temat sposobu dokonywania odprawy celnej i paszportowej oraz dostępu do informacji o przepisach celnych i paszportowych. Obserwacje te zostały uzupełnione wywiadaniami swobodnymi – nierejestrowanymi rozmowami z podróżnymi³³.

Wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z trzema grupami respondentów: z podróżnymi przekraczającymi badane przejścia graniczne, z lokalnymi ekspertami dysponującymi wiedzą na temat funkcjonowania przejść oraz ze służbami obsługującymi je, czyli z funkcjonariuszami celnymi i strażą graniczną. Dobór respondentów do wywiadów został przeprowadzony w sposób celowy. Na pięciu przejściach granicznych przeprowadzono 51 wywiadów z podróżnymi, w tym 29 z podróżnymi polskojęzycznymi, sześć z rosyjskojęzycznymi, 13 z ukraińskojęzycznymi i trzy z białoruskojęzycznymi; 20 wywiadów z ekspertami lokalnymi i 11 z funkcjonariuszami polskiej straży granicznej oraz ze służbami celnymi. Podczas badania sondażowego zrealizowano 1169 ankiet na pięciu przejściach granicznych. Badanie przeprowadzono w części wjazdowej przejścia granicznego do Polski oraz w części wyjazdowej z Polski, w zależności od sytuacji na przejściu granicznym³⁴.

Trudności podczas realizacji badania

Badanie jakości funkcjonowania przejść granicznych okazało się w praktyce zadaniem trudnym ze względu na specyfikę ich funkcjonowania. Czynniki utrudniające badania wynikały zasadniczo z dwóch elementów: 1) miejsca prowadzonych badań (przejście graniczne); 2) aktorów obecnych w obszarze przejścia granicznego, czyli podróżnych oraz funkcjonariuszy celnych i granicznych.

³³ W wyniku obserwacji i wywiadów swobodnych zebrano 25 sprawozdań z obserwacji w formie notatek z badań terenowych.

³⁴ Kierunek ruchu podróżnych zasadniczo nie miał znaczenia dla wyników badania, gdyż większość osób podróżujących wybranymi przejściami przekracza je systematycznie, często w ciągu tygodnia, i dysponuje wiedzą na temat funkcjonowania przejścia granicznego.

Miejsce badania

Międzypaństwowe przejścia graniczne to punkty na granicy między państwami, otwarte dla ruchu granicznego na podstawie dokumentów uprawniających do ich przekroczenia, na których to punktach panują określone reguły pobytu i poruszania się. Zespół badawczy, który uzyskiwał zgodę na wstęp na przejście graniczne, również musiał respektować obowiązujące zasady. Miało to swoje konsekwencje dla przeprowadzanego badania, gdyż pobyt na terenie przejścia umożliwiał prowadzenie obserwacji tylko w sposób ograniczony. Istnienie systemu monitoringu, a także bliskość funkcjonariuszy celnych i straży granicznej budziły lęk podróżnych, co nie sprzyjało przeprowadzaniu ankiet oraz wywiadów swobodnych.

Nie bez znaczenia dla badania pozostaje fakt zróźnicowania infrastruktury przejść granicznych. Przejścia znajdujące się na większym obszarze (Medyka, Terespol, Bezledy) dawały poczucie większej anonimowości podróżnym, czego nie można powiedzieć o mniejszych placówkach (Zosin, Gołdap). Większe przejścia wpływały pozytywnie na otwartość podróżnych w relacji z badaczami. Rozmiar miał również bardzo istotne znaczenie dla przeprowadzania badania ankietowego. Przejścia o większej infrastrukturze mogły wpuścić więcej podróżnych na obszar, gdzie oczekiwano na odprawę. Czas oczekiwania w kolejce stwarzał możliwość wypełnienia ankiety przez podróżnego. W przypadku mniejszych przejść, czego przykładem jest Zosin, nie powiodło się przeprowadzenie założonej liczby ankiet z obywatelami Ukrainy, gdyż zasadniczo nie oczekiwali oni w kolejkach.

Aktorzy badania

Podróżni korzystający z badanych przejść to w zdecydowanej większości osoby, które zajmują się handlem przygranicznym. Ludzie ci funkcjonują na granicy prawa, co powoduje, że mają ograniczone zaufanie do otoczenia, niezależnie od tego, czy są to funkcjonariusze dokonujący odprawy celnej lub paszportowej, współtowarzysze podróży czy osoby prowadzące badania. Z tego względu podróżni często odmawiali wzięcia udziału w badaniu. Szczególnie

niechętnie badani odnosili się do rejestracji wywiadu. Mniejsze obawy podróżni wyrażali wobec udziału w badaniu ankietowym. Warto dodać, że chętniej niż Polacy wypełniali je obywatele krajów trzecich.

