

**Raport.**  
**Monitoring**  
**wschodnich granic**  
**Polski**

Fundacja im. Stefana Batorego  
Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
Warszawa, czerwiec 2003





FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

HR HELSINKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA

# Raport. Monitoring wschodnich granic Polski



053

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. |48-22| 5360200

fax |48-22| 5360220

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Autorzy: **Jakub Boratyński, Marta Kindler,**

**Irena Rzeplińska, Karolina Stawicka, Ernest Zienkiewicz**

Współpraca: **Leszek Chajewski**

Redakcja i korekta: **Aleksandra Zieleniec**

Opieka artystyczna nad publikacjami

Fundacji im. Stefana Batorego: **Marta Kusztra**

Opracowanie graficzne i skład: **Michał Poloński**

Zdjęcie na okładce: **Karolina Stawicka**

Zdjęcia w tekście: **Robert Kazimir**

Publikacja przygotowana i wydana w ramach wspólnego projektu  
Fundacji im. Stefana Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

© Copyright for the Polish edition by the Stefan Batory Foundation

ISBN 83-89406-07-1

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Warszawa, czerwiec 2003

# Wstęp

Prezentowany raport *Monitoring wschodnich granic Polski* powstał w ramach wspólnego projektu Fundacji im. Stefana Batorego oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Raport to obraz sytuacji na wschodniej granicy Polski oparty na relacjach przekraczających granicę cudzoziemców, którzy w ubiegłym roku podzielili się z nami swoimi opiniami, wypełniając anonimowy kwestionariusz.

Projekt *Monitoring otwartości granic i polityki wizowej* wpisuje się w podejmowane przez nas od kilku lat działania na rzecz przyjaznej granicy wschodniej, która stając się już niedługo zewnętrzną granicą UE, powinna pozostać otwarta dla sąsiedzkiej współpracy i kontaktów międzyludzkich. Jest to szczególnie istotne wyzwanie z uwagi na wprowadzenie od 1 lipca 2003 roku obowiązku wizowego dla naszych wschodnich sąsiadów.

Dziękujemy wszystkim organizacjom pozarządowym, które zaangażowały się w projekt monitoringu granic, a w szczególności Forum Inicjatyw Lokalnych oraz Punktowi Wolontariatu w Kętrzynie, Komendzie Hufca ZHP w Suwałkach oraz Komendzie Białostockiej Chorągwi ZHP, Fundacji Pro Academia Narolense z Narola, Stowarzyszeniu Parlament Młodzieży z Przemysła, które realizowały badanie w okolicach przejść granicznych. Dziękujemy wszystkim wolontariuszom, którzy wzięli udział w badaniu. Byli to (w kolejności alfabetycznej): Marek Bajsicki, Izabela Bednarczyk, Wojciech Caruk, Olga Czopko, Jan Czornij,

Daniel Gawrysiak, Monika Gęborys, Anna Ejsmont, Piotr Gred, Adrianna Haszczyn, Iwana Hnatiuk, Grzegorz Jaszczuk, Bartłomiej Kowal, Paweł Kotowski, Katarzyna Kozak, Bogusław Kłosiewicz, Karol Kłoskiewicz, Marcin Koniak, Paweł Koniak, Robert Krawczyk, Maciej Kryński, Mirosław Kuriata, Mariusz Kwiatkowski, Beata Łabinowicz, Irena Ładyżyńska, Kamil Łowczyński, Edyta Łuków, Igor Mironkiewicz, Elżbieta Miszkiel, Kinga Nietupska, Marcin Rechulicz, Piotr Romaniuk, Jarosław Ruszewski, Marcin Ruszewski, Katarzyna Rutkowska, Urszula Tabaka, Marek Tereszczuk, Wojciech Trąd, Katarzyna Turossińska, Kamil Skalski, Łukasz Skrzypek, Katarzyna Słowińska, Monika Sojka, Krzysztof Stępień, Karolina Swirbutowicz, Anna Szulc, Katarzyna Zajac, Łukasz Zapolski, Monika Zawadzka, Katarzyna Zdrada.

Dziękujemy również ekspertom za rady i pomoc w przygotowaniu niniejszego raportu, w szczególności dr Leszkowi Chajewskiemu za opracowanie wyników badań oraz Grzegorzowi Gromadzkiemu za recenzję raportu.

Dziękujemy Komendzie Głównej Straży Granicznej za udostępnienie materiałów.

*Fundacja im. Stefana Batorego  
Helsińska Fundacja Praw Człowieka*

## Spis treści

Przyjazna granica	9
Warunki prawne wjazdu i pobytu cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej	13
Program monitoringu wschodnich przejść granicznych	
Opis projektu	23
Cele, narzędzia i warunki badania	29
Wyniki badań	33
Rekomendacje	51
Załączniki	
Ankieta	57
Tabele	61
Wykaz aktów prawnych	76
Konturowa mapa Polski	78





# Przyjazna granica

Jakub Boratyński

Swobodne, pozbawione dreszczyku emocji przekraczanie granic to dla większości Europejczyków oczywistość, nad którą już dziś prawie nikt się nie zastanawia. Również my, Polacy, powoli zapominamy powoli o czasach, gdy wyjazd za granicę był wielką wyprawą najeżoną wieloma przeszkodami: kolejką po paszport, pełnym niepokojem oczekiwaniem i obawą, że go nie „dadzą”, kolejką, czasem wielotygodniową, po wizę w zachodnim konsulacie, wreszcie spotkaniem – już na samej granicy – z umundurowanymi przedstawicielami PRL, którzy traktowali każdego podróżnego jak podejrzanego. Co najmniej mało życzliwy stosunek do obywatela własnego, bądź co bądź, państwa był zresztą typowy dla większości kontaktów obywatela z przedstawicielami władzy. Już po powrocie upokarzający proceder zwracania milicji w ciągu maksimum 7 dni paszportu dopełniał reszty.

Prawo do posiadania paszportu na stałe w domu, zniesienie wiz przez większość państw europejskich było dla milionów Polaków prawdziwą rewolucją. Zmianie nazwy z Wojsk Ochrony Pogranicza na Straż Graniczną towarzyszyła dosyć gruntowna zmiana stosunku służb granicznych do przekraczających granicę. Wiadomo, że sytuacja nadal nie jest idealna, że zdarzają się incydenty czy przypadki korupcji, w sytuacji gdy drobny przemyt jest dla wielu bezrobotnych w przygranicznych regionach Polski głównym źródłem utrzymania, a niedostatki infrastruktury granicznej powodują, że kierowcy ciężarówek muszą stać w wielogodzinnych kolejkach. Niemniej jednak w większości wypadków Polak, pod-

**Jakub Boratyński**

Program

Współpracy

Międzynarodowej

Fundacji

im. Stefana

Batorego

różując pociągiem, autobusem lub samochodem osobowym, gdy przekracza granicę własnego państwa, nie jest już narażony na przykrości ze strony służb własnego państwa. Jednak sam fakt nagłaśniania takich wypadków jest na swój sposób pozytywny. Mamy bowiem większą świadomość przysługujących nam praw i nie boimy się, tak jak kiedyś, domagać się ich respektowania.

Musimy jednak pamiętać, że polskie służby graniczne stoją na co dzień przed pokusą stosowania podwójnych standardów. Jedna sprawa to traktowanie polskich obywateli, którzy mogą się poskarżyć mediom czy też złożyć w odpowiednich organach skargę. Dotyczy to również przybyszy z krajów zachodnich. Kiedy jednak granicę przekracza cudzoziemiec ze Wschodu, który być może chce przemyć do Polski spirytus czy też podjąć w Polsce nielegalnie pracę, to powstaje pokusa potraktowania go z góry, gorzej niż Polaka. Cudzoziemiec ze Wschodu, któremu bardzo zależy na wjeździe do Polski, nie poskarży się oczywiście nawet wtedy, gdy zostanie zwymyślany czy wręczy drobną łapówkę, on chce przekroczyć granicę jak najszybciej. A informacje, które pojawiły się w polskiej prasie na temat niewłaściwego czy wręcz aroganckiego traktowania przyjeżdżających ze Wschodu, pochodziły od ich polskich współpodróżnych – świadków takich zajść.

Podwójne standardy to oczywiście nie tylko polski problem. Do dziś przecież zdarzają się sytuacje, że i Polacy są dyskryminowani na granicach niektórych państw unijnych, że zadaje im się drobiazgowo, a nawet upokarzające pytania dotyczące powodów przyjazdu. Sprawy mają się dużo gorzej, gdy granicę przekraczają ludzie o innym kolorze skóry. Oczywiście służby graniczne mają obowiązek walczyć z przemytem, nielegalną migracją i innymi patologiami. Bardzo łatwo jednak przekroczyć cienką granicę, która dzieli przewidziane prawem choćby bardzo szczegółowe czynności kontrolne od zachowań, które naruszają godność czy upokarzają drugiego człowieka.

Misją powstałej w 1990 roku Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka stało się właśnie rozwijanie kultury wolności i praw człowieka w kraju i za granicą. Jedną z podstawowych form działania Fundacji jest monitoring ustawodawstwa i praktyki stosowania prawa w Polsce. Podejmowane przez Fundację badania przestrzegania praw człowieka przez różne instytucje państwowe pozwalają na przygotowywanie raportów, rekomendacji, propozycji zmian legislacyjnych mających

służyć poprawie sytuacji w tej dziedzinie, a w konsekwencji urzeczywistnieniu w Polsce idei państwa prawa. Szczególną uwagę Fundacja poświęca badaniu sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych, a także określonych grup społecznych. Na co dzień, podczas dyżurów, prawnicy Fundacji udzielają między innymi bezpłatnych porad prawnych cudzoziemcom i uchodźcom. Osoby przyjeżdżające zza wschodniej granicy informowały o złym traktowaniu oraz o trudnościach w złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Wielu obawia się zmian, jakie zostaną wprowadzone na granicy wschodniej w związku z procesem wchodzenia Polski do Unii Europejskiej. Stąd też, realizując swoje cele statutowe, postanowiliśmy zaangażować się w program monitorowania sytuacji na polskich przejściach granicznych.

Fundacja im. Stefana Batorego od początku swojego istnienia ogromną wagę przywiązuje do rozwoju dobrych stosunków ze wschodnimi sąsiadami Polski. Na nasze zaproszenie lub w ramach finansowanych przez nas programów odwiedziło Polskę tysiące Białorusinów, Ukraińców i Rosjan. Nie byłoby to możliwe, gdyby nie upadł Związek Radziecki, a wraz z nim jego pilnie strzeżona granica z krajami satelickimi Moskwy. Od tamtego czasu mieszkańcy takich krajów, jak Rosja, Ukraina czy Białoruś mogli bez większych przeszkód podróżować po Europie Środkowej i Wschodniej. Polityka otwartości granic wpisywała się w szerszą politykę ustanawiania dobrych kontaktów z sąsiadami, prowadzoną przez władze polskie i inne kraje Europy Środkowej. Do tego typu regionalnej współpracy od początku lat dziewięćdziesiątych zachęcał Zachód, widząc w niej źródło stabilizacji na kontynencie. W naszym przekonaniu o powodzeniu tej polityki w dużym stopniu zadecydowały otwarte granice, które tysiącom zwykłych ludzi umożliwiły swobodne podróżowanie, co z kolei wpływało na przelamywanie wzajemnych, historycznie zakorzenionych uprzedzeń, stereotypów i niechęci, zwłaszcza w kontekście bardzo trudnych stosunków polsko-rosyjskich i polsko-ukraińskich. Otwarte granice sprzyjały także kontaktom mniejszości narodowych, na przykład Białorusinom z Polski czy Węgrom z Ukrainy (Zakarpacia) z ich macierzystymi krajami.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiąże się z wprowadzeniem wiz dla naszych wschodnich sąsiadów. Niewątpliwie, mimo najlepszych starań Polski w

celu ustanowienia wielu ułatwień w otrzymywaniu wiz, w tym nawet – jak w przypadku Ukraińców – zniesienia opłat za ich wydawanie, obowiązek wizowy będzie stanowić dla obywateli ze Wschodu pewne utrudnienie w przyjazdach do Polski. Tym większego, naszym zdaniem, znaczenia nabiera kwestia, nie do końca uchwytana, bo dotycząca ludzkich postaw i zachowań, traktowania cudzoziemców na przyszłej granicy zewnętrznej Unii przez polskie służby graniczne. Czy poprzez lekceważące traktowanie będziemy dawali naszym sąsiadom odczuć, że są Europejczykami drugiej kategorii, czy też poprzez profesjonalizm i uprzejmość będziemy pokazywać europejski standard, do którego warto aspirować.

Granica, to pierwsze miejsce, z jakim styka się przybywający do zjednoczonej Europy cudzoziemiec. Polska, chcąc być promotorem aktywnej polityki wschodniej, chcąc zachęcać naszych wschodnich sąsiadów do bliższych więzów z Europą i budowy demokracji, powinna uczynić wszystko, co możliwe, by granica ta była przyjazna.

Monitoring otwartości granic to jedno z działań obydwu Fundacji promujących ideę przyjaznej granicy. Sądzymy, że poznanie opinii cudzoziemców przekraczających wschodnią granicą Polski na temat zachowania polskich służb granicznych pomoże w działaniach na rzecz podwyższania standardów obsługi cudzoziemców przez Straż Graniczną, służby celne i inne organy administracji. Mamy też nadzieję, że badania tego problemu, publikacja jego wyników uwrażliwią opinię publiczną na to ważne zagadnienie.

# Warunki prawne wjazdu i pobytu cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej

Ernest Zienkiewicz

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 roku cudzoziemiec może przekroczyć granicę oraz przebywać na terytorium Polski, jeżeli spełnia dwa warunki:

- 1) posiada ważny dokument podróży, tj. dokument uznany przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniający do przekroczenia granicy, wydany cudzoziemcowi przez organ państwa obcego, organ polski lub organizację międzynarodową albo podmiot upoważniony przez organ państwa obcego lub obcą władzę o charakterze państwowym, oraz
- 2) posiada wizę.

Odstępstwo od tej zasady mogą przewidywać przepisy szczególne. Przepisy takie znaleźć można między innymi w umowach międzynarodowych regulujących tzw. bezwizowy ruch osobowy, które to umowy w ramach obowiązującego stanu prawnego obejmują między innymi obywateli wszystkich państw graniczących z Polską.<sup>1</sup> Stan ten ulegnie zmianie wraz z wprowadzeniem 1 lipca 2003 roku obo-

**Ernest Zienkiewicz**  
Program Pomocy  
Prawnej  
dla Cudzoziemców  
i Uchodźców  
Helsińskiej  
Fundacji Praw  
Człowieka

---

<sup>1</sup> Lista państw, z którymi Rzeczpospolita Polska zawarła umowy o częściowym zniesieniu obowiązku wizowego lub które jednostronnie zniósł obowiązek wizowy dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, opublikowana została w obwieszczeniu ministra spraw zagranicznych z dnia 27 listopada 2002 roku (M. P., 2002, nr 61, poz. 881).

wiązku posiadania polskiej wizy przez obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy.

Do szczególnie rodzaju przepisów zaliczyć należy również przepisy dotyczące ruchu osobowego w ramach tzw. małego ruchu granicznego. Postanowienia te zawarte zostały w:

- Umowie między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Federalnej Niemiec o małym ruchu granicznym, sporządzonej w Bonn dnia 6 listopada 1992 roku,
- Umowie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym, sporządzonej w Pradze dnia 17 stycznia 1995 roku (Dz. U., 1996, nr 46, poz. 207),
- Umowie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o małym ruchu granicznym, sporządzonej w Zakopanem dnia 6 grudnia 1996 roku (Dz. U., 1997, nr 127, poz. 827 z późn. zm.).

Ponadto tzw. uproszczony ruch graniczny, obejmujący ruch osobowy odbywający się na odcinku granicy państwowej z Federacją Rosyjską, Republiką Białoruś i Ukrainą, uregulowany został na podstawie Porozumienia między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o uproszczonym trybie przekraczania granicy państwowej przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych, sporządzonego w Moskwie dnia 14 maja 1985 roku (Dz. U., 1986, nr 24, poz. 114).

