



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

Joanna Fomina

Tomasz Horbowski

Andrij Lepak

Monika Szulecka

# Granica polsko-ukraińska podczas Euro 2012

Odprawa w jednym miejscu receptą  
na zwiększenie przepustowości  
przejść granicznych

## **Granica polsko-ukraińska podczas Euro 2012**

**Odprawa w jednym miejscu receptą na zwiększenie przepustowości przejść granicznych**

**Finansowane z dotacji Open Society Foundations**

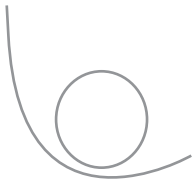


FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

# Granica polsko-ukraińska podczas Euro 2012

**Odprawa w jednym miejscu receptą na zwiększenie  
przepustowości przejść granicznych**

**Joanna Fomina, Tomasz Horbowski,  
Andrij Lepak, Monika Szulecka**



**Fundacja im. Stefana Batorego**

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. |48 22| 536 02 00  
fax |48 22| 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Projekt okładki  
Teresa Oleszczuk

Redakcja  
Joanna Liczner

Korekta  
Joanna Liczner

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego  
Warszawa 2013

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego  
Marta Kusztra

Skład elektroniczny  
TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 83-8946-98-5

Nakład 300 egz.  
Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

## Spis treści

Wprowadzenie	7
Mechanizmy usprawnienia granicy podczas Euro 2012	9
Krótkie omówienie metodologii badania	13
Ułatwienia na granicy podczas Euro 2012 w ocenie podróżnych i funkcjonariuszy	15
Odprawa w jednym miejscu	15
Perspektywa podróżnych	15
Perspektywa funkcjonariuszy	18
Odprawa w jednym miejscu – zastrzeżenia	23
Zielone pasy	30
Perspektywa podróżnych	31
Perspektywa funkcjonariuszy	34
Wnioski i rekomendacje	39
Infrastruktura i kadry	40
Współpraca polskich i ukraińskich służb granicznych	41
Harmonizacja przepisów i ułatwienia prawne	42
Informacja	43
Aneks	45



# Wprowadzenie

Mistrzostwa Europy w piłce nożnej, zorganizowane przez Polskę i Ukrainę w czerwcu 2012 roku, przykuły uwagę milionów widzów z wielu krajów. Tysiące osób wybrało się do Polski i Ukrainy, by osobiście kibicować swoim drużynom. W trakcie Euro 2012 tylko do Polski przyjechało ponad 677 tysięcy zagranicznych turystów i kibiców<sup>1</sup>. Dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ochronę granic był to wielki sprawdzian skuteczności oraz efektywności działania. Dotyczyło to zwłaszcza sprawnego przekraczania granicy polsko-ukraińskiej, a także umożliwienia kibicom szybkiego i bezpiecznego poruszania się pomiędzy krajami-organizatorami mistrzostw. Według szacunków Straży Granicznej granicę polsko-ukraińską w czasie trwania Euro 2012 przekroczyło niewiele ponad milion osób, z czego ok. 10 proc. stanowili kibice<sup>2</sup>. Na czas trwania Euro wprowadzono szereg rozwiązań i mechanizmów współpracy między polskimi a ukraińskimi służbami granicznymi<sup>3</sup>, w tym m.in.: kontrolę czterech służb w jednym miejscu, specjalne „pasy Euro”, możliwość wcześniejszego zgłaszania przejazdu grup zorganizowanych, otwarto także – na czas trwania Euro – jeszcze nieukończony przejście graniczne Dołhobyczów-Uhrynów. Oprócz tego

---

<sup>1</sup> Dane za Ministerstwem Sportu i Turystyki, [www.msport.gov.pl](http://www.msport.gov.pl).

<sup>2</sup> Dane za Strażą Graniczną, [www.strazgraniczna.pl](http://www.strazgraniczna.pl).

<sup>3</sup> W niniejszym raporcie pojęcie „służby graniczne” używane jest jako ogólne określenie dla funkcjonariuszy pełniących służbę na przejściach granicznych, tj. zarówno Straży Granicznej, jak i Służby Celnej.



podjęto działania na rzecz współpracy z innymi służbami, m.in. policją, oraz rozbudowano system informacyjny<sup>4</sup>. Niniejszy raport powstał w oparciu o badania przeprowadzone wspólnie przez Fundację Batorego oraz ukraińskie Konsorcjum Europa bez Barrier przy wsparciu Fundacji Odrodzenie. Celem badań było uważne przyjrzenie się funkcjonowaniu granicy podczas Euro 2012 oraz przeanalizowanie, na ile sprawdziły się poszczególne rozwiązania usprawniające ruch graniczny, w tym w szczególności: odprawa podróżnych dokonywana przez służby obu krajów w jednym miejscu oraz „pasy Euro”.

Fundacja Batorego od dawna zajmuje się tematyką funkcjonowania granic Polski i Unii Europejskiej, stawiając sobie za cel pokazywanie sytuacji na granicach i wokół nich oraz zwrócenie uwagi na różnorakie konsekwencje braku drożnej i przyjaznej granicy z naszymi wschodnimi sąsiadami. W raporcie z ostatnich badań granicy polsko-ukraińskiej z jesieni 2011 roku rekomendowaliśmy jak najbliższą współpracę polskich i ukraińskich służb granicznych, w tym m.in.: wspólne odprawy, kontrole w jednym miejscu, wprowadzenie dobrze oznakowanych zielonych pasów po obu stronach granicy. Jak pokazały badania, bliższa współpraca polsko-ukraińska wpływa na efektywność działania przejść granicznych<sup>5</sup>. To z kolei przekłada się nie tylko na bardziej korzystny wizerunek Polski w sąsiednich krajach, ale również ma wymierne korzyści, chociażby gospodarcze. Warto zaznaczyć, że w 2012 roku zaobserwowano wzrost ruchu turystycznego do Polski, zwłaszcza wśród turystów z państw spoza strefy Schengen. Według badań Instytutu Turystyki wyniesie on ok. 30 proc. w porównaniu do 2011 roku. „Co – jak tłumaczy Krzysztof Łopaciński, wiceprezes Instytutu – jest zastugą

---

<sup>4</sup> Szczegółowe informacje na temat udogodnień wprowadzonych w związku z Euro 2012 na przejściach na granicy wschodniej można znaleźć m.in. w raporcie *Służba Celna dla UEFA EURO 2012. Raport końcowy*, przygotowanym przez Służbę Celną, [http://www.archbip.mf.gov.pl/utills/arch.php?name=files&sluzba\\_celna/euro2012/przygotowania/raport\\_glowny\\_sc\\_27\\_07\\_2012\\_final.pdf](http://www.archbip.mf.gov.pl/utills/arch.php?name=files&sluzba_celna/euro2012/przygotowania/raport_glowny_sc_27_07_2012_final.pdf) (dostęp 22.08.2012).

<sup>5</sup> Zob. *Granica do naprawy. Problemy pogranicza Polski i Ukrainy*, red. Joanna Fomina i Joanna Konieczna-Sałamatin, Warszawa 2012. Elektroniczna wersja raportu dostępna na: [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl).

ułatwień w ruchu granicznym na Wschodzie. Zwłaszcza z Ukrainą, w związku z przygotowaniami do Euro 2012”<sup>6</sup>.

Współpraca polskich i ukraińskich służb granicznych przed mistrzostwami oraz podczas nich była okazją do wzmożenia roboczych kontaktów na wszystkich szczeblach. Warto podkreślić, że po raz pierwszy polscy i ukraińscy funkcjonariusze mogli bezpośrednio współpracować na największych przejściach granicznych, co do tej pory odbywało się tylko w Krościenku i Zosinie<sup>7</sup>. Tego typu współdziałanie przyczynia się nie tylko do usprawnienia funkcjonowania samej granicy, ale stanowi równocześnie istotny element współpracy Polski i Ukrainy. Zdajemy sobie sprawę, że stworzenie strategii współdziałania i ukształtowanie się etosu współpracy służb obu krajów, opartego na profesjonalizmie i solidarności, będzie wymagało czasu. Niemniej jednak, jeśli weźmie się pod uwagę doświadczenia współpracy polskich i niemieckich służb granicznych, wydaje się to możliwe i pożądane. Chcielibyśmy, aby niniejszy raport przyczynił się do podejmowania działań zmierzających w tym kierunku.

## Mechanizmy usprawnienia granicy podczas Euro 2012

Na czas trwania mistrzostw służby graniczne wprowadziły szereg mechanizmów, których celem było usprawnienie funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej. Do najistotniejszych należało wprowadzenie ściślejszej współpracy między polskimi a ukraińskimi służbami celnymi i granicznymi, w tym w szczególności odprawy w jednym miejscu.

Odprawa w jednym miejscu polega na kontroli dokumentów i bagażu osobistego, która jest przeprowadzana w jednym miejscu przez służby

---

<sup>6</sup> *Miliony nowych turystów nie tylko dzięki Euro*, [http://serwisy.gazetaprawna.pl/turystyka/artykuly/625620,milion\\_nowych\\_turystow\\_nie\\_tyko\\_dziedi\\_euro\\_2012.html](http://serwisy.gazetaprawna.pl/turystyka/artykuly/625620,milion_nowych_turystow_nie_tyko_dziedi_euro_2012.html) (dostęp 28.01.2013).

<sup>7</sup> Od wiosny 2011 roku realizowane są również wspólne polsko-ukraińskie patrole graniczne.

graniczne i celne obu krajów, pracujące obok siebie. Podczas mistrzostw odprawa odbywała się wyłącznie po polskiej stronie przejścia, gdzie podróżni – o ile pozwalała na to infrastruktura – zatrzymywali się tylko raz<sup>8</sup>. Przy czym funkcjonariusze poszczególnych służb wykonywali swoje specyficzne zadania niezależnie, według procedur typowych dla tradycyjnej kontroli. Rozwiązanie to – w drodze wyjątku – stosowane jest od 2003 roku na przejściu granicznym Krościenko-Smolnica<sup>9</sup>. Również na przejściu granicznym Zosin-Uściług podróżni kontrolowani są w ramach odprawy w jednym miejscu na kierunku wjazdowym do Polski. W czasie Euro 2012 odprawę w jednym miejscu prowadzono na wszystkich polsko-ukraińskich drogowych przejściach granicznych, zarówno na kierunku wjazdowym, jak i wyjazdowym.

Formalne podstawy do realizacji kontroli w jednym miejscu dało podpisanie *Koncepcji dokonywania kontroli granicznej i celnej w jednym miejscu przez służby polskie i ukraińskie podczas Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012* oraz *Koncepcji funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej podczas Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012*. Oba dokumenty umożliwiły prowadzenie dalszych prac związanych z wdrażaniem tego rozwiązania, m.in. opracowanie procedur, dostosowanie infrastruktury przejść granicznych, organizację ćwiczeń. Noty dyplomatyczne dotyczące odprawy w jednym miejscu wymieniono w maju 2012 roku. Rozwiązanie zostało wprowadzone najwcześniej na przejściu Hrebenne-Rawa Ruska – 4 czerwca, a dzień później – na pozostałych przejściach na granicy polsko-ukraińskiej: Dorohusk-Jagodzin, Korczowa-Krakowiec oraz Medyka-Szeginie. Rozwiązanie to było stosowane do 4 lipca 2012 roku. W ramach przygotowań do kontroli w jednym miejscu przeprowadzono serię szkoleń i pilotaże, dzięki czemu

---

<sup>8</sup> Na przejściu granicznym Dorohusk-Jagodzin podróżni musieli zatrzymać się dwukrotnie, ponieważ stanowiska kontrolerskie dzieliła odległość kilkunastu metrów. Niemniej jednak, co do zasady, odprawa w jednym miejscu wymaga zatrzymania się tylko raz.