Obok zaufania istotnym problemem badawczym była „uchwytność” podróżnych. Większym zaufaniem do badaczy charakteryzowali się pasażerowie podróżujący w transycie lub przekraczający granice w celach zawodowych. Wypełniali oni chętnie ankietę, jednak z uwagi na cel podróży leżący poza strefą przygraniczną nie dysponowali wystarczającą ilością czasu, aby uczestniczyć w części jakościowej badania i udzielić wywiadu pogłębionego. Warto dodać, że po kilku dniach prowadzenia badania ankietowego niektórzy respondenci powtórnie trafiali do próby. Po stwierdzeniu takiego przypadku nie przeprowadzano ponownie ankiety z tymi podróżnymi. Obserwacje dowodzą, iż w przypadku niektórych osób mieliśmy do czynienia z wysokim lub niskim stopniem „uchwytności”. Jak wskazuje prezentowane tu badanie, na przejściach granicznych łatwiej jest prowadzić anonimowe badania ankietowe niż anonimowe wywiady pogłębione na ten temat.

Warto podkreślić, że problemy związane z prowadzeniem badania w pewnym stopniu były konsekwencją charakteru służb obsługujących przejście. Zarówno funkcjonariusze celni, jak i

straż graniczna to służby sformalizowane, które dysponują ściśle określonymi prawem możliwościami działania. W związku z tym przedstawiciele tych służb, z pewnymi wyjątkami, odnosili się z dużą rezerwą do badaczy i często nie udzielali zgody na rejestrację wywiadów, co utrudniło znacznie przetwarzanie danych na etapie analizy. Obserwacje sytuacji na przejściu były utrudnione przez specyficzne zachowanie straży granicznej i celników. Zdaniem wielu podróżnych, którzy często przekraczali badane przejścia, funkcjonariusze graniczni i celni w obecności ekipy badawczej pracowali zdecydowanie sprawniej, niż kiedy badaczy na przejściu nie było. Oznacza to, iż obserwacje przeprowadzane na przejściu granicznym są wypaczone przez fakt, że funkcjonariusze wykazywali się w obecności badaczy szczególną rzetelnością. Z tego powodu materiały z obserwacji są traktowane w sposób kontekstualny, a mianowicie tworzą tło dla wniosków wynikających z materiałów zebranych przy użyciu innych technik.

Pomimo powyższych problemów i ograniczeń, zastosowana metoda badania była optymalnym środkiem do zbierania tak specyficznych danych, jakimi są informacje na temat funkcjonowania instytucji przejścia granicznego. Najważniejsze znaczenie miała możliwość porównania informacji uzyskanych z różnych źródeł i za pomocą różnych metod, dzięki czemu można było odrzucić informacje o niskim stopniu wiarygodności.

ANEKS 2

Tabela 1. Ruch środków transportu na granicy Polski z Ukrainą, Białorusią i Rosją (w 2006 roku).

Federacja Rosyjska	Autobusy	Samochody osobowe	Samochody ciężarowe
BEZLEDY–BAGRATIONOWSK	45,1	38,8	73,5
GOŁDAP–GUSIEW	26,9	23,5	10,6
GRONOWO–MAMONOWO	28,0	37,6	15,9
Białoruś	Autobusy	Samochody osobowe	Samochody ciężarowe
BOBROWNIKI–BIERESTOWICA	1,5	17,4	24,2
KUKURYKI–KOZŁOWICZY	–	0,1	53,3
KUŹNICA–BRUZGI	25,0	34,7	22,5
POŁOWCE–PIESZCZATKA	–	9,4	–
SŁAWATYCZE–DOMACZEWO	–	16,7	–
TERESPOL–BRZEŚĆ	73,4	21,8	–
Ukraina	Autobusy	Samochody osobowe	Samochody ciężarowe
DOROHUSK–JAGODZIN	18,3	20,0	39,4
HREBENNE–RAWA RUSKA	22,1	16,7	13,4
KORCZOWA–KRAKOWIEC	14,5	19,1	31,3
KROŚCIENKO–SMOLNICA	2,7	15,9	0,3
MEDYKA–SZEGINIE	39,1	15,9	15,7
ZOSIN–USTIŁUG	3,2	12,4	–