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, w porozumieniu z Komendantem Głównym Straży Granicznej, może zezwolić ponadto, na wniosek konsula, komendanta granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej lub z urzędu na wjazd lub pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków dotyczących wjazdu lub pobytu określonych w ustawie, jeżeli wymagają tego względy humanitarne lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Do wydawania zezwolenia i samego zezwolenia nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 68d. ust. 1 u. o c.)

## Wiza

Wiza jest zezwoleniem wydanym cudzoziemcowi przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej lub organ (na przykład konsula), którego właściwość w tej sprawie wynika z postanowień umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczypospolitą Polską, uprawniającym go do wjazdu, przejazdu, pobytu i wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie, w celu i na warunkach w nim określonych (art. 4 pkt 2 Ustawy o cudzoziemcach).

Wiza zawiera dane osobowe cudzoziemca oraz oznaczenie za pomocą odpowiedniego symbolu celu wjazdu i pobytu cudzoziemca w Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>2</sup> Wiza określa również okres ważności, nie dłuższy niż 5 lat, podczas którego może nastąpić pierwszy wjazd i musi nastąpić ostatni wyjazd z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wiza zawiera ponadto oznaczenie liczby dozwolonych wjazdów (jednokrotny, dwukrotny, wielokrotny), określony w dniach okres pobytu, nie dłuższy niż trzy miesiące, numer dokumentu, w którym jest zamieszczona, oznaczenie miejsca wydania i kod organu wydającego, datę wydania oraz miejsce na adnotacje urzędowe. Wiza może określać także inne warunki, w szczególności miejsce, w którym powinno nastąpić przekroczenie granicy, oraz zawierać informacje na przykład o liczbie dzieci oraz innych osobach towarzyszących cudzoziemcowi, któremu wydano wizę, wpisanych do dokumentu podróży cudzoziemca.

Wizę w celu przejazdu cudzoziemca przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się na okres nie dłuższy niż 5 dni, a wizę uprawniającą wyłącznie do wjazdu do strefy tranzytowej lotniska międzynarodowego, pobytu w tej strefie i wyjazdu z niej — na okres nie dłuższy niż 2 dni.

Dane zawarte w wizie mogą być zapisane w formie zakodowanej. W treści wizy nie dokonuje się poprawek.

Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów projektem nowej ustawy o cudzoziemcach w miejsce dotychczasowej wizy pobytowej cudzoziemiec będzie mógł korzystać z wizy krótkoterminowej, uprawniającej do 3-miesięcznego pobytu w okresie 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu, lub wizy długotermi-

---

<sup>2</sup> Na przykład „C/1” oznacza wjazd i pobyt turystyczny.

nowej.<sup>3</sup> Wizę długoterminową, uprawniającą do pobytu na okres do jednego roku, wydać będzie można cudzoziemcowi w przypadkach wymienionych w art. 25 pkt 4 lit. d–j projektu (między innymi w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, kulturalnej lub udziałem w konferencjach międzynarodowych lub w związku z pobytem naukowym, szkoleniowym bądź dydaktycznym — z wyłączeniem wykonywania pracy).

### **Postępowanie w sprawie wydania wizy**

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach organami właściwymi w sprawach wydania wizy albo odmowy jej wydania są:

- a) za granicą – konsul,
- b) w kraju – wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach – komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej.

Tryb postępowania w sprawach wizowych określa rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców.

Cudzoziemiec ubiegający się o wydanie wizy składa wniosek wizowy, którego przyjęcie konsul albo wojewoda odnotowuje w dokumencie podróży przez odcisnięcie pieczęci urzędowej oraz datownika. W razie ubiegania się przez cudzoziemca o wydanie wizy podczas przekraczania granicy komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej, w uzasadnionym przypadku, gdy nie jest możliwe wykonanie fotografii, może zwolnić cudzoziemca od obowiązku dołączenia jej do wniosku wizowego. Wnioski o wydanie wizy wypełnia się w języku polskim, jednak konsul lub komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej mogą zezwolić cudzoziemcowi na wypełnianie wniosku o wydanie wizy, z wyjątkiem wizy w celu repatriacji, w języku obcym. Załączniki i

---

<sup>3</sup> Art. 30 projektu ustawy o cudzoziemcach (projekt z dnia 21 stycznia 2003 roku).



dokumenty dołączone do wniosków, wystawione przez obce władze lub instytucje, powinny być przetłumaczone na język polski przez uprawnionego tłumacza albo konsula. Wymóg ten nie dotyczy wniosków i dokumentów składanych w postępowaniu prowadzonym przez konsula.

Cudzoziemiec składający osobiście wniosek o wydanie wizey otrzymuje pisemne pouczenie o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach. Cudzoziemiec potwierdza otrzymanie pouczenia na piśmie. W przypadku gdy cudzoziemiec przesyła wniosek pocztą, pouczenie doręcza się również pocztą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, a jeżeli zachodzi konieczność wezwania cudzoziemca do organu celem dokonania czynności w postępowaniu administracyjnym, pouczenie wręcza się cudzoziemcowi bezpośrednio przed dokonaniem czynności.

Wizę w postaci naklejki samoprzylepnej, odpowiednio zabezpieczonej, wypełnionej przez organ wydający, wkleja się do dokumentu podróży, jeżeli okres jego ważności przekracza co najmniej o 3 miesiące termin, w którym musi nastąpić wyjazd z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizey, na wolnej, przeznaczonej na ten cel stronie. Jeżeli ważność dokumentu jest krótsza niż 3 miesiące, cudzoziemcowi odmawia się wydania wizey.

W szczególnie uzasadnionym przypadku komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej albo konsul może zamieścić wizę w tak zwanym paszporcie blankietowym. Opuszczając terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, cudzoziemiec zwraca blankiet z wizą komendantowi granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej.

Organy uprawnione do wydawania decyzji mogą prowadzić wzajemne konsultacje, udostępniać sobie gromadzone dane oraz zwracać się do innych organów o informacje niezbędne do podjęcia decyzji, w szczególności w zakresie występowania okoliczności, o których mowa w art. 13 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach.

Odmawia się wydania wizey cudzoziemcowi w razie spełnienia negatywnych przesłanek wymienionych w art. 13 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach, na przykład w związku z istnieniem uzasadnionego podejrzenia, że wyjazd cudzoziemca lub pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mają inny cel niż deklarowany bądź gdy wydana została wcześniej ostateczna decyzja o wydaleniu lub o zobo-

wiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wydania wizen odmawia się także, jeżeli nie upłynął czas określony w art. 13 ust.1 a) ustawy, na przykład 5 lat od daty wykonania decyzji o wydaleniu, w wypadku gdy koszt wydalenia pokryty został przez Skarb Państwa.

Dodatkowo odmawia się wydania wizen albo wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli od daty uprzedniej odmowy nie upłynęło 12 miesięcy, a cudzoziemiec nie przedstawił nowych okoliczności mających wpływ na podjęcie takiej decyzji.

Postępowanie w sprawie wydania wizen przez konsula jest postępowaniem szczególnym. Wyłączenie procedury konsularnej z zakresu Kodeksu postępowania administracyjnego skutkuje, między innymi brakiem obowiązku uzasadnienia przez konsula decyzji o odmowie udzielenia wizen. Od decyzji odmownej konsula nie przysługuje również odwołanie. Osobie niezadowolonej z decyzji konsula przysługuje jedynie możliwość złożenia skargi do organu, który odmówił udzielenia wizen. W przypadku braku pozytywnego ustosunkowania się do zarzutów skargi, konsul ma obowiązek przekazania jej do ministra spraw zagranicznych. Ze skargą do ministra spraw zagranicznych można wystąpić również bezpośrednio z pominięciem konsula. W postępowaniu przed konsulem cudzoziemcowi nie przysługuje prawo do zaskarżenia decyzji odmownej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Postępowanie przed wojewodą prowadzone jest na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W podjętej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej decyzji o odmowie wydania wizen określa się termin opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku odmowy udzielenia przez wojewodę wizen lub jej przedłużenia, cudzoziemcowi przysługuje prawo do wniesienia odwołania za pośrednictwem wojewody do prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Złożenie skargi na decyzję prezesa do Naczelnego Sądu Administracyjnego uzależnione jest od warunku legalnego pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>4</sup>

Od decyzji o odmowie wydania wizen podjętej przez komendanta granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej odwołanie nie przysługuje.

---

<sup>4</sup> Art. 19 pkt. 5 Ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Wojewoda lub komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej odnotowuje w dokumencie podróży decyzję o odmowie wydania wizy przez odciśnięcie pieczęci zawierającej rodzaj i numer decyzji, podstawę prawną, podpis upoważnionego pracownika lub funkcjonariusza Straży Granicznej albo przez umieszczenie adnotacji zawierającej rodzaj i numer decyzji, podstawę prawną, podpis upoważnionego pracownika lub funkcjonariusza Straży Granicznej i odciśnięcie pieczęci urzędowej.

### **Przekraczanie granicy państwowej**

Przekraczanie granicy państwowej następuje przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu granicznego przejścia graniczne na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia.

Do dnia wejścia w życie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>5</sup>, działania straży granicznej regulowało rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 9 maja 1992 roku w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli granicznej oraz kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Rozporządzenie z czerwca 2002 roku nie wprowadziło istotnych zmian co do zasad przeprowadzania kontroli granicznej i przeglądania zawartości bagaży.

Osoby przekraczające granicę państwową są obowiązane poddać się kontroli granicznej polegającej na sprawdzeniu przez uprawnionych funkcjonariuszy Straży Granicznej ważności i autentyczności dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej oraz ustaleniu tożsamości osób legitymujących się tymi dokumentami. Osoba przekraczająca granicę państwową zobowiązana jest również do złożenia wyjaśnień dotyczących w szczególności charakteru i

---

<sup>5</sup> Przepisy rozporządzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej stosuje się od dnia 16 czerwca 2002 roku (§ 25 rozp.), (Dz. U. Nr 96, poz. 862).

celu przyjazdu do Polski, możliwości pokrycia kosztów pobytu i wyjazdu, a także dotyczących przewożonego ładunku oraz środka transportu. W ramach kontroli granicznej następuje sprawdzenie, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany w myśl przepisów Ustawy o cudzoziemcach, a także czy w odniesieniu do osoby poddawanej kontroli właściwe organy wydały zakaz opuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z dopuszczeniem się przez nią czynu zabronionego pod groźbą kary.

Przeprowadzenie kontroli granicznej może być stwierdzone przez odcisnięcie w dokumencie uprawniającym do przekroczenia granicy państwowej stempla kontrolerskiego. Stempel kontrolerski powinien zawierać: godło Rzeczypospolitej Polskiej, litery: SG RP, miejsce i datę przekroczenia granicy państwowej oraz oznaczenie rodzaju przejścia granicznego, a także numer tego stempla.

Cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej winien dodatkowo posiadać i okazać na żądanie uprawnionego organu środki niezbędne do pokrycia kosztów wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zezwolenie na wjazd do innego państwa lub na powrót do kraju pochodzenia, jeżeli zezwolenie takie jest wymagane. Posiadanie odpowiednich środków może być potwierdzone przez okazanie waluty polskiej lub zagranicznych środków płatniczych, które mogą być w Rzeczypospolitej Polskiej legalnie wymienione, dokumentów umożliwiających uzyskanie środków płatniczych, zaproszenia bądź dokumentu potwierdzającego rezerwację i opłacenie w Rzeczypospolitej Polskiej zakwaterowania i wyżywienia. Wielkość środków niezbędnych do pokrycia kosztów wjazdu, przejazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej oraz sposobu dokumentowania ich posiadania określa rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 20 czerwca 2002 roku.

Komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej może ponadto określić czas pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednio do ilości posiadanych przez niego środków. Decyzja o określeniu czasu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odnotowywana jest w dokumencie podróży, w zależności od ilości posiadanych środków, przez odcis-

śnięcie pieczęci zawierającej rodzaj i numer decyzji, podstawę prawną, podpis upoważnionego funkcjonariusza Straży Granicznej albo przez umieszczenie adnotacji zawierającej rodzaj i numer decyzji, podstawę prawną, podpis upoważnionego funkcjonariusza Straży Granicznej i odcisnięcie pieczęci urzędowej.

Do dokonywania kontroli celnej uprawnieni są funkcjonariusze Służby Celnej. Niektóre zadania organów celnych, na przykład w ramach małego lub uproszczonego ruchu granicznego, wykonywane mogą być również przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W przypadku powstania uzasadnionego podejrzenia o popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary osoba obowiązana jest udostępnić do przejrzania przedmioty, bagaże i środki transportu, a także powinna poddać się kontroli osobistej na żądanie funkcjonariusza Straży Granicznej. Przed przystąpieniem do kontroli osobistej należy osobę, która ma być jej poddana, o tym uprzedzić. Kontrola osobista jest przeprowadzana przez osobę tej samej płci w osobnym pomieszczeniu wydzielonym do tego celu, niedostępnym dla osób trzecich. Osoba poddana kontroli osobistej może zażądać dokonania tej kontroli w obecności osoby trzeciej.

Przed przystąpieniem do przejrzania zawartości bagaży osób przekraczających granicę państwową należy o tym uprzedzić ich posiadacza. Przejrzania bagaży dokonuje się w obecności tej osoby.

Kontrola graniczna może odbywać się także z zastosowaniem urządzeń technicznych oraz psów służbowych, w sposób niepowodujący zagrożenia dla osób kontrolowanych.

Funkcjonariusze Straży Granicznej w toku wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności oraz przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

## **Odmowa wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

Zgodnie z art. 80 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach odmowa wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następuje w formie decyzji komendanta granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej w razie spełnienia jednej z przesłanek, stanowiących podstawę odmowy udzielenia wizy (art. 13 i 13 a. Ustawy o cudzo-

ziemcach). Dodatkowo cudzoziemcowi można odmówić wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli nie posiada środków niezbędnych na przykład do pokrycia kosztów pobytu lub zezwolenia na wjazd do innego państwa bądź na powrót do kraju pochodzenia, jeżeli zezwolenie takie jest wymagane.

Można odmówić wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej małoletniemu cudzoziemcowi pozostawionemu bez przedstawiciela ustawowego, mimo iż posiada on ważny dokument podróży, środki wymagane do wjazdu i pobytu oraz wizę lub jest uprawniony do wjazdu na podstawie umowy obowiązującej Rzeczypospolitą Polską.

Wydanie decyzji o odmowie wjazdu odnotowuje się w dokumencie podróży cudzoziemca. Decyzja o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlega natychmiastowemu wykonaniu i powoduje z mocy prawa unieważnienie wizy. Od decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcowi przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Straży Granicznej.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Art. 80 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach.

# Opis projektu

Karolina Stawicka

*Monitoring otwartości granic i polityki wizowej* to wspólny projekt Fundacji im. Stefana Batorego oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zainaugurowany jesienią 2001 roku. Jego celem było zbadanie, w jaki sposób są traktowani cudzoziemcy przekraczający wschodnią granicę Polski – przyszłą granicę zewnętrzną Unii Europejskiej.

**Karolina Stawicka**  
Program  
Edukacji Prawnej  
Fundacji  
im. Stefana  
Batorego

Do współpracy w realizacji projektu zostały zaproszone organizacje pozarządowe z całego kraju. Ostatecznie wzięło w nim udział 80 organizacji pozarządowych i placówek naukowych (lista głównych organizacji zaangażowanych w projekt znajduje się poniżej). Część dużych regionalnych organizacji pozarządowych przekazała ideę projektu swoim lokalnym partnerom. Na pierwszym przygotowawczym etapie projektu opracowano kwestionariusz oraz przeprowadzono spotkania, na których poinformowano organizacje o projekcie w celu ich przygotowania do przeprowadzenia badania monitoringowego. W kwestionariuszu, przygotowanym w pięciu wersjach językowych: angielskiej, białoruskiej, polskiej, rosyjskiej i ukraińskiej, znalazły się pytania na temat sposobu traktowania cudzoziemców na granicy. Właściwe badanie monitoringowe zostało poprzedzone badaniem pilotażowym, przeprowadzonym wśród uczestników Międzynarodowej Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która odbyła się w dniach 22–28 lutego 2002 roku.