<sup>9</sup> Całe przejście graniczne, ze względu na góryste ukształtowanie terenu, znajduje się po polskiej stronie granicy. Jest to jedyne przejście graniczne, na którym – za zgodą Komisji Europejskiej (sytuacja zastana) – podróżni odprawiani są w jednym miejscu na obu kierunkach.

funkcjonariusze służb granicznych obu krajów mieli doświadczenie ścisłej współpracy. Warto zauważyć, że kontrola czterech służb w jednym miejscu nie jest tożsama ze wspólną kontrolą graniczną, czyli rozwiązaniem stosowanym m.in. na granicy polsko-niemieckiej w latach 2004–2007.

Wprowadzenie odprawy w jednym miejscu na stałe możliwe jest obecnie tylko w sytuacji wyjątkowej, gdy kontrola odbywa się na terytorium kraju strefy Schengen. Innej możliwości nie przewiduje w obecnym brzmieniu kodeks graniczny Schengen<sup>10</sup>. Polska zabiega o wprowadzenie niezbędnych zmian, które umożliwią zastosowanie takiego rozwiązania, zarówno po stronie kraju strefy Schengen, jak i państwa trzeciego. W listopadzie 2009 roku ministrowie spraw zagranicznych Polski i Ukrainy podpisali wspólną deklarację, w której „strony polska i ukraińska oświadczają, że dołożą wszelkich starań w celu stworzenia na gruncie ustawodawstw Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy oraz prawa wspólnotowego podstaw do realizacji kontroli przez obydwie Strony na terytorium obydwu państw”<sup>11</sup>. Zmiany w kodeksie granicznym Schengen mają umożliwić zawieranie z sąsiednimi państwami umów dwustronnych, dzięki czemu zostaną ustanowione przejścia graniczne ze wspólnym miejscem odpraw, gdzie służby obu krajów będą dokonywać kontroli wjazdu i wjazdu obok siebie. Takie przejścia graniczne będą mogły być zlokalizowane zarówno na terytorium kraju Schengen, jak i państwa trzeciego. Z myślą o nowych rozwiązaniach budowane są przejścia graniczne Dołhobyczów-Uhrynów oraz Budomierz-Hruszów. Infrastruktura tych przejść dostosowana jest do prowadzenia odprawy w jednym miejscu i znajduje się w całości po polskiej stronie granicy.

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

<sup>11</sup> Deklaracja ta towarzyszyła podpisaniu polsko-ukraińskiej umowy o zmianie umowy o kontroli osób, towarów i środków transportu przekraczających polsko-ukraińską granicę państwową. Zmiana miała na celu dostosowanie procedur przekraczania granicy do prawa wspólnotowego.

Ponadto na granicy polsko-ukraińskiej wprowadzono specjalne „pasy Euro”, przeznaczone do kontroli przede wszystkim kibiców udających się na mecze. Było to rozwiązanie oparte o tzw. zielone pasy, które od jakiegoś czasu funkcjonują na granicy polsko-ukraińskiej, głównie po jej polskiej stronie. Zielone pasy przeznaczone są dla osób, które nie przewożą towarów podlegających ocłeniu i przekraczają granicę w celach służbowych, turystycznych bądź naukowych. Według zapewnień Straży Granicznej z „pasów Euro” mogli korzystać wszyscy podróżni, którzy nie przewozili towarów do ocłenienia. Innowacją było wprowadzenie zielonych pasów/„pasów Euro” – tam, gdzie to było możliwe – po obu stronach granicy, dzięki czemu powstały tzw. zielone korytarze. Część z nich została utrzymana po zakończeniu mistrzostw. W sumie na wszystkich polsko-ukraińskich przejściach wprowadzono 28 takich pasów (po osiem na przejściach: Hrebenne-Rawa Ruska, Korczowa-Krakowiec i Medyka-Szeginie oraz cztery na przejściu Dorohusk-Jagodzin). Na przejściu Krościenko-Smolnica, w razie potrzeby, uruchamiano dwa „pasy Euro”. Natomiast na przejściu Zosin-Uściług, ze względu na ograniczoną infrastrukturę oraz jego lokalne znaczenie, „pasów Euro” nie przewidziano. Specjalne pasy dla kibiców wprowadzono także na granicy polsko-rosyjskiej, na podstawie oddzielnego porozumienia między polskimi i rosyjskimi służbami celnymi z 13 czerwca 2012 roku.

W ramach przygotowań do Euro 2012 służby graniczne prowadziły działania informacyjne, m.in. stworzono wirtualny przewodnik umożliwiający „przekroczenie” przejścia Medyka-Szeginie *online*<sup>12</sup>. Usprawniono także system informacyjny na samych przejściach granicznych, m.in. poprzez lepsze oznakowanie zielonych pasów/„pasów Euro”. Zainstalowano też tablice świetlne LED zapewniające możliwość płynnej regulacji ruchu w zależności od bieżącej sytuacji na przejściu. Ponadto, zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie, pracowali oficerowie łącznikowi z sąsiedniego kraju, co ułatwiało wymianę informacji i przebieg współpracy.

---

<sup>12</sup> Zob. <http://www.medyka2012.pl/>.

## Krótkie omówienie metodologii badania

Badania prowadzono na dwóch przejściach drogowych na granicy polsko-ukraińskiej: Dorohusk-Jagodzin oraz Medyka-Szeginie.

W ramach badania:

- przeprowadzono obserwację uczestniczącą funkcjonowania udogodnień zastosowanych w czasie Euro 2012;
- zebrano opinie podróżnych (wywiady kwestionariuszowe) o wspomnianych udogodnieniach w kontekście wcześniejszych doświadczeń przy przekraczaniu granicy;
- zgromadzono opinie funkcjonariuszy służb celnych i granicznych obydwu krajów (wywiady pogłębione) o wprowadzonych na czas Euro 2012 udogodnieniach oraz postulowanych zmianach służących polepszeniu sytuacji związanej z odprawą na granicy polsko-ukraińskiej.

W badaniu udział wzięło łącznie 145 podróżnych, spośród których połowę pytano o doświadczenia w przekraczaniu granicy przy wjeździe do Polski, a połowę – przy wyjeździe z niej. Zdecydowana większość podróżnych przekraczała granicę samochodem osobowym. 96 proc. ankietowanych to osoby, które przekraczają granicę przynajmniej raz w miesiącu, a dwie trzecie przekracza granicę raz w tygodniu bądź częściej. Zatem respondenci mieli doświadczenie, które pozwalało im porównać funkcjonowanie przejścia przed mistrzostwami i podczas nich. Wywiady pogłębione przeprowadzono łącznie z 26 przedstawicielami polskiej i 20 ukraińskiej Straży Granicznej oraz Służby Celnej.

Zawarte w kwestionariuszach pytania skierowane do podróżnych dotyczyły ich oceny funkcjonowania zielonych pasów/„pasów Euro”, odprawy w jednym miejscu, w tym informacji o istniejących ułatwieniach. Z funkcjonariuszami przeprowadzono wywiady pogłębione częściowo standaryzowane. W ramach wywiadów pytaliśmy o szereg zagadnień: ocenę funkcjonowania

odprawy w jednym miejscu oraz zielonych pasów/„pasów Euro”, dobre i złe aspekty ściślejszej współpracy z funkcjonariuszami z sąsiedniego kraju, pomysły na usprawnienie funkcjonowania przejść granicznych w przyszłości.

Autorzy dziękują za współpracę przedstawicielom Straży Granicznej i Służby Celnej, którzy umożliwili nam przeprowadzenie badań na przejściach granicznych oraz zgłosili uwagi i udostępnili informacje wykorzystane w tym raporcie. Dziękujemy także Krzysztofowi Mrozkowi i współpracownikom z Fundacji Europa Bez Barrier, Irynie Suszko i Mariannie Kuzio, za pomoc w przygotowaniu publikacji oraz członkom zespołu badawczego: Ignacemu Józwiakowi, Rafałowi Matczakowi, Marii Piechowskiej i Kamili Zacharuk.

# Ułatwienia na granicy podczas Euro 2012 w ocenie podróżnych i funkcjonariuszy

## Odprawa w jednym miejscu

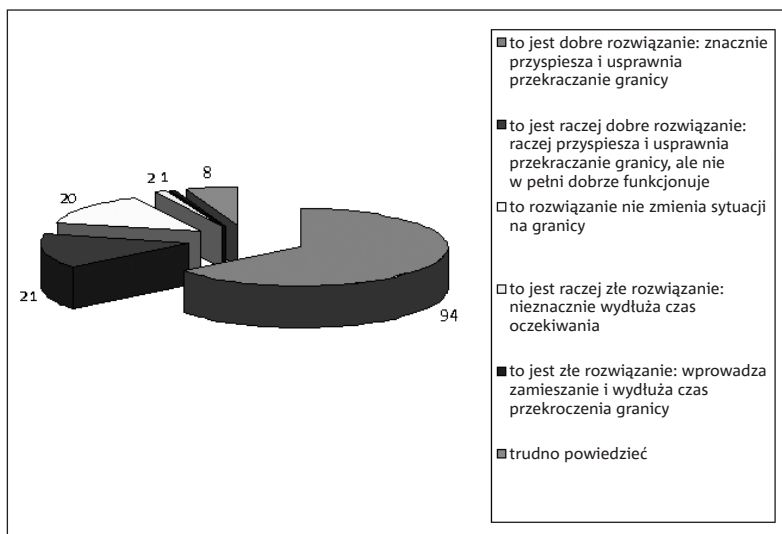
Zarówno podróżni, jak i funkcjonariusze **pozytywnie ocenili odprawę w jednym miejscu**, uznając ją za dobre rozwiązanie, które powinno zostać wprowadzone na stałe. Respondenci są przekonani, że odprawa w jednym miejscu sprzyjała skróceniu czasu przekraczania granicy, znaczącemu zmniejszeniu kolejek oraz zwiększeniu efektywności funkcjonowania przejść granicznych. W ocenie funkcjonariuszy rozwiązanie to jest **korzystne przede wszystkim dla podróżnych**. Przedstawiciele służb granicznych obu krajów pozytywnie ocenili doświadczenie współpracy z funkcjonariuszami sąsiedniego państwa. Większość z nich poparta wprowadzenie ściślejszej współpracy na stałe pod warunkiem wprowadzenia niezbędnych **zmian infrastrukturalnych**, a także **harmonizacji prawa i zasad** panujących na przejściu granicznym.

## Perspektywa podróżnych

Odprawa w jednym miejscu została **pozytywnie oceniona przez zdecydowaną większość podróżnych** (80 proc. badanych), przy czym część z nich (15 proc.) zastrzegła, że jej funkcjonowanie wymaga poprawy. Zdaniem 13 proc. respondentów odprawa w jednym miejscu nie przyniosła żadnych zmian przy przekraczaniu granicy, a jedynie trzy osoby (ok. 2 proc.) oceniły jej



wpływ jako negatywny. Podróżni wskazywali, że takie rozwiązanie sprawia, że przekraczanie granicy **trwa krócej** i odbywa się na **bardziej przejrzystych zasadach**, dlatego powinno zostać **wprowadzone na stałe**.



Wykres 1. Opinie podróżnych na temat odprawy w jednym miejscu (N=145)

W opinii podróżnych główną zaletą odprawy w jednym miejscu jest **konieczność zatrzymania się tylko jeden raz** podczas przekraczania granicy. Dodatkowo pozytywnie oceniono fakt, że **służby obu krajów pracują obok siebie**, co – zdaniem badanych – sprzyja wzajemnemu kontrolowaniu się i motywowaniu funkcjonariuszy, a także eliminuje zbędne przestoje na granicy. Choć *de facto* wszystkie służby dokonują kontroli osobno, to jednak ich obecność w jednym miejscu powoduje, że podróżni widzą kolejne działania w ramach odprawy i nie odczuwają dyskomfortu typowego dla oczekiwania pomiędzy punktami odprawy granicznej po obydwu stronach granicy. Poza

tym – jak wynika z badań – odnoszą wrażenie, że funkcjonariusze wszystkich czterech służb pracują skuteczniej.

Choć ogólna ocena odpraw w jednym miejscu jest pozytywna, to jednak pojawiły się wypowiedzi, w których zasygnalizowano pewne zastrzeżenia, m.in. przekonanie, że odprawa w jednym miejscu i tak nie zapobiegła korupcji na przejściu granicznym oraz że służby obu krajów nie pracują razem, lecz obok siebie; ponadto zwrócono uwagę na blokowanie się pasa podczas ewentualnego przeprowadzania szczegółowej kontroli pojazdu przez jedną ze służb.

Podróżni przypisują odprawie w jednym miejscu funkcję prewencyjną. W wywiadach znajdziemy takie wypowiedzi jak: „nie biorą”, „przemyt jest mniejszy”, „patrzą sobie na ręce”, „każdy się pilnuje”. Jednak niepokoją opinie wskazujące na problem korupcji, który nie zniknął, mimo że przedstawiciele czterech służb pracowali obok siebie. Nawet jeśli te uwagi dotyczyły rzadkich, odosobnionych przypadków, to nie można ich ignorować. Obserwacja uczestnicząca potwierdziła również, iż problem dawania funkcjonariuszom (ukraińskim) nienależnych korzyści (np. w zamian za niezwracanie uwagi na ponadnormatywny ładunek) nie zniknął w czasie Euro 2012.

Część podróżnych podkreślała, że służby obu krajów i tak wykonują swoje obowiązki osobno i nie ma między nimi rzeczywistej współpracy<sup>13</sup>. Sugeruje to, że podróżni oczekują pogłębionego współdziałania polskich i ukraińskich służb granicznych (m.in. jednoczesnego wychodzenia do podróżnych, jednokrotnego otwierania bagażnika itd.), co *de facto* oznaczałoby wprowadzenie wspólnej odprawy granicznej (a nie odprawy w jednym miejscu), która, jak

---

<sup>13</sup> Należy jednak zaznaczyć, że to, co postrzegane jest przez podróżnych jako brak rzeczywistej współpracy, może wynikać z odmiennych celów i zadań polskich oraz ukraińskich funkcjonariuszy. Polskie służby chronią granicę RP oraz strefy Schengen. Państwowa Służba Graniczna Ukrainy jest organem państwa trzeciego – w rozumieniu prawa wspólnotowego – i chroni granicę ukraińską.

zaznaczono wyżej, nie jest możliwa przy obecnym stanie prawnym. Niektórzy podróżni zastrzegali, że odprawa w jednym miejscu nabierze sensu dopiero wtedy, gdy będzie miała charakter rzeczowej współpracy.

W wywiadach zasygnalizowano również problem blokowania się pasa, jeśli samochód bądź jego pasażerowie byli poddawani bardziej szczegółowej kontroli przez którąś ze służb. Skutkowało to całkowitym zatrzymaniem odprawy na danym pasie. Na ten problem zwracali również uwagę funkcjonariusze, którzy na czas odprawy w jednym miejscu nie mieli do swojej dyspozycji pomieszczeń do szczegółowej kontroli pojazdów (dotyczy to przejścia Medyka-Szeginie).

#### Perspektywa funkcjonariuszy

Przedstawiciele zarówno polskich, jak i ukraińskich służb granicznych **pozytywnie ocenili doświadczenie odprawy prowadzonej przez cztery służby w jednym miejscu** podczas Euro 2012. „To był sukces służb granicznych” (funkcjonariusz UA\_SG\_1, Medyka-Szeginie). „Kontrola w jednym miejscu to było nowe doświadczenie. Wszyscy wspominają ją pozytywnie” (funkcjonariusz PL\_SG\_7, Medyka-Szeginie). Jednocześnie wielokrotnie zastrzegano, że wprowadzenie takiego rozwiązania na stałe wymagałoby określonych zmian, przede wszystkim **infrastrukturalnych**, ale również **harmonizacji przepisów i zasad panujących na przejściu granicznym**. Zarówno polscy, jak i ukraińscy funkcjonariusze **pozytywnie zapatrują się na możliwość wprowadzenia odpraw w jednym miejscu na stałe**. Jak stwierdza jeden z nich: „jeśli chodzi o mnie, to moglibyśmy tak pracować codziennie” (funkcjonariusz PL\_SC\_1, Dorohusk-Jagodzin).

Zdecydowana większość przedstawicieli służb granicznych przyznawała, że taka forma współpracy **przyspiesza odprawę**: „jeżeli odprawiamy w jednym miejscu, to po prostu jest szybciej” (funkcjonariusz PL\_SG\_3, Medyka-Szeginie). Podobnych odpowiedzi udzielali ukraińscy funkcjonariusze. Większość z nich przyznaje, że tego typu rozwiązanie skraca czas przekracza-

nia granicy przynajmniej dwukrotnie. Warto zaznaczyć, że funkcjonariusze są przekonani, iż wydajność pracy podczas mistrzostw była większa: „Podczas Euro 2012 udawało nam się odprawić zdecydowanie więcej podróżnych niż w okresie noworoczno-świątecznym, gdy ruch na przejściach był dotąd największy” (funkcjonariusz UA\_SG\_4, Medyka-Szeginie). Wpływ na to miało również zwiększenie obsady kadrowej służb granicznych na czas trwania Euro 2012. W wielu wypowiedziach funkcjonariuszy pojawiły się opinie, że przyspieszenie przekraczania granicy poprzez wprowadzenie odprawy w jednym miejscu jest korzystniejsze dla podróżnych niż dla funkcjonariuszy: „Podróżni byli zadowoleni, (...) że kontrola odbywa się w jednym miejscu. Po sprawdzeniu przez funkcjonariuszy ukraińskich podchodził ktoś ze Straży Granicznej, a następnie my. (...) To był naprawdę duży plus, jeżeli chodzi o wygodę podróżnych. Nie było potrzeby czekania na tzw. pasie neutralnym i potem na kolejne kontrole” (funkcjonariusz PL\_SC\_6, Medyka-Szeginie). Warto jednak zauważyć, że również dla funkcjonariuszy większa liczba odprawianych pojazdów wiąże się z określonymi korzyściami. Dla przykładu: system motywacyjny w polskiej Służbie Celnej oparty jest na trzech elementach – liczba, jakość i trafność, co oznacza, że również funkcjonariusze rozliczani są z tego, ile samochodów obsłużą, a nie wyłącznie z godzin spędzonych w pracy.

Współpraca czterech służb granicznych **odbywała się bezkonfliktowo**, co jest szczególnie istotne, jeśli weźmie się pod uwagę potencjalnie problematyczne okoliczności: nietypowość sytuacji, pracę ukraińskich funkcjonariuszy na obcym terytorium, możliwą konkurencję między służbami, problemy komunikacyjne, w tym ze względu na obcy język. Fakt, że ukraińscy funkcjonariusze pracowali na nie swoim terytorium, nie przysporzył znaczących dodatkowych problemów. „Polacy nas bardzo dobrze przyjęli” (funkcjonariusz UA\_SC\_3, Medyka-Szeginie) – oceniają ukraińscy przedstawiciele służb granicznych. Dla zdecydowanej większości Ukraińców sam fakt pełnienia służby po polskiej stronie przejścia nie stanowił problemu, pomijając niedogodności infrastrukturalne wynikające z tymczasowości

wprowadzonych rozwiązań, o czym niżej. W kilku wypowiedziach padło stwierdzenie, że początkowo praca po polskiej stronie przejścia granicznego była nieco problematyczna. „Oczywiście czuliśmy pewien dyskomfort, że kontrola odbywa się nie u nas, tylko po polskiej stronie, a my jesteśmy niejako gośćmi” (funkcjonariusz UA\_SC\_4, Medyka-Szeginie). „Niemniej jednak wszyscy po dwóch–trzech dniach pracy przyzwyczajali się do nowej sytuacji” (funkcjonariusz UA\_SC\_2, Dorohusk-Jagodzin) – dodawał inny przedstawiciel Służby Celnej.

Warto odnotować, że według relacji funkcjonariuszy **ani różnice językowe, ani kulturowe nie stanowiły bariery w komunikacji** podczas odprawy w jednym miejscu. Zarówno kontrolerzy Służby Celnej, jak i Straży Granicznej nie mieli żadnych kłopotów, by porozumieć się z drugą stroną. Część funkcjonariuszy dość dobrze opanowała język kraju sąsiedniego – dotyczy to zwłaszcza tych, którzy pochodzą z regionów przygranicznych.

Ponadto obecność przedstawicieli wszystkich służb w jednym miejscu **sprzyjała wymianie informacji, szybszemu rozwiązywaniu problemów oraz wyjaśnianiu wątpliwości, a także wspólnemu szybkiemu reagowaniu na sytuacje nietypowe**, co również usprawniało przebieg odprawy i skracало czas jej trwania. „Odprawa w jednym miejscu sprawia, że nie ma poczucia odosobnienia. Mam na myśli możliwość utrzymywania kontaktu wzrokowego ze stroną ukraińską” (funkcjonariusz PL\_SG\_5, Dorohusk-Jagodzin). Polskiemu funkcjonariuszowi wtóruje ukraiński kolega: „Wsparcie było nieustanne – zarówno z polskiej, jak i z ukraińskiej strony. Stale wymienialiśmy się spostrzeżeniami, wszystko przebiegało na bardzo wysokim poziomie” (funkcjonariusz UA\_SC\_2, Dorohusk-Jagodzin). Praca obok siebie sprzyjała również **poprawie „operacyjnej wymiany informacji”**: „Do tej pory musieliśmy spotykać się na linii granicznej i prowadzić konsultacje, tymczasem teraz nieustannie byliśmy w kontakcie” (funkcjonariusz UA\_SG\_4, Medyka-Szeginie).

Była to również **okazja do lepszego poznania, wymiany doświadczeń, a także uczenia się od siebie nawzajem**. Jak zauważa polski funkcjonariusz: „Kontrola w jednym miejscu to nowe doświadczenie. Wszyscy wspominają ją pozytywnie. Można było poznać Ukraińców, oni dopytywali się o różne dokumenty pobytowe. Wzajemnie poznawaliśmy różne rzeczy” (funkcjonariusz PL\_SG\_7, Medyka-Szeginie). Ukraińcy zwracali uwagę na inny poziom i zakres kompetencji polskich służb granicznych: „pozytywna była wymiana doświadczeń i umiejętności w wykrywaniu podrobionych dokumentów tożsamości (...) czy kradzionych samochodów” (funkcjonariusz UA\_SG\_4, Medyka-Szeginie). „Podobała mi się praca polskich służb, na przykład to, że polscy celnicy mają dostęp nie tylko do bazy danych samochodów, ale również podróżnych” (funkcjonariusz UA\_SC\_3, Medyka-Szeginie). Kilku respondentów wskazywało stosowaną przez polskie służby, a odmienną od ukraińskiej, praktykę dyscyplinowania podróżnych poprzez bezwzględne karanie mandatami wykroczeń (np. przewożenia niedozwolonej ilości towarów akcyzowych) i nieprzestrzegania przez podróżnych zasad panujących na przejściu granicznym. W opinii ukraińskich funkcjonariuszy sprzyjało to utrzymaniu porządku na przejściu granicznym. „U nich [Polaków, red.] wszystko działa zdecydowanie sprawniej, a na przejściu panuje dużo większa dyscyplina. Polska Straż Graniczna ma możliwość karania mandatami – przejechał podróżny bez pozwolenia i dostaje zaraz mandat, bezwzględnie. Widzę, że nasi obywatele są dużo bardziej zdyscyplinowani” (funkcjonariusz UA\_SC\_2, Medyka-Szeginie). Jeden z polskich respondentów zauważył, że bliższa współpraca jest okazją do przejmowania polskich praktyk przez ukraińskich funkcjonariuszy: „Do niedawna na Ukrainie taka obsługa należała do rzadkości. Zwykle podróżni musieli sami podchodzić z dokumentami – ani strażnik graniczny, ani celnik nie wychodził, trzeba było samemu podejść. Z tego, co widziałem, to się zmienia – zaczęli wychodzić do podróżnych. Nie wiem, czy to było tylko na czas Euro, czy to już zostało na stałe, ale coś się zmienia, powoli” (funkcjonariusz PL\_SC\_5, Medyka-Szeginie).

Odprawa w jednym miejscu – zarówno zdaniem podróżnych, jak i przedstawicieli służb granicznych – **wprowadzała możliwość wzajemnej kontroli** oraz **element zdrowej konkurencji**. Obecność funkcjonariuszy sąsiedniego państwa pozytywnie wpływała na sposób pełnienia obowiązków: „Jedni drugich pilnują, jak jest w jednym miejscu” (funkcjonariusz PL\_SG\_5, Dorohusk-Jagodzin). Jak wspomniano, również w odczuciu podróżnych praktyki korupcyjne zdarzały się znacznie rzadziej podczas Euro 2012, kiedy kontrola graniczna dokonywana przez cztery służby odbywała się w jednym miejscu.

Co więcej, podróżni, w odczuciu funkcjonariuszy, również zachowywali się „grzeczniej”, byli bardziej zdyscyplinowani w stosunku do przedstawicieli aż czterech służb w jednym miejscu, co pomagało sprawnie pełnić obowiązki: „Myślę, że było inaczej, podróżni też inaczej do nas podchodzili. Może wynika to z tego, że wszystkie służby były w jednym miejscu. Dodam, że nie mieliśmy żadnych sytuacji konfliktowych, przynajmniej na mojej zmianie. Z tego, co opowiadali moi koledzy, to czas Euro oceniany jest jako udany, wszystko wyszło naprawdę dobrze” (funkcjonariusz PL\_SC\_7, Medyka-Szeginie). Inny pytany dodaje: „Podróżni są bardziej zdyscyplinowani, widząc, że funkcjonariusze czterech służb są w jednym miejscu, czują większy respekt. W moim przekonaniu podróżni bardziej boją się celników i strażników ukraińskich. To było korzystne dla polskich służb” (funkcjonariusz PL\_SG\_3, Medyka-Szeginie).

Ponadto sprawnemu przebiegowi odprawy granicznej sprzyjała znacznie **zwiększona obsada kadrowa**, zarówno jeżeli chodzi o Straż Graniczną, jak i Służbę Celną – dotyczy to przede wszystkim strony polskiej. W normalnym czasie przejścia są obsadzone w dużo mniejszym stopniu, co powoduje, że obciążenie pracą jest większe, a możliwości robienia przerw czy odpoczynku ograniczone. Ten fakt sprzyja powstawaniu różnego rodzaju napięć w kontaktach funkcjonariuszy z podróżnymi. Przytoczone poniżej cytaty dobrze charakteryzują opinię większości respondentów: „było bardzo dobrze, niemal podwójna obsada, żadnych problemów, sprawnie wszystko

szło. Dwa razy lżejsza praca była niż teraz” (funkcjonariusz PL\_SG\_6, Dorohusk-Jagodzin). „Najważniejsze jest to, że ludzi potrzeba – takiej liczby funkcjonariuszy, która będzie zbieżna z natężeniem ruchu. Potrzeba więcej kontrolerów, u celników też powinno być więcej osób” (funkcjonariusz PL\_SG\_1, Dorohusk-Jagodzin).

Warto dodać, że choć po zakończeniu mistrzostw odprawy w jednym miejscu zostały zniesione i, jak podkreślają respondenci, „generalnie wszystko działa po staremu” (funkcjonariusz UA\_SG\_1, Medyka-Szeginie), to jednak doświadczenie bliskiej współpracy polskich i ukraińskich funkcjonariuszy przyniosło pewne zmiany w kontaktach między służbami obu krajów. Dobrze obrazuje to przytoczona poniżej wypowiedź ukraińskiego funkcjonariusza: „Pojawił się problem z pewnym Duńczykiem, który nie miał ważnego badania technicznego. Polska Straż Graniczna nie chciała go wypuścić, a on przekonywał, że my [Ukraińcy, red.] przymkniemy na to oko i nie będziemy wymagać tego dokumentu. Polski funkcjonariusz zawołał nas do siebie i poprosił, żebyśmy potwierdzili, że ten dokument jest niezbędny do tego, by wjechać na Ukrainę. Potwierdziliśmy. To było już po Euro. Wcześniej chyba nikt by tak nie zrobił” (funkcjonariusz UA\_SC\_2, Medyka-Szeginie).

#### Odprawa w jednym miejscu – zastrzeżenia

Choć ocena odprawy w jednym miejscu zarówno przez podróżnych, jak i pracowników służb granicznych była pozytywna, to jednak należy odnotować pewne zastrzeżenia, które warto wziąć pod uwagę przy planowaniu ułatwień w przekraczaniu granicy, w tym wprowadzenia odprawy w jednym miejscu na stałe.

Najczęściej zgłaszanymi zastrzeżeniami były:

- brak odpowiedniej infrastruktury;
- różnice w przepisach obowiązujących w Polsce i na Ukrainie;



- różnice w zasadach panujących na przejściu granicznym, dotyczące m.in. pilnowania porządku, obsługi podróżnych oraz ich dyscyplinowania przez funkcjonariuszy;
- niedobory kadrowe;
- problemy z łącznością;
- różnice w postawach etycznych oraz zachowaniu polskich i ukraińskich funkcjonariuszy;
- niepełne wykorzystanie możliwości, jakie daje kontrola w jednym miejscu czterech służb granicznych;
- zagrożenie niezdrową rywalizacją między służbami sąsiednich krajów.

Głównym zastrzeżeniem zgłaszanym przez pracowników służb granicznych był **brak odpowiedniej infrastruktury**. Infrastruktura przygotowana przez stronę polską pozwoliła sprawnie wykonywać obowiązki w czasie mistrzostw – co przyznawali przedstawiciele służb ukraińskich – **lecz niewątpliwie miała charakter tymczasowy**. Przejścia graniczne nie były w pełni dostosowane do prowadzenia kontroli przez przedstawicieli czterech służb w jednym miejscu. Jak zauważa polski funkcjonariusz, chociaż odprawa w jednym miejscu była pozytywnym doświadczeniem, wprowadzenie takiego rozwiązania na stałe wymagałoby gruntownych zmian infrastrukturalnych: „Na dłuższą metę takie rozwiązanie mogłoby się sprawdzić tylko pod warunkiem, że przejście będzie odpowiednio dostosowane. W czasie Euro było naprawdę ciasno i niewygodnie. (...) Choć wówczas wiedzieliśmy, że to tylko na czas imprezy” (funkcjonariusz PL\_SG\_5, Medyka-Szeginie). Wtórują mu respondenci ukraińscy: „Jeśli myśli się o tym, żeby wprowadzać tego typu rozwiązanie na stałe, to trzeba mieć na uwadze wszystkie kwestie infrastrukturalne: łączność, pomieszczenia do szczegółowej kontroli, wszelkie kwestie techniczne, które sprawiają, że możemy w pełni wykonywać nasze obowiązki” (funkcjonariusz UA\_SC\_3, Medyka-Szeginie). Większość badanych wskazywała, że istniejące rozwiązania infrastrukturalne ograniczały swobodę ruchów przy realizacji obowiązków służbowych podczas

Euro 2012. Szczególnie problematyczne było dzielenie stanowiska pracy przeznaczonego dla jednej osoby z funkcjonariuszem drugiej służby, podczas gdy inne stanowisko zajmowali funkcjonariusze sąsiedniego kraju. Prócz niewygody problemem może być zapewnienie odpowiedniej ochrony danych osobowych<sup>14</sup>.

Wśród problemów infrastrukturalnych wskazywano na następujące kwestie:

- zapewnienie pawilonów do szczegółowej kontroli pojazdów i osób dla funkcjonariuszy sąsiedniego kraju;
- zorganizowanie ruchu w taki sposób, by istniała możliwość bardziej szczegółowej kontroli pojazdów bądź pasażerów bez konieczności wstrzymywania pracy pozostałych trzech służb granicznych;
- zapewnienie odpowiednich pomieszczeń kontrolerskich, w których możliwe będzie m.in. bezpieczne korzystanie z baz zawierających dane osobowe;
- rozbudowa stanowisk kontrolerskich, by przedstawiciele czterech służb mogli swobodnie pracować;
- przygotowanie odpowiednich pomieszczeń socjalnych dla funkcjonariuszy sąsiedniego kraju.

Kolejnym obszarem, któremu należy poświęcić więcej uwagi, jest **system teleinformatyczny**. Jak wynika z informacji przekazanych przez funkcjonariuszy, zwłaszcza tych pełniących obowiązki kierowników zmian, zdarzało się, iż zawodziły łączność i systemy teleinformatyczne. Problemy te dotyczyły głównie strony ukraińskiej, dla której czas Euro 2012 był wyzwaniem m.in. ze względu na tę kwestię. Funkcjonariusze służb ukraińskich musieli ze swoim sprzętem komputerowym przejść na stronę polską. Mimo sporadycznych problemów praca w ramach odprawy w jednym miejscu nie była szczególnie zakłócana. Ale też, o czym trzeba koniecznie pamiętać, w czasie Euro 2012

---

<sup>14</sup> Funkcjonariusze pełnią swoje obowiązki odrębnie, korzystając z różnych systemów i baz danych, dlatego niezbędne jest zapewnienie właściwej ochrony danych osobowych.

wszelkie instytucje odpowiedzialne za wsparcie logistyczne i informatyczne pozostawały w pełnej gotowości, co powodowało, że wszelkie problemy były szybko rozwiązywane. Kwestia ta stanowi jedno z istotnych wyzwań w kontekście wprowadzenia odprawy w jednym miejscu na stałe. Warto zaznaczyć, że infrastruktura budowanych obecnie przejść granicznych (Dołhobyczów-Uhrynów oraz Budomierz-Hruszów) dostosowana jest do realizowania odprawy w jednym miejscu.

Ponadto rzeczą fundamentalną dla poprawienia funkcjonowania przejść granicznych, zdaniem funkcjonariuszy, pozostaje **zwiększenie obsady kadrowej**, niezależnie od tego, jaki model odprawy zostanie przyjęty. Ukraińcy narzekali na niedobory kadrowe podczas mistrzostw, zwłaszcza w porównaniu z polskimi służbami granicznymi. „Jeśli po naszej stronie pracowało ośmiu–jedenastu funkcjonariuszy, to po polskiej stronie było ich dwukrotnie więcej. Nasze służby były niezwykle obciążone pracą. I myślę, że to jest główna kwestia, którą należałoby podnieść” (funkcjonariusz UA\_SG\_5, Medyka-Szeginie). Również polscy pracownicy służb granicznych podkreślają, że obsada kadrowa (poza okresem Euro 2012) nie odpowiada poziomowi natężenia ruchu na przejściach granicznych, jest wyraźna potrzeba zwiększenia liczby pracowników. Warto zaznaczyć, że większość funkcjonariuszy polskiej Służby Celnej stwierdziła, że po Euro 2012 została utrzymana nieco większa obsada kadrowa na przejściach granicznych.

Możliwość ściślejszej współpracy, a tym samym przyspieszenia odprawy, ograniczały **zarówno różnice w przepisach prawnych regulujących kontrolę graniczną i celną**, jak i odmienne metody pilnowania porządku na przejściu granicznym oraz dyscyplinowania podróżnych.

Wśród kwestii wymagających harmonizacji wymieniono:

- przepisy dotyczące przekraczania granicy w ramach uproszczonej kontroli granicznej;
- zasady przekraczania granicy przez grupy zorganizowane;

- reguły poruszania się tzw. „zielonym pasem”;
- zasady zachowania podróżnych na przejściu granicznym;
- sposoby obsługi podróżnych przez funkcjonariuszy służb granicznych;
- metody dyscyplinowania podróżnych, w tym m.in. karania ich mandataми przez pracowników służb granicznych.

Jeżeli chodzi o harmonizację zasad poruszania się podróżnych na przejściu granicznym, a także ich obsługi przez funkcjonariuszy czterech służb, to bardziej ujednolicone przepisy, jak również kary za ich złamanie po obu stronach granicy sprzyjałyby usprawnieniu odprawy: „zasady powinny być jakoś wcześniej uzgodnione. U Ukraińców jest tak, że to podróżny ma podchodzić do okienka. Po polskiej stronie nie ma konieczności wysiadania” (funkcjonariusz PL\_SG\_1, Dorohusk-Jagodzin).

Dotyczy to również dokumentów sprawdzanych przez poszczególne służby graniczne. Ścisła współpraca jest utrudniona w momencie, kiedy poszczególne służby sąsiednich krajów sprawdzają różne dokumenty. Jak tłumaczy jeden z funkcjonariuszy: „Jeżeli chodzi o wspólną odprawę, gdyby miała być, to polska i ukraińska strona muszą bliżej współpracować. Straż Graniczna szczególnie, zwłaszcza jeśli chodzi o dokumenty. Bo wiadomo, że obywatel Ukrainy wyjeżdża z Ukrainy na podstawie paszportu, z kolei wjeżdża do Polski na podstawie karty małego ruchu granicznego i tu jest kłopot. To był minus, bo wychodziła strona ukraińska, zbierała paszporty. Funkcjonariusze sprawdzali i odnosili. A następnie polski strażnik podchodził i zbierał zupełnie inne dokumenty. I to trwało. Gdyby to było trochę na wzór naszej współpracy ze Strażą – Straż Graniczna sprawdza dokumenty, przez okienko nam podaje, my sprawdzamy i auto jedzie – to by było szybciej” (funkcjonariusz PL\_SC\_8, Medyka-Szeginie). Respondent ten ma jednak wątpliwości, czy byłoby to możliwe ze względu na różne zadania poszczególnych służb: „Ale z drugiej strony będzie to bardzo trudne, bo jednak funkcjonariusze służb ukraińskich kontrolują pod innym kątem,

a pod innym kątem nasi, więc to gdyby się dało przeskoczyć, to by było jeszcze szybciej, jeżeli chodzi o wspólną odprawę” (funkcjonariusz PL\_SC\_8, Medyka-Szeginie).

Zagadnieniami ważnymi na równi z harmonizacją przepisów są **podejście do ich przestrzegania oraz dyscyplina i kultura pracy**. Zwłaszcza część polskich funkcjonariuszy podkreślała, że zachowania i postawy etyczne ukraińskich kolegów różniły się od ich własnych, co sprzyjało powstawaniu napięć, nieporozumień i irytacji. Zdaniem niektórych funkcjonariuszy zdarzały się problemy wynikające z różnego podejścia do pracy czy czasu pracy. Funkcjonariusze służb ukraińskich spóźniali się, robili sobie długie przerwy. Problem ten został zauważony zwłaszcza w Medyce, chociaż nie potwierdzili tego wszyscy badani. Według jednego z nich: „Ukraińcy mają luźne podejście do pracy. W Polsce jest większa dyscyplina, podróżnemu udziela się informacji. A Ukrainiec u siebie to potrafi podróżnego zignorować i nawet przez godzinę kawę pić” (funkcjonariusz PL\_SC\_1, Medyka-Szeginie). Inny respondent zauważa: „Polacy są chyba bardziej zdyscyplinowani. Podróźni mówią, że po stronie ukraińskiej jest całkiem inaczej, długo się czeka. (...) Po polskiej stronie jest dyscyplina, ciągłość odpraw musi być zachowana” (funkcjonariusz PL\_SG\_1, Dorohusk-Jagodzin). Co ważne, chociaż w odczuciu części polskich funkcjonariuszy „Ukraińcy mają inną mentalność”, to jednak różnice pozwalają na wypracowanie wspólnych zasad: „Ale w czasie Euro u nas szybciej pracowali, pilnowali się. Zawsze najważniejsze było najpierw ustalenie warunków współpracy” (funkcjonariusz PL\_SG\_3, Medyka-Szeginie). Innymi słowy, istnieje możliwość porozumienia się i wypracowania wspólnych zasad pod warunkiem, że jest wola współpracy obydwu stron. Kilku kontrolerów wskazało, że fakt, iż Ukraińcy robili sobie przerwy, w żaden sposób nie zagrażał płynności obsługi: „Ale jak Ukraińcy byli po polskiej stronie, to nawet jak sobie robili przerwy jedni, to inni robili na dwa pasy. A więc na czas odpoczywania ktoś przejmował ich obowiązki” (funkcjonariusz PL\_SG\_4, Medyka-Szeginie). To jednak nie spotykało się ze zrozumieniem ze strony przełożonych kontrolerów, którzy zwłaszcza

z perspektywy gospodarzy przejścia odczytywali inne podejście do pracy jako jedną z głównych przeszkód w jego sprawnym funkcjonowaniu.

W tym miejscu warto podnieść jeszcze kwestię niezdrowej rywalizacji. Jak tłumaczy jeden z ukraińskich funkcjonariuszy: „Jeśli polskiej stronie nie udało się wyłapać naruszenia, a Ukraińcom przeciwnie – udało się wychwycić przemyt czy przewóz niebezpiecznych towarów, to trudno w takiej sytuacji oczekiwać atmosfery wsparcia i jedności” (funkcjonariusz UA\_SG\_5, Medyka-Szeginie). Wydaje się zatem rzeczą niezbędną wypracowanie **etosu współpracy polskich i ukraińskich służb granicznych** opartej na zasadzie współdziałania, a nie niezdrowej konkurencji.

Bardzo ważnym aspektem, jeśli chodzi o współpracę polskich i ukraińskich służb granicznych, jest problem korupcji. Polscy funkcjonariusze wyrażają przekonanie, że wśród polskich służb korupcję udało się pokonać, podczas gdy praktyki korupcyjne są wciąż rozpowszechnione wśród funkcjonariuszy kraju sąsiedniego. Nie mają natomiast pewności, czy bliższa współpraca z sąsiadami będzie prowadziła do zwalczania zjawiska korupcji również po stronie ukraińskiej, czy wręcz przeciwnie – praktyki korupcyjne pojawią się znów wśród polskich funkcjonariuszy. Co więcej, boją się nieuzasadnionego posądzenia o praktyki korupcyjne ze względu na bliższą współpracę z ukraińskimi kolegami. Przytoczona poniżej dłuższa wypowiedź jednego z polskich rozmówców ilustruje dość dobrze ten problem: „No rozumiem, że sytuacje korupcyjne są niedopuszczalne, więc jeśli by wspólne odprawy miały polegać na tym, że strona ukraińska przechodzi do nas z całym swoim dotychczasowym bagażem i ze swoimi, nie wiem jak to nazwać, mechanizmami, o których ja tylko słyszę z zewnątrz, jakieś tam w cudzysłowie plotki, z jakichś informacji prasowych, jakichś takich generalnych uogólnień, i mam prawo podejrzewać, że coś w tym jest – tak? I gdyby to się wiązało z tutaj przeniesieniem tych zwyczajów, no to absolutnie nie. (...) Ten aspekt, na pewno trzeba też brać pod uwagę, jeśli by się decydować na wspólną odprawę. Czy to nie niesie ze sobą zagrożeń?

Zagrożenie korupcyjne, raz rozszerzenie się tego zjawiska, dwa przypięcie nam łatki za nieswoje grzechy. O tym nie pomyślałem, odpowiadając pani szybciotko, że tak, tak, tak<sup>15</sup>. Przy tym zastrzeżeniu, przy tej uwadze, trochę się zastanawiam i mówię tak [dla wprowadzenia kontroli w jednym miejscu na stałe – red.], pod warunkiem, że ten problem będzie jakoś spacyfikowany” (funkcjonariusz PL\_SC\_1, Dorohusk-Jagodzin). Respondent zastrzega, że o praktykach korupcyjnych wśród ukraińskich pracowników wie pośrednio, z doniesień prasowych oraz informacji przekazywanych nieformalnie, z „plotek”. Niemniej są to rzeczywiste obawy polskich funkcjonariuszy, które utrudniają współpracę, sprzyjają brakowi zaufania, więc nie powinny być lekceważone.

Ponadto część badanych dostrzegła, że **możliwości**, jakie daje obecność przedstawicieli wszystkich służb w jednym miejscu, **nie były wykorzystywane w pełni**. Większość funkcjonariuszy deklarowała, że w ramach odprawy w jednym miejscu współpraca między poszczególnymi służbami jest jednak dość ograniczona – co zauważyli zresztą też podróżni. Każda służba wykonywała swoje obowiązki, zgodnie z właściwymi przepisami.

Podsumowując: zarówno podróżni, jak i funkcjonariusze służb granicznych obu krajów pozytywnie oceniają odprawę w jednym miejscu oraz popierają ideę przyjęcia takiego rozwiązania na stałe lub wprowadzenia innych form bliskiej współpracy. Zgłaszają jednak konkretne zastrzeżenia, które należy wziąć pod uwagę przy planowaniu przyszłej współpracy między przedstawicielami służb granicznych krajów sąsiadujących.

## Zielone pasy

Choć zdaniem podróżnych zielone pasy nie zawsze dobrze funkcjonują, to jednak są one oceniane – zarówno przez samych podróżnych, jak

---

<sup>15</sup> Chodzi o odpowiedź na pytanie o celowość wprowadzenia odprawy w jednym miejscu na stałe.

i przedstawicieli służb granicznych – jako **rozwiązanie zdecydowanie usprawniające przekraczanie granicy.**

Wśród warunków wymienianych jako konieczne dla efektywnego funkcjonowania zielonych pasów należy wymienić następujące:

- czytelne oznakowanie zielonych pasów;
- bezkolizyjność i łączenie zielonych pasów po obu stronach granicy, czyli wprowadzanie tzw. zielonych korytarzy;
- opracowanie precyzyjnych reguł korzystania z zielonych pasów i dostarczenie niezbędnych informacji podróżnym;
- zapewnienie dojazdu do zielonych pasów na drodze prowadzącej do przejścia granicznego.

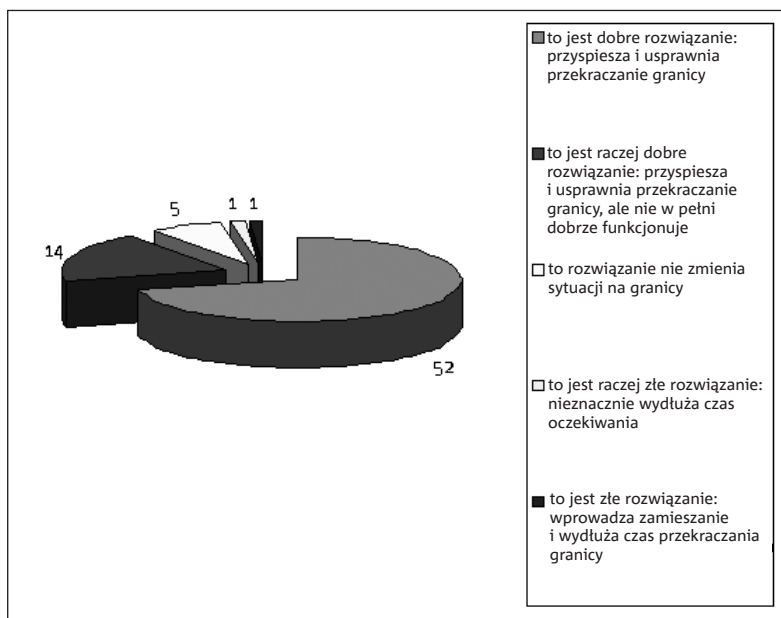
#### Perspektywa podróżnych

Zdecydowana większość osób (90 proc.), które korzystały z zielonego pasa, uważa, że jest to **bardzo korzystne rozwiązanie, które przyspiesza i usprawnia przekraczanie granicy**<sup>16</sup>. Z tego jedna piąta zastrzega, że chociaż co do zasady jest to dobre rozwiązanie, to jednak jego realizacja **wymaga poprawy**. Bardzo nieliczni podróżni stwierdzili, że istnienie zielonego pasa (pasa Euro 2012) nie ułatwia przekraczania granicy bądź je wręcz utrudnia, wprowadzając niepotrzebny chaos. Zdecydowana większość badanych wyraziła przekonanie, że **przekraczanie granicy zielonym pasem trwa krócej**. Zielony pas nie jest też postrzegany przez respondentów jako rozwiązanie krzywdzące bądź niesprawiedliwe względem tych, którzy z niego nie korzystają. „Kto nic nie wiezie, nie musi długo czekać” – oceniają podróżni.

---

<sup>16</sup> Ze 145 ankietowanych osób 73 korzystały z zielonego pasa/„pasa Euro” podczas przekraczania granicy polsko-ukraińskiej.





Wykres 2. Opinie podróżnych\* na temat zielonego pasa (N=73)

\* Wykres przedstawia opinie tych podróżnych, którzy korzystali z zielonego pasa (73 osoby spośród 145 badanych podróżnych).

Jednak podczas obserwacji uczestniczącej odnotowano, że pasy Euro 2012 **nie zawsze funkcjonowały według tych samych czytelnych reguł**. Zdarzały się sytuacje, kiedy turyści nie byli wpuszczani na zielony korytarz ze względu na to, że był to dzień niemieckowy. Ponadto badacze, którzy przekraczali granicę, zauważyli, że zielone pasy na kierunku wyjazdowym z Polski funkcjonowały sprawniej oraz w bardziej przejrzysty sposób niż na kierunku wjazdowym. Z nieformalnych rozmów z podróżnymi wynikało również, że zdarzały się przypadki, kiedy przekroczenie granicy zielonym

korytarzem możliwe było dzięki wręczeniu łapówki funkcjonariuszom po stronie ukraińskiej.

Ponadto, chociaż służby graniczne starały się **poprawić dostępność informacji na temat możliwości korzystania z pasów szybkiej obsługi** (zielonych pasów), to jednak dla osób, które rzadko przekraczają granicę, nie zawsze były one klarowne. Jak zaznaczono, to podróżny decyduje, czy chce skorzystać z zielonego pasa, czy nie – ponieważ to on wie, czy przewozi towar podlegający zgłoszeniu. Jednak zdarza się, że podróżni nie wiedzą o istnieniu zielonych pasów bądź też nie zdają sobie sprawy z tego, że mogą z nich skorzystać. Wśród funkcjonariuszy popularna jest praktyka kierowania na zielone pasy samochodów, które mają rejestracje inne niż przygraniczne, a na podstawie pobieżnego oglądu można stwierdzić, że żaden z pasażerów nie przewozi towarów. Rejestracje i wygląd pojazdu bardzo często są kryteriami, które decydują o tym, na który pas zostanie wpuszczony samochód. Wydaje się, że jest to racjonalna strategia kontroli, niemniej jednak prowadzi ona do tego, że osoby poruszające się samochodami z lokalnymi tablicami rejestracyjnymi są automatycznie traktowane jak potencjalni handlarze.

Podróżni skarżyli się również na **brak odpowiedniej drogi dojazdowej do zielonych pasów**. Jeśli nie ma zapewnionej odrębnej drogi dojazdowej do zielonych pasów, to i tak przed przejściem tworzy się wspólna kolejka. A zatem osoby, które mogłyby skorzystać z zielonego pasa, nie mają takiej możliwości. Tak jest w Szeginiach, gdzie do przejścia granicznego prowadzi jednopasmowa droga, a to oznacza, że samochody stojące w kolejce do wszystkich pasów (nie tylko zielonego) blokują dojazd do przejścia. Z kolei w Dorohusku nierzadko kilkukilometrową kolejkę przed przejściem tworzą TIR-y, co wymusza na kierowcach samochodów osobowych jazdę niemal pod prąd, aby dojechać do przejścia.

Jak pokazały badania, z zielonego pasa korzystają nie tylko okazjonalni podróżni – chętnych jest zdecydowanie więcej. Sprawia to, że również na zielonych pasach tworzą się kolejki, czasami nawet większe niż te na tradycyjnych, „czerwonych” pasach. Jednak to wciąż zielony pas z punktu widzenia podróżnych działa najsprawniej.

### Perspektywa funkcjonariuszy

Przedstawiciele polskich i ukraińskich służb granicznych podzielają opinię podróżnych i zgodnie przyznają, że zielone pasy (zielone korytarze) **korzystnie wpływają na funkcjonowanie przejścia**. „Oczywiście, że jest to rozwiązanie efektywne. (...) Kiedy ktoś przewozi jakiś towar, celnicy dłużej kontrolują samochód, sprawdzają dokumenty i to zabiera czas, a kolejka stoi. A tak – ci, którzy niczego nie przewożą, jadą zielonym korytarzem. To znacząco przyspiesza naszą pracę” (funkcjonariusz UA\_SG\_3, Medyka-Szeginie).

Funkcjonariusze zdają sobie sprawę, że zdarzają się nadużycia, jeśli chodzi o korzystanie z zielonych pasów, jednak w ich opinii są one nie do uniknięcia. Bez względu na niedogodności wybór pasa (zielonego bądź czerwonego) należy do podróżnego, a złamanie przepisów musi być surowo karane. Ewentualne kierowanie na dany pas bywa uzasadniane chęcią utrzymania porządku i płynności ruchu na przejściu granicznym, ale zasadniczo to nie funkcjonariusze decydują o wyborze pasa, którym ma się poruszać podróżny. Wybór ten jest decyzją i niejako deklaracją podróżnego: jeśli decyduje się na jazdę zielonym pasem, deklaruje, że nie ma nic do zgłoszenia organom celnym. Funkcjonariusze potwierdzają również, że samochody na lokalnych rejestracjach często automatycznie są kierowane na czerwony pas zarówno przez ukraińskich, jak i polskich funkcjonariuszy. „Osoby często przekraczające granicę to osoby, które się zna. One też znają przejście. Jak się widzi inne rejestracje, to się kieruje na szybszy pas” (funkcjonariusz PL\_SG\_1, Dorohusk-Jagodzin). „Ukraińcy mają taki klucz, że osoby lokalne wyprasane są z pasa, nawet jak nie przemycają nic, nie

mają nic niedozwolonego” (funkcjonariusz PL\_SG\_3, Dorohusk-Jagodzin). Natomiast wprowadzenie jako stałego rozwiązania zasady, że to funkcjonariusz decyduje, kto ma prawo skorzystać z zielonego pasa, może według respondentów prowadzić do sytuacji korupcyjnych. „Jeśli chodzi o zielone korytarze i weryfikację ich użytkowników, to powstaje pytanie, kto miałby weryfikować to, że ktoś ma wjechać na zielony korytarz, a ktoś inny nie. Pojawiłyby się nadużycia. Nie byłoby szybciej (...). Każda taka sytuacja może być korupcjogenna” (funkcjonariusz PL\_SG\_1, Medyka-Szeginie).

Jeżeli chodzi o **zwiększenie sankcji za nadużycia** podczas korzystania z zielonego pasa (m.in. za przewożenie towarów podlegających ocłeniu), w tym podwyższenie mandatów, to opinie funkcjonariuszy są podzielone. Część uważa, że obecne kary już są wystarczająco dotkliwe i po części odstraszą nieuczciwych podróżnych. Część jednak podkreśla, że naprawdę duże kary za próbę uniknięcia kontroli celnej przez osoby przewożące towary podlegające ocłeniu mogłyby przyczynić się do ograniczenia nadużyć. Dwa poniższe cytaty ilustrują te sprzeczne stanowiska. „Wyższe to już na pewno nie, one już są wystarczająco wysokie, porównując, jakie zarobki są na Ukrainie, tak że można nawet za paczkę trzysta, czterysta złotych dostać, to to już są bardzo wysokie” (funkcjonariusz PL\_SC\_3, Medyka-Szeginie). „Powinny być większe kary za przemyt zielonym pasem, np. pięć tysięcy, dziesięć tysięcy złotych” (funkcjonariusz PL\_SC\_1, Medyka-Szeginie). Choć według większości respondentów nadużycia na zielonych pasach są nieuniknione, to jednak w ich przekonaniu skala nadużyć nie jest duża. Ani polscy, ani ukraińscy funkcjonariusze nie mają wątpliwości co do zasadności funkcjonowania zielonych pasów bądź weryfikacji zasad korzystania z nich. „Od samego początku było ryzyko, że zielone korytarze zwiększą przemyt. Ale nie każdy jedzie z przemytem. Część nic nie wiezie. Nie w interesie tych ludzi jest, by byli zatrzymywani. Na zielonych pasach są kontrole wstępne. Jest analiza ryzyka. Kontrola wstępna to szybkie oględziny. Zdarza się przemyt, ale na dużą skalę raczej nie. Nie ma raczej w sprawdzanych samochodach papierosów. Codzienni podróżni jeżdżą na

zakupy. Im zależy na tym, żeby jak najszybciej przejechać przez granicę. Nie chcą mieć problemów. Przemycnicy są wyłapywani w jakimś stopniu” (funkcjonariusz PL\_SC\_1, Medyka-Szeginie).

Funkcjonariusze, podobnie jak podróżni, dostrzegają **potrzebę bardziej rzetelnej i wyczerpującej informacji** na temat funkcjonowania zielonych pasów/korytarzy. Chociaż należy zaznaczyć, że sytuacja bardzo poprawiła się w ostatnim czasie, zwłaszcza w związku z przygotowaniem do Euro 2012. Na przejściach granicznych pojawiły się tablice ledowe, ulotki oraz billboardy informacyjne. Informacje o zasadach przekraczania granicy dostępne są też na oficjalnych stronach internetowych. Pojawiła się ponadto możliwość „wirtualnego” przekroczenia granicy na przejściu Medyka-Szeginie. „Przed Euro 2012 staraliśmy się zapewnić niezbędną informację na przejściu odnośnie zasad ruchu i przekraczania granicy – co wolno i jakie kroki po sobie następują. Wystarczy tylko popatrzeć, a już wiadomo, co trzeba zrobić, by sprawnie przekroczyć granicę” (funkcjonariusz UA\_SG\_6, Medyka-Szeginie). Większość respondentów pozytywnie ocenia jakość informacji dostępnej na przejściu, niemniej jednak podczas rozmów przyznają, że jeśli ktoś przekracza granicę tylko sporadycznie, to „może odczuwać pewne zagubienie”. W takich sytuacjach funkcjonariusze starają się pomagać i m.in. kierować podróżnych na zielone pasy. Niemniej jednak „można by było doprecyzować, dla kogo jest zielony pas, np. napisać wprost, że mogą nim jeździć sporadyczni podróżni, tranzyt bądź podróżni z dziećmi itp.” (funkcjonariusz PL\_SG\_5, Dorohusk-Jagodzin). Niektórzy pytani podkreślali również, że stosowna informacja powinna znaleźć się na drogach dojazdowych do przejść granicznych. „Byłoby lepiej, gdyby informacje [dotyczące zasad korzystania z zielonego pasa, red.] były zamieszczone jeszcze przed granicą” (funkcjonariusz UA\_SG\_2, Dorohusk-Jagodzin).

Ponadto niezwykle ważne jest tworzenie **bezkolizyjnych zielonych korytarzy, czyli zielonych pasów**, które funkcjonują po obu stronach granicy, w taki sposób, by nie przecinały się z innymi pasami. Wymaga to

skoordynowania zmian w organizacji przejścia po obu stronach granicy, a nierzadko także poważnych zmian infrastrukturalnych. Niemniej jednak funkcjonariusze są przekonani, że takie rozwiązanie przyniesie znaczącą poprawę działania przejścia i bardzo skróci czas odprawy granicznej.

Nierzadko zmian infrastrukturalnych wymagają również **drogi dojazdowe do przejścia granicznego**. Powinno się dążyć do zapewnienia dojazdu do zielonego pasa/korytarza jeszcze na drodze prowadzącej do przejścia granicznego, by uniknąć sytuacji, w której przed przejściem tworzy się wspólna kolejka pojazdów oczekujących na wjazd na teren przejścia granicznego. „Nie ma możliwości, żeby jeszcze przed przejściem granicznym były dwie kolejki dla pojazdów na zielony i czerwony korytarz. Wszyscy czekają we wspólnej kolejce. (...) Zdarzają się przypadki, kiedy ludzie czekają we wspólnej kolejce, chociaż mogliby przekroczyć granicę na zielonym pasie. Czasami puszczamy takie samochody poza kolejnością, ale wówczas mamy wiele zgłoszeń na telefon zaufania – dlaczego mnie wyprzedzają, a ja muszę stać w kolejce” (funkcjonariusz UA\_SG\_3, Medyka-Szeginie).



## Wnioski i rekomendacje

Sprawnie funkcjonująca granica jest dobrą wizytówką każdego państwa i ma fundamentalne znaczenie dla dobrych relacji gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturalnych. Ułatwienia wprowadzone podczas mistrzostw Euro 2012 znacząco usprawniły i przyspieszyły przekraczanie granicy – takie zdanie podzielają zarówno podróżni, jak i przedstawiciele polskich oraz ukraińskich służb granicznych. Uwzględnienie wszystkich zastrzeżeń zgłaszanych przez podróżnych i funkcjonariuszy odnośnie kontroli w jednym miejscu, w tym przede wszystkim zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i bliskiej współpracy między funkcjonariuszami sąsiednich krajów, oznacza potrzebę tworzenia przejść granicznych ze wspólnym miejscem odpraw lub wspólnych przejść granicznych.

- Należy więc dążyć do wprowadzenia zmian w kodeksie granicznym Schengen umożliwiających tworzenie przejść granicznych ze wspólnym miejscem odpraw, a po wejściu ich w życie wdrożyć te rozwiązania tak szybko, jak będzie to możliwe.
- Warto rozważyć możliwość wprowadzenia odprawy w jednym miejscu jako rozwiązania tymczasowego w okresach wzmożonego ruchu granicznego, np. w czasie przedświątecznym, wszędzie tam, gdzie nie ma możliwości zorganizowania takiej odprawy na stałe.



- Należy również dążyć do tego, aby zielone korytarze – czyli bezkolizyjnie połączone zielone pasy przeznaczone dla osób nieprzewożących żadnych towarów podlegających oczeniu po obu stronach granicy – były standardem na wszystkich przejściach granicznych.

Bardziej szczegółowe rekomendacje dotyczą zmian infrastrukturalnych i kadrowych, współpracy służb granicznych, harmonizacji przepisów prawnych oraz zapewnienia podróżnym lepszych informacji o zasadach przekraczania granicy.

### Infrastruktura i kadry

Infrastruktura na przejściach granicznych dostosowana do odprawy w jednym miejscu miała charakter prowizoryczny, co jest zrozumiałe w sytuacji, gdy rozwiązanie to wprowadzono tylko na czas trwania mistrzostw. Niemniej jednak był to jeden z obszarów, które prowokowały najwięcej negatywnych uwag wśród funkcjonariuszy. Również zielone pasy/„pasy Euro”, chociaż ogólnie były dobrze oceniane, budziły pewne zastrzeżenia.

- W przypadku wprowadzenia kontroli w jednym miejscu w okresach natężonego ruchu infrastruktura powinna zapewniać możliwość w miarę komfortowej pracy funkcjonariuszy, jak również bezpieczeństwo korzystania z baz zawierających m.in. dane osobowe.
- W przypadku wprowadzenia odprawy w jednym miejscu na stałe należy dostosować infrastrukturę przejść granicznych do kontroli podróżnych przez cztery służby w jednym miejscu.
- Usprawnienie przekraczania granicy wymaga również zwiększenia liczby kontrolerów na przejściach.
- Bardzo ważna jest organizacja ruchu na przejściu granicznym, w tym zapewnienie bezkolizyjnego zielonego pasa oraz pomieszczeń do kontroli szczegółowej pojazdów, tak aby szczegółowa kontrola nie blokowała pasa ruchu.

- Kluczowe są budowanie i modernizacja dróg dojazdowych do przejść granicznych po obu stronach granicy. Dotyczy to zwłaszcza zapewnienia bezkolizyjnego dojazdu do zielonych pasów jeszcze na drogach dojazdowych do przejść granicznych. Bez dobrych dróg najlepiej wyposażone przejście nie będzie odpowiednio pełniło swojej funkcji.

### Współpraca polskich i ukraińskich służb granicznych

Doświadczenia podczas mistrzostw pokazały, jak bardzo potrzebne jest ścisłe współdziałanie między służbami granicznymi krajów sąsiednich. Bliska i intensywna współpraca sprzyja budowaniu wzajemnego zaufania, przełamywaniu obustronnych stereotypów, ułatwia rozwiązywanie problemów komunikacyjnych i przyspiesza podejmowanie decyzji. A to wszystko przekłada się na większą skuteczność pracy, w tym przyspiesza odprawę graniczną i zwiększa przepustowość granicy.

- Potrzebne są regularne wspólne polsko-ukraińskie szkolenia, seminaria i ćwiczenia służb granicznych. Takie działania sprzyjają nie tylko nabyciu technicznej wiedzy i umiejętności, lecz również budowaniu wspólnego etosu pracy i postaw.
- Należy rozwijać już istniejące mechanizmy współpracy, w tym wspólne polsko-ukraińskie patrole graniczne. Takie patrole powinny stacjonować na przejściach granicznych oraz na drogach dojazdowych do przejść, zarówno po polskiej, jak i ukraińskiej stronie granicy. Rozwiązanie to może usprawnić reagowanie na bieżące natężenie ruchu na przejściu granicznym, pomóc w eliminowaniu sytuacji patologicznych, np. w kolejkach do przejścia, oraz ułatwić podróżnym dostęp do informacji od polskiego funkcjonariusza na Ukrainie i analogicznie – od ukraińskiego funkcjonariusza w Polsce.
- Ważną kwestią jest próba stworzenia wspólnego etosu pracy, opartego na zasadzie współdziałania, a nie konkurencji między służbami sąsiadujących krajów.

- Szczególnie ważne zagadnienie stanowi zwalczanie korupcji. Wyeliminowanie praktyk korupcyjnych okazuje się kluczowe dla budowania zaufania między funkcjonariuszami z Polski i Ukrainy, a bez zaufania nie jest możliwa prawdziwa, ścisła współpraca. Po polskiej stronie odnotowano ogromne postępy w walce z korupcją – tę wiedzę i doświadczenie należy przekazywać sąsiadom.
- Warto wzmocnić pracę polskich i ukraińskich oficerów łącznikowych, zarówno jeżeli chodzi o Służbę Celną oraz Straż Graniczną po stronie polskiej, jak i odpowiedniki tych służb po stronie ukraińskiej. Pomoże to w lepszym koordynowaniu wspólnych działań.
- Potrzebna jest również współpraca na rzecz harmonizacji przepisów regulujących pracę przejść granicznych.

### Harmonizacja przepisów i ułatwienia prawne

Zczęść obowiązujących przepisów regulujących zasady przekraczania granicy, funkcjonowania przejść granicznych i pracy funkcjonariuszy w Polsce reguluje prawo unijne, a część – krajowe. Ukraina w ramach flagowej inicjatywy Unii Europejskiej – Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IBM, *Integrated Border Management*) – jest w trakcie dostosowywania przepisów do standardów unijnych. Warto również wypracować wspólne przepisy w obszarach, które nie są objęte programem IBM.

- Powołanie polsko-ukraińskiej grupy zadaniowej ds. harmonizacji przepisów znacznie ułatwiłoby dostosowywanie zasad i przepisów regulujących funkcjonowanie przejść granicznych. W dużej mierze chodzi o dostosowanie regulacji po stronie ukraińskiej do obowiązujących przepisów prawa unijnego. Ścisła współpraca w tym zakresie przyczyniłaby się do usprawnienia przebiegu tego procesu.
- Zasady przekraczania granicy przez podróżnych, w tym zachowania na przejściu granicznym (np. możliwość wysiadania z pojazdu), jak również zasady przekraczania granicy przez grupy zorganizowane

powinny być wspólne. Przyczyni się to do ograniczenia zamieszania na przejściu oraz zmniejszy liczbę przypadków łamania przepisów wynikających z ich nieznajomości.

- Szczególnie ważne jest wypracowanie ujednoczonych przepisów korzystania z zielonego pasa regulujących ruch wszystkich rodzajów pojazdów (w tym np. samochodów ciężarowych bez towaru). Nadal powinna obowiązywać zasada, że to podróżny wybiera pas ruchu w zależności od tego, czy przewozi towary podlegające ocłeniu. Kary za łamanie przepisów muszą dotyczyć zarówno podróżnych, jak i funkcjonariuszy, którzy np. nie wpuszczają podróżnych na zielony pas lub wpuszczają za nieformalną opłatą. Kary te powinny być na tyle wysokie, by były dotkliwe dla podróżnych lub funkcjonariuszy naruszających zasady.
- Sposoby dyscyplinowania podróżnych, w tym karania podróżnych mandatami przez pracowników służb granicznych, również – w miarę możliwości – warto ujednoczyć. Opłaty powinny mieć porównywalną wysokość po obu stronach granicy.
- Należy harmonizować zasady obsługi podróżnych przez funkcjonariuszy służb granicznych.
- Usprawnienia wymaga obieg dokumentów podczas kontroli w jednym miejscu – pozwoli to zaoszczędzić czas i przyczyni się do zwiększenia przepustowości granicy.
- Ponieważ zdecydowana większość podróżnych to osoby, które przekraczają granicę w celach handlowych, należy wprowadzać kolejne ułatwienia dla nich i usprawniać wprowadzony od czerwca 2012 roku system zwrotu VAT dla podróżnych, tzw. *tax-free*.

## Informacja

Z okazji mistrzostw zastosowano rozwiązania mające na celu poprawienie informacji na temat zasad przekraczania granicy, w tym korzystania z ułatwień. Nie wszystkie pozostały po zakończeniu mistrzostw.

- Informacje o zasadach przekraczania przejścia, w tym zachowania się na nim, powinny być łatwo dostępne, np. umieszczone na bilbordach czy rozdawanych ulotkach.
- Informacje dotyczące uprawnień do korzystania z szybkiego pasa powinny być widoczne już na drodze dojazdowej do przejścia w trzech językach: ukraińskim, polskim i angielskim.
- Coraz większe znaczenie w szerzeniu informacji odgrywa internet. Na szczególną uwagę zasługują wirtualne przewodniki po przejściach przygotowane na czas mistrzostw. Warto, aby takie przewodniki były opracowane dla wszystkich przejść granicznych i udostępnione zarówno na polskich, jak i ukraińskich stronach internetowych służb granicznych.
- Na wszystkich przejściach powinny być zamontowane kamery, zarówno na kierunku wjazdowym, jak i wyjazdowym, a także na samym przejściu, jak ma to miejsce np. na przejściu Medyka-Szeginie – takie rozwiązanie daje możliwość sprawdzenia przez stronę internetową, jak wygląda sytuacja na granicy, oraz wybrania najmniej obciążonego przejścia.

# Aneks

**Tabela 1. Czas przekraczania granicy w danym kierunku (w dniach 26–29.06.2012 r.)**

		W jakim kierunku podróży przekraczał granicę?		Ogółem
		Wjazd do Polski	Wyjazd z Polski	
Ile czasu trwało przekraczanie granicy?	0–15 min	2	6	8
	16–30 min	11	26	37
	31–45 min	5	2	7
	46–60 min	13	17	30
	61–90 min	5	9	14
	91–120 min	13	11	24
	121–150 min	1	1	2
	151–180 min	8	2	10
	211–240 min	3	5	8
Pow. 240 min	3	0	3	
Ogółem		64	80	144 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> W jednym przypadku czas przekraczania granicy nie był znany.

**Tabela 2. Częstotliwość przekraczania granicy polsko-ukraińskiej przez przejście w Dorohusku /Medyce**

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Przekroczyłam/em po raz pierwszy	6	4,1	4,1
Przekraczam 1–2 razy w roku	14	9,7	13,8
Przekraczam 3–6 razy w roku	8	5,5	19,3
Przekraczam 7–10 razy w roku	7	4,8	24,1
Przekraczam raz w miesiącu lub częściej	20	13,8	37,9
Przekraczam raz w tygodniu lub częściej	90	62,1	100,0
Ogółem	145	100,0	

**Tabela 3. Korzystanie z zielonych pasów a częstotliwość przekraczania granicy**

		Czy korzystał/a Pan/i z tzw. zielonego korytarza (nic do oclenia)?			Ogółem
		Tak	Nie	Trudno powiedzieć	
Jak często przekracza Pan/i granicę polsko-ukraińską przez przejście w Dorohusku/Medyce?	Przekroczyłam/em po raz pierwszy	3	3	0	6
	Przekraczam 1–2 razy w roku	3	9	2	14
	Przekraczam 3–6 razy w roku	1	7	0	8
	Przekraczam 7–10 razy w roku	3	4	0	7
	Przekraczam raz w miesiącu lub częściej	12	8	0	20
	Przekraczam raz w tygodniu lub częściej	52	36	2	90
Ogółem		74	67	4	145

Tabela 4. Ocena zielonych pasów

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
To jest złe rozwiązanie: wprowadza zamieszanie i wydłuża czas przekraczania granicy	1	0,7	0,7
To jest raczej złe rozwiązanie: nieznacznie wydłuża czas oczekiwania	1	0,7	1,4
To rozwiązanie nie zmienia sytuacji na granicy	5	3,4	4,8
To jest raczej dobre rozwiązanie: przyspiesza i usprawnia przekraczanie granicy, ale nie w pełni dobrze funkcjonuje	14	9,7	14,5
To jest dobre rozwiązanie: przyspiesza i usprawnia przekraczanie granicy	52	35,9	50,3
Nie dotyczy	71	49,0	99,3
Trudno powiedzieć	1	0,7	100,0
Ogółem	145	100,0	



Tabela 5. Ocena odprawy w jednym miejscu

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
To jest złe rozwiązanie: wprowadza zamieszanie i wydłuża czas przekraczania granicy	1	0,7	0,7
To jest raczej złe rozwiązanie: nieznacznie wydłuża czas oczekiwania	2	1,4	2,1
To rozwiązanie nie zmienia sytuacji na granicy	19	13,1	15,2
To jest raczej dobre rozwiązanie: raczej przyspiesza i usprawnia przekraczanie granicy, ale nie w pełni dobrze funkcjonuje	21	14,5	29,7
To jest dobre rozwiązanie: znacznie przyspiesza i usprawnia przekraczanie granicy	94	64,8	94,5
Trudno powiedzieć	8	5,5	100,0
Ogółem	145	100,0	

Tabela 6. Dostępność i widoczność informacji o możliwości skorzystania z tzw. zielonego pasa dla osób, które nie przewożą żadnych towarów podlegających ocenie

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Tak, była widoczna już w trakcie dojazdu do przejścia	71	49,0	49,0
Tak, była widoczna, ale dopiero na przejściu	33	22,8	71,7
Informacja ta była słabo widoczna	6	4,1	75,9
Nie, nie wiedziałem/am o istnieniu zielonego pasa „nic do ocenia”	11	7,6	83,4
Trudno powiedzieć	24	16,5	100,0
Ogółem	145	100,0	

**Tabela 7. Obywatelstwo badanych podróżnych**

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Polskie	27	18,6	18,6
Ukraińskie	114	78,6	97,2
Inne	4	2,8	100,0
Ogółem	145	100,0	

**Tabela 8. Płeć badanych podróżnych**

	Częstość	Procent
Kobieta	33	22,8
Mężczyzna	112	77,2
Ogółem	145	100,0

**Tabela 9. Wiek badanych podróżnych**

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Poniżej 24 lat	16	11,0	11,0
25–34 lata	38	26,2	37,2
35–44 lata	43	29,7	66,9
45–54 lata	31	21,4	88,3
55–64 lata	14	9,7	97,9
65 i więcej lat	2	1,4	99,3
Brak odpowiedzi/odmowa	1	0,7	100,0
Ogółem	145	100,0	

## **Autorzy:**

**Joanna Fomina**, Fundacja im. Stefana Batorego

**Tomasz Horbowski**, Fundacja im. Stefana Batorego

**Andrij Lepak**, Lwowskie Stowarzyszenie Prawnicze

**Monika Szulecka**, Fundacja im. Stefana Batorego

