

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ PRAWA

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE

PRZYJAZNA GRANICA
NIEZBĘDNYM ELEMENTEM WZMACNIANIA
STOSUNKÓW SPOŁECZEŃSTW
POLSKI I ROSJI

Redakcja naukowa
Mieczysława Zdanowicz

Rada naukowa:

Lidia Abramczyk, Vladimir Babčák, Leonard Etel, Marian Filar, Edward Gniewek, Jose Luis Iriarte Angél, Adam Jamróz, Marina Karasiowa, Aleksiei S. Kartsov, Cezary Kosikowski, Bernard Kitous, Petr Mrkyvka, Andrei A. Novikov, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Sebastiano Tafaro, Wiktor Trinczuk

Kolegium redakcyjne:

Teresa Mróz, Grażyna B. Szczygieł, Mieczysława Zdanowicz, Justyna Matys

© Copyright by Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2

Białystok 2011

Publikacja została wydana przy współfinansowaniu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w ramach konkursu „Promocja wiedzy o Polsce – 2011”

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Niniejsza wersja jest wersją pierwotną Białostockich Studiów Prawniczych.

ISSN 1689–7404

Redaktor językowy:

Barbara Polityńska–Lewko, Daniil Tuzov

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:

Bauhaus

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta tekstów polskich: *Bogumiła Mancewicz*

Wydawca: Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2

Zainteresowanych współpracą prosimy o kontakt z kolegium redakcyjnym

na adres: Justyna Matys, 15–213 Białystok, ul. Mickiewicza 1, tel. 085 7457192;

e-mail: j.matys@uwb.edu.pl, bądź z Wydawnictwem Temida 2 z dopiskiem – Białostockie Studia Prawnicze.

Spis treści

Wprowadzenie (Mieczysława Zdanowicz).....	11
---	----

CZĘŚĆ I

UWARUNKOWANIA WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKÓW POLSKI I ROSJI

OLEG N. BARABANOV

UNIwersytet MGIMO Państwowy Moskiewski Instytut Stosunków Międzynarodowych w Rosji

Konceptualne podejście do dialogu o różnym ideologicznym rozumieniu wartości europejskich między Rosją a Unią Europejską.....	15
---	----

JANUSZ SZYMAŃSKI

UNIwersytet w Białymstoku

Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do UE.....	41
---	----

TOMASZ DUBOWSKI

UNIwersytet w Białymstoku

Granica polsko–rosyjska jako granica zewnętrzna Unii Europejskiej.....	74
--	----

JANUSZ SZYMAŃSKI

UNIwersytet w Białymstoku

Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy.....	90
--	----

CZĘŚĆ II

PRZYJAZNA GRANICA – ASPEKTY SPOŁECZNO–EKONOMICZNE

JERZY MENKES

SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE

Instytucjonalizacja współpracy. Potencjał i perspektywy.....	113
--	-----

MIECZYŚLAWA ZDANOWICZ

UNIwersytet w Białymstoku

Readmisja w relacjach Polski i Rosji.....	131
---	-----

Spis treści

ANNA DOLIWA–KLEPACKA
UNIwersytet w Białymstoku

Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu
zewnętrznej granicy Unii Europejskiej 142

ALEKSANDER MAKSIMCZUK
UNIwersytet w Białymstoku

Przepływ towarów przez polsko–rosyjską granicę. Polsko–rosyjski
handel zagraniczny w momencie integrowania się Polski z UE.
Wybrane aspekty ekonomiczne..... 158

AGNIESZKA PIEKUTOWSKA
UNIwersytet w Białymstoku

Uwarunkowania i implikacje współczesnych
migracji ekonomicznych polsko–rosyjskich..... 179

VADIM V. VOYNIKOV
Państwowy Uniwersytet im. Kanta w Rosji

Rosja i Unia Europejska: współpraca w sferze ochrony prawnej 192

LESZEK SIDOROWICZ
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Profesora Edwarda Szczepanika w Suwałkach

Nowa jakość polskich granic państwowych w kontekście
integrowania się Polski z UE a problemy przepływu ludzi przez granice
Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej.
Wybrane aspekty prawno-ekonomiczne 202

CZĘŚĆ III

PRZYJAZNA GRANICA A BEZPIECZEŃSTWO

EMIL W. PŁYWACZEWSKI
UNIwersytet w Białymstoku

Geneza i stan badań kryminologicznych nad bezpieczeństwem w Polsce 229

KATARZYNA ŁASKOWSKA
UNIwersytet w Białymstoku

Przestępczość związana z nielegalną imigracją
w kontekście przemian zjawiska i prawa..... 242

Spis treści

WOJCIECH FILIPKOWSKI
UNIwersytet w Białymstoku

Nowe kierunki badań nad bezpieczeństwem w Polsce i ich efekty261

MAGDALENA PERKOWSKA
UNIwersytet w Białymstoku

Fenomen przestępczości granicznej na odcinku granicy
z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej276

RECENZJE

TOMASZ R. ALEKSANDROWICZ
Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej, Warszawa 2011, 219 s.

(*rec. Tomasz Dubowski*)293

Orzecznictwo (*oprac. Radosław Kamiński*)299

Wybór literatury (*oprac. Agnieszka Piekutowska*).....305

I ЧАСТЬ

**ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ СОВРЕМЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ПОЛЬШИ
И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ОЛЕГ Н. БАРАБАНОВ

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

Концептуальные подходы к диалогу о различном идеологическом понимании европейских ценностей между Россией и Европейским Союзом. 15

ЯНУШ ШИМАНЬСКИ

УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Договорные отношения с Россией после вступления Польши в Европейский Союз 41

ТОМАШ ДУБОВСКИ

УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Польско–российская граница как внешняя граница Европейского Союза 74

ЯНУШ ШИМАНЬСКИ

УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Основные правовые инструменты трансграничного сотрудничества в рамках Совета Европы..... 90

II ЧАСТЬ

**ДРУЖЕСТВЕННАЯ ГРАНИЦА
– ОБЩЕСТВЕННО–ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

ЕЖИ МЕНКЕС

ГЛАВНАЯ КОММЕРЧЕСКАЯ ШКОЛА

Институционализация сотрудничества. Потенциал и перспективы..... 113

МЕЧИСЛАВА ЗДАНОВИЧ

УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Реадмиссия в отношениях Польши и России..... 131

АННА ДОЛИВА–КЛЕПАЦКА

УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Возможности отступления от визового режима при пересечении внешней границы Европейского Союза..... 142

Spis treści

АЛЕКСАНДЭР МАКСИМЧУК
УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Перемещение товаров через польско–российскую границу. Польско–российская внешняя торговля в период интеграции Польши с ЕС. Избранные экономические аспекты	158
--	-----

АГНЕСКА ПЕКУТОВСКА
УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Обусловленность и последствия современной польско–российской экономической миграции	179
--	-----

ВАДИМ В. ВОЙНИКОВ
БАЛТИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ ИММАНУИЛА КАНТА

Россия и ЕС: сотрудничество в правоохранительной сфере	192
--	-----

ЛЕШЕК СИДОРОВИЧ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЫСШАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ШКОЛА ИМ. ПРОФЕССОРА ЭДВАРДА ЩЕПАНИКА
В СУВАЛКАХ

Новое качество польских государственных границ в контексте интеграции Польши с ЕС и проблемы перемещения людей через границу Республики Польша и Российской Федерации. Избранные экономико–правовые аспекты.....	202
---	-----

III часть ДРУЖЕСТВЕННАЯ ГРАНИЦА И БЕЗОПАСНОСТЬ

ЭМИЙ В. ПЛЫВАЧЕВСКИ
УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Генезис и состояние криминологических исследований безопасности в Польше	229
---	-----

КАТАЖИНА ЛЯСКОВСКА
УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Преступность, связанная с незаконной иммиграцией, в контексте изменений явления и права.....	242
---	-----

Spis treści

ВОЙЦЕХ ФИЛИПКОВСКИ
УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Новые направления исследований безопасности в Польше
и их результаты.....261

МАГДАЛЕНА ПЕРКОВСКА
УНИВЕРСИТЕТ В БЕЛОСТОКЕ

Феномен пограничной преступности на участке границы
с Калининградской областью Российской Федерации276

РЕЦЕНЗИИ

ТОМАШ Р. АЛЕКСАНДРОВИЧ
Безопасность в Европейском Союзе, Варшава 2011, стр. 219

(рец. Томаш Дубовски).....293

Юриспруденция *(разр. Радослав Каминьски)*.....299

Выбор литературы *(разр. Агнешка Пекутовска)*305

WPROWADZENIE

Warunkiem trwałego i stabilnego rozwoju stosunków między Polską a Rosją jest istnienie właściwej atmosfery w kontaktach międzyludzkich obu społeczeństw. Przelamywanie nieufności i stereotypów, tworzenie odpowiednich, przyjaznych warunków dla przekraczania granicy, wyjaśnianie historycznych, trudnych i spornych problemów – to elementy, których realizacja powinna odbywać się na wszystkich szczeblach społecznej interakcji między obydwoma narodami.

Wzmocnienie relacji między społeczeństwami obu państw wydaje się szczególnie istotne z perspektywy regionów przygranicznych i prawdopodobnie inicjowanie wzajemnego dialogu jest na tym obszarze ułatwione. Nie zmienia to faktu, iż efekty owego dialogu mogą okazać się widoczne i korzystne w wymiarze ogólnokrajowym. Rozwijanie relacji społecznych staje się zatem istotnym elementem czynienia z granicy polsko–rosyjskiej granicy „przyjaznej”.

Celem publikacji jest także analiza prawnych i praktycznych aspektów funkcjonowania granicy polsko–rosyjskiej, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Fakt ten jest z polskiej perspektywy niezwykle istotny. Polska musi bowiem realizować unijną politykę migracyjną i wizową oraz zapewnić bezpieczeństwo w kontekście kontroli ruchu osobowego na zewnętrznej granicy UE. Fakt ten przynosi określone konsekwencje w zakresie stosunków społeczeństw polskiego i rosyjskiego.

Publikacja składa się z trzech części. W pierwszej omówione zostały uwarunkowania współczesnych stosunków Polski i Rosji, w drugiej poruszone zostały społeczno–ekonomiczne aspekty związane z ruchem osobowym i towarowym na wspólnej granicy tych państw, w ostatniej zaś zwrócono uwagę na aspekty bezpieczeństwa w omawianym kontekście.

Zaproponowane ujęcie tematu – w zamyśle Autorów – przybliży Czytelnikowi złożoność problematyki związanej ze statusem granicy i zasadami jej przekraczania zarówno dla ruchu osobowego, jak i towarowego oraz wskaże, jakie działania mogą zostać podjęte, aby granica ta stała się przyjazna.

Mieczysława Zdanowicz

CZEŚĆ I

UWARUNKOWANIA WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKÓW POLSKI I ROSJI

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ДИАЛОГУ О РАЗЛИЧНОМ ИДЕОЛОГИЧЕСКОМ ПОНИМАНИИ ЕВРОПЕЙСКИХ ЦЕННОСТЕЙ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

Пределы сближения в дискуссии об «общих ценностях» (2000–2003 гг.)

Уход в отставку президента Б.Н. Ельцина 31 декабря 1999 г. и начало президентского срока В.В. Путина создали возможность для пересмотра содержания сотрудничества России и Евросоюза. Формально, в начале 2000–го года стороны неоднократно подчеркивали, что в рамках двустороннего партнерства Россия и Евросоюз разделяют принципы демократии, уважения прав человека, верховенства закона и рыночной экономики. Россия постоянно декларировала тезис об историческом выборе в пользу взаимодействия с Европой и общности цивилизационных корней и ценностей. Во взаимоотношениях с ЕС категория «общих ценностей» стала играть роль не столько способа демонстрации стремления России развивать курс на сближение с западным миром, сколько подтверждения факта того, что Россия – уж часть западного мира с точки зрения и внешней, и внутренней политики.

Идея интеграции в Европу как исторического выбора России присутствовала в выступлениях первых лиц, как для российской, так и для зарубежной аудитории¹. В первый срок президентства В.В. Путина этот тезис достиг своего апогея в 2003 году. Совместное заявление, принятое по итогам майского XI саммита России и ЕС уже своим названием должно было подчеркнуть особый характер взаимоотношений партнеров: «Трехсотлетие Санкт–Петербурга – три века общности европейской истории и культуры».

1 Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 16 мая 2003 год. Москва, Кремль// Сайт Президента России (электронный ресурс). URL: http://www.kremlin.ru/appears/2003/05/16/1259_type63372type63374type82634_44623.shtml

Несмотря на заявления о единстве цивилизационного и ценностного пространства России и европейских государств, Евросоюз не спешил с отказом от политики «европеизации» в целом и механизма «политической обусловленности» в частности. В представлении европейской общественности и официальных политических лиц, Россия, безусловно, была европейской страной и важнейшим фактором мировой политики. Однако, декларируемый тезис о том, что Россия – европейская страна ставился под сомнение, если речь шла о принципах реализации внутренней политики. Россия в начале 2000х годов уже пересмотрела место и роль категории «общие ценности» в политическом диалоге с ЕС. Евросоюз, напротив, по инерции, и, несмотря на явную непродуктивность механизмов распространения собственной системы ценностей, продолжал придерживаться модели 1990х годов. При этом с внешнеполитической точки зрения, позиции России усиливались, в то время как международные позиции ЕС ослабли. Эти факторы предопределили нарастание относительных трений между партнерами с одной стороны, и частичную маргинализацию категории «общие ценности» в двустороннем диалоге – с другой стороны.

Дискуссия о приверженности России и ЕС общей системе ценностей в большей или меньшей степени оставалась неотъемлемым элементом политического диалога на протяжении всего периода президентства В.В. Путина. С точки зрения содержания, для Евросоюза вопрос о наличии «общих ценностей» с Россией всегда имел четкую внутривнутриполитическую направленность. Дискуссия, как правило, представляла собой европейский анализ тех принципов, в соответствии с которыми в России осуществлялось реформирование законодательной, судебной–правовой, исполнительной систем власти. На разных этапах взаимоотношений акценты могли смещаться от темы соблюдения прав человека, свободы печати и плюрализма в СМИ до правового нигилизма в России, отсутствия независимой судебной власти и уважения права на частную собственность, избирательного правосудия.

В большинстве случаев представители ЕС последовательно акцентировали внимание и критиковали руководство РФ за нарушение прав человека в Чечне. Для ЕС так называемый «разрыв ценностей» присутствовал на операциональном уровне, и именно о нем говорили официальные представители ЕС в рамках саммитов и двусторонних встреч. Действия России в Чечне оставались классическим предметом дискуссии о ценностях на протяжении как минимум первого президентского срока В.В. Путина, в связи с начавшейся в сентябре 1999 года второй чеченской кампанией.

В 2002 году в своем Послании Федеральному Собранию В.В. Путин заявил о завершении военной стадии конфликта в Чечне. Периодические атаки

со стороны террористов² и ответные спецоперации со стороны российских властей делали тему Чечни, политического урегулирования чеченской проблемы и соблюдения прав человека в этом регионе постоянным фактором официальных и неофициальных встреч представителей России и ЕС.

23 марта 2000 г., накануне саммита России и ЕС в Москве, В.А. Каламанов, специальный представитель Президента РФ в Чечне, был приглашен выступить перед Европейским парламентом.

В подходах России и Евросоюза в контексте чеченского вопроса был явный «разрыв» в определении места и роли категории «общие ценности». Россия пыталась подробно рассказать о своем видении чеченской проблемы европейской общественности, в том числе и с точки зрения уважения прав человека, допустимых и недопустимых методов борьбы с террористической угрозой. Однако, данный жест со стороны РФ, скорее, можно рассматривать как представление российской стратегии в Чечне, чем уступку под давлением европейской стороны.

В итоге дискуссия об «общих ценностях», несмотря на то, что ее содержательную сторону диктовали европейцы, оставалась не более чем символической мерой. Не имея реальных механизмов давления, Евросоюз был вынужден играть роль наблюдателя, который мог вмешиваться и частично влиять на ситуацию, но только после получения формальной или неформальной поддержки³ со стороны российского руководства. В итоге действие санкций, введенных Евросоюзом в отношении РФ в декабре 1999 г., было приостановлено. Изучение ситуации в Чечне со стороны Совета ЕС и Комиссии ЕС привело к отмене запрета на использование неизрасходованных средств из программы ТАСИС для России за 1999 г.⁴

10 июля 2000 г. Совет ЕС по общим вопросам принял решение возобновить действие программы ТАСИС на 2000 г. Была начата подготовка Индикативной

2 Серия терактов 2003 года: теракт в Москве на рок-фестивале «Крылья», подрыв военного госпиталя в Моздоке, теракт в электричке Кисловодск – Минводы на перегоне Подкумок–Белый уголь, теракт с использованием смертников в электричке в Ессентуках.

Серия терактов 2004 года: теракт в московском метро, на перегоне между станциями «Автозаводская» и «Павелецкая», в Грозном на стадионе «Динамо», где проходил парад в честь Дня Победы, теракт у станции метро «Рижская» в Москве, террористический акт в Беслане.

3 Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В.Путина, Председателя Европейского Совета Ж.Ширака, при содействии Генерального секретаря Совета ЕС/Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности ЕС Х.Солана, и Председателя Комиссии Европейских сообществ Р.Проди, 30 октября 2000 г., Париж, Франция. Сайт Президента России (официальный электронный ресурс) URL: <http://www.kremlin.ru/events/articles/2000/10/132513/140829.shtml>

4 Борко Ю.А. Отношения России с Европейским союзом: текущие проблемы и дальние горизонты//Ю.А. Борко // Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития, под ред. Ю.А.Борко и О.В.Буториной. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 471 с. – С.393

программы на 2002 – 2003 гг.⁵. Вторая половина 2000 г. подтвердила тенденции, ранее проявившиеся в дискуссии об «общих ценностях». Евросоюз шел на определенные уступки российской стороне, признавая ряд принципиальных для России моментов в чеченском вопросе. Совместное заявление сторон по итогам саммита в октябре 2000 г. содержало приемлемую для России формулу: «нахождение политического решения при уважении суверенитета и территориальной целостности РФ»⁶.

В дискуссии об «общих ценностях» в рамках политического диалога с Россией Европейский Союз фактически оказался в «ловушке». Он не обладал механизмами влияния на политику российских властей в Чечне. В то же время Евросоюз не мог отказаться от обсуждения степени приверженности России демократическим принципам и уважению прав человека как основы стратегического партнерства в силу своей внешнеполитической природы. В результате был найден дипломатический выход из ситуации и выбор сделан в пользу обмена мнениями на официальном уровне. В нем отражался европейский подход к проблеме, и в то же время не ставился под сомнение суверенитет и территориальная целостность РФ.

Террористическая атака против США 11 сентября 2001 года по-новому расставила акценты в дискуссии об «общих ценностях» в пользу России. Саммит октября 2001 года, прошедший практически сразу после «11 сентября», был символом риторического единства принципов и методов борьбы с международным терроризмом. Это подтверждали Совместное заявление по итогам саммита октября 2001 года⁷ и Совместное заявление по международному терроризму октября 2001 года⁸.

Изменение внешней среды, роли и места России в решении глобальных проблем, в частности борьбы с международным терроризмом, оказали непосредственное влияние на оценки степени приверженности России «общим ценностям», особенно во внутренней политике. «Европейский союз выразил поддержку усилиям российского руководства, направленным на политическое урегулирование конфликта в Чечне»⁹. Происходило придание легитимного статуса политики России в Чечне со стороны представителей ЕС. В ответ

5 Европейский Союз: Факты и Комментарии // Институт Европы РАН и Ассоциация Европейских Исследований. – 2001. – Июнь – август. – Выпуск 21. URL: http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk_21.html

6 Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В.Путина, Председателя Европейского Совета Ж.Ширака, при содействии Генерального секретаря Совета ЕС/Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности ЕС Х.Солана, и Председателя Комиссии Европейских сообществ Р.Проди, 30 октября 2000 г., Париж, Франция. Сайт Президента России (электронный ресурс) URL: <http://www.kremlin.ru/events/articles/2000/10/132513/140829.shtml>

7 Совместное заявление по итогам саммита Россия – ЕС, октябрь 2001 г., Москва, Кремль.

8 Совместное заявление по международному терроризму, октябрь 2001 г., Москва, Кремль.

9 Совместное заявление по международному терроризму, октябрь 2001 г., Москва, Кремль.

«Российская Федерация выразила признательность за гуманитарную помощь региону со стороны Европейского союза»¹⁰.

В 2001 году в дискуссии об «общих ценностях» с доминирующей темой Чечни был зафиксирован окончательный status-quo. Он был обусловлен, во-первых, развитием самой международной среды, во-вторых, активной поддержкой, оказываемой антитеррористической коалиции со стороны России. Представители Евросоюза должны были принять два аспекта российской трактовки вопроса борьбы с региональным и международным терроризмом. Во-первых, неизбежность нарушений прав человека в условиях проведения силовых акций и военных операций. Во-вторых, неприемлемость подмены понятий: политического урегулирование конфликта и борьбы с международным терроризмом. Системы ценностей России и Евросоюза продолжали не совпадать, причем как на концептуальном уровне, так и на операциональном уровне. Если на более ранних этапах Евросоюз пытался осуществить трансформацию российской системы ценностей, то после «11 сентября» формально признавал, хотя и временно, факт возможного параллельного существования.

Главная проблема заключалась в том, что у Евросоюза и России действительно отсутствовало единое видение того, какие методы антитеррористической борьбы являются допустимыми и кто попадает под понятие «террорист».

Это, прежде всего, касалось дела Ахмада Закаева. Европейские официальные лица отказывались признавать в нем террориста, российская сторона, в свою очередь, не считала возможным привлечь его к участию в политическом урегулировании ситуации в Чечне. Европейский Союз, с многолетней культурой пацифизма, отказа от применения силы, а также урегулирования любых конфликтов средствами переговоров, по крайней мере, на уровне официальной риторики, ставил ценность соблюдения прав человека выше ценности обеспечения безопасности любыми доступными средствами в целом. Подобный подход кардинальным образом отличался от российского видения антитеррористической борьбы. Это противоречие рано или поздно должно было проявить себя в дискуссии об «общих ценностях», несмотря на положительный для России внешний контекст, на фоне которого развивался политический диалог с ЕС.

В итоге противоречие раскрылось в дискуссии об «общих ценностях» во второй половине 2002 года в связи с проведением в Дании Всемирного Чеченского конгресса накануне очередного саммита ЕС и Россия. Европейская

10 Совместное заявление по итогам саммита Россия – ЕС, октябрь 2001 г., Москва, Кремль.

сторона заявляла, что «по Конституции в Дании есть свобода слова, свобода собраний, и у правительства Дании не было каких-либо правовых полномочий, чтобы отменить это мероприятие, так как оно не представляло угрозу общественной безопасности». Российские официальные лица в свою очередь отмечали, что «ведут борьбу с терроризмом не только в Чечне и считает, что необходимо проблемы терроризма и отдельно проблемы политического урегулирования спорных вопросов, какими бы сложными они ни были».

Тем не менее, европейской стороне хотелось бы влиять на процесс мирного урегулирования в Чечне, о чем свидетельствует отдельные внутренние программы Евросоюза. В рамках полугодовой датской программы реализации Коллективной стратегии ЕС по отношению к России присутствовал раздел о содействии укреплению демократии, законности и государственных учреждений. Этот раздел содержал ряд мер Евросоюза, в том числе касавшихся политики в Чечне.

Отсутствие практических инструментов воздействия на РФ с целью изменения ситуации с правами человека в Чечне осложняло реализацию поставленных целей и задач. У ЕС не хватало политической воли и достаточного стимула даже для применения тех незначительных средств, которые уже имелись в распоряжении. «Национальная индикативная программа» ТАСИС по России на 2002 – 2003 гг. условно могла бы выступить в качестве возможного, хотя бы символического инструмента финансового влияния.

Раздел «Национально программы», озаглавленный «Обусловленность», подчеркивал, что «успех реформ зависит от содействия федеральных и местных властей в их проведении». Эта формулировка оставляла мало возможностей для оказания политического давления. Тем не менее, пункт 8 программы упоминал, что финансирование проводится лишь в случае соблюдения условий сотрудничества, зафиксированных в СПС, а также демократических принципов и прав человека, т.е. в случае приверженности «общим ценностям». В течение 2002 – 2003 гг. Евросоюз ни разу не задействовал механизм отказа в финансировании под предлогом выпадения России из общей системы ценностей.

В итоге все возражения по поводу соответствия России «общим ценностям» Евросоюза во время первого и второго чеченских конфликтов можно скорее рассматривать как символические меры. С одной стороны, они отражали озабоченность общественности государств-членов ЕС, с другой указывали на слабость Евросоюза как нормативного субъекта международных отношений на российском направлении. В одном из своих интервью, ведущий российский политолог-международник, Д.Тренин подчеркнул, что действия Евросоюза не

оказали никакого влияния на политику российских властей в Чечне¹¹, эта точка зрения звучала в комментариях западных экспертов¹².