Tabela 2. Odległość miejsca zamieszkania od przejścia granicznego, z którego korzysta podróżny (w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
poniżej 50 km	62,9%	74,4%	77,7%	87,2%	75,5%	37,8%	45,0%	57,4%	75,6%	68,3%
od 50 do 100 km	24,2%	20,6%	17,7%	7,8%	11,8%	35,3%	48,0%	4,3%	8,5%	10,6%
powyżej 100 km	12,9%	5,0%	4,6%	5,0%	12,7%	26,9%	7,0%	38,3%	15,9%	21,2%

Tabela 3. Częstotliwość przekraczania granicy (w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
raz w tygodniu/częściej	64,8%	74,1%	64,1%	69,8%	66,0%	46,6%	81,0%	64,6%	26,8%	64,4%
raz na dwa tygodnie	9,4%	7,0%	4,6%	2,9%	4,9%	17,8%	6,0%	4,2%	4,9%	12,5%
raz w miesiącu	2,3%	5,1%	2,3%	2,2%	7,8%	16,1%	7,0%	8,3%	6,1%	5,8%
rzadziej niż raz w miesiącu	2,3%	3,2%	2,3%	2,2%	7,8%	7,6%	0,0%	2,1%	11,0%	5,8%
nieregularnie	21,1%	10,8%	26,7%	23,0%	13,6%	11,9%	6,0%	20,8%	51,2%	11,5%

Tabela 4. Deklarowany przez podróżnych cel przekraczania granicy (w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
obowiązki służbowe zlecone przez pracodawcę	9,0%	24,4%	4,4%	3,4%	2,8%	11,3%	0,0%	8,0%	11,0%	8,6%
własna działalność gospodarcza	8,3%	33,3%	2,9%	16,9%	2,8%	25,0%	11,8%	70,0%	8,5%	26,7%
turystycznie	69,9%	18,5%	82,6%	39,9%	51,4%	12,1%	56,9%	8,0%	41,5%	27,6%
odwiedzić rodzinę	3,8%	4,2%	0,0%	10,8%	17,8%	10,5%	5,9%	8,0%	9,8%	2,9%
w innym celu	9,0%	19,6%	10,1%	29,1%	25,2%	41,1%	25,5%	6,0%	29,3%	34,3%
odwiedziny przyjaciół	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0%	0%	1,0%	0%	8,5%	0,9%
handel	2,3%	0%	0%	4,7%	3,7%	0%	2,9%	2%	6,1%	1,9%
zarobkowo	3,8%	0,6%	3,6%	0%	4,7%	0%	4,9%	0%	3,7%	0%
zakupy	0%	16,7%	3,6%	20,9%	6,5%	32,3%	11,7%	2%	3,7%	30,5%
przemyt	0%	0%	0,7%	0%		0%	2,9%	0%	3,7%	0%
inne, jak edukacja, odpoczynek, leczenie	0%	0%	0%	0,68%	6,5%	4,8%	0%	0%	1,2%	0,9%

Tabela 5. Średni czas przekraczania granicy na poszczególnych przejściach granicznych (w minutach).

	Bezledy	Gołdap	Medyka	Zosin	Terespol
średni czas oczekiwania w minutach	487,6	216,9	355,7	286,7	314,8

Tabela 6. Deklarowany czas przekraczania granicy w opinii mieszkańców polskich i kraju sąsiadującego na badanych przejściach granicznych (w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
od 0 do 30 m	5,7%	9,9%	5,2%	8,1%	3,8%	8,6%	0,0%	0,0%	20,8%	1,1%
od 0,5 h do 1 h	10,6%	13,8%	15,5%	14,0%	8,5%	8,6%	2,1%	0,0%	22,1%	1,1%
od 1 h do 2 h	14,6%	12,5%	16,3%	28,6%	18,8%	8,7%	18,7%	0,0%	11,6%	6,7%
od 2 h do 4 h	7,3%	7,9%	25,2%	29,4%	41,5%	22,4%	44,8%	47,8%	16,9%	22,2%
od 4 h do 6 h	0,8%	18,4%	23,0%	11,8%	13,2%	17,2%	13,6%	34,8%	11,7%	32,2%
od 6 h do 12 h	27,7%	25,7%	12,6%	6,6%	8,5%	16,4%	16,6%	17,4%	11,7%	31,1%
powyżej 12 h	33,3%	11,8%	2,2%	1,5%	5,7%	18,1%	4,2%	0,0%	5,2%	5,6%

Tabela 7. Deklarowany przez podróżnych czas trwania odprawy celnej i paszportowej (w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
do 15 min.	18,5%	12,6%	8,3%	8,8%	18,8%	14,7%	53,6%	15,6%	22,8%	6,2%
od 15 min. do 30 min.	20,2%	13,9%	18,8%	20,0%	19,8%	13,7%	22,7%	13,3%	25,3%	19,6%
od 30 min. do 60 min.	15,3%	27,1%	30,0%	24,8%	18,8%	14,7%	7,2%	24,4%	17,7%	26,8%
od 60 min. do 120 min.	17,8%	27,2%	22,6%	32,0%	11,9%	21,6%	5,2%	8,9%	13,9%	23,7%
od 120 min. do 240 min.	16,9%	14,6%	16,5%	10,4%	17,8%	16,3%	4,1%	13,4%	11,4%	14,4%
powyżej 240 min.	11,3%	4,6%	3,8%	4,0%	12,9%	19,0%	7,2%	24,4%	8,9%	9,3%

Tabela 8. Dostęp do informacji na temat zasad i przepisów regulujących przekraczanie granicy (w procentach).

Ocena przepisów paszportowych	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
bardzo dobra	8,6	14,9	6,7	30,7	5,7	10,0	3,1	0,0	7,3	8,9
wystarczająca	49,2	46,8	43,0	44,5	37,7	40,8	34,7	41,7	26,8	45,5
niewystarczająca	25,0	11,7	20,0	8,0	23,6	21,7	27,6	25,0	29,3	16,8
bardzo zła	13,3	14,3	19,3	2,2	27,4	16,7	27,6	29,2	22,0	17,8
trudno powiedzieć	3,9	12,3	11,1	14,6	5,7	10,8	7,1	4,2	14,6	10,9
Ocena przepisów celnych	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
bardzo dobra	4,7	16,1	4,4	28,1	2,8	10,7	4,0	0,0	7,3	10,5
wystarczająca	40,6	45,2	29,4	41,0	30,2	41,8	28,3	43,8	32,9	43,8
niewystarczająca	31,3	16,1	28,7	7,2	31,1	18,0	28,3	22,9	19,5	14,3
bardzo zła	14,1	12,3	29,4	8,6	31,1	17,2	31,3	29,2	24,4	19,1
trudno powiedzieć	9,4	10,3	8,1	15,1	4,7	12,3	8,1	4,2	15,9	12,4

Tabela 9. Ocena standardu toalet na badanych przejściach granicznych (opinie podróżnych, w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
bardzo dobrze	11,5%	34,9%	24,4%	64,0%	6,6%	10,3%	7,0%	6,3%	11,1%	11,5%
raczej dobrze	45,4%	57,2%	55,6%	30,9%	38,7%	48,3%	29,0%	47,9%	19,8%	30,8%
raczej źle	16,9%	4,0%	5,2%	1,4%	16,0%	25,0%	24,0%	27,1%	27,2%	20,2%
zdecydowanie źle	19,2%	1,3%	3,7%	1,4%	23,6%	3,5%	23,0%	12,5%	25,9%	14,4%
brak takich punktów	3,9%	0,7%	1,5%	0,0%	4,7%	1,7%	14,0%	4,2%	8,6%	6,7%
trudno powiedzieć	3,1%	2,0%	9,6%	2,2%	10,4%	11,2%	3,0%	2,1%	7,4%	16,4%

Tabela 10. Ocena dostępu do kantorów na terenie przejścia granicznego (opinie podróżnych, w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
zdecydowanie tak	34,9%	66,5%	40,7%	64,3%	26,7%	41,2%	20,4%	21,3%	31,7%	53,9%
raczej tak	46,5%	26,5%	51,9%	18,6%	55,2%	45,4%	36,7%	55,3%	48,8%	28,9%
raczej nie	4,7%	3,9%	3,0%	2,1%	3,8%	6,7%	15,3%	12,8%	9,8%	10,6%
zdecydowanie nie	6,2%	0,0%	0,7%	2,1%	2,9%	1,7%	16,3%	2,1%	3,7%	3,9%
nie wiem, nie korzystałem	7,8%	3,2%	3,7%	12,9%	11,4%	5,0%	11,2%	8,5%	6,1%	2,9%

Tabela 11. Ocena dostępu do sklepów na terenie przejścia granicznego (opinie podróżnych, w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespól	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
zdecydowanie tak	11,8%	36,4%	15,9%	42,5%	10,5%	37,2%	11,5%	2,1%	20,0%	41,0%
raczej tak	32,3%	18,2%	28,8%	24,5%	41,9%	33,1%	41,7%	10,4%	43,8%	31,4%
raczej nie	34,7%	26,6%	32,6%	17,3%	26,7%	24,0%	19,8%	37,5%	22,5%	19,1%
zdecydowanie nie	10,2%	7,8%	11,4%	5,0%	11,4%	2,5%	19,8%	45,8%	3,8%	4,8%
nie wiem, nie korzystałem	11,0%	11,0%	11,4%	10,8%	9,5%	3,3%	7,3%	4,2%	10,0%	3,8%

Tabela 12. Ocena dostępu do punktów gastronomicznych na terenie przejścia granicznego (opinie podróżnych, w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespól	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
zdecydowanie tak	25,0%	54,6%	23,0%	41,3%	15,2%	33,1%	8,3%	4,2%	15,9%	42,3%
raczej tak	55,5%	23,4%	39,3%	30,4%	38,1%	32,2%	39,6%	12,5%	42,7%	32,7%
raczej nie	10,2%	13,0%	24,4%	6,5%	21,9%	19,0%	22,9%	37,5%	24,4%	18,3%
zdecydowanie nie	3,9%	0,0%	5,2%	1,5%	11,4%	5,0%	24,0%	41,7%	7,3%	2,9%
nie wiem, nie korzystałem	5,5%	9,1%	8,2%	20,3%	13,3%	10,7%	5,2%	4,2%	9,8%	3,9%

Tabela 13. Ocena kultury / sposobu zachowania funkcjonariuszy straży granicznej przez podróżnych (w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespól	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
bardzo dobrze	37,1%	16,2%	18,2%	23,7%	8,5%	9%	25,2%	4,2%	18,5%	10,5%
raczej dobrze	44,7%	45,6%	39,4%	43,9%	54,7%	25,4%	43,4%	35,4%	44,4%	31,4%
raczej źle	5,3%	5%	14,6%	0	15,1%	13,9%	12,1%	27,1%	19,7%	9,5%
zdecydowanie źle	2,3%	3,1%	11,7%	1,4%	6,6%	18,0%	4,0%	12,5%	4,9%	6,7%
trudno powiedzieć, różnie to bywa	10,6%	30%	16,1%	30,9%	15,1%	33,6%	15,1%	20,8%	12,3%	41,9%

Tabela 14. Sposób zwracania się funkcjonariuszy granicznych w opinii podróżnych (w procentach).

		forma grzecznościowa „Pani/Pan”	forma bezpośrednia „per Ty”	w innej formie	różnie bywa
Bezledy	PL	92,4%	2,3%	0,8%	4,6%
	RU	82,5%	5,6%	0,0%	11,9%
Gołdap	PL	75,9%	8,0%	2,9%	13,1%
	RU	84,3%	5,7%	0,0%	10,0%
Medyka	PL	73,1%	10,6%	3,9%	12,5%
	UA	61,0%	13,8%	3,3%	22,0%
Zosin	PL	75,3%	16,1%	3,7%	4,9%
	UA	61,5%	11,5%	2,9%	24,0%
Terespól	PL	75,0%	9,0%	3,0%	13,0%
	BY	58,3%	8,3%	0,0%	33,3%

Tabela 15. Ocena sprawności odpraw funkcjonariuszy straży granicznej (opinie podróżnych, w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
bardzo dobrze	27,3%	10,6%	17,5%	21,3%	11,3%	4,9%	19,2%	6,3%	25,0%	4,8%
raczej dobrze	34,1%	29,8%	25,6%	22,0%	31,1%	15,5%	36,4%	27,1%	37,5%	18,1%
raczej źle	9,9%	9,9%	13,1%	7,1%	19,8%	17,1%	8,1%	27,1%	11,3%	15,2%
zdecydowanie źle	6,8%	6,8%	20,4%	4,3%	16,0%	31,7%	16,2%	29,2%	6,3%	10,5%
trudno powiedzieć, różnie to bywa	22,0%	42,9%	23,4%	45,4%	21,7%	30,9%	20,2%	10,4%	20,0%	51,4%

Tabela 16. Problemy z zastosowaniem języka obcego przez funkcjonariuszy straży granicznej w opinii podróżnych zagranicznych (w procentach).

	Bezledy	Gołdap	Medyka	Zosin	Terespol
	SG	SG	SG	SG	SG
zawsze	1,2%	2,1%	7,8%	2,1%	1,0%
często	6,1%	4,1%	5,2%	4,3%	5,7%
czasem	49,7%	57,9%	37,1%	12,8%	33,3%
nigdy	41,7%	31,7%	48,3%	78,7%	57,1%
trudno powiedzieć	1,2%	4,1%	1,7%	2,1%	2,9%

Tabela 17. Ocena kultury / sposobu zachowania funkcjonariuszy celnych przez podróżnych (w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
bardzo dobrze	18,5	13,8	8,9	24,3	6,9	13,5	22,2	4,4	22,8	10,6
raczej dobrze	54,6	48,4	28,2	41,2	40,2	28,6	58,6	52,2	46,8	49,0
raczej źle	6,9	6,3	23,7	2,9	21,6	19,3	9,1	23,9	12,7	7,7
zdecydowanie źle	3,9	2,5	20,0	2,2	13,7	10,9	2,0	8,7	6,3	2,9
trudno powiedzieć, różnie bywa	16,2	28,9	19,3	29,4	17,7	27,7	8,1	10,9	11,4	29,8

Tabela 18. Sposób zwracania się funkcjonariuszy celnych w opinii podróżnych (w procentach).

		forma grzecznościowa „Pani/Pan”	forma bezpośrednia „per Ty”	w innej formie	różnie bywa
Bezledy	PL	83,08%	3,85%	0%	13,08%
	RU	83,02%	5,66%	0,63%	10,69%
Gołdap	PL	59,70%	11,94%	5,22%	23,13%
	RU	82,14%	5,71%	0,71%	11,43%
Medyka	PL	65,38%	14,42%	5,77%	14,42%
	UA	69,17%	11,67%	0,83%	18,33%
Zosin	PL	77,78%	10,10%	2,02%	10,10%
	UA	64,58%	4,17%	0%	31,25%
Terespol	PL	74,07%	13,58%	2,47%	9,88%
	BY	73,33%	10,48%	0,95%	15,24%

Tabela 19. Ocena sprawności odpraw funkcjonariuszy celnych (opinie podróżnych, w procentach).

	Bezledy		Gołdap		Medyka		Zosin		Terespol	
	PL	RU	PL	RU	PL	UA	PL	UA	PL	BY
bardzo dobrze	8,66	7,45	3,65	5,76	2,94	8,33	17,35	6,25	18,29	4,85
raczej dobrze	25,98	26,71	10,22	20,14	20,59	15	45,92	45,83	37,8	28,16
raczej źle	18,11	16,15	21,17	14,39	23,53	23,33	13,27	25	14,63	13,59
zdecydowanie źle	21,26	8,7	47,45	10,07	39,22	25	7,14	14,58	10,98	16,5
trudno powiedzieć, różnie	25,98	40,99	17,52	49,64	13,73	28,33	16,33	8,33	18,29	36,89

Tabela 20. Problemy z zastosowaniem języka obcego przez funkcjonariuszy straży granicznej w opinii podróżnych zagranicznych (w procentach).

	Bezledy	Gołdap	Medyka	Zosin	Terespol
Zawsze	0,64	0,70	6,90	0,94	0
Często	3,18	5,63	2,59	5,66	2,13
Czasem	47,77	53,52	32,76	35,85	17,02
Nigdy	45,86	34,51	53,45	56,60	80,85
Trudno powiedzieć	2,55	5,63	4,31	0,94	0

Tabela 21. Czy zdarzyło się Panu/Pani widzieć, jak polski funkcjonariusz paszportowy albo celny przyjmował od podróżnych pieniądze lub inne upominki?

	tak, często	tak, rzadko	nie, nigdy	trudno powiedzieć	brak odpowiedzi
Bezledy	1%	2,3%	82,7%	8,8%	5,2%
Gołdap	3,5%	2,4%	78,1%	13,6%	2,4%
Medyka	4,3%	9,4%	63,7%	20,9%	1,7%
Zosin	8,8%	12,2%	60,1%	13,5%	5,4%
Terespol	14,1%	8,3%	60,9%	15,1%	1,6%