



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA



# Monitoring przejęć granicznych Unii Europejskiej

**RAPORT**  
**Z BADAŃ**

# **Monitoring przejść granicznych Unii Europejskiej Raport**

**Autorki:**

**Marta Kindler**

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

**Ewa Matejko**

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

**Współpraca:**

**Remus Anghel**

Rumuński Instytut ds. Badań nad Mniejszościami Narodowymi, Cluj-Napoca

**Juraj Buzalka**

Centrum Analiz Słowackiego Stowarzyszenia na rzecz Polityki Zagranicznej,  
Bratysława

**Paweł Dąbrowski**

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

**Attila Dénes**

Fundacja Badań Współczesnych, Budapeszt

**Nadya Dimitrova**

Instytut Europejski, Sofia

**Grzegorz Gromadzki**

Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

**Marta Kiss**

Fundacja Badań Współczesnych, Budapeszt

**Vadim Kononenko**

Fiński Instytut Spraw Międzynarodowych, Helsinki

**Jussi Laine**

Instytut Karelski, Uniwersytet Joensuu

**Vlad Naumescu**

Uniwersytet Środkowoeuropejski, Budapeszt

**Marje Pihlak**

Euro College, Uniwersytet Tartu

**Gyöngyi Schwarcz**

Fundacja Badań Współczesnych, Budapeszt

**Olga Wasilewska**

Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa



**FUNDACJA  
BATOREGO**

IM. STEFANA



# **Monitoring przejść granicznych Unii Europejskiej Raport**



**Fundacja im. Stefana Batorego**

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. |48 22| 536 02 00

fax |48 22| 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Tłumaczenie

**Michał Piotrowski**

Redakcja

**Joanna Liczner**

Projekt okładki

**Teresa Oleszczuk**

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego

**Marta Kusztra**

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa 2008

Skład elektroniczny

**TYRSA Sp. z o.o.**

**ISBN 978-83-89406-92-7**

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

# Spis treści

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| Wnioski i rekomendacje          | I  |
| Wstęp                           | 7  |
| Rozdział I                      |    |
| Przejścia graniczne             | 11 |
| Rozdział II                     |    |
| Infrastruktura                  | 19 |
| Rozdział III                    |    |
| Komunikacja                     | 31 |
| Rozdział IV                     |    |
| Współpraca                      | 41 |
| Rozdział V                      |    |
| Kolejki                         | 49 |
| Rozdział VI                     |    |
| Poszanowanie godności osobistej | 61 |
| Rozdział VII                    |    |
| Korupcja                        | 69 |
| Aneks 1                         |    |
| Metoda badania                  | 75 |
| Aneks 2                         |    |
| Informacja o przejściach        | 81 |
| Aneks 3                         |    |
| Tabele                          | 85 |
| Partnerzy projektu              | 95 |



# Wnioski i rekomendacje

Niniejszy raport przedstawia wyniki monitoringu przejść granicznych położonych na zewnętrznej lądowej granicy Unii Europejskiej. Badania były prowadzone od lipca do września 2007 roku przez grupy badawcze z siedmiu krajów – Bułgarii, Estonii, Finlandii, Węgier, Polski, Rumunii i Słowacji. Do monitoringu wybrano dziewiętnaście przejść granicznych na granicy z sąsiadami UE – Białorusią, Macedonią, Mołdawią, Rosją, Serbią, Turcją i Ukrainą.

Celem projektu jest umożliwienie politykom, decydentom oraz opinii publicznej wglądu w warunki panujące na przejściach granicznych Unii. Przedmiot monitoringu stanowiły wyłącznie części przejść granicznych znajdujące się po stronie państw UE. Zebrane dane pokazały wiele pozytywnych aspektów funkcjonowania tych przejść. Tym niemniej jednak, główny nacisk został położony na te konkretne elementy, które należałoby zmienić.

Większość osób korzystających z monitorowanych przejść granicznych na zewnętrznej lądowej granicy UE to obywatele obu sąsiadujących krajów, którzy przekraczają granicę w celach handlowych, zawodowych lub biznesowych. Niektórzy podróżni wybierają się za granicę na zakupy, w celach turystycznych lub w odwiedziny do rodziny. Cele podróży oraz wysoka częstotliwość przekraczania granicy sugerują, że między poszczególnymi graniczącymi ze sobą krajami istnieją silne więzi regionalne, oparte na wspólnej historii oraz współzależności ekonomicznej.



Główny wniosek jest taki, że w odniesieniu do zewnętrznej granicy Unii Europejskiej uwagę powinno się poświęcać nie tylko bezpieczeństwu, ale także jakości działań służb granicznych i warunkom panującym na przejściach granicznych. Monitoring pokazał niektóre problemy, jakimi należy się zająć, aby poprawić standardy obowiązujące na przejściach na zewnętrznej granicy lądowej UE.

Najważniejsze problemy dotyczą następujących dziedzin:

- infrastruktura przejść granicznych;
- komunikacja: dostęp do informacji na temat procedur granicznych i komunikacja między podróżnymi a funkcjonariuszami granicznymi;
- współpraca między instytucjami zarządzającymi granicą, władzami lokalnymi i centralnymi (także ze stroną państwa sąsiadującego).

Konsekwencje wyżej wymienionych problemów to m. in.:

- tworzenie się kolejek;
- niedostateczne stosowanie reguł niedyskryminacji;
- praktyki korupcyjne.

## Infrastruktura

Mimo że organizacja przejść granicznych i ich infrastruktura stanowią jeden z najważniejszych dla sprawnego ruchu granicznego elementów, to jednak często kwestie te są jednocześnie najłabszymi ogniwami monitorowanych przejść granicznych. Warunki infrastrukturalne wiążą się bezpośrednio z jakością pracy instytucji odpowiedzialnych za granicę. Odpowiednia infrastruktura jest wręcz warunkiem koniecznym do tego, aby personel graniczny mógł skutecznie wykonywać obowiązki i zapewniać odpowiednią obsługę podróżnych. Niewystarczająca infrastruktura to także jedna z przyczyn tworzenia się kolejek.

Chociaż zdaniem funkcjonariuszy granicznych stan infrastruktury poprawił się znacząco w ostatnich latach, to jednak nadal istnieje nagła potrzeba dalszego rozwoju. Niektóre przejścia graniczne zostały zaprojektowane pod kątem lokalnego ruchu granicznego o małym natężeniu, a obecnie służą

jako przejścia o dużym natężeniu ruchu, nieposiadające odpowiednich warunków, chociażby takich jak adekwatna ilość pasów odpraw. Problem ten pojawiał się na przykład na przejściach granicznych w Sighetul Marmatiei na granicy rumuńsko-ukraińskiej, w Tiszabecs (granica węgiersko-ukraińska) oraz w Zosinie (granica polsko-ukraińska).

Istotnym problemem jest słabo rozwinięta infrastruktura dla podróżnych – niewystarczająca liczba i zły stan toalet, poczekalni oraz pasów odpraw dla podróżnych, brak odpowiednich warunków dla osób niepełnosprawnych oraz rodziców podróżujących z małymi dziećmi.

W niektórych przypadkach ważnymi problemami okazały się: brak osobnych terminali dla pieszych w sytuacji, gdy przejście obsługiwało ruch pieszych (na przykład na estońsko-rosyjskim przejściu Koidula czy na węgiersko-serbskim w miejscowości Tompa), a także brak osobnych terminali dla autobusów (na granicy polsko-ukraińskiej w Zosinie). Miejsca odprawy celnej i kontroli paszportowej także wymagają modernizacji.

Więcej uwagi należy ponadto poświęcić terenom prowadzącym do przejścia granicznego. W miejscach tych często brakuje wielu podstawowych obiektów – takich jak lokale gastronomiczne, kantory czy toalety – mających istotny wpływ na warunki przekraczania granicy. W obszarze wokół przejścia granicznego tworzą się długie kolejki, które nie są odpowiednio zarządzane przez personel graniczny, władze lokalne czy policję. Brakuje dróg dopasowanych do skali ruchu (na przykład na bułgarsko-tureckim przejściu Kapitan Andreevo lub bułgarsko-serbskim Kalotina).

Problem infrastruktury obejmuje także kwestię niekompatybilności unijnych i pozaunijnych stron przejść granicznych. Wyższe standardy budynków i pasów odpraw po unijnej stronie przejścia granicznego nie rozwiążą problemu słabej przepustowości przejść granicznych, jeśli państwa trzecie nie posiadają odpowiedniej liczby terminali do kontroli dokumentów i mienia podróżnych.

## Rekomendacje:

- Poprawa jakości infrastruktury – budynków, w których pracuje personel graniczny, jak również tych pomieszczeń, z których korzystają podróżni – zwłaszcza toalet, poczekalni oraz punktów gastronomicznych na przejściu granicznym.
- Budowa nowych i poprawa jakości istniejących obiektów dla osób niepełnosprawnych oraz rodziców podróżujących z małymi dziećmi. Należy także stworzyć punkty medyczne zaopatrzone w artykuły pierwszej pomocy.
- Poprawa infrastruktury przed przejściami granicznymi, zwłaszcza dróg prowadzących do nich, a także podstawowych udogodnień przed samymi przejściami granicznymi (na przykład punktów gastronomicznych, kantorów i toalet). Zalecenie to wymaga współpracy ze strony władz granicznych i lokalnych. Powinna zostać rozważona kwestia zwiększonego wsparcia dla władz lokalnych ze strony administracji państwowej.
- Więcej uwagi należy poświęcić kompatybilności infrastruktury po unijnej i pozaunijnej stronie granicy.

## Komunikacja

Problemy komunikacyjne są związane z niewielkim dostępem podróżnych do informacji na temat przepisów prawnych regulujących przekraczanie granicy, a także z niedostatecznymi umiejętnościami językowymi funkcjonariuszy straży granicznej i celników.

Brak jasno przedstawionych informacji na temat odprawy celnej i kontroli paszportowej jest niekorzystny zarówno dla funkcjonariuszy straży granicznej i celników, jak również dla samych podróżnych. Niekiedy podróżni mają problemy ze zrozumieniem dostępnych informacji. Informacje na niektórych przejściach granicznych są zbyt fragmentaryczne, na innych z kolei dostępne są wyłącznie długie fragmenty tekstów prawnych, niezrozumiałych dla przeciętnego obywatela. W wyniku tego osoby oczekujące

na przekroczenie granicy zwykle polegają na nieformalnych informacjach zdobytych od innych, bardziej doświadczonych podróżnych. Niewystarczająca znajomość obowiązujących przepisów często prowadzi do nieporozumień, a czasem tworzy wrażenie niesprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich.

Ponadto, wedle opinii podróżnych, funkcjonariusze graniczni nie mają wystarczających kompetencji językowych – mimo że sami funkcjonariusze zapewniają, iż komunikacja z obcokrajowcami nie stanowi dla nich problemu. Badania wykazują, że niektórzy funkcjonariusze graniczni nie mówią w językach obcych lub niechętnie ich używają. Niektóre zmiany straży granicznej i celników są organizowane pod kątem znajomości poszczególnych języków wybranych urzędników granicznych.

### Rekomendacje:

- Ze względu na częste zmiany w przepisach celnych i paszportowych, istnieje wyjątkowo nagła potrzeba wdrożenia dobrze funkcjonującego systemu udostępniania takich informacji. Informacje powinny być jasno przedstawione i dostosowane do potrzeb podróżnych.
- Wszystkie informacje powinny być przetłumaczone na języki państw sąsiednich, jak również na jeden z częściej używanych języków unijnych, na przykład język angielski.
- Informacje powinny być dostępne zarówno po unijnej, jak i pozaunijnej stronie granicy, na terenach dojazdowych do przejść granicznych, a także na obszarze bezpośrednio poprzedzającym przejście graniczne.
- Należy poprawić znajomość języków obcych wśród funkcjonariuszy straży granicznej i celników, przynajmniej w zakresie języka państwa sąsiadującego; trzeba też zachęcać funkcjonariuszy do używania języków państw sąsiadujących podczas kontaktów z zagranicznymi podróżnymi.

## Współpraca

Współpraca między funkcjonariuszami straży granicznej i celnikami była pozytywnie oceniana przez obie służby i opisywana jako rodzaj „pokojowego współistnienia”. Niektóre nieporozumienia wynikały prawdopodobnie z nienajlepszych warunków pracy oraz różnic w wynagrodzeniach i innych dodatkowych przywilejach dla tych służb. W większości badanych krajów funkcjonariusze straży granicznej mieli lepsze zarobki i więcej przywilejów zawodowych niż funkcjonariusze służb celnych.

Obecny sposób zarządzania infrastrukturą przejść granicznych oraz terenami dojazdowymi nie obejmuje skutecznej współpracy z przedstawicielami władz państwowych i samorządowych, jak i organizacjami pozarządowymi. Przeszkodami na drodze do skutecznej współpracy są nieadekwatne środki budżetowe oraz brak instrumentów prawnych ustanawiających współpracę z tymi instytucjami.

Współpraca między urzędnikami po obu stronach granicy unijnej wydaje się bardziej problematyczna. W przypadkach, gdy państwo unijne i państwo sąsiadujące podpisały umowę dwustronną, do współpracy dochodziło często i była ona sprawna. Natomiast jeżeli współpraca nie była uregulowana, to dochodziło do niej rzadko. Często pojawiały się nieporozumienia i dezorganizacja na przejściach granicznych. Na przykład na słowackim przejściu granicznym Vyšné Nemecké niektóre ukraińskie dokumenty okazywały się nieodpowiednie wedle standardów słowackich, a zmiany w ruchu będące konsekwencją przerw czy świąt państwowych nie były uzgodnione. Wszystkie te utrudnienia obniżały płynność i sprawność ruchu granicznego.

## Rekomendacje:

- Stworzenie instrumentów finansowych i prawnych, służących jako podstawa do rozwijania dobrej współpracy między funkcjonariuszami straży granicznej i celnikami po obu stronach granicy, a także między wspólnotami lokalnymi, administracją państwową oraz innymi

instytucjami, odgrywającymi ważną rolę w funkcjonowaniu przejść granicznych.

- Rekomendowane jest niewprowadzanie większego zróżnicowania między zarobkami i innymi przywilejami dla funkcjonariuszy straży granicznej oraz celników.
- Poprawienie jakości informacji przekazywanych funkcjonariuszom granicznym z państw trzecich oraz otrzymywanych przez funkcjonariuszy granicznych UE na temat przepisów granicznych w kraju sąsiednim.
- Poprawienie koordynacji między zmianami funkcjonariuszy granicznych państw UE i państw trzecich, zwłaszcza podczas świąt obowiązujących w poszczególnych krajach.

## Kolejki

Długi czas oczekiwania wydaje się najbardziej rażącym problemem na większości monitorowanych przejść granicznych. Badania wskazują na to, że najdłużej podróżni musieli oczekiwać na przejściach granicznych Unii Europejskiej z Ukrainą i Rosją. Długie kolejki są problemem, który powinien zostać podjęty m. in. przez odpowiednie władze w następujących krajach: Finlandia (Vaalimaa)<sup>1</sup>, Estonia (Narva-1, Koidula), Węgry (Tiszabecs) i Polska (Medyka i Bezledy). Długi czas oczekiwania dotyczył nie tylko obywateli państw spoza Unii, w świetle przepisów unijnych poddawanych dłuższym procedurom kontrolnym, lecz także obywateli państw UE. Niedogodne i czasem niebezpieczne warunki przekraczania granicy mają bardzo negatywny wpływ na podróżnych, a w konsekwencji także na postrzeganie przez nich działań funkcjonariuszy oraz ogólnej jakości funkcjonowania przejść granicznych. Przedstawiciele straży granicznej i służb celnych sugerowali, że długie kolejki na przejściach granicznych są zależne od wielu czynników, w tym od zwiększonego natężenia ruchu podczas określonych pór dnia i roku, oraz wynikają z braku współpracy między władzami państw UE

---

<sup>1</sup> Problem ten w przypadku wymienionego przejścia dotyczy ruchu towarowego; samochody osobowe obsługiwane są stosunkowo szybko.

i państw sąsiednich w celu lepszego zarządzania ruchem granicznym. Jak już wspomniano, nieodpowiednia infrastruktura może powodować wydłużenie czasu oczekiwania.

### Rekomendacje:

- Skrócenie czasu oczekiwania na przekroczenie granicy wymaga lepszej koordynacji pracy zarówno funkcjonariuszy granicznych po obu stronach granicy, jak i władz lokalnych, a także modernizacji infrastruktury na przejściach granicznych.
- Konieczne są: modernizacja wyposażenia, jak również rozbudowa i dostosowanie infrastruktury drogowej i przejść granicznych do natężenia ruchu.
- Zaleca się budowę nowych przejść granicznych, dobrze wyposażonych i dostosowanych do zakładanej skali ruchu granicznego. Większą uwagę powinno się poświęcić mniejszym, lokalnym przejściom granicznym.

### Stosowanie reguł niedyskryminacji

Funkcjonariusze straży granicznej oraz celnicy w swoich czynnościach zawodowych muszą się kierować zasadą niedyskryminacji, zawartą w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dyskryminacyjne podejście w stosunku do podróżnych przejawiało się m. in.: w wydłużaniu czasu oczekiwania w kolejkach dla obywateli państw spoza UE, w pozbawionych szacunku sposobach zwracania się do podróżnych oraz w zbyt szczegółowych kontrolach bagażu osobistego.

Na niektórych monitorowanych przejściach granicznych (na przykład na polsko-ukraińskim przejściu w Medyce oraz na estońsko-rosyjskich przejściach Narva-1 i Koidula) pasy dla obywateli Unii obsługiwano szybciej i podróżni czekali krócej, podczas gdy na pasach dla obywateli państw trzecich czas oczekiwania był stosunkowo długi. Dłuższy czas oczekiwania na pasach dla obywateli państw spoza Unii Europejskiej nie wiązał się

z dłuższą i dokładniejszą procedurą kontrolną, lecz z wolniejszym tempem obsługi przez funkcjonariuszy granicznych. Często wrażenie obywateli państw trzecich, jakoby byli nieodpowiednio traktowani, wynika z faktu, iż podróżni ci nie otrzymują wystarczającej liczby informacji dotyczących przepisów, jakie obowiązują obywateli państw UE i obywateli państw trzecich podczas przekraczania granicy.

Wedle niektórych respondentów dochodziło do sytuacji, w których zarówno celnicy, jak i funkcjonariusze straży granicznej dopuszczali się praktyk dyskryminacyjnych. Podróżni spoza UE, a także często przekraczający granicę w celach handlowych lub zawodowych skarżyli się na protekcyjne lub wręcz obraźliwe komentarze funkcjonariuszy podczas kontroli dokumentów i procedury zadawania pytań. Na niektórych przejściach granicznych między Unią Europejską a Ukrainą istniała duża różnica w sposobie traktowania obywateli Unii (formalnie) i obywateli państw trzecich (nieformalnie) przez funkcjonariuszy straży granicznej i celników.

Ponadto podróżni narzekali na uszkodzenia przez personel graniczny bagażu lub pojazdów, a w kilku przypadkach zgłaszali, że przeprowadzane szczegółowe kontrole osobiste graniczyły z napastowaniem.

### Rekomendacje:

- Zwiększenie profesjonalizmu w podejściu funkcjonariuszy straży granicznej i służb celnych do podróżnych, zwłaszcza w kontekście stosowania przepisów niedyskryminacyjnych obecnych w prawie międzynarodowym, a także przepisów o ochronie godności osobistej.
- Przeprowadzenie kampanii informacyjnej dla podróżnych dotyczącej ich praw i sposobów ochrony. Równie ważne jest stworzenie skuteczniejszego systemu wnoszenia skarg na negatywne zachowania personelu granicznego, który dałby podróżnym możliwość ochrony ich praw, jak również informowania o problemach istniejących na przejściach granicznych.



- Przeprowadzenie w środkach masowego przekazu w państwach UE kampanii dotyczącej praw podróżnych.

## Korupcja

Warto podkreślić, że w porównaniu z sytuacją z przeszłości zjawisko korupcji wśród funkcjonariuszy straży granicznej i celników uległo znacznemu zmniejszeniu. Prawdopodobnie jednym z powodów tego stanu rzeczy jest powstanie w ostatnim czasie instytucji antykorupcyjnych oraz zainstalowanie monitoringu kamer na większości przejść granicznych.

Niektórzy podróżni uważają, że „ukryte” praktyki korupcyjne są nadal obecne na granicy, ale poza głównym obszarem przejścia granicznego, co wskazywałoby na zmiany mechanizmu korupcji. Ponieważ praktyki te odbywają się poza obszarem przejścia granicznego, istnieją na zasadzie drobnych układów korupcyjnych, dlatego są trudniejsze do wykrycia. W świetle wypowiedzi podróżnych, w większości sytuacji korupcyjnych łapówki wręczają drobni handlarze, przemytnicy, a czasem także przedsiębiorcy. Pierwsze dwie grupy podróżnych stosują korupcję, aby przewieźć większą liczbę towarów przez granicę, a z kolei przedsiębiorcy wręczają łapówki, aby szybciej tę granicę przekraczać.

## Rekomendacje:

- Kontynuowanie wsparcia dla inicjatyw antykorupcyjnych.
- Wspieranie odpowiedzialnej dyskusji na łamach mass mediów na temat powstrzymywania korupcji na przejściach granicznych.
- Budowanie skutecznych metod zapobiegania rozwojowi zjawiska „ukrytej” korupcji na przejściach granicznych.

\* \* \*

Z punktu widzenia społeczności lokalnych prawie wszystkie spośród analizowanych przejść granicznych odgrywają kluczową rolę gospodarczą w życiu mieszkańców terenów przygranicznych. Tereny graniczne są często mniej rozwinięte pod kątem ekonomicznym i należałoby poświęcić im więcej uwagi. Większy dobrobyt w tych regionach oznaczałby zmniejszenie konieczności korzystania z granicy jako „sposobu na przetrwanie”.

Z punktu widzenia relacji Unii Europejskiej i krajów trzecich, zewnętrzne granice lądowe UE mają równie istotne znaczenie ekonomiczne. Należy podkreślić, że zewnętrzne granice Unii coraz częściej są wykorzystywane do transportu lądowego w ramach międzynarodowego handlu. Tak więc jakość i sprawność działań na przejściach granicznych ma duże znaczenie na płaszczyźnie międzynarodowych stosunków handlowych.

\* \* \*

W świetle informacji przedstawionych w niniejszym raporcie, polepszenia wymaga jakość funkcjonowania i infrastruktura przejść granicznych. Należy ożywić dyskusję na temat warunków panujących na przejściach granicznych UE i, co istotniejsze, potrzeba prawdziwych zmian w dziedzinie jakości obsługi podróżnych wkraczających na teren Unii Europejskiej. Warunki na przejściach granicznych muszą być systematycznie monitorowane w celu zapobiegania problemom wymienionym w niniejszym raporcie.



# Wstęp

Niniejszy raport to efekt współpracy Fundacji im. Stefana Batorego i siedmiu instytucji z państw członkowskich Unii Europejskiej: Bułgarii (Instytut Europejski), Estonii (Euro College Uniwersytetu w Tartu), Finlandii (Fiński Instytut Spraw Międzynarodowych), Węgier (Fundacja Badań Współczesnych), Polski (Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego), Rumunii (Fundacja Desire) oraz Słowacji (Centrum Analiz Słowackiego Stowarzyszenia na rzecz Polityki Zagranicznej). Raport przedstawia wyniki monitoringu przejść granicznych znajdujących się na zewnętrznej lądowej granicy Unii Europejskiej. W trakcie badań, które odbyły się w okresie od lipca do września 2007 roku, przeprowadzono monitoring dwunastu przejść granicznych na granicy z sąsiadami UE – Białorusią, Macedonią, Mołdawią, Rosją, Serbią, Turcją i Ukrainą (*patrz: mapa monitorowanych przejść granicznych*). Pomimo tego, że nie wszystkie granice Unii Europejskiej zostały objęte badaniem, granice państw partnerskich stanowią obecnie znaczącą część zewnętrznej granicy lądowej UE. Badania koncentrowały się na warunkach ruchu osobowego na przejściach granicznych; warunki transportu towarów nie leżały w centrum zainteresowania. Przedmiotem monitoringu były wyłącznie te części przejść granicznych, które znajdują się w gestii państw UE.

Doświadczenia poszczególnych partnerów w badaniu tematów związanych z ruchem granicznym, infrastrukturą graniczną oraz kwestiami

społecznymi pozwoliły stworzyć wspólną metodologię badawczą, a także zebrać ważne, trudne do zdobycia dane. Zgromadzone dane obejmują szeroki zakres tematyczny: od infrastruktury przejść granicznych po ogólną organizację ruchu oraz zachowanie funkcjonariuszy straży granicznej i celników podczas odpraw granicznych. Wnioski bazują na opiniach wyrażanych przez podróżnych oraz przez przedstawicieli straży granicznej i służby celnej, a także na obserwacjach zebranych przez grupy badaczy na przejściach granicznych. Monitoring wskazał wiele pozytywnych elementów funkcjonowania przejść granicznych. Tym niemniej główny nacisk został w raporcie położony na te konkretne aspekty funkcjonowania przejść granicznych, które należy zmienić.