Россия, напротив, заявляла, что не только способна отстаивать линию невмешательства, но и стать инициатором обсуждения внутренней политики стран–участниц ЕС на степень соответствия «общим ценностям».

Эта новая черта политического диалога ЕС и России более ярко проявилась в 2003 году. До 2003 года Россия почти никогда не выступала в качестве инициатора предмета дискуссии об «общих ценностях». Она лишь отвечала на претензии европейских партнеров. При этом реакция российских властей была, как правило, жесткой, в рамках четко обозначенной линии начала 2000х гг.: никакое вмешательство во внутренние дела РФ неприемлемо. Информирование о ситуации в Чечне, интерес к которой со стороны представителей ЕС сохранялся на протяжении всего 2003 года, не предоставлял права влиять на характер политического урегулирования. Европейские партнеры со временем минимизировали риторическое давление на Россию, понимая безрезультативность подобного диалога при отсутствии реальных инструментов воздействия.

Во второй половине 2003 года российская сторона впервые заявила о том, что «проблема соблюдения прав человека – важнейшая проблема современности», реагировать и решать которую необходимо не в отдельно взятом регионе, а повсеместно.

В данном случае была очевидна попытка перенесения дискуссии об «общих ценностях» из плоскости оценки внутренней политики РФ в плоскость указания на то, что действия будущих государств–членов не соответствуют демократическим критериям членства в самом ЕС.

Это была достаточно запоздалая реакция на ситуацию с правами национальных меньшинств, а именно русскоговорящего населения в странах Прибалтики, которые уже в мае 2002 года подписали с Евросоюзом Договор о вступлении в ЕС. В целом российские попытки обратить внимание на ситуацию в государствах Прибалтики оказались не только запоздалыми, но и малоэффективными, о чем неоднократно впоследствии говорил министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров¹³.

11 Bastian K. Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Aussenpolitik //VS–Verlag.Wiesbaden, Juni 2006. – s. 278. – S.95

12 См.: Adomeit H. Putins Westpolitik. Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück // SWP–Studie. – April 2005 – S8.

13 Лавров С.В. Демократия, международное управление и будущее мироустройство/ С.В. Лавров // Россия в глобальной политике. – 2004. – Ноябрь–декабрь. – ?6. Россия в глобальной политике (официальный электронный ресурс) URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_4201

Тем не менее, это смещение акцентов в дискуссии об «общих ценностях» было свидетельством окончательного закрепления внешнеполитической и внутривнутриполитической независимости РФ. Россия не имела реальных инструментов давления на внутреннюю политику ЕС или упустила их в силу запоздалой реакции. Но, благодаря возросшему внешнеполитическому и экономическому весу, она начала проводить более независимую линию в оценке действий Евросоюза, хотя и не применяя механизм политической обусловленности на двусторонней основе.

Отсутствие четкой стратегии в отношении РФ в сочетании с неэффективностью инструментов давления с целью изменения ее внутривнутриполитического режима приводили к фактическому скатыванию отношений России и ЕС к европейско–китайской модели сотрудничества или ее близкому аналогу. Евросоюз как институт был озабочен окончательным завершением процесса расширения и всеми сопутствующими этому процессу внутренними изменениями. Отдельные государства Евросоюза, а фактически лидеры европейской интеграции, Франция, Германия, Италия демонстрировали подход, нацеленный на максимальное сближение России с ЕС по тем направлениям, где можно был получить практический и взаимовыгодный результат в достаточно короткие сроки.

Германия, например, активно лоббировала программу долгосрочного сотрудничества в энергетической сфере, идея которой принадлежала канцлеру ФРГ Г. Шредеру. В итоге программа стартовала в 2001 году.

В 2003 году последним фактом, который мог подтвердить этот вывод, стала та реакция ведущих европейских государств, которая сопровождала дело нефтяной компании «ЮКОС» М. Ходорковского и П. Лебедева. В ноябре 2003 г. на очередном саммите России и Евросоюза премьер–министр Италии Сильвио Берлускони открыто поддержал В.В.Путина по вопросам «дела ЮКОСа», ситуации в Чечне, прав человека и свободы прессы¹⁴. Именно на этом саммите Сильвио Берлускони был дано «прозвище» «солидного адвоката»¹⁵ России.

Россию в целом устраивала китайская модель сотрудничества с ЕС при символическом внимании к «общим ценностям» как основы, а не условия реализации сотрудничества.

14 Emerson, Michael , Tassinari, Fabrizio and Marius Vahl: New Agreement between the EU and Russia: Why, What and When? // CEPS Policy Brief – 2006. – May. – No.103. – P. 6.

15 Заявление для прессы и ответы на вопросы на пресс–конференции по итогам встречи на высшем уровне Россия – Европейский союз, 6 ноября 2003 г., Рим, Италия. Сайт Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/appears/2003/11/06/2339_type63377type63380_55128.shtml

2004 год: переосмысление места и роли «общих ценностей» в рамках сотрудничества с Россией и ее ответная реакция

2004 год формально стал серьезной попыткой кардинального переосмысления основ сотрудничества России и Евросоюза, стремлением совместить в новой стратегии в отношении России элементы реализма и идеализма. Несколько институтов Европейского Союза приняли аналитические документы, которые предлагали условно «обновленную» стратегию ЕС в отношении России. Этими документами стали «Доклад комитета Европейского Парламента по международным делам, правам человека и общей внешней и оборонной политике» (2004), «Сообщение Комиссии Европейских Сообществ Совету ЕС и Европейскому Парламенту» (2004) и «Заключение Совета ЕС по вопросам взаимоотношений с РФ» (2004). Европейские исследователи неоднократно подчеркивали, что главной причиной пересмотра отношений была боязнь того, что авторитарные тенденции во внутренней политике России отразятся в сфере внешнеполитической деятельности¹⁶. Китайская модель сотрудничества с Россией не устраивала европейскую сторону.

Общественное мнение Евросоюза, с которым приходилось считаться европейским лидерам, склонялось к мысли, что усиление российского внешнеполитического влияния и значимости в мировой экономике приведет к тому, что Россия будет применять жесткие меры политического давления на своих соседей¹⁷.

Отчасти принятие трех аналитических документов со стороны различных институтов ЕС должно было успокоить общественные опасения. Новый комиссар ЕС по внешним связям Б. Ферреро–Вальднер, отражая упреки по поводу отсутствия критики российской внутренней политики, заявляла, что общественность не должна обманываться отсутствием публикаций на эту тему, так как «критический диалог» часто проходит за закрытыми дверями¹⁸.

Аналитические доклады стали попыткой оценки факторов, тормозящих реализацию целей и задач сотрудничества с Россией, а также внутренней консолидации ЕС в отношении перспектив развития партнерства с Россией. Первый срок президентства В.В. Путина был охарактеризован явным ослаблением приверженности «общим ценностям». Список примеров, подтверждавших данное заявление, был развернутым.

16 Timmermann H. Die deutsch-russischen beziehungen im europäischen Kontext // Internationale Politik und Gesellschaft. – 2007. – No. 1. – S.107.

17 Spanger H.J. Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv? Die EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag. // HSFK Standpunkte. – 2006. – 76. – S.10.

18 Schuette R. EU–Russia relations: Interests and values – A European perspective // Carnegie Papers. Russian and Eurasian Programme. – December 2004. – No. 54. – P.25.

Темы: состояние СМИ, прав человека и демократии в России в целом, ситуация в Чечне звучали в ходе дискуссии об «общих ценностях» на протяжении 2000 – 2003 гг. и закономерно нашли свое отражение в Докладе Комитета Европейского парламента по международным делам¹⁹, Сообщении Еврокомиссии²⁰. В данном случае претензии представителей ЕС не содержали ничего нового. Предмет дискуссии в рамках вопроса приверженности «общим ценностям» был стопроцентно предугадываемым.

Европарламент подчеркнул, что ЕС недооценил сложность процесса демократизации в России, поэтому функционирование такого финансового инструмента, как программа ТАСИС, оказалось неэффективным. Отмечая факт несоответствия политики российских властей «ценностным» установкам сотрудничества, Еврокомиссия заявила о необходимости строить отношения с Россией на прагматической основе и отстаивать интересы Евросоюза²¹.

Фактически, два института ЕС сделали вывод о том, что Россия представляет собой субъект вне «ценностного» измерения Европы, который в то же время плохо интегрируем в данное измерение на тех условиях, которые ему предлагаются.

Однако, несмотря на констатацию фактов, которые были уже давно подтверждены практическими реалиями конца 1990х – начало 2000х гг., ни один из институтов не мог предложить более эффективные инструменты «европеизации» России, чем те, которые уже применялись.

Европейские аналитики, так же как и представители институтов ЕС, признавали неэффективность и нецелесообразность применения санкций к России как инструмента «ценностной» трансформации. Чрезмерный акцент на «общих ценностях» рассматривался как мера, которая в итоге приведет к отчуждению России от ЕС и «Запада» в целом²². Европарламент²³ четко обозначил невозможность выстраивания отношений с Россией по «китайскому образцу» (минимум критики внутривнутриполитического развития при интенсивном экономическом сотрудничестве). Именно поэтому формулирование Евросоюзом собственных интересов, целей и приоритетов в отношениях с «новой» Россией

19 Report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on EU–Russia relations, (2003/2230 (INNI), Final A5–0052/2004, Brussels, February 2, 2004.

20 Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. On relations with Russia, COM (2004) 106 final, Brussels, February 10, 2004.

21 Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. On relations with Russia, COM (2004) 106 final, Brussels, February 10, 2004.

22 Grant C. How to help Russia //CER Bulletin. 2000. – February. – Issue 10; Grant C. Learning to live with new Russia // CER Bulletin. – 2004. – October/November – Issue 38; Barysch K. The EU and Russia. Strategic partners or squabbling neighbours //CER. – May 2004. – P.65

23 Report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on EU–Russia relations (2003/2230 (INNI), Final A5–0052/2004, Brussels, February 2, 2004.

оказывалось приоритетной задачей, также как и последовательность и координация действий государств – членов ЕС²⁴.

2004 год и принятие трех аналитических докладов со стороны институтов ЕС едва ли можно считать попыткой перевода политического диалога, или партнерства в целом в другую систему координат. Все документы ЕС констатировали в письменном виде реалии конца 1990х – начало 2000х гг., а именно несостоятельность и провал политики ЕС по распространению своей системы ценностей на территории России, но не предлагали новых решений «российского вопроса». В отсутствии единого видения перспектив и целей партнерства с Россией, Евросоюз продолжал «метаться» между построением взаимоотношений сугубо на основе прагматических интересов ЕС, которые были озвучены в документах расплывчато, и сочетанием похода, основанного на «общих ценностях» и «интересах».

Фактически, в отсутствии стратегической цели партнерства и опасений последствий постановки подобной цели, Евросоюз был обречен, по инерции, говорить с Россией на сугубо техническом языке (энергетика). Россия, уже в 2000 гг., была готова соблюдать правила и стандарты ЕС, но лишь в том случае, если у нее будут права в области принятия решений по этим стандартам²⁵.

Тем не менее, как отмечал, Д.А. Данилов, ведущий российский специалист в области отношений Россия – ЕС, отказ от условно интеграционной и демократической стратегии мог быть расценен как поддержка современных авторитарных тенденций в России²⁶. Фактор «общих ценностей» в диалоге с Россией оставался элементом самоопределения на внешнеполитической арене как «нормативного» субъекта». Для российского руководства было важно отсутствие каких-либо оценочных суждений в отношении вопроса об «общих ценностях».

В итоге стороны нашли оптимальный инструмент реализации своих целей. По итогам Гаагского саммита РФ–ЕС в ноябре 2004 г. была образована совместная рабочая группа по правам человека²⁷.

24 Relations with Russia. Council Conclusions. 6294/04 (Presse 49). Brussels, February 23, 2004// Сайт Совета Европейского Союза (электронный ресурс) URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/79150.pdf

25 Сулов Д.В. «Европейский выбор» под вопросом. Москва должна сделать ставку на осторожную интеграцию в ЕС/ Д.В. Сулов //Независимая газета. – 2004. – 05 ноября.

26 Данилов Д.А. Отношения РФ–ЕС и миротворчество на постсоветском пространстве/ Д.А. Данилов // В кн.: Россия и объединяющаяся Европа: перспективы сотрудничества, под. ред. Федорова В.П. (отд. ред.), Потемкиной О.Ю., Кондратьевой Н.Б. – Москва: ИЕ РАН, АЕВИС. Фонд им. Фр. Эберта. – «Рус. Сувенир» – 2007.Россия – 120 с. – С.78.

27 Аналогичные механизмы диалога по правам человека функционируют в рамках отношений Европейского союза с Китаем и Ираном.

Целью работы данной группы было создание механизма постоянного и равноправного диалога по проблемам прав человека не только в России, но и в странах Европейского союза.

В долгосрочной перспективе появление подобной рабочей группы было оптимальным выходом из ситуации, так как позволяло придать проблеме прав человека и демократии более низкий статус в рамках двусторонней повестки. В результате чего, переговоры в рамках саммитов можно было не усложнять проблематикой соблюдения прав человека, и стороны могли спокойно сконцентрироваться на экономических и внешнеполитических вопросах. В дискуссии об «общих ценностях» в рамках политического диалога ЕС – Россия появление подобной рабочей группы предоставляло возможность высказывать взаимные претензии без дополнительного обострения двусторонних отношений России и Евросоюза.

Позднее, Рина Кионка, личный представитель Х.Соланы по правам человека, подчеркивала, что диалог Россия–ЕС по правам человека практически не приносит результатов, но даже такой диалог лучше, чем его полное отсутствие²⁸.

Для российской стороны вопрос приверженности «общим ценностям» в 2004 году был напрямую связан с соблюдением прав русскоговорящих меньшинств в Эстонии и Латвии. Это был не первый раз, когда Россия обращала внимание на невыполнение Копенгагенских критериев членства в ЕС. У России был реальный инструмент воздействия на ЕС в этом вопросе, а именно решение о распространении или нераспространении Соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве на новые государства–члены ЕС. Россия заявляла, что данный процесс нельзя считать автоматическим. Но в итоге степень значимости прав русскоговорящих меньшинств не оказалась достаточно высокой для российского руководства, по сравнению с темой вступления в ВТО, которая доминировала в российской повестке в 2004 году или подписания соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии в 2005 году. Россия фактически сама способствовала практике применения двойных стандартов. Европейский ответ был кратким: «ситуация имеет свои нюансы, идет работа с каждой стороной, но возможно проблему придется решать будущим поколениям»²⁹.

28 Lobjakas A. Activists say EU–Russia rights dialogue at «dead end»// Radio Free Europe/Radio Liberty – 2007. – 3 October.

29 Пресс–конференция по итогам встречи на высшем уровне Россия – Европейский союз, 10 мая 2005 г., Москва, Кремль // Сайт Президента России (официальный электронный ресурс) URL: http://www.kremlin.ru/appears/2005/05/10/1823_type63377type63380type82634_88013.shtml

«Дорожные карты» и категория «общие ценности»: на пути подписания новой договорно–правовой базы отношений (2005–2007 гг.)

В историю взаимоотношений России и Евросоюза 2005 год вошел как год принятия четырех «дорожных карт». «Дорожные карты», согласованные с российским политическим руководством на двусторонней основе, были призваны заполнить вакуум в политических отношениях России и Евросоюза, а также обозначить те стратегические цели, о необходимости поиска которых, говорили различные институты ЕС еще в 2004 году.

В итоге они скорее определили очертания тех сфер, взаимодействие в которых представляет реальный интерес для двух субъектов. Являясь, по сути, соглашениями о намерениях, они подписывались представителями ЕС и России, но не ратифицировались национальными правительствами. Данный шаг позволил избежать трудностей, связанных с проецированием новыми странами–членами ЕС особенностей собственного видения будущих взаимоотношений с Россией. Юридический статус «дорожных карт» лишь на время отсрочил необходимость решения проблемы согласования различных позиции внутри ЕС по российской проблематике, в том числе и по вопросу «общих ценностей». По существу «дорожные карты» стали политическими декларациями, туманными по срокам своей реализации.

Тем не менее, в определении места категории «общие ценности» в политическом диалоге с ЕС, России удалось добиться ряда значительных побед. Концепт «общих ценностей», по–прежнему, определялся через набор демократических принципов и уважение прав человека, в особенности прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Ссылка на «общие ценности» как основы взаимоотношений содержалась в двух дорожных картах: по общему пространству внешней безопасности и общему пространству свободы, безопасности и правосудия. РФ добились от Евросоюза исключения из «общего пространства свободы, безопасности и правосудия» формулировки, обязывающей Россию соблюдать права человека и демократии, чего так хотел Евросоюз³⁰. Также была отклонена идея о включении в «дорожные карты» ссылку на необходимость улучшения гуманитарного положения и проведение честных и свободных выборов в Чечне³¹.

Евросоюз стремился определить термин «свобода» через понятия «демократия» и «права человека». Российская сторона подписала документ

30 Emerson M. EU–Russia. Four common spaces and the proliferation of the fuzzy // CEPS Policy brief. – May 2005. No. 71.

31 Russland Analysen.– 2005. – Mai 20. – ?66. – S.2, 4.

лишь когда, под понятием «свобода» стала подразумеваться неограниченная возможность для перемещений. В итоге в «Дорожной карте» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия приверженность «общим ценностям» отмечена лишь в преамбуле³².

С точки зрения места категории «общие ценности» в политическом диалоге России и ЕС, дорожные карты закрепили, хотя и с опозданием, желаемый для России политико–правовой формат: отсутствие требования о соблюдении «общих ценностей» как основы движения от «кооперации» к «интеграции» или углублению двусторонних контактов.

Российские эксперты подчеркивают, что понимание того, как должен происходить процесс «интеграции» между Российской Федерацией и ЕС, изменилось. Первоначально под процессом интеграции подразумевалось одностороннее сближение российской законодательной, политико–правовой и экономической моделей с европейской. В дорожных картах речь шла скорее о двустороннем сближении, основанном на согласовании и обмене интересами.³³

Однако необходимо отметить, что Европейский Союз не стремился с легкостью отказаться от изначальной концепции «ограниченной европеизации» ранних 1990х годов, по крайней мере в экономической сфере. Дорожная карта по общему экономическому пространству содержит многочисленные положения о необходимости гармонизации российского законодательства, совместимости, сближении, при этом, вполне естественно³⁴, что экономическая модель ЕС и его технические стандарты воспринимаются как априори лучшие. Как правило, эти стандарты действительно выступали как более развитые по сравнению с российскими, но их принятие не всегда было выгодно для определенных кругов внутри руководящей элиты РФ.

Формально 2005 и 2006 годы были показательными с точки зрения очередной попытки европейских партнеров реализовать прагматичный подход: отсутствие приверженности «общим ценностям» не должно мешать сотрудничеству там, где велика взаимозависимость и есть «общие интересы».

32 «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, Москва, 10 мая 2005 года // МИД России (официальный электронный ресурс). URL: <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/432569d800223f34c3256ffe002a7865?OpenDocument>

33 Лукьянов, Ф. Новое соглашение между Россией и Европейским Союзом: условия и возможности/ Ф. Лукьянов // In Partnership with Russia in Europe. Scenarios for a Future Partnership and Cooperation Agreement. Fourth Discussion Circle Meeting Morozovka (near Moscow). – 2006. – September 10–12.

34 «Дорожная карта» по общему экономическому пространству, 10 мая 2005 г.// Президент России (официальный электронный ресурс) URL: <http://www.kremlin.ru/events/articles/2005/05/87950/152811.shtml>

Тем не менее, утверждать, что «разрыв ценностей» исчез из повестки дня России и ЕС, было преждевременно. Обсуждение «разрыва» в диалоге о ценностях было перенесено из плоскости публичной официальной риторики в плоскость неформальных встреч или внутренние документы ЕС. В рамках одной из таких встреч в октябре 2006 г. европейская сторона отметила, что убийство журналиста Анны Политковской должно быть расследовано, а виновные – привлечены к ответственности. Темы давления российских властей на СМИ, институты гражданского общества стали затрагиваться в отдельных внутренних документах Европейского союза³⁵.

Ключевую роль в дискуссии об «общих ценностях» России и ЕС должна была сыграть ранее созданная рабочая группа по правам человека. Проблема заключалась в том, что встречи этой группы проходили при «закрытых дверях». После этих встреч не было сделано никаких совместных заявлений или деклараций, единственным источником информации были пресс-релизы, выпускаемые европейской и российской сторонами по отдельности. Невозможность согласовать ни одно совместное заявление, различная тематика односторонних пресс-релизов скорее подтверждали, что консенсус и согласие по поводу места и роли категории «ценности» остается лишь видимостью.

В 2006 г. Евросоюз внес ряд предложений по изменению работы данной группы. Было предложено расширить число участников из различных министерств. Формальный механизм должен был стать менее формальным с привлечением представителей НПО³⁶.

Данные изменения не были поддержаны российской стороной. Они рассматривались, как попытка применить очередной инструмент давления и воздействия на внутривнутриполитическую ситуацию со стороны ЕС. Россия заявила, что созданный формат деятельности рабочей группы по правам человека предполагает участие только дипломатов. В дискуссии об «общих ценностях» Россия стремилась максимально ограничить участие широкой общественности, что, для Евросоюза, было признаком укрепления авторитарных тенденций во внутренней политике и отдалением от категории «общие ценности». В результате Евросоюз проводил консультации с российскими НПО накануне официальных встреч рабочей группы.

35 Presidency press statement – EU/Russia human rights consultations, Brussels, September 8, 2005; Press release. EU and Russia hold fourth round of Human Rights Consultations, November 8, 2006; Press release. EU and Russia hold the fifth round of their Human Rights Consultations, May 04, 2007; Presidency press statement. EU/Russia human rights consultations, March 10, 2007; Presidency press statement on EU/Russian Federation human rights consultations, April 17, 2008; Пресс-релиз, освещающий третью консультацию Россия–ЕС (3 марта 2006 г., Вена) обнаружить не удалось. На сайте австрийского председательства есть лишь упоминание об этой встрече, но о повестке ничего не говорится.

36 Klitsounova E. Promoting human rights in Russia by supporting NGOs: How to improve EU strategies // CEPS Working Document – April 2008. – No. 287. – P.14

В свете разработки нового формата взаимоотношений России и ЕС, европейские парламентарии отмечали, что статус рабочей группы должен быть повышен в рамках нового базового соглашения Россия–ЕС³⁷. Однако это представляется маловероятным в будущем, так вновь поставит Россию в ситуацию «объекта» оценки в вопросе приверженности «общим ценностям». От подобного формата взаимоотношений Россия отошла уже в конце 1990х гг.

К концу 2000х гг. в дискуссии об «общих ценностях» обозначилась новая тенденция, связанная с приданием дополнительной роли категории «общие ценности» со стороны ЕС. Не секрет, что в качестве ключевого интереса в партнерстве с Россией в 2005–2006 гг. выступало энергетическое сотрудничество. Разработка общих принципов энергетического диалога, возможный «энергетический шантаж» со стороны России, доступ европейских партнеров к российской энергетической инфраструктуре, присоединение России к Энергетической Хартии доминировали среди остальных тем российско–европейского взаимодействия, особенно на фоне российско–украинского «энергетического скандала» начала 2006 г.

В итоге в Европе зазвучали опасения следующего характера. Зависимость от России (в плане энергоресурсов) может стать настолько значительной, что будет закрыто обсуждение недостатков российской демократии. Таким образом, диалог об «общих ценностях» стал выступать в качестве фона для энергетического диалога. Российские эксперты также считали, что проблемы российских инвестиций в экономику ЕС, подписание Энергетической Хартии часто взаимосвязаны с политическим давлением на Россию в сфере демократии и прав человека.

Для политического диалога России и Европейского Союза 2007 год стал периодом острой полемики партнеров по поводу наличия общей системы ценностей и основ будущего сотрудничества. В ноябре 2007 года должно было истечь Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве. Вопросы пересмотра, дополнения или сохранения привычной повестки дня и принципов взаимоотношений России и ЕС стали особенно актуальными.

Перед началом переговоров по новой договорно–правовой базе сотрудничества стороны фактически обозначили друг для друга «красные линии» в дискуссии об «общих ценностях».

Во–первых, российская сторона в очередной раз настойчиво продемонстрировала представителям Евросоюза, что давление на Россию

37 European Parliament resolution on Chechnya after the elections and civil society in Russia, P6_TA(2006)0026, January 19, 2006; Europaen Parliament resolution on the EU–Russia summit held in Sochi on 25 May 2006, P6_TA(2006)0270, June 15, 2007; European Parliament resolution of 26 April 2007 on Russia, P6_TA(2007)0169.

в вопросе приверженности общей системе ценностей невозможно. В мае 2007 года в московском аэропорту были задержаны руководители «Марша Несогласных», Эдуард Лимонов и Гарри Каспаров, накануне очередной акции движения в Самаре в период саммита Россия – Евросоюз. Это был показательный пример «суверенитета» российского политического руководства в вопросе интерпретации понятий «свобода собрания» и «свобода слова».