Badania cudzoziemców przekraczających wschodnią granicę Polski były przeprowadzane od początku marca do końca września 2002 roku. Były one anonimowe oraz dobrowolne.

Badaniem objęto gości organizacji pozarządowych zza wschodniej granicy, zaproszonych na różnego typu spotkania, warsztaty, konferencje i seminaria, oraz losowo wybranych cudzoziemców zaraz po przekroczeniu granicy.

Kilka organizacji pozarządowych mających swe siedziby w pobliżu wschodniej granicy państwowej Polski przystąpiło do badania w miesiącach letnich (od początku lipca do końca września 2002 roku). Zostały one wybrane ze względu na ich sprawność działania, bliskie usytuowanie przy wschodniej granicy RP, dysponowanie przez nie grupą współpracowników i wolontariuszy.

Partnerami lokalnymi projektu, realizującymi badania w okolicach przejść granicznych, byli: Forum Inicjatyw Lokalnych oraz Punkt Wolontariatu z Kętrzyna, Komenda Hufca ZHP w Suwałkach oraz Komenda Białostockiej Chorągwi ZHP, Fundacja Pro Academia Narolense z Narola, Stowarzyszenie Parlament Młodzieży z Przemysła.

Każda organizacja wyznaczyła osobę odpowiedzialną za realizację projektu, a w szczególności za rekrutację wolontariuszy, przygotowanie oraz przeprowadzenie badania. Ankieterzy zostali poinformowani o celu projektu oraz zasadach przeprowadzania wywiadu, a także uczuleni na kwestie bezpieczeństwa (widoczność, praca w grupie 2–3-osobowej, działanie zgodne z prawem, zachowanie spokoju i opanowania). Dodatkowo zostali oni wyposażeni w zaświadczenia w celu okazania odpowiednim służbom w razie ich kontroli czy osobom zainteresowanym. W imiennych zaświadczeniach, podpisanych przez osoby odpowiedzialne, podano nazwę instytucji delegującej. W badaniach na przejściach



granicznych wzięło udział łącznie 52 wolontariuszy. Wyżej wymienione organizacje otrzymały wsparcie finansowe z Fundacji im. Stefana Batorego na koordynację projektu związanego z badaniem monitoringowym oraz wyjazdy wolontariuszy na przejścia graniczne.



Realizacja projektu na poszczególnych odcinkach granicznych przedstawiała się następująco:

Na odcinku granicy między Polską a Rosją badanie przeprowadziło **Forum Inicjatyw Lokalnych** przy wsparciu **Punktu Wolontariatu w Kętrzynie**. 12 ankieterów, w dniach 15 sierpnia–28 września 2002 roku udało się w sumie 24 razy na przejście graniczne w Bez-



ledach i 9 razy na targowisko w Bartoszycach, gdzie ankieterzy raz, a czasami dwa razy dziennie zadawali handlującym cudzoziemcom pytania za pomocą kwestionariusza. W Bezledach kwestionariusze wręczano osobom oczekującym w kolejce do odprawy. W rezultacie wypełnionych zostało 774 kwestionariuszy. Straż graniczna, która została poinformowana o przeprowadzaniu badania, nie przeszkadzała w jego realizacji, a do ankieterów odnosiła się z szacunkiem i przyjaźnie.

W swym sprawozdaniu Katarzyna Kozak, koordynatorka grupy ankieterów z Kętrzyna pisała między innymi: „Osoby proszone o wypełnienie kwestionariuszy początkowo obawiały się, czy nie będą miały nieprzyjemności ze strony służb celnych lub służb granicznych. Po tygodniu nabrały do nas zaufania. (...) Wypełnianie ankiet było zróżnicowane. Jeżeli osoby przekraczające granice nie oczekiwały długo w kolejkach i były mniej zmęczone, to wypełniały ankiety chętnie. Jeżeli były zmęczone długim oczekiwaniem, niepokogą, nie chciały wypełniać.”

Na odcinku granicy między Polską a Białorusią i Litwą badania przeprowadziły – w dniach 30 sierpnia–28 września 2002 roku – **Komenda Hufca ZHP w Suwałkach** oraz **Komenda Białostockiej Chorągwi ZHP**. W ich rezultacie wypełniono 230 kwestionariuszy. 15 ankieterów podzieliło się na dwie grupy: suwalską, przeprowadzającą badania na przejściach granicznych w Kuźnicy Białostockiej (4 wyjazdy), Bobrownikach (6 wyjazdów) oraz na bazarze w Sokółce, na który trafiają handlarze z przejścia w Kuźnicy, oraz białostocką, przeprowadzającą badanie na przejściu w Połowcach (2 wyjazdy).

Ankieterzy nie spotkali się z żadnymi problemami ze strony służ granicznych i celnych oraz policji. Część ankietowanych jednak odmawiała poddaniu się badaniu. Miało to miejsce głównie w Kuźnicy, gdzie handlarze wysiadający z pociągu nie chcieli w obecności funkcjonariuszy straży granicznej i celnej odpowiadać na pytania. Również kierowcy samochodów ciężarowych i lawet odmawiali często wypełnienia ankiet.

Z relacji Jarostawa Ruszewskiego, koordynatora z Suwałk: „Wiele osób na bazarze i przejściu w Kuźnicy odmawiało wypełnienia ankiet, zastaniając się obawą przez służbami granicznymi i policją, jednak po chwili rozmowy proponowali wypełnienie ankiety w zamian za zakupienie oferowanych przez nich towarów (wódki, papierosów). Takim osobom ankiety nie były udostępniane.”

Na odcinku granicy między Polską a Ukrainą badania prowadziły dwie organizacje: **Fundacja Pro Academia Narolense** oraz **Stowarzyszenie Parlament Młodzieży z Przemyśla**.

**Ankieterzy Fundacji Pro Academia Narolense** pracowali na polsko-ukraińskich przejściach granicznych w Korczowej i Hrebennem, a także na targowiskach w miejscowościach przygranicznych Narol, Tomaszów Lubelski, Bełżec i Lubaczów. Badania przeprowadzone przez 8 wolontariuszy między 13 września a 30 września 2002 roku (w sumie 12 wyjazdów) przyniosły w efekcie 259 ankiet. Bogusław Kłosiewicz, koordynator grupy z Narola, przyznaje: „Mniej więcej co czwarta osoba nie chciała udzielać odpowiedzi na pytania, tłumacząc się brakiem czasu i zainteresowania. Lokalne władze samorządowe, które zostały poinformowane o akcji, wspierały prowadzących badania, organizując między innymi ich transport na przejścia graniczne.”

**Stowarzyszenie Parlament Młodzieży z Przemyśla** przeprowadziło badania w dniach 26 sierpnia–30 września 2002 roku wśród cudzoziemców przekraczających przejścia graniczne w Medyce i Korczowej, a także na bazarze oraz dworcach PKP i PKS w Przemyślu. W sumie zebrano 447 ankiet.

Przed ich rozpoczęciem z grupą 15 wolontariuszy spotkał się przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, który przekazał im uwagi na temat zasad przeprowadzania monitoringu. W spotkaniu uczestniczył również Jaime Ruize de Santiago, przedstawiciel Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców NZ w Polsce, który podkreślił znaczenie okazywania cudzoziemcom szczególnej uwagi i wra-

liwości, zwłaszcza uciekającym z własnego kraju przed prześladowaniem i poszukującym azylu w innym kraju.

Wśród ankietowanych były również osoby należące do mniejszości ukraińskiej zamieszkałej w Przemyślu i okolicach. Znajomość języka ukraińskiego ułatwiła im kontakt ze znaczną grupą respondentów oraz sprzyjała zdobyciu przez nich zaufania.

„Dzięki temu nasz problem «zaufania» i «zrozumienia» ze strony ankietowanych został rozwiązany. Jednocześnie sam projekt nabrał nowego wymiaru. Młodzi ludzie pracując ze sobą, jednocześnie poznawali się” pisał w swym sprawozdaniu Robert Kazimir, koordynator projektu z ramienia Stowarzyszenia Parlament Młodzieży z Przemyśla.

Organizacjom pozarządowym nie tylko z obszarów przygranicznych uczestnictwo w projekcie dało możliwość zapoznania się z zagadnieniami dotyczącymi problematyki polityki, prawa wizowego i migracyjnego oraz aktualnym stanem negocjacji akcesyjnych prowadzonych przez Polskę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz Układu z Schengen. Informacje o projekcie oraz kwestionariusz były dostępne przez cały czas trwania projektu na stronach internetowych portalu organizacji pozarządowych: [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl), jak i na stronie organizacji pozarządowych na Wschodzie: [www.go2east.ngo.pl](http://www.go2east.ngo.pl) oraz na stronach Fundacji im. Stefana Batorego: [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl). Kontakty między organizacjami uczestniczącymi w projekcie ułatwiał specjalnie utworzony adres mailowy: [monitoring\\_granic@batory.org.pl](mailto:monitoring_granic@batory.org.pl).

Również w prasie, radiu i telewizji lokalnej pojawiły się informacje o projekcie i jego przebiegu. Wśród artykułów prasowych, które ukazały się w związku z programem monitoringu granic, można wymienić następujące:

- *Bezledy. Służby graniczne pod lupą*, „Gazeta Olsztyńska” z 26 sierpnia 2002 roku.



- *Z granicy. Ankieterzy na przejściu. Można się poskarżyć*, „Gazeta Wyborcza” – Olsztyn z 27 sierpnia 2002 roku.
- *Wizyta komisarza ds. uchodźców*, „Gazeta Codzienna Nowiny” (Rzeszów) z 29 sierpnia 2002 roku.
- *Ankieterzy na przejściach*, „Super Nowości” (Przemysł) z 5 września 2002 roku.
- P. Pytlakowski, *Na granicy wytrzymałości. Sceny graniczne*, „Polityka”, 25 września 2003 roku, nr 38, str. 48-51 oraz portal [www.polityka.onet.pl](http://www.polityka.onet.pl).
- *Jak traktujemy obcokrajowców. Nie są terrorystami*, „Życie Podkarpackie” z 18 września 2002 roku.

Lista organizacji zaangażowanych w *Program monitoringu otwartości granic*:

Caritas Polska, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacja Edukacji dla Demokracji, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Instytut na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej (IDEE), Fundacja Naukowa „CASE”, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej z ośrodkami regionalnymi, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Instytut Spraw Publicznych, Polska Akcja Humanitarna, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Klinika Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, Ośrodek Praw Człowieka Uniwersytetu Jagiellońskiego, La Strada, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Stowarzyszenie Wspólnota Kulturowa „Borussia”, Towarzystwo Przyjaciół Czarnej Białostockiej i okolic, Mikołajskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Lokalnych, Elbląskie Stowarzyszenie Organizatorów Pomocy Społecznej (ESOPS), Forum Inicjatyw Lokalnych oraz Punkt Wolontariatu w Kętrzynie, Fundacja Elbląg, Centrum Wolontariatu oraz Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, ZHP Białystok, Fundacja „Krzyżowa” Dla Porozumienia Europejskiego, Fundacja Jana Pawła II z Lublina, Europejskie Kolegium Polskich i Ukraińskich Uniwersytetów, Fundacja „Pogranicze” – Ośrodek „Pogranicze Sztuk, Kultur i Narodów”, Stowarzyszenie Animatorów Kultury na Wsi, Fundacja Nowy Staw oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Fundacja im. Stefana Batorego, koordynujące projekt.

# Cele, narzędzia i warunki badania

Marta Kindler

## Cele

Fundacja im. Stefana Batorego i Helsińska Fundacja Praw Człowieka podjęły wspólne badania sposobu traktowania cudzoziemców na granicy RP. W roku 2002 rozpatrzono sytuację na polskich przejściach granicznych, jesienią 2003 roku rozpoczęło się badanie sytuacji w polskich placówkach dyplomatycznych w związku z wprowadzeniem wiz dla obywateli naszych wschodnich sąsiadów. Do podjęcia badań zainspirowały nas między innymi artykuły prasowe na temat naruszania praw człowieka na polskich granicach oraz relacje cudzoziemców, którzy przyjechali ze Wschodu i w organizacjach pozarządowych zasięgaliby porad prawnych. W naszym wspólnym przedsięwzięciu odwołujemy się do doświadczeń Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka monitorującej przestrzeganie praw człowieka w Polsce, w tym między innymi sytuację uchodźców na polskich granicach<sup>1</sup>, oraz do wizyt studyjnych przeprowadzonych w latach 2000–2002 na polskiej granicy wschodniej przez Fundację im. Stefana Batorego.<sup>2</sup>

**Marta Kindler**  
Program  
Przeciw Korupcji  
Fundacji  
im. Stefana  
Batorego

<sup>1</sup> *Raport z monitoringu Granicznych Placówek Kontrolnych Straży Granicznej w zakresie realizacji prawa do ubiegania się o status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej.* Oprac. H. Rubinstein, A. Rutkiewicz, I. Rzeplińska, E. Zienkiewicz. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, s. 31 [nr 21]; Raport pt. *Prawo i prawa uchodźcy w Polsce.* Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1994, s. 43 [nr 6]

<sup>2</sup> Fundacja im. Stefana Batorego zorganizowała wizyty studyjne na granicy polsko-ukraińskiej dla dziennikarzy z krajów Unii Europejskiej; *Przyszła zewnętrzna granica Unii Europejskiej* (listopad 2000 r.), *Nowe granice Europy* (październik 2001 r.) oraz *Polska i Ukraina: nowa granica – nowa współpraca* (listopad 2002 r.)

**Celem badania** zrealizowanego w 2002 roku było poznanie opinii cudzoziemców na temat sposobu ich traktowania przez polskie służby graniczne podczas przekraczania granicy.

Autorzy badania postawili następującą hipotezę: na wschodniej granicy Polski mają miejsce przypadki niewłaściwego zachowania polskich służb granicznych wobec cudzoziemców przekraczających granicę, wynikające ze stosowania podwójnych standardów traktowania cudzoziemców. Podwójne standardy oznaczają według autorów odmienne traktowanie przez służby graniczne cudzoziemców ze wschodu i tych z zachodu, charakteryzujące się brakiem poszanowania godności podróżujących co stanowi naruszenie praw człowieka.

Badanie miało charakter pionierski. Jego metoda stanowi kompromis pomiędzy socjologiczną metodą badawczą a przyjętą dla monitoringu praw człowieka metodą wyszukiwania przypadków naruszeń praw człowieka (case study).<sup>3</sup>

### **Narzędzie badawcze**

Badanie było przeprowadzane za pomocą **kwestionariusza** podzielonego na cztery części. Część A zawierała pytania na temat respondenta; część B – podstaw wjazdu do Polski (znalazło się w niej, oprócz pytań zamkniętych, jedno pytanie otwarte dotyczące sposobu uzyskania wizy); część C – okoliczności towarzyszących przekraczaniu wschodniej granicy Polski (lub w porcie lotniczym) zarówno po stronie rosyjskiej, białoruskiej lub ukraińskiej, jak i polskiej. W ostatniej części respondenci wypowiadali się na temat, co mogłoby ułatwić w przyszłości ich podróż do Polski.

Ponad połowa pytań w kwestionariuszu miała charakter otwarty. Udzielone odpowiedzi dały obraz sytuacji na przejściach granicznych. Kwestionariusz dostępny był w pięciu językach: angielskim, białoruskim, rosyjskim, ukraińskim i polskim.

---

<sup>3</sup> *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Warszawa 2000.

## Badana populacja

Badaniem objęto 1659 cudzoziemców, którzy przyjechali do Polski ze Wschodu.

Wśród badanych 49% stanowiły kobiety, 51% mężczyźni; 47,5% posiadało średnie wykształcenie, 47% wyższe, a jedynie 5,5% podstawowe; 48% zadeklarowało obywatelstwo ukraińskie, 33% obywatelstwo rosyjskie, 14% obywatelstwo białoruskie oraz 5% „inne”; 45% badanych wypełniło kwestionariusz w języku rosyjskim, 42% w języku ukraińskim, 11% w języku białoruskim oraz po 1% w języku angielskim i polskim.

## Termin i warunki

Badanie osób zaproszonych przez polskie organizacje pozarządowe przeprowadzono w okresie od marca do września 2002 roku w siedzibie organizacji pozarządowych. Dlatego warunki, w jakich wypełniono kwestionariusze, zasadniczo różniły się od warunków, w jakich na pytania odpowiadały pozostałe badane osoby – z dala od samej granicy i służb granicznych. Badanie to objęło 432 osób, co stanowi 26% całej badanej populacji.

Badanie pilotażowe na granicy wschodniej przeprowadzono w lipcu 2002 roku, a właściwe badanie – 1227 osób (tj. 74% ogółu badanych) przekraczających granicę i handlujących na bazarach w przygranicznych miastach – w okresie od sierpnia do września 2002 roku.

29% badanych przekroczyło granice w Bezedach, 20% w Medyce, 15% w Hrebennym, 9% w Bobrownikach, 6% w Dorohusku, 5% w Korczowej, 4% w Terespolu oraz w innych przejściach granicznych (8%). Niewielki procent kwestionariuszy (5%) został wypełniony przez osoby przekraczające polską granicę w porcie lotniczym. Lokalizację badanych przejść granicznych ilustruje mapa zamieszczona na stronie 78.

Fakt, że badani wypełniali – wprawdzie anonimowo – kwestionariusz na samych przejściach granicznych mógł mieć wpływ na ich odpowiedzi. Przejścia te są tzw. przejściami mieszanymi, to znaczy są dostępne zarówno dla pieszych, jak i zmotoryzowanych; a także korzystających z kolei. 52 ankierów przeprowadzało badania w zespołach 2–3-osobowych, w których jedna osoba mówiła po rosyjsku bądź ukraińsku.

Akcją monitoringu interesowali się również obywatele polscy, wyrażając chęć wypełnienia ankiety i przekazania swojej opinii na temat standardów obsługi na przejściu granicznym. W rezultacie na wszystkich odcinkach granicznych kwestionariusze wypełniło 308 obywateli polskich, jednak w podsumowaniu wyników badań nie były one brane pod uwagę zważywszy na założenie, że badaniem byli objęci jedynie cudzoziemcy.



# Wyniki badań

zespół

W tej części raportu przedstawiamy wyniki badań na temat sytuacji na wybranych przejściach granicznych wzdłuż polskiej granicy wschodniej. Podzieliliśmy je na informacje charakteryzujące grupę osób podróżujących, sposób i cel ich wjazdu na terytorium Polski oraz wpływ tych czynników na sposób traktowania przekraczających granicę przez służby graniczne. W głównej części opisu znalazły się dane pozwalające na określenie sposobu zachowania straży granicznej i celnej na badanych przejściach granicznych. Podajemy je w zaokrągleniu, w tabelach zamieszczonych w rozdziale „Załączniki” podajemy dane z dokładnością do jednej dziesiątej. Podsumowanie oczekiwań osób badanych co do warunków przekroczenia polskiej granicy wschodniej stanowi końcowy fragment raportu.

## Cel podróży

Cel turystyczny podróży do Polski wskazało 29% respondentów, służbowy 24%, handel 16%, chęć odwiedzenia rodziny 11%, tranzyt 6%, pozostały 14%. Z zestawienia wynika też, że dla 94% przekraczających granicę Polska była krajem docelowym, tylko 6% deklarowało chęć przejazdu przez Polskę. (tabela nr 7 w załącznikach)

Liczba osób wskazujących na handel jako cel podróży może być z oczywistych powodów zaniżona. Zastanawia jednak fakt, że niemal 1/5 osób zdecydowała się ujawnić taki właśnie cel podróży – być może „handel” staje się z wolna społecznie akceptowalną, a w każdym razie rutynową działalnością, która jest ważnym elementem życia gospodarczego i społecznego na obszarach przygranicznych. Rów-

**Jakub Boratyński**  
Fundacja im.

Stefana Batorego

**dr Leszek Chajewski**  
Collegium Civitas

**Marta Kindler**

Fundacja im.

Stefana Batorego

**prof. dr hab.**

**Irena Rzeplińska**

Helsińska Fundacja

Praw Człowieka

**Karolina Stawicka**

Fundacja im.

Stefana Batorego

**Ernest Zienkiewicz**

Helsińska Fundacja

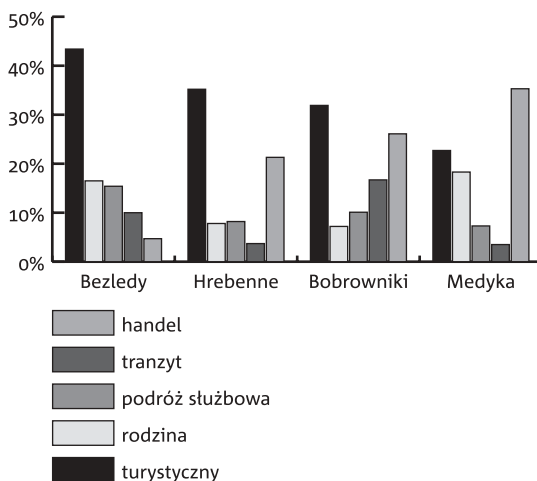
Praw Człowieka

niez osoby deklarujące podróż w celach służbowych w rzeczywistości mogły przyjechać do Polski w celach handlowych lub innych typu gospodarczego.

Wysoki procent respondentów deklarujących turystykę jako cel podróży powinien być rozważnie brany pod uwagę, gdyż większość podróżnych z Europy Środkowej i Wschodniej przyjeżdżających na zasadach ruchu turystycznego w trakcie pobytu w danym kraju handluje lub podejmuje nielegalnie pracę, stąd też określa się ich mianem „falszywych turystów”<sup>1</sup>.

To w Medyce (35%) i Bobrownikach (26%) najwięcej respondentów podawało jako cel podróży handel. Z kolei na przejściu w Bezedach na czoło wysunęła się turystyka (44%), a handel zajął ostatnie miejsce (5%).

Wykres 1



<sup>1</sup> *Recent trends in international migration. Poland 2001.* Oprac. M. Okólski, E. Kępińska. Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, ISS Seria: Prace Migracyjne nr 43; *Migration pressures on Europe.* Oprac. M. Okólski, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, ISS Seria: Prace Migracyjne nr 26

## Podstawa wjazdu do Polski

88% badanych przyjechało do Polski w ramach ruchu bezwizowego, z tym że dodatkowym dokumentem (voucherem) posługiwało się 30% spośród nich, a zaproszeniem 12%. (tabela nr 8 w załącznikach) Wjazd na podstawie tych dokumentów wynika bezpośrednio z zawartych przez Polskę umów międzynarodowych.

Zasady przekraczania granicy w ruchu bezwizowym dla obywateli Białorusi i Rosji regulowane były umową między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw z 13 grudnia 1979 roku. Tryb przekraczania granicy bez wizy przez obywateli tych państw jest ściśle związany z celem podróży. Podróż w celu turystycznym odbywa się na podstawie paszportu i vouchera, prywatnym – na podstawie paszportu i zaproszenia, służbowym – na podstawie paszportu z wpisem (pieczętka „AB”). Jednakże obywatele tych państw mogli również ubiegać się o wizę wjazdową do Polski.

Z kolei obywatele Ukrainy mogli korzystać z ruchu bezwizowego od sierpnia 1997 roku na zasadach określonych w umowie międzyrządowej z 25 czerwca 1996 roku.

Sytuacja ta zmieni się wraz z wprowadzeniem obowiązku wizowego w dniu 1 lipca 2003 roku dla obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy. Obywatele tych państw będą musieli posiadać wizę na wjazd do Polski. Zgodnie z przyjętą przez Radę Ministrów RP 11 stycznia 2000 roku uchwałą w sprawie dostosowania polityki wizowej państwa do standardów Unii Europejskiej Polska zobowiązała się wprowadzić odpowiednie zmiany do dnia akcesji. W stosunku do obywateli państw, które wymienia rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z 15 marca 2001 roku, został wprowadzony obowiązek wizowy. Wizy obowiązują już obywatele Azerbejdżanu, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Kuby, Mołdawii, Mongolii, Tadżykistanu, Turkmenistanu.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Plan działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan), przyjęty przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 15 sierpnia 2001, stanowił uzupełnienie polskiego stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”.

## Osoby podróżujące z wizą

W grupie 12% deklarujących wjazd na podstawie wizy ponad 41% uzyskało wizę w celu podjęcia studiów, 24% miało wizę turystyczną, 13% wizę do pracy, 6% wizę tranzytową i 15% inny rodzaj wizy. (tabela w załącznikach)

Najciekawszą wydaje się grupa badanych, którzy przyjechali do Polski w celu podjęcia studiów. Przeważali w niej obywatele ukraińscy. Mimo zagwarantowanej prawem możliwości ubiegania się przez cudzoziemca o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z podjęciem studiów w Polsce (art. 17 ust. 2 pkt. 4 Ustawy o cudzoziemcach) osoby te wołały ubiegać się o wizę w celu podjęcia studiów. Główną tego przyczyną był najprawdopodobniej fakt, że cudzoziemcy studiujący w Polsce zwolnieni są z opłaty za otrzymanie odpowiedniej wizy. W przypadku zaś ubiegania się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z podjęciem studiów konieczne jest wniesienie opłaty za decyzję w wysokości 300 zł oraz dodatkowo za wydanie karty – opłaty ulgowej w wysokości 25 zł<sup>3</sup>.

W opinii autorów cudzoziemcy nie starali się o zmianę podstawy pobytu na terytorium Polski, tj. o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, obawiając się konsekwencji odmowy jego udzielenia (co wiąże się z koniecznością opuszczenia terytorium RP, odpowiednio art. 22 ust 3 Ustawy).

## Sposób traktowania cudzoziemców na przejściach granicznych

Odpowiedzi respondentów na pytanie o stosunek straży granicznej i służb celnych do osób podróżujących można podzielić na trzy kategorie zachowań: 1) „dobre, bardzo dobre”; 2) „normalne, poprawne”; 3) „złe, chamskie”. Większość odpowiedzi była wyraźnie nacechowana emocjami.

W pierwszej kategorii odpowiedzi mieściły się takie opisy, jak: „bardzo do-

---

<sup>3</sup> Zgodnie z rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie opłat pobieranych w kraju od cudzoziemców za wydanie dokumentów z dnia 20 grudnia 2001 r. (Dz. U. z dnia 8 stycznia 2002 r.) oraz ustawą o opłacie skarbowej z dnia 9 września 2000 r. (Dz. U. z dnia 17 października 2000 r.).

brze”, „bardzo życzliwie”, „z uśmiechem”, „bardzo kulturalnie” „profesjonalnie w sposób europejski”, „perfekcyjnie”. Opisujący zachowania bardzo dobre, raczej nie wychodzili poza krótką ocenę zamykającą się w kilku słowach.

W drugiej kategorii respondenci używali z reguły następujących zwrotów: „przyzwyczajony”, „z szacunkiem”, „dość dobrze”, „neutralnie”, „obojętnie”. Często pojawiało się stwierdzenie, że służby graniczne działały „zgodnie z prawem” lub „zgodnie z regulaminem”. Jest to najszerza kategoria, zawiera oceny neutralne, chociaż część z nich ma zabarwienie pozytywne, a część negatywne, opisy te nie wskazywały wyraźnie na którąś ze skrajnych kategorii (dobre, bardzo dobre lub złe, bardzo złe).

W kategorii zachowań złych, chamskich znalazły się takie określenia, jak: „bardzo źle”, „wulgarnie”, „po chamsku”, „ordynarnie”, „z góry”, „przeklinali”, „bez szacunku”, „z pogardą”, „zadziornie”. Niejednokrotnie respondenci opisywali sytuację, z którą się spotkali i która – w ich ocenie – była przejawem złego traktowania, na przykład: „zostaliśmy nazwani grupą terrorystyczną”, „funkcjonariusze krzyczeli, przezywali nas od panien lekkich obyczajów”.

Interpretując odpowiedzi do pytań opisowych, przyjęliśmy potoczne rozumienie użytych słów i zwrotów. Dużo lepiej kontekst sytuacyjny, który doprowadził do wydania określonej oceny, oddawały szersze opisy. Przykłady zachowania straży granicznej czy celników w stosunku do osób podróżujących cytujemy też poniżej.

Często pojawiająca się odpowiedź z kategorii zachowań neutralnych: „zgodnie z prawem” lub „zgodnie z regulaminem” wymaga zastanowienia. Taka ocena zachowania straży granicznej i służb celnych przez respondentów odzwierciedla ich wyobrażenie o praworządności zachowania służb granicznych. Dostępność informacji na temat wewnętrznych regulaminów określających zasady działania tych służb jest ograniczona. W rozdziale „Warunki prawne wjazdu i pobytu cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej” zostały szczegółowo omówione obowiązujące przepisy prawne. Ustawa o straży granicznej zobowiązuje funkcjonariuszy do respektowania godności oraz przestrzegania wolności i praw obywatela (art. 9 ust. 5). Do tej pory jednak brak szczegółowych przepisów prawnych określających zasady etyki funkcjonariuszy straży granicznej.<sup>4</sup> Niemniej zasady etyki są przedmiotem kształcenia wszystkich pracowników Straży Gra-

nicznej. Jeśli chodzi o służby celne, to sposób zachowania się funkcjonariusza służby celnej określa Kodeks etyki funkcjonariusza Służby Celnej, który jest dokumentem wewnętrznym podpisanym przez Nestora Służby Celnej 21 września 2000 roku. Choć Kodeks ten nie jest aktem prawnym, w polskiej administracji celnej zostali powołani koordynatorzy odpowiedzialni za jego wdrażanie, również jego zasady są nauczane.

Opisane poniżej przykłady zachowania służb granicznych odnoszą się do dwóch kategorii osób: respondentów i „innych osób”. W kategorii „innych osób” chodzi o te osoby, które przekroczyły granicę bądź jej nie przekroczyły (kwestionariusz nie zawierał bowiem rozróżnienia na te osoby). Respondenci odpowiadający na ankietę mieli też możliwość opisanie sytuacji zaobserwowanych przez siebie, które miały miejsce na granicy, a które dotyczyły innych osób.

### **Zachowanie straży granicznej wobec cudzoziemców przekraczających granicę**

Ponad połowa respondentów oceniła zachowanie straży granicznej jako dobre i bardzo dobre, wyróżniające się szczególną grzecznością: 51% uznało stosunek straży granicznej za „dobry, grzeczny”; 33% – „obojętny, oficjalny”; 7% – „chamski, brutalny, zły”. 9% badanych nie udzieliło odpowiedzi. (tabela nr 14 w załącznikach)

Zachowania opisane jako normalne lub oficjalne mieszczą się w kategorii zachowań poprawnych. Ten sposób traktowania, który ponad połowa respondentów najwyżej oceniła, powinien stać się standardem na polskich granicach.

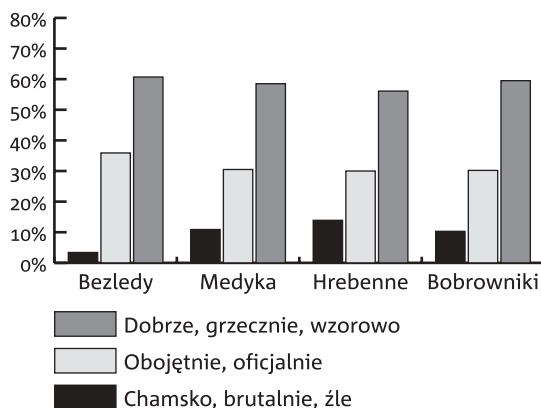
Respondenci spotkali się również z przejawami złego i chamskiego zachowania: w Bezledach w taki sposób oceniło zachowanie służb granicznych 3% badanych, w Medyce – 11%, Hrebennem – 14%, Bobrownikach – 10%. Z tego wynika, że co dzie-

---

<sup>4</sup> Decyzją nr 24 z dnia 11 maja 2000 r. Komendant Główny Straży Granicznej wprowadził w Straży Granicznej Zasady Etyki Funkcjonariusza Straży Granicznej. W związku z nowelizacją ustawy o Straży Granicznej (ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku, Dz. U. nr 45, poz. 498) powyższa decyzja utraciła moc obowiązującą. Od wejścia w życie noweli akty wykonawcze do ustawy muszą mieć rangę rozporządzenia, co wynika z konstytucyjnego systemu powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Do dzisiaj minister właściwy do spraw administracji i spraw wewnętrznych nie wydał odpowiedniego rozporządzenia.

siąta osoba z badanej grupy spotkała się ze złym i bardzo złym traktowaniem na przejściach granicznych w tych trzech miejscach.

**Wykres 2**



Oto kilka wypowiedzi respondentów: „zostaliśmy nazwani grupą terrorystyczną”; „zachowywali się grubiańsko, poniżali nas”; „ich stosunek do nas był jak do bydła”, „funkcjonariusze brali łapówki”.

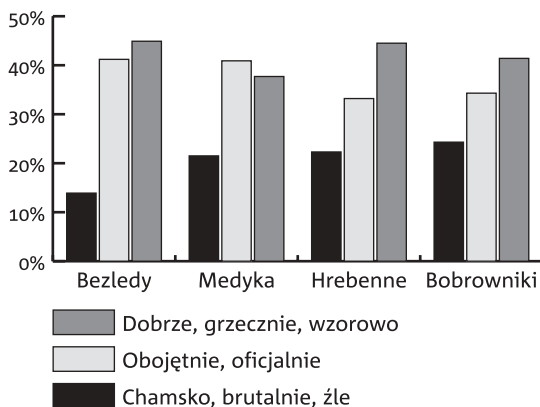
W odpowiedziach znalazły się porównania zachowań pograniczników po obydwu stronach granicy, na przykład stosunek polskiej straży granicznej był „bardziej negatywny niż służb białoruskich” czy „gorszy niż po ukraińskiej stronie granicy”.<sup>5</sup>

Respondentów pytano również o stosunek straży granicznej i celników do innych osób podczas przejścia przez granicę. 41% badanych odpowiedziało, że w stosunku do innych podróżujących funkcjonariusze zachowywali się „obojętnie, oficjalnie”; 40% „dobrze, grzecznie”; 20% „chamsko, brutalnie, źle”.

<sup>5</sup> Zebrane dane dostarczyły nam również informacji na temat oceny sposobu traktowania podróżujących przez niepolские (białoruskie, rosyjskie, ukraińskie) służby graniczne i celne na badanych przejściach granicznych, tu autorzy raportu zdecydowali się jednak nie opisywać ich szczegółowo w niniejszym raporcie. U podstaw tej decyzji leżą dwie kwestie: po pierwsze projekt jest realizowany przez polskie organizacje pozarządowe, po drugie jego celem było zbadanie sposobu traktowania cudzoziemców po polskiej stronie granicy.

Na przejściach, na których przeprowadzono badanie, tj. w Bezedach 14% badanych, w Medyce 22%, w Hrebennem 22%, Bobrownikach 24% zaobserwowało „złe, brutalne, chamskie” zachowanie w stosunku do innych osób.

Wykres 3



W sumie więc zaobserwowano więcej zachowań negatywnych w stosunku do „innych osób” niż badani odczuli osobiście. Odsetek odpowiedzi negatywnie oceniających stosunek funkcjonariuszy straży granicznej do „innych osób” przekraczających granicę znacznie wzrasta, w skrajnym przypadku osiągając 24%. Oznacza to, że praktycznie co piąty cudzoziemiec, przekraczając granicę, był świadkiem chamskiego, brutalnego i złego zachowania.

W uwagach odnoszących się do traktowania „innych osób” przez służby graniczne można znaleźć następujące opisy: „nieprawdopodobnie koszmarny”, „znieważający”; „czasami grubiański, używali wulgarnych słów”; „wulgarny stosunek do osób przemycających wyroby akcyzowe”; „celnicy robili sobie żarty z podróżnych oraz wyciągali publicznie rzeczy, między innymi bieliznę”; „funkcjonariusze służb granicznych zachowywali się w sposób brutalny w stosunku do podróżujących drobnych handlarzy”; „znieważający”; „funkcjonariusze krzyczą na podróżnych przekraczających granicę”.

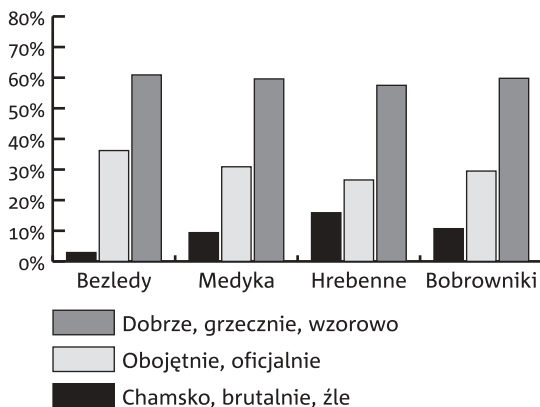


## Zachowanie służb celnych wobec cudzoziemców przekraczających granicę

Zachowanie funkcjonariuszy służby celnej większość respondentów oceniła pozytywnie, tj. dobrze, bardzo dobrze i wzorowo. 50% badanych uznało je za „dobre, grzeczne”; 32% – „obojętne, oficjalne”; 7% – „chamskie, brutalne, złe”. 11% badanych nie udzieliło odpowiedzi na te pytanie. (tabela nr 16 w załącznikach)

Zachowania opisane jako normalne lub oficjalne mieszczą się w kategorii zachowań poprawnych. Podobnie jak w przypadku oceny sposobu traktowania przez straż graniczną, to te zachowania, które zostały ocenione jako bardzo dobre, powinny stać się wzorem w służbach celnych. Również w tym wypadku mamy do czynienia ze zróżnicowanym nasileniem negatywnego zachowania celników na poszczególnych przejściach granicznych: Bezledy 3%, Medyka 9%, Hrebenne 16%, Bobrowniki 11%. (tabela nr 12 w załącznikach)

Wykres 4



Respondenci opisują te zachowania w następujący sposób: „złośliwy, funkcjonariusze krzyczeli, przezywali od panien lekkich obyczajów (zły celnik ma ksywę Gaga)”; „zły, taki sam jak w stosunku do handlarzy spirytusem”; „jak do bydła”, „ordynarny”; „szczególnie wulgarni i chamscy”.

Osoby ankietowane wskazywały wprost lub pośrednio przykłady korupcji<sup>6</sup> wśród celników lub działań korupcyjnych: „funkcjonariusze domagali się pieniędzy od kierowcy autobusu”; „ci, którzy wiozą wódkę lub papierosy, płacą 100 PLN służbom granicznym i 100 PLN celnikom. Jeśli nie płacą, pracownicy służb granicznych wyszukują przeróżnych powodów, żeby zawrócić ludzi”; „z autobusu odprawianego obok polscy celnicy wzięli łapówkę w wysokości 1000 USD i wpuścili go bez kontroli”.<sup>7</sup>

### Sposób przekraczania granicy

Większość badanych podróżowała indywidualnie (72%), 20% w grupie zorganizowanej; 8% nie udzieliło odpowiedzi. (tabela nr 10 w załącznikach) Nie miało to jednak wpływu na stosunek do podróżujących. (tabela nr 20, 21, 22 w załącznikach)

50% badanych przekroczyło granicę samochodem, 22% autobusem, 15% pociągiem, 5% samolotem oraz 8% innym środkiem transportu. Osoby wskazujące na „inny” środek transportu, to według naszych analiz głównie osoby przekraczające pieszo granicę, korzystające głównie z przejścia granicznego w Medyce. (tabela nr 11 w załącznikach)

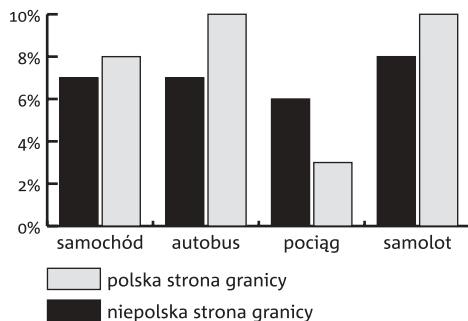
Zbadaliśmy zależność złego traktowania osób na granicy od środka transportu, jakim badani podróżowali. Negatywnego zachowania straży granicznej doświadczyło: 10% podróżujących autobusem, 10% samolotem, 8% samochodem i 3% pociągiem.

---

<sup>6</sup> Na podstawie opisów zachowań korupcyjnych zawartych między innymi w tekście *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, opr. Anna Kubiak. Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego i Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

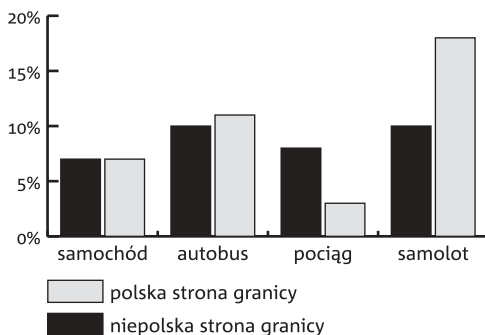
<sup>7</sup> Na te zjawiska na przejściach granicznych zwróciła również uwagę prokuratura i prasa. Zob. *Za granice wasze i nasze*. Gazeta Wyborcza z 30 lipca 2002 r., Zbigniew Lentowicz, *Mafijne interesy, przemyt, korupcja, upokarzanie podróżnych*. Rzeczpospolita z 5 marca 2002 r., *Straż Graniczna: zarzuty NIK są nieprawdziwe*. Rzeczpospolita z 29 lipca 2002., *Do czego się zobowiązali*. Rzeczpospolita z 30 lipca 2002., Rzeczpospolita z 26 sierpnia 2002. *Brat pieniądze za załatwienie pracy, łapówkarstwo na granicy*. Życie z 23-24 listopada 2002., [www.wiadomości.tvp.pl](http://www.wiadomości.tvp.pl) z 7 grudnia 2002. *Strażnicy – łapówkarze w Bezedach*.

Wykres 5



Z kolei jako „złe, chamskie” zachowanie służb celnych ocenilo: 18% podróżujących samolotem, 11% autobusem, 7% samochodem i 3% pociągiem.

Wykres 6

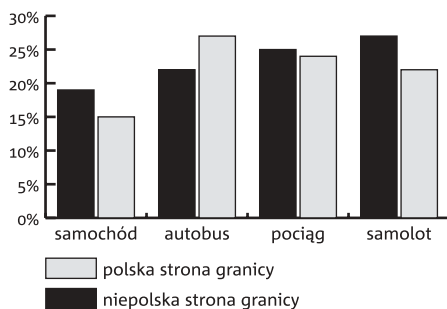


Z danych tych wynika, że najczęściej respondentów zetknięto się ze złym traktowaniem zarówno przez straż graniczną, jak i służby celne podczas podróży samolotem (średnio 14%), autokarem (11%) oraz samochodem (8%). Liczba wskazań na zły stosunek straży granicznej i służb celnych do osób podróżujących samolotem może wynikać z faktu, jak sądzą autorzy raportu, że osoby te spodzie-

wają się wysokiego standardu obsługi, są bardziej świadome i wykształcone (95% podróżujących samolotem w badanej grupie posiada wykształcenie wyższe), w związku z tym są bardziej krytyczne w swoich ocenach.

Złe traktowanie innych osób zauważyło 27% podróżujących autobusem, 24% – pociągiem, 22% – samolotem i 15% – samochodem. Procent negatywnych zachowań służb granicznych (straż graniczna, celnicy) wobec innych osób prze-

Wykres 7



kraczących granicę zauważalnie wzrasta w stosunku do procentu negatywnego zachowania okazanego samym respondentom. Najwyżej rośnie procent negatywnych zachowań w pociągu – z 3% do 24% w stosunku do innych osób podróżujących.

Możliwość zaobserwowania sposobu traktowania innych podróżujących jest z oczywistych powodów większa w autobusie i pociągu niż w samochodzie.

### Przyszła granica w oczach cudzoziemców. Sugestie na przyszłość

Na nasze otwarte pytanie, co w przyszłości ułatwiłoby wjazd na terytorium Polski respondenci udzielali wyczerpujących odpowiedzi, często wymieniając więcej niż jedną propozycję. Dotyczyły one następujących zagadnień: wiz; profesjonalizacji służb granicznych; likwidacji kolejek; poprawy infrastruktury na przejściach; odprawy celnej oraz ogólnych warunków wjazdu do RP.

Respondenci postulowali niewprowadzanie wiz w ogóle dla obywateli państw zza wschodniej granicy, choć większość z nich, co wyraźnie wynikało z wypowiedzi, zdawała sobie sprawę z faktu, że jest to postulat nierealny. Niemniej zgłaszali uwagi na temat sposobu uzyskania oraz ceny wizy.

Część respondentów proponowała jednak niewprowadzanie ruchu wizowego: „zielony korytarz dla tych, którzy jadą w sprawach służbowych”; „idealny byłby ruch bezwizowy; a jeśli są wizy – żeby mniej czasu się traciło na ich otrzymanie, tj. żeby można je było otrzymać tego samego dnia”; „bezwizowy wjazd na teren republiki polskiej dla mieszkańców obwodu kaliningradzkiego”; „mieszkańcy terenów przygranicznych chcieliby wjeżdżać na dowód osobisty, tak jak to ma miejsce na południu”.

Inne osoby z kolei zgłaszały postulaty co do zasad przyznawania wiz i procedur, na przykład wprowadzenie wiz uprawniających do wielokrotnego przekraczania granicy oraz wiz długoterminowych, między innymi „co najmniej na 3 miesiące”; „brak wiz bądź wizy długoterminowe”. Często podnoszono kwestię ceny wiz, a najczęściej postulowano „tanią wizę” albo zwolnienie szczególnych kategorii cudzoziemców z opłaty wizowej, na przykład: „Tanie bilety, małe kolejki na przejściach granicznych, tanie wizy i karty pobytu, ponieważ dla ukraińskich studentów są one zbyt drogie”; „uproszczenie procedur wizowych dla przedstawicieli NGO”; „bezpłatne wizy dla podróżujących służbowo”. Niektórzy żalili się, że po wprowadzeniu wiz będą mieli ograniczone możliwości przyjazdu do Polski: „Po wprowadzeniu wiz osoba wypełniająca ankietę nie będzie mogła odwiedzić RP, w każdym razie uzależnione to będzie od cennika wizowego”; „mieszkańcom okręgu kaliningradzkiego trzeba zostawić prawo łatwego i taniego nabywania wizy. Inaczej trudno będzie podtrzymać znaczące kontakty – w kulturze, oświacie i nauce. Zwłaszcza dla tych osób, które – jak młodzież – są najbardziej zagrożone”.

Pojawiały się też uwagi do sposobu wydawania wiz i stosowanych procedur, na przykład: „samo przekroczenie granicy jest dosyć proste; można byłoby ułatwić procedurę otrzymania wizy”; „ułatwienie procedury otrzymania wizy; obniżenie opłaty za wizę i otrzymanie wizy w jeden dzień”; „darmowe wizy kilkukrotnego przekraczania granicy”; „w przypadku wprowadzenia ruchu wizowego

procedura ubiegania się o wizę powinna być prosta. Pożądana jest możliwość zakupu wizy na granicy. Wiza powinna być niedroga”; „w przyszłości, po wprowadzeniu wiz, należy zapewnić, aby konsulaty działały sprawnie i wydawały wizy szybko i bez przeszkód”.<sup>8</sup>

Niektórzy nawiązywali do propozycji przyjęcia Karty Polaka<sup>9</sup>: „Uznanie obywatelstwa RP tak, aby osoby polskiego pochodzenia, które żyją na Ukrainie, mogły jeździć bez wiz”; „Ukraińskim studentom pochodzenia polskiego powinny być udzielane darmowe wizy”.

Dużo miejsca podróżujący poświęcili poprawie stosunku służb granicznych do cudzoziemców, większemu poszanowaniu praw człowieka, podwyższaniu kwalifikacji, w tym językowych.

Respondenci pisali: „aby odnosić się do ludzi z większym szacunkiem, w końcu mamy «jakieś prawa»”; „dobry, ludzki sposób traktowania podróżnych przez funkcjonariuszy”; „funkcjonariusze powinni mówić w językach pozwalających na porozumienie się z podróżnymi z innych krajów, a w szczególności j. angielskim”; „przeprowadzane kontrole z poszanowaniem godności człowieka”; „straż graniczna powinna interesować się bezpieczeństwem podróżnych, oczekujących w kolejkach do przekroczenia granicy”, „zachowanie celników z poszanowaniem godności człowieka (podróżującego)”, „znajomość wśród pracowników służb granicznych języków obcych w minimalnym stopniu”.

Zwracano uwagę na niedyskryminację osób podróżujących oraz istnienie różnych standardów traktowania osób w zależności od posiadanego obywatelstwa.

---

<sup>8</sup> Naprzeciw części postulatów wyszły propozycje, jakie rząd RP przedstawił rządowi Ukrainy i Białorusi. Patrz m.in.: Piotr Kościński, *Prawda nie może zaszkodzić*. Rzeczpospolita z 14 lutego 2003 r., Piotr Kościński, *Mińsk skłonny do ustępstw*. Rzeczpospolita z 21 lutego 2003 r., Jędrzej Bielecki, Sławomir Popowski, *Rosjanie bliżej Unii*. Rzeczpospolita 26 lutego 2003 r., Piotr Kościński, *Ukraińcy – raczej nie, Ukraina – tak*, Rzeczpospolita z 21 lutego 2003.

<sup>9</sup> Projekt ustawy Karta Polaka (w momencie złożenia projekt miał tytuł „Ustawa o Kartce Polaka i trybie stwierdzania przynależności do Narodu Polskiego osób narodowości polskiej lub polskiego pochodzenia” Druk (Sejm) nr 147 z 13 listopada 1998 r.) stanowił, że Karta będzie między innymi rodzajem „wizy narodowościowej” pozwalającej osobom ją posiadającym na wielokrotne przekraczanie granicy RP bez konieczności wykazania niezbędnych środków oraz prawo do nieograniczanego pobytu na terytorium Polski. Prace nad projektem ustawy zostały przerwane z powodu zakończenia IV kadencji Sejmu RP.

Padaly głosy o „równym traktowaniu obywateli różnych państw, przekraczających granicę, a w szczególności Ukraińców i Polaków”; „stosunek funkcjonariuszy polskich służb granicznych do podróżnych mógłby być znacznie lepszy – więcej przestrzegania praw człowieka”.

Podróźni proponowali też większą dostępność do informacji o prawach przekraczających granicę. Wskazywali na brak zarówno informacji dotyczących ogólnych warunków wjazdu do RP oraz przepisów celnych, jak i szczegółowo praw osób podróżujących, na przykład kiedy i na jakich zasadach może być przeprowadzana kontrola osobista. Respondenci apelowali o „umieszczenie w międzynarodowych pociągach regulaminu przekroczenia granicy (limity bezcłowo przewożonych pieniędzy, alkoholu, tytoniu); tłumaczenie dla polskich celników”; „przestrzeganie praw człowieka, przetłumaczenie dokumentów prawnomiędzynarodowych na język ukraiński i ustawienie tablic informacyjnych na granicy, szacunek do ludzi”.

Jako jedną z przeszkód w sprawnym przekraczaniu granicy badani wymieniali kolejki na przejściach granicznych oraz apelowali o ich likwidację. „Bardziej skuteczna obsługa tranzytowych samochodów: osobna kolejka; spisywanie kolejności”; „zniesienie «systemu kartkowego», który powoduje wydłużanie się kolejek na granicy”, „mniejsze kolejki, szybsza odprawa”; „większa przepustowość granic. Krótszy czas oczekiwania na przekroczenie granicy.”

W oddzielną kategorię wyodrębniliśmy rekomendacje podróżujących dotyczące poprawy infrastruktury na przejściach granicznych. Spełnienie tych postulatów z pewnością przyczyni się również do zmniejszenia kolejek na przejściach granicznych; respondenci bardzo wyraźnie podkreślali też konieczność zwiększenia liczby przejść granicznych. Ponieważ badanie było przeprowadzane latem 2002 roku, kiedy trwał jeszcze remont na przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej, respondenci przejeżdżający z Białorusi apelowali o jak najszybsze „otwarcie przejścia w Kuźnicy”.<sup>10</sup> Sugerowali też „utworzenie dodatkowych pasów; poszerzenie granicy; zwiększenie potencjału przepuszczania transportu”.

---

<sup>10</sup> Przejście graniczne w Kuźnicy Białostockiej zostało ponownie otworzone 1 stycznia 2003 r. (czyli po zakończeniu badania), remont na przejściu trwał dwa i pół roku.

Dla wielu podróżujących, którzy oczekują na odprawę, i osób pracujących na przejściach ważne jest zapewnienie odpowiednich warunków, w tym udostępnienie węzła sanitarnego. Respondenci pisali o możliwości korzystania z „toalet publicznych oraz pryszniców”.

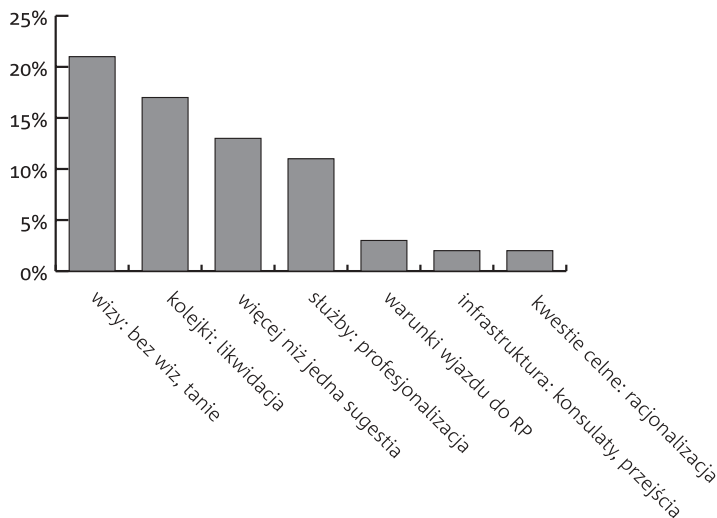
Uwagi respondentów dotyczyły również poprawy warunków i przyspieszenia odpraw celnych, a także zmiany przepisów celnych, w szczególności zwiększenia limitów wwozu towarów do Polski. „Możliwość wwiezienia do RP większej ilości towarów”; „utworzenie strefy wolnego handlu”; „zniesienie ograniczeń dotyczących przewozu towarów”; część respondentów wyraźnie wskazywała na towary akcyzowe: „odwołanie zakazu przewozu więcej niż 200 l paliw” lub „możliwość wwiezienia do RP minimum 100 paczek papierosów jednorazowo”. Wnioskowano uproszczenie i przyspieszenie odpraw celnych na granicy, zasugerowano wprowadzenie wspólnych odpraw, na przykład na przejściu w Bezedach („jednokrotna kontrola celna, bez dalszego zatrzymywania na trasie Bezledy–Bartoszyce”).

Inne uwagi dotyczyły ogólnych warunków wjazdu na terytorium RP oraz zmiany prawa dotyczącego cudzoziemców, w tym wymaganego przez prawo limitu gotówki na każdy dzień pobytu w Polsce. Postulowano między innymi: „zlikwidowanie tej reguły”, „brak limitu koniecznych do posiadania środków jako warunek wjazdu do RP”. Pojawiały się też inne postulaty: „oddzielne odprawy dla miejscowych i zagranicznych podróżnych”; „prawo do dwukrotnego przekroczenia granicy w ciągu jednego miesiąca”; „ten u którego znajdą dużą ilość papierosów powinien mieć zabronione przekraczanie granicy – nie byłoby kolejek. A jak będą wizy, to aby za znalezione papierosy zabierali wizę przynajmniej na rok”, „żeby nie było umorzone prawo wjazdu do Polski na pieczętkę służbową AV, ponieważ najbliższa ambasada Polski znajduje się w Moskwie i otrzymanie wizy stwarzałyby dodatkowe problemy”.

Ogółem swoje postulaty przekazało ponad 2/3 badanych, najwięcej osób, bo 21%, wypowiedziało się w sprawie wiz, 17% życzyło sobie zmniejszenia kolejek na przejściach granicznych, 11% widzi konieczność zwiększenia profesjonalizacji służb granicznych oraz poszanowania praw podróżujących; 3% chce zmiany ogólnych warunków wjazdu do RP, 2% zwraca uwagę na konieczność poprawy infrastruktury oraz odpraw celnych. 13% badanych zgłosiło więcej niż jedną sugestię: dotyczyły one wiz (8% badanych), kolejek (9%), służb granicznych (6%).



Wykres 8



Respondenci odpowiedzieli też na pytanie, co w przyszłości ułatwiłoby im wjazd do Polski. W Bezedach 37% badanych wskazało na wizy, 31% na likwidację kolejek, 12% na profesjonalizację służb i przestrzeganie praw człowieka, 11% podało więcej niż jedną odpowiedź, a 9% wskazało na inne czynniki.

W Medyce 38% badanych wskazało na wizy, 26% wymieniło kilka sugestii, 18% wskazało na profesjonalizację służb i przestrzeganie praw człowieka, 12% na likwidację kolejek, a 7% na inne czynniki.

W Hrebennem 38% badanych wskazało na likwidację kolejek, 22% na profesjonalizację służb i przestrzeganie praw człowieka, 19% podało więcej niż odpowiedź, 13% wskazało na wizy, a 8% na inne czynniki.

W Bobrownikach 31% badanych wskazało na likwidację kolejek, 21% podało więcej niż jedną sugestię, 14% wskazało na wizy, 11% na profesjonalizację służb i przestrzeganie praw człowieka, 11% na poprawę infrastruktury, a 12% na inne czynniki. (tabela nr 27 i 28 w załącznikach)

Z zestawienia opinii podróżujących wynika, że nie zawsze widzą oni największe utrudnienia w podróżowaniu do Polski w istniejącym systemie prawnym i bliskiej perspektywie konieczności posiadania wiz. Tak wskazali przejeżdżający przez przejście graniczne w Bezledach i Medyce, z kolei dla korzystających z przejść granicznych w Hrebennym i Bobrownikach największym utrudnieniem w podróżowaniu do Polski są kolejki.

Na podstawie zarówno propozycji respondentów dotyczących ułatwień w podróży do Polski, jak i wszystkich wyników badania opracowaliśmy poniższe rekomendacje.

# Rekomendacje

zespół

## Dialog i współpraca

Doceniamy wysiłki polskich służb granicznych na rzecz nowoczesnego zarządzania granicą. Dążąc do podnoszenia standardów odprawy podróżnych i towarów, służby te zwracają – jak sądzimy – uwagę na kulturę tej odprawy i konieczność poszanowania godności osób, które przekraczają polskie granice. Dlatego w przeprowadzonym monitoringu większość cudzoziemców oceniła stosunek polskich służb granicznych do osób przekraczających granicę pozytywnie lub neutralnie.

Jednak mające miejsce – choćby w ograniczonej skali – zachowania negatywne potwierdzają potrzebę przeprowadzania społecznej debaty na temat przestrzegania praw cudzoziemców oraz polskiej polityki migracyjnej. Udział w niej organizacji pozarządowych może – naszym zdaniem – zwiększyć skuteczność działań na rzecz podwyższania standardów pracy służb granicznych. Oczekujemy gotowości do dialogu i współpracy ze strony tych służb i nadzorujących je resortów oraz organizacji międzynarodowych działających w Polsce (m.in. IOM, UNHCR), jak i polskich organizacji pozarządowych. Mamy nadzieję, że wnioski wypracowane w ramach projektu *Monitoringu granic* pomogą w nawiązaniu tego dialogu i pobudzą dalszą debatę zarówno w kraju, jak i na forum europejskim nad charakterem wschodniej granicy Polski, która już niedługo stanie się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej.

**Jakub Boratyński**  
Fundacja im.

Stefana Batorego

**Grzegorz Gromadzki**  
Fundacja im.

Stefana Batorego

**prof. dr hab.**

**Irena Rzeplińska**  
Helsińska Fundacja  
Praw Człowieka

**Karolina Stawicka**  
Fundacja im.  
Stefana Batorego

**Ernest Zienkiewicz**  
Helsińska Fundacja  
Praw Człowieka

## **Profesjonalizacja służb granicznych i przestrzeganie praw człowieka**

Postulat podnoszenia kwalifikacji przez funkcjonariuszy straży granicznej i celnych jest cały czas aktualny, wiąże się bowiem ze stopniem poszanowania godności osób podróżujących i praw człowieka. Wszelkie incydentalne naruszenia praw człowieka oraz niewłaściwego zachowania powinny być ujawniane i eliminowane w toku rutynowych działań nadzorczych oraz procedur kontroli wewnętrznej. Wewnętrzne kontrole powinny być ukierunkowane również na wyeliminowanie sytuacji i postaw korupcyjnych.

Należy przyjąć kodeksy etyki zawodowej funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej w formie aktów posiadających moc prawną, za których nieprzestrzeganie groziłoby konsekwencje dyscyplinarne, a nawet karne. Istniejące dokumenty wewnętrzne, określające podstawowe zasady etyki i zachowań służb celnych, nie mają mocy wiążącej. Z kolei w straży granicznej nie ma w ogóle takiego dokumentu, mimo że jej funkcjonariusze są szkoleni również w zakresie zasad etycznych. Dokumenty te powinny być również dostępne (na przykład w formie broszur oraz na stronach internetowych) dla osób przekraczających granice, zarówno Polaków, jak i cudzoziemców, tak by byli oni świadomi zasad, jakie muszą przestrzegać funkcjonariusze straży granicznej i celnej.

Szkolenia służb granicznych powinny obejmować nie tylko problematykę praw człowieka i etyki, ale również elementy psychologii, na przykład jak radzić sobie ze stresem czy rozwijać umiejętności interpersonalne. Pozwoli to na podwyższenie standardów obsługi na przejściach granicznych, a samym funkcjonariuszom pomoże w radzeniu sobie z trudnymi sytuacjami w ich pracy.

Przedmiotem szkolenia powinny być języki obce, w tym języki naszych wschodnich sąsiadów, przynajmniej w podstawowym zakresie. Ich znajomość powinna być warunkiem dopuszczenia do pracy na przejściach granicznych.

## **Dostępność informacji**

Informacje na temat warunków przejścia przez granicę, zasad odprawy paszportowej i celnej powinny być udostępniane na przejściach granicznych oraz polskich placówkach konsularnych i dyplomatycznych. Po wprowadzeniu obowią-

ku wizowego dla obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy informacje o zmianie warunków wjazdu do Polski i pobytu na jej terytorium powinny być dostępne nie tylko na przejściach granicznych i w konsulatach (jest to niewątpliwie minimum), lecz również w biurach podróży, organizacjach pozarządowych czy polonijnych. Pozwoli to złagodzić nieuniknione trudności i zmniejszyć negatywny wpływ nowych regulacji na skalę przyjazdów do Polski. Upowszechnienie tych informacji w miejscach widocznych na przejściach granicznych czy w pociągach międzynarodowych przyczyni się do poznania obowiązującego prawa i wzajemnego poszanowania podróżujących oraz funkcjonariuszy przeprowadzających kontrole.

Należałoby również podać adres oraz numer telefonu instytucji, do której cudzoziemcy – w wypadku naruszania ich praw – mogliby kierować skargi. Już sama świadomość takiej możliwości przyczyniłaby się do zwiększenia poszanowania praw i godności podróżujących. Oczywiście informacja o adresie i numerze telefonu powinna być podana w widocznym miejscu na przejściach granicznych i w ich okolicach (na przykład stacjach benzynowych, parkingach).

## **Kontrola i monitoring sytuacji na przejściach granicznych**

Sytuacja na przejściach granicznych powinna być kontrolowana z punktu widzenia nie tylko zgodności postępowania służb granicznych z prawem i przestrzegania przez nie praw człowieka, ale również gospodarności w zarządzaniu przejściem granicznym. Częstsze kontrole na przejściach granicznych pozwolą na wyeliminowanie zjawisk patologicznych, takich jak korupcja czy łamanie praw człowieka. Raporty o sytuacji powinny być udostępniane szerokiej opinii publicznej, co pozwoli również na budowanie zaufania do straży granicznej i służb celnych.

Przeprowadzone badanie na temat sposobu traktowania cudzoziemców na granicy i warunków jej przekraczania, a zwłaszcza duża otwartość cudzoziemców utwierdzają nas w przeświadczeniu, że takie przedsięwzięcia powinny być systematycznie podejmowane zarówno przez administrację państwową, jak też niezależne instytucje. A zainteresowanie nimi Polaków, z którym spotkali się ankieterzy, wskazuje na potrzebę przeprowadzenia podobnych badań również wśród obywateli polskich przekraczających granicę.

Władze Polski mogą wykorzystać zebrane dane w formułowaniu propozycji zmian europejskiej polityki migracyjnej (w tym systemu zarządzania granicą) oraz polityki zagranicznej wobec takich państw, jak Ukraina, które w dłuższej perspektywie mogą ubiegać się o członkostwo w Unii.

### **Rozbudowa i modernizacja przejść granicznych**

Są to niezbędne warunki sprawnego i szybkiego przekraczania granicy, a tym samym zwiększenia przepustowości przejść, zapewnienia godnych warunków dla osób podróżujących, a jednocześnie stworzenia większego komfortu pracy funkcjonariuszy służb granicznych (celnych, straży granicznej).

Celem powinno być nie tylko stworzenie nowych pasów i stanowisk odpraw granicznych i celnych, ale również rozbudowa infrastruktury sanitarnej czy na przykład poczekalni.

Zarówno cudzoziemcy, jak i przedstawiciele nadgranicznych wspólnot lokalnych postulowali budowę nowych przejść na granicy wschodniej. Aby postulat ten mógł być zrealizowany, konieczna jest współpraca środowisk lokalnych, jak i władz centralnych.

### **Wizy**

Od 1 lipca 2003 roku podstawą uprawniającą do wjazdu na terytorium Polski dla obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy stanie się wiza. Trwają negocjacje rządu Polski z rządami Rosji i Białorusi dotyczące zasad i warunków przyznawania wiz dla ich obywateli (z Ukrainą taka umowa została już zawarta). Możliwość uzyskania wizy wielokrotnego przekraczania, wieloletniej, po niskiej cenie albo bezpłatnej, będzie jednym z głównych czynników decydujących o utrzymaniu wysokiego poziomu wymiany społecznej, handlowej i kulturalnej z naszymi wschodnimi sąsiadami. Sprawny system wydawania wiz w połączeniu z wysokim standardem odprawy granicznej będzie ucieleśnieniem idei przyjaznej granicy i pozytywnym sygnałem dla naszych wschodnich sąsiadów.

# Załączniki









**FUNDACJA  
BATOREGO**

IM. STEFANA



**HELŚIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA**

**PROGRAM MONITORINGU PRZEJŚĆ GRANICZNYCH  
ANKIETA ANONIMOWA**

Szanowni Państwo,

Polskie organizacje pozarządowe działają na rzecz stworzenia na przejściach granicznych warunków zapewniających cudzoziemcom przekraczanie granicy w godnych warunkach. Uważamy, że otwartość naszych granic i sposób ich przekraczania to praktyczny wyraz naszej przyjaźni i chęci współpracy z sąsiadami ze Wschodu.

W związku z przygotowaniem Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej, które wiąże się z planowanym wprowadzeniem przez Polskę wiz dla swoich wschodnich sąsiadów, chcemy wywrzeć wpływ na władze polskie, by przyjęły i wprowadziły takie zmiany techniczne i organizacyjne, które umożliwią przekraczanie granic z pełnym poszanowaniem godności i praw przyjeżdżających.

Dlatego niezbędna jest nam szczegółowa wiedza obrazująca sytuację na przejściach granicznych, a także na temat uzyskiwania wiz, które w niektórych przypadkach stanowią podstawę wjazdu do Polski

Chcielibyśmy aby podzielił się Państwo z nami swoimi osobistymi doświadczeniami i spostrzeżeniami, związanymi z przekraczaniem granicy.

Dane Państwa wpisane do ankiety nie będą udostępnione na zewnątrz ani przetwarzane, a sformułowane na podstawie zebranych ankiet wnioski będą miały charakter bezosobowy.

Ankieta rozprowadzana jest przez sieć organizacji pozarządowych zajmujących się współpracą międzynarodową a w szczególności kontaktami z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Ankiety prosimy przekazać osobie, która ją Państwu wręczyła lub przesłać na adres:

Fundacja im. Stefana Batorego  
Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
lub faksem: (+48 22) 536 02 20

Czas wypełniania ankiety: 10 minut.

**A.**

<b>Miejsce przekroczenia granicy:</b>		<b>Data przekroczenia granicy:</b>	
<b>Obywatelstwo osoby przekraczającej granicę:</b>		<b>Narodowość osoby przekraczającej granicę:</b>	
<b>Państwo stałego zamieszkania:</b>			
<b>Płeć:</b>	<input type="checkbox"/> kobieta	<input type="checkbox"/> mężczyzna	<b>Wiek:</b>
<b>Wykształcenie:</b>	<input type="checkbox"/> podstawowe	<input type="checkbox"/> średnie	<input type="checkbox"/> wyższe
<b>Cel podróży:</b>	<input type="checkbox"/> podróż służbowa	<input type="checkbox"/> turystyczny	<input type="checkbox"/> rodzina
		<input type="checkbox"/> tranzyt	<input type="checkbox"/> handel
			<input type="checkbox"/> inne
<b>Kraj docelowy podróży:</b>	<input type="checkbox"/> Polska	<input type="checkbox"/> inne	
<b>Dokument jakim osoba się legitymowała przy przekraczaniu granicy:</b>			
	<input type="checkbox"/> Paszport	<input type="checkbox"/> Paszport dyplomatyczny/konsularny	<input type="checkbox"/> inne

**B.1. PODSTAWA WJAZDU NA TEREN RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

<b>Czy posiadał Pan/Pani:</b>		
<input type="checkbox"/> zaproszenie <i>jeśli tak to jakie</i>	<input type="checkbox"/> od instytucji	<input type="checkbox"/> od osoby prywatnej
<input type="checkbox"/> voucher		
<input type="checkbox"/> ruch bezwizowy ( <i>dot. Obywateli Ukrainy oraz państw, z którymi Rzeczpospolita Polska utrzymuje ruch bezwizowy</i> )		
<input type="checkbox"/> wizę		

**B.2. DOTYCZY OSÓB PODRÓŻUJĄCYCH NA PODSTAWIE WIZY**

<b>Rodzaj wizy jaki Pan/Pani posiadał:</b>		
<input type="checkbox"/> turystyczna	<input type="checkbox"/> do pracy	<input type="checkbox"/> na studia
<input type="checkbox"/> repatriacyjna	<input type="checkbox"/> przejazdu	<input type="checkbox"/> inna .....
<b>Wiza uprawniająca do przekroczenia granicy:</b>		
<input type="checkbox"/> jednorazowego	<input type="checkbox"/> dwukrotnego	<input type="checkbox"/> wielokrotnego
<b>Miejsce otrzymania wizy:</b>		
<b>W jaki sposób Pan/Pani uzyskał informacje na temat warunków ubiegania się o wizę:</b>		
<input type="checkbox"/> osobiście w konsulacie	<input type="checkbox"/> przez telefon	<input type="checkbox"/> w biurze podróży
<input type="checkbox"/> inne .....		
<b>Na jaki czas wiza została udzielona:</b>		
<input type="checkbox"/> 5 dni	<input type="checkbox"/> 3 miesiące	<input type="checkbox"/> inne .....
<b>Ile wynosiła opłata za wizę, proszę podać kwotę w USD:</b>		
<b>W Pana/Pani ocenie opłata za wizę jest</b>	<input type="checkbox"/> niska	<input type="checkbox"/> w normie
<input type="checkbox"/> za wysoka		
<b>Czy żądano od Pana/Pani dodatkowych opłat w związku z ubieganiem się o wizę:</b>		
<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie	
<b>Jeśli tak, to ile (w USD) i za co:</b>		
<b>Jak długo od złożenia wniosku trwało oczekiwanie na przyznanie Panu/Pani wizy:</b>		
<b>Ile razy był Pan/Pani w konsulacie przed uzyskaniem wizy:</b>		
<b>Czy stał Pan/Pani w kolejkach w konsulacie:</b>		
przy składaniu formularza	<input type="checkbox"/> tak, jak długo: .....	<input type="checkbox"/> nie
przy odbiorze wizy	<input type="checkbox"/> tak, jak długo: .....	<input type="checkbox"/> nie
<b>Czy miał Pan/Pani problemy w uzyskaniu wizy:</b>		
<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie	
<b>Jeśli tak, to jakie proszę opisać:</b>		

**C. OKOLICZNOŚCI TOWARZYSZĄCE PRZEJŚCIU PRZEZ GRANICĘ**

<b>Czy przekraczał Pan/Pani granicę:</b>	
<input type="checkbox"/> indywidualnie	<input type="checkbox"/> w grupie zorganizowanej
<b>Jakim środkiem transportu przekraczał Pan/Pani granicę:</b>	
<input type="checkbox"/> samochód	<input type="checkbox"/> autobus
<input type="checkbox"/> pociąg	<input type="checkbox"/> samolot
<input type="checkbox"/> inne .....	

**C.1. Dotyczy granicy państwa, którą Pan/Pani przekraczali jadąc do Polski**

<b>Jak długo oczekiwał Pan/Pani na przekroczenie granicy:</b>	
<b>Czy przy przekraczaniu granicy wypełniał Pan/Pani jakieś formularze/ dokumenty:</b>	
<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie
<b>jeśli tak, to jakie:</b>	

<b>Czy pytano Pana/ Panią o przewożone pieniądze:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie		
<b>Czy proszono Pana/ Panią o okazanie pieniędzy:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie		
<b>Czy poddany był Pan/Pani kontroli:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie		
<b>Jeśli tak, to jakiej:</b>	<input type="checkbox"/> bagażowej	<input type="checkbox"/> pojazdu	<input type="checkbox"/> osobistej	
<b>Czy coś odebrano Panu/Pani przy przekraczaniu granicy:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie		
jeśli tak, to co i dlaczego:				
<b>W jaki sposób odnosili się do Pana/Pani funkcjonariusze:</b>				
1. straży granicznej:				
2. służb celnych:				
<b>Czy funkcjonariusze straży granicznej mówili w znanym Panu/Pani języku:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie		
Jeśli tak, to jakim:				
<b>W jakiej formie zwracali się do Pana/Pani funkcjonariusze straży granicznej:</b>				
<input type="checkbox"/> bezpośrednio, na Ty			<input type="checkbox"/> w formie Pan/Pani	
<b>Proszę krótko opisać zaobserwowany stosunek służb granicznych do innych osób przekraczających granicę:</b>				
<b>Czy przy przekraczaniu granicy wnosil Pan/Pani dodatkowe opłaty:</b>			<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie
Jeśli tak, to ile (w USD) i za co:				

### **C.2. Dotyczy polskiej strony granicy**

<b>Jak długo oczekiwał Pan/Pani na przekroczenie granicy:</b>			
<b>Czy przy przekraczaniu granicy wypełniał Pan/Pani jakieś formularze/ dokumenty:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie	
jeśli tak, to jakie:			
<b>Czy pytano Pana/ Panią o przewożone pieniądze:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie	
<b>Czy proszono Pana/ Panią o okazanie pieniędzy:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie	
<b>Czy poddany był Pan/Pani kontroli:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie	
<b>Jeśli tak, to jakiej:</b>	<input type="checkbox"/> bagażowej	<input type="checkbox"/> pojazdu	<input type="checkbox"/> osobistej
<b>Czy coś odebrano Panu/Pani przy przekraczaniu granicy:</b>	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie	
jeśli tak, to co i dlaczego:			

<b>W jaki sposób odnosili się do Pana/Pani funkcjonariusze:</b>	
1. straży granicznej:	
2. służb celnych:	
<b>Czy funkcjonariusze straży granicznej mówili w znanym Panu/Pani języku:</b>	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie
Jeśli tak, to jakim:	
<b>W jakiej formie zwracali się do Pana/Pani funkcjonariusze straży granicznej:</b>	
<input type="checkbox"/> bezpośrednio, na Ty	<input type="checkbox"/> w formie Pan/Pani
<b>Proszę krótko opisać zaobserwowany stosunek służb granicznych do innych osób przekraczających granicę:</b>	
<b>Czy przy przekraczaniu granicy wnosił Pan/Pani dodatkowe opłaty:</b>	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie
Jeśli tak, to ile (w USD) i za co:	

**D.**

<b>Co ułatwiłoby w przyszłości Panu/Pani podróż do Rzeczypospolitej Polskiej:</b>	
<b>Data wypełnienia ankiety:</b>	<b>Miejsce wypełnienia ankiety:</b>

*Dziękujemy za współpracę. Jeśli chcą Państwo szerzej podzielić się swoimi doświadczeniami prosimy o spisanie Państwa uwag na odrębnej kartce i dołączenie do ankiety. Prosimy o przekazanie wypełnionej ankiety osobie, która ją Państwu wręczyła lub przesłanie jej na adres:*

*Fundacja im. Stefana Batorego  
Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
lub faksem: (+48 22) 536 02 20*

*Program monitoringu przejść granicznych realizowany jest przez Fundację im. Stefana Batorego oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka przy współpracy z organizacjami pozarządowymi z całej Polski. Głównymi partnerami projektu są Caritas Polska, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacja Edukacji dla Demokracji, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych Fundacja Instytut na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej (IDEE), Fundacja Naukowa „CASE”, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Instytut Spraw Publicznych, Polska Akcja Humanitarna, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Stowarzyszenie Klon/Jawor.*

*Na stronach internetowych tych organizacji znajdują Państwo informację o projekcie i ankiecie:*

*Fundacja im. Stefana Batorego  
Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (+48 22) 536 02 79  
fax: (+48 22) 536 02 20  
<http://www.batory.org.pl/>*

*Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
ul. Bracka 18 m. 62  
00-028 Warszawa  
tel./fax: (+48 22) 828 10 08  
<http://www.hfhrpol.waw.pl/>*

# Tabele

## 1. Obywatelstwo badanych

Obywatelstwo	Liczba osób	w %
ważne odpowiedzi		
białoruskie	230	13,9
ukraińskie	794	47,9
rosyjskie	551	33,2
inne	84	5,1
ogółem	1659	100,0

## 2. Miejsce wypełnienia ankiety

Miejsce	Liczba ankiet	w %
ważne ankiety		
granica	1227	74,0
NGO	432	26,0
ogółem	1659	100,0

## 3. Płeć badanych

Płeć	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
ważne odpowiedzi			
kobieta	847	51,1	51,2
mężczyzna	807	48,6	48,8
razem	1654	99,7	100,0
brak danych	5	0,3	
ogółem	1659	100,0	

#### 4. Wykształcenie badanych

Wykształcenie	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
podstawowe	89	5,4	5,5
średnie	762	45,9	47,5
wyższe	754	45,4	47,0
razem	1605	96,7	100,0
brak danych	54	3,3	
ogółem	1659	100,0	

#### 5. Język ankiety

Język	Liczba ankiet	w %
<b>ważne odpowiedzi</b>		
angielski	18	1,1
białoruski	179	10,8
polski	13	0,8
rosyjski	749	45,1
ukraiński	700	42,2
ogółem	1659	100,0

#### 6. Główne badane przejścia graniczne

Przejście graniczne	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
Bezledy	474	28,6	29,2
Medyka	319	19,2	19,6
Hrebenne	244	14,7	15,0
Bobrowniki	140	8,4	8,6

Dorohusk	93	5,6	5,7
porty lotnicze	83	5,0	5,1
Korczowa	78	4,7	4,8
Terespol	71	4,3	4,4
inne	124	7,5	7,6
razem	1626	98,0	100,0
brak danych	33	2,0	
ogółem	1659	100,0	

## 7. Cel podróży

Cel	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
służbowy	393	23,7	24,0
turystyczny	476	28,7	29,1
rodzina	188	11,3	11,5
tranzyt	96	5,8	5,9
handel	258	15,6	15,8
inne	227	13,7	13,9
razem	1638	98,7	100,0
brak danych	21	1,3	
ogółem	1659	100,0	

## 8. Podstawa wjazdu na teren RP

Podstawa wjazdu	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
zaproszenie	178	10,7	11,7
voucher	461	27,8	30,3
ruch bezwizowy	691	41,7	45,5
wiza	189	11,4	12,4
razem	1519	91,6	100,0
brak danych	140	8,4	
ogółem	1659	100,0	

## 9. Rodzaj wiz

Wiza	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
turystyczna	45	2,7	23,9
do pracy	25	1,5	13,3
na studia	77	4,6	41,0
tranzytowa	12	0,7	6,4
inna	29	1,7	15,4
razem	188	11,3	100,0
brak danych	1471	88,7	
ogółem	1659	100,0	



## 10. Sposób przekraczania granicy

Sposób przekraczania	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
indywidualnie	1199	72,3	78,7
w grupie zorganizowanej	325	19,6	21,3
razem	1524	91,9	100,0
brak danych	135	8,1	
ogółem	1659	100,0	

## 11. Środek transportu

Transport	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
samochód	804	48,5	49,8
autobus	350	21,1	21,7
pociąg	237	14,3	14,7
samolot	86	5,2	5,3
inne	137	8,3	8,5
razem	1614	97,3	100
brak danych	45	2,7	
ogółem	1659	100,0	

## 12. Cel podróży deklarowany w zależności od przejścia granicznego

Cel podróży	Główne przejścia graniczne					ogółem
	Bezledy	Medyka	Hrebenne	Bobrowniki	inne	
podróż służbowa	15,4%	7,3%	8,2%	10,1%	56,1%	24%
turystyczny	43,4%	22,7%	35,2%	31,9%	15,1%	29,1%
rodzina	16,5%	18,3%	7,8%	7,2%	5,1%	11,5%
tranzyt	10,0%	3,5%	3,7%	16,7%	1,3%	5,9%
handel	4,7%	35,3%	21,3%	26,1%	7,6%	15,8%
inne	10,0%	12,9%	23,8%	8,0%	14,9%	13,9%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## 13. Podstawa wjazdu deklarowana w zależności od przejścia granicznego

Podstawa wjazdu na teren RP	Główne przejścia graniczne					ogółem
	Bezledy	Medyka	Hrebenne	Bobrowniki	inne	
zaproszenie	3,9%	5,7%	9,6%	4,5%	25,0%	11,7%
voucher	79,9%	0,6%	0,8%	81,3%	12,4%	30,3%
ruch bezwizowy	7,7%	93,3%	82,1%	3,7%	35,9%	45,5%
wiza	8,5%	0,3%	7,5%	10,4%	26,7%	12,4%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

#### 14. Stosunek polskiej straży granicznej do podróżujących

Stosunek	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
zły, brutalny, chamski	115	6,9	7,6
normalny, obojętny, oficjalny	540	32,5	35,9
dobry, grzeczny, wzorowy	850	51,2	56,5
razem	1505	90,7	100,0
brak danych	154	9,3	
ogółem	1659	100,0	

#### 15. Stosunek polskiej straży granicznej do podróżujących w zależności od przejścia granicznego

Stosunek	Główne przejścia graniczne					ogółem
	Bezledy	Medyka	Hrebenne	Bobrowniki	inne	
zły, brutalny, chamski	3,4%	10,9%	13,9%	10,3%	5,1%	7,6%
normalny, obojętny, oficjalny	35,9%	30,5%	30,0%	30,2%	44,5%	35,9%
dobry, grzeczny, wzorowy	60,7%	58,5%	56,1%	59,5%	50,3%	56,5%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## 16. Stosunek polskich służb celnych do podróżujących

Stosunek	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
zły, brutalny, chamski	116	7,0	7,9
normalny, obojętny, oficjalny	525	31,6	35,5
dobry, grzeczny, wzorowy	836	50,4	56,6
razem	1477	89,0	100,0
brak danych	182	11,00	
ogółem	1659	100,0	

## 17. Stosunek polskich służb celnych do podróżujących w zależności od przejścia granicznego

Stosunek	Główne przejścia graniczne					ogółem
	Bezledy	Medyka	Hrebenne	Bobrowniki	Inne	
zły, brutalny, chamski	2,9%	9,4%	15,9%	10,7%	6,3%	7,9%
normalny, obojętny, oficjalny	36,2%	30,9%	26,6%	29,5%	45,0%	35,5%
dobry, grzeczny, wzorowy	60,9%	59,6%	57,5%	59,8%	48,7%	56,6%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## 18. Stosunek polskich służb granicznych do „innych osób” podróżujących

Stosunek	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
ważne odpowiedzi			
zły, brutalny, chamski	219	13,2	19,5
normalny, obojętny, oficjalny	456	27,5	40,6
dobry, grzeczny, wzorowy	447	26,9	39,8
razem	1122	67,6	100,0
brak danych	537	32,4	
ogółem	1659	100,0	

## 19. Stosunek polskich służb granicznych do „innych osób” podróżujących w zależności od przejścia granicznego

Stosunek	Główne przejścia graniczne					ogółem
	Bezledy	Medyka	Hrebenne	Bobrowniki	inne	
zły, brutalny, chamski	13,9%	21,5%	22,3%	24,3%	19,8%	19,5%
normalny, obojętny, oficjalny	41,2%	40,9%	33,2%	34,3%	46,5%	40,6%
dobry, grzeczny, wzorowy	44,9%	37,7%	44,5%	41,4%	33,6%	39,8%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## 20. Stosunek polskiej straży granicznej do podróżujących w zależności od sposobu przekraczania granicy

Stosunek	Jak przekraczana była granica		ogółem
	indywidualnie	w grupie zorganizowanej	
zły, brutalny, chamski	8,3%	7,7%	8,1%
normalny, obojętny, oficjalny	33,9%	41,1%	35,4%
dobry, grzeczny, wzorowy	57,9%	51,2%	56,5%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%

## 21. Stosunek polskich służb celnych do podróżujących w zależności od sposobu przekraczania granicy

Stosunek	Jak przekraczana była granica		ogółem
	indywidualnie	w grupie zorganizowanej	
zły, brutalny, chamski	8,7%	6,6%	8,3%
normalny, obojętny, oficjalny	33,2%	41,8%	35,0%
dobry, grzeczny, wzorowy	58,0%	51,6%	56,7%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%

## 22. Stosunek polskiej straży granicznej do „innych osób” podróżujących w zależności od sposobu przekraczania granicy

Stosunek	Jak przekraczana była granica		ogółem
	indywidualnie	w grupie zorganizowanej	
zły, brutalny, chamski	21,6%	15,1%	20,2%
normalny, obojętny, oficjalny	40,2%	41,3%	40,5%
dobry, grzeczny, wzorowy	38,2%	43,6%	39,3%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%

## 23. Stosunek polskiej straży granicznej do podróżujących w zależności od środka transportu

Stosunek	Środek transportu					ogółem
	samochód	autobus	pociąg	samolot	Inne	
zły, brutalny, chamski	7,7%	9,8%	2,8%	9,9%	8,9%	7,6%
normalny, obojętny, oficjalny	30,8%	36,9%	45,6%	64,8%	29,6%	35,9%
dobry, grzeczny, wzorowy	61,5%	53,4%	51,6%	25,4%	61,5%	56,5%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## 24. Stosunek polskich służb celnych do podróżujących w zależności od środka transportu

Stosunek	Środek transportu					ogółem
	samochód	autobus	pociąg	samolot	Inne	
zły, brutalny, chamski	7,0%	10,8%	3,3%	17,6%	7,5%	7,8%
normalny, obojętny, oficjalny	30,5%	35,8%	47,4%	52,9%	32,3%	35,3%
dobry, grzeczny, wzorowy	62,5%	53,5%	49,3%	29,4%	60,2%	56,8%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## 25. Stosunek polskich służb granicznych do „innych osób” podróżujących w zależności od środka transportu

Stosunek	Środek transportu					ogółem
	samochód	autobus	pociąg	samolot	Inne	
zły, brutalny, chamski	14,8%	27,4%	23,5%	21,7%	17,1%	19,8%
normalny, obojętny, oficjalny	36,6%	42,7%	39,9%	61,7%	40,5%	40,4%
dobry, grzeczny, wzorowy	48,6%	29,9%	36,6%	16,7%	42,3%	39,8%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



## 26. Co w przyszłości ułatwiłoby Pani/Panu przyjazd do Polski?

Sugestie na przyszłość	Liczba osób	w %	% ważnych odpowiedzi
<b>ważne odpowiedzi</b>			
brak wiz, bądź tanie i łatwo dostępne wizy	341	20,6	30,2
profesjonalizacja pracy służb granicznych, przestrzegane prawa i godności człowieka	183	11,0	16,2
likwidacja kolejek na przejściach granicznych	278	16,8	24,6
poprawa infrastruktury na przejściach i w polskich konsulatach na Wschodzie	32	1,9	2,8
likwidacja korupcji	7	0,4	0,6
racjonalizacja i liberalizacja rygorów celnych	25	1,5	2,2
zmiana ogólnych warunków wjazdu do RP, w tym prawa cudzoziemców	55	3,3	4,9
więcej niż jedna sugestia	210	12,7	18,6
razem	1131	68,2	100,0
brak danych	528	31,8	
ogółem	1659	100,0	

**27. Odpowiedzi na pytanie:  
„Co w przyszłości ułatwiłoby Pani/Panu przyjazd do Polski?”  
w zależności od przejścia granicznego**

Sugestie na przyszłość	Główne przejścia graniczne					ogółem
	Bezledy	Medyka	Hrebenne	Bobrowniki	Inne	
brak wiz bądź tanie i łatwo dostępne wize	100	102	27	14	98	341
profesjonalizacja pracy służb granicznych, przestrzegane prawa i godności człowieka	33	47	47	11	45	183
likwidacja kolejek na przejściach granicznych	83	31	79	30	55	278
poprawa infrastruktury na przejściach i w polskich konsulatach na Wschodzie	6	2	3	11	10	32
likwidacja korupcji	5	-	2	-	-	7
racjonalizacja i liberalizacja rygorów celnych	6	7	2	3	7	25
zmiana ogólnych warunków wjazdu do RP, w tym prawa cudzoziemców	6	10	10	8	21	55
więcej niż jedna sugestia	30	70	40	21	49	210
<b>ogółem</b>	<b>269</b>	<b>269</b>	<b>210</b>	<b>98</b>	<b>285</b>	<b>1131</b>

**28. Odpowiedzi na pytanie:  
„Co w przyszłości ułatwiłoby Pani/Panu przyjazd do Polski?”  
w zależności od przejścia granicznego**

sugestie na przyszłość	Główne przejścia graniczne					ogółem
	Bezledy	Medyka	Hrebenne	Bobrowniki	Inne	
brak wiz bądź tanie i łatwo dostępne wizy	29,3%	29,9%	7,9%	4,1%	28,7%	100,0%
profesjonalizacja pracy służb granicznych, przestrzegane prawa i godności człowieka	18,0%	25,7%	25,7%	6,0%	24,6%	100,0%
likwidacja kolejek na przejściach granicznych	29,9%	11,2%	28,4%	10,8%	19,8%	100,0%
poprawa infrastruktury na przejściach i w polskich konsulatach na Wschodzie	18,8%	6,3%	9,4%	34,4%	31,3%	100,0%
likwidacja korupcji	71,4%	-	28,6%	-	-	100,0%
racjonalizacja i liberalizacja rygorów celnych	24,0%	28,0%	8,0%	12,0%	28,0%	100,0%
zmiana ogólnych warunków wjazdu do RP, w tym prawa cudzoziemców	10,9%	18,2%	18,2%	14,5%	38,2%	100,0%
więcej niż jedna sugestia	14,3%	33,3%	19,0%	10,0%	23,3%	100,0%
ogółem	23,8%	23,8%	18,6%	8,7%	25,2%	100,0%

# Wybrane, obowiązujące akty prawne

(stan prawny na luty 2003)

## Umowy międzynarodowe znoszące obowiązek wizowy:

1. Umowa między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw podpisana w Warszawie dnia 13 grudnia 1979 roku (Dz. U., 1980, nr 13, poz. 41 z późn. zm.). Dotyczy obywateli Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Ukrainy.

## Ustawy, rozporządzenia i obwieszczenia:

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U., 2000, nr 98, poz. 1071, tekst jednolity, z późn. zm.),
2. Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U., 1995, nr 74, poz. 368),
3. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 roku o cudzoziemcach (Dz. U., 2001, nr 127, poz. 1400, tekst jednolity),
4. Ustawa z dnia 13 lutego 1984 roku o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U., 1997, nr 9, poz. 34),
5. Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej (Dz. U., 1990, nr 78, poz. 461 z późn. zm.),
6. Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz. U., 1990, nr 78, poz. 462 z późn. zm.),
7. Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 roku – Kodeks celny (Dz. U., 1997, nr 23, poz. 117, z późn. zm.),

8. Ustawa z dnia 24 lipca 1999 roku o Służbie Celnej (Dz. U., 1999, nr 72, poz. 802 z późn. zm.),
9. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców (Dz. U., 2001, nr 68, poz. 716 z późn. zm.),
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U., 2002, nr 5, poz. 46),
11. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie określenia wielkości środków niezbędnych do pokrycia kosztów wjazdu, przejazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej oraz sposobu dokumentowania ich posiadania (Dz. U., 2002, nr 91, poz. 815),
12. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 5 grudnia 1991 roku w sprawie zasięgu terytorialnego przejść granicznych oraz sposobu i warunków przekraczania granicy państwowej (Dz. U., 1991, nr 117, poz. 510 z późn. zm.),
13. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U., 2002, nr 96, poz. 862),
14. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 30 listopada 2001 roku w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej przeznaczone dla osób zatrzymanych, oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach (Dz. U., 2001, nr 148, poz. 1657),
15. Rozporządzenie ministra finansów z dnia 20 sierpnia 1999 roku w sprawie upoważnienia innych organów administracji państwowej do wykonywania niektórych zadań organów celnych (Dz. U., 1999, nr 73, poz. 819 z późn. zm.),
16. Obwieszczenie ministra spraw zagranicznych z dnia 27 listopada 2002 roku w sprawie ogłoszenia listy państw, z którymi Rzeczpospolita Polska zawarła umowy o częściowym zniesieniu obowiązku wizowego lub które jednostronnie zniósły obowiązek wizowy dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (M.P., 2002, nr 61, poz. 881),
17. Obwieszczenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 15 listopada 1999 roku w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (M.P., 1999, nr 37, poz. 568).

## Konturowa mapa Polski

(najważniejsze przejścia graniczne na wschodniej granicy)