Celem niniejszego raportu jest ocena jakości działań podejmowanych na przejściach granicznych na zewnętrznej lądowej granicy Unii Europejskiej. Polityczna debata dotycząca zewnętrznych granic UE w dużej mierze koncentruje się na kwestiach związanych z bezpieczeństwem. Niestety, o wiele mniej uwagi poświęca się warunkom panującym na przejściach granicznych. Tymczasem właśnie warunki na przejściach granicznych oraz codzienne doświadczenie tysięcy podróżnych przekraczających granicę – kierowców, pasażerów i pieszych – stanowią poważny problem. Niezależnie od tego, czy podróżni ci są obywatelami państw UE, czy państw trzecich, bez względu na to, jaki jest cel ich podróży, czekają oni w długich, niewygodnych, a czasem wręcz niebezpiecznych kolejkach; ludzie ci są poddawani szczegółowym kontrolom; często mają duże problemy z uzyskaniem istotnych i aktualnych informacji na temat przepisów granicznych.

Ponownego rozpatrzenia wymaga obowiązujące podejście, zgodnie z którym przejścia graniczne mają wyłącznie oddzielać państwa Unii Europejskiej od innych państw. Chociaż bardzo istotne jest powstrzymanie niechcianych osób od wkraczania na teren Unii Europejskiej, to jednocześnie należy zezwolić na ruch podróżnych zgodny z podstawowymi europejskimi standardami i zasadami. Jednym z głównych wyzwań jest utrzymanie rozróżnienia między obywatelami państw Unii Europejskiej a obywatelami państw trzecich, a zarazem traktowanie obu grup z tym

samym szacunkiem podczas kontroli granicznych. Z tego właśnie powodu kwestie bezpieczeństwa i ochrony powinny być rozumiane w sposób szerszy. Podstawą nie powinno być dzielenie terytoriów i osób, ale zapewnienie ochrony i traktowanie zgodnie z prawami człowieka wszystkich podróżnych.

Standardy dotyczące przekraczania granicy nabierają szczególnego znaczenia w kontekście historii regionu, w którym mobilność międzynarodowa była istotnie ograniczona, a przejścia graniczne pozostawały w dużym stopniu zmilitaryzowane. Oczywiście kraje należące dawniej do bloku komunistycznego różniły się, jeśli chodzi o stopień swobody poruszania się ich obywateli. Zewnętrzna granica Związku Radzieckiego była wysoce zmilitaryzowana i dokładnie kontrolowana, co znacznie ograniczało ruch pomiędzy Związkiem Radzieckim a tzw. krajami satelickimi. Na przykład granica polsko-rosyjska była zamknięta aż do początku lat dziewięćdziesiątych ze względu na militaryzację obwodu kaliningradzkiego. Inne granice z czasów zimnej wojny, m. in. bułgarsko-turecka, też były trudne do przekroczenia. Z kolei niektóre miały w poprzednich latach małe znaczenie, na przykład granica rosyjsko-estońska aż do 1991 roku sprowadzała się do funkcji „granicy administracyjnej” wewnątrz Związku Radzieckiego. niespotykane wcześniej możliwości przekraczania granic, jakie otrzymali obywatele Europy po upadku komunizmu, połączone z intensywnie rozwijaną współpracą transgraniczną, powinny być dalej wzmacniane. W tym celu należy poprawiać jakość działań na unijnych przejściach granicznych.

Fakt istnienia różnic ekonomicznych między sąsiadującymi regionami ma wpływ na strukturę i charakter większości granic. Znaczące różnice w wysokości wynagrodzeń stanowią ważny bodziec stymulujący zagraniczne migracje zarobkowe. Także wysoki poziom bezrobocia w wielu regionach przygranicznych sprawia, że mieszkańcy wykorzystują możliwość przekraczania granicy jako strategię radzenia sobie z niestabilnością finansową. Handel przygraniczny nadal stanowi zyskowne przedsięwzięcie w prawie wszystkich badanych krajach, choć poszczególne państwa w różny sposób reagują na tę kwestię.

Niekiedy obszary wokół przejść granicznych są zamieszkiwane przez heterogeniczne grupy ludności – często są to grupy etniczne rozdzielone na skutek ustanowienia nowych granic państwowych. Przemiany społeczno-polityczne, takie jak upadek Związku Radzieckiego oraz wojna w byłej Jugostawii, także miały wpływ na strukturę i charakter granic poszczególnych państw.

Tym, co łączy poszczególne granice i przejścia graniczne, są przede wszystkim przepisy prawne wprowadzone podczas procedury akcesyjnej do Unii Europejskiej. Państwa, w których prowadzono monitoring, rozpoczęły procesy akcesyjne w różnych momentach. Finlandia przystąpiła do UE najwcześniej – w 1995 roku – i tym samym ma najdłuższy staż, jeśli chodzi o utrzymywanie zewnętrznej lądowej granicy unijnej. Fińskie doświadczenia z tym związane miały ogromny wpływ na strategię kontroli granicznej w UE. Estonia, Polska, Słowacja i Węgry wstąpiły do Unii Europejskiej w 2004 roku. Kraje te różniły się w kwestii wprowadzania zmian w polityce granicznej, na przykład Polska i Węgry jako ostatnie wprowadziły wymóg wizowy przy wjeździe do kraju. Bułgaria i Rumunia, których procesy akcesyjne rozpoczęły się w 2000 roku, przyłączyły się do Unii w 2007 roku. W momencie przeprowadzania niniejszego badania jedynie Finlandia znajdowała się w strefie Schengen, podczas gdy pozostałe kraje miały do niej dołączyć w najbliższej przyszłości<sup>1</sup>. Inne różnice między tymi państwami dotyczą momentu wprowadzenia ustawodawstwa unijnego w Obszarze Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Na ogół jednak unijne wymogi prawne stanowią element wspólny badanych granic UE, które w innych aspektach silnie różnią się pod kątem historycznym, politycznym i geograficznym.

---

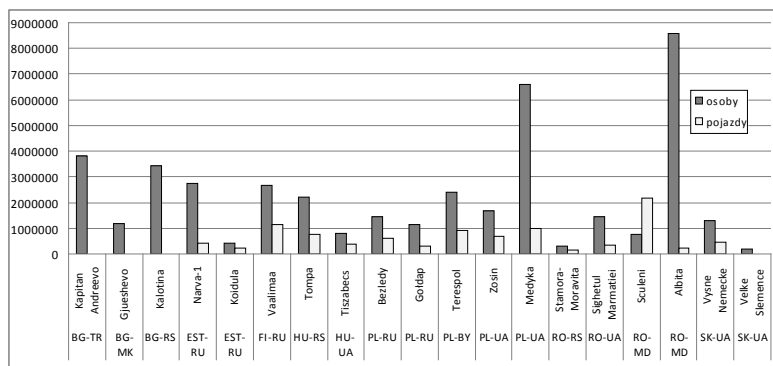
<sup>1</sup> Estonia, Polska, Słowacja i Węgry przystąpiły do strefy Schengen w grudniu 2007 roku.

# Przejścia graniczne

Przejścia graniczne podlegają dynamicznym zmianom, zwłaszcza w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej oraz strefy Schengen. Choć jedną z głównych różnic między przejściami granicznymi jest natężenie ruchu (patrz: wykres 1), to jednak sam ten czynnik nie stanowi wystarczającej podstawy do robienia porównań. Istotne zmiany w natężeniu ruchu/przepływie ludzi na niektórych przejściach granicznych wynikają na przykład z otwarcia nowych przejść w danej okolicy.

Niektóre przejścia graniczne można skategoryzować z uwagi na ich międzynarodowy bądź regionalny charakter. Oficjalnie wszystkie analizowane przejścia są otwarte dla ruchu międzynarodowego, jednak takie przejścia jak Zosin między Polską a Ukrainą, Gotdap między Polską a Rosją czy też Veľké Slemence między Słowacją a Ukrainą mają przeważnie regionalny charakter i obsługują głównie osoby zamieszkujące regiony przygraniczne. Inne przejścia, takie jak Kapitan Andreevo między Bułgarią a Turcją, Stomora-Moravița łączące Rumunię i Serbię czy też Vaalimaa między Finlandią a Rosją, mają charakter przede wszystkim międzynarodowy.



Wykres 1. Ruch osób i pojazdów na wybranych przejściach granicznych (w 2006 roku)<sup>1</sup>.

Źródło: Statystyki Straży Granicznej (patrz: aneks 3, tabela 1).

Przejście **Kapitan Andreevo**, łączące Bułgarię z Turcją, ma zdecydowanie międzynarodowy charakter. W 2006 roku zanotowano tam ponad 4 mln przejść, co stanowiło 85% wszystkich przejść na granicy bułgarsko-tureckiej. Ponad 50% spośród osób biorących udział w badaniu sondażowym przekraczało przejście często (43% podróżnych – raz na dwa tygodnie lub częściej) albo stosunkowo często (15% podróżnych – raz na miesiąc lub rzadziej niż raz na miesiąc). Około 39% osób korzystało z przejścia Kapitan Andreevo rzadko, a jedynie 1% respondentów miało z nim do czynienia po raz pierwszy. Około 3/4 przekraczających granicę podróżnych deklaroowało, że mieszka dalej niż 100 km od przejścia. Większość respondentów miała stałe zatrudnienie. Główne powody podróży, poza odwiedzinami u rodziny, wiązały się z pracą, działalnością gospodarczą oraz turystyką. Przejście to stanowi również ważny punkt na trasie przejazdowej między Turcją a Niemcami.

<sup>1</sup> W przypadku bułgarskich przejść granicznych brak danych dotyczących pojazdów.

Z kolei **Veľké Slemence**, przejście na granicy słowacko-ukraińskiej, ma typowo regionalny charakter. W 2005 roku, na wniosek lokalnego referendum, zostało otwarte dla ruchu pieszego. Przejście to łączy wioski rozdzielone po utworzeniu linii granicznej w 1946 roku. Miejscowość Veľké Slemence po stronie słowackiej zamieszkuje 600 osób, podczas gdy Mali Selmenci po ukraińskiej – jedynie 150 mieszkańców. Wyłącznie miejscowością docelową pieszych przekraczających granicę jest Mali Selmenci. Większość podróżnych parkuje samochody w Veľké Slemence, niewielka część osób dociera do przejścia autobusem z miejscowości Veľké Kapušany oraz z innych okolicznych wiosek. W 2006 roku z tego przejścia granicznego skorzystało 185 787 osób. Ponad połowa podróżnych (54%), wśród których przeprowadzono badanie, korzystała z przejścia co najmniej raz w tygodniu. Prawie wszyscy z nich posiadali paszport słowacki. Wielu było pochodzenia romskiego lub węgierskiego i zamieszkiwało okoliczne miejscowości węgierskojęzyczne. Prawie wszyscy respondenci mieszkali w promieniu 50 km od przejścia granicznego. Z przejścia Veľké Slemence korzystał wysoki odsetek emerytów oraz gospodyń domowych. Głównym powodem podróży – nie licząc małej liczby osób odwiedzających rodzinę lub udających się na zakupy – był handel przygraniczny. Od 2005 roku wzdłuż głównej ulicy w Mali Selmenci otwarto wiele sklepów rodzinnych. Typowa podróż do Mali Selmenci zgodnie z wynikami ankiety trwa od dwóch do trzech godzin, choć podróżni spędzają kolejne dwie – trzy godziny w kolejce na przejściu granicznym.

Wejście do Unii Europejskiej zobowiązuje kraje kandydujące do polepszenia warunków bezpieczeństwa na granicy. Oznacza to konieczność przeprowadzania szczegółowych kontroli wszystkich podróżnych niebędących obywatelami UE, a także inspekcji ich bagaży oraz dokumentów. W całej UE wprowadzony został zintegrowany system bezpieczeństwa granicznego, dający możliwości nadzoru oraz szybkiego przesyłania danych. Dodatkowo wprowadzono programy mające na celu poprawę infrastruktury przejść, jak również podnoszenie kwalifikacji funkcjonariuszy granicznych.

## Przedstawiciele władz na przejściach granicznych

Na przejściach granicznych obecni są przedstawiciele dwóch instytucji – straży granicznej i służby celnej<sup>1</sup>. Straż graniczna na zewnętrznej granicy UE jest odpowiedzialna za kontrolę całego ruchu przychodzącego i wychodzącego. Przy wkraczaniu do danego kraju obywatele Unii Europejskiej podlegają tak zwanej odprawie minimalnej. W praktyce oznacza to jedynie konieczność przedstawienia przez daną osobę ważnego paszportu. Obywatele państw spoza Unii Europejskiej podlegają dokładniejszej kontroli, która poza inspekcją dokumentów podróжных składa się z serii pytań kontrolnych, dotyczących celu podróży oraz posiadania niezbędnych środków finansowych potrzebnych na całość pobytu w Unii Europejskiej. Sprawdza się, czy dany obywatel państwa trzeciego i przewożone przez niego przedmioty nie stanowią zagrożenia dla któregokolwiek z państw członkowskich UE. Dodatkowo istnieje lista państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz tych, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku<sup>2</sup>. Kontrola wychodząca, dokonana przez straż graniczną, pozwala stwierdzić, czy dana osoba opuszczająca strefę graniczną posiada ważny dokument podróжный wymagany przy przekraczaniu granicy, czy osoba ta nie przedłużyła bezprawnie swojego pobytu ponad dozwolony okres czasu, a także, czy w ramach Systemu Informacyjnego Schengen zostały wydane jakiegokolwiek powiadomienia odnośnie konkretnych osób. Straż graniczna zajmuje się też od niedawna zwalczaniem ponadnarodowej działalności przestępczej, nielegalnej imigracji oraz przemytu. Ponadto współpracuje ona z lokalnymi oddziałami policji i służbami celnymi. Ma obowiązek utrzymania porządku publicznego w podległych jej obiektach

---

<sup>1</sup> Pojęcia „straż graniczna” oraz „służba celna” są w niniejszym raporcie stosowane w sposób ogólny, w odniesieniu do każdej zinstytucjonalizowanej formy działalności straży granicznej oraz służby celnej. Istnieją różnice terminologiczne i instytucjonalne dotyczące tych instytucji w różnych krajach. Na przykład w Bułgarii za pilnowanie granic państwa oraz wdrażanie zasad kontroli granicznej odpowiedzialna jest policja graniczna, natomiast na Węgrzech policja i straż graniczna zostały połączone (do ich połączenia doszło w 2007 roku, a zintegrowana służba zaczęła działać 1 stycznia 2008 roku).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady nr 539/2001/WE.

oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Kodeks Graniczny Schengen stanowi główną podstawę prawną pracy wykonywanej przez funkcjonariuszy straży granicznej. Znajdują się w nim szczegóły związane z kontrolami granicznymi oraz wymogi, które muszą spełniać obywatele państw trzecich podczas odprawy granicznej. Kodeks Graniczny Schengen uzupełniają rozporządzenia dotyczące wymogów wizowych oraz przepisów tranzytowych.

Służby celne to instytucje państwowe zajmujące się kontrolą i zarządzaniem wewnętrznym oraz zewnętrznym obrotem towarowym Unii Europejskiej. Do jej zadań w poszczególnych krajach należą: wymiar i pobór należności celnych, kontrola celna, pełnienie służby oraz wdrażanie polityki celnej UE. Obowiązkiem służby celnej są także: kontrola międzynarodowego przepływu dóbr w celu promowania legalnego handlu zagranicznego oraz zapobieganie przemytowi niedozwolonych towarów, a także oszustwom celnym. Służby celne stanowią wewnętrzną jednostkę organizacyjną podlegającą Ministerstwu Finansów. Podstawa prawna działania służby celnej jest zawarta we Wspólnotowym Kodeksie Celnym<sup>3</sup>, a poszczególne państwa członkowskie UE dodatkowo regulują działanie służby celnej za pomocą krajowego ustawodawstwa. Kodeks Celny zawiera postanowienia ogólne dotyczące praw i obowiązków obywateli w kwestii przepisów celnych, wprowadzania towarów na teren Unii Europejskiej, towarów spoza Unii w tranzycie czy obchodzenia się z towarami.

## Osoby korzystające z przejść granicznych

Jak wynika ze zgromadzonych danych, osoby korzystające z wybranych przejść granicznych to przeważnie mieszkańcy graniczących ze sobą państw. Większość podróżnych uczestniczących w przeprowadzonym badaniu można, ze względu na cel podróży, podzielić na następujące grupy: handlarze przygraniczni, imigranci zarobkowi, przedsiębiorcy, osoby udające się na zakupy, ludzie jadący w odwiedziny do rodziny, turyści i studenci (patrz: aneks 3, tabela 2).

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady nr 2913/92.

Handlarze przygraniczni stanowią istotną część podróźnych w przypadku prawie wszystkich badanych przejść granicznych. Chociaż najczęściej jako cel podróży deklarują „turystykę”, to w rzeczywistości chodzi im zazwyczaj o podejmowanie jakiegoś rodzaju działalności w celach zarobkowych. Jednym z głównych powodów pojawiania się handlarzy są różnice w cenach towarów – zwłaszcza alkoholu, papierosów i paliwa – w krajach unijnych i państwach sąsiedzkich. Handlarze przygraniczni byli obecni na przejściach na granicach Unii z Serbią, Ukrainą, Białorusią oraz Rosją. Przejścia na granicy serbskiej słyną z długiej historii nieformalnego handlu przygranicznego.

Imigranci zarobkowi oraz przedsiębiorcy to dwie kolejne istotne grupy podróźnych, obecne na badanych przejściach granicznych. Z badań wynika, że osoby podróżujące między Unią Europejską a Rosją jako powód podróży deklarowały przeważnie obowiązki zawodowe, zlecone przez pracodawcę lub związane z własną działalnością gospodarczą. W przypadku estońskiego przejścia granicznego Narva-1 większość osób korzystających na co dzień z przejścia to lokalni mieszkańcy przekraczający granicę w drodze do pracy. Na granicy unijno-serbskiej dużą grupę stanowili imigranci zarobkowi z Rumunii i Serbii. Na przejściach unijno-mołdawskich prawie 45% podróźnych deklarowało, że celem przekraczania granicy są powody zawodowo-biznesowe. Z kolei na przejściu unijno-macedońskim praca za granicą była celem podróży ponad 60% respondentów. Imigracja pracownicza stanowiła także istotne zjawisko na przejściach unijno-ukraińskich.

Ponadto podróźni przekraczali granicę w celu robienia zakupów w sąsiednich krajach. Był to m. in. jeden z głównych celów podróży na przejściach unijno-rosyjskich. Początkowo obywatele UE interesowali się kupnem tańszych wyrobów alkoholowych i tytoniowych w Rosji. Jednak obecnie, ze względu na wzrost kosztów towarów w Rosji, to przeważnie Rosjanie kupują w Unii Europejskiej, a nie odwrotnie. Z kolei Serbowie często przekraczali przejścia unijno-serbskie po to, by dokonać zakupów na Węgrzech.

Odwiedziny u krewnych stanowiły główny deklarowany powód podróży wielu osób przekraczających granicę między Unią Europejską a Serbią,

Mołdawią i Turcją. Wynika to zapewne z obecności dużych grup mniejszości etnicznych na tych terenach.

Pozostałe dwie grupy podróżnych to studenci i turyści. Turystyka była często deklarowanym celem przekraczania granic unijno-tureckiej oraz unijno-rosyjskiej. Studenci pojawiali się bardzo często na granicy unijno-mołdawskiej.



# Infrastruktura

Infrastruktura przejść granicznych to jeden z głównych elementów kształtujących sposób ich funkcjonowania. Funkcjonalność obiektów znajdujących się na przejściu granicznym jest bezpośrednio związana z możliwością ochrony praw człowieka czy poszanowania godności osobistej, szacunkiem wobec własności prywatnej, jak również zachowaniami funkcjonariuszy straży granicznej oraz służby celnej i warunkami pracy na przejściu. Rozwiązanie problemów infrastrukturalnych będzie miało bezpośredni wpływ na zwiększenie przepustowości przejść granicznych, a także na ochronę oraz bezpieczeństwo podróży.

W wielu przypadkach monitorowane przejścia graniczne na zewnętrznej lądowej granicy Unii Europejskiej zostały zbudowane wiele lat temu (po drugiej wojnie światowej lub po upadku Związku Radzieckiego). Z tego względu są one często niewielkie, mają prowizoryczny charakter i są w stanie sprostać jedynie wymogom bardzo ograniczonego ruchu granicznego. Na początku XXI wieku, pomimo wprowadzenia obowiązku wizowego, doszło do zwiększenia ruchu granicznego, a tym samym liczby osób i pojazdów przekraczających zewnętrzną granicę Unii. Wiele spośród starych przejść granicznych w konsekwencji rozbudowano, aby sprostać większemu ruchowi granicznemu. Dużo wysiłków włożono w modernizację przejść granicznych, chociażby przed wejściem Polski i Węgier do Unii Europejskiej oraz przed rozszerzeniem strefy Schengen o Finlandię. Procesy te były wspierane



w różnorodny sposób przez UE – zwłaszcza poprzez Program PHARE oraz Fundusze Strukturalne.

Przejście graniczne w miejscowości **Tompa** na granicy węgiersko-serbskiej zostało zmodernizowane i rozbudowane w 2003 roku przy wsparciu środków unijnych.

Przejście **Tiszabecs** na granicy węgiersko-ukraińskiej również zmodernizowano i rozbudowano w latach 1997–1998, tak aby mogło odpowiednio chronić zewnętrzną granicę UE.

Na przejściu w miejscowości **Albița** na granicy rumuńsko-mołdawskiej zespoły zagranicznych (angielskich i hiszpańskich) ekspertów udzielały rad i nadzorowały wdrażanie nowych przepisów celnych. Proces modernizacji obejmował wprowadzenie nowych praktyk, których bezpośrednim celem była poprawa sposobu traktowania podróżnych przez celników oraz straż graniczną (na przykład kontrola paszportowa nie mogła trwać dłużej niż 15 minut).

Na polsko-rosyjskim przejściu w miejscowości **Gołdap** planowane były dwa etapy rozbudowy infrastruktury, jeszcze zanim przejście graniczne powstało. Obecnie trwają działania mające na celu dalszą modernizację oraz rozbudowę jednostki.

Tym niemniej jednak obecne próby modernizacji nie odbywają się w jednakowym tempie. Dlatego też istnieją ogromne różnice między warunkami infrastrukturalnymi na poszczególnych przejściach granicznych. Najbardziej intensywne prace modernizacyjne są prowadzone przede wszystkim tam, gdzie przejścia podlegały wspólnej kontroli<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> „Wspólna kontrola” oznacza, że dwa sąsiadujące kraje wykonują obowiązki graniczne wewnątrz jednego obiektu, dzięki czemu nie ma potrzeby utrzymywania dwóch osobnych infrastruktur granicznych po obu stronach granicy. Dla obu krajów był to wyjątkowo oszczędny sposób kontrolowania wzajemnej granicy (na przykład na polsko-ukraińskim przejściu w Zosinie oraz na polsko-białoruskim przejściu w Terespolu).

## Obiekty służące do odprawy celnej oraz kontroli paszportowej

Zgodnie z założeniami dotyczącymi odprawy celnej oraz kontroli paszportowej, czynności kontrolne zależą od rodzaju środka transportu, jakim przemieszcza się podróżny. Wyniki badań wskazują, że mimo istnienia reguł prawnych stwierdzających, iż poszczególne grupy podróżnych powinny być obsługiwane w odpowiednich terminalach, w praktyce nie zawsze ma to miejsce. Brakuje także obiektów oraz budynków zaprojektowanych do odprawy poszczególnych kategorii podróżnych oraz pojazdów.

Odpowiednie miejsca odpraw nie były dostępne na wszystkich z monitorowanych przejść granicznych. Na przykład na niektórych przejściach w Polsce, Rumunii i na Słowacji – ze względu na brak obiektów do szczegółowej kontroli – służby celne dokonywały kontroli pasażerów i ich bagażu w obszarach do tego niedostosowanych. W przypadkach, gdy stwierdzono konieczność przeprowadzenia dalszych, dokładniejszych kontroli, osoby prowadzono do pomieszczeń administracyjnych lub innych pokoi przeznaczonych do tego typu celów.

W niektórych przypadkach, jak na polsko-rosyjskim przejściu granicznym w Bezledach, funkcjonariusze graniczni dokonywali kontroli samochodów podróżnych na otwartej przestrzeni i w bezpośrednim sąsiedztwie innych ludzi, w wyniku czego cała procedura była widoczna dla wszystkich znajdujących się nieopodal osób. Powtarzanie się tego typu sytuacji pokazuje, iż przejścia na granicy UE nie są w stanie zapewnić ani dyskretnej odprawy, ani też warunków do skutecznego wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy straży granicznej i funkcjonariuszy celnych.

Pasażerowie mogli pozostać w samochodach podczas całości kontroli tylko na niektórych badanych przejściach granicznych. Tego typu „jednokolejkowa” procedura miała miejsce na przejściach estońskich (Narva-1 i Koidula) oraz węgierskich (Tomba i Tiszabecs).

Odnotowano także nienajlepszy stan pawilonów, w których pracują funkcjonariusze graniczni i celni. W niektórych przypadkach pomieszczenia

te nie miały centralnego ogrzewania, a ich okna były stare i nieszczelne. Czasem podłogi *de facto* nie istniały: składały się z dużych foliowych płacht położonych bezpośrednio na ziemi. Obiekty te były zatłoczone: dwie lub trzy osoby pracowały na przestrzeni przeznaczonej dla jednego człowieka. Ponadto na wielu monitorowanych przejściach granicznych brakowało łazienek oraz miejsc, w których funkcjonariusze mogliby w ciągu dnia przygotować posiłki i gorące napoje. Choć wydawało się, że funkcjonariusze straży granicznej i funkcjonariusze celni dzięki dobrej współpracy potrafili dzielić ze sobą dostępne budynki, to i tak były one w jawny sposób niewystarczające do względnie komfortowego i skutecznego wykonywania obowiązków.

### Ograniczona ilość pasów ruchu oraz punktów odpraw pieszych, rowerzystów i pojazdów

Spśród dziewiętnastu monitorowanych przejść granicznych tylko na sześciu był możliwy ruch pieszych. Jednakże dwa z nich – Koidula (Estonia – Rosja) i Tompa (Węgry – Serbia) – nie posiadały terminali do obsługi pieszych. Oznacza to, że podróżni przekraczający granicę pieszo byli zmuszeni czekać w miejscach przeznaczonych dla samochodów. Piesi czekali w tej samej kolejce, co samochody, w wyniku czego byli narażeni nie tylko na wdychanie spalin, ale także na ryzyko uczestnictwa w wypadku. Aby zachować standardy bezpieczeństwa, funkcjonariusze straży granicznej musieli w takich sytuacjach zwracać specjalną uwagę na organizację kolejek pieszych przebywających między samochodami.

Na przejściu w **Gołdapi** na granicy polsko-rosyjskiej miała miejsce podobna sytuacja – nie było tam osobnych kolejek dla rowerzystów ani dla osób poruszających się motocyklami czy skuterami. Podróżnych tych nie obsługiwano na osobnych pasach odpraw – dlatego byli zmuszeni czekać pośród samochodów – kontrolom paszportowym poddawano ich w tych samych punktach, co kierowców samochodów.

Z kolei na przejściu w Zosinie na granicy polsko-ukraińskiej nie było specjalnego terminala do odprawy autobusów. Pasażerów proszono o opuszczenie autobusu w celu przejścia odprawy celnej i paszportowej. W innych przypadkach kontrole paszportowe przeprowadzano w autobusie, a celne w budynkach administracyjnych, lub obie odprawy odbywały się w autobusie. W tej sytuacji podróżni nazywali autobusy „hamulcami” ruchu granicznego, ponieważ odprawa autobusów zatrzymywała odprawę samochodów.

Nie wszystkie przejścia były dostosowane do obsługi dużych grup pasażerów posiadających (potencjalnie) ciężki lub gabarytowy bagaż. Opuszczanie autobusu z bagażem bywało trudne, niebezpieczne i czasochłonne, zwłaszcza w przypadku osób starszych, niepełnosprawnych i dzieci.

Na jednym z badanych przejść granicznych w **Bezledach** na granicy polsko-rosyjskiej odprawa celna odbywała się w hangarze: autobusy wjeżdżały do budynku, pasażerów proszono o opuszczenie pojazdów, a ich dokumenty i bagaże sprawdzano poza autobusem. Wewnątrz hangaru nie było miejsc siedzących, toalet ani profesjonalnie przygotowanych pomieszczeń przeznaczonych do kontroli szczegółowych. Brakowało także centralnego ogrzewania i odpowiedniego oświetlenia. Z kolei pod dachem żyły ptaki, a wewnątrz hangaru wyglądało wyjątkowo niehygienicznie.

Choć na przejściach Sighetul Marmatiei (Rumunia – Ukraina) i Tiszabecs (Węgry – Ukraina) istniały osobne punkty dla pojazdów, to i tam były problemy z płynnością ruchu pojazdów. Przejście Sighetul Marmatiei mieści się nad rzeką, co oznacza, że droga łącząca oba kraje znajduje się na moście. Most jest wyposażony w chodniki dla pieszych, ale ruch drogowy odbywa się tylko na jednym pasie. Tym samym pojazdy wyjeżdżające z Rumunii i Ukrainy są włączane do ruchu granicznego rotacyjnie, a nie równolegle. Ma to znaczący wpływ na kolejki, które regularnie tworzą się po obu stronach mostu.

## Nieodpowiednia organizacja pasów ruchu i ich oznaczenie

Jeden z istotniejszych aspektów związanych z funkcjonowaniem przejścia granicznego, podkreślony w Kodeksie Granicznym Schengen, dotyczy organizacji pasów ruchu i ich oznakowania. Istotnie, pasy prowadzące do przejść granicznych, ich porządek oraz organizacja – to kluczowe aspekty w kształtowaniu bezpiecznego i szybkiego ruchu granicznego.

*Brak osobnych pasów ruchu dla obywateli Unii Europejskiej i obywateli państw trzecich*

W przypadku większości badanych przejść granicznych nie odnotowano problemów związanych z kwestią osobnych pasów ruchu dla obywateli państw UE i obywateli państw trzecich. Nie zauważono także większych kłopotów z używaniem tablic informacyjnych, stosowanych zgodnie z Kodeksem Granicznym Schengen. Wyjątkiem było węgiersko-ukraińskie przejście w Tiszabecs, na którym nie istniały osobne pasy dla obu grup podróżnych. Oficjalnie stosowano procedurę „kontroli jednokolejkowej”, według której zatrzymywano samochody w jednym miejscu w celu przeprowadzenia odprawy celnej i kontroli podstawowych dokumentów<sup>2</sup>.

Pozytywną praktyką jest to, że w sytuacji dużych nierówności w ruchu na danym przejściu granicznym obywatele państw trzecich są odprawiani na pasach dla obywateli państw UE i na odwrót. Takie elastyczne podejście nie jest jednak stałą praktyką na wszystkich badanych przejściach.

*Nieodpowiednio wyposażone pasy ruchu i poczekalnie*

Szczególnie rażącym problemem w przypadku infrastruktury wielu przejść granicznych był brak miejsc siedzących dla osób czekających w kolejkach. Dotyczy to zwłaszcza podróżnych przekraczających granicę pieszo lub autobusem.

---

<sup>2</sup> Jeśli zaistniała potrzeba drugiej, bardziej szczegółowej inspekcji, samochody odsyłano do innego obiektu, przeznaczonego do szczegółowych kontroli, tak aby nie wstrzymywać ruchu. Pierwsza odprawa paszportowa miała miejsce obok pawilonów funkcjonariuszy granicznych, następnie kontrolę przeprowadzali funkcjonariusze celni.

### *Niejasne znaczenie pasów „nic do oclenia”*

Mimo że oznaczenia pasów jednoznacznie wskazywały ich funkcję, podróżni mieli wątpliwości co do wyboru danego pasa ruchu<sup>3</sup>. Obserwacje potwierdziły, że odprawa celna w korytarzu ruchu „nic do oclenia” nie odbywała się tak szybko i skutecznie, jak powinna. Podczas gdy wielu podróżnych spodziewało się, że korzystanie z tego pasa daje możliwość najszybszego przekroczenia granicy, w rzeczywistości większość z nich podlegała tej samej „podejrzliwej” kontroli, co handlarze przygraniczni.

### **Niska jakość i słaby dostęp do usług na przejściach granicznych**

Ze względu na długi czas oczekiwania na kontrolę paszportową i odprawę celną, przedmiotem monitoringu był dostęp i jakość obiektów usługowych na przejściach granicznych. Odpowiednie warunki, dostosowane do potrzeb wszystkich podróżnych, w tym tych ze specjalnymi potrzebami (niepełnosprawni, dzieci), powinny być zapewnione przez władze lokalne oraz personel graniczny. Badanie to wskazuje, iż w przeważającym stopniu negatywne opinie podróżnych dotyczące dostępu i jakości toalet i punktów gastronomicznych, konstruowane były na podstawie oceny udogodnień znajdujących się w obszarze poprzedzającym wjazd na obszar przejścia granicznego.

### *Niewystarczająca liczba toalet, punktów gastronomicznych, kantorów oraz problemy z dostępem do nich*

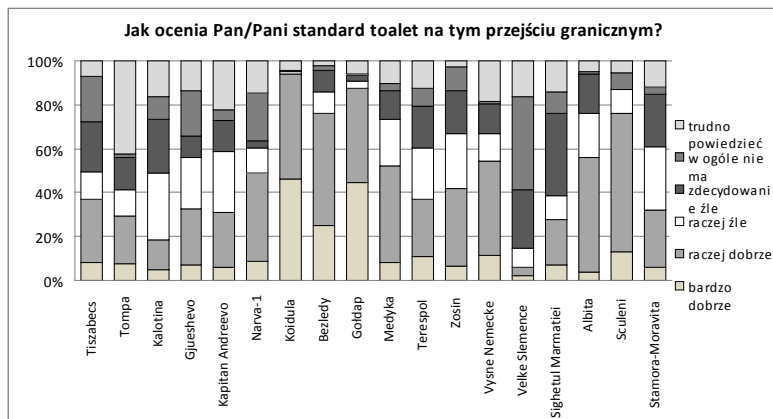
Duża część ankietowanych miała negatywne zdanie na temat dostępu do toalet oraz punktów gastronomicznych, co ilustruje poniższy wykres.

Interesującym wynikiem sondażu jest informacja, iż na niektórych przejściach granicznych, takich jak Velké Slemence (42%), Narva-1 (22%)

---

<sup>3</sup> Na polsko-rosyjskich, polsko-ukraińskich i słowacko-ukraińskich przejściach granicznych podróżni mieli problemy ze zrozumieniem, kiedy dopuszczalne było skorzystanie z zielonego pasa „nic do oclenia”. Niektóre osoby przekraczające granicę w celach biznesowych lub zawodowych przez pas „nic do oclenia” były zatrzymywane i przekierowywane na pas przeznaczony do bardziej szczegółowej inspekcji.

Wykres 2. Ocena standardu toalet na monitorowanych przejściach granicznych (w procentach).



Źródło: dane własne (patrz: aneks 3, tabela 3).

czy Tiszabecs (21%), podróżni informowali o braku toalet, chociaż faktycznie one istniały. Wskazuje to na problemy z oznakowaniem budynków na przejściach granicznych.

Jak wynika z przeprowadzonej ankiety, obywatele państw trzecich oceniali infrastrukturę usługową na unijnych przejściach granicznych lepiej niż obywatele państw UE. Dane jakościowe wskazują jednak, iż podróżni zasadniczo byli niezadowoleni z obiektów i usług na badanych przejściach granicznych.

Niewystarczającą liczbę toalet odnotowano na słowackim przejściu granicznym w **Vyšné Nemecké**, na polskich przejściach w **Bezledach** i **Zosinie**, węgierskim przejściu w **Tiszabecs** oraz rumuńskim w **Sighetul Marmatiei**. Jak wcześniej wspomniano, w przypadku dwóch ostatnich przejść (Tiszabecs i Sighetul Marmatiei), droga dojazdowa, na której ustawiali się podróżni, była mostem z chodnikiem i pasem drogowym, w związku z czym toalety czy łazienki z bieżącą wodą nie były dostępne.

W niektórych przypadkach podróżni najwyraźniej nie zdawali sobie sprawy z istnienia tych pomieszczeń, ze względu na ułożenie ich w miejscach mało widocznych i trudno dostępnych lub z powodu wspomnianego już złego oznakowania. Podróżni mieli również kłopoty z dostępem do toalet – pozostawały one zamknięte albo też wymagano zwrócenia się do funkcjonariuszy straży granicznej o udostępnienie klucza (Tiszabecs na granicy między Węgrami a Ukrainą, Bezledy – między Polską a Rosją, Vyšné Nemecké między Słowacją a Ukrainą). Na innych przejściach (Terespol) podróżni musieli płacić za dostęp do toalet. W niektórych przypadkach brakowało damskich toalet – w takich sytuacjach kobiety i mężczyźni korzystali z tej samej toalety (przejście polsko-ukraińskie Medyka).

#### *Nieodpowiednie warunki sanitarne w toaletach*

Na badanych przejściach granicznych niektóre toalety, mimo że były dostępne, całkowicie nie nadawały się do użytku ze względu na nieodpowiednie warunki sanitarne. Zwłaszcza trudna sytuacja panowała na pieszych przejściach granicznych, z których korzystają w pierwszej kolejności drobni handlarze (takich jak Medyka czy Vyšné Nemecké). Często toalety śmierdziały i były brudne (znajdowały się tam znaczne ilości pustych kartonów i zwojów taśmy klejącej, używanej do przemytu papierosów). Wiele toalet miało stare, uszkodzone wnętrza i brakowało w nich podstawowych przedmiotów, m. in. mydła, suszarek do rąk czy nawet zamków w drzwiach.

Podróżni uznali toalety na przejściu **Vyšné Nemecké** (Słowacja – Ukraina) za niedopuszczalnie brudne; przejście w **Zosinie** (Polska – Ukraina) otrzymało od respondentów słabe noty pod względem dostępu do sklepów, punktów gastronomicznych i toalet; przejście w **Terespolu** (Polska – Białoruś) zostało ocenione jako bardzo słabe pod względem dostępu do toalet; przejście w **Medyce** (Polska – Ukraina) i przejście **Narva-1** (Estonia – Rosja) otrzymały negatywne opinie odnośnie warunków sanitarnych; na przejściu **Tiszabecs** (Węgry – Ukraina) podróżni narzekali na brak dostępu do toalet.



*Nieodpowiednie warunki dla osób niepełnosprawnych oraz rodziców podróżujących z małymi dziećmi; brak artykułów pierwszej pomocy oraz podstawowego sprzętu medycznego*

Na badanych przejściach granicznych, w zdecydowanej większości nie było obiektów odpowiednio przystosowanych dla osób niepełnosprawnych (zwłaszcza przy wejściu do toalet); nie było wind czy odpowiednio dostosowanych chodników. Nie było również pomieszczeń przygotowanych do przewijania dzieci. Spośród dziewiętnastu zbadanych przejść tylko cztery spełniały powyższe warunki. Z uwagi na dużą liczbę osób niepełnosprawnych, starszych oraz rodziców z dziećmi, przekraczających granicę codziennie lub raz na jakiś czas, udostępnienie tego typu udogodnień na przejściach granicznych jest rzeczą istotną. Alarmującą kwestią wydaje się stosunkowo duża liczba omdleń i występowanie problemów zdrowotnych wśród osób czekających w kolejkach.

### **Obszar przed wjazdem na teren przejścia granicznego**

Jakość obiektów usługowych na obszarze przed przejściem granicznym w dużej mierze zależy od tego, w jakiej odległości dane przejście znajduje się od miasta lub miejscowości, oraz od wielkości tej miejscowości. Kiedy przejście jest ulokowane w pobliżu większego miasta lub dużej miejscowości, warunki panujące bezpośrednio przed nim są na ogół lepsze niż na przejściach umiejscowionych z dala od terenów miejskich. Jakość obiektów usługowych, do których mieli dostęp podróżni czekający w kolejkach przed przejściami granicznymi położonymi z dala od terenów miejskich (lub jeśli pobliska miejscowość była mała/słabo rozwinięta), okazywała się na ogół znacznie mniejsza niż jakość obiektów na przejściach w pobliżu większych miejscowości.

Wielu podróżnych wyrażało niezadowolenie z powodu wyglądu obszaru przed samym przejściem granicznym i warunków tam panujących. Narzekali na niską jakość lub całkowity brak miejsc do odpoczynku, takich jak bary czy punkty gastronomiczne. Ponadto, toalety wzdłuż dróg dojazdowych

do przejść granicznych były często zamknięte lub w ogóle ich nie było. Na przejściu w Vyšné Nemecké na granicy słowacko-ukraińskiej odnotowano bardzo niekomfortowe warunki sanitarne oraz brak toalet (nie ma osobnego terminala dla ciężarówek, a z toalety można skorzystać dopiero w regionalnej stolicy – Kosice – znajdującej się około 100 km od granicy). W niektórych przypadkach, chociażby na przejściach Vyšné Nemecké (Słowacja – Ukraina) i Medyka (Polska – Ukraina), droga dojazdowa była w bardzo złym stanie.

Obszary prowadzące do niektórych przejść granicznych charakteryzowały się kilkoma elementami wspólnymi. Zazwyczaj wzdłuż drogi dojazdowej znajdowały się punkty wymiany walut oraz sklepy i bary. Były tam także opuszczone budynki, sterty śmieci oraz uszkodzone ławki i stoły używane przez drobnych handlarzy czy pośredników skupujących towary od osób przybywających spoza UE. Z powodu niedziałających lamp ulicznych wieczorami obszary te bywały nieoświetlone, przez co niebezpieczne. Brud, chaos oraz nerwowa atmosfera wprowadzana przez handlarzy nadawała przejściom granicznym i okolicznym terenom charakter bezprawia i dezorganizacji.

### Punkt widzenia funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej

Funkcjonariusze straży granicznej i służb celnych na ogół pozytywnie oceniali infrastrukturę przejść granicznych. W wywiadach podkreślali fakt, że na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat infrastruktura została znacznie rozwinięta i zmodernizowana.

Przedstawiciele straży granicznej i służb celnych wskazywali jednak na potrzebę dalszych prac modernizacyjnych oraz budowy nowych budynków, które pozwoliłyby im na lepsze wypełnianie obowiązków służbowych. Wyniki monitoringu wykazały problemy związane z niską jakością budynków służbowych oraz z ich wyposażeniem. Funkcjonariusze podkreślali, że korzystają z bardzo nowoczesnego, zaawansowanego sprzętu – komputerów, urządzeń do weryfikacji dokumentów i samochodów oraz instrumentów

służących do wykrywania przemycanych towarów oraz osób – ale pracują w budynkach będących w złym stanie technicznym, pozbawionych często odpowiedniej przestrzeni do przechowywania tychże urządzeń służbowych, jak również towarów skonfiskowanych podczas odprawy celnej.

Słowaccy funkcjonariusze w szczególności podkreślali, że istniały poważne problemy związane z infrastrukturą obszarów przed samym przejściem granicznym. Uważali, że bliższa współpraca z policją mogłaby polepszyć organizację ruchu wokół przejść, dzięki czemu ruch graniczny mógłby zostać znacznie upłynniony. Ich zdaniem organizacja i bezpieczeństwo na przejściach granicznych mogłyby zostać znacznie poprawione, gdyby utworzono odpowiednie miejsca dla odpoczynku kierowców samochodów ciężarowych.

# Komunikacja

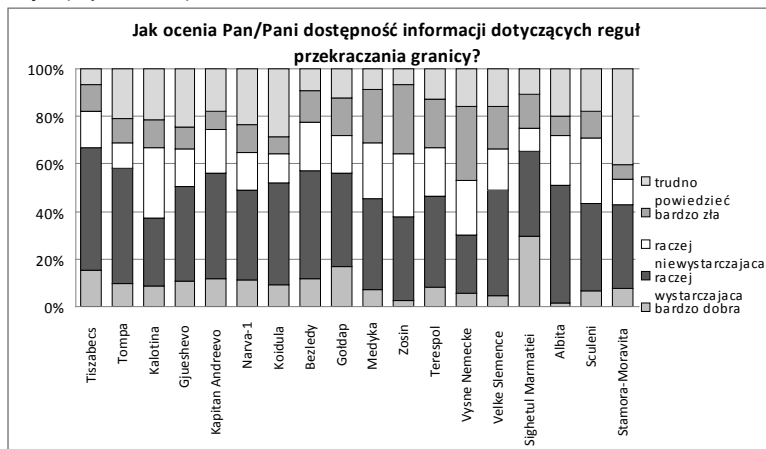
Wyniki badań wskazują, iż istnieją poważne problemy w relacjach między podróżnymi a funkcjonariuszami straży granicznej oraz służby celnej. Istotne problemy wynikają z braku lub też nieścisłości informacji, które dotyczą przepisów określających zasady przekraczania granicy i reguły celne, jak również z niedostatecznej znajomości języków obcych wśród funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej.

## Znajomość regulacji prawnych

Dostęp do informacji na temat zasad przekraczania granicy nie jest szczegółowo określony ani w Kodeksie Granicznym Schengen, ani we Wspólnotowym Kodeksie Celnym. Konieczność udostępnienia tego typu informacji stanowi jednak konsekwencję istniejących praw obywateli poszczególnych państw (por. prawo konstytucyjne i administracyjne).

Tym niemniej przedstawiciele służb granicznych jednogłośnie stwierdzali, że przejścia graniczne nie są odpowiednimi miejscami do uzyskania informacji dotyczących procedur przekraczania granicy. Utrzymywali oni, że podróżni mają obowiązek uzyskania takich informacji **przed** przybyciem na przejście graniczne, gdyż funkcjonariusze nie zawsze posiadają wystarczającą wiedzę na temat zasad prawnych i przepisów.

**Wykres 3. Ocena dostępu do informacji na temat zasad przekraczania granicy i przepisów celnych (w procentach).**



Źródło: dane własne (patrz: aneks 3, tabela 4).

Choć tego typu argumentacja brzmi przekonująco, to jednak częstotliwość zmian w przepisach i brak przejrzystości przepisów dla osób bez odpowiedniej wiedzy prawnej sprawiają, że niezwykle ważne jest, aby jasno przedstawione informacje związane z prawnymi aspektami przekraczania granicy, były ogólnie dostępne na przejściach. Ponadto leży to w interesie zarówno podróżnych, jak i funkcjonariuszy granicznych. Zapewne zoptymalizowałoby to płynność i sprawność ruchu granicznego.

Głównymi źródłami wiedzy na temat przepisów dotyczących przekraczania zewnętrznych granic UE są inni, bardziej doświadczeni w przekraczaniu granicy podróżni, a także media. Z kolei przedstawiciele straży granicznej, celnicy, a także materiały dostępne bezpośrednio na przejściu granicznym – to najrzadziej wymieniane źródła informacji. Z tego wynika, że główne źródła wiedzy, takie jak tablice informacyjne, plakaty, dane umieszczone w Internecie, streszczenia aktów prawnych itp., nie spełniają swoich celów, polegających na informowaniu podróżnych o zasadach i przepisach obowiązujących osoby przekraczające granicę. Wyniki ankiety potwierdziły, że na badanych przejściach istnieją problemy z dostępem do przepisów

regulujących zasady przekraczania granicy oraz przepisów celnych, co ilustruje wykres 3. Wydaje się, że obecny sposób dostarczania informacji o procedurach na przejściach granicznych jest niepraktyczny i niezrozumiały dla większości podróżnych.

*Brak na przejściach granicznych klarownie przedstawionych informacji na temat przepisów regulujących przekraczanie granicy oraz przepisów celnych*

Większość podróżnych stwierdziła, że na przejściach brakuje informacji na temat przepisów paszportowych i celnych. Nie orientowali się oni także, gdzie mieliby szukać takich informacji podczas przekraczania granicy. Był to szczególnie duży problem na przejściach: Veľké Slemence i Vyšné Nemecké (Słowacja – Ukraina), w Terespolu (Polska – Białoruś), w Medyce i Zosinie (Polska – Ukraina) oraz na przejściu Stamora-Moravița (Rumunia – Serbia). W konsekwencji podróżni stosowali nieformalne metody poszukiwania istotnych informacji, takie jak wypytywanie innych, bardziej doświadczonych osób przekraczających granicę. W niektórych przypadkach funkcjonariusze straży granicznej i służby celnej czerpali korzyści wynikające z braku wiedzy i doświadczenia podróżnych<sup>1</sup>.

Kolejny problem, który zaistniał na kilku badanych przejściach granicznych, dotyczył miejsc lokowania informacji. W większości przypadków tablice te były widoczne wzdłuż kolejek, na zewnątrz i wewnątrz budynków administracyjnych (straży granicznej i służby celnej) oraz na ścianach lub oknach w końcu kolejek. W takich warunkach bardzo trudno uzyskać informacje na temat reguł przekraczania granicy. Czytanie informacji przedstawionych w ten sposób i w tego typu miejscach wymagałoby zatrzymania samochodu w kolejce do odprawy – co jest sprzeczne z przyjętymi na przejściu regułami, mówiącymi, że samochody powinny się przemieszczać w obszarze przejścia granicznego bez zbędnej zwłoki. Uzyskanie dostępu do informacji w takich

<sup>1</sup> Respondent na przejściu granicznym w Terespolu (Polska – Białoruś) w następujący sposób opisał negatywne konsekwencje braku dostępu do informacji: „Białorusini boją się [...], nie wiedzą, co mają prawo zrobić, tak więc niektóre osoby – w tym straż graniczna i celnicy – uzyskiwali nieuczciwe korzyści, wytwarzając łapówki nie tylko w formie pieniężnej, ale także w postaci «dóbr naturalnych». Jest to rzecz normalna”.

warunkach bywa więc utrudnione przez infrastrukturę przejść granicznych bądź przez przepisy regulujące ruch graniczny.

Ewidentny przejaw tego typu problemów został odnotowany na przejściu w Zosinie, gdzie większość podróżnych stwierdziło, iż nie mogli uzyskać żadnych informacji. W rzeczywistości szczegółowe informacje były dostępne, lecz zostały tak słabo oświetlone i źle umiejscowione (tuż przed terminalami kontroli paszportowej, w miejscu, w którym zatrzymywanie się było niedozwolone), że podróżni mogli je najzwyczajniej minąć i nie zauważyć ich. Podobny przypadek odnotowano na przejściu granicznym Stamora-Moravița, na którym wprawdzie istniała duża liczba informacji na temat regulacji prawnych – w formie plakatów lub ulotek – lecz były one umiejscowione w sposób słabo widoczny lub niepraktyczny. Tak, na przykład, tablice informacyjne znajdowały się wewnątrz głównego budynku administracyjnego, do którego większość podróżnych przekraczających granicę nie musiała wchodzić, a zatem tablice stawały się dla większości podróżnych bezużyteczne.

W niektórych przypadkach informacje były trudne do zrozumienia, tym bardziej do zapamiętania przez podróżnych. Niektóre przejścia graniczne dawały jedynie krótkie lub niejasne informacje, a inne wywieszały długie fragmenty aktów prawnych niezrozumiałych dla zwyczajnych obywateli.

Jedynymi źródłami informacji dostępnymi dla podróżnych po rumuńskiej stronie przejścia **Sculeni** (Rumunia – Mołdawia) były małe, przypadkowo porozmieszczane i nieuporządkowane plakaty. W takiej sytuacji jedynie funkcjonariusze celnicy i straży granicznej mogli udzielić – lub też uniknąć udzielenia – pomocy prawnej. Na węgiersko-serbskim przejściu **Tompa** obowiązujące przepisy nie zostały wywieszone, a jedynie w kilku słabo dostępnych miejscach wisiły małe i nieaktualne plakaty. Na przejściach w **Gołdapi** i **Bezledach** na granicy polsko-rosyjskiej na ścianach budynków administracyjnych i w okienkach budek strażniczych widniały jedynie długie fragmenty aktów prawnych.

Wiele osób stwierdziło, że wolą zapoznawać się z klarownymi piktogramami niż gęstymi tekstami prawnymi. Jednak nawet na przejściach, gdzie były dostępne piktogramy, podróżni narzekali na ich niejasność.

*Brak informacji na temat reguł przekraczania granicy, przepisów celnych oraz wymogów wizowych obowiązujących w obu sąsiadujących państwach*

Wielu podróżnych miało problemy z uzyskaniem informacji na temat przepisów celnych i paszportowych obowiązujących w krajach trzecich. Działo się tak m. in. ze względu na ogólny brak informacji na przejściach granicznych, a także brak odpowiednich tłumaczeń dostępnych informacji. Powodowało to wiele problemów, łącznie z zakazem wstępu do kraju trzeciego, dłuższymi kontrolami granicznymi lub wręcz konfiskatą mienia podróżnego (niekiedy zatrzymywano samochody podróżnych).

Warto zaznaczyć, że wielu podróżnych wyrażało potrzebę uzyskania informacji na temat przepisów wizowych. Choć zazwyczaj informacje tego typu są dostarczane przez konsulaty, to jednak podróżni także na przejściach granicznych chcieliby mieć dostęp do całości, czasem skomplikowanych przepisów, regulujących wyjazd z danego kraju.

Ponadto na większości badanych przejściach granicznych nie można było uzyskać informacji przetłumaczonych na języki obce, chociaż funkcjonariusze graniczni i celnicy twierdzili, że tłumaczenia są dostępne<sup>2</sup>. Fakt, iż przejścia graniczne stanowią pierwszy punkt zetknięcia obywateli krajów spoza UE ze Wspólnotą Europejską sprawia, że istnieje nagła potrzeba udostępnienia informacji zarówno w językach obowiązujących w krajach sąsiedzkich, jak i w językach używanych powszechnie w UE (na przykład w języku angielskim).

*Trudności w dostępie do składania skarg i wniosków przez obywateli*

Chociaż teoretycznie istnieje możliwość składania skarg i wniosków, to w rzeczywistości na większości przejść granicznych pojawiły się zasadnicze

<sup>2</sup> Tego typu sytuacje odnotowano na przejściach granicznych w Bułgarii, Polsce, Rumunii i Słowacji.



trudności w korzystaniu z tego prawa. Na przykład podróżni spoza Unii Europejskiej często nie wiedzieli, w jaki sposób złożyć skargę, a ponieważ nie mogli komunikować się we własnym języku, nie potrafili też dochodzić swoich praw.

Na **bułgarskich** przejściach granicznych podróżni mieli możliwość deponowania wniosków i skarg w specjalnie przeznaczonych do tego urnach. I choć instrukcje, jak to robić, numer telefonu oraz adres przedstawiono w widoczny sposób, to prawie nikt spośród ankietowanych podróżnych nie wspomniał o takiej możliwości, co dowodzi, iż jej istnienie nie zostało wystarczająco rozpowszechnione.

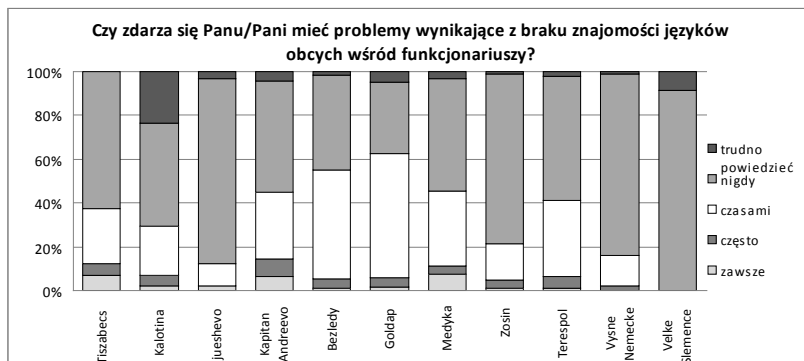
Na granicy **słowacko-ukraińskiej** podróżni z obu stron granicy także doświadczyli licznych problemów: słowaccy urzędnicy zazwyczaj zalecali w razie skarg dzwonić do Bratysławy, jednak – jak wspomniał pewien respondent – nikt tam nie odbierał telefonu.

Na polsko-rosyjskim przejściu granicznym w **Gołdapi** skargi mogły być składane jedynie w języku polskim. Ponadto w niektórych przypadkach dostępne dane kontaktowe (numery telefonów, adresy elektroniczne i adresy pocztowe) były niekompletne lub nieaktualne, tak więc podróżni nie otrzymywali żadnych odpowiedzi odnośnie złożonych wniosków i skarg. Na polsko-ukraińskim przejściu granicznym w **Medyce** nie było możliwe złożenie skargi drogą telefoniczną (numer telefonu był nieaktualny).

### Znajomość języków obcych

Zgodnie z regulacjami prawnymi obowiązującymi w poszczególnych państwach, funkcjonariusze służby celnej i straży granicznej mają obowiązek znać języki obce, zwłaszcza te używane w sąsiadujących krajach. Służą temu kursy przygotowawcze, które funkcjonariusze odbywający służbę mają obowiązek ukończyć w pierwszych latach pracy. Umiejętność komunikowania się z podróżnymi jest podstawowym elementem profesjonalnych działań, jakich oczekuje się na przejściach granicznych. Jednak niektórzy funkcyjna-

**Wykres 4. Częstotliwość występowania problemów wynikających z braku umiejętności posługiwania się językiem obcym przez funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej (wedle opinii podróżnych z państw trzecich; w procentach).**



Źródło: dane własne (patrz: aneks 3, tabela 5).

riusze nie władają językami obcymi, co uniemożliwia skuteczną komunikację z podróżnymi i ogranicza ich efektywność w wykonywaniu obowiązków.

#### *Niewystarczająca znajomość i/lub korzystanie z języków obcych podczas kontroli paszportowej/celnej*

Zgodnie z danymi przedstawionymi na powyższym wykresie, problemy wynikające z braku znajomości języka obcego rzadko deklarowano jako powstające „zawsze” i „często”.

Problemy wynikające z nieznajomości języków obcych były najbardziej widoczne na granicy Polski z Ukrainą i Rosją, Bułgarią z Turcją, a także Węgier z Ukrainą. Na niektórych monitorowanych przejściach granicznych problem funkcjonariuszy nieznających języków obcych nie istniał, ponieważ mieszkańcy terenów przygranicznych mówili w języku państwa sąsiadującego. Taką sytuację zaobserwowano m. in. na słowackich i niektórych polskich przejściach na granicy z Ukrainą (Vyšné Nemecké, Veľké Štremence, Zosin) oraz na węgierskiej granicy z Serbią (przejście graniczne Tompa)<sup>3</sup>. Bariera

<sup>3</sup> Większość podróżnych jest pochodzenia węgierskiego lub mówi po węgiersku.

językowa na granicach bułgarsko-macedońskiej (Gjueshevo) i bułgarsko-serbskiej (Kalotina) występuje rzadko ze względu na podobieństwo między obowiązującymi tam językami. Brak takich problemów jest też konsekwencją faktu, iż wielu spośród podróżnych korzystających z poszczególnych przejść granicznych zna język kraju UE, do którego się udają.

Choć statystycznie częstotliwość powstawania problemów komunikacyjnych nie jest duża, to jednak należy podkreślić, że są one sprzeczne z przyjętym protokołem, wedle którego strażnicy graniczni i celnicy nie mogą być w żadnym momencie niezdolni lub niechętni do skutecznej komunikacji z podróżnymi. Wyniki badań wśród obywateli państw trzech wykazują, że tego typu kłopoty mają negatywny wpływ na ogólną opinię o funkcjonariuszach granicznych.

Pojawiają się trzy główne problemy związane ze zdolnościami komunikacyjnymi funkcjonariuszy: niewystarczająca znajomość języków obcych, odmowa mówienia w językach obcych, mówienie w językach postrzeganych negatywnie z powodów politycznych lub historycznych.

Pierwszym problemem jest brak odpowiedniej znajomości języków obcych. W wielu przypadkach funkcjonariusze używają bliżej nieokreślonej mieszanki dwóch języków, niezwykle trudnej do zrozumienia dla podróżnych, lub też unikają używania języków ojczystych podróżnych. Na przykład na przejściu granicznym Stamora-Moravița na granicy rumuńsko-serbskiej respondenci wskazali, że funkcjonariusze graniczni „nie mówią poprawnie po angielsku i wcale nie mówią po serbsku”.

Drugi problem wynikał z tego, że choć funkcjonariusze graniczni i celnicy potrafili porozumiewać się w językach obcych, to odmawiali posługiwania się nimi<sup>4</sup>. Zamiast tego zakładali, że podróżni rozumieją język używany w kraju docelowym ich podróży, i mówili do nich wyłącznie w tym języku. To powodowało wiele nieporozumień i wywoływało zamieszanie wśród podróżnych, którzy niekoniecznie dobrze znali język kraju docelowego.

---

<sup>4</sup> Tę sytuację zaobserwowano na przykład na przejściu granicznym w Gołdapi (Polska – Rosja).

Trzeci problem wiązał się z faktem, że funkcjonariusze graniczni i celni rozmawiali z podróżnymi w języku, którego niektórzy woleliby unikać z przyczyn historycznych lub politycznych. To zjawisko zaobserwowano na przykład na przejściu w Medyce (Polska – Ukraina), tam niektórzy podróżni z Ukrainy niechętnie posługiwali się językiem rosyjskim, jednak byli do tego prowokowani przez funkcjonariuszy.

### **Punkt widzenia funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej**

Przedstawiciele straży granicznej i służb celnych potwierdzali w wywiadach, że informacje, które dotyczyły przepisów prawno-organizacyjnych obowiązujących na przejściach granicznych były dostępne na tablicach ogłoszeniowych, plakatach, ulotkach oraz przy punktach odpraw. Wyrażali jednak opinię, że dostarczanie tego typu wiedzy nie jest konieczne, gdyż podróżni albo wymieniali informacje między sobą, albo mieli do nich dostęp za pośrednictwem Internetu bądź innych mediów. Ponadto w większości przypadków zakładali, że to podróżni powinni być odpowiedzialni za uzyskanie informacji jeszcze przed przybyciem na przejście graniczne.

Funkcjonariusze celni podkreślali także, że niektórzy podróżni starali się udawać brak wiedzy prawnej w celu przetransportowania pewnych towarów (lub ich większej ilości) przez granicę. Opisywali tego typu incydenty jako jedno z najtrudniejszych, z którymi muszą się zmagać na co dzień: „Bardzo trudno jest wytłumaczyć danej osobie, że złamała prawo. Większość podróżnych odwołuje się do «praw obywatelskich», twierdzą, że się śpieszą lub zwyczajnie odmawiają porozumienia się z funkcjonariuszami celnymi. Wymaga to wiele energii, aby wytłumaczyć ludziom, że na przykład przekroczyli dozwolony limit odnośnie jakiegoś towaru, którego nie zgłosili do oclenia”.

Funkcjonariusze straży granicznej i służby celnej w większości twierdzili, że nie mają problemów z używaniem języków obcych. Mówili, że nawet gdy pojawiają się problemy, to zwykle na zmianie są funkcjonariusze lub tłumacze, którzy mają odpowiednie kompetencje językowe umożliwiające porozumienie się z obcokrajowcami.

W większości badanych krajów UE prowadzone są kursy przygotowawcze obejmujące zajęcia językowe, które urzędnicy muszą ukończyć zanim zostaną zatrudnieni. Często kursy te (oraz nauczane w ich ramach języki) bywają postrzegane jako nieistotne, gdyż młodzi stażem strażnicy lub celnicy jeszcze nie wiedzą, na której granicy będą służyć. Węgierscy funkcjonariusze straży granicznej i celnicy otwarcie stwierdzali, że posiadają nieadekwatną wiedzę językową, gdyż nie wiedzą, gdzie i kiedy (na które przejście graniczne) będą oddelegowani.

Funkcjonariusze straży granicznej często mieli możliwość doskonalenia umiejętności językowych podczas pracy, jednak w niektórych przypadkach (m. in. w Polsce) nie mieli możliwości uczestniczenia w zajęciach językowych z powodu braków kadrowych na przejściu. W innych przypadkach (choćby na Słowacji) funkcjonariusze straży granicznej i służby celnej zwyczajnie nie mieli potrzeby polepszania znajomości języków obcych, ponieważ osoby przekraczające granice na ogół pochodziły ze społeczności lokalnych.

Przedstawiciele straży granicznej i służby celnej podkreślali, że na ich relacje i sposób komunikowania się z osobami chcącymi przekroczyć granicę duży wpływ mają doświadczenia podróżnych przed dotarciem do przejścia granicznego – zwłaszcza gdy pochodzili z krajów spoza Unii Europejskiej. Stres i emocje podróżnych wzmagaly się, gdy byli zmuszeni czekać w kolejce przez długie okresy czasu. Istotnie zakłócało to dobrą komunikację między funkcjonariuszami granicznymi i podróżnymi.

# Współpraca

Współpraca to szczególnie delikatny i wymagający aspekt działań na przejściach granicznych. Jest ona rozumiana jako całość środków i sposobów komunikacji między strażą graniczną, funkcjonariuszami celnymi, władzami lokalnymi i administracją centralną, zarówno z danego państwa Unii Europejskiej, jak i z państw trzecich. Zgodnie z tą definicją kwestia współpracy została na potrzeby niniejszej analizy podzielona na dwie kategorie: współpracę narodową i międzynarodową.

## Współpraca między strażą graniczną a służbą celną

Przedstawiciele straży granicznej i służb celnych oceniali współpracę oraz jej organizację jako „dobrą” lub „bardzo dobrą.” Do kontaktów dochodziło głównie podczas codziennych spotkań przełożonych nadzorujących poszczególne zmiany, a także w sytuacjach mniej sformalizowanych. Z perspektywy podróżnych wskaźnikiem udanej współpracy między funkcjonariuszami obu służb są płynność i skuteczność ruchu na przejściach granicznych. Działania celników i funkcjonariuszy straży granicznej najintensywniej wiążą się ze sobą w kontekście organizacji ruchu na przejściach granicznych, prowadzenia szczegółowych kontroli oraz wspólnego używania obiektów administracyjnych. Funkcjonariusze często dzielili i wymieniali między sobą sprzęt służbowy, w sytuacjach gdy tego sprzętu brakowało. Zasadniczo

współpraca przebiegała poprawnie, z wyjątkami pewnych trudności, odnotowanymi poniżej.

Pierwszy problem związany jest z infrastrukturą przejść granicznych. Na przykład na przejściu granicznym Tiszabecs przedstawiciele straży granicznej i celnicy byli zmuszeni pracować w jednym budynku. Komplikacje wynikały z ograniczonej liczby pomieszczeń do dyspozycji obu służb, a także z tego, że jedna formacja może być określona jako „właściciel”, a druga jako „wynajmujący”. Sprzętu, który dzielili funkcjonariusze, często brakowało i nierzadko dochodziło do jego uszkodzeń. Ze względu na brak miejsca do wykonywania szczegółowych inspekcji urzędnicy celni wiele razy dokonywali kontroli podróży i ich bagaży, gdy osoby te stały jeszcze w kolejce. To z kolei powodowało niedogodności w pracy straży granicznej odpowiedzialnej za utrzymanie porządku i ładu w kolejkach.

Funkcjonariusze straży granicznej i celnicy mają także inne uposażenia płacowe i emerytalne, co przyczynia się do powstawania napięć między nimi. Na przykład pensje celników na Węgrzech częściowo są zależne od wyników ich pracy. Państwo określa, jakich dochodów mogą się oni spodziewać ze strony Węgierskiej Służby Finansowo-Celnej (na poziomie krajowym), przy czym otrzymują także kwartalny dodatek, jeśli zdotają sprostac określonym wynikom. System ten nie obowiązuje funkcjonariuszy straży granicznej, w związku z czym początkujący funkcjonariusz straży granicznej zarabia o wiele więcej niż celnik bez doświadczenia. W Polsce funkcjonariusze straży granicznej zarabiają więcej niż celnicy pracujący w takich samych – a często nawet w gorszych – warunkach. Co więcej, ponieważ formalnie podlegają ustawodawstwu wojskowemu, są uprawnieni do różnorodnych przywilejów: mogą na przykład wcześniej przechodzić na emeryturę, co w mniemaniu celników jest nieuczciwe. Różnice płacowe i dodatkowe przywileje mogą przyczyniać się do napiętych stosunków w miejscu pracy, a w efekcie sprawiają, że koordynacja i współpraca między dwiema służbami bywa trudna. Na przykład straż graniczna ma możliwość zlecenia celnikom przeprowadzenia szczegółowych inspekcji danego podróżnego lub jego pojazdu. Wydaje się, że niektórzy funkcjonariusze nadużywają tej władzy, wprowadzając tym

samym kolejne napięcia i negatywne emocje na przejściach granicznych, już i tak pełnych frustracji samych podróżnych.

Tym niemniej jednak napięcia te, wynikające w dużej mierze z różnic między obiema organizacjami, nie mają znaczącego wpływu na codzienną pracę obu służb. Jeden z węgierskich urzędników celnych tak opisał tę sytuację: „Každy musi wykonać swoje obowiązki, aby inni mogli wykonać swoje. Być może jedni obeszliby się bez pomocy drugich, ale podróżni nie obeszliby się bez ich wzajemnej współpracy”.

### Współpraca między strażą graniczną, służbą celną, administracją państwową i innymi instytucjami

Podstawowe jednostki, z którymi współpracują straż graniczna i służby celne, to m. in.: konkretne ministerstwa<sup>1</sup>, lokalne jednostki administracyjne w sąsiadujących z przejściem gminach i wspólnotach lokalnych, tłumacze, weterynarze oraz lekarze ambulatoryjni. W większości przypadków współpraca z tymi jednostkami była oceniana jako zadowalająca. Na przejściach Tompa (Węgry – Serbia) i Tiszabecs (Węgry – Ukraina) współpraca wynikała z umowy między strażą graniczną a lokalną policją: obie służby współpracowały w ramach „planowanych akcji”. Węgierskie służby graniczne podpisały także umowy o współpracy z trzema organizacjami obywatelskimi specjalizującymi się w odbudowie i remontach budynków zniszczonych przez katastrofy ekologiczne. Na przejściu granicznym w Medyce (Polska – Ukraina) urzędnicy celni współpracowali z lokalnymi organizacjami i władzami organizując akcje charytatywne przekazując skonfiskowaną odzież osobom potrzebującym. Wyjątkiem w tym zakresie jest Bułgaria, gdzie współpraca między strażą graniczną a władzami lokalnymi nie jest zadowalająca. Na przestrzeni ostatnich kilku lat władze zajmowały się pro-

<sup>1</sup> Na przykład za działania i obsługę odpowiedzialne są: w Estonii – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w Polsce – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, na Węgrzech – Ministerstwo Finansów (Węgierska Służba Finansowo-Celna), a Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Porządku Publicznego odpowiada za ochronę porządku publicznego. W Bułgarii funkcje te pełnią Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Finansów.



jektami infrastrukturalnymi i rzadko koordynowały swoje plany i działania z organami władz granicznych.

Problemy ze współpracą na innych przejściach granicznych wynikały nie z braku woli danych jednostek, lecz z powodu niewystarczających zasobów ludzkich, finansowych i prawnych. Do skutecznej współpracy potrzebny jest odpowiedni budżet, w celu planowania, realizacji i oceny wspólnych przedsięwzięć straży granicznej i władz lokalnych. Na przykład w Medyce i Zosinie (Polska – Ukraina) oraz Vyšné Nemecké i Veľké Slemence (Słowacja – Ukraina) tym spowodowany brak odpowiedniej współpracy między strażą graniczną, służbą celną i lokalną administracją miał widoczny wpływ na nienajlepsze warunki budynków i ich organizację na terenie przejścia, jak również w okolicy przed wjazdem na przejście (*więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale dotyczącym infrastruktury*).

W celu rozwoju współpracy między poszczególnymi instytucjami, istotne jest stworzenie odpowiednich instrumentów prawnych. Brak tych podstawowych instrumentów miał istotne znaczenie dla pojawiania się trudności w zarządzaniu obiektami na przejściu granicznym i przed przejściem granicznym w wielu krajach.

Przedstawiciele straży granicznej i służb celnych zgłaszali uwagi, iż administracja przejścia granicznego reagowała powoli, nawet na ich najbardziej naglące potrzeby. Twierdzili, że wiele czasu zajmuje usuwanie usterek technicznych, budowanie, rozbudowywanie oraz modernizacja infrastruktury przejść granicznych, a także naprawianie sprzętu służbowego. Przedstawiciele administracji państwowej z kolei twierdzili, że trudności te zakorzenione są w licznych przeszkodach prawnych przy wyborze konkretnego wykonawcy lub usługodawcy<sup>2</sup>.

Podsumowując opisane powyżej kwestie dowodzą, że istnieje potrzeba zwiększenia współpracy instytucji zaangażowanych w funkcjonowanie przejść granicznych, w celu utrzymania i/lub poprawienia ich jakości. Nie mniej ważny wydaje się jednak fakt, że w celu poprawy warunków obowiązujących na przejściach granicznych potrzebna jest wola współpracy

---

<sup>2</sup> Tego typu problem był szczególnie widoczny w przypadku Polski.

ze strony poszczególnych jednostek, która jak na wstępie tego rozdziału wspomniano, istnieje.

### Współpraca z państwami sąsiednimi

Współpraca między funkcjonariuszami granicznymi a jednostkami w państwach spoza Unii Europejskiej jest regulowana za pomocą umów dwustronnych podpisywanych z każdym z krajów sąsiadujących. Umowy te określają odpowiednie metody komunikacji i obszary wspólnych działań oraz opisują specyficzne procedury stosowane w przypadku ewentualnego problemu lub kryzysu. Współpraca z państwami trzecimi zazwyczaj stanowi obowiązek straży granicznej i koncentruje się głównie na utrzymaniu jak największej przepustowości przejścia i płynności ruchu granicznego.

Ogólnie współpraca między państwami Unii Europejskiej a państwami trzecimi najczęściej obejmuje codzienne kontakty podczas różnego rodzaju spotkań: na przejściu między dwoma państwami, *ad hoc* w nagłych przypadkach, comiesięcznych zebrań do omawiania pojawiających się problemów oraz spotkań „grup roboczych”, mających na celu określenie wspólnych obowiązków funkcjonariuszy po obu stronach granicy. Po każdym spotkaniu przygotowywane są raporty podsumowujące, które następnie są udostępniane funkcjonariuszom straży granicznej po obu stronach przejścia. Ponadto funkcjonariusze straży granicznej sąsiadujących państw wymieniają drogą pocztową lub faksem informacje dotyczące zmian w przepisach prawnych.

Podczas wywiadów funkcjonariusze straży granicznej po unijnej stronie granicy w miarę pozytywnie oceniali współpracę z jednostkami z państw trzecich. Tym niemniej jednak wydawało się, że tylko niektóre przejścia wykorzystywały umowy dwustronne w sposób zadowalający.

W przypadku Węgier relacje z funkcjonariuszami straży granicznej państw trzecich były generalnie dobre, jednak istniały różnice w odniesieniu do Serbii i Ukrainy. O ile na węgiersko-serbskim przejściu granicznym Tompa-Kelebija dochodziło do bliskiej i dobrze zorganizowanej współpracy, o tyle relacje między funkcjonariuszami straży granicznej na przejściach w węgierskim Tiszabecs i ukraińskim Vilok nie były równie udane. Przykład owocnego współdziałania Węgrów i Serbów stanowiła wstępna propozycja wyremontowania i zmodernizowania przejść granicznych. Urzędnicy po obu stronach granicy współpracowali także w ramach codziennych zadań związanych z działalnością przejść granicznych: węgierski porucznik co miesiąc informował swojego serbskiego odpowiednika o ruchu granicznym oraz o wydarzeniach wartych odnotowania. Obie strony porównywały zebrane dane i organizowały comiesięczne spotkania ogólne. Ponieważ węgierscy urzędnicy mieli dostęp do specjalistycznych urządzeń do przeprowadzania patroli nocnych, informowali swoich serbskich kolegów o zidentyfikowanych przez nich podejrzanych osobach lub wydarzeniach. Dla kontrastu współpraca między Węgrami a Ukrainą była oparta jedynie na kilku luźnych umowach dotyczących wspólnych działań. Współdziałanie dwóch stron miało miejsce tylko wtedy, kiedy było to absolutnie konieczne – nie podejmowano żadnych dodatkowych, niezależnych inicjatyw (takich jak opisane powyżej comiesięczne spotkania lub wspólne komitety).

Problemy współpracy ze służbami z państw trzecich można zidentyfikować głównie na płaszczyźnie infrastruktury i metod komunikacji. Funkcjonariusze straży granicznej podkreślali istnienie przeszkód infrastrukturalnych, które napotykali podczas współpracy ze swoimi odpowiednikami ze strony państw trzecich. Na niektórych przejściach tzw. „wąskie gardła” hamowały płynność i skuteczność ruchu na granicach unijnych<sup>3</sup>. Zdaniem pytanych

<sup>3</sup> Warto jednak zaznaczyć, że czasem właśnie problemy infrastrukturalne prowadziły do zacieśnienia współpracy. Na przykład na rumuńsko-ukraińskim przejściu w Sighetul-Marmatiei współpraca między rumuńskimi i ukraińskimi strażnikami granicznymi została określona jako

pracowników, wyeliminowaniu tego typu sytuacji może pomóc odpowiednie zaplanowanie i podpisanie dwustronnych umów mających na celu dalszy rozwój infrastruktury przejść granicznych. Wymagane byłoby także stworzenie instrumentów finansowych wspomagających rozwój infrastruktury przejść w państwach trzecich.

Kolejną przeszkodą na drodze do skutecznej współpracy między funkcjonariuszami straży granicznej z państw członkowskich Unii Europejskiej oraz z państw trzecich jest niewystarczający poziom komunikacji. Przedstawiciele straży granicznej podkreślali, że istniejące metody informowania partnerów po drugiej stronie granicy (i odwrotnie) są niewystarczające. Listy docierają z dużym opóźnieniem; bywają także napisane w nieznanym dla jednej ze stron języku. Zarówno funkcjonariusze straży granicznej, jak i celnicy sugerowali, że wspólne sesje szkoleniowe – zwłaszcza dla początkujących funkcjonariuszy – mogą stanowić skuteczny sposób na otwarcie kanałów komunikacyjnych i informowanie obu stron o obowiązującym protokole. Według funkcjonariuszy straży granicznej i celników zasadniczą przeszkodą dla skutecznej współpracy była niewystarczająca liczba personelu po obu stronach granicy.

---

„zadowalająca”: wygląda na to, że trudne warunki ruchu granicznego (spowodowane ogromną liczbą podróżnych i pojazdów przekraczających granicę na jednopasmowym moście) wymagają od urzędników rumuńskich i ukraińskich bliższej współpracy w celu zapewnienia najlepszych efektów logistycznych. Funkcjonariusze spotykają się na moście dwa razy dziennie w towarzystwie tłumacza.



# Kolejki

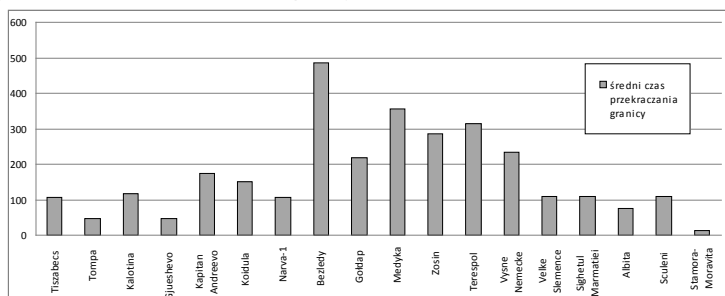
**W**ystępowanie kolejek na przejściach wiąże się z takimi kwestiami jak:

- czas oczekiwania,
- porządek w kolejkach,
- sprawność działań funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej,
- infrastruktura przejść granicznych,
- rodzaj i liczba podróźnych przekraczających granicę, liczba przejść granicznych na zewnętrznej granicy lądowej Unii Europejskiej,
- przepisy regulujące przekraczanie granicy,
- koordynacja ruchu drogowego między krajami UE i państwami trzecimi.

## Czas oczekiwania

Jedną z głównych niedogodności zauważalnych na prawie wszystkich przejściach granicznych jest ilość czasu spędzanego przez podróźnych w kolejkach do przekroczenia granicy. W wielu przypadkach najdłuższe kolejki tworzą się przy wjeździe do państw Unii Europejskiej, choć było także kilka wyjątków, chociażby w Finlandii, gdzie kolejki powstają głównie przy opuszczaniu tego kraju. Wielu podróźnych jest przekonanych, że funkcjonariusze straży granicznej naumyślnie i arbitralnie przedłużają procedury dla obywateli państwa spoza UE. Respondenci często nie zdają

Wykres 5. Średni czas przekraczania granicy (w minutach).



Źródło: dane własne (patrz: aneks 3, tabela 6).

sobie sprawy z tego, że obywatele Unii i obywatele państw trzecich obejmują różne procedury<sup>1</sup>. W kwestii czasu oczekiwania, istotną rolę odgrywa nie czas potrzebny do przeprowadzenia kontroli (które trwają od kilku minut do niecałej godziny), ale średni czas niezbędny do przekroczenia granicy (patrz: aneks 2, tabela 6). Okres oczekiwania na granicy jest wypadkową warunków infrastrukturalnych, liczby pracujących urzędników, organizacji ich pracy oraz zakresu procedur wykonywanych przez straż graniczną i celników w obu krajach sąsiadujących.

Według ankiety przeprowadzonej wśród podróżnych, najdłużej na przekroczenie granicy trzeba czekać na przejściach między Ukrainą a państwami Unii Europejskiej. Średni czas przekraczania granicy na polskich przejściach granicznych sięga prawie sześciu godzin w Medyce i prawie pięciu godzin w Zosinie. Na słowacko-ukraińskim przejściu Vyšné Nemecké przekraczanie granicy zajmuje średnio niemal cztery godziny. Podróżni twierdzili, że okres oczekiwania zależy od konkretnych funkcjonariuszy, którzy w danej chwili pełnią służbę. Spośród monitorowanych przejść granicznych w Rumunii najdłuższy czas przekraczania granicy – 110 minut – odnotowano w Sighetul Marmatiei.

<sup>1</sup> Było jednak kilka wyjątków, na przykład na przejściach granicznych w Bułgarii, gdzie podróżni znali zmiany zachodzące w procedurach i ze zrozumieniem podchodzili do przedłużających się procedur czy opóźnień.

**Zosin** to jedno z najnowszych przejść na granicy polsko-ukraińskiej, otwarte po zmianach systemowych. 20% respondentów stwierdziło, że średni czas potrzebny do przekroczenia granicy wynosi do dwóch godzin. Dotyczy to jednak tylko obywateli Polski, gdyż średni czas zdaniem wszystkich podróżnych zamieszkałych na Ukrainie jest dłuższy niż dwie godziny. Ponad 80% respondentów mieszkających w Polsce stwierdziło, że kontrola dokumentów podróżnych i odprawa celna nie trwa dłużej niż godzinę, podczas gdy jedynie połowa respondentów ukraińskich była tego samego zdania. Osoby biorące udział w badaniu deklarowały, że oczekiwanie trwa za długo, a tworzenie się długich kolejek spowodowane jest nieefektywną pracą służb granicznych, a niekiedy wynika z awarii systemów komputerowych. Podróżni jednak podawali też przykłady konkretnych funkcjonariuszy granicznych, którzy pracują sprawnie. Kolejki są też spowodowane rozwiązaniami infrastrukturalnymi. Mimo że na przejściu są dwa pasy odpraw dla obywateli Unii Europejskiej oraz obywateli państw trzecich, to w trakcie przeprowadzonego badania wszystkie samochody stały w jednej kolejce.

**Tiszabecs** to węgiersko-ukraińskie przejście graniczne, ponownie otwarte dla ruchu granicznego w 1989 roku. Wówczas było w stanie sprostać jedynie lokalnemu ruchowi granicznemu. W 1993 roku zostało otwarte dla ruchu międzynarodowego. Początkowo ruch był intensywny: rocznie granicę przekraczały nawet dwa miliony osób. Dominujące cele podróży to turystyka i zakupy. Od czasu przystąpienia Węgier do UE wstrzymano lokalny ruch graniczny, jednak cały czas trwa ruch osób zamieszkujących tereny przygraniczne. Średni czas przekraczania granicy zdaniem respondentów wynosi 106 minut, czyli mniej niż dwie godziny. Przejście kontroli i odprawa celna trwają średnio 25 minut. Przed dotarciem do węgierskiego przejścia granicznego podróżni wjeżdżający do Węgier spędzają około 80 minut po ukraińskiej stronie granicy. Ten długi czas oczekiwania jest związany ze ściślejszymi procedurami wprowadzonymi przez władze ukraińskie, mającymi na celu zmniejszenie handlu



przygranicznego. Obywatele UE są na tej granicy kontrolowani równie dokładnie, co obywatele państw trzecich. Czasem wydaje się nawet, że obywatele Unii Europejskiej muszą czekać dłużej. Osoby podróżujące w celach zawodowych czekają najkrócej (około 20 minut), krócej niż turyści lub osoby deklarujące, że są turystami.

Rumuńsko-ukraińskie przejście graniczne w **Sighetul Marmatiei** otworzono niedawno i oddano do użytku 15 stycznia 2007 roku. Długi czas oczekiwania na przekroczenie granicy jest wynikiem ograniczenia ruchu na jednopasmowym moście, na którym pojazdy poruszają się ruchem wahadłowym. Sytuację pogarsza duża liczba podróżnych na co dzień przekraczających granicę – około 6000 osób na dobę. Spore kolejki często tworzą się po obu stronach mostu. Długi czas oczekiwania spędzony w złych warunkach powoduje napięcia między podróżnymi a funkcjonariuszami celnymi.

Czas przekroczenia granicy między Serbią a Unią Europejską oraz między Mołdawią a Unią nie należy do długich. Natomiast, długo na ogół trzeba czekać na przejściach unijno-rosyjskich. Na przejściach estońsko-rosyjskich średni okres oczekiwania nie jest długi, choć kierowcy ciężarówek musieli spędzić w kolejce więcej czasu niż inni podróżni. Spory okres oczekiwania stanowi problem na fińsko-rosyjskim przejściu granicznym Vaalimaa i polsko-rosyjskim przejściu w Bezledach.

Na fińsko-rosyjskim przejściu granicznym **Vaalimaa** tworzą się bardzo długie kolejki. Wraz z rosnącym natężeniem ruchu zwiększa się czas oczekiwania. W 2006 roku ponad 2,6 milionów osób przekroczyło granicę na przejściu Vaalimaa, co stanowiło 39% wszystkich przejść na granicy fińsko-rosyjskiej w tamtym roku. Do niedawna kolejki ciężarówek czekających na przekroczenie granicy i odprawę celną osiągały nawet do 60 km długości. Kolejki te stanowiły poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, szkodziły osobom mieszkającym wzdłuż tej

trasy, powodowały utrudnienia logistyczne i miały negatywny wpływ na handel unijno-rosyjski. Wprowadzono tymczasowe rozwiązania, mające na celu rozładowanie sytuacji: zbudowano parkingi i pasy dla samochodów ciężarowych, gdzie mogą się one zatrzymać bez blokowania ruchu drogowego. Tereny parkingowe są jednak niewystarczające i nie przyczyniają się do wyeliminowania problemu. Według raportu fińskiego kolejki wynikają z czasochłonnnych procedur biurokratycznych stosowanych przez rosyjskich celników, jednak to właśnie po stronie fińskiej procesowanie dokumentów spedycyjnych i samochodowych odbywa się w jednym korytarzu, co powoduje opóźnienia i wpływa na tworzenie się dłuższych kolejek.

Długi czas oczekiwania ma negatywny wpływ na opinie podróżnych dotyczące funkcjonowania przejść granicznych, skuteczności straży granicznej i odpowiedniego poziomu infrastruktury.

### Porządek w kolejkach

Podróżni na niektórych przejściach granicznych narzekali na brak porządku w kolejkach. Wynikało to między innymi z warunków panujących na trasie dojazdowej do samego przejścia granicznego, niemonitorowanej ani przez straż graniczną, ani przez lokalną policję.

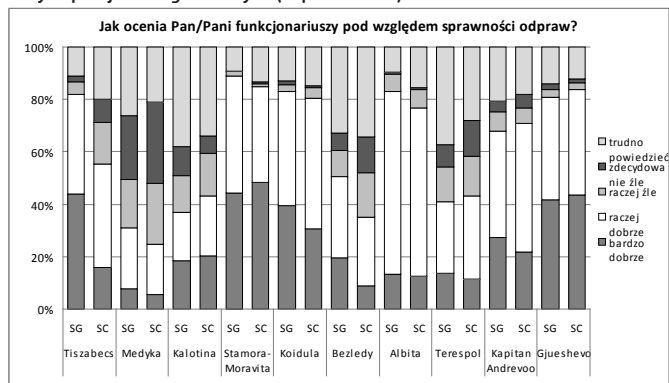
Nieporządek w kolejkach był kwestią często poruszaną jako problem przez podróżnych na przejściach granicznych między Unią Europejską a Ukrainą. Według podróżnych jednym z głównych powodów jest brak osobnych kolejek dla pieszych i samochodów na niektórych przejściach. Kolejną podawaną przyczyną jest wzrost ruchu granicznego w święta i weekendy. Ważny czynnik wpływający na porządek w kolejkach stanowi podejmowanie nieformalnych strategii przez podróżnych, którzy robią wszystko, by skrócić czas oczekiwania.

W trakcie obserwacji przeprowadzonej na słowacko-ukraińskim przejściu **Vyšné Nemecké** kilka samochodów bez nalepek dyplomatycznych (CD) przepuszczono po ukraińskiej stronie przez pas dla pojazdów korpusu dyplomatycznego. Respondenci twierdzili, że istnieje hierarchia podróżnych wkraczających do ukraińskiej strefy granicznej, będąca przypuszczalnie wynikiem przekupstwa lub też preferencyjnego traktowania tych podróżnych, których łączą nieformalne więzi z funkcjonariuszami straży granicznej i służby celnej. Niektórzy podróżni wspominali, że wśród słowackiej straży granicznej panuje nepotyzm. Kolejnym dużym problemem jest złe zarządzanie przestrzenią pomiędzy dwoma przejściami granicznymi, w której samochody czekają na przejechanie do strefy granicznej drugiego państwa.

Pewien brak porządku w kolejkach obserwowano także na przejściach granicznych między Unią Europejską a Rosją. W większości przypadków wynika to z niezadowalającej infrastruktury. Kolejki na innych przejściach granicznych są poza tym spowodowane niewystarczającą liczbą pasów odpraw dla poszczególnych rodzajów pojazdów.

Na przejściach **Narva-1** i **Koidula** na granicy estońsko-rosyjskiej tworzą się długie kolejki pieszych przed zadaszonym obszarem kontrolnym, na którym brakuje odpowiednich udogodnień dla podróżnych. Inny problem to kolejki, w których stoją autobusy i samochody ciężarowe: choć istnieje parking dla ruchu tranzytowego, to jest on niewystarczająco duży, w wyniku czego na obrzeżach miejscowości tworzą się przydrożne kolejki. Na przejściu Koidula kolejki samochodów ciężarowych sięgają 5–8 km od przejścia granicznego. Brakuje dodatkowej przestrzeni parkingowej dla samochodów ciężarowych, tak więc długie kolejki tych pojazdów zaparkowanych wzdłuż drogi, stanowią potencjalne ryzyko dla samochodów kursujących w obie strony. Według niektórych podróżnych dochodzi także do nieformalnych praktyk. Obserwacje estońskich

**Wykres 6. Ocena sprawności pracy funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej na wybranych przejściach granicznych (w procentach).**



Źródło: dane własne (patrz: aneks 3, tabele 7–8).

badaczy na przejściu Narva-1 potwierdzają, że nieformalne znajomości odgrywają istotną rolę w skracaniu czasu oczekiwania: pracownicy firmy tranzytowej lub ich znajomi, którzy przedstawiają firmowe plakietki na przejściu granicznym, są przepuszczani do strefy kontroli granicznej bez czekania w kolejce. Kierowcy badani w strefie kontroli granicznej Narva-1 stwierdzali, że darmowe kupony na kolejkę można kupić na pobliskiej stacji benzynowej za ok. 35 EUR.

## Sprawność straży granicznej i służby celnej

Czas oczekiwania na granicy to poza jakością infrastruktury jeden z głównych czynników mających wpływ na opinie podróżnych odnośnie sprawności funkcjonowania danego przejścia granicznego. Zazwyczaj podróżni oceniają działania straży granicznej bardziej pozytywnie niż działania funkcjonariuszy celnych. Sytuację komplikuje fakt, że respondenci często nie potrafią rozróżnić tych dwóch funkcji oraz protokołów i procedur, które się z tym wiążą. Na pozytywną ocenę jakości pracy funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej UE ma wpływ porównywanie ich przez badanych

do ich odpowiedników z państw sąsiadujących. Ponadto istnieją zasadnicze różnice między oceną pracy funkcjonariuszy straży granicznej i celników przez podróżnych z Unii Europejskiej i z państw trzecich, przy czym ci ostatni są zazwyczaj bardziej krytyczni w swojej ocenie. Częste występowanie w ankietach stwierdzeń typu „trudno powiedzieć” wynika prawdopodobnie z trudnych okoliczności, w których przeprowadzano badania – podróżni odpowiadali na pytania na terenie przejścia granicznego, czyli nieopodal pracujących funkcjonariuszy.

Sprawność straży granicznej i służby celnej na przejściach na granicy unijno-ukraińskiej oceniano raczej negatywnie. Dotyczy to między innymi polskich odcinków zewnętrznej granicy lądowej UE, a większość ocen pochodziła od podróżnych, którzy przekraczali granicę pieszo. Negatywne oceny przedstawione przez obywateli ukraińskich są po części reakcjami na szczegółowe kontrole, które ich obowiązują. Tymczasem na węgierskich przejściach granicznych z Ukrainą sprawność pracy straży granicznej i celników oceniana jest bardziej pozytywnie niż na polskich przejściach. Podobnie jest na słowackich przejściach z Ukrainą, gdzie ponad połowa badanych podróżnych twierdzi, że urzędnicy słowaccy są „bardzo” lub „raczej” uprzejmi oraz że wykonują obowiązki w sposób sprawny i profesjonalny. Tylko 1/5 respondentów uznaje, że funkcjonariusze byli „niekompetentni”, a swoje obowiązki wykonują „niesprawnie”.

W Medyce na granicy polsko-ukraińskiej odsetek wydanych przez polskich podróżnych pozytywnych ocen sprawności pracy funkcjonariuszy straży granicznej jest odrobinę wyższy niż odsetek ocen negatywnych (odpowiednio 42% i 36%). Prawie połowa podróżnych ukraińskich ocenia profesjonalizm straży granicznej negatywnie (49%), a jedynie 20% pozytywnie. Skuteczność służb celnych 63% Polaków i 48% Ukraińców ocenia negatywnie.

Na granicy unijno-rosyjskiej zauważalne są zasadnicze różnice w ocenie straży granicznej i służby celnej przez obywateli z Unii Europejskiej i z państw

trzech. Podobna sytuacja ma miejsce na przejściu granicznym z Białorusią w Terespolu, gdzie istnieją zasadnicze różnice między oceną pracy straży granicznej i służby celnej przez podróżnych polskich oraz białoruskich. Obywatele Białorusi są zapewne zniechęceni długimi kolejkami i dlatego bardziej negatywnie oceniają pracę funkcjonariuszy straży granicznej. Ogólnie rzecz biorąc, szczegółowe kontrole obywateli państw spoza UE powodują, że byli oni bardziej skłonni do negatywnego oceniania pracy funkcjonariuszy granicznych.

**W Bezledach** na granicy polsko-rosyjskiej funkcjonariusze straży granicznej są oceniani „bardzo dobrze” i „raczej dobrze” przez 61% podróżnych zamieszkałych w Polsce oraz przez 40% respondentów z Rosji. Różnica w ocenie podróżnych polskich i rosyjskich – wynosząca ponad 20% – jest godna uwagi. Negatywne oceny w obu grupach mają podobny zakres – ponad 15% zarówno Polaków, jak i Rosjan ocenia skuteczność straży granicznej jako „słabą” lub „bardzo słabą”. Z obserwacji przeprowadzonych na przejściu wynika, że straż graniczna pracuje w sposób kompetentny. Tym niemniej jednak podróżni twierdzą, że często bywa inaczej. Dwadzieścia cztery procent podróżnych rosyjskich i prawie 40% osób zamieszkałych w Polsce oceniło sprawność pracy funkcjonariuszy celnych w sposób negatywny (jedynie 34% respondentów w obu grupach ocenia „bardzo dobrze” i „dobrze” pracę funkcjonariuszy). Wielu podróżnych rosyjskich miało kłopoty z oceną jakości pracy wykonywanej przez straż graniczną i służbę celną na polskich przejściach granicznych. Trudności te są zapewne związane z okolicznościami, w których zbierano dane, to znaczy z tym, że respondenci znajdowali się w pobliżu służb granicznych. Według niektórych podróżnych celnicy czasem przeprowadzają kontrole dłużej niż jest to konieczne.

Na granicach serbsko-unijnej oraz mołdawsko-unijnej podróżni generalnie wyrażają się pozytywnie na temat sprawności pracy straży granicznej i służby celnej.

Na bułgarsko-serbskim przejściu granicznym **Kalotina** 37% podróżnych pozytywnie ocenia sprawność pracy funkcjonariuszy straży granicznej, a 25% wyraża się negatywnie o ich pracy. Prawie 38% osób twierdzi, że trudno ocenić sytuację. Jeśli chodzi o służby celne, to 43% respondentów wyraża się o ich pracy pozytywnie („bardzo sprawnie”/„raczej sprawnie”), 23% ocenia ją negatywnie („raczej niesprawnie”/„zdecydowanie niesprawnie”), a 34% twierdzi, że „trudno powiedzieć”.

Bułgarsko-macedońskie przejście graniczne **Gjueshevo** jest bardzo pozytywnie oceniane pod kątem sprawności pracy funkcjonariuszy. W przypadku straży granicznej 81% respondentów ustosunkowuje się do jej pracy pozytywnie („bardzo sprawnie”/„raczej sprawnie”), 5% ocenia sytuację negatywnie („raczej niesprawnie”/„zdecydowanie niesprawnie”), a 14% uznaje, że „nie potrafi ich ocenić”. W odniesieniu do celników – 84% respondentów ocenia pozytywnie ich pracę („bardzo sprawnie”/„raczej sprawnie”), 4% – negatywnie („raczej niesprawnie”/„zdecydowanie niesprawnie”).

### Punkt widzenia funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej

Według funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej kolejki są wynikiem wielu powiązanych czynników, do których należą m. in. typ podróżnych przekraczających granicę i lokalizacja przejścia granicznego. Kolejki bywają dłuższe na tych przejściach granicznych, gdzie przeważają obywatele państw spoza Unii Europejskiej, którzy wymagają dokładniejszych kontroli. Zdaniem służb granicznych dłuższe kolejki są także powodowane przez handel przygraniczny, który według nich będzie trwał tak długo, jak długo będą istniały różnice cenowe między krajami UE a krajami trzecimi. Bardziej doświadczeni funkcjonariusze sugerują, iż uproszczenie przepisów Schengen pomoże usprawnić przekraczanie granicy Unii Europejskiej.

Według przedstawicieli straży granicznej i służby celnej czas oczekiwania w dużej mierze zależy od liczby pasażerów przekraczających granicę. Zwiększony ruch ma miejsce podczas okresów wakacyjnych, weekendów oraz świąt religijnych. Powody wydłużenia czasu oczekiwania są związane ze sposobem podróżowania: większość osób woli podróżować za dnia. Z kolei ruch towarowy jest największy w nocy i we wczesnych godzinach porannych. Podsumowując, warunki na istniejących przejściach granicznych nie zapewniają płynnego przepływu podróżnych – zwłaszcza w okresie pomiędzy połową czerwca a połową września.

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na powstawanie kolejek jest liczba przejść granicznych na zewnętrznej granicy UE. Na przykład na polskiej granicy z Rosją, Białorusią i Ukrainą (łącznie długość 1183,7 km) funkcjonuje 31 przejść granicznych. W porównaniu z istniejącą do niedawna granicą zewnętrzną UE, między Polską a Niemcami – o długości 467 km i z 32 przejściami granicznymi – widać, ile przejść potrzeba, aby zapewnić skuteczną odprawę podróżnych. Zdaniem funkcjonariuszy straży granicznej i służb celnych należy zwiększyć liczbę przejść granicznych.

Funkcjonariusze straży granicznej i celnej liczą się z tempem odpraw i natężeniem ruchu granicznego, gdyż to do ich obowiązków należy odnotowywanie średnich czasów oczekiwania. Muszą jednak brać pod uwagę kilka innych czynników, w tym m. in.: przepisy prawne UE, krajowe przepisy prawne, umowy dwustronne oraz, co najważniejsze, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim podróżnym. Funkcjonariusze narzekają na brak wspólnych ustaleń odnośnie zarządzania procedurami granicznymi. Nie ma także wspólnych sesji szkoleniowych dla funkcjonariuszy państw UE i ich kolegów z państw trzecich, zwłaszcza na niższym poziomie kadr. Zostało to wskazane jako problem, między innymi na przejściu granicznym Vyšné Nemecké. Funkcjonariusze chcą także bliższej współpracy z lokalną policją drogową w kwestii ulepszania infrastruktury prowadzącej do przejścia granicznego. Przyznają, że pomoc w koordynowaniu ruchu drogowego w pobliżu przejść granicznych pomogłaby usprawnić procedury przekraczania granicy.



Często podczas wywiadów funkcjonariusze straży granicznej odpowiedzialnością za długość kolejek obarczają nieunijną straż graniczną. Funkcjonariusze relacjonowali sytuacje, gdy ich koledzy z drugiej strony granicy odmawiali wykonania obowiązków, a także przypadki problemów z systemami komputerowymi, które powodowały opóźnienia i utrudniały proces kontroli dokumentów. Niektórzy podróżni potwierdzali te wypowiedzi.

W kilku przypadkach funkcjonariusze zasugerowali całkowicie rozdzielenie ruchu osobowego i towarowego, otworzenie dodatkowych pasów odpraw dla ruchu osobowego oraz zatrudnienie większej liczby personelu. Wprowadzenie elektronicznych deklaracji celnych mogłoby, ich zdaniem, również skrócić czas oczekiwania na przejściu.

## Poszanowanie godności osobistej

Respondenci w trakcie badania byli proszeni o ocenienie podejścia i zachowania funkcjonariuszy straży granicznej oraz celników podczas kontroli dokumentów oraz bagażu podróżnych. Prawie wszyscy pytani porównują sposób traktowania ich przez funkcjonariuszy unijnych do sposobu zachowania pozaunijnej straży granicznej i celnej. W opinii większości podróżnych funkcjonariusze graniczni państw trzecich częściej odnoszą się do nich bez szacunku niż funkcjonariusze UE. Jednakże badania pokazują, że zdarzają się złe zachowania także ze strony funkcjonariuszy po stronie Unii Europejskiej. W tym rozdziale pokazano przykłady różnych praktyk sprzecznych z zasadami poszanowania godności ludzkiej.

Wyniki badań wskazują na to, że wśród funkcjonariuszy granicznych UE pojawiają się przypadki często odmiennego traktowania podróżnych. Zdaniem respondentów podejście do obywateli UE jest profesjonalne i uprzejme, a z kolei obywateli państw trzecich często traktuje się protekcjonalnie i bez szacunku. Zachowania wobec turystów i przedsiębiorców cechują się większym szacunkiem i kulturą niż zachowania wobec handlarzy i kierowców samochodów ciężarowych. Wynika z tego, że sposób traktowania podróżnych jest związany z ich narodowością czy przynależnością etniczną lub z celem podróży. Poczucie dyskryminacji wśród podróżnych z państw trzecich może czasami być konsekwencją odmiennych przepisów dotyczących kontroli paszportowej i celnej.

Podróżni czują się dyskryminowani w wyniku:

- długiego czasu oczekiwania w pasach odpraw dla obywateli państw trzecich,
- braku szacunku w sposobie zwracania się do podróżnych,
- zbyt szczegółowych kontroli pojazdów i bagażu.

### Nierówne traktowanie

Na granicy ukraińsko-słowackiej zaobserwowano nieodpowiednie podejście do Ukraińców i Romów. Prawie 1/3 ankietowanych Słowaków twierdzi, że funkcjonariusze graniczni zachowują się inaczej w stosunku do podróżnych z poszczególnych krajów – zwłaszcza w odniesieniu do obywateli Ukrainy. Wielu ankietowanych Ukraińców przyznaje, że poprzez traktowanie ich na granicy, czują się „gorsi” w porównaniu z podróżnymi z Unii Europejskiej. Obywatele Ukrainy twierdzą, że kontrole osobiste są zbyt szczegółowe oraz że częściej niż inni podróżni doświadczają wyniosłego, niegrzecznego zachowania ze strony słowackich urzędników. Niektórzy spośród respondentów określili to w następujący sposób: „wszyscy jesteśmy traktowani jak przemytnicy” i „obywatele trzeciego świata”. Nieuprzejme podejście słowackich urzędników granicznych do podróżnych spoza UE zauważa wiele osób, niezależnie od obywatelstwa. Jednym z przykładów jest dyskryminacja słowackich Romów na przejściach granicznych, która między innymi wynika z ekonomicznej i społecznej izolacji tej grupy w społeczeństwie słowackim. Szczegółowe kontrole są jednak związane również z obecnością dużej liczby handlarzy przygranicznych przekraczających granicę.

Również na innym unijno-ukraińskim przejściu, czyli w polskiej Medyce, wielu respondentów wskazuje na istnienie dyskryminacji obywateli Ukrainy. Pas dla obywateli Unii Europejskiej obsługiwany jest szybciej, a kolejki są krótsze. Tymczasem w kolejce dla podróżnych spoza UE czas oczekiwania jest stanowczo za długi. Mimo że straż graniczna mogłaby zezwolić obywatelom Ukrainy na korzystanie z unijnego pasa odpraw, nie czyni tego. Niektórzy podróżni sugerują, że preferencyjne podejście polskich funk-

cjonariuszy straży granicznej do ludzi z Polski to swoista „zemsta”, gdyż ukraińscy funkcjonariusze graniczni traktują Ukraińców lepiej niż Polaków. Na przejściu granicznym w Zosinie zarówno polscy, jak i ukraińscy podróżni zaobserwowali dyskryminacyjne traktowanie obywateli państw trzecich. Podsumowując, zbyt szczegółowe kontrole dokonywane przez funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej, są odbierane przez podróżnych jako brak szacunku dla ich godności osobistej.

Na węgierskim przejściu w Tiszabecs podróżni podlegają dokładnym kontrolom ze względu na akcję „Bereg”<sup>1</sup>. Z kolei na granicy unijno-rosyjskiej protekcyjna postawa funkcjonariuszy widoczna jest zwłaszcza w ich stosunku do handlarzy przygranicznych. Dłuższe kolejki dla obywateli państw spoza UE także robią wrażenie gorszego traktowania. Na przykład w Estonii negatywne oceny pracy funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej wśród wielu respondentów wynikały z przekonania, że obywateli ich kraju traktuje się gorzej niż obywateli innych państw. Jeden ankietowany napisał, że „w kolejce ogólnej czeka się długo, a obywatele UE często przekraczają estońską część granicy, używając osobnego okienka. Tworzy to sytuację, w której obywatele państw trzecich zobowiązani są czekać w kolejce przez długi okres czasu, podczas gdy strażnik graniczny w okienku UE jest wolny”.

<sup>1</sup> Tak zwaną akcję „Bereg” przeprowadzono w październiku 2005 roku. Miała ona na celu zmniejszenie handlu przygranicznego. Więcej informacji można znaleźć w węgierskim raporcie.

Na polsko-rosyjskim przejściu granicznym w **Gołdapi** zanotowano zasadnicze różnice w odsetku pozytywnych i negatywnych ocen podejścia funkcjonariuszy celnych do obywateli UE i obywateli państw trzecich. Istnieje trzydziestoprocentowa różnica między pozytywnymi opiniami na temat zachowania straży granicznej w zależności od narodowości. Podejście funkcjonariuszy oceniono jako „raczej dobre” i „bardzo dobre” w przypadku 37% podróżnych mieszkających w Polsce i 66% osób pochodzących z Rosji. W przypadku tego przejścia granicznego odsetek

ocen negatywnych przedstawianych przez Polaków jest bardzo wysoki, podczas gdy Rosjanie prawie wcale nie wyrażali negatywnych opinii. Brak negatywnych ocen wśród podróżnych rosyjskich może być związany z tym, że porównują oni zachowanie polskich i rosyjskich funkcjonariuszy celnych, a także z faktem, że większość drobnych handlarzy pochodzi z Polski, a nie z Rosji.

Na przejściu granicznym między Unią Europejską a Białorusią w Terespolu wielu Białorusinów nie potrafiło jednoznacznie ocenić zachowania funkcjonariuszy celnych i straży granicznej wobec podróżnych. Można przypuszczać, że obywatele Białorusi, która jest krajem niedemokratycznym, mogą mieć więcej obaw związanych z krytyką jakichkolwiek instytucji państwowych. Zachowanie polskich funkcjonariuszy jest oceniane na tym przejściu pozytywnie przez większość podróżnych.

Na unijno-serbskim przejściu granicznym na Węgrzech niektórzy ankietowani wskazywali, że obywatele węgierscy i inni obywatele państw Unii byli traktowani bardziej uprzejmie niż obywatele krajów nieunijnych. Na przejściu Tompa samochody z serbską rejestracją sprawdza się dokładniej, co wynika częściowo z przepisów Schengen. Istnieją także różnice w ocenie podejścia władz granicznych do obywateli z państw UE i spoza UE w trakcie przeprowadzania kontroli. Niepewność podróżnych dotycząca oceny zachowania funkcjonariuszy granicznych może być konsekwencją wcześniejszego sposobu traktowania ze strony funkcjonariuszy spoza UE. Różnice w podejściu odnotowano także na bułgarsko-serbskich przejściach granicznych.

Odpowiedzi na ankiety przeprowadzone na węgierskich przejściach granicznych pokazują, że ponad połowa obywateli państw Unii ocenia zachowanie straży granicznej jako „bardzo dobre”, podczas gdy połowa podróżnych spoza UE wyraża opinię, iż ich zachowanie jest „raczej dobre”. Powodem tej różnicy może być fakt, że dokumenty obywateli państw trzecich muszą być sprawdzane dokładniej niż dokumenty obywateli

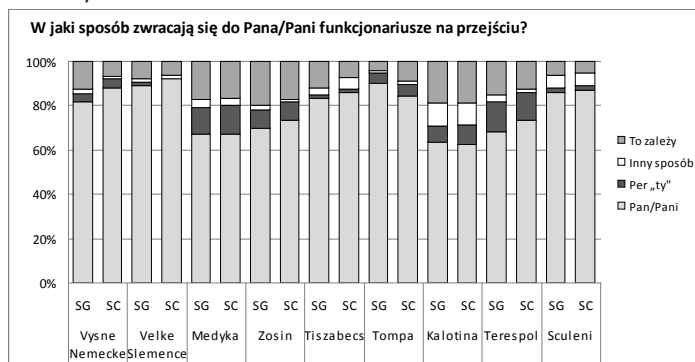
państw Unii, w wyniku czego kontakt ze strażą graniczną trwa dłużej. Wywiady sugerują, że niektórzy respondenci traktują to jako dyskryminację, a z kolei inni zdają sobie sprawę, że takie jest prawo. W przypadku Węgier, niezależnie od przejścia granicznego czy obywatelstwa respondenta, większość podróżnych zgadza się co do faktu, że węgierscy funkcjonariusze straży granicznej są bardziej uprzejmi niż ich ukraińscy i serbscy koledzy: „po stronie serbskiej nawet nie mówią pełnymi zdaniami, tylko warczą na ciebie. Zwracają się w taki sposób od samego początku”.

Na granicy unijno-mołdawskiej obywatele mołdawscy twierdzą, że traktuje się ich inaczej niż pozostałych podróżnych. Jedną z przyczyn tego jest fakt, że osoby z Mołdawii muszą przejść szczegółową kontrolę dokumentów podróżnych, co często powoduje opóźnienia nawet po rumuńskiej stronie granicy. Obywateli Unii Europejskiej oraz innych państw zachodnich traktuje się lepiej dzięki „przyśpieszonym” procedurom granicznym. Jest to również widoczne na granicy unijno-macedońskiej, gdzie obywatele UE, USA i Kanady są traktowani lepiej i uprzejmiej: nie zadaje im się wielu pytań, a kontrole paszportowe przebiegają płynniej. Jednocześnie podejście do obywateli Macedonii wydaje się protekcyjne i nieco oschłe. Jest to po części związane ze skomplikowaną procedurą wizową obowiązującą obywateli Macedonii.

### Sposób zwracania się do podróżnych

Funkcjonariusze straży granicznej i służby celnej na ogół zwracają się do podróżnych w grzeczny i formalny sposób. Respondenci twierdzą jednak, że funkcjonariusze czasem odnoszą się do nich w sposób nieformalny. Przez nieformalny sposób odnoszenia się rozumieją kulturowo (w niektórych krajach, np. Słowacja, Polska) nieakceptowaną bezpośredniość charakteryzującą się brakiem szacunku. Takie zachowanie jest widoczne przede wszystkim na przejściach o charakterze regionalnym, które przekracza wiele osób zajmujących się drobnym handlem.

**Wykres 7. Sposób zwracania się do podróżnych na wybranych przejściach granicznych (w procentach).**



Źródło: dane własne (patrz: aneks 3, tabela 9).

Sposób zwracania się do podróżnych zależy oczywiście także od zachowania ich samych. Jeżeli na przykład mieszkańcy Rumunii czy Słowacji na różne sposoby ukrywają przemycany towar, to muszą się liczyć z ostrzejszymi reakcjami funkcjonariuszy. Jednak zdarza się, że niektórzy przedstawiciele straży granicznej i służby celnej odnoszą się do podróżnych w nieuprzejmy sposób bez żadnego powodu. Sposoby zwracania się do podróżnych i ich traktowanie powinny być takie same dla wszystkich. Fakt, że dzieje się inaczej, oznacza brak ujednoliconych standardów obsługi.

Główne problemy ze sposobami zwracania się do podróżnych – zwłaszcza tych spoza Unii Europejskiej – zaobserwowano na przejściach granicznych z Ukrainą. Na przejściu w Zosinie około 75% polskich podróżnych i około 60% obywateli Ukrainy twierdzi, że straż graniczna odnosi się do nich uprzejmie. Jednak, duży odsetek podróżnych z Ukrainy twierdzi, że sposób zachowania się funkcjonariuszy zależy od kontekstu. Chociaż na Węgrzech większość badanych podróżnych uważa, że do obywateli innych krajów funkcjonariusze zwracają się tak samo, jak do nich, to jednak dane różnią się w zależności od przejścia granicznego. Na przykład w Tiszabecs (na granicy z Ukrainą) więcej osób uważa, że funkcjonariusze zwracali się inaczej do obywateli różnych państw, niż to odnotowano na przejściu Tompa (na granicy z Serbią) – relacja wynosi odpowiednio 13% do 2%. Na

polsko-ukraińskich przejściach granicznych więcej pozytywnych opinii pochodzi od podróżnych przekraczających granicę samochodami niż od pieszych. Ci ostatni twierdzą, że podejście i nastawienie funkcjonariuszy straży granicznej oraz służby celnej godzi w ich godność osobistą. Podczas kontroli zadaje im się wiele szczegółowych pytań, które wykraczają poza zakres wynikający z obowiązków służbowych. Respondenci podkreślają, że próby interweniowania podróżnych w sytuacjach, gdy celnicy robią długie przerwy w pracy, powoduje pogorszenie zachowania się funkcjonariuszy, a niekiedy wręcz prowadzi do skrajnych zachowań.

Z wyników ankiety na granicy unijno-białoruskiej w Terespolu wynika, że funkcjonariusze straży granicznej w trochę inny sposób odnoszą się do poszczególnych podróżnych. 75% podróżnych polskich oraz 61% białoruskich deklaruje, że zwracano się do nich uprzejmie. Spośród obywateli państw trzecich 24% osób twierdzi, że sposób zachowania się straży granicznej wobec podróżnych zależy od konkretnego kontekstu. Funkcjonariusze ripostowali, że ich podejście do Białorusinów wynika z niestosownego zachowania się podróżnych. Według nich obywatele białoruscy nie znają przepisów – mimo że przekraczają granicę codziennie – a w dodatku na ogół są nieuprzejmi. Na tym przejściu zachowanie funkcjonariuszy służby celnej i straży granicznej oceniano w podobny sposób.

Ponad połowa badanych podróżnych przekraczających granicę unijno-serbską w miejscowości Kalotina uważa, że zwracano się do nich uprzejmie.

Rumuńsko-mołdawskie przejście graniczne **Sculeni** działa od sierpnia 1991 roku. Początkowo obsługiwało lokalny ruch graniczny, a w marcu 1996 roku, w następstwie decyzji władz lokalnych, zaczęło funkcjonować jako międzynarodowe przejście graniczne. Celnicy i funkcjonariusze straży granicznej zwracają się do podróżnych w uprzejmy sposób, gdyż większość z nich to młodzi specjaliści w dziedzinie administracji przygranicznej. W wywiadach respondenci skarżą się jednak na preferencyjne traktowanie obywateli państw UE (zwłaszcza osób z Europy Zachodniej). Można to po części wytłumaczyć faktem, że obywatele Mołdawii mają obowiązek przedstawić liczne dokumenty podczas przekraczania granicy i tym samym obejmuje ich dłuższa procedura kontrolna. 76% osób uważa, że funkcjonariusze straży granicznej są uprzejmi (straż graniczna i służba



celna używa formy grzecznościowej *Pan/Pani* podczas rozmowy z podróżnymi). 86% respondentów twierdzi, że forma *Pan/Pani* jest stosowana przez rumuńskich funkcjonariuszy wobec wszystkich podróżnych, w tym wobec obcokrajowców. 74% respondentów uważa funkcjonariuszy celnych za „uprzejmych”, a 26% osób uznało ich za „bardzo uprzejmych”.

### Zbyt szczegółowe kontrole pojazdów i bagaży

Na ogół odprawa celna polega na przygotowaniu przez podróżnych samochodu lub bagażu do kontroli, a następnie na zadeklarowaniu towarów, które zamierzają wwieźć na teren Unii Europejskiej. Jeśli funkcjonariusz celny ma wątpliwości i zamierza skontrolować całą zawartość bagażu lub samochodu podróżnego, może go poprosić o przygotowanie i przedstawienie wszystkich towarów podlegających inspekcji.

Wielu respondentów – zwłaszcza tych uprawiających drobny handel – narzeka na wyjątkowo szczegółową kontrolę, której podlegają pojazdy. Niekiedy celnicy używają urządzeń nieodpowiednich do tego typu zadań, a w efekcie uszkadzają pojazdy podróżnych. Osoby wybierane przypadkowo do szczegółowych inspekcji były zaskoczone przebiegiem procedury i często wyrażały obawy dotyczące stanu swojego pojazdu.

Ponadto niektórzy respondenci mają negatywne doświadczenia związane z kontrolą bagażu. Aby ocenić, co jest wwożone do danego państwa UE, celnicy zazwyczaj prosili podróżnych, by otworzyli bagaż i/lub okazali towary. W trakcie takiej inspekcji często dochodziło do uszkodzeń towarów (które były otwierane, próbowane itd.). Nie ma wątpliwości, że w celu zapewnienia legalnego i bezpiecznego ruchu granicznego podróżni, wraz z przewożonymi przez nich towarami, powinni podlegać szczegółowym inspekcjom. Tym niemniej jednak należałoby zwrócić uwagę na fakt, że istnieją pewne nieodpowiednie, nieskuteczne czy też kosztowne metody „przytapywania” podróżnych przez celników. Respondenci twierdzili, że te nadmierne szczegółowe kontrole, które czasem uszkadzały bagaż podróżnych, są przeprowadzane w ramach „ostrzeżeń” mających na celu zniechęcenie handlarzy przygranicznych do uprawiania działalności.

# Korupcja

## Złożoność zjawiska

Przeprowadzenie pogłębionej analizy oraz pełnej charakterystyki zjawiska korupcji jest zadaniem wyjątkowo trudnym. Zjawisko to, funkcjonujące w sferze działań nie tylko niemoralnych, ale również obłożonych sankcjami karnymi, istnieje w ukryciu, a jego ujawnienie jest o tyle trudne, iż godzi w interesy obu stron wymiany korupcyjnej.

Mimo tych trudności podróżni, którzy nigdy wcześniej nie uczestniczyli w praktykach korupcyjnych lub doświadczyli ich w przeszłości, podkreślali obecność i istotę tego problemu w odniesieniu do sytuacji na przejściu granicznym. Podróżni, którzy wiedzieli o istnieniu korupcji na badanych przejściach granicznych, unikali komentarzy na ten temat, w obawie przed negatywnymi konsekwencjami dla ich sytuacji osobistej czy zawodowej.

Pomimo tych nieodłącznych trudności badawczych nie ma wątpliwości, że sposób postrzegania jakości funkcjonowania przejść granicznych jest ściśle powiązany z obecnością korupcji lub jej brakiem. Wszystkie dane zawarte w tej części raportu bazują na wywiadach pogłębionych z podróżnymi, obserwacjach oraz wynikach ankiety, a także na informacjach uzyskanych od funkcjonariuszy granicznych i celnych. Tym samym poniższe wnioski stanowią opis tego, jak praktyki korupcyjne są postrzegane i do-

świadczone przez podróżnych, a także funkcjonariuszy straży granicznej oraz służby celnej.

### Postrzeganie problemu korupcji przez podróżnych

Większość podróżnych (od 55% badanych w Bułgarii do ok. 95% respondentów w Estonii) wyraziło opinię, że na unijnych przejściach granicznych nie istnieje problem korupcji, a oni sami nigdy nie byli jej świadkami. Niewielka część podróżnych (od 5% w Estonii do ok. 25% w Bułgarii) twierdziła, że zdarzyło im się być świadkiem działań korupcyjnych na danym przejściu granicznym. W tych przypadkach korupcję częściej kojarzono z celnikami niż z funkcjonariuszami straży granicznej. Nie wydaje się to zaskakujące, gdyż mniej problemów powstaje w trakcie kontroli dokumentów czy samochodów, niż w sytuacji przekroczonych limitów na towary. Według większości ankietowanych, łapówki wręczają drobni handlarze, przemytnicy i niekiedy przedsiębiorcy. Opisane poniżej wypowiedzi podróżnych dadzą dalszy wgląd w problem korupcji.

### Zmiany w mechanizmach korupcyjnych

Wielu podróżnych podkreślało fakt, że problem korupcji na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej uległ znacznej redukcji na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat. Opisywali oni korupcję jako zjawisko dotyczące przeszłości, które obecnie nie istnieje. Korupcja może **wydawać się** mniej obecna ze względu na zmiany powszechnych mechanizmów i praktyk korupcyjnych. Zmiany te spowodowały, iż praktyki korupcyjne zostały przeniesione poza obszar przejść granicznych.

Podróżni wyrażający opinię, iż korupcja nie jest już problemem na przejściach granicznych, podkreślali fakt, że ostatnio wprowadzone instrumenty walki z korupcją miały bardzo pozytywny wpływ na wykorzenienie procederów korupcyjnych. Metodą często stosowaną w walce z korupcją na przejściach jest instalowanie systemów monitorujących przejścia, jak również stosowanie kontroli wewnętrznej w służbach celnych. Ta druga metoda

polega na tworzeniu tzw. grup mobilnych służb celnych, które kontrolują pracę funkcjonariuszy celnych pracujących stale na poszczególnych przejściach granicznych. Podróżni wyrażali opinię, że obecność kamer i innych metod kontroli istotnie zapobiega powstawaniu sytuacji korupcyjnych.

We wszystkich badanych państwach wprowadzano różnego rodzaju rozwiązania, których celem było zlikwidowanie korupcji na przejściach granicznych. Na przykład na Węgrzech celnicy przydzielani są do nowych przejść granicznych po trzech lub czterech latach służby<sup>1</sup>. Ponadto kierownicy oddziałów Węgierskiej Służby Granicznej przeprowadzają comiesięczne inspekcje budynków straży granicznej w poszukiwaniu pieniędzy i innych kosztowności. Tego typu inspekcje mają miejsce nie tylko w samej instytucji: również zewnętrzna agencja ochrony porządku publicznego bada organizację węgierskich służb wojskowych, w tym funkcjonariuszy celnych i straży granicznej. W Polsce wprowadzono stosunkowo surowe przepisy, wedle których samo podejrzenie danego funkcjonariusza o zachowania korupcyjne wystarczało, aby zawiesić go w obowiązkach. Jeśli po upływie roku podejrzenie nadal się utrzymywało, urzędnik był zwalniany – niezależnie od tego, czy wina została mu udowodniona<sup>2</sup>. Wiele ważnych inicjatyw antykorupcyjnych to efekt współpracy władz lokalnych ze strażą graniczną i służbą celną.

Niektórzy podróżni wskazywali, że choć korupcja została zasadniczo zlikwidowana na samych przejściach granicznych, to prawdopodobnie jest obecna poza nimi. Opisywali różne sytuacje i dawali przykłady osób, których – mimo że były znanymi przemytnikami papierosów i alkoholu – nie zatrzymywano ani nie kontrolowano podczas przekraczania granicy. Dowodzi to, że korupcja może rozwijać się na bazie prywatnych kontaktów poza przejściami granicznymi. Ponieważ funkcjonariusze celni i graniczni zwykle mieszkają w miejscowościach w pobliżu przejść granicznych, łatwo do nich dotrzeć poza godzinami służby w celu złożenia im propozycji ko-

---

<sup>1</sup> Przeniesienie części personelu do innych przejść granicznych zmniejszyło domniemany poziom korupcji.

<sup>2</sup> Regulacja ta, budząca wiele kontrowersji, została zmieniona w marcu 2008 roku.

rupcyjnej lub wręczenia łapówki. Celnicy, funkcjonariusze straży granicznej i drobni handlarze mogą także znać się ze szkoły lub miejsca zamieszkania. W takich przypadkach odmówienie wejścia w układ korupcyjny może okazać się trudne.

Wielu podróżnych (zwłaszcza tych spoza UE), którzy podkreślali, iż korupcja nie istnieje, zapewne opierało swoje obserwacje na bezpośrednim porównaniu z sytuacją po stronie granicy państwa sąsiadującego. Liczni respondenci doświadczyli sytuacji korupcyjnych ze strony funkcjonariuszy granicznych i celnych w krajach trzecich. Być może ten kontrast spowodował, że wielu z nich uważało korupcję na przejściach granicznych UE za nieobecną lub mniej upowszechnioną, nawet jeśli to zjawisko nadal istnieje poza samym przejściem.

### Przejawy korupcji na monitorowanych przejściach granicznych

Niektórzy podróżni byli w stanie podać konkretne przykłady zachowań korupcyjnych na przejściach granicznych. Zwiększa to prawdopodobieństwo, że zachowania te nadal mają miejsce. Na przejściu granicznym Tompa niektórzy podróżni wspominali, że kierowcy autobusów mieli zwyczaj dawania drobnych „upominków” funkcjonariuszom straży granicznej i celnikom w celu szybszego przekroczenia granicy – nikt jednak osobiście nie doświadczył takiej sytuacji. Na przejściach granicznych w Gołdapi i Bezledach (Polska – Rosja) kilku respondentów stwierdziło, że zachowania korupcyjne były obecne między polskimi funkcjonariuszami straży granicznej i celnikami a podróżnymi spoza UE uprawiającymi drobny handel (z którymi łatwiej było wejść w „partnerskie” układy niż z obywatelami Polski). Z obserwacji i wywiadów przeprowadzonych na bułgarsko-macedońskim przejściu granicznym wynikało, że niektóre osoby, bazując na wcześniejszych doświadczeniach, „wyprzedzały” prośbę o łapówkę – i przygotowywały się na taką ewentualność. Jak twierdził pewien respondent, celnicy mogą dostawać łapówki w różnej formie: „Jeśli chodzi o celników, to często otrzymują różne prezenty,

najczęściej w postaci przewożonych towarów – owoców lub warzyw – [...] ale biorą też pieniądze, a także torebki o bliżej nieokreślonej zawartości”. Ponadto odnotowano, że niektórzy przedsiębiorcy z ukraińskiej Zakarpatii i wschodniej Słowacji wręczali łapówki w celu uzyskania możliwości szybkiego przekroczenia granicy.

### **Punkt widzenia funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej**

Funkcjonariusze straży granicznej i służby celnej unikali tematu korupcji podczas wywiadów. Wspominali, co prawda, że wiedzieli z relacji podróżnych o łapówkach jako o czymś będącym warunkiem koniecznym do przekroczenia granicy po stronie przejścia należącego do państw trzecich, jednak stwierdzali, że po unijnej stronie przejść granicznych zachowania korupcyjne zdarzały się rzadko lub wręcz nigdy.

Funkcjonariusze celni i graniczni twierdzili, że jakakolwiek informacja, jakoby dany funkcjonariusz został zawieszony lub aresztowany pod zarzutem korupcji, znacząco obniżała prestiż ich formacji zawodowej. Pomimo tego, że korupcja w miejscu pracy jest częstym tematem rozmów, nabrała ona znaczenia niejako „mitologicznego” bądź „folklorystycznego”. Funkcjonariusze celni często powtarzali, że korupcja istnieje wtedy, kiedy się ją udowodni. „Ponieważ do korupcji trzeba dwoje [lub więcej] ludzi – przekupującego i przekupywanego – wyjątkowo ciężko jest ustalić prawdziwość takich zarzutów... Ludzie mówią o większej liczbie przypadków korupcji, niż została udowodniona”. Na ogół media zakładają, że funkcjonariusze graniczni są winni korupcji, jak tylko pojawi się taki zarzut. Funkcjonariusze straży granicznej i służb celnych, aresztowani pod zarzutami korupcji, a następnie zwolnieni, zwracali uwagę, że wydarzenia te pozostają na długo w świadomości społecznej.

Zdaniem wielu funkcjonariuszy granicznych i celników czynnikiem skłaniającym do wejścia w układ korupcyjny wydają się być niskie pensje. W Polsce na przykład w 2007 roku początkujący celnik zarabiał około 430

euro (około 1500 złotych)<sup>3</sup> na miesiąc, co nie wystarcza na pokrycie podstawowych kosztów życia. Ponadto wynagrodzenia polskich funkcjonariuszy straży granicznej są wyższe niż pensje celników, wykonujących podobne, trudne obowiązki. W Estonii<sup>4</sup> i na Węgrzech<sup>5</sup> sytuacja jest podobna – funkcjonariusze straży granicznej zarabiają więcej niż celnicy. Wyjątek stanowi Bułgaria, w której nie ma zasadniczej różnicy między wynagrodzeniem celników i policji granicznej<sup>6</sup>.

Funkcjonariusze straży granicznej i celnicy podkreślali także prawne negatywne implikacje zarzutów lub podejrzeń o korupcję – pracownicy ci mogą zostać zwolnieni ze służby, nawet zanim zostanie wydany wyrok sądowy (tak wyglądała sytuacja przez jakiś czas na przykład w Polsce). Co więcej, zniesławienia i pomówienia związane z zarzutami korupcyjnymi również mogą prowadzić do zwolnienia lub zawieszenia wynagrodzenia.

---

<sup>3</sup> Po masowych strajkach celników w Polsce na początku 2008 roku rząd polski zdecydował się podnieść zarobki tej grupy zawodowej o 500 zł (około 150 euro).

<sup>4</sup> W 2007 roku średnia pensja funkcjonariusza straży granicznej (od dyrektora po oficera pracującego w terenie) wynosiła około 680 euro; celnicy twierdzili, że ich pensje są o 15% mniejsze i wynoszą około 620 euro na miesiąc.

<sup>5</sup> Na Węgrzech funkcjonariusze straży granicznej dostają większe miesięczne pensje niż celnicy, ale celnicy otrzymują kwartalne dodatki.

<sup>6</sup> Funkcjonariusze straży granicznej i celnicy zarabiają około 400 euro plus dodatki. Dochody te mogą być niewystarczające, jednak są stanowczo wyższe niż w przypadku innych urzędników administracji państwowej w Bułgarii.

# Aneks 1

## Metoda badania

**B**adanie jakości funkcjonowania przejść granicznych z uwagi na zróżnicowanie poszczególnych placówek polegało na analizie określonych przypadków. Metodę tę wybrano w celu jak najskuteczniejszego opisu dobrych i złych praktyk na przejściach znajdujących się na zewnętrznych lądowych granicach Unii Europejskiej. Z uwagi na złożoność instytucji przejścia granicznego, analiza problemu funkcjonowania przejść wymagała zastosowania kompleksowych technik badawczych oraz znacznych nakładów czasu na ich realizację. Wykorzystano różnorodne metody i techniki badawcze, w tym wtórną analizę danych, badania terenowe i badania kwestionariuszowe.

### Dobór próby

Szeroko zakrojone ilościowe i jakościowe badania przeprowadzono w siedmiu państwach Unii Europejskiej (były to: Bułgaria, Estonia, Finlandia, Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry), graniczącymi z państwami trzecimi (Białorusią, Macedonią, Mołdawią, Rosją, Serbią, Turcją i Ukrainą). W przypadkach, gdy ilość przejść granicznych była mała, doboru próby dokonywano na bazie metody „celowej”. Klucz wyboru zawierał takie elementy jak: skala ruchu granicznego (*mały/średni/duży*), rodzaj ruchu (*prywatny, handlowy, turystyczny oraz „mały” ruch graniczny*), rodzaj przejść (*terminale dla pieszych, samochodów osobowych i/lub ciężarowych, kolej, lotnisko, port rzeczny lub*



*morski*), a w przypadku Słowacji – dostępność przejść granicznych<sup>1</sup>. Ze względu na dużą liczbę różnic między przejściami jedna z ekip badawczych (polski zespół) do wyboru badanych przejść wykorzystała bardziej zbliżoną do losowej metody – analizę klasterową<sup>2</sup>.

## Techniki badawcze

Badania wymagały zastosowania jakościowych i ilościowych metod badawczych, a także analizy danych wtórnych. W praktyce oznaczało to użycie „procedury triangulacji”, która wymaga zastosowania więcej niż jednej metody zbierania danych w celu przetestowania tej samej hipotezy.

### *Badania wtórne*

Na pierwszym etapie badań przeprowadzono analizę danych zastanych, bazując na dwóch podstawowych źródłach danych: a) danych statystycznych (uzyskanych od straży granicznej) oraz b) przepisach prawnych i celnych dotyczących ruchu granicznego. Analizie poddane zostały dane gromadzone przez straż graniczną za okres od 2000 do 2006 roku, dotyczące narodowości podróżnych oraz natężenia ruchu na przejściach granicznych. Wyniki tych analiz zostały wykorzystane do badań w terenie – na wybranych przejściach granicznych – a także w celu przygotowania szczegółowych opisów poszczególnych przejść granicznych. Jednocześnie przeprowadzono analizę przepisów prawnych najczęściej stosowanych przez funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej na wybranych przejściach.

### *Badania terenowe*

Badania terenowe przeprowadzone zostały w okresie od lipca do września 2007 roku. W badaniu na każdym z przejść uczestniczyła grupa przeszkolonych wcześniej badaczy. W trakcie badania terenowego zastosowane zostały techniki obserwacji „jawnej” i „ukrytej”, wywiadu pogłębionego i swobodnego, przeprowadzono także badanie sondażowe.

---

<sup>1</sup> Podczas przeprowadzania badań terenowych jedynie dwa analizowane przejścia graniczne były otwarte.

<sup>2</sup> Więcej informacji na temat analizy klasterowej w polskim raporcie krajowym.

Jedynym wyjątkiem było przejście graniczne Vaalimaa na granicy fińsko-rosyjskiej, na temat którego istniały bogate i aktualne materiały badawcze. Z tego powodu w Finlandii nie przeprowadzono na dużą skalę badań ilościowych, lecz skoncentrowano się na analizie istniejących danych wtórnych i na badaniach jakościowych.

Obserwacje oparte zostały na częściowo standaryzowanym kwestionariuszu obserwacji z wytycznymi. Z pomocą obserwacji dokonano pomiaru natężenia ruchu na przejściu granicznym, charakterystyki zachowań funkcjonariuszy celnych i granicznych podczas odpraw oraz opisu infrastruktury przejścia granicznego. Dzięki zastosowaniu obserwacji ukrytej i uczestniczącej udało się uzyskać informacje na temat sposobu dokonywania odprawy celnej i paszportowej, dostępu do informacji o przepisach celnych i paszportowych, jakości infrastruktury. Materiał z obserwacji przygotowano w formie notatek. W ten sposób zebrano także opinie podróżnych na temat jakości funkcjonowania przejścia granicznego. Obserwacje te zostały uzupełnione wywiadami swobodnymi – nierejestrowanymi rozmowami z przypadkowo napotkanymi podróżnymi.

Wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z trzema grupami respondentów: podróżnymi przekraczającymi badane przejście graniczne, lokalnymi ekspertami dysponującymi wiedzą na temat jakości funkcjonowania przejścia granicznego oraz ze służbami obsługującymi przejście graniczne: przedstawicielami służb celnych i straży granicznej. Wywiady te przeprowadzone zostały w oparciu o zróżnicowane scenariusze wywiadów dostosowane do różnego rodzaju respondentów. Dobór respondentów został przeprowadzony w sposób celowy. Przy wyborze respondentów wśród podróżnych i ekspertów lokalnych uwzględnione zostały informacje uzyskane z obserwacji, wywiadów swobodnych i konsultacji ze strażą graniczną i celnikami. Ilość przeprowadzonych wywiadów na poszczególnych przejściach granicznych była zróżnicowana z uwagi na trudności w dotarciu do respondentów.

W sumie na dwunastu przejściach granicznych przeprowadzono 366 wywiadów pogłębionych z celowo wybranymi podróżnymi (w tym 131

z obywatelami państw Unii Europejskiej, 82 z obywatelami państw sąsiednich), 89 z przedstawicielami władz lokalnych oraz 64 z funkcjonariuszami straży granicznej i służby celnej.

### *Sondaż*

Badanie sondażowe przeprowadzano po obu stronach przejść granicznych przy zastosowaniu metody losowej. Ankiety były wręczane zarówno osobom opuszczającym Unię Europejską, jak i wjeżdżającym do państw członkowskich UE. Kierunek ruchu podróżnych zasadniczo nie miał znaczenia dla wyników badań, gdyż większość osób podróżujących wybranymi przejściami przekracza je systematycznie. Z tego powodu badani podróżni posiadali dużą wiedzę i doświadczenie w kwestii przejść po obu stronach granicy.

Dobór próby do badania tego typu jest utrudniony ze względu na brak operatu losowania. Badanie sondażowe podróżnych na przejściach granicznych jest badaniem ludzi w ruchu, a obecność lub nieobecność poszczególnych osób na przejściach granicznych ma całkowicie przypadkowy charakter. Z kolei podróżni nie są ani rejestrowalnym, ani zamkniętym zbiorem danych<sup>3</sup>. Uwzględniając te ograniczenia przyjęto założenie dążenia do losowości doboru próby. Tym samym pierwsze kroki w terenie badawczym były poświęcone monitorowaniu przejść granicznych. W wyniku obserwacji ruchu i rozmów z funkcjonariuszami pracującymi na przejściu został wyznaczony czas przeprowadzania ankiety – w okresie największego natężenia ruchu. Założono, że podczas okresów największego natężenia ruchu przeprowadzonych zostanie na dużych przejściach trzysta ankiet (150 dla obywateli państw Unii i 150 dla obywateli państw trzecich), a na mniejszych przejściach granicznych dwieście ankiet (po 100 ankiet dla każdej grupy podróżnych).

Ankiety realizowano na przejściach granicznych w czasie od dwóch do pięciu godzin dziennie. Ankieterzy rozdawali ankiety podróżnym, którzy wypełniali je samodzielnie, a następnie po około 10–20 minutach były

---

<sup>3</sup> Funkcjonariusze straży granicznej krajów UE zobowiązani są zbierać dane statystyczne na temat obywateli państw trzecich, a nie obywateli UE. Z tego powodu zbierane przez straż graniczną dane są oparte na przybliżonych danych dla obywateli UE.

one odbierane. W przypadku podróży poruszających się samochodami ankietę dostawała jedna osoba na pojazd (kierowca lub pasażer). Ankiety były przygotowane w języku kraju UE, w którym realizowane było badanie, w języku angielskim (dla innych podróży z państw UE) oraz w języku kraju sąsiedniego. Przeprowadzonych zostało 4019 ankiet na dziewiętnastu przejściach granicznych.

Wykorzystanie tak wielu technik badawczych pozwoliło w praktyce na zastosowanie procedury triangulacji<sup>4</sup>. Pomimo zaistnienia problemów i ograniczeń pracy w terenie badawczym, zastosowana metoda badania była optymalnym środkiem do zbierania tak specyficznych danych, jakimi są informacje na temat funkcjonowania instytucji przejścia granicznego.

---

<sup>4</sup> Triangulacja jest procedurą polegającą na zastosowaniu kilku metod badawczych do badania danego zjawiska. Denzin N. (1978) wyróżnia cztery typy triangulacji: 1) triangulację danych, użycie danych z różnych źródeł, 2) triangulację badacza, uczestnictwo w badaniu kilku badaczy pełniących rolę obserwatorów lub kontrolerów, 3) triangulację teoretyczną, stosowanie wielu perspektyw teoretycznych do zbadania jednego problemu, 4) triangulację metodologiczną, użycie wielu metod do zbadania problemu badawczego.



## Informacja o przejściach

| Kraj      | Przejsięcie graniczo-<br>ne | Granica z państwem spoza UE | Rok powstania przejsięcia granicznego                      | Lokalizacja na trasie                                           | Rodzaj obsługiwano-<br>go ruchu                         | Ilość pasów                                  |                                              | Obszar przejsięcia graniczo-<br>nego (km <sup>2</sup> ) | Skala ruchu granicznego (średnio, dziennie w 2006 r.) |                              | Skala ruchu granicznego (w 2006 r.) |           |
|-----------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|-----------|
|           |                             |                             |                                                            |                                                                 |                                                         | wyjazd                                       | wjazd                                        |                                                         | Osób                                                  | pojazdów                     |                                     | Osób      |
| Bułgaria  | Kapitan Andréevo            | Turcja                      | 1948                                                       | Droga międzynarodowa E-80                                       | przejsięcie drogowo-kolejowe; ruch osobowy i towarowy   | 10<br>(15 kabin)                             | 11                                           | 0,17                                                    | –                                                     | –                            | 3 800 000                           | –         |
|           | Gjusehevo                   | Macedonia                   | 1952–1953 – po raz pierwszy                                | Droga międzynarodowa                                            | przejsięcie drogowe; ruch osobowy i towarowy            | 5<br>(po trwającej rozbudowie)               | 5<br>(po trwającej rozbudowie)               | 0,064                                                   | –                                                     | –                            | 1 199 000                           | –         |
|           | Kalotina                    | Republika Serbska           | 1974 – obecnie<br>1919 – po raz pierwszy<br>1948 – obecnie | Droga międzynarodowa E-80                                       | przejsięcie drogowe i kolejowe; ruch osobowy i towarowy | 10<br>(23 kabiny)                            | 12                                           | 0,28                                                    | 4000/5000 –<br>– 25 000                               | –                            | 3 434 000                           | –         |
| Estonia   | Narva-1                     | Federacja Rosyjska          | 1990                                                       | Tallin – Sankti Petersburg                                      | piesi, małe i duże samochody ciężarowe                  | 3                                            | 2                                            | 0,02                                                    | 7400                                                  | 1100                         | 2 753 538                           | 424 547   |
| Finlandia | Koidula                     | Federacja Rosyjska          | 1990                                                       | Tartu, Võro – Pėteri, Psków                                     | piesi, małe i duże samochody ciężarowe                  | 5                                            | 7                                            | 0,04                                                    | 1100                                                  | 600                          | 415 999                             | 221 817   |
|           | Vaalimaa                    | Federacja Rosyjska          | 1958, ruch całodobowy od 1993                              | Droga międzynarodowa E-18, Helsinki – Sankti Petersburg         | samochody osobowe, małe i duże samochody ciężarowe      | 5                                            | 7                                            | –                                                       | 7200                                                  | 3100                         | 2 652 372                           | 1 162 599 |
| Węgry     | Tompa                       | Republika Serbska           | 1978                                                       | Droga krajowa 53 Kiskunhalas: (HU) – Subotica (RS)              | samochody osobowe, małe i duże samochody ciężarowe      | 4+1<br>(autobus)+<br>terminal dla ciężarówek | 4+1<br>(autobus)+<br>terminal dla ciężarówek | 0,04                                                    | 6000<br>(wahania tygodniowe)                          | 2000<br>(wahania tygodniowe) | 2 202 792                           | 763 274   |
|           | Tisza-becs                  | Ukraina                     | 1989                                                       | Droga krajowa nr 491 – A264: Fehėrgyarmat (HU) – Vinohrady (UA) | piesi, samochody osobowe, małe samochody ciężarowe      | 3                                            | 3                                            | 0,003                                                   | 2100<br>(wahania tygodniowe)                          | 1000<br>(wahania tygodniowe) | 796 928                             | 400 335   |

| Kraj   | Przejście graniczne | Granica z państwem spoza UE | Rok powstania przejścia granicznego | Lokalizacja na trasie                                                                               | Rodzaj obsługiwanego ruchu                                                                           | Ilość pasów |       | Obszar przejścia granicznego (km²) | Skala ruchu granicznego (średnio, dziennie w 2006 r.) |          | Skala ruchu granicznego (w 2006 r.) |         |
|--------|---------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------|------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------|---------|
|        |                     |                             |                                     |                                                                                                     |                                                                                                      | wyjazd      | wjazd |                                    | Osób                                                  | pojazdów |                                     | Osób    |
| Polska | Bezledy             | Federacja Rosyjska          | 1993                                | Droga krajowa nr 51                                                                                 | przejście drogowe: samochody osobowe, autobusy i duże samochody ciężarowe (7,5 tony), międzynarodowy | 4           | 5     | –                                  | 3900                                                  | 1700     | 1 443 057                           | 616 501 |
|        | Goldap              | Federacja Rosyjska          | 1995                                | Droga krajowa nr 65                                                                                 | przejście drogowe: samochody osobowe, autobusy i małe samochody ciężarowe (7,5 tony), międzynarodowy | 4           | 5     | –                                  | 3000                                                  | 800      | 1 125 539                           | 319 043 |
|        | Terespol            | Białoruś                    | 1974                                | Droga międzynarodowa E-30 (Lizbona – Paryż, Berlin – Moskwa); kolej międzynarodowa (Paryż – Moskwa) | przejście drogowe: samochody osobowe, autobusy i małe samochody ciężarowe (7,5 tony), kolejowy       | 4           | 5     | –                                  | 6500                                                  | 2500     | 2 389 576                           | 930 147 |
|        | Zosin               | Ukraina                     | 1995                                | Droga krajowa nr 74                                                                                 | przejście drogowe: samochody osobowe i małe samochody ciężarowe (3,5 tony)                           | 2           | 2     | –                                  | 4500                                                  | 1800     | 1 668 795                           | 678 070 |
|        | Medyka              | Ukraina                     | 1980                                | Droga międzynarodowa E-40 (Francja – Calais – Kazachstan – Ridder)                                  | przejście drogowe: samochody osobowe, autobusy, duże i małe samochody ciężarowe (7,5 tony)           | 4           | 5     | –                                  | 18 000                                                | 2700     | 6 601 669                           | 995 876 |

| Kraj     | Przejsie graniczn- | Granica z państwem spoza UE | Rok powstania przejsia granicznego | Lokalizacja na trasie                                                     | Rodzaj obslugiwanego ruchu                   | Ilosc pasow          |                      | Obszar przejsia graniczn- | Skala ruchu granicznego (szrednio, dziennie w 2006 r.) |               | Skala ruchu graniczn- |               |
|----------|--------------------|-----------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------|---------------|-----------------------|---------------|
|          |                    |                             |                                    |                                                                           |                                              | wyjazd               | wjazd                |                           | Osob                                                   | pojazdow      | Osob                  | pojazdow      |
| Rumunia  | Stamora-           | Republika Serbska           | 1920                               | Droga miedzynarodowa E-70 Timisoara Vrsac                                 | przejsie drogowe: ruch osobowy i towarowy    | 2                    | 2                    | 0,7                       | 1100                                                   | 500           | 305 208               | 144 377       |
|          | Sighetul Mar-      | Ukraina                     | 2007                               | Satu Mare – Solotvino                                                     | ruch osobowy i pieszy                        | 1                    | 1                    | 0,5                       | 4000                                                   | 900           | 1 460 000             | 328 500       |
|          | Sculeni            | Republika Moldawii          | 1991                               | Droga miedzynarodowa E-385 Iasi-Kiszyniow                                 | przejsie drogowe: ruch osobowy i towarowy    | 6                    | 6                    | 1                         | 2000                                                   | 700           | 773 138               | 2 181 163     |
|          | Albita             | Republika Moldawii          | 1964                               | Droga miedzynarodowa E-581 Bukareszt – Kiszyniow                          | przejsie drogowe: ruch osobowy i towarowy    | 6                    | 6                    | 3,5                       | 2500                                                   | 800           | 8 598 463             | 232 512       |
| Slowacja | Vysné Nemecké      | Ukraina                     | 1960                               | Droga miedzynarodowa E-50 Kosice – Michalovec (SK) i Uzhorod – Stryj (UA) | piesi samochody osobowe, samochody ciezarowe | 5 + 1 dla ciezarowek | 5 + 1 dla ciezarowek | –                         | 3500                                                   | 1300          | 1 307 414             | 471 482       |
|          | Velké Stemen-      | Ukraina                     | 2005                               | Wyłącznie dla pieszych, brak drogi                                        | piesi (tylko EU, EES i UA)                   | 1                    | 1                    | –                         | 500                                                    | brak pojazdow | 185 787               | brak pojazdow |





## Aneks 3

### Tabele

Tabela 1. Ruch osób i pojazdów na wybranych przejściach granicznych (w 2006 r.)<sup>1</sup>.

| Przejście graniczne |        | osoby     | pojazdy   |
|---------------------|--------|-----------|-----------|
| Tiszabecs           | HU-UA  | 796 928   | 400 335   |
| Tompa               | HU-RS  | 2 202 792 | 763 274   |
| Kalotina            | BG-RS  | 3 434 000 | –         |
| Gjueshevo           | BG-MK  | 1 199 000 | –         |
| Kapitan Andreevo    | BG-TR  | 3 800 000 | –         |
| Narva-1             | EST-RU | 2 753 538 | 424 547   |
| Koidula             | EST-RU | 415 999   | 221 817   |
| Bezledy             | PL-RU  | 1 443 057 | 616 501   |
| Gołdap              | PL-RU  | 1 125 539 | 319 043   |
| Medyka              | PL-UA  | 6 601 669 | 995 876   |
| Terespol            | PL-BY  | 2 389 576 | 930 147   |
| Zosin               | PL-UA  | 1 668 795 | 678 070   |
| Vyšné Nemecké       | SK-UA  | 1 307 414 | 471 482   |
| Veľké Slemence      | SK-UA  | 185 787   | –         |
| Sighetul Marmăției  | RO-UA  | 1 460 000 | 328 500   |
| Albița              | RO-MD  | 8 598 463 | 232 512   |
| Sculeni             | RO-MD  | 773 138   | 2 181 163 |
| Stamora-Moravița    | RO-RS  | 305 208   | 144 377   |
| Vaalimaa            | FI-RU  | 2 652 372 | 1 162 599 |

Źródło: Statystyki Straży Granicznej.

<sup>1</sup> W przypadku bułgarskich przejść granicznych brak danych dotyczących pojazdów.

Tabela 2. Cel podróży osób przekraczających granicę na danym przejściu granicznym (w procentach).

| Przejście graniczne / cel podróży | W ramach obowiązków służbowych zleconych przez pracodawcę | W związku z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej | Turystyczny | Odwiedzenie rodziny | Inny cel | Razem |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------|---------------------|----------|-------|
| Tiszabecs                         | 0,5                                                       | 15,8                                                       | 8,1         | 32,6                | 42,8     | 100,0 |
| Tompá                             | 6,5                                                       | 12,5                                                       | 4,0         | 25,5                | 51,5     | 100,0 |
| Kalotina                          | 18,8                                                      | 10,0                                                       | 31,2        | 24,1                | 15,9     | 100,0 |
| Gjušeshevo                        | 45,39                                                     | 16,04                                                      | 25,6        | 7,85                | 5,12     | 100,0 |
| Kapitan Andreevo                  | 23,8                                                      | 20,1                                                       | 21,1        | 31,0                | 4,0      | 100,0 |
| Narva-1                           | 20,2                                                      | 2,0                                                        | 12,1        | 27,8                | 37,9     | 100,0 |
| Koidula                           | 14,5                                                      | 13,0                                                       | 9,2         | 38,2                | 25,1     | 100,0 |
| Bezledy                           | 18,3                                                      | 22,2                                                       | 41,5        | 4,0                 | 13,9     | 100,0 |
| Gołdap                            | 3,5                                                       | 10,6                                                       | 60,0        | 6,0                 | 19,8     | 100,0 |
| Medyka                            | 7,9                                                       | 14,8                                                       | 30,6        | 12,7                | 34,1     | 100,0 |
| Terespol                          | 10,1                                                      | 19,7                                                       | 33,0        | 5,3                 | 31,9     | 100,0 |
| Zosin                             | 2,7                                                       | 31,7                                                       | 41,9        | 5,4                 | 18,2     | 100,0 |
| Vyšné Nemecké                     | 24,6                                                      | 34,7                                                       | 11,6        | 19,3                | 9,8      | 100,0 |
| Velké Slemence                    | 1,6                                                       | 65,6                                                       | 13,3        | 12,5                | 7,0      | 100,0 |
| Sighetul Marmăției                | 8,9                                                       | 23,3                                                       | 16,7        | 28,9                | 22,2     | 100,0 |
| Albița                            | 10,5                                                      | 34,4                                                       | 7,6         | 39,0                | 8,6      | 100,0 |
| Sculeni                           | 13,2                                                      | 31,9                                                       | 18,7        | 26,4                | 9,9      | 100,0 |
| Stamora-Moravița                  | 13,0                                                      | 0,0                                                        | 44,0        | 18,0                | 25,0     | 100,0 |

Źródło: Dane własne.

Tabela 3. Ocena standardu toalet na monitorowanych przejściach granicznych  
(w procentach).

| Przejście graniczne<br>/ ocena standardu<br>toalet | Bardzo<br>wysoka | Raczej<br>wysoka | Raczej<br>niska | Zde-<br>cydo-<br>wanie<br>niska | Nie ma<br>takich<br>obiektów | Trudno<br>powie-<br>dzieć | Razem |
|----------------------------------------------------|------------------|------------------|-----------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------------|-------|
| Tiszabecs                                          | 8,2              | 28,5             | 12,7            | 22,8                            | 20,9                         | 7,0                       | 100,0 |
| Tompa                                              | 7,6              | 21,7             | 12,1            | 14,6                            | 1,5                          | 42,4                      | 100,0 |
| Kalotina                                           | 5,0              | 13,4             | 30,8            | 24,4                            | 10,0                         | 16,4                      | 100,0 |
| Gjueshevo                                          | 6,9              | 25,5             | 23,4            | 10,0                            | 20,3                         | 13,8                      | 100,0 |
| Kapitan Andreevo                                   | 5,8              | 25,3             | 27,7            | 14,0                            | 4,7                          | 22,5                      | 100,0 |
| Narva-1                                            | 8,5              | 40,2             | 11,6            | 3,5                             | 21,6                         | 14,6                      | 100,0 |
| Koidula                                            | 46,4             | 47,8             | 1,0             | 0,5                             | 0,0                          | 4,3                       | 100,0 |
| Bezledy                                            | 24,7             | 51,2             | 10,0            | 9,6                             | 2,1                          | 2,4                       | 100,0 |
| Gołdap                                             | 44,7             | 42,9             | 3,2             | 2,5                             | 0,7                          | 6,0                       | 100,0 |
| Medyka                                             | 8,3              | 43,9             | 21,0            | 13,2                            | 3,1                          | 10,5                      | 100,0 |
| Terespol                                           | 11,0             | 25,8             | 23,7            | 19,0                            | 7,9                          | 12,6                      | 100,0 |
| Zosin                                              | 6,8              | 35,1             | 25,0            | 19,6                            | 10,8                         | 2,7                       | 100,0 |
| Vyšné Nemecké                                      | 11,4             | 43,1             | 12,5            | 13,5                            | 1,1                          | 18,5                      | 100,0 |
| Veľké Slemence                                     | 2,3              | 4,0              | 8,6             | 26,6                            | 42,2                         | 16,4                      | 100,0 |
| Sighetul Marmăției                                 | 6,93             | 20,79            | 10,89           | 37,62                           | 9,90                         | 13,86                     | 100,0 |
| Albița                                             | 3,81             | 52,38            | 20,00           | 18,10                           | 0,95                         | 4,76                      | 100,0 |
| Sculeni                                            | 12,9             | 63,44            | 10,75           | 0,0                             | 7,53                         | 5,38                      | 100,0 |
| Stamora-Moravița                                   | 6,06             | 26,26            | 28,28           | 24,24                           | 3,03                         | 12,12                     | 100,0 |

Źródło: Dane własne.

Tabela 4. Ocena dostępu do informacji na temat zasad przekraczania granicy i przepisów celnych (w procentach).

| Przejście graniczne | Bardzo dobra | Raczej wystarczająca | Raczej niewystarczająca | Zdecydowanie niewystarczająca | Trudno powiedzieć | Razem |
|---------------------|--------------|----------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------|-------|
| Tiszabecs           | 15,2         | 51,8                 | 15,2                    | 10,9                          | 6,8               | 100,0 |
| Tompa               | 9,9          | 48,0                 | 10,9                    | 10,4                          | 20,8              | 100,0 |
| Kalotina            | 8,7          | 28,6                 | 29,4                    | 12,0                          | 21,3              | 100,0 |
| Gjueshevo           | 10,8         | 39,5                 | 16,1                    | 9,0                           | 24,6              | 100,0 |
| Kapitan Andreevo    | 12,0         | 44,4                 | 18,1                    | 7,9                           | 17,7              | 100,0 |
| Narva-1             | 11,0         | 37,9                 | 15,6                    | 12,0                          | 23,3              | 100,0 |
| Koidula             | 9,4          | 42,7                 | 12,3                    | 7,0                           | 28,5              | 100,0 |
| Bezledy             | 11,7         | 45,6                 | 20,1                    | 13,2                          | 9,4               | 100,0 |
| Gołdap              | 17,1         | 39,8                 | 16,1                    | 16,1                          | 12,6              | 100,0 |
| Medyka              | 7,3          | 38,0                 | 23,4                    | 22,5                          | 8,8               | 100,0 |
| Terespol            | 2,4          | 35,1                 | 26,6                    | 29,3                          | 6,5               | 100,0 |
| Zosin               | 8,4          | 38,1                 | 20,0                    | 20,5                          | 12,9              | 100,0 |
| Vyšné Nemecké       | 5,4          | 24,5                 | 22,9                    | 31,3                          | 15,8              | 100,0 |
| Velké Slemence      | 4,8          | 44,4                 | 16,9                    | 18,1                          | 15,8              | 100,0 |
| Sighetul Marmăției  | 29,4         | 35,8                 | 9,8                     | 14,2                          | 10,8              | 100,0 |
| Albița              | 1,4          | 49,5                 | 21,1                    | 8,2                           | 19,7              | 100,0 |
| Sculeni             | 6,5          | 36,7                 | 27,6                    | 11,3                          | 17,9              | 100,0 |
| Stamora-Moravița    | 7,4          | 35,6                 | 10,6                    | 5,8                           | 40,4              | 100,0 |

Źródło: Dane własne.

**Tabela 5. Częstotliwość występowania problemów wynikających z braku umiejętności postępowania się językiem obcym przez funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej (wedle opinii podróżnych z państw trzecich) na wybranych przejściach granicznych (w procentach).**

| <b>Przejście graniczne</b> | <b>Zawsze</b> | <b>Często</b> | <b>Czasami</b> | <b>Nigdy</b> | <b>Trudno powiedzieć</b> | <b>Razem</b> |
|----------------------------|---------------|---------------|----------------|--------------|--------------------------|--------------|
| Tiszabecs                  | 7,1           | 5,4           | 25,0           | 62,5         | 0,0                      | 100,0        |
| Kalotina                   | 2,1           | 4,9           | 22,6           | 47,0         | 23,4                     | 100,0        |
| Gjueshevo                  | 1,9           | 0,0           | 10,4           | 84,5         | 3,2                      | 100,0        |
| Kapitan Andreevo           | 6,2           | 8,1           | 30,7           | 50,6         | 4,5                      | 100,0        |
| Bezledy                    | 0,9           | 4,6           | 49,4           | 43,2         | 1,9                      | 100,0        |
| Gołdap                     | 1,4           | 4,8           | 56,6           | 32,4         | 4,8                      | 100,0        |
| Medyka                     | 7,3           | 3,9           | 34,5           | 50,9         | 3,4                      | 100,0        |
| Terespol                   | 0,9           | 5,7           | 34,4           | 57,1         | 1,9                      | 100,0        |
| Zosin                      | 1,0           | 3,9           | 16,7           | 77,4         | 1,0                      | 100,0        |
| Vyšné Nemecké              | 0,0           | 2,0           | 14,1           | 83,1         | 0,8                      | 100,0        |
| Velké Slemence             | 0,0           | 0,0           | 0,0            | 91,7         | 8,3                      | 100,0        |

Źródło: Dane własne.

Tabela 6. Średni czas przekraczania granicy (w minutach).

| Przejście graniczne | Średni czas przekraczania granicy |
|---------------------|-----------------------------------|
| Tiszabecs           | 106                               |
| Tompa               | 47                                |
| Kalotina            | 118                               |
| Gjueshevo           | 48                                |
| Kapitan Andreevo    | 174                               |
| Narva-1             | 107                               |
| Koidula             | 150                               |
| Bezledy             | 487                               |
| Gołdap              | 217                               |
| Medyka              | 356                               |
| Terespol            | 315                               |
| Zosin               | 287                               |
| Vyšné Nemecké       | 234                               |
| Velké Šlemence      | 108                               |
| Sighetul Marmăției  | 110                               |
| Albița              | 75                                |
| Sculeni             | 108                               |
| Stamora-Moravița    | 13                                |

Źródło: Dane własne.

Tabela 7. Ocena sprawności obsługi świadczonej przez funkcjonariuszy straży granicznej (w procentach).

| Przejsie graniczne | Bardzo sprawni | Raczej sprawni | Raczej nie-sprawni | Bardzo niesprawni | Trudno powie-dzieć, to zależy | Razem |
|--------------------|----------------|----------------|--------------------|-------------------|-------------------------------|-------|
| Tiszabecs          | 43,9           | 37,9           | 5,1                | 2,0               | 11,1                          | 100,0 |
| Tompa              | 24,9           | 49,8           | 13,9               | 9,0               | 2,5                           | 100,0 |
| Kalotina           | 18,3           | 18,6           | 14,2               | 11,0              | 37,9                          | 100,0 |
| Gjueshevo          | 41,7           | 39,0           | 3,0                | 2,3               | 14,0                          | 100,0 |
| Kapitan Andreevo   | 27,3           | 40,5           | 7,3                | 4,1               | 20,8                          | 100,0 |
| Narva-1            | 28,4           | 49,2           | 1,0                | 3,0               | 18,3                          | 100,0 |
| Koidula            | 39,6           | 43,5           | 2,4                | 1,4               | 13,0                          | 100,0 |
| Bezledy            | 19,5           | 31,0           | 9,9                | 6,6               | 33,0                          | 100,0 |
| Gołdap             | 19,2           | 24,5           | 10,1               | 11,9              | 34,3                          | 100,0 |
| Medyka             | 7,6            | 23,4           | 18,3               | 24,2              | 26,4                          | 100,0 |
| Terespol           | 13,7           | 27,4           | 13,1               | 8,4               | 37,3                          | 100,0 |
| Zosin              | 15,0           | 33,3           | 14,3               | 20,4              | 17,0                          | 100,0 |
| Vyšné Nemecké      | 14,2           | 46,3           | 15,6               | 6,0               | 17,8                          | 100,0 |
| Veľké Slemence     | 16,0           | 58,4           | 12,8               | 1,6               | 11,2                          | 100,0 |
| Sighetul Marmăției | 45,0           | 41,1           | 12,7               | 0,0               | 1,0                           | 100,0 |
| Albița             | 13,3           | 69,5           | 6,7                | 1,0               | 9,5                           | 100,0 |
| Sculeni            | 13,0           | 53,8           | 11,8               | 3,2               | 18,3                          | 100,0 |
| Stamora-Moravița   | 44,4           | 44,4           | 2,0                | 0,0               | 9,0                           | 100,0 |

Źródło: Dane własne.



Tabela 8. Ocena sprawności obsługi świadczonej przez funkcjonariuszy celnych (w procentach).

| Przejście graniczne | Bardzo sprawni | Raczej sprawni | Raczej nie-sprawni | Zdecydowanie niesprawni | Trudno powiedzieć, to zależy | Razem |
|---------------------|----------------|----------------|--------------------|-------------------------|------------------------------|-------|
| Tiszabecs           | 15,7           | 39,6           | 15,7               | 9,1                     | 19,8                         | 100,0 |
| Tompa               | 21,6           | 39,2           | 22,1               | 10,6                    | 6,5                          | 100,0 |
| Kalotina            | 20,2           | 23,0           | 16,4               | 6,6                     | 33,8                         | 100,0 |
| Gjueshevo           | 43,4           | 40,3           | 2,7                | 1,4                     | 12,2                         | 100,0 |
| Kapitan Andreevo    | 21,8           | 48,9           | 6,2                | 5,2                     | 17,9                         | 100,0 |
| Narva-1             | 24,9           | 53,8           | 3,0                | 1,0                     | 17,3                         | 100,0 |
| Koidula             | 30,7           | 49,8           | 3,9                | 1,0                     | 14,6                         | 100,0 |
| Bezledy             | 8,7            | 26,5           | 16,8               | 13,7                    | 34,2                         | 100,0 |
| Gołdap              | 4,6            | 15,5           | 17,2               | 27,8                    | 34,8                         | 100,0 |
| Medyka              | 5,7            | 18,8           | 23,2               | 31,1                    | 21,0                         | 100,0 |
| Terespol            | 11,6           | 31,6           | 15,3               | 13,7                    | 27,9                         | 100,0 |
| Zosin               | 13,7           | 45,9           | 17,1               | 9,6                     | 13,7                         | 100,0 |
| Vyšné Nemecké       | 13,4           | 45             | 13,4               | 6,9                     | 21,0                         | 100,0 |
| Velké Slemence      | 15,4           | 59,2           | 10,0               | 3,0                     | 12,3                         | 100,0 |
| Sighetul Marmăției  | 34,3           | 43,1           | 15,7               | 2,9                     | 3,9                          | 100,0 |
| Albița              | 12,5           | 64,0           | 6,7                | 1,0                     | 15,4                         | 100,0 |
| Sculeni             | 12,2           | 50,0           | 15,5               | 8,9                     | 13,3                         | 100,0 |
| Stamora-Moravița    | 48,5           | 36,4           | 1,0                | 1,0                     | 13,1                         | 100,0 |

Źródło: Dane własne.

Tabela 9. Sposób zwracania się do podróżnych na wybranych przejściach granicznych (w procentach).

| Przejście graniczne | „Pan” / „Pani” |      | Per „ty” |      | Inny sposób |      | Zależy od sytuacji |      | Razem |
|---------------------|----------------|------|----------|------|-------------|------|--------------------|------|-------|
|                     | SG             | SC   | SC       | SC   | SG          | SC   | SG                 | SC   |       |
| Tiszabecs           | 83,2           | 85,9 | 1,5      | 1,5  | 3,6         | 5,0  | 11,7               | 7,5  | 100,0 |
| Tompa               | 90,0           | 84,4 | 5,0      | 5,0  | 1,0         | 1,5  | 4,0                | 9,0  | 100,0 |
| Kalotina            | 63,2           | 62,5 | 7,4      | 9,2  | 10,7        | 9,6  | 18,7               | 18,8 | 100,0 |
| Gjueshevo           | 85,2           | 84,9 | 5,0      | 6,5  | 5,0         | 4,1  | 4,7                | 4,5  | 100,0 |
| Kapitan Andreevo    | 63,4           | 64,8 | 5,8      | 6,3  | 9,7         | 7,1  | 21,1               | 21,9 | 100,0 |
| Narva-1             | 17,2           | 17,3 | 2,5      | 7,1  | 61,6        | 60,9 | 18,7               | 14,7 | 100,0 |
| Koidula             | 13,1           | 12,1 | 6,8      | 4,9  | 61,2        | 68,4 | 18,9               | 14,6 | 100,0 |
| Bezledy             | 87,4           | 83,6 | 4,0      | 4,7  | 0,3         | 0,3  | 8,3                | 11,4 | 100,0 |
| Gołdap              | 80,4           | 71,5 | 6,7      | 8,5  | 1,4         | 2,8  | 11,6               | 17,1 | 100,0 |
| Medyka              | 67,4           | 67,4 | 12,0     | 13,0 | 3,4         | 3,0  | 17,2               | 16,5 | 100,0 |
| Terespol            | 68,4           | 73,3 | 13,2     | 12,6 | 3,2         | 1,6  | 15,3               | 12,6 | 100,0 |
| Zosin               | 69,6           | 73,5 | 8,8      | 8,2  | 2,0         | 1,4  | 19,6               | 17,0 | 100,0 |
| Vyšné Nemecké       | 81,7           | 87,8 | 3,6      | 4,7  | 2,2         | 0,7  | 12,6               | 6,8  | 100,0 |
| Veľké Slemence      | 89,2           | 92,2 | 1,5      | 0,0  | 1,5         | 1,6  | 7,7                | 6,2  | 100,0 |
| Sighetul Marmăției  | 95,0           | 96,1 | 0,0      | 0,0  | 1,0         | 1,0  | 4,0                | 2,9  | 100,0 |
| Albița              | 91,4           | 92,4 | 1,0      | 1,0  | 1,0         | 1,0  | 6,7                | 5,7  | 100,0 |
| Sculeni             | 86,0           | 87,1 | 2,2      | 2,2  | 5,4         | 5,4  | 6,5                | 5,4  | 100,0 |
| Stamora-Moravița    | 88,9           | 86,0 | 0,0      | 0,0  | 3,0         | 5,0  | 8,1                | 9,0  | 100,0 |

Źródło: Dane własne.



## Partnerzy projektu

### Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

Celem Fundacji im. Stefana Batorego jest wspieranie rozwoju demokratycznego, otwartego społeczeństwa, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach regionu. Do priorytetowych zadań Fundacji należy wzmacnianie roli i aktywności społeczeństwa obywatelskiego, propagowanie swobód obywatelskich i zasad państwa prawa oraz rozwijanie współpracy i solidarności międzynarodowej. Fundacja jest koordynatorem projektu „Przyjazna Granica”.

[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

### Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Badań nad Migracjami (OBM) to jednostka badawcza Uniwersytetu Warszawskiego. Utworzony w 1993 roku, jest interdyscyplinarnym zespołem badawczym, którego celem jest podejmowanie pogłębionych i wszechstronnych badań dotyczących migracji we współczesnej Polsce. W ciągu ostatnich piętnastu lat OBM był zaangażowany w dużą liczbę szeroko zakrojonych projektów migracyjnych, uczestniczył w wielu międzynarodowych inicjatywach, współorganizował międzynarodowe seminaria i konferencje dotyczące kwestii migracji w Europie Środkowej i Wschodniej.

[www.migracje.uw.edu.pl](http://www.migracje.uw.edu.pl)

### Fundacja Badań Współczesnych, Budapeszt

Fundacja Badań Współczesnych utworzona została w 1989 roku po zmianach w systemie politycznym Węgier. Głównym zadaniem Fundacji jest badanie wydarzeń i przemian zachodzących w społeczeństwie węgierskim, prowadzenie analiz socjologicznych, historycznych i politologicznych. Za swój główny cel Fundacja stawia rozszerzanie debaty publicznej i niwelowanie istniejących deficytów demokracji. Fundacja Współczesnych Badań koordynowała badania prowadzone w ramach projektu „Przyjazna Granica” na Węgrzech.

[www.jelal.hu](http://www.jelal.hu)

### EuroCollege, Uniwersytet w Tartu

EuroCollege jest instytucją łączącą działalność badawczą i akademicką. Celem tej jednostki jest rozwijanie badań, szkoleń i edukacji akademickiej związanej z Unią Europejską. EuroCollege jest jednostką Uniwersytetu w Tartu. Misją Uniwersytetu jest tworzenie i działanie na rzecz szkolnictwa wyższego w Estonii między innymi poprzez prowadzenie uznanych na forum międzynarodowym badań.

[www.ec.ut.ee/ecu](http://www.ec.ut.ee/ecu)

### Fiński Instytut Spraw Międzynarodowych, Helsinki

Fiński Instytut Spraw Międzynarodowych (FIIA) jest autonomicznym ośrodkiem badawczym, działającym we współpracy z Parlamentem Finlandii. Celem Fińskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych jest prowadzenie i publikowanie badań dotyczących polityki międzynarodowej i międzynarodowych stosunków gospodarczych, jak również badanie kwestii związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej.

[www.upi-fiia.fi](http://www.upi-fiia.fi)

## Instytut Europejski, Sofia

Początkowym celem działania Instytutu Europejskiego, było wspieranie rządowych i pozarządowych instytucji w przygotowaniach do członkostwa Bułgarii w Unii Europejskiej. Wsparcie obejmowało projekty badawcze, wsparcie techniczne, szkolenia, kształtowanie świadomości społecznej. Obecnie Instytut Europejski jest niezależnym ośrodkiem o szerokiej i unikalnej wiedzy dotyczącej zarówno rozszerzania UE, jak i procedur akcesyjnych, wspartej praktycznym doświadczeniem negocjacyjnym. Poprzez wspomniane powyżej cztery główne obszary działań, Instytut Europejski dzieli się swoimi doświadczeniami z krajami kandydującymi do UE i potencjalnymi kandydatami.

[www.europeaninstitute.bg](http://www.europeaninstitute.bg)

## Centrum Analiz Słowackiego Stowarzyszenia na rzecz Polityki Zagranicznej, Bratysława

Centrum Analiz Słowackiego Stowarzyszenia na rzecz Polityki Zagranicznej (RC SFPA) utworzone w 1995 roku, jest organizacją non-profit, która zajmuje się tworzeniem niezależnych analiz eksperckich dotyczących kluczowych kwestii z punktu widzenia stosunków międzynarodowych i słowackiej polityki zagranicznej. RC SFPA jest wydawcą różnorodnych publikacji, skierowanych zarówno do specjalistów, jak i szerokiej opinii publicznej; organizuje spotkania i uczestniczy w międzynarodowej debacie eksperckiej dotyczącej relacji międzynarodowych i badań w dziedzinie bezpieczeństwa.

[www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk)

## Fundacja Desire, Cluj

Fundacja Desire utworzona została w 1996 roku i od tego czasu działa w Cluj w Rumunii, jako organizacja non-profit, której celem jest rozwijanie relacji łączących rządowe i pozarządowe instytucje, w szczególności uniwersytety i organizacje nie-akademickie. Fundacja działa na rzecz wartości demokratycznych, a także wspiera debatę publiczną, której celem jest zwiększenie możliwości aktywnego udziału w życiu publicznym ludzi o różnym pochodzeniu etnicznym, płci, należącym do różnych grup społecznych. Fundacja wspiera i prowadzi interdyscyplinarne badania dotyczące życia społecznego, ekonomicznego, politycznego i kulturowego Rumunii, oferuje programy edukacyjne dla studentów, organizuje seminaria, szkoły letnie, konferencje na poziomie krajowym i międzynarodowym.

[www.desire.salve.ro](http://www.desire.salve.ro)