Во-вторых, российское руководство в преддверии истечения срока действия СПС прямо указывало представителям Евросоюза на наличие «двойных стандартов» в дискуссии об «общих ценностях». Претензии российской стороны заключались в пренебрежении озабоченностями России: нарушении прав русскоязычного населения в Латвии и Эстонии, переносе «Бронзового солдата» в Таллине в апреле 2007 г. и намеренном неоказании медицинской помощи со стороны властей пострадавшему во время демонстрации³⁸.

Российские попытки воздействовать на Евросоюз в решении этих вопросов не имели успеха. Еще в 2004 г. министр иностранных дел РФ С.В.Лавров заявлял, «в диалоге с ЕС России с большим трудом удастся доказать очевидную и подкрепленную объективными факторами несправедливость того положения, в котором оказались национальные меньшинства в Латвии и Эстонии»³⁹. Реакция европейской стороны заключалась в признании этой проблемы излишни политизированной⁴⁰.

В итоге 2007 году Россия «обвиняла» государства–члены Евросоюза и институты ЕС в лицемерии в вопросе позиционирования Европы как нормативного игрока, способного развивать партнерские отношения лишь с государствами, вписывающимися в стандарт: европейские ценности. Российское руководство неоднократно отмечало, что у Евросоюза есть стратегические партнеры, система ценностей которых может кардинальным образом отличаться от той, которую пропагандирует Европа⁴¹.

С. А. Караганов так прокомментирует ситуацию, сложившуюся во взаимоотношениях России и ЕС: «Россия демонстративно и жестко перестала идти на уступки, делать вид, что ее устраивают правила игры, сложившиеся в годы российской слабости. До прошедшего года старый Запад пытался не

38 Бронзовый солдат в Таллине // Материалы «Российской газеты» (официальный электронный ресурс) URL: <http://www.rg.ru/sujet/2556.html>

39 Лавров С.В. Демократия, международное управление и будущее мироустройство // Россия в глобальной политике. – 2004. – Ноябрь–Декабрь. – ?6.

40 Р.Кионка, специальный представитель Х. Соланы по правам человека «Искусственное придание этой проблеме (о правах русскоязычного населения.) политического характера только мешает представителям меньшинств». Критика – неотъемлемая часть демократии // Вестник Представительства Европейской Комиссии в Российской Федерации. – 2007. – Декабрь. – ?4.

41 В.В. Путин: «У Евросоюза есть другие страны, с которыми Евросоюз поддерживает стратегические отношения. А там и проблема Гуантанамо, и проблема смертной казни, которая не входит в число морально–нравственных ценностей Евросоюза».

слушать мнения Москвы и придерживаться с модификациями политики, выбранной в 1980–е годы. В 2007 году произошел перелом. В западных столицах поняли: Москва изменила политику всерьез и надолго. Это вызвало недовольство. Россию выписали из списка демократических или демократизирующихся держав, в который она условно вносилась, когда вела себя более послушно»⁴².

«Разрыв» в дискуссии об «общих ценностях», давно присутствовавший в политическом диалоге России – ЕС, хотя и без санкций в качестве последствия в 2007 году стал вновь более открытым для широкой общественности и подтвержденным на уровне первых политических лиц. Цена вопроса заключалась в том, стороны вплотную приблизились к необходимости формулирования разделов будущего двустороннего документа. В 2007 г. российская сторона просто констатировала, что формулировка раздела об «общих ценностях» в формате, отдаленно напоминающем политическую обусловленность, не возможна.

С точки зрения Москвы, Россия выстраивала собственную модель развития, которая имела право на существование, также как и европейские аналоги. В новой редакции Концепции внешней политики РФ июля 2008 г. было впервые заявлено, что в рамках универсальных принципов демократии и рыночной экономики могут сосуществовать и конкурировать разные ценностные ориентиры и модели развития.

Содержание, место и роль категории «ценности» во взаимоотношениях России и ЕС в 2008–2011 гг.

2008 год открыл новый этап во взаимоотношениях России и Евросоюза и был связан с началом переговоров по новой договорно–правовой базе сотрудничества. Речь идет уже не о подписании политических деклараций, какими были, например, «дорожные карты», а о юридически обязательном двустороннем договоре. Сторонам предстояло провести переговоры о том, что станет основой будущих взаимоотношений России и ЕС. Соответственно вопрос об «общих ценностях» должен был неизбежно возникнуть в повестке дня партнеров.

К сожалению, к моменту начала переговоров ни Россия, ни Евросоюз не усвоили тех уроков, которые были определены реалиями 1990х и 2000х гг. «Разрыв ценностей» присутствовал в рамках всех трех параметров:

42 Караганов С.А. Россия верхом на разломе/С.А. Караганов//Российская газета. – Федеральный выпуск ?4570

содержания, роли и места «общих ценностей» в политическом диалоге. К началу переговоров по новой договорно–правовой базе сотрудничества России и Евросоюз подошли с отсутствием единой разделяемой стратегической цели сотрудничества. В риторике о развитии «стратегического партнерства» не присутствовало ничего нового.

Стороны по–прежнему не могли понять, каким в конечном итоге должно стать это партнерство, дублируя то, что было заявлено в ранее принятых двусторонних декларациях, и на каких принципах должно строиться будущее партнерство.

Формально содержание «общих ценностей» оставалось неизменным. Ни одна из сторон его концептуально не оспаривала и не ставила под сомнение ценности в качестве основы сотрудничества. Но, подчеркивая свою принадлежность к европейской системе ценностей, рассматривая себя как одну из ветвей европейской цивилизации, Россия претендовала на правомерность собственной модели развития. В реальности эта модель развития к концу 2000х гг. оказалась довольно далека от общих с ЕС ценностей на уровне практики. Евросоюз политизировал «разрыв ценностей» лишь отчасти и лишь частично использовал его как инструмент давления или как предлог для отказа от более содержательного диалога.

Формально Россия действительно принадлежала к группе западных демократий с закрепленными в Конституции РФ правами и свободами человека. На практике, высокий уровень коррупции, отсутствие верховенства закона, высокий уровень использования административных ресурсов в политической борьбе действительно не позволяет говорить о том, что претензии представителей ЕС являются необоснованными.

В одном из последних документов ЕС о политике в отношении России содержалась достаточно объективная оценка реалий российской внутренней жизни. Европейский союз приветствовал укрепление государственной власти в России, в тоже время, отмечая тенденцию к ослаблению оппозиции и независимости СМИ, бюрократизацию и слабость гражданского общества.⁴³

На протяжении восьми лет президентства В.В. Путина Россия укрепляла свои позиции в качестве значимого фактора европейской политики, без которого нельзя рассматривать, прежде всего, вопросы энергетики и безопасности, тем самым постоянно приближая себя к Европе во внешней политике, но постепенно удаляя себя от нее с точки зрения функционирования государственных институтов.

43 Country Strategy Paper 2002–2006 // Делегация Европейской Комиссии в России (официальный электронный ресурс) URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/321/02–06_en.pdf

С другой стороны, Евросоюз вследствие отсутствия внутреннего единства в отношении России, обусловленного вступлением в ЕС государств ЦВЕ с особой исторической памятью в отношении России, оказался не в состоянии полностью отойти от попыток ее ассимиляции по западноевропейскому образцу. Желание влиять на ход внутренних реформ РФ присутствовало, но поиск новых инструментов воздействия на Россию не увенчался успехом. В итоге ЕС ограничивался риторическим давлением.

В подобной ситуации баланс по поводу единого понимания места и роли категории «общие ценности» в сотрудничестве между Россией и ЕС едва ли мог быть найден. В отсутствии понимания Россией и Евросоюзом невозможности нахождения реального, а не риторического консенсуса по вопросу «общих ценностей» по всем трем параметрам: содержанию, месту и роли, дискуссия полностью исчезла из повестки дня партнеров.

Необходимо отметить, что даже августовская война 2008 года, в период которой Россию обвиняли в несоответствии «общим ценностям», т.е. в нарушении Хельсинского Заключительного Акта, существенно не изменила ситуацию, а скорее подтвердила общую тенденцию всего периода партнерства России и ЕС. В отсутствии реальных инструментов влияния на трансформацию российской политики и объективной значимости России любое нагнетание напряжения по поводу приверженности «общим ценностям» оказалось невыгодным для ЕС. В итоге «дискуссия» было отодвинута на второй и третий план.

После войны в Южной Осетии Европейский Совет действительно принял «условные» меры в ответ на «непропорциональное использование Россией силы». В целом позиция ЕС оказалась достаточно сбалансированной. Были лишь приостановлены переговоры по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве, которые начались в июне 2008 г. Взгляды таких государств как Литва и Польша о введении санкций в ответ на «разрыв ценностей» с ЕС не нашли свое отражение на практике.

Это был второй прецедент в истории взаимоотношений двух партнеров, когда стороны явно по-разному расставили приоритеты в рамках Хельсинского Заключительного Акта, а фактически по-разному трактовали «общие ценности» во внешней политике. Но значимость России как партнера не позволила заморозить отношения.

Российская и европейская сторона предпочли вполне традиционный выход из ситуации, сделав выбор в пользу продолжения диалога, несмотря на противоречивые оценки действий друг друга. Российской Федерации была не нужна изоляция из-за признания независимости Южной Осетии и Абхазии, но в тоже время она не была намерена отступать от тех решений, которые,

по мнению европейских партнеров, явно противоречили общей системе ценностей. Европейцы, в свою очередь, осознавали бессилие изменить данную ситуацию, а значит и бессмысленность антагонизма.

Три блока вопросов: преодоление глобального экономического спада, инвестирование в энергетический сектор в условиях финансового кризиса, обеспечение стабильных поставок энергоносителей в зависимости от объемов потребления энергии в Европе и на взаимовыгодных условиях требовали от ЕС объективной гибкости в вопросе об «общих ценностях» с Россией.

Отсутствие дискуссии о приверженности сторон «общим ценностям» не означал, что этот вопрос перестал быть частью политического диалога России и Евросоюза. Реакция, которую выразила европейская общественность и официальные лица по поводу программы «Партнерство для Модернизации», заявленной на саммите Россия – ЕС в ноябре 2009 г., подтверждает, что «общие ценности» по-прежнему продолжают играть роль инструмента трансформации внутривнутриполитического режима РФ, при этом не только для Брюсселя, но и для многих кругов в Москве.

В качестве официальной цели программы было заявлено содействие в решении задач модернизации экономики России и всего комплекса отношений РФ–ЕС с учетом уже имеющегося опыта их взаимодействия. Глава Еврокомиссии, комментируя данный проект, подчеркнул, что модернизация не возможна без верховенства закона и широкого политического диалога. По мнению Еврокомиссии, жизнеспособное плюралистическое общество является необходимым элементом любого современного государственного устройства⁴⁴.

В 2010 году, когда был принят Рабочий план программы «Партнерство для Модернизации», Евросоюз продолжал настойчиво демонстрировать свой подход к пониманию модернизации. Х. Ван Ромпей, президент Евросоюза, подчеркнул, что «от имени руководителей государств и правительств 27 государств – членов ЕС, и я просил Вас двигаться по пути модернизации, основываясь на демократических ценностях, строя современную экономику с активным вовлечением гражданского общества. Евросоюз желает быть партнёром России в этом историческом движении»⁴⁵.

Евросоюз вполне четко озвучил свою позицию. Приверженность «общим ценностям» необходима в тех проектах, к которым России проявляет

44 Пресс-конференция по итогам 24-го саммита Россия–ЕС. 18 ноября 2009 г., Стокгольм // Сайт Президента России (официальный электронный ресурс) URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6034>

45 Пресс-конференция по итогам встречи на высшем уровне Россия – Европейский союз, 7 декабря 2010 г., Брюссель. // Сайт Президента России (официальный электронный ресурс) URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/9730>

значительный интерес, а Евросоюз скорее будет служить источником «знаний», «технологий» или «экспертной помощи». В реализации сотрудничества с Россией по вопросу модернизации, ЕС заявил о стремлении к двойной цели: экономической и политической трансформации России.

Рабочий план программы модернизации предполагал наличие двух подпунктов непосредственно связанных с достижением некой общей системы ценностей РФ и ЕС:

IV. Укрепление правовой среды, совершенствование инвестиционного и социального климата;

V. Содействие развитию контактов между людьми и укреплению диалога с гражданским обществом⁴⁶.

В рамках программы модернизации ЕС объективно выступает в качестве «источника определенного вознаграждения» для РФ, однако это лишь отчасти позволяет этому институту диктовать принципы осуществления партнерства для модернизации.

Во-первых, в настоящий момент Евросоюз для России не может рассматриваться как единственный источник модернизации. Во-вторых, проект «Партнерство для Модернизации» едва ли когда-нибудь будет включать элемент какой-либо «обусловленности» доступа к знаниям и технологиям выполнением определенных ценностных требований. Слишком долго Россия отстаивала принцип равноправия как «ценность» в партнерстве с Евросоюзом. Подобный вывод закономерно сделать и относительно возможной договорно-правовой базы сотрудничества России и ЕС.

В-третьих, реализация программы «Партнерство для модернизации» не является частью стремления быстро подтвердить приверженность сотрудничеству с западными партнерами. Лишь вследствие своей культурно-исторической общности с Россией, Европа рассматривается как наиболее приемлемый и удобный партнер для модернизации.

В итоге, российская сторона едва ли будет форсировать выполнение «Партнерства для модернизации» на неприемлемых для нее условиях. Эта программа, безусловно, имеет огромный положительный смысл, если рассматривать ее как одну из нескольких концепций взаимоотношений России и Евросоюза. Но, скорее всего, сложность ее реализации будет заключаться не только в том, что стороны выделяет разные принципы, которые лежат в основе функционирования этого проекта.

46 Рабочий план мероприятий по реализации инициативы Россия – ЕС «Партнерство для модернизации», 7 декабря, 2010. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/news/work_plan_ru.pdf

Евросоюз не в состоянии ассимилировать Россию по западноевропейскому стандарту, но даже в рамках проекта «Партнерство для модернизации» он по-прежнему живет парадигмами 1990х гг. При этом, весьма сомнительно, что при всех финансовых и экономических трудностях, которые испытывает в настоящий момент Европейский Союз, он готов идти на реальную техническую модернизацию России.

В тоже время очень трудно поставить под сомнение взаимозависимость между эффективной наукоемкой и технологически развитой экономикой и низким уровнем коррупции, функционирующим правовым полем, защитой инвестиционного климата. Однако, как отмечают эксперты международного дискуссионного клуба «Валдай»:

«Но наставительный тон, который был присущ Евросоюзу в предшествующий период, претензии на вмешательство во внутренние дела России и применение «двойных стандартов» не достигают цели и способны лишь оттолкнуть, что доказал накопленный опыт. Сближение может происходить, когда у российского общества и элиты появится реальный стимул двигаться к европейским ценностям и стандартам – общая цель совместного развития»⁴⁷.

Российская экспертная элита достаточно скептически оценивает возможные плюсы Партнерства для Модернизации, подчеркивая, что Россия и ЕС по-прежнему ведут «диалог глухих».

Ведущий российский эксперт по российско–европейским отношениям, С.А. Караганов отмечает, что «официальная Россия под модернизацией понимает по преимуществу модернизацию технологическую, или содействие российским корпорациям в бизнес–проектах. При этом россияне пока не готовы пожертвовать и толикой столь трудно отвоеванного суверенитета, обеспечивающего к тому же и неограниченные возможности безудержно воровать. Поэтому принимать европейские технические стандарты не хочется: сдаем суверенитет. Хотя российский президент и указывал, что при строительстве по тем стандартам дороги в России стоили бы дешевле»⁴⁸.

Причины, которые объясняют трудности реализации программы «Партнерство для модернизации», можно отнести и ко всей дискуссии по поводу новой договорно–правовой базы сотрудничества России и Евросоюза. Евросоюз по инерции следует ранее выбранной политико–правовой модели взаимоотношений. Россия не приемлет данную модель, причем не только с

47 К Союзу Европы // Аналитический доклад российской группы международного дискуссионного клуба «Валдай». – 2010. – 31 августа – 7 сентября.

48 Караганов С.А. Союз Европы: последний шанс? / С.А. Караганов // Российская газета. – 2010. – 9 июля. – N5229

точки зрения наличия оценочных суждений со стороны Евросоюза, но и с точки зрения реальной приверженности заявленным принципам сотрудничества.

В итоге Россия и Европейский Союз, проделав достаточно быстрый путь по сближению российской и европейской систем ценностей, оказались в ситуации стагнации, когда сближение не только прекратилось, но и возникает отход от ранее проделанных достижений. При этом Евросоюз, во многом за счет роли новых государств–членов ЕС, не может обновить ранее заявленный подход к «общим ценностям» в рамках политического диалога России и ЕС. Россия, напротив, не совсем четко понимает, что Евросоюз нельзя рассматривать только как источник хозяйственного потенциала. В результате стороны вновь и вновь оказываются в ситуации «разрыва ценностей», который был частично преодолен в 1990е, и усилился на протяжении 2000х гг.

KONCEPTUALNE PODEJŚCIE DO DIALOGU O RÓŻNYM IDEOLOGICZNYM ROZUMIENIU WARTOŚCI EUROPEJSKICH MIĘDZY ROSJĄ A UNIĄ EUROPEJSKĄ

Ideologiczna debata pomiędzy Rosją i UE to problem wartości politycznych. Analizie poddano różne podejścia do takich wartości jak demokracja, prawa człowieka i gospodarka rynkowa. Przedstawiono również chronologiczną analizę poszczególnych etapów tej debaty wartości podczas kadencji prezydenckich Borisa Eltsina, Władimira Putina oraz Dmitrija Miedwiediewa. Wpływ zobowiązań prawnych, nie obojętną (neutralną) lecz opartą na określonych wartościach politykę zewnętrzną UE w świetle Traktatu z Lizbony również stanowi przedmiot niniejszej analizy badań.

**A CONCEPTUAL AND PRACTICAL APPROACH TO SOLVING DIFFICULT
PROBLEMS BETWEEN RUSSIA, THE EUROPEAN UNION
AND ITS MEMBER STATES**

The ideological debate between Russia and the European Union is a problem of political values. Various approaches to such values as democracy, human rights and the market economy were analysed in the present study. A chronological analysis of the particular stages of this debate regarding values during the terms of office of Presidents - Boris Yeltsin, Vladimir Putin and Dmitri Medvedev is also presented. The impact of legal obligations on the external policy of the European Union, which is neutral but based on certain values, in the light of the Treaty of Lisbon, is also a subject of the present study.

Key words:

The European Union, Russia, values, external policy, democracy

RELACJE TRAKTATOWE Z ROSJĄ PO PRZYSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wstępne

Współczesne państwa zawierają wiele porozumień i transakcji, wykorzystując do tego celu w dość znacznym zakresie instrumenty traktatowe. Czynią to ze względu na prostotę procedur, które oferuje im prawo międzynarodowe (zwłaszcza w porównaniu z wieloma sposobami, za pomocą których można tworzyć prawa i zobowiązania w ramach krajowego porządku danego państwa). Umowa międzynarodowa jest wykorzystywana nie tylko do załatwienia na ogół prostych transakcji handlowych, finansowych czy koncesyjnych, ale i uregulowania bardziej skomplikowanych spraw, np. ustalenia przebiegu granicy państwowej, unormowania szczegółowych reguł współpracy (zwłaszcza gospodarczej), rozstrzygnięcia sporów, określania szczególnych interesów czy zawierania sojuszy. Jak dotąd nie istnieje bardziej bezpieczna i prostsza forma odzwierciedlania uzgodnionych celów państw,¹ do której ma w pełni zastosowanie zasada *pacta sunt servanda*.

Umowa międzynarodowa jest jedną z najstarszych i najważniejszych instytucji prawa międzynarodowego.²

W doktrynie prawa międzynarodowego przyjmuje się najczęściej, że o istnieniu umowy międzynarodowej decyduje zamiar stron. To w istocie od woli stron zależy, czy w konkretnym przypadku zostanie zawarta umowa międzynarodowa lub też nie. Zadaniem prawa międzynarodowego jest zdefiniowanie warunków, które umożliwiają w praktyce identyfikację takiego zamiaru, który można przypisać konkretnemu państwu (lub innym podmiotom prawa międzynarodowego). Jednak praktyka

1 Por. M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 478.

2 Jednak zagadnienie, co stanowi istotę traktatu jest nadal sporne. Zderzają się stanowiska przedstawicieli doktryny opowiadających się bądź za subiektywną, bądź obiektywną koncepcją traktatu. Szczegółowe uwagi na ten temat prezentuje w swojej doskonałej monografii poświęconej umowie międzynarodowej: A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*. Warszawa 2006, s. 31–93. Zdaniem nie tylko tej autorki przeważa jednak koncepcja subiektywna.

traktatowa wymyka się w tej mierze łatwym klasyfikacjom. Co prawda ujęcie porozumienia w formę umowy dochodzącej do skutku w drodze ratyfikacji jednoznacznie na taki zamiar wskazuje, to jednak istnieje cały szereg porozumień międzypaństwowych, w stosunku do których bez jednostkowej i szczegółowej kwalifikacji nie sposób rozstrzygnąć czy są to umowy międzynarodowe, czy też dokumenty nieposiadające takiego charakteru.³

Jeżeli strony porozumienia nie dążą do ustanowienia stosunków prawnych lub wiążących zobowiązań czy praw, umowa nie jest traktatem, lecz mimo to może mieć istotne znaczenie polityczne. W rzeczywistości nieformalne dokumenty (poza-traktatowe) odgrywają coraz większą rolę w stosunkach między państwami przede wszystkim dlatego, że w porównaniu z umowami międzynarodowymi nie mają wiążącego charakteru i nie podlegają najczęściej kontroli parlamentarnej. Z tego powodu są dokumentami nie tylko elastycznymi, ale i dyskrejonalnymi oraz stosunkowo szybko tworzonymi.⁴ Mogą być one łatwo i niezwłocznie zmieniane lub wypowiedziane. To w istocie (początkowy)zamiar unikania wiążących ustaleń odróżnia nieformalne instrumenty międzynarodowe od traktatów.⁵

Dojście między państwami do skutku porozumień, które nie mają charakteru umowy międzynarodowej i nie są prawnie wiążące, może łączyć się jednak z pewnymi konsekwencjami natury prawnej⁶. W każdym razie nie można przyjąć apriorycznego twierdzenia, iżby ich dotrzymanie było całkowicie zależne od dobrej woli zainteresowanych. Państwa mogą czuć się zobowiązane politycznie i moralnie i fakt, iż porozumienia nie są prawnie wiążące, nie przesądza z góry negatywnie o ich stabilności. Jak wyraził to trafnie K. Skubiszewski: „efektywność dokumentów mię-

3 Warto podkreślić, że podstawowym kryterium poszukiwania intencji stron jest przede wszystkim treść aktu oraz jego kontekst. To, czy dane porozumienie jest w istocie traktatem, jak to podkreślił MTS w orzeczeniu w sprawie szelfu kontynentalnego Morza Egejskiego, „zależy w zasadniczym stopniu od natury aktu lub transakcji”. Zawsze ocena winna uwzględniać „zastosowane określenia i szczególne okoliczności, w których powstawał instrument”. Zob. ICJ Rep. 1978, s.39.

4 Zob. A. Aust, *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, „International and Comparative Law Quarterly” 1986, nr 35 s. 787.

5 Potwierdza to wyrok kompetencyjny MTS z 1994 r. w sporze między Katarą a Bahrajnem w sprawie delimitacji obszarów morskich i kwestii terytorialnych (ICJ Rep. 1994, s. 120, para 22). MTS zajmował się powyższym zagadnieniem w kontekście protokołu z 25 grudnia 1990 r. podpisanego przez te państwa i Arabię Saudyjską (tzw. Protokół Doha Minutes). Trybunał podkreślił, że to, czy porozumienie stanowi wiążącą umowę, zależy od „wszelkich rzeczywistych warunków”. W ocenie haskiego sądu okoliczności sporządzenia protokołu, jak również okoliczności badanej sprawy wskazują, że powinien on być interpretowany jako porozumienie międzynarodowe ustanawiające prawa i obowiązki stron, ponieważ faktycznie wymienia zobowiązania, na które strony wyraziły zgodę. Szerzej na ten temat np. J. Klabbbers, *Qatar v. Bahrain: the concept of „treaty” in international law. Framework Agreement and the Seizing of the Court*, „Leiden Journal of International Law” 1995, vol. 8, s. 169; Ch. Chinkin, *A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-binding Relations Between States*, „Leiden Journal of International Law” 1997, vol. 10, s. 223 i n.; M.H. Mendelson, *The Curious Case of Qatar v. Bahrain in the International Court Justice*, „British Yearbook of International Law” 2001, vol. 72, s. 192 i n.

6 W szczególności może mieć zastosowanie zasada estoppel. Por. I. C. MacGibbon, *Estoppel in International Law*, ICJQ, 1958 nr 7 oraz D. Schachter, *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, AJIL 1977, vol. 71, nr 2, s. 296–304.

dzynarodowych mierzy się nie tyle miarą sankcji, lecz gotowością państw, by przyjęcie postanowienia uczynić rzeczywistością⁷.

Z pojęciem „zawarcie umowy międzynarodowej” doktryna łączy najczęściej dwa znaczenia. Z jednej strony można je rozumieć jako cały proces prowadzący do powstania umowy bądź z drugiej – jako moment kończący proces, od którego umowa staje się prawnie wiążąca dla stron – na płaszczyźnie międzynarodowej. Ten moment można również określić czy uznać jako akt definitywnego wyrażenia przez państwo zgody na związanie się umową.⁸

Na proces zawierania umowy międzynarodowej składa się tym samym szereg czynności, które znajdują realizację zarówno w sferze prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego.⁹

W doktrynie szeroko komentowany jest podział na umowy, które dochodzą do skutku w trybie prostym (jednostopniowym) i w trybie złożonym (dwustopniowym). Jest niesporne, iż w postępowaniu jednostopniowym państwo staje się stroną umowy w drodze podpisania lub w wyniku wymiany z drugą stroną dokumentów, które tworzą umowę (niezmiernie rzadko w drodze parafowania). Natomiast w trybie złożonym podpisanie oznacza wyłącznie zamiar państwa związania się umową¹⁰. Co istotne – uprawomocnienie się umowy w stosunku do państwa może nastąpić na skutek dodatkowych czynności, które mają realizację w sferze prawa wewnętrznego – procedura ratyfikacji lub zatwierdzenia.¹¹ Warto podkreślić, że podpisanie umowy w trybie złożonym nie stwarza wobec państwa prawnego obowiązku do dokonania dodatkowych czynności, które uznaje się za konieczne do uprawomocnienia się umowy, czyli najczęściej ratyfikacji lub zatwierdzenia. Jednak podpisanie umowy w takim przypadku stwarza szczególny stan prawny, z którego wynika konieczność zaniechania działań mogących udaremnić przedmiot i cel umowy jeszcze przed jej

7 Zob. K. Skubiszewski, Akt końcowy KBWE w świetle prawa międzynarodowego. PiP, 1976, z. 12, s. 16.

8 Moment ten oddziela fazę przygotowania umowy międzynarodowej od fazy jej obowiązywania. Warto zaznaczyć, iż terminologia traktatowa jest niejednolita, wskutek czego przez zawarcie umowy międzynarodowej rozumie się niekiedy tylko jej podpisanie, przy założeniu, że do jej uprawomocnienia się konieczne są dalsze czynności. Można jednak traktować te terminy tożsamo i wówczas zawarcie umowy jest jednoznaczne z jej uprawomocnieniem (spełnieniem warunków, od których zależy związanie się nią przez strony).

9 W konsekwencji całe postępowanie jest regulowane zarówno przez przepisy prawa międzynarodowego, jak i normy prawa wewnętrznego (prawa konstytucyjnego) poszczególnych państw. Jest charakterystyczne, iż w procesie zawierania umowy międzynarodowej zachodzi szczególna korelacja (komplementarność) norm obu systemów prawnych, która ma miejsce faktycznie na każdym etapie tworzenia umowy – począwszy od stadium przygotowawczego (rozpoczęcie negocjacji), aż po akt definitywnego wyrażenia przez państwo zgody na związanie się umową.

10 Nie wynika z niego obowiązek wyrażenia przez państwo ostatecznej zgody na związanie się umową. W konsekwencji jedynie skutkuje uzyskaniem (przez to państwo) statusu sygnatariusza.

11 Natomiast skutki prawnomiędzynarodowe tych procedur występują po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych w odniesieniu do umów dwustronnych lub w przypadku umów wielostronnych złożenia dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza, choć coraz częściej państwa w praktyce odchodzą od klasycznych czy tradycyjnych form ratyfikacji i zastępują wspomniane czynności ratyfikacyjne – notyfikacją, w której zawiadamiają o spełnieniu wymaganych procedur wewnętrznych (dokonaniu ratyfikacji lub zatwierdzenia).

wejściem w życie¹². Jest charakterystyczne również, iż ratyfikowanie lub zatwierdzenie umowy w sferze wewnętrznej nie stwarza prawnomiędzynarodowego obowiązku do dokonania wymiany lub złożenia dokumentów ratyfikacyjnych bądź notyfikacji o zatwierdzeniu.

Procedura międzynarodowa łączy się w wielu elementach z procedurą prawa krajowego i jest w naturalny sposób od niej zależna. To szczególne powiązanie obu procedur charakteryzuje współczesny proces zawierania umów międzynarodowych¹³. Jest on pochodną przyjętych w prawie wewnętrznym bardziej szczegółowych regulacji w zakresie realizacji działalności traktatowej państwa. Już D. Anzilotti podkreślał, że procedura wewnętrzna ma na celu sformułować wolę państwa, natomiast międzynarodowa – ją zadeklarować¹⁴. Teza ta pozostaje aktualna również współcześnie.

Niewątpliwie jednym z najważniejszych wydarzeń geopolitycznych ostatniej dekady XX wieku był rozpad Związku Radzieckiego. Jednak w nauce prawa międzynarodowego przewagę zyskał pogląd, zgodnie z którym akty secesji dokonane przez radzieckie republiki związkowe (zwłaszcza 8 i 21 grudnia 1991 r.) nie spowodowały upadku ZSRR jako podmiotu prawa międzynarodowego głównie z uwagi na fakt, że jego kontynuatorem jest Federacja Rosyjska.¹⁵ Zauważa się przy tym, że dezintegracja Związku Radzieckiego dokonana na ich podstawie stworzyła problem uznania międzynarodowego grupy państw postradzieckich. Należy przypomnieć, że ze strony Polski kluczowym dokumentem dotyczącym tego właśnie zagadnienia była uchwała Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1991 r. w sprawie uznania przez Rzeczpospolitą Polską Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Republiki Bia-

12 Por. art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

13 Przykładowo choć negocjacje są czynnością międzynarodową, to jednak mogą być podjęte dopiero po wyznaczeniu negocjatorów i określeniu ich instrukcji negocjacyjnych, co dokonywane jest w oparciu o przepisy prawa wewnętrznego. Analogicznie wyrażenie zgody na związanie się umową jest aktem konstytucyjnie upoważnionego organu państwa, ale wymagającym uzewnętrznienia na płaszczyźnie międzynarodowej (do wywołania skutków tego aktu w prawie międzynarodowym niezbędna jest notyfikacja tej czynności pozostałym uczestnikom umowy).

14 Zob. D. Anzilotti, *Cours de droit international*, Paris 1929, s. 360.

15 Zob. L. Antonowicz, Upadek ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 20–29; Ch. Schmidt, Sur question de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie, «Revue Général du Droit International Public» 1992, nr 98, s. 811; G.G. Szinckareckaja, Problemy prawopriemstwa i granicy Rossjskoj Fiederacii, MZMP 1995, nr 4, s.84. Odmienny pogląd w tym względzie przedstawia Th. Schweisfurth, który uważa, że był to przypadek rozczłonkowania państwa; w jego rezultacie Federacja Rosyjska jest państwem sukcesyjnym, tak samo jak pozostałe państwa członkowskie Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) w relacji do nieistniejącego Związku Radzieckiego. Autor ten przypisuje rozstrzygające znaczenie w tej sprawie stanowisku przedstawicieli republik radzieckich wyrażonemu w ich deklaracji na konferencji w Alma Acie dnia 21 grudnia 1991 r. Th. Schweisfurth podkreśla, że termin „państwo kontynuator” nie jest przeciwstawny w stosunku do terminu „państwo sukcesyjne”, tylko oznacza ciągłość umów zawartych przez państwo poprzednika (por. Th. Schweisfurth, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS), „Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht” 1992, nr 52, s. 541). Prezentowane stanowisko nie jest przekonujące w świetle prawa międzynarodowego. Wystarczy podnieść, że tożsamość i ciągłość państwa w prawie międzynarodowym jest eksponowana ciągłością jego praw i zobowiązań międzynarodowych, wynikających przede wszystkim z umów międzynarodowych. Powoduje to, że pojęcie państwa kontynuatora i państwa sukcesora nie są tożsame.

loruś, Federacji Rosyjskiej, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgizstanu, Republiki Mołdawii, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu i Republiki Uzbekistanu.¹⁶

Warto zwrócić uwagę, że jednym z dziesięciu państw, których uznanie deklarowała powyższa uchwała polskiego rządu, była Federacja Rosyjska. W tej sprawie można jednak mieć dość istotne wątpliwości co do deklarowanego charakteru i skutku tego aktu. W doktrynie prawa międzynarodowego nie jest sporne, że obiektem uznania międzynarodowego powinny być państwa nowo powstałe (zatem jeszcze nie uznane), a status Federacji Rosyjskiej uzyskany w końcu 1991 r. nie uzasadniał traktowania jej jako nowego podmiotu prawa międzynarodowego. Również prawo międzynarodowe nie wymaga, aby uznanie państwa zostało dokonane z zachowaniem określonego trybu¹⁷. Tym samym zgodzić się należy z L. Antonowiczem, że uznanie przez Polskę Federacji Rosyjskiej jako państwa było w świetle prawa międzynarodowego zbędne i stanowiło uznanie rządu tego państwa jako organu, który w oparciu o zasadę tożsamości i ciągłości państw uzyskał wyraźną legitymację do korzystania z praw i wypełniania obowiązków wynikających z działalności międzynarodowej ZSRR.¹⁸

Przedstawienie stanu polsko–rosyjskich relacji traktatowych nie jest zadaniem wdzięcznym. Utrudnia je zwłaszcza fakt, że nie wszystkie zawarte i obowiązujące w relacjach dwustronnych umowy zostały w sposób należyty ogłoszone w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim. Przynajmniej wiele umów zawartych w okresie 1992–2000 nie doczekało się w ogóle właściwej promulgacji. Wiele też

16 Zob. Zbiór Dokumentów, PISM 1992, nr 2, s. 15–17.

17 W nauce prawa międzynarodowego jest niesporne, że uznanie dorozumiane w formie faktów konkludentnych wywołuje takie same skutki prawnomiędzynarodowe jak uznanie wyraźne. Z tego względu ponowne uznanie ma znaczenie tylko polityczne. Zob. L. Antonowicz, Uznanie przez Polskę państw postradzieckich (kilka uwag ze stanowiska prawa międzynarodowego), (w:) *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Prof. Renaty Szafarz*, red. nauk. J. Menkes, Warszawa 2007, s. 16.

18 L. Antonowicz, *The Disintegration of the USSR from the Point of View of International Law*, *Polish Yearbook of International Law* 1991–1992, nr 19, s. 7. Warto przypomnieć, że stanowiska (kluczowych państw, trzech stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie uznania w związku z rozpadem ZSRR) były następujące: „Francja (...) uważa, że nie ma potrzeby uznawania w świetle prawa międzynarodowego Rosji, która podjęła i korzysta z praw i obowiązków dawnego ZSRR (Komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Francuskiej, zob. „*Annuaire Français de Droit International*” 1992, nr 38, s. 1146); „Prawa i odpowiedzialność rządu–depozytariusza traktatu o nieproliferaacji zostały odziedziczone przez Federację Rosyjską, która jest kontynuacją państwowości dawnego ZSRR” (wypowiedź ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii w odpowiedzi na interpelację, która została przedstawiona w Izbie Lordów 15 stycznia 1992 r., zob. „*British Yearbook of International Law*” 1992, nr 62, s. 653.). Z kolei Stany Zjednoczone wystosowały notę uznającą Rosję za nowe państwo, na równi z Ukrainą, Armenią, Kazachstanem, Białorusią i Kirgistanem (noty sygnowane są datą 26 grudnia 1992 r.). Wydaje się, że Polska wzorowała się na stanowisku USA. W konkluzji należy stwierdzić, iż rozpad ZSRR w 1991 r. doprowadził do ukształtowania się 15 państw w dawnych jego granicach: Federacja Rosyjska jest kontynuatorem ZSRR, który nie uległ rozczłonkowaniu, pomimo wielu aktów secesji; aż jedenaście państw (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgizja, Mołdawia, Tadżykistan, Turkmenia, Ukraina, Uzbekistan) są sukcesorami ZSRR, przy czym Białoruś i Ukraina są jednocześnie kontynuatorami prawnomiędzynarodowymi odpowiednio białoruskiej i ukraińskiej republiki związkowej; z kolei trzy państwa (Litwa, Łotwa i Estonia) nie są sukcesorami ZSRR, lecz kontynuatorami swojej państwowości. W ich przypadku przyjmuje się, że od 1940 r. zostały pozbawione możliwości funkcjonowania, ale zachowały status podmiotów prawa międzynarodowego. Por. L. Antonowicz, *Uznanie przez Polskę państw postradzieckich (kilka uwag za stanowiska prawa międzynarodowego)*, (w:) *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Prof. Renaty Szafarz*, red. nauk. J. Menkes, Warszawa 2007, s. 22.

umów ogłaszanych jest z kilku, a nawet kilkunastoletnim opóźnieniem (np. Umowa o przejściach granicznych, Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dostawach gazu rosyjskiego do Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzone w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.).¹⁹ Fakty te zasługują na krytykę i podjęcie przez polski MSZ działań w celu zmiany istniejącej sytuacji. O ile zrozumieć i usprawiedliwić można nawet kilkumiesięczne opóźnienie w ogłoszeniu umowy, to zupełnie niewytłumaczalna jest wspomniana praktyka promulgacyjna. Być może warto rozważyć kwestię formalnego ogłoszenia dwustronnych umów wiążących Polskę i Rosję, które zostały opublikowane w Zbiorze Dokumentów, wydawanym przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych lub nie zostały w ogóle ogłoszone. Polsko–rosyjskie stosunki traktatowe wymagają szczególnej transparentności. Sprawa ta nie wymaga specjalnych uzasadnień (zwłaszcza w kontekście tzw. umów republikańskich). Przegląd stanu stosunków traktatowych Polski i Rosji został oparty głównie na umowach ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim oraz publikacjach tekstów umów w Zbiorze Dokumentów, wydawanym przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, który jednak nie ma oficjalnego charakteru. Z tego względu ma on jednak ograniczony zakres.

2. Polska i Rosja związane postanowieniami Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (KWPT lub Konwencja wiedeńska) należy do najważniejszych wielostronnych umów prawa międzynarodowego o charakterze powszechnym.²⁰ W doktrynie jest uznawana niemal powszechnie za jedną z najlepszych form kodyfikacji prawa międzynarodowego.

¹⁹ M.P. z 2011 r., Nr 46, poz. 512.

²⁰ UNTS vol.1155, s. 331. Konwencja weszła w życie 27 stycznia 1980 r. W dniu 30 czerwca 2011 r. jej stronami było 110 państw. Zob. UNCTC Databases, Status of Treaties, Charter XXIII/1 – <http://treaties.un.org>. Nie bez racji jest nazywana „super traktatem”, „traktatem traktatów” czy też „kodeksem prawa traktatów”. Jak podkreśla to M. Frankowska: „Udało się w zwięzłym dokumencie sprecyzować istotne reguły gry” dla państw kontrahujących ujednolicając, a więc i ułatwiając obrót międzynarodowy. Konwencja stała się swego rodzaju „niezbędnikiem dyplomatycznym”, po który sięgają negocjatorzy, doradcy prawni rządów, sędziowie i inni zainteresowani procesem zawierania i wykonywania traktatów, niezależnie od tego, czy ich państwo jest, czy nie jest formalnie stroną Konwencji. [...] Konwencja wiedeńska zawiera istotne dla stosunków międzynarodowych aksjologiczne przesłania: zasadę poszanowania umów międzynarodowych i nakaz przestrzegania ich w dobrej wierze, zasadę wyższości prawa międzynarodowego nad krajowym na forum międzynarodowym, nieważność umów wymuszonych siłą, nieważność umów sprzecznych z *ius cogens*”. Zob. M. Frankowska, Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia, (w:) Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszora–Kostrzewa (red.), 40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 2009, s. 38.

KWPT nie określa wiążącej dla państw procedury zawierania umów międzynarodowych. W związku z tym tryb ich uprawomocnienia ustalają poszczególne państwa (strony umowy), respektując w tym względzie przede wszystkim przepisy prawa wewnętrznego (zwłaszcza przepisy konstytucyjne).

W praktyce traktatowej współczesnych państw, która (co jest charakterystyczne) sanuje przepisy KWPT (choć mają one charakter **ius dispositivum**) znajdujemy zastosowanie następujących sposobów, w drodze których państwa wiążą się umowami międzynarodowymi. Są nimi: podpisanie, wymiana dokumentów tworzących (stanowiących) traktat, ratyfikacja, zatwierdzenie, przystąpienie, przyjęcie bądź też „jakikolwiek inny uzgodniony sposób”²¹.

Niewątpliwie KWPT porządkuje procedury międzynarodowe, które mają zastosowanie do zawarcia przez państwa traktatów²². Ich szeroki katalog potwierdza z jednej strony brak nadmiernego formalizmu w stosowaniu tych procedur, z drugiej stwarza dość znaczną swobodę w zakresie określenia skutków prawnych tych czynności. Wynika to z faktu, że procedury wewnętrzne pozostają w znacznym stopniu zróżnicowane z racji unormowań konstytucyjnych w poszczególnych państwach.

Tym samym Konwencja wiedeńska stworzyła podstawy dla międzynarodowej i krajowej procedury traktatowej, wyznaczając generalne ramy prawne, w zakresie których należy się poruszać, zawierając i wykonując umowy międzynarodowe.

W Konwencji wiedeńskiej zdefiniowano pojęcie umowy międzynarodowej w następujący sposób: „«Traktat» oznacza międzynarodowe porozumienie zawarte pomiędzy państwami w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy dwóch lub więcej powiązanych ze sobą dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę”²³.

Za trafny należy uznać pogląd, że konwencja wiedeńska nie sformułowała wszystkich koniecznych warunków pozwalających porozumienie pomiędzy państwami uznać za umowę międzynarodową²⁴. Zabrakło w niej elementu, który w ocenie wielu przedstawicieli doktryny uznawany jest powszechnie i od dawna za

21 Por. art. 11 KWPT. Warto w tym kontekście wskazać, iż „jakikolwiek inny uzgodniony sposób” należy traktować w praktyce obrotu traktatowego państw – jako szczególną procedurę zawarcia umowy stosowaną zazwyczaj przez państwa, które nie utrzymują ze sobą stosunków dyplomatycznych np. porozumienia w formie deklaracji skierowanych do państwa trzeciego, jak miało to miejsce w przypadku porozumienia z Algiers załatwiającego kryzys w stosunkach między Iranem a Stanami Zjednoczonymi powstały na skutek zatrzymania zakładników w ambasadzie Stanów Zjednoczonych w Teheranie (szerzej o tym pisze P. Siurnicki, Zawieranie umów międzynarodowych za pośrednictwem państwa trzeciego na przykładzie Deklaracji Algierskich, (w:) Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszoła–Kostrzewa (red.), 40 lat minęło–praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 2009, s. 371–393.

22 Ich wyliczenie w KWPT nie ma charakteru katalogu zamkniętego. Art. 11 wymienia sposoby wyrażenia zgody na związanie się przez państwa traktatem, które najczęściej stosują państwa w obrocie międzynarodowym. Pozostawia jednak wyraźną możliwość do ukształtowania się nowych, koniecznych dla współpracy międzynarodowej sposobów.

23 Art. 2 ust. 1 pkt a KWPT.

24 Por. M. Frankowska, Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej, Warszawa 1980, s. 43.

element konstytuujący umowę – intencji stron wywołania przez porozumienie określonych skutków prawnych zarówno w postaci stworzenia uprawnień i zobowiązań lub ich zniesienia, jak również stworzenia określonego stosunku prawnego w sferze prawa międzynarodowego. Ten mankament wydaje się oczywisty. Stwarza on jednak wygodne pole dla stosunkowo szerokiej interpretacji pojęcia traktatu nie tylko przez doktrynę, ale co ważniejsze – praktykę państw oraz orzecznictwo sądowe. Sprawia, że odkodowanie formalnej granicy traktatu staje się zadaniem niewdzięcznym.²⁵

Definicję umowy międzynarodowej w prawie polskim formułuje art. 2 ustawy o umowach międzynarodowych.²⁶ Pojęcie umowy międzynarodowej w prawie polskim i rosyjskim odpowiada pojęciu prawa międzynarodowego i w dużej mierze jest wzorowane na definicji traktatu przyjętej w Konwencji wiedeńskiej, aczkolwiek nie jest z nią całkowicie tożsame.

Polska i Rosja są stronami KWPT.²⁷ Formalne przyjęcie Konwencji przez państwo rodzi skutki wykraczające poza włączenie tego państwa do kręgu stron Konwencji i stosowanie jej postanowień wyłącznie w odniesieniu do innych państw będących jej stronami.²⁸ Jest charakterystyczne, że po formalnym przyjęciu Konwencji państwa dostosowują swoją praktykę do jej postanowień, często przyjmując odpowiedniej treści regulacje prawnowewnętrzne (zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe). Tak uczyniła zarówno Polska, jak i Rosja.²⁹

Zwraca uwagę fakt, że regulacje Konwencji zapewniają państwom daleko idącą swobodę w kwestii wyboru formy zawarcia traktatów. Niewątpliwie jest dość osobliwe chwalenie Konwencji za to, że zawarte w niej regulacje pozostawiają stronom dość znaczną swobodę działania, zwłaszcza w zderzeniu z trafną skądinąd tezą, że

25 Można uznać, iż stanowi swego rodzaju „kamufaż” w zakresie stosowania środków niewiązanych prawnie, z których państwa coraz częściej korzystają. Otwiera drogę do mniej sformalizowanej współpracy państw, gdzie akty miękkiego prawa w coraz szerszym zakresie wykorzystywane są jako instrumenty współpracy, wypełniając przesłanki prawa międzynarodowego.

26 Zgodnie z art. 2 ustawy „umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”. Zob. Dz.U. Nr 39, poz. 443 z późn. zm.

27 Polska związała się KWPT 2 lipca 1990 r., w następstwie czego weszła ona w życie w stosunku do Polski w dniu 1 sierpnia 1990 r. (Dz.U. Nr 74, poz. 329, załącznik). Z wyjątkiem trzech państw: Francji, Malty i Rumunii – pozostałe państwa należące do Unii Europejskiej są stronami Konwencji. Poza Konwencją są też państwa o kluczowym znaczeniu w stosunkach międzynarodowych, m.in. USA, Indie, Brazylia, Indonezja, Izrael, Iran, Pakistan, RPA czy Turcja.

28 Państwa, podejmując decyzję w sprawie formalnego związania się Konwencją, kierują się różnymi względami. Jednak najczęściej biorą pod uwagę dwa elementy: zakres konstytucyjnej regulacji odnoszącej się do zawierania, wykonywania i wypowiedania umów międzynarodowych oraz ocenę charakteru postanowień Konwencji, a więc na ile są one wyrazem kodyfikacji prawa zwyczajowego oraz w jakim zakresie stanowią stopniowy rozwój prawa traktatów.

29 Zob. W.E. Butler, *The Law of Treaties in Russia and the Commonwealth of Independent States: text and commentary*, Cambridge 2002.

po to zawiera się umowy, aby regulować zachowanie państw, a więc i ograniczać ich swobodę działania. W ten sposób Konwencja w sposób wyraźny eksponuje, że nie jest rolą prawa międzynarodowego narzucanie państwom formy stosunków traktatowych. Jest to zasadnicza funkcja państwa, które poprzez swoje regulacje wewnętrzne oraz dokonywane wybory (zwłaszcza komu powierza się władzę), samo musi zadbać przede wszystkim o to, żeby zaciągać zobowiązania traktatowe w sposób odpowiedzialny i zgodny z jego interesami. Można uznać, że dodatkowo ciężar odpowiedzialności, jaki spoczywa w tej kwestii na państwach wskazują (a nawet go zwiększają) przepisy art. 7 Konwencji. Uznają one zdolność do wyrażania zgody na związanie się traktatem przez głowę państwa i szefa rządu oraz ministra spraw zagranicznych z racji pełnionych przez nich funkcji.³⁰ Postanowienia art. 46, które dopuszczają pod pewnymi warunkami powołanie się na pogwałcenie prawa wewnętrznego w celu unieważnienia zgody na związanie się traktatem, tylko w minimalnym stopniu chronią państwo przed zaciągnięciem niechcianych zobowiązań traktatowych.³¹

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. w art. 15 ust. 4 stanowi, że ogólne zasady i normy prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej stanowią część jej systemu prawnego. Jeśli umowa międzynarodowa Federacji Rosyjskiej ustanawia inne normy niż określone w ustawach, normy zawarte w umowie międzynarodowej mają pierwszeństwo.³² Jest charakterystyczne, że ten sposób konstytucyjnej regulacji pozycji umowy w rosyjskim porządku prawnym może być uznawany za przykład transformacji generalnej, jak i również za ilustrację generalnej metody pozareceptyjnej np. adopcji czy inkorporacji. W doktrynie rosyjskiej przeważa pogląd, który reprezentuje m.in. G.M. Danilenko, że za drugą wykładnią przemawia dość wyraźnie ta przesłanka, że art. 15 ust. 4 Konstytucji obejmuje swym zakresem regulacji nie tylko umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji, lecz wszystkie umowy zawarte przez Federację Rosyjską.³³ W konsekwencji akt ratyfikacji umowy nie ma tu jakiegoś szczególnego znaczenia prawotwórczego (w świetle rosyjskiej ustawy zasadniczej), pomimo iż ratyfikacji umów międzynarodowych w Rosji dokonuje parlament (art. 106). Tym samym

30 Również, w świetle Konwencji, mogą bez żadnych pełnomocnictw zobowiązywać państwo inne osoby (np. minister właściwy w danych sprawach), jeżeli z praktyki zainteresowanych państw wynika taki zamiar.

31 Por. J. Sandorski, *Nieważność umów międzynarodowych*, Poznań 1978, s. 63. Warto podkreślić przy tym, że do tej pory brak jest w orzecznictwie sądów międzynarodowych rozstrzygnięcia uznającego nieważność traktatu z przyczyny pogwałcenia prawa wewnętrznego przy jego zawieraniu. Por. wyrok MTS w sporze między Katarą a Bahrajnem z 1994 r. w sprawie delimitacji granicy morskiej i kwestii terytorialnych (ICJ Reports, 1994, para 27) oraz wyrok MTS w sporze między Kamerunem a Nigerią z 2002 r. w sprawie granicy morskiej i lądowej (ICJ Reports, 2002, para 196). Zob. również A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 389–395 oraz Th. Meron, Article 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (**ultra vires treaties**): some recent cases, "British Yearbook of International Law" 1978, vol. 49, s. 175 i n.

32 Zob. G. M. Danilenko, *The New Russian constitution and international law*, AJIL 1994, vol. 88, s. 451.

33 *Ibidem*, s. 470.

można uznać, że umowy międzynarodowe są inkorporowane przez prawo rosyjskie, przy czym normy umowne mają wyższą pozycję niż ustawa.³⁴

Ponadto Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r. w art. 86 wskazuje, że prezydent prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe oraz podpisuje dokumenty ratyfikacyjne. Natomiast art. 106 ustala w sposób wyraźny, że „Obowiązkowemu rozpatrzeniu przez Radę Federacji podlegają przyjęte przez Dumę Państwową ustawy w kwestii: [...] ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”. Oznacza to, że kompetencja odnośnie do ratyfikacji umów międzynarodowych należy do parlamentu a nie głowy państwa. Również Rada Ministrów Federacji Rosyjskiej i poszczególne ministerstwa i urzędy centralne posiadają kompetencje do zawierania umów w zakresie uprawnień przyznanych im przez prawo wewnętrzne.

Natomiast w Polsce umowy międzynarodowe posiadają zróżnicowany status w prawie krajowym w zależności od tego, czy poddano je ratyfikacji i od tego, w jakim trybie ratyfikacja doszła do skutku. Tylko umowom ratyfikowanym za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (lub referendum) Konstytucja przyznaje pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2).

Rosja przyjęła Konwencję jeszcze jako Związek Radziecki. Uczyniła to wraz z Ukrainą i Białorusią w drugiej połowie lat 80-tych.³⁵ Rosja opatrzyła swój dokument przystąpienia zastrzeżeniem wyłączającym zastosowanie postanowień dotyczących przymusowego rozwiązywania sporów w związku z nieważnością i wygaśnięciem traktatów. Wyłączyła w ten sposób stosowanie całej części V Konwencji w stosunkach z państwami, które taki skutek nadały swoim sprzeciwom wobec tego zastrzeżenia (lub nie wniosły sprzeciwów).

Jest charakterystyczne, że Rosja podtrzymuje nadal swoje zastrzeżenie do systemu rozstrzygania sporów, a wraz z nim również deklarację, w której „zastrzega sobie prawo do przedsięwzięcia jakichkolwiek środków dla zabezpieczenia swoich interesów w przypadku nieprzestrzegania przez inne państwa Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów”³⁶. Wielka Brytania w odpowiedzi na wspomnianą deklarację jednoznacznie stwierdziła, że jej cel i zakres jest niezrozumiały, bowiem do sporów dotyczących naruszenia samej Konwencji zastosowanie będą miały nie normy wyrażone w jej artykule 60, ale normy prawa zwyczajowego, nakazujące w każdym

34 M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge 1997, s. 126. Zob. I.I. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo*. Obszczajaczast, Moskwa 1996, s. 234–236.

35 Przystąpiły wtedy do Konwencji również inne ówczesne państwa socjalistyczne: Bułgaria, Czechosłowacja, Niemiecka Republika Demokratyczna, Węgry i Mongolia.

36 W zastrzeżeniu Rosja stwierdza, iż: “reserves the right to take any measures to safeguard its interests in the event of the non-observance by the other States of the provisions of the Vienna Convention on the Law of treaties”. UNTC Databases, Status of Treaties, Chapter XXIII/1 – <http://treaties.un.org>.

razie, aby zastosowane środki były rozsądne i proporcjonalne do naruszenia Konwencji.³⁷

Polska, przystępując do Konwencji w 1990 r., nie złożyła żadnego zastrzeżenia, jak również żadnego sprzeciwu do zastrzeżeń zgłoszonych przez inne państwa.

Wspomniany akt przystąpienia miał istotny wpływ na sposób i zakres regulacji zdolności traktatowej RP (szerzej prawa traktatowego) w Konstytucji przyjętej w dniu 2 kwietnia 1997 r. (jak również na wcześniejsze unormowania tej rangi zawarte w „Małej konstytucji”) oraz przepisach wydanych na jej podstawie. W związku z tym polska ustawa zasadnicza musiała uwzględnić (odpowiednio adaptować do naszych realiów ustrojowych) szereg regulacji przyjętych w KWPT, w tym przede wszystkim kwestie związane z ustaleniem: zakresu kompetencji organów państwa do zaciągania zobowiązań w formie traktatowej, sposobów wiązania się przez Polskę umowami międzynarodowymi i reguł proceduralnych, które mają do nich zastosowanie, miejsca umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa.³⁸

Po raz pierwszy regulacje konstytucyjne odnoszące się do realizacji zdolności traktatowej Rzeczypospolitej Polskiej zostały nie tylko zawarte w znacznie większej liczbie postanowień o bardziej szczegółowym charakterze, ale znalazły również dalsze rozwinięcie: w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych³⁹ (dalej ustawa), w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym⁴⁰ oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych⁴¹ (zwane dalej rozporządzeniem do ustawy o u.m.). Ustawa o u.m. określa zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania oraz zmian zakresu wykonywania umów międzynarodowych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w prawo realizacji zdolności traktatowej wyposaża Prezydenta, Sejm i Senat, rząd oraz – co jest rozwiązaniem zastosowanym po raz pierwszy w polskich ustawach zasadniczych – naród.⁴²

W myśl konstytucji Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9), zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwier-

37 *Ibidem*

38 W tym kontekście zwraca szczególną uwagę sposób konstytucjonalizacji zasady **pacta sunt servanda**, która w polskiej ustawie zasadniczej ma szersze zastosowanie niż tylko do prawa traktatowego (art. 9). Zderza się ona jednak w sposób bezpośredni (co jest charakterystyczne dla dużej części współczesnych konstytucji) z treścią normatywną innej ustrojowej zasady – nadrzędności konstytucji (art.8), która limituje w sposób generalny zasadę pierwszeństwa prawa międzynarodowego w porządku prawnym RP.

39 Zob. Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443.

40 Zob. Dz.U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.

41 Zob. Dz.U. z 2000 r. Nr 79, poz. 891.

42 Zob. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

dza i wypowiedzi inne umowy (art. 146 ust. 4 pkt 10).⁴³ Natomiast konstytucja nie wyposaża bezpośrednio w kompetencje traktatowe ministrów, co niewątpliwie należy uznać za jej poważny mankament.

W konsekwencji przyjętej w art. 146 ust. 4 pkt 10 konstytucji regulacji – ustawa o u.m. rozróżnia dwa pojęcia: „zawieranie umowy międzynarodowej” i „związanie umową międzynarodową”. Pierwsze z wymienionych pojęć (w świetle art. 2 pkt 2 ustawy) należy rozumieć jako rozpoczęcie negocjacji, przyjęcie (umocowanie) tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie oraz podpisanie umowy, która dochodzi do skutku w procedurze złożonej⁴⁴.

Natomiast czynności przewidziane w prawie międzynarodowym, przede wszystkim przez przepisy konwencji, w rezultacie których Polska staje się stroną umowy – ustawa określa terminem „związania umową międzynarodową” (art. 2 pkt 3). Odnosi się to zarówno do zespołu czynności przebiegających w sferze prawa wewnętrznego – ratyfikacja i zatwierdzenie, która obejmuje zgodę na wiążące podpisanie umowy, czy też wymianę not, jak i do czynności, których dokonuje się na płaszczyźnie międzynarodowej.

Przepisy ustawy przewidują również wiązanie się Polski umowami międzynarodowymi w trybie prostym (poprzez podpisanie, wymianę not lub w inny szczególny sposób, który jest znany i występuje w praktyce traktatowej). W takim wypadku zgodę na zawarcie umowy w tym trybie wyraża Rada Ministrów w formie uchwały w momencie udzielenia zgody na podpisanie umowy⁴⁵. Zawarte w niej wyliczenie (umów) ma jedynie charakter przykładowy. Obejmuje ono umowy, które są mniej istotne z punktu widzenia interesów wewnętrznych i zagranicznych RP. Są to przede wszystkim umowy wykonawcze, które nie mają samodzielnego statusu prawnego oraz umowy zmieniające obowiązujące umowy o takim charakterze⁴⁶.

Konstytucja RP wymienia wyłącznie ratyfikację i zatwierdzenie jako sposoby wyrażenia definitywnej zgody na związania się przez Polskę umowami międzynarodowymi. Potwierdza to art. 12 ustawy o umowach międzynarodowych, który sta-

43 Spośród dotychczasowych polskich ustaw zasadniczych obecnie obowiązująca konstytucja najszerzej normuje uprawnienia rządu w dziedzinie zawierania umów międzynarodowych. Przepis art. 146 ust. 1 ustala ogólną kompetencję rządu, zgodnie z którą Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej. Przy realizacji zdolności traktatowej państwa – konstytucja przewiduje jednak ściśle współdziałanie obu organów egzekutywy (rządu i prezydenta), jak i obowiązek kontrasygnaty przez premiera dokumentów ratyfikacyjnych podpisywanych przez Prezydenta. Wspomniany obowiązek wynika bezpośrednio z art. 144 ust. 2 ustawy zasadniczej.

44 Można zauważyć, iż w myśl ustawy „zawieranie umowy międzynarodowej” to cały zespół czynności na skutek których Polska uzyskuje status państwa sygnatariusza umowy. Natomiast regulacje zawarte w KWPT w tym zakresie (zwłaszcza art. 11) raczej należy odczytywać jako proces kończący się wyrażeniem przez państwa definitywnej zgody na związanie się umową.

45 Zob. art. 13 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

46 W myśl ustawy tryb prosty zawarcia umowy nie może mieć zastosowania do umów, które dotyczą spraw wyliczonych w art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 konstytucji. Przepisy te przesadzają jednoznacznie o procedurze ratyfikacji. Zob. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

nowi: „Związek Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie”. Jest charakterystyczne, że w polskim obrocie traktatowym grupę ratyfikowanych umów tworzą: umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji w myśl art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1, jak również te, które zawierają stypulację o ratyfikacji albo zawierają klauzulę dopuszczającą ratyfikację (tzw. klauzulę zróżnicowanego przyjęcia), a szczególne okoliczności to uzasadniają⁴⁷. Ponadto w myśl ustawy umowy międzynarodowe, które nie podlegają ratyfikacji, zawierane być mogą w trybie złożonym, w procedurze zatwierdzenia przez Radę Ministrów (w formie uchwały)⁴⁸.

Zgodnie z przepisami ustawy o umowach międzynarodowych – po podjęciu uchwały przez Radę Ministrów o ratyfikacji umowy – minister właściwy w sprawach zagranicznych przedkłada ją Prezydentowi wraz z uzasadnieniem oraz projektem dokumentu ratyfikacyjnego (co wynika z treści art. 15 ust. 2 ustawy). W wypadku, gdy umowa dotyczy spraw wskazanych w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 konstytucji, jej przedłożenie Prezydentowi może nastąpić dopiero, gdy uzyskana zostanie zgoda Sejmu i Senatu wyrażona w ustawie lub zgoda taka zostanie wyrażona w referendum.⁴⁹

Jest właściwe także, że ustawa w odniesieniu do wypowiedzania umów przyjmuje w konsekwencji regulacji konstytucyjnej: zasadę aktu przeciwnego (*actus contrarius, acte contraire*)⁵⁰ w stosunku do ratyfikacji i zatwierdzenia. W konsekwencji te same organy, które wyrażały zgodę na związanie się umową, są wyłącznie uprawnione do decydowania o zmianie zakresu tej zgody i do dokonywania takich zmian w analogicznym trybie.

47 Zob. art. 12 ust.12 ustawy o umowach międzynarodowych. Por. także uwagi A. Wyrozumskiej i R. Kwietnia: A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa...*, op. cit., s.193 oraz R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych...*, op. cit., s.87.

48 Zob. art. 12 ust. 3 w związku z art. 15 ust.1 ustawy.

49 W praktyce oznacza to, iż wspomniane przedłożenie następuje po ogłoszeniu i wejściu w życie ustawy ratyfikacyjnej lub po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy ważności referendum ogólnokrajowego, o którym stanowi art. 90 ust. 3 ustawy zasadniczej. Natomiast w przypadkach, kiedy rząd ustali tryb ratyfikacji bez udziału parlamentu, minister właściwy w sprawach zagranicznych przedkłada umowę dopiero wówczas, gdy nastąpi zawiadomienie Sejmu przez premiera o zamiarze przedłożenia jej głowie państwa do samodzielnej ratyfikacji. W przypadku wyrażenia przez Sejm – w terminie 30 dni od takiego zawiadomienia – negatywnej opinii co do zasadności wyboru takiej procedury ratyfikacyjnej, rząd zobowiązany jest do ponownego zajęcia stanowiska w tej sprawie Zob. art. 15 ust. 4 ustawy.

50 W związku z takim rozwiązaniem umowę skutecznie może wypowiedzieć wyłącznie ten organ, który wyraził definitywną zgodę na związanie się nią. Ustawowa procedura wypowiedzenia przewiduje, iż organ prowadzący negocjacje albo właściwy minister kieruje za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych do Rady Ministrów wnioski o wypowiedzenie umowy. Decyzję o wypowiedzeniu umowy, Rada Ministrów podejmuje w formie uchwały. Zasadą jest iż rząd wypowiada (samodzielnie) wyłącznie umowy, które zatwierdził, natomiast Prezydent umowy zawarte w drodze ratyfikacji. Jeżeli umowa ratyfikowana została poprzedzona ustawową zgodą parlamentu, wówczas minister spraw zagranicznych przedkłada głowie państwa umowę do wypowiedzenia dopiero po uzyskaniu zgody Sejmu i Senatu, a ściślej po wejściu w życie ustawy upoważniającej do jej wypowiedzenia. Por. art. 22 ust. 2 ustawy. Zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów...*, op. cit., s. 88.

3. Dezintegracja ZSRR i jej konsekwencje dla polsko–rosyjskich relacji traktatowych

Istnienie Federacji Rosyjskiej zapoczątkowało ogłoszenie w dniu 14 czerwca 1990 r. suwerenności przez Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republikę Radziecką.⁵¹ Rosja nie zawarła z Polską umowy sukcesyjnej. W świetle prawa międzynarodowego Federacja Rosyjska jest uznawana za kontynuatora, a nie sukcesora Związku Radzieckiego⁵². Rosyjska Socjalistyczna Federacyjna Republika Radziecka proklamowała wprawdzie Deklarację o suwerenności państwowej, ale nie ogłosiła deklaracji o niepodległości i aktu wystąpienia z ZSRR.⁵³ Po zawarciu Porozumienia o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw, Prezydent Federacji Rosyjskiej w nocy skierowanej do Sekretarza Generalnego ONZ z dnia 24 grudnia 1991 r. poinformował, że Federacja Rosyjska kontynuuje wypełnianie międzynarodowych zobowiązań ZSRR. Podobne stwierdzenie zostało zawarte w nocy rosyjskiego MSZ z dnia 27 stycznia 1992 r., w której wyraźnie oświadczone, że Rosja honoruje zobowiązania i wykonuje uprawnienia przewidziane w umowach międzynarodowych, których stroną był Związek Radziecki. Wprawdzie z noty wynikało, że dotyczy ona wszystkich, a nie tylko wielostronnych umów międzynarodowych, to jednak w praktyce w odniesieniu do umów dwustronnych Rosja podjęła rozmowy z ich kontrahentami. Warto przypomnieć, iż w podpisanym jeszcze w grudniu 1992 r. polsko–rosyjskim protokole wskazano na potrzebę renegocjowania niektórych umów dwustronnych i zastąpienia ich nowymi uregulowaniami. Następnie rozpoczęły się prace nad Protokołem między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie obowiązywania w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską umów dwustronnych⁵⁴. Jeszcze w trakcie tych prac ponownie unormowano najważniejsze dziedziny współpracy. W grupie zawartych wówczas umów, które tworzyły podstawę nowej infrastruktury traktatowej polsko–rosyjskich stosunków, wymienić należy przede wszystkim: Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie w dniu 22 maja 1992 r.; Konwencję konsularną, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.;⁵⁵ Traktat o handlu i współpracy

51 Faktycznie odrębnym państwem stała się ona w dniu zakończenia istnienia przez ZSRR (tj. 8 grudnia 1991 r.) kiedy to przywódcy Rosji, Ukrainy i Białorusi podpisali umowy białowieskie o likwidacji ZSRR i utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw. W dniu 25 grudnia 1991 r. podał się do dymisji, całkowicie już pozbawiony władzy, prezydent ZSRR Michaił Gorbaczow. Akt ten ostatecznie kończy istnienie Związku Radzieckiego.

52 W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Warszawa 2004, s. 308–309.

53 *Ibidem*

54 A. Przyborska–Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi – wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 19; W. Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990–1992)*, Warszawa 1998, s. 113–114 oraz W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 308–309.

55 Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, sporządzona w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz.U. z 1995 r., Nr 140, poz.687).

gospodarczej, sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.;⁵⁶ Umowę w sprawie przejść granicznych, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.;⁵⁷ Umowę o współpracy kulturalnej, naukowej i oświatowej, sporządzoną w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.;⁵⁸ Umowę o współpracy transgranicznej, sporządzoną w Warszawie dnia 2 października 1992 r.;⁵⁹ Umowę o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, sporządzoną w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.;⁶⁰ Umowę w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.⁶¹ oraz kilka innych ważnych porozumień⁶².

Warto podkreślić, iż z umów zawartych przez Polskę z ZSRR nadal obowiązują traktaty o kluczowym znaczeniu, m.in.: Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej, podpisana w dniu 16 sierpnia 1945 r.⁶³; Umowa między Rządem Pol-

56 Dz.U. z 1995 r. Nr 50, poz. 266.

57 M.P. z 2003 r. nr 37, poz. 528.

58 Dz.U. z 1994 r. Nr 36, poz. 133.

59 „Zbiór Dokumentów” 1992, nr 4.

60 „Zbiór Dokumentów” 1993, nr 4.

61 Dz.U. z 1993 r. Nr 125, poz. 569.

62 Np. Układ między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie wycofania wojsk Federacji Rosyjskiej z terytorium Polski, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. oraz porozumienia wykonawcze do tego porozumienia. Zob. J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski Odrodzonej*, Wrocław 1998, s. 83 i dok. 33, czy Porozumienie o wczesnym powiadomieniu o awarii jądrowej o wymianie informacji związanej z obiektami jądrowymi i o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej („Zbiór Dokumentów”, 1995, nr 2).

63 Dz.U. z 1946 r. Nr 2, poz. 5 i Dz.U. z 1947 r. Nr 35, poz. 167. Traktat ten wszedł w życie w dniu 6 lutego 1946 r. Warto przypomnieć, że obecna granica wschodnia Polski została ukształtowana w wyniku umów międzynarodowych zawartych w końcowym okresie II wojny światowej i wkrótce po jej zakończeniu w Europie. W umowie jałtańskiej z dnia 11 lutego 1945 r. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Radziecki przyjęły ustalenie, że wschodnia granica Polski powinna przebiegać wzdłuż tzw. linii Curzona z odchyleniami na jej korzyść od pięciu do ośmiu kilometrów (zob. L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. III, Warszawa 1960, s. 117). Było to stanowisko wyrażone bez udziału Polski i tym samym niewiążące jej pod względem prawnomiędzynarodowym. Stało się tak dopiero, gdy weszła w życie umowa zawarta między Rządem Tymczasowym Jedności Narodowej a rządem ZSRR w dniu 16 sierpnia 1945 r. o polsko-radzieckiej granicy państwowej. Granica ta faktycznie istniała już od ponad roku, ale do tego czasu nie miała należytej podstawy prawnomiędzynarodowej. Wprawdzie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego zawarł z rządem ZSRR porozumienie w tej sprawie już 27 lipca 1944 r. (zob. E. Basiński, *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917–1945. Dokumenty i materiały*, Warszawa 1967, s. 399–400), jednak nie posiadał on należytej legitymacji prawnomiędzynarodowej do jego zawarcia, tym samym cesja była nieważna. Granica ustalona w umowie z 16 sierpnia 1945 r. została zmieniona 15 lutego 1951 r. w drodze zawarcia polsko-radzieckiej umowy o zmianie terytoriów państwowych. W wyniku porozumienia z ZSRR polska nabyła odcinek terytorium państwowego o powierzchni 480 km² w obwodzie drohobyckim za równej wielkości obszar terytorium państwowego w woj. lubelskim. Ludność wymienionych obszarów została przesiedlona (wymiana nastąpiła bez odszkodowań czy rekompensat). Natomiast część granicy polsko-radzieckiej na terenie byłych Prus Wschodnich została ustalona w układzie poczdamskim z dnia 2 sierpnia 1945 r. (zob. K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław-Warszawa 1978, s. 24 i 26). Dnia 5 marca 1957 r. Polska i Związek Radziecki podpisały układ o wytyczeniu tej części granicy polsko-radzieckiej (Dz.U. z 1958 r., Nr 37, poz. 166 i 169). Ponadto na podstawie Protokołu z 18 marca 1958 r. wody terytorialne w Zatoce Gdańskiej zostały rozgraniczone linią prostopadłą do linii brzegu, wyprowadzoną z końcowego punktu polsko-radzieckiej granicy państwowej. Podpisana 17 lipca 1985 r. umowa między Polską a ZSRR rozgraniczyła morze terytorialne, strefy ekonomiczne, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim. W wyniku dezintegracji Związku Radzieckiego granica polsko-radziecka stała się granicą polsko-rosyjską, polsko-litewską, polsko-białoruską i polsko-ukraińską. Nienaruszalność tych granic, a także brak wzajemnych roszczeń terytorialnych zostały potwierdzone w traktatach o przyjaźni i dobrym sąsiedztwie zawartych przez Polskę z tymi państwami w latach 90-tych.

skiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznym Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko–radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisana w Moskwie dnia 15 lutego 1961 r.;⁶⁴ Umowa między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o rozgraniczeniu morza terytorialnego (wód terytorialnych), strefy ekonomicznej, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim, podpisana w Moskwie dnia 17 lipca 1985 r.;⁶⁵ Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o granicznej komunikacji kolejowej, podpisana w Warszawie dnia 7 kwietnia 1972 r.⁶⁶ czy Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych republik Radzieckich o wzajemnej ochronie praw autorskich, podpisane w Warszawie dnia 4 października 1974 r.⁶⁷

4. Kluczowa rola Traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1992 r.⁶⁸

Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją został podpisany w Moskwie 22 maja 1992 r. przez prezydentów Lecha Wałęsę i Borysa Jelcyna. Wszedł w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która miała uroczysty charakter i nastąpiła w Warszawie dnia 8 maja 1993 r. Traktat został zawarty na okres 15 lat z możliwością prolongaty na kolejne okresy 5–letnie, jeżeli żadna ze Stron nie wypowie go na 6 miesięcy przed upływem danego okresu obowiązywania. Stworzył on zasadniczy fundament pod nowe stosunki oparte na poszanowaniu suwerenności, partnerstwie i dobrym sąsiedztwie. Traktat jest typową umową ramową o bardzo ogólnym charakterze. Jego postanowienia zawierają charakterystyczne klauzule dotyczące bezpieczeństwa i koncepcji dobrego sąsiedztwa. Nie odbiegają one od międzynarodowych standardów mających zastosowanie w przypadku tego typu regulacji, chociaż postanowienia tego traktatu zawierają mniejszy standard zobowiązaniowy. W Traktacie Strony uznały nienaruszalność swoich granic i wyrzekły się roszczeń terytorialnych, zadeklarowały pokojowe rozstrzygnięcie sporów i nieagresję, zobowiązywały się do konsultacji w razie zagrożenia bezpieczeństwa, deklarowały neutralność w przypadku konfliktu z państwami trzecimi, zobowiązywały się rozwijać stosunki gospodarcze i kulturalne (włącznie ze zwrotem dóbr kultury), współpracę transgraniczną i regionalną, ekologiczną, na-

64 Dz.U. z 1961 r. Nr 47, poz. 253.

65 Dz.U. z 1986 r. Nr 16, poz. 85.

66 Dz.U. z 1973 r. Nr 16, poz. 103.

67 Dz.U. z 1975 r. Nr 4, poz. 16.

68 Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 291).

ukową, w walce z przestępczością, ochronę mniejszości narodowych czy wymianę młodzieży itp. Traktat, choć ważny z punktu widzenia politycznego, dziś wydaje się przede wszystkim dokumentem o charakterze deklaracji, w dość znacznym zakresie pozbawionym możliwości oceny stopnia realizacji jego postanowień. Wydaje się jednak, że jego, istotny walor polega na tym, że specyfikuje niemal wszystkie możliwe dziedziny stosunków i tworzy podstawę do zawierania bardziej szczegółowych porozumień o charakterze wykonawczym. Znajduje to wyraźne potwierdzenie w szeregu zawartych umowach w późniejszym czasie, stanowiących konkretyzację reglamentowanej sfery współpracy poprzez wskazanie i sprecyzowanie jej reguł.

5. Konsekwencje wynikające z członkostwa Polski w UE dla relacji traktatowych z Rosją

Członkostwo Polski w UE łączy się z wieloma istotnymi konsekwencjami natury prawnej. Jedną z nich jest ograniczenie *ius contrahendi* państwa członkowskiego.

Należy podkreślić, iż występuje zasadnicza różnica między ograniczeniami wynikającymi z przekazania kompetencji w traktacie akcesyjnym a ograniczeniami wynikającymi z klasycznych umów międzynarodowych. W przypadku tych ostatnich kompetencja państw stron ograniczona jest tylko między nimi i nie przestaje być aktualna wobec państw trzecich. Natomiast w przypadku umów o charakterze integracyjnym przekazanie kompetencji na rzecz UE powoduje, że państwo nie wykonuje ich zarówno wobec pozostałych członków UE, jak i wobec wszystkich pozostałych państw (trzecich). Oznacza to, że przekazanie kompetencji na zasadzie wyłączności wiąże się w szerokim zakresie z ograniczeniem zdolności traktatowej państwa. Dotyczy ono wielu określonych rzeczowo dziedzin współpracy i odnosi się do całości nie tylko stosunków wewnętrznych w ramach UE, ale i stosunków zewnętrznych państw członkowskich z pozostałymi państwami w przekazanym zakresie (np. kompetencji w dziedzinie polityki handlowej czy rybołówstwa)⁶⁹. W konsekwencji powoduje istotne ograniczenie *ius tractatum* (zdolności traktatowej) państw członkowskich na rzecz UE.

W prawie UE umowy międzynarodowe spełniają szczególnie istotną rolę. Warto zaznaczyć, że umowy stanowią nie tylko akty konstytuujące Unię, ale są rów-

69 W art. 3 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określono dziedziny, w których przysługuje wyłączna kompetencja Unii, co oznacza, że w tych dziedzinach jedynie ona może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące. Natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia UE lub w celu wykonania jej aktów. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym UE lub jest niezbędne do umożliwienia wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.

niez ważnym instrumentem prawnym, którym posługują się instytucje UE, realizując swoje zadania zewnętrzne.⁷⁰ Unia Europejska zawiera umowy międzynarodowe z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w całym zakresie swoich kompetencji (tzw. doktryna równoległych kompetencji zewnętrznych). Wspomniana kategoria umów dotyczy wielu dziedzin, m.in. handlu, współpracy, rozwoju, nauki, stowarzyszenia z państwami trzecimi, ceł, konkurencji, transportu, rybołówstwa, technologii, tekstyliów itp. Unia (wcześniej Wspólnota) jest stroną tych umów, co oznacza, że ich postanowienia wiążą państwa członkowskie i muszą być przez nie stosowane.

Na Polskę (jako państwo przystępujące do UE) Traktat o przystąpieniu z 16 kwietnia 2003 r.⁷¹ nałożył zobowiązanie w zakresie dostosowania własnych zobowiązań traktatowych do członkostwa w UE. W myśl art. 6 ust. 10 Aktu przystąpienia: „[...] W zakresie, w jakim umowy między jednym lub większą liczbą nowych Państw Członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich drugiej strony, nie są zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z niniejszego aktu, nowe Państwo Członkowskie podejmie wszelkie właściwe środki w celu wyeliminowania stwierdzonych niezgodności. Jeżeli nowe Państwo Członkowskie napotyka na trudności w dostosowaniu umowy zawartej z jednym lub większą liczbą państw trzecich przed przystąpieniem, Państwo to, zgodnie z postanowieniami umowy, wystąpi z niej.” Sformułowanie tego przepisu jest jednoznaczne i wymagało podjęcia odpowiednich działań zgodnie z procedurą krajową i międzynarodową.⁷² W odniesieniu do umów obowiązujących z Rosją Polska wypowiedziała przed datą akcesji tylko trzy umowy:

- 1) Umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw, podpisana w Warszawie dnia 13 grudnia 1979 r.;⁷³

70 Generalnie rozróżnić można 5 kategorii umów w związku z uczestnictwem w UE: traktaty założycielskie, umowy WE, umowy UE, umowy państw członkowskich oraz umowy mieszane, tj. umowy, którymi stronami są z jednej strony UE i Wspólnota oraz państwa członkowskie, z drugiej zaś państwa trzecie lub/i organizacje międzynarodowe, a także umowy zawierane w ramach realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dawniej określane jako tzw. umowy międzyfilarowe). Zob. A. Wyrozumska, Stosowanie umów międzynarodowych po przystąpieniu Polski do UE, (w:) J. Menkes (red.), Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz, s. 558–559.

71 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

72 W rezultacie tych działań Polskę przestało obowiązywać szereg umów międzynarodowych. Wystarczy przypomnieć, iż Prezes Rady Ministrów ogłosił specjalne Obwieszczenie z dnia 11 października 2005 r. o utracie mocy obowiązującej umów normujących stosunki handlowe oraz umów gospodarczych zawierających postanowienia odsyłające do umów normujących stosunki handlowe w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

73 Zob. Dz.U. z 1980 r. Nr 13, poz. 410. Utraciła ona moc obowiązującą w dniu 1 października 2003 r. w związku z wejściem w życie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej, podpisana w Warszawie dnia 18 września 2003 r. (M.P. Nr 51, poz. 800). Umowa ta wprowadziła obowiązek wizowy w ruchu osobowym pomiędzy Polską i Rosją.

- 2) Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o handlu i współpracy gospodarczej, sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.⁷⁴;
- 3) Konwencję między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisana w Warszawie dnia 31 marca 1965 r.⁷⁵

Kolejne trzy umowy zostały wypowiedziane już po przystąpieniu Polski do UE.⁷⁶

Dostosowania stanu zobowiązań traktatowych Polski do zgodności z prawem UE przebiegają w niejednolity sposób. Mogą one wymagać w niektórych przypadkach wypowiedzenia umowy albo zastąpienia niektórych jej postanowień innymi regulacjami. Czasami w negocjacje tego typu angażuje się Komisja Europejska. Taka sytuacja wystąpiła w odniesieniu do dwustronnych umów o komunikacji lotniczej zawartych pomiędzy państwami członkowskimi a Federacją Rosyjską (np. umowy między Polską a Federacją Rosyjską z 26 lipca 2002 r. o komunikacji lotniczej). Niektóre jej postanowienia okazały się niezgodne z prawem wspólnotowym, stanowiąc naruszenie zakazu dyskryminacji lub zawierając zbyt restrykcyjne przepisy, co wynikało przede wszystkim z wyroków **open skies** ETS z 19 listopada 2002 r.⁷⁷

74 Wszedł on w życie w dniu 15 maja 1995 r. i obowiązywał do dnia 30 kwietnia 2004. Wypowiedzenie umowy nastąpiło 31 października 2003 r. (Dokument wypowiedzenia Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o handlu i współpracy gospodarczej, sporządzonego w Warszawie 1993 r. (ogłoszony został w Dz.U. z 2004 r. Nr 129, poz. 1361).

75 Zob. Dz.U. z 1966 r. Nr 4, poz. 19. Wygaśnięcie konwencji nastąpiło na podstawie Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o uchyleniu w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską Konwencji między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisanej w Warszawie dnia 31 marca 1965 r., sporządzony w Warszawie dnia 27 lipca 1999 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 91, poz. 807). Protokół podlegał ratyfikacji i wszedł w życie 30 kwietnia 2002 r.

76 Dokument Wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o równoważności dokumentów o wykształceniu, stopniach i tytułach naukowych wydawanych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, podpisanego w Warszawie dnia 10 maja 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 94). Ponadto wypowiedziane zostały 2 umowy zawarte przez Polskę z ZSRR o mniejszym znaczeniu dla wzajemnych stosunków: Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy nad dalszym polepszeniem obsługi technicznej maszyn, urządzeń, aparatury, dostarczanych we wzajemnej wymianie handlowej, podpisanej w Moskwie dnia 18 lipca 1974 r. (M.P. 2008 r. nr 70, poz. 631) oraz Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnym przekazaniu działek gruntu dla budowy ośrodków technicznych współdziałających w obsłudze maszyn, urządzeń, aparatury, dostarczanych we wzajemnej wymianie handlowej i o warunkach budowy tych ośrodków, podpisanego w Warszawie dnia 3 października 1978 r. (M.P. 2008 r. nr 70, poz. 632).

77 Zob. C-466/98 Komisja v. Wielka Brytania, ECR (2002), s. I-9427; C-467/98 Komisja v. Dania, ECR (2002), s. I 9519; C-468/98 Komisja v. Szwecja, ECR (2002), s. I-9575; C-469/98, Komisja v. Finlandia, ECR (2002), s. 9627; C-471/98 Komisja v. Belgia, ECR (2002), s. I-9681; C-472/98 Komisja v. Luksemburg, ECR (2002), s. I-9741; C-475/98 Komisja v. Austria, ECR (2002), s. I-9797 oraz C-476/98 Komisja v. Niemcy, ECR (2002), s. I-9427.

W konsekwencji tych orzeczeń, mając na względzie naprawienie istniejącej sytuacji, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o przyjęcie trzech środków: udzielenia Komisji mandatu do otwarcia i prowadzenia negocjacji z państwami trzecimi; wypowiedzenia lub zmiany wiążących umów w tym zakresie przez państwa członkowskie oraz uregulowania w formie rozporządzenia zasad współpracy z Komisją przy negocjowaniu przez państwa członkowskie umów dwustronnych.⁷⁸ W dniu 5 czerwca 2003 r. Rada udzieliła Komisji mandatu do rozpoczęcia negocjacji z państwami trzecimi w sprawie zastąpienia niektórych postanowień istniejących dwustronnych umów o komunikacji lotniczej umową wspólnotową, tzw. umową horyzontalną.⁷⁹ Warto podkreślić, iż celem tych zmian nie jest całkowite zastąpienie umów dwustronnych, ale ujednoczenie ich przepisów, dostosowanie ich do prawa wspólnotowego. Polska od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej jest obowiązana stosować przepisy rozporządzenia (WE) nr 847/2004 nie tylko do zawieranych w przyszłości dwustronnych umów o komunikacji lotniczej, ale i również do obowiązujących umów zawartych przed tą datą. Oznacza to obowiązek renegotjowania obowiązującej umowy z Rosją i dostosowania jej regulacji do prawa UE lub w przy-

78 Communication from the Commission on the consequence of the Court judgments of 5 November 2002 for European air transport policy, COM(2002)649 final (19.11.2002) oraz Communication from the Commission on relations between the Community and third countries in the field of air transport, COM (2003) 94 final (26.2.2003), s. 8 i n. Należy podkreślić, że ostatnia propozycja sformułowana przez Komisję została zrealizowana poprzez wydanie Rozporządzenia (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonywania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz. Urz. L 157 z 30 kwietnia 2004 r.). Przyjęte w rozporządzeniu regulacje w sposób wyraźny ograniczają swobodę zawierania umów o komunikacji lotniczej przez państwa członkowskie z państwami trzecimi, bowiem zgodnie z art. 1 tego aktu państwa mogą rozpocząć negocjacje z państwem trzecim dotyczące zawarcia nowej lub zmiany dotychczasowej umowy tylko pod warunkiem, że dopełnią wskazane w rozporządzeniu obowiązki: notyfikowania Komisji umowy oraz zastosowania w niej wyłącznie uzgodnionych z Komisją klauzul. Ponadto w art. 4 i 5 rozporządzenia został wprowadzony zakaz ograniczania w drodze umów wspólnotowych praw przewozowych, które mają zastosowanie do przewoźników lotniczych. W związku z tym w 2005 r. Komisja wydała Decyzję ustalającą dokładną treść klauzul, dotyczących wyznaczenia i odwołania wyznaczenia, odniesień do narodowych przewoźników, taryf oraz obsługi naziemnej, które państwa mają obowiązek wprowadzić do regulacji tych kwestii w umowie.

79 Umowy horyzontalne zawierane są wyłącznie przez Wspólnotę Europejską i ich stroną nie są państwa członkowskie. Tym samym nie mają one charakteru umów mieszanych. Zwraca uwagę fakt, że państwa członkowskie uczestniczą w negocjacjach tego typu umów jedynie w pracach komitetu wspierającego negocjacje. Umowy horyzontalne zawierane są na podstawie wzoru przyjętego przez Komisję określanego „**Model Horizontal Agreement**”. Z uwagi na to, że państwa członkowskie zachowały nadal prawo zawierania umów dwustronnych w zakresie komunikacji lotniczej, umowy horyzontalne zatytułowane są zazwyczaj „umowami w sprawie niektórych aspektów usług lotniczych” (**on certain aspects of air services**). Zastępują one konkretnie wskazane klauzule w umowach dwustronnych i z tego względu mają formę właściwą dla umów zmieniających (w art. 2–6 określone jest nowe brzmienie niektórych postanowień, przy czym konkretnie wskazane postanowienia, które są zastępowane tymi artykułami umowy horyzontalnej, są szczegółowo wymienione w załączniku do umowy). Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 umowa wchodzi w życie po notyfikowaniu drugiej stronie, że wszelkie wewnętrzne procedury związane z zawarciem umowy zostały spełnione, co jest obecnie najczęściej stosowaną klauzulą wejścia w życie umowy. Komisja, przygotowując opisywany model zaproponowała także tymczasowe stosowanie umowy (do czasu ostatecznego wyrażenia przez strony zgody na związanie się umową). Jednak w myśl art. 9 ust. 3 wspomnianego wzorca umowa horyzontalna nie jest tymczasowo stosowana, jak również nie wchodzi w życie w stosunku do tych umów dwustronnych określonych w załączniku, które nie weszły jeszcze w życie bądź nie są tymczasowo stosowane. Natomiast zgodnie z art. 10, umowa horyzontalna nie wpływa na datę rozwiązania umowy dwustronnej. Wskazuje to w sposób wyraźny na akcesoryjny charakter tych umów. Do maja 2011 r. Komisja zawarła umowy horyzontalne z 41 państwami i jedną organizacją międzynarodową. Komisja szacuje liczbę dostosowanych umów na ponad 800. Jednak do chwili obecnej taka umowa nie została zawarta między UE i Rosją.

padku negatywnego wyniku – do wypowiedzenia umowy. Można też oczekiwać, że tak jak w przypadku niektórych umów dwustronnych o komunikacji lotniczej zawartych przez Polskę z państwami trzecimi (przed datą akcesji) zostanie ona zmodyfikowana w drodze umowy zawartej bezpośrednio przez UE z Rosją (na podstawie mandatu horyzontalnego przyznanego Komisji przez Radę).

Jeszcze inny rodzaj zobowiązania przewidywał w stosunku do Polski art. 6 ust. 6 Aktu przystąpienia z 2003 r. Zgodnie z tym przepisem „począwszy od dnia przystąpienia, oraz do czasu zawarcia niezbędnych protokołów, o których mowa w ust. 2, nowe Państwa Członkowskie stosują postanowienia umów zawartych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie oraz Wspólnotę z Algierią, Armenią, Azerbejdżanem, Bułgarią, Chorwacją, Egiptem, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Gruzją, Izraelem, Jordanią, Kazachstanem, Kirgistanem, Libanem, Meksykiem, Mołdową, Marokiem, Rumunią, Federacją Rosyjską, San Marino, Republiką Południowej Afryki, Koreą Południową, Syrią, Tunezją, Turcją, Turkmenistanem, Ukrainą oraz Uzbekistanem, jak również innych umów zawartych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie i Wspólnotę przed przystąpieniem”.

Należy podkreślić, że istota zobowiązania wynikająca z art. 6 ust. 6 Aktu przystąpienia ustala prowizoryczne stosowanie określonych w nim umów od daty akcesji do dnia wejścia w życie wskazanych w nim protokołów.⁸⁰

Nie ulega wątpliwości, że nie wszystkie sprzeczne z prawem UE zobowiązania międzynarodowe Polski udało się do tej pory dostosować.

Generalnie sprzeczność między zobowiązaniami międzynarodowymi może być usunięta w dwojaki sposób: przez wypowiedzenie jednej ze sprzecznych umów albo zmianę umowy. Do tego czasu państwo musi dokonać politycznego wyboru, którą umowę będzie stosować.⁸¹ Wydaje się, że Polska do tej pory nie była konfrontowana z jakimiś szczególnymi przypadkami w tym zakresie, choć pewnym wyjątkiem może być tutaj umowa o komunikacji lotniczej z Rosją.⁸²

80 W tym wypadku tymczasowe stosowanie tych umów ma umocowanie w Traktacie Akcesyjnym. W związku z tym, że traktat ma status umowy ratyfikowanej jego postanowienia mogą być bezpośrednio stosowane pod warunkiem, że zawarte w nich normy wypełniają kryteria samowykonalności.

81 Taki kierunek interpretacji potwierdza orzeczenie TK z 11 maja 2005 r. w sprawie zgodności z Konstytucją RP Traktatu Akcesyjnego. Trybunał odpowiedział w nim m.in. na zarzut sprzeczności między Traktatem o przystąpieniu a zawartym ze Stolicą Apostolską Konkordatem i odniósł się do konsekwencji prawnych takiej sprzeczności. W ocenie Trybunału „[...] dopóki Konkordat nie zostanie wypowiedziany przez którąkolwiek ze stron tej umowy międzynarodowej, pozostaje ona wiążąca. Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Polska ma obowiązek jej przestrzegania. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie ma wpływu na tę sytuację prawną”. Zob. pkt 18.1.

82 W związku z dwustronnymi umowami lotniczymi z Rosją, Komisja Europejska (KE) otworzyła w dniu 26 lutego 2011 r. postępowanie za naruszenie innych przepisów wobec Polski (wcześniej w stosunku do 16 państw członkowskich). W przypadku Polski KE ma trzy zastrzeżenia do bilateralnej umowy o komunikacji lotniczej zawartej z Rosją w 2002 r. Wspomniana umowa przewiduje, że przeloty nad Syberią w celu wykonania połączeń z Warszawy do miast dalekiej Azji (np. Pekinu, Seulu czy Tokio) będą możliwe dopiero po podpisaniu komercyjnego porozumienia między polskim przewoźnikiem (PLL LOT) a rosyjskim (Aeroflot), co oznacza pobieranie opłat za prawo do przelotów. Rosja narzuca takie opłaty wszystkim przewoźnikom, wykorzystując fakt, że przez Syberię wiedzie najkrótsza trasa z Europy do państw Azji Południowo-Wschodniej. KE od ponad 20 lat

W konkluzji należy stwierdzić, że członkostwo Polski w UE wyznacza cztery istotne konsekwencje dla polsko–rosyjskich relacji traktatowych:

- 1) ogranicza zdolność traktatową Polski w zakresie przekazanych kompetencji na rzecz UE (co wynika ze specyfiki ustrojowej tej organizacji); w konsekwencji wyklucza możliwość podjęcia aktywności traktatowej w sferach podlegających przekazaniu oraz w tych dziedzinach, które zostały objęte kompetencjami solidarnymi oraz regulacjami prawa pochodnego;
- 2) ustala obowiązek zapewnienia zgodności zaciągniętych zobowiązań traktatowych przez Polskę z państwami trzecimi – przed datą akcesji – z *acquis communautaire*;
- 3) rozszerza o Polskę zakres podmiotowy stosowania umów zawartych przez UE z Rosją przed datą akcesji;
- 4) wprowadza obowiązek zawierania umów z państwami trzecimi (w tym Rosją) w zakresie kompetencji konkurencyjnych, zgodnych z prawem UE.

Ponadto wypada stwierdzić, że przystąpienie Polski do UE nie spowodowało jakiegoś szczególnego „tąpnięcia” w stanie relacji traktatowych z Rosją. W sumie utraciło moc obowiązującą sześć umów (trzy umowy jeszcze przed datą akcesji).

Jednak w znacznie poważniejszym stopniu oddziałuje na przyszłe stosunki traktatowe z Rosją, wyłączając możliwość samodzielnego zawierania umów w wielu dziedzinach współpracy, co w rezultacie oznacza, że *ius contrahendi* w tej sferze przysługuje UE na zasadzie wyłączności lub jest dzielona solidarnie między państwa członkowskie i UE.⁸³ W sposób zdecydowany zmniejsza to zapotrzebowanie na traktat jako instrument prawny współpracy państw w wymiarze bilateralnym. Znajduje to odbicie w relacjach traktatowych z Rosją. Po przystąpieniu do UE Polska

(bez powodzenia) zabiega o zniesienie takich opłat argumentując, że są one nielegalne z punktu widzenia prawa międzynarodowego (konwencja chicagowska) oraz narażają pasażerów na wyższe koszty biletów. Ponadto KE wskazuje, że tego rodzaju porozumienia są sprzeczne z prawem UE o ochronie konkurencji, gdyż linie lotnicze nie powinny być zmuszane do zawierania umów lotniczych z bezpośrednimi konkurentami. LOT nie wykonuje obecnie połączeń z dalekowschodnimi lotniskami z przelotami nad Syberią, ale strona polska negocjuje prawo do takich przelotów z myślą o nowych połączeniach w przyszłości. W ocenie KE polsko–rosyjskie porozumienie nie uwzględnia unijnej „klauzuli wyznaczenia”, zgodnie z którą wszystkie warunki umowy jednakowo stosują się do wszystkich przewoźników unijnych, nie tylko do linii lotniczych z danego państwa. Rosja jest jednym z nielicznych krajów świata nieuznających zasady, że wszyscy unijni przewoźnicy muszą być traktowani jednakowo. bo na tym polega istniejące w UE „otwarte niebo”. W umowach dwustronnych Rosja nadal narzuca odmiennie warunki unijnym liniom lotniczym, w zależności od kraju, w którym mają siedzibę, co skutkuje dodatkowym naruszeniem zasad konkurencji wynikających z prawa UE. Trzecie zastrzeżenie dotyczy tego, że polsko–rosyjska umowa zawiera anachroniczną regulację, że LOT i Aeroflot mają uzgadniać ceny biletów, np. na linii Warszawa–Moskwa. Zdaniem KE, taki przepis powinien być zastąpiony standardową klauzulą zgodną z zasadami konkurencji.

83 Ze specyfiki ustrojowej UE wynika raczej jednoznacznie, że sfera kompetencji konkurencyjnych będzie podlegała dalszym ograniczeniom wraz z rozwojem prawa pochodnego UE. W konsekwencji państwom członkowskim pozostaje niewielkie pole dla samodzielnej współpracy traktatowej. Nawet zawarcie umowy między Polską a Federacją Rosyjską wymaga uzgodnienia z Komisją Europejską.

związała się z Federacją Rosyjską w sumie 12 traktatami.⁸⁴ Choć nie jest to liczba imponująca, to udało się rozwiązać kilka istotnych kwestii, często spornych, długo dzielących Polskę i Rosję w ich wzajemnych relacjach. Do tej grupy należy zaliczyć: umowę o współpracy gospodarczej, podpisaną w Warszawie dnia 2 listopada 2004 r.; umowę o wzajemnej ochronie informacji niejawnych, podpisaną 8 lutego 2008 r.; umowę o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkij Zaliw), podpisaną dnia 1 września 2009 r.; umowę o transporcie morskim, podpisaną w dniu 6 grudnia 2010 r. czy też Porozumienie z dnia 17 kwietnia 2009 r. o rozszerzeniu zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Gołdap–Gusiew o ruch autobusów zarejestrowanych w państwach trzecich.

Należy podkreślić przy tym, że najwięcej kontrowersji wzbudziło jednak zawarcie w 2010 r. dwóch porozumień gazowych z Rosją, tj. Protokołu o wniesieniu zmian do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP, z 25 sierpnia 1993 r., podpisany w dniu 29 października 2010 r. oraz Protokołu o wniesieniu zmian do Protokołu Dodatkowego do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z dnia 25 sierpnia 1993 r., podpisanego 12 lutego 2003 r., podpisany w dniu 29 października 2010 r. Przede wszystkim wzbudza wątpliwości fakt, że w obliczu dążenia do dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych z regionów niestabilnych politycznie, które wykorzystują swoje zasoby surowcowe jako element szantażu politycznego, Polska zdecydowała się na przedłużenie porozumień z Rosją na dostawy gazu aż do 2037 r. Umowy te dotyczą trzech kwestii: zwiększenia dostaw gazu do Polski, przedłużenia obowiązywania wynikających z nich kontraktów gazowych oraz nowych rozliczeń za tranzyt rosyjskiego gazu przez Polskę (m. in. umorzenia długu w kwocie 1,2 miliarda złotych, które miał zapłacić Gazprom na podstawie wówczas obowiązujących umów).⁸⁵

6. Próba charakterystyki polsko–rosyjskich relacji traktatowych (kilka uwag krytycznych)

Każde państwo, realizując założenia swojej polityki zagranicznej, prowadzi podporządkowaną im politykę traktatową. W traktatach, jak w „zwierciadle”, odbija się stan stosunków wzajemnych pomiędzy państwami. Liczba i treść zawieranych umów pozwala ocenić ich intensywność oraz przedmiotowy zakres współ-

84 Szczegółową listę tych umów zawiera załącznik.

85 www.mg.gov.pl

pracy (w tym normatywność przyjmowanych regulacji). Odnosi się to zarówno do bilateralnego, jak i wielostronnego jej wymiaru. W sumie Polska związała się z Rosją ponad czterdziestoma traktatami. Dotyczą one wielu dziedzin współpracy i tworzą niezbędną infrastrukturę prawną wzajemnych relacji. Niektóre umowy powołują nawet organy traktatowej współpracy, które mają wyraźnie koordynacyjny charakter. Tkwi w nich niewykorzystany właściwie potencjał współpracy.

Należy podkreślić przy tym, że stosunki traktatowe pomiędzy państwami są zawsze w znacznym stopniu odzwierciedleniem rzeczywistego stanu ich wzajemnej współpracy. Szczególnie państwa ze sobą sąsiadujące są w sposób niejako naturalny konfrontowane z potrzebą bardziej intensywnej współpracy traktatowej, ujmowanej coraz częściej w ramy koncepcji (zasady) dobrego sąsiedztwa. Warto w tym miejscu zauważyć, że reguły – w odniesieniu zwłaszcza do granicy państwowej i wynikającego z tego faktu sąsiedztwa – są w coraz większym stopniu reglamentowane przez prawo międzynarodowe (np. ułatwienia w granicznym ruchu osobowym, stan infrastruktury granicznej, standardy odprawy celnej, współpraca transgraniczna i euroregionalna, czy współpraca w dziedzinie ochrony środowiska, zwalczania przestępczości transgranicznej lub skutków katastrof). W doktrynie przyjmuje się, że obowiązek ten sięga jednak dalej niż w stosunku do pozostałych państw i niezwiązanych tym zakresem dziedzin współpracy. Szczególne znaczenie mają w tym względzie normy odnoszące się do koncepcji dobrego sąsiedztwa. Są one efektem nie tylko transpozycji niektórych konstrukcji prawa prywatnego na grunt prawa międzynarodowego⁸⁶, ale i również ukształtowania się współczesnych zasad prawa międzynarodowego, m.in. nienaruszalności granic, integralności terytorialnej czy przestrzegania praw człowieka. Umowa międzynarodowa jest tym instrumentem prawnym współpracy, który w relacjach dwustronnych pozwala rozwiązać nie tylko bieżące i długofalowe potrzeby, zabezpieczyć ważne interesy, ale i też często uregulować sporne problemy wynikające z układu sąsiedztwa.

Stan relacji traktatowych Polski z Federacją Rosyjską nie dokumentują imponujące liczby zawartych i obowiązujących umów. W wymiarze bilateralnym można nawet uznać, że ich lista jest skromna, a zawierane umowy nie mają jakiegoś fundamentalnego znaczenia dla stanu stosunków polsko–rosyjskich (nie wspominając już o dokonaniu jakiegoś ważnego przełomu w tych stosunkach). W wielu przypadkach charakteryzuje je mała intensywność normatywna, a wynikające z nich wzajemne

86 Na przykład zakaz nadużywania prawa własności na szkodę sąsiadów czy również zakaz podejmowania arbitralnych działań. Zdaniem W. Czaplńskiego potwierdza to orzeczenie sądu arbitrażowego z 17 lipca 1986 r. w sprawie połowów w Zatoce św. Wawrzyńca (pkt 27): „jakkolwiek pojęcie sąsiedztwa używane jest powszechnie na określenie sytuacji bliskości geograficznej, w języku prawnym ma ono szczególne znaczenie w sprawie kwalifikacji sytuacji bliskości, które – w celu wyeliminowania stałych napięć – wymagają ciągłej współpracy na rzecz obywateli lub służb publicznych dwóch lub kilku państw, których działalność prowadzona jest w tej samej przestrzeni geograficznej. Dotyczy to przykładowo korzystania z wód tego samego dorzecza, ochrony przed zanieczyszczeniami, reżimu pracowników transgranicznych lub niektórych stref celnych”. Zob. W. Czaplński, W. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 182.

zobowiązania można najczęściej uznać za minimalne. Ta deklaratoryjna (a nawet kurtuazyjno–propagandowa) często treść traktatów ujawnia coś, co można określić pewną fasadowością czy pozornością lub koniecznym elementem protokolarnym naszych relacji. Na przykład znajduje to potwierdzenie w przyjętych w umowach sformułowaniach: „strony podejmą starania”, „strony podejmą wysiłki”, „strony będą dążyły”, „strony przywiązują duże znaczenie”, „strony doceniają rolę” (czy wręcz w kuriozalnych formach: „strony będą poszukiwać na świecie wspólnych rozwiązań”, „strony będą podejmować działania na rzecz rozwoju współpracy i będą poszukiwać sposobów tej współpracy”). Tym samym w żadnym lub niewielkim stopniu nadają się do bezpośredniego stosowania i najczęściej wymagają implementacji w prawie krajowym lub uzgodnienia wspólnych dalszych działań (w wielu wypadkach zawarcia nowych umów nie tylko o charakterze wykonawczym). Oznacza to, że zawarte umowy nie stwarzają stabilnych podstaw współpracy, czyniąc ją w zbyt znacznym stopniu nieprzewidywalną. Polska dyplomacja powinna porzucić w przypadku relacji z Rosją, realizowaną od dwudziestu prawie lat, praktykę zawierania umów o bardziej deklaratoryjnym (propagandowym) znaczeniu i przyjąć konieczny standard negocjacji pozwalający na wypracowanie i uzgodnienie wyraźnie skonkretyzowanej struktury prawnej przepisów, tworzących zakres bardziej jednoznacznych zobowiązań traktatowych, posiadających cechy samowykonalności. Postulowane wzmocnienie normatywności treści traktatów i w konsekwencji bezpośredniego ich skutku powinno charakteryzować obecnie realizowaną polską politykę traktatową wobec Rosji. Nie ma w tej chwili żadnej potrzeby kontynuowania procesu zawierania umów o minimalnym (lub zerowym) standardzie zobowiązaniowym, który odzwierciedla w zasadzie dobrze tylko funkcję ideologiczno–propagandową traktatu. Negocjowane i zawierane umowy z Rosją winien cechować wzmocniony standard zobowiązaniowy i samowykonalny charakter. Jeżeli nie jest on możliwy do osiągnięcia, to należy zrezygnować z zawarcia traktatu i posłużyć się instrumentem nieformalnym.

W ostatnim okresie zwraca uwagę fakt zawierania coraz większej liczby umów w trybie uproszczonym (zwłaszcza w formie wymiany not) i wykorzystywania w wielu wypadkach instrumentów nieformalnych (np. memorandum, deklaracji politycznych). Środki te mogą ułatwiać w znacznym stopniu współpracę traktatową, stanowiąc osnowę dla przyszłych porozumień normatywnych. Warto podkreślić, iż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej procedurze ratyfikacji zostały poddane tylko dwie umowy.

Polsko–rosyjskie umowy posługują się typowymi klauzulami traktatowymi. Jest charakterystyczne, że zniknęła całkowicie klauzula ratyfikacyjna. Jej miejsce zajęła tzw. klauzula (zróznicowanego) przyjęcia. Ustala ona obowiązek zastosowania wymaganych przez prawo wewnętrzne procedur, dopuszczając tym samym nierównoważne formy wyrażenia przez państwa zgody na związanie się umową. Umożli-

wia ona Stronom samodzielne dokonanie wyboru właściwej procedury wewnętrznej w tym zakresie. Wyłącza całkowicie możliwość zastosowania art. 46 KWPT w odniesieniu do zawieranych umów (wyposażonych w taką klauzulę). Stosunkowo częste zastosowanie znajduje klauzula prolongacyjna. Jest ona wykorzystywana w praktyce w sposób typowy, tj. w korelacji z klauzulą wypowiedzenia. Tylko jeden traktat zawiera klauzulę arbitrażową rozstrzygania sporów.⁸⁷ Najczęściej stosowaną (typową) klauzulą w tym zakresie jest stypulacja odwołująca się w sposób klasyczny do dyplomatycznych środków rozwiązywania sporów powstałych w związku z wykonywaniem umowy. Tylko jeden traktat zawiera klauzulę supremacyjną prawa UE i tylko jeden klauzulę tymczasowego stosowania.⁸⁸

Najobszerniejszym traktatem w polsko–rosyjskich relacjach jest umowa o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych z 1996 r. Składa się ona aż ze 106 rozbudowanych artykułów.⁸⁹

7. Uwagi końcowe

1. Traktaty odgrywały zawsze kluczową rolę w historii stosunków międzynarodowych. Nadal tworzą podstawowy fundament ładu międzynarodowego opartego na prawie i są głównym źródłem prawa międzynarodowego.

Dziś w odniesieniu do krajów członkowskich UE nie jest prawdziwa już teza, że państwa mogą zawierać umowy międzynarodowe dotyczące każdej interesującej je dziedziny wzajemnych stosunków, a prawo międzynarodowe stawia w tym względzie tylko jedno wymaganie, aby przedmiot umowy był zgodny z normami powszechnego prawa międzynarodowego o charakterze bezwzględnie wiążącym oraz postanowieniami Karty NZ. W przypadku państw członkowskich UE ograniczenia **ius tractatum** mają wyjątkowo szeroki zakres i podkreślają specyfikę ustrojową tej organizacji międzynarodowej o integracyjnym charakterze.

2. Za sprawą Konwencji wiedeńskiej zawieranie umów międzynarodowych stało się procesem odformalizowanym. Nie oznacza to jednak, że uzależnienie skutku prawnego podejmowanej czynności nie wymaga spełnienia określonych przesłanek formalnych i wskazania każdorazowo odpowiedniej podstawy prawnej w sferze źródeł prawa międzynarodowego. W przypadku zawieranych przez państwa umów

87 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie zapobiegania awariom przemysłowym, klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków, sporządzona w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 185, poz. 1536). Weszła w życie 22 maja 2002 r.

88 Klauzulę supremacyjną prawa UE zawiera umowa o współpracy gospodarczej z 2004 r. Natomiast klauzulę tymczasowego stosowania zawiera umowa o żegludze po Zalewie Wiślanym z 2009 r. Należy zauważyć, że instytucja tymczasowego stosowania umów międzynarodowych nie ma należytego umocowania w prawie polskim. Nie przewidują jej przepisy konstytucyjne, ani postanowienia ustawy o umowach międzynarodowych.

89 Dz.U. z 2002 r. Nr 83, poz. 750.

międzynarodowych w formie pisemnej podstawę taką stanowi KWPT oraz normy prawa zwyczajowego.

Zawarcie przez państwo umowy międzynarodowej wymaga jednak każdorazowo jego zgody. Z uwagi na woluntarystyczne podstawy tworzenia i obowiązywania prawa międzynarodowego, państwa są wiązane normami prawa międzynarodowego wyłącznie w takim stopniu, jaki został przez nie zaakceptowany.⁹⁰

Konwencja wiedeńska ustala ogólne domniemanie ważności i obowiązywania każdej umowy międzynarodowej (art. 26 KWPT). Ponadto KWPT wyraźnie statuuje w swych unormowaniach wymóg respektowania zasady dobrej wiary.

3. Współczesne państwo dysponuje wcale nieprzypadkowo dość szerokim katalogiem instrumentów (również nieformalnych) służących do realizacji jego polityki zagranicznej (współpracy międzynarodowej) zarówno w wymiarze dwustronnym, jak i wielostronnym. Nie oznacza to wcale, że kluczowa rola traktatu przede wszystkim jako źródła konstytucjonalizacji współczesnych stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego jest jakoś szczególnie zagrożona. Jednak w wielu obszarach współpracy rola porozumień nieformalnych stale wzrasta, (co wraz z dynamicznym wzrostem prawa pochodnego organizacji międzynarodowych), zmniejsza w dość znacznym zakresie zapotrzebowanie na traktat. Zwłaszcza nie tylko w bilateralnym wymiarze współpracy rola traktatu ulega systematycznie pewnemu osłabieniu.

Świadczy to o tym, że akty miękkiego prawa oraz prawo pochodne organizacji międzynarodowych lepiej wkomponowują się w coraz bardziej złożoną rzeczywistość społeczności międzynarodowej i są bardziej elastycznym narzędziem współpracy. To obudowywanie prawa traktatowego przez nieformalne porozumienia (np. wspólne porozumienia; ustalenia zapisane w komunikacie końcowym z rozmów głów państw, szefów rządów czy ministrów spraw zagranicznych lub ich polityczne uzgodnienia potwierdzone w podpisywanych deklaracjach lub przedstawiane na konferencji prasowej) stanowi swoiste *signum temporis* obecnych stosunków międzynarodowych.

4. Aktualnie polsko–rosyjskie relacje traktatowe są silnie determinowane co najmniej czterema, jak wydaje się, istotnymi czynnikami: konsekwencjami wynikającymi z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i NATO, rozwojem wielostronnej współpracy na forum innych organizacji i organów międzynarodowych i przyjmowaną w ich ramach legislacją; rozszerzającą się współpracą polityczno–wojskową oraz gospodarczą Polski ze Stanami Zjednoczonymi oraz rozwojem sytuacji wewnętrznej w państwach Europy Wschodniej, co w sposób szczególny przekłada się na ogólny stan stosunków polsko–rosyjskich. Dla nikogo nie jest tajemnicą, że sto-

90 L. Ehrlich, Prawo międzynarodowe. Warszawa 1958, s. 14.

sunki polsko–rosyjskie miały różne fazy i nie uzyskały do chwili obecnej stanu pełnej normalizacji. Zakres i intensywność tej współpracy pozostawia wiele do życzenia z racji nie tylko liczby nierozwiązanych dotąd spraw.⁹¹

5. Rosja jest największym sąsiadem Polski. Ułożenie z nią dobrosąsiedzkich stosunków stanowi wciąż jedno z najważniejszych wyzwań polskiej polityki zagranicznej. Niewątpliwie Rosja (po dezintegracji ZSRR) udowodniła, że jest szczególnie trudnym partnerem do współpracy. Dość częsta nieprzewidywalność jej zachowań (zwłaszcza w relacjach z Polską) stwarza uzasadnioną potrzebę (jeszcze w większym stopniu) oparcia wzajemnych stosunków na solidnych instrumentach traktatowych. Wyraźnie sformułowane zobowiązania traktatowe i o znacznie większej intensywności normatywnej mogą zdecydowanie lepiej przyczynić się do ukształtowania trwałych reguł dobrego sąsiedztwa, w efekcie do zminimalizowania ewentualnych napięć we wzajemnych stosunkach.

Regulacje przyjęte w polsko–rosyjskich traktatach cechuje zbyt często nadmierna ogólnikowość. I choć obejmują one wiele dziedzin współpracy, to ustalają przede wszystkim zbyt ogólny, a przez to jednak ograniczony zakres unormowania (dobro)sąsiedzkich stosunków. Oczywiście traktaty nie rozwiążą wszystkich trudnych problemów i nie wyeliminują potencjalnych napięć w relacjach polsko–rosyjskich, ale mogą to znacznie ułatwić lub ograniczyć. Okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej może stać się czasem normalizacji wzajemnych stosunków i zbudowania trwałych podstaw dobrego sąsiedztwa. Wydaje się, że pozycja Polski (wzmocniona doświadczeniami wynikającymi z członkostwa w UE i NATO) zwiększa istotnie takie szanse. Modelowy wręcz przykład ułożenia niemiecko–francuskich stosunków może stanowić dobry wzór dla Polski, nie tylko gotowy, ale możliwy do zastosowania.

6. Polska w szerokim stopniu opiera swoje stosunki międzynarodowe na umowach międzynarodowych. Aktualnie Polskę wiąże ok. 4000 umów, w tym ok. 1000 umów wielostronnych, a każdego roku zawieranych jest ponad 100 nowych umów. W świetle tych liczb polsko–rosyjskie relacje traktatowe nie wypadają imponująco.

W konkluzji należy stwierdzić, że postrzeganie minionych dekad przez Rosję i Polskę odbywa się na zupełnie innych płaszczyznach i oparte jest przede wszystkim na subiektywnym postrzeganiu rzeczywistości minionych lat. Sprawia to, iż budowanie wzajemnych, dobrych relacji polsko–rosyjskich wciąż natrafia na istotne trudności. Ważnym kluczem do zmiany tego stanu rzeczy może stać się racjonalna i długofalowa polityka traktatowa Polski wobec Rosji oraz cierpliwy i konsekwentny dialog.

91 Zwłaszcza niewielki jest postęp w załatwieniu tak ważnej dla Polaków sprawie: zbrodni katyńskiej i uznania jej przez Rosję za zbrodnię wojenną.

Załącznik

Lista obowiązujących umów zawartych z Federacją Rosyjską po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

2004

- 1) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy gospodarczej, podpisana w dniu 2 listopada 2004 r. (M.P. z 2005 r. Nr 9, poz. 178) weszła w życie w dniu 14 grudnia 2004 r.
- 2) Protokół o współpracy między Ministrem Kultury Rzeczypospolitej Polskiej a Federalną Agencją Kultury i Kinematografii Federacji Rosyjskiej na lata 2004–2005, podpisany w Warszawie dnia 17 listopada 2004 r. (M.P. z 2004 r. Nr 53, poz. 898).

2005

- 3) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Federacji Rosyjskiej i Rządem Republiki Litewskiej w sprawie określenia styku granic państwowych, podpisane w Wilnie dnia 27 października 2005 r. (M.P. z 2007 r. Nr 80, poz. 851).
- 4) Porozumienie między Ministrem Edukacji Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Edukacji i Nauki Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie edukacji, podpisane w dniu 28 października 2005 r., weszło w życie w dniu podpisania; ogłoszone w M.P. z 2006 r. Nr 10, poz. 132).

2008

- 5) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o wzajemnej ochronie informacji niejawnych, podpisana 8 lutego 2008 r.; weszła w życie 5 sierpnia 2008 r.; ogłoszona w M.P. z 2008 r. Nr 217, poz. 1384).

2009

- 6) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkij Zaliw), podpisana dnia 1 września 2009 r.; weszła w życie 28 listopada 2009 r., ogłoszona w M.P. z 2009 r. Nr 78, poz. 975).
- 7) Protokół o współpracy między Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Kultury Federacji Rosyjskiej na lata 2009–2012, podpisany w dniu 1 września 2009 r. (z tą samą datą wszedł w życie; ogłoszony w M.P. z 2010 r. Nr 4, poz. 25).
- 8) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o rozszerzeniu zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Gołdap–Gusiew o ruch autobusów zarejestrowanych w państwach

trzecich, w formie wymiany not (data podpisania 17 kwietnia 2009 r., data wejścia w życie – 9 maja 2009 r. (M.P. z 2009 r. Nr 37, poz. 573).

2010

- 9) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o transporcie morskim, podpisana w dniu 6 grudnia 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 81, poz. 824. Weszła ona w życie w dniu 23 czerwca 2011 r.
- 10) Protokół o wniesieniu zmian do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP, z 25 sierpnia 1993 r., podpisany w Warszawie dnia 29 października 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 46, poz. 519). Wszedł on w życie w dniu podpisania.
- 11) Protokół o wniesieniu zmian do Protokołu Dodatkowego do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z dnia 25 sierpnia 1993 r., podpisanego 12 lutego 2003 r., podpisany w Warszawie dnia 29 października 2010 r.; wszedł w życie w tym samym dniu, ogłoszony w M.P. z 2011 r. Nr 46, poz. 518.

2011

- 12) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o wniesieniu zmian do Protokołu o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o międzynarodowych przewozach drogowych oraz do Protokołu o jej stosowaniu, podpisanego w dniu 11 września 2003 r., w formie wymiany not (data podpisania 28 kwietnia 2011 r.; z tą samą datą porozumienie weszło w życie).

ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ С РОССИЕЙ ПОСЛЕ ВСУПЛЕНИЯ ПОЛЬШИ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Договоры всегда играли ключевую роль в истории международных отношений. Они создают фундамент международной гармонии, базирующейся на праве, и являются основным источником международного права.

Сегодня в отношении государств-членов ЕС уже не оправдывается тезис, согласно которому отдельные государства могут заключать международные договоры, касающиеся интересующей их области взаимных отношений, а международное право при этом выдвигает лишь одно требование – о том, чтобы такие договоры соответствовали общеобязательным международно-правовым нормам и положениям Хартии ООН. В случае государств-членов ЕС ограничения их *ius tractatum* весьма существенны и подчеркивают специфику организации этого международного организма интеграционного характера. В результате происходит довольно существенное ограничение возможностей в использовании Польшей договорного механизма, а также в формировании ее соседских отношений, причем не только с Российской Федерацией.

Современные польско-российские договорные отношения в значительной мере определяются как минимум четырьмя существенными факторами: последствиями, вытекающими из членства Польши в Евросоюзе и НАТО; развитием многостороннего сотрудничества в рамках других международных организаций и органов и принимаемым в связи с этим законодательством; расширяющимся военно-политическим и экономическим сотрудничеством с Соединенными Штатами Америки; а также внутренним политическим развитием государств Восточной Европы, что особым образом отражается на общем состоянии польско-российских отношений. Не секрет, что польско-российские отношения проходили в своем развитии различные этапы, но по настоящее время не достигнуто состояния их полной нормализации. Масштабы и интенсивность сотрудничества между двумя странами пока еще не удовлетворительны по существу, а не только с точки зрения количества до сих пор не решенных вопросов.

Россия — самый большой сосед Польши. Установление с ней добрососедских отношений всегда было и является одной из важнейших целей польской внешней политики. Несомненно, Россия (после распада СССР) показала, что является особенно сложным для сотрудничества партнером. Часто ее непредсказуемое поведение (в частности, в отношениях с Польшей)

создает обоснованную необходимость основывать (еще в большей степени) отношения с ней при помощи солидных договорных инструментов. Четко сформулированные договорные обязательства могут решительным образом способствовать формированию новых прочных добрососедских правил и в результате минимизации напряженности во взаимоотношениях.

Регулирование отношений, принятое в польско-российских международных договорах, часто отличается неконкретностью. И хотя оно охватывает много областей сотрудничества, его действие в сфере нормализации добрососедских отношений является слишком обобщенным и тем самым ограниченным. Естественно, международные договоры не решают все трудные вопросы и не исключают напряженности в польско-российских отношениях, однако они могут в значительной степени облегчить или ограничить ее. Членство Польши в Евросоюзе может послужить нормализации взаимоотношений двух стран и созданию прочных основ их добрососедства. По-видимому, позиция Польши (подкрепленная опытом ее членства в ЕС и НАТО) существенно повышает такие шансы. Установление немецко-французских отношений может быть хорошим, готовым к применению примером для Польши.

Польша основывает свои международные отношения в значительной мере на международных договорах. В настоящее время она связана около 4000 договоров, в том числе около 1000 многосторонних, и ежегодно заключается более 100 новых договоров. Учитывая эти цифры, состояние польско-российских договорных отношений оставляет желать лучшего

TREATY RELATIONS WITH RUSSIA FOLLOWING THE ACCESSION OF POLAND TO THE EUROPEAN UNION

Treaties have always played a key role in the history of international relations. They continue to form the core foundation of international order based on law and are the main source of international law. Today, in relation to the EU Member States, it would be untrue to say that a state may conclude international agreements relating to any area of mutual relations interesting them and that the international law has only one requirement in this respect, namely to ensure that the subject-matter of the agreement is in accordance with the common, mandatory norms of international law and the provisions of the Charter of the United Nations. In the case of the Member States of the EU the limits of iustractatum are extremely broad and emphasize the constitutional specificity of this international organization of the integrational type. The result is a significant decrease in the possibility of using treaties as instruments for the development of Poland's relations with its neighbours, including the Russian Federation.

Currently Polish-Russian treaty relations are strongly determined by at least four, apparently important factors: the consequences arising from Poland's accession to the European Union and NATO, the development of multilateral cooperation within other international organizations and bodies and also of the legislation adopted in this framework; Poland's expanding political, military and economic cooperation with the United States and the development of the internal situation in the countries of Eastern Europe. It is a well-known fact that Polish-Russian relations have been through different phases and have not reached the status of full normalization at the present time. The scope and intensity of this cooperation leaves much to be desired, not only due to the number of issues so far unresolved.

Poland largely bases its international relations on international agreements. Currently Poland is bound by around 4000 of them, including nearly 1000 multilateral agreements; more than 100 treaties are entered into each year. In the light of the numbers involved, Polish-Russian treaty relations do not appear to be particularly impressive.

Key words:

International treaties, international bilateral relations, Poland, Russia, the European Union

GRANICA POLSKO–ROSYJSKA JAKO GRANICA ZEWNĘTRZNA UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wstępne

Granice państwowe jako wytyczone w określony sposób linie wyznaczają zakres zwierzchnictwa terytorialnego państw¹. Jako takie oddzielają nie tylko obszary władztwa państwowego, systemy prawne, lecz również określone społeczności. Państwa jako podmioty suwerenne, samodzielnie – o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej – ustanawiają reguły ruchu osobowego i towarowego przez własne granice² oraz organizują ochronę owych granic³. Ich (granic) funkcjonowanie, zasady ich przekraczania, ochrony oraz zarządzania nimi determinują zatem, do pewnego stopnia, kształt relacji między społecznościami zamieszkującymi po obu ich stronach – tak w aspekcie gospodarczym, ekonomicznym, jak i czysto ludzkim.

Granice w sposób naturalny kojarzą się z istnieniem państw. Rozpatrywanie problemu granic wewnętrznych i zewnętrznych w kontekście organizacji międzynarodowych jest raczej czymś rzadkim. Unia Europejska jest w tej mierze wyjątkiem. Dlaczego akurat w wypadku UE zagadnienie jej granic jest aż tak istotne? Odpowiedzią – najkrótszą z możliwych – wydaje się zakres kompetencji Unii i jej szczególny, ponadnarodowy charakter. Ukształtowanie w ramach Unii pogłębionych form kooperacji międzypaństwowej w różnych dziedzinach spowodowało, iż koniecznym stało się sięgnięcie do pojęcia „granic zewnętrznych” (i wewnętrznych) UE. Niezbędnym stało się bowiem ustalenie zakresu obowiązywania w przestrzeni zasad takich jak fundamentalne swobody rynku wewnętrznego (m.in. swobodny przepływ towarów). Podobnie koniecznym okazało się ustalenie granic unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (wraz z zagwarantowaną w jej ramach swobodą przepływu osób). W rezultacie pojęcie „granic zewnętrznych” Unii obecne

1 W niniejszym opracowaniu odnoszę się do granic lądowych.

2 W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004, s. 187–188.

3 Por. ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67.

jest już w samym unijnym prawie pierwotnym i tym samym przestaje być wyłącznie skrótem myślowym.

Fakt, iż do problemu granic zewnętrznych Unii odnoszą się określone regulacje prawa UE (pierwotnego i wtórnego), powoduje, iż konsekwencje członkostwa Polski w UE widoczne są także w zakresie statusu polskich granic państwowych oraz zasad i reguł ich przekraczania czy ochrony. W tym obszarze należy podkreślić, iż funkcjonowanie polskich granic państwowych podlega obecnie nie tylko odpowiednim regulacjom krajowym, ale i właściwym regulacjom unijnym. Jest to szczególnie istotne w wypadku – postrzeganych w szerokim aspekcie – stosunków polsko–rosyjskich. Zauważmy, iż granica Polski z Rosją jest granicą zewnętrzną Unii Europejskiej, co nadaje jej szczególny status, a jednocześnie znaczenie Rosji jako partnera Polski (i samej UE) jest niezwykle doniosłe.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie – na tle specyfiki UE i jej porządku prawnego – istoty pojęcia „granic zewnętrznych Unii Europejskiej” z uwzględnieniem przykładu granicy polsko–rosyjskiej i konsekwencji, jakie w tym obszarze wynikają dla Polski z faktu członkostwa w UE. Szczegółowe kwestie dotyczące funkcjonowania granicy z Rosją zostaną przedstawione w innych fragmentach tego tomu. W poniższych rozważaniach granica polsko–rosyjska zostanie zatem potraktowana jako ilustracja pewnego fenomenu – granicy państwowej stanowiącej jednocześnie granicę zewnętrzną szczególnego typu organizacji międzynarodowej (UE). Ukazanie wskazanego zagadnienia wymaga omówienia specyfiki Unii Europejskiej i stanowionego przez nią prawa, problematyki granic wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej wraz z podstawowymi regulacjami prawnymi w tej materii, kwestii granicy polsko–rosyjskiej jako granicy państwowej oraz podstawowych konsekwencji członkostwa Polski w UE dla funkcjonowania owej granicy.

2. Szczególny charakter Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej a problem jej granic

Pojęcie „granic wewnętrznych” i „granic zewnętrznych” Unii Europejskiej nie jest pojęciem umownym, pozbawionym wymiaru prawnego. Zagadnienia dotyczące obu kategorii uregulowane są zarówno w traktatach stanowiących podstawę Unii (Traktat o Unii Europejskiej, dalej TUE⁴ oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej TFUE⁵), jak i w aktach unijnego prawa wtórnego. Z punktu widzenia państw członkowskich sytuacja ta ma poważne implikacje. Na tym tle warto poczynić następujące uwagi.

4 Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 83 z 30 marca 2010 r. (wersja skonsolidowana).

5 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 83 z 30 marca 2010 r. (wersja skonsolidowana).

Przede wszystkim należy wskazać, iż stopień zaawansowania procesów integracyjnych w ramach Unii Europejskiej pozwala nazywać ją szczególnym typem organizacji międzynarodowej – tj. organizacją ponadnarodową⁶. Wśród elementów charakteryzujących ten typ organizacji międzynarodowej wymienić należy m.in. szeroki zakres ich kompetencji oraz szczególne cechy stanowiące przez nie prawa. W wypadku UE są to specyficzne zasady stosowania prawa Unii – prymat względem prawa krajowego oraz skutek bezpośredni norm prawa unijnego. Obie zasady powodują, iż unijna legislacja korzysta z pierwszeństwa w przypadku kolizji z prawem krajowym (tzw. pierwszeństwo stosowania), zaś podmioty prywatne (osoby fizyczne i prawne) – przy zaistnieniu określonych przesłanek – mogą na przepisy prawa UE powoływać się bezpośrednio przed organami krajowymi. Warto też dodać, iż istota poszczególnych aktów prawa wtórnego Unii (przede wszystkim rozporządzeń i dyrektyw) powoduje, iż unijna legislacja (normy tworzone przez instytucje UE) stają się częścią porządków prawnych państw członkowskich. A ponieważ legislacja unijna obejmuje szereg dziedzin wiążących się z funkcjonowaniem granic państw członkowskich (wewnętrznych i zewnętrznych granic UE), dla reżimu granicznego owych państw ma to niebagatelne znaczenie.

Po drugie należy podkreślić, iż stopień „ingerencji” Unii Europejskiej w poszczególne sfery działalności państw członkowskich wynika z zakresu przyznanych jej kompetencji. Jest on, co charakterystyczne dla organizacji ponadnarodowej, niezwykle szeroki. Jednocześnie, na mocy ostatniej reformy Unii⁷, doszło do ciekawej klasyfikacji jej kompetencji. Ujmując rzecz w niezbędnym skrócie, pewne dziedziny podlegają wyłącznej kompetencji UE, co oznacza, iż w obszarach tych (m.in. unia celna, polityka pieniężna w strefie euro) wyłącznie Unia może przyjmować akty prawnie wiążące. W określonych dziedzinach Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (m.in. rynek wewnętrzny, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), co oznacza, iż zarówno Unia, jak i owe państwa mogą w tych obszarach stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące. Jednak państwa członkowskie mogą z tej kompetencji skorzystać jedynie w zakresie, w jakim Unia nie skorzystała bądź postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Przyjęte rozwiązanie oznacza, iż w pewnych dziedzinach państwa członkowskie pozbawione są w ogóle możliwości stanowienia aktów prawnie wiążących (chyba że stanowią je z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii). W innych obszarach z kolei państwa mogą prawo stanowić, o ile jednak ze swych kompetencji prawodawczych nie skorzystała UE (lub postanowiła się z ich wykonywania wycofać). Reguły te będą znajdowały zastosowanie również w materiałach związanych z funkcjonowaniem wewnętrznych i zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Za-

6 Por. m.in. M.M. Kenig–Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 32.

7 Por. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.

uważmy m.in., iż dziedziną, której podstawą i istotą jest problem granic zewnętrznych Unii, jest „przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” stanowiąca przedmiot kompetencji dzielonych między UE i państwa członkowskie.

Wreszcie z całą mocą należy podkreślić, iż zakres integracji państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej w ostatnich dekadach znacznie wykroczył poza wymiar *stricte* gospodarczy i ekonomiczny. Dziś Unia zakresem swych kompetencji obejmuje również kwestie polityki społecznej, środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, a nawet (jakkolwiek w ograniczonym zakresie i z różnym skutkiem) polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W ten sposób integracja w ramach Unii ma obecnie wymiar gospodarczy, polityczny i społeczny. Zauważmy, iż z punktu widzenia reżimu granicznego Unii Europejskiej i państw członkowskich ów szeroki zakres kompetencji UE ma znaczenie fundamentalne. Wątek granic – wewnętrznych i zewnętrznych – UE obecny jest (mniej bądź bardziej bezpośrednio) w częściach Traktatów poświęconych różnym dziedzinom. W efekcie prawo unijne może odnosić się do sfery granic niekoniecznie wprost, a również poprzez regulacje dotyczące całej gamy obszarów aktywności Unii.

Uwzględniając powyższą charakterystykę samej UE i jej porządku prawnego, należy stwierdzić, iż kompetencje UE mogą (również pośrednio) i w różnych wymiarach „dotykać” kwestii granic państw członkowskich i (zależnie od kategorii kompetencji Unii) w różnym stopniu ograniczać swobodę owych państw w tej materii. Co więcej, regulacje unijne w obszarach związanych z funkcjonowaniem granic (traktatowe czy wtórne) stają się częścią krajowych porządków prawnych, a w przypadku kolizji z normami wewnętrznymi korzystają z atrybutu pierwszeństwa. Oznacza to, iż w określonych aspektach regulowanie reżimu granicznego jest efektem woli „ustawodawcy” unijnego, nie krajowego.

Główne elementy regulacji traktatowej oraz prawa wtórnego UE odnoszące się do problemu jej granic zostaną zatem przedstawione poniżej. Pozwoli to dostrzec zagadnienie granic wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej we właściwym kontekście.

3. Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej

We wprowadzeniu sygnalizowano już, że analiza problemu granic zewnętrznych (i wewnętrznych) w odniesieniu do państw jest rzeczą naturalną. W przypadku Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej rozpatrywanie tej kwestii znajduje uzasadnienie w zakresie jej kompetencji i specyfice stanowionego przez nią prawa.

Obszar UE w swym wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym (bez bezpośredniego odwołania do pojęcia „granic”) pojawia się dla przykładu już na poziomie unii celnej. W art. 30 TFUE wskazano, iż cła przywózowe i wywózowe są zakazane między Państwami Członkowskimi przy jednoczesnym postanowieniu (art. 31 TFUE), iż Rada określa cła wspólnej taryfy celnej, stanowiąc na wniosek Komisji. Mimo iż w żadnym z cytowanych przepisów pojęcie „granica” nie pojawia się, wyraźnie wynika z nich, iż w zakresie opłat celnych inne zasady obowiązują między państwami członkowskimi (granice wewnętrzne), a inne w relacjach z państwami trzecimi (wspólna taryfa celna w wymiarze zewnętrznym)⁸.

Znaczenie granic zewnętrznych Unii Europejskiej w sposób dobitny podkreślają przepisy TFUE w zakresie wzmiankowanej wyżej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE (art. 3 ust. 2 TUE, Tytuł V TFUE). Temu zagadnieniu należy poświęcić więcej miejsca.

Przede wszystkim należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 2 TUE *Unia zapewnia swoim obywatelom **przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych*** (wszelkie podkreślenia w tekście pochodzą od autora), w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli **granic zewnętrznych**, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Innymi słowy, jednym z celów UE jest ustanowienie przestrzeni bez granic wewnętrznych, której bezpieczeństwo (wolność i sprawiedliwość) chronione będzie poprzez określone instrumenty kontroli granic zewnętrznych Unii (oraz odpowiednimi środkami w zakresie azylu, imigracji czy zapobiegania przestępczości).

Kompetencje Unii w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostały sprecyzowane w Tytule V TFUE. W odniesieniu do granic zewnętrznych UE, w art. 67 ust. 2 TFUE wskazano, iż *Unia zapewnia brak kontroli osób na **granicach wewnętrznych** i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich* [...]. Obszar „wewnątrz” Unii jest zatem obszarem, na którym kontrole graniczne – co do zasady – nie obowiązują. Jednocześnie wynikające z tego rozwiązania zagrożenia dla wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wewnątrz UE rekompensowane są rozwojem i realizacją unijnej polityki w zakresie azylu, imigracji i – co z naszego punktu widzenia najważniejsze – kontroli granic zewnętrznych.

W ostatniej z wymienionych dziedzin działania Unii Europejskiej koncentrują się wokół (art. 77 ust. 1 TFUE):

⁸ Wymiar wewnętrzny obszaru unijnego uwidocznił również w art. 45 ust. 1 TFUE: Zapewnia się swobodę przepływu pracowników **wewnątrz Unii** (podkr. aut.).

- zapewnienia braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych,
- zapewnienia kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych,
- stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi.

W powyższym zakresie instytucje Unii (Parlament Europejski i Radę) wyposażono w kompetencję do przyjmowania regulacji dotyczących:

- wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu,
- kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne,
- warunków swobodnego przemieszczania się obywateli państw trzecich, w krótkim okresie, na terytorium Unii,
- wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi,
- braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych

Warto jednak dodać, iż Unia nie ingeruje w sferę kompetencji państw członkowskich *w odniesieniu do geograficznego wytyczania ich granic, zgodnie z prawem międzynarodowym* (art. 77 ust. 4 TFUE). Warto również odnotować, iż przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jako obszar działalności UE mieści się w ramach kompetencji dzielonych między Unię a państwa członkowskie. Oznacza to, przypomnijmy, iż w tej dziedzinie państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące jedynie w takim zakresie, w jakim swych kompetencji prawodawczych nie wykonała Unia Europejska (bądź z ich wykonywania się wycofała). Zauważmy, iż ogranicza to (czy też może ograniczać) w sposób istotny swobodę państw w regulowaniu takich kwestii, jak m.in. polityka wizowa, zarządzania granicami czy wreszcie osobowe kontrole graniczne. Jeżeli bowiem Unia w obszarze swego reżimu granicznego przyjmie określone przepisy, państwa członkowskie podlegają im z zachowaniem zasad wskazanych w punkcie drugim (prymat, skutek bezpośredni) i nie mogą podejmować indywidualnych środków w tej mierze (chyba że takie uprawnienie wynika z norm prawa UE).

Unia Europejska – dążąc do realizacji celów przewidzianych traktatowo i korzystając z przyznanych jej kompetencji – przyjęła szereg przepisów (łącznie z zawarciem umów międzynarodowych z państwami trzecimi) regulujących zagad-

nienia wskazane wyżej i przesądzających o formule unijnego reżimu granicznego. Wybranych regulacjom prawa wtórnego należy przyjrzeć się bliżej, odnosząc ich treść do funkcjonowania granicy polsko–rosyjskiej. Należy również ukazać sposób kształtowania się obecnej granicy między Polską a Rosją.

4. Od granicy Polski ze Związkiem Radzieckim do granicy z Federacją Rosyjską

Proces kształtowania się polskiej granicy państwowej po drugiej wojnie światowej – na każdym w zasadzie z jej odcinków – był procesem niezwykle ciekawym. Z racji istnienia dwóch państw niemieckich wiele kontrowersji budziło wyznaczenie i uznanie polskiej granicy zachodniej⁹. Granica wschodnia Polski, zwłaszcza uwzględniając doświadczenia lat międzywojennych oraz trzech ostatnich dekad, również przeszła istotną i interesującą ewolucję.

Dzisiejsza granica polsko–rosyjska to fragment ukształtowanej po drugiej wojnie granicy Polski ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Jej przebieg został ustalony w umowie z 16 sierpnia 1945 roku¹⁰. Zgodnie z art. 2 umowy granica ta miała przebiegać od punktu położonego około 0,6 kilometra od źródła rzeki San i dalej jej biegiem (środkiem nurtu) do punktu położonego na południe od miejscowości Solina, dalej na wschód od Przemyśla do rzeki Sołokija i dalej jej biegiem i wzdłuż rzeki Bug w kierunku na Niemirów–Jałówkę do zbiegu granic Polski, Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Prus Wschodnich, pozostawiając Grodno po stronie radzieckiej. Ustalony w powyższy sposób przebieg granicy polsko–radzieckiej został zmodyfikowany w latach pięćdziesiątych na mocy cesji wzajemnej. Otóż w roku 1951 oba państwa dokonały wzajemnej zamiany terytorium o powierzchni około 480 kilometrów kwadratowych¹¹.

Warto podkreślić, iż granica polsko–radziecka to również granica wzdłuż linii przebiegającej na odcinku od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej do punktu wskazanego wyżej zbiegu granic RP, ZSRR i Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Patrząc na mapę Polski okazuje się zatem, iż granica polsko–radziecka to zarówno wschodni, jak i północny odcinek polskiej granicy państwowej. Co ciekawe, w zakresie ostatecznego przebiegu północnego odcinka polskiej granicy państwowej cytowana umowa z 1945 roku (art. 3) odwoływała się do przyszłych uregulowań pokojowych z Niemcami. Przebieg tego odcinka granicy polsko–radzieckiej został ostatecznie wytyczony w roku 1957. Na mocy podpisanej wówczas

9 K. Skubiszewski, *Polska granica zachodnia w świetle traktatów*, Poznań 1975.

10 Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko–radzieckiej granicy państwowej, Dz.U. z 1947 r. Nr 35, poz. 167.

11 Umowa pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zamianie odcinków terytoriów państwowych, podpisana dnia 15 lutego 1951 r., Dz.U. z 1952 r. nr 11, poz. 63.

umowy dwustronnej¹² wskazany w 1945 roku przebieg granicy polsko–radzieckiej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego został w sposób szczegółowy ustalony i potwierdzony.

Status ustalonej w ten sposób granicy polsko–radzieckiej od lat pięćdziesiątych XX wieku uległ przynajmniej dwóm istotnym zmianom.

Przede wszystkim należy podkreślić, iż wydarzenia schyłku lat osiemdziesiątych i początku lat dziewięćdziesiątych doprowadziły do rozpadu ZSRR. Republiki radzieckie uzyskały niezależność, zaś następcą prawnym (sukcesorem) ZSRR stała się Rosja (Federacja Rosyjska). W konsekwencji granica polsko–radziecka stała się – na poszczególnych jej odcinkach – granicą polsko–ukraińską, polsko–białoruską, polsko–litewską oraz polsko–rosyjską. W wymiarze geograficznym dzisiejsza granica Polski z Rosją uległa znacznemu skróceniu w porównaniu do granicy polsko–radzieckiej i obejmuje obecnie fragment polskiej granicy państwowej na północnym skraju terytorium (granica z Obwodem Kaliningradzkim o długości około 210 kilometrów¹³). Trudno zatem utożsamiać wschodnią granicę Polski z granicą polsko–rosyjską.

Co więcej, wraz z rozwojem aspiracji europejskich Polski i jej bezpośrednich sąsiadów oraz ostatecznym przystąpieniem do Unii Europejskiej (1 maja 2004 roku), zmianie uległ status polskiej granicy państwowej na określonych jej odcinkach. Granica polsko–litewska (podobnie jak granica polsko–czeska, polsko–słowacka i polsko–niemiecka) to granica wewnętrzna UE. Granica polsko–białoruska i polsko–ukraińska (granica wschodnia) oraz polsko–rosyjska to obecnie także granica zewnętrzna Unii Europejskiej. Konsekwencje tego faktu sygnalizowano wyżej. W kolejnym punkcie wskazane zostaną najważniejsze elementy unijnego reżimu granicznego odnoszące się do funkcjonowania granicy polsko–rosyjskiej.

5. Funkcjonowanie granicy polsko–rosyjskiej – wybrane aspekty

Granica polsko–rosyjska wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej stała się granicą zewnętrzną UE. Konsekwencje prawne owego faktu przedstawiono w punkcie 2 i 3 niniejszego opracowania. Warto w tym miejscu przedstawić wybrane regulacje prawa wtórnego Unii, których wpływ na funkcjonowanie polsko–ro-

12 Umowa pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o wytyczeniu istniejącej polsko–radzieckiej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego, podpisana w Moskwie dnia 5 marca 1957 r., Dz.U. z 1958 r. nr 37, poz. 166.

13 Na odcinku lądowym.

syjskiej granicy państwowej podkreśla jej charakter jako granicy zewnętrznej UE¹⁴. Zwrócimy uwagę na kwestie polityki wizowej oraz pewnych ułatwień w przekraczaniu granicy polsko–rosyjskiej jako granicy zewnętrznej UE (mały ruch graniczny).

Przede wszystkim warto zauważyć, iż pewne zasady dotyczące funkcjonowania polskich granic państwowych jako przyszłych granic zewnętrznych UE wprowadzono jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE. Stanowiło to element procesu dostosowywania prawa polskiego do standardów unijnych, warunkującego sam akt akcesji. Już w swym stanowisku negocjacyjnym Polska potwierdziła, iż w obszarze „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne” zamierza przyjąć i wdrożyć wspólnotowy dorobek prawny i nie będzie wnosić w tym zakresie o okresy przejściowe¹⁵. W ramach dostosowywania polityki wizowej do systemu unijnego koniecznym stało się wypowiedzenie umów o ruchu bezwizowym w stosunkach z 15 państwami, których obywatele objęci byli obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 574/1999 z 12 marca 1999 roku¹⁶ wśród państw tych znajdowała się również Rosja. Obowiązek wizowy w stosunkach ze wszystkimi państwami wskazanymi w rozporządzeniu (w tym z Rosją) Polska wprowadziła z dniem 1 października 2003 roku, prawie na rok przed akcesją. Obywatele polscy udający się do Rosji zostali objęci podobnym obowiązkiem. Warto dodać, iż w stosunkach z Rosją wprowadzeniu wiz towarzyszyło ustanowienie – na zasadzie wzajemności – opłat wizowych. Wskazane regulacje pokazują, iż już na etapie przedakcesyjnych rozwiązań harmonizacyjnych w zakresie polityki wizowej polska granica państwowa nabierała cech zewnętrznej granicy Unii. W tym okresie jednak Polska dysponowała określonym zakresem swobody w zakresie bilateralnego kształtowania relacji granicznych z Rosją. Związana z wprowadzeniem obowiązku wizowego umowa między Polską a Federacją Rosyjską¹⁷ była tego dowodem. Mieszcząc się w ramach standardów unijnych (obowiązek wizowy), kwestię samej wysokości opłat wizowych uzależniała od decyzji stron (art. 13 umowy).

Istotne zmiany przyniosło przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz do strefy Schengen – przypomnijmy, iż nie był to ten sam moment.

14 Z racji na założenia redakcyjne, poniższe przykłady odnoszą się głównie do problemu ruchu osobowego na granicy polsko–rosyjskiej.

15 A. Dudzic, Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, (w:) F. Jasiński, K. Smoter (red.), Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, Warszawa 2005, s. 460–461.

16 Rozporządzenie Rady (WE) nr 574/1999 z dnia 12 marca 1999 określające państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Członkowskich, Dz.U. L 72 z 18.03.1999. Rozporządzenie to zostało zastąpione przez: Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 81 z 21.03.2001.

17 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej, M.P. z 2003 r. Nr 51, poz. 800.

Wraz z wejściem w życie Traktatu akcesyjnego¹⁸ oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia¹⁹ Polska – już jako członek Unii Europejskiej – stała się związana całością dorobku prawnego Unii²⁰ w wymiarze prawa pierwotnego, wtórne- go oraz podpisywanych przez UE umów międzynarodowych. w tym również umów dotyczących ruchu osobowego na jej granicach zewnętrznych. Członkostwo w Unii przyniosło szereg konsekwencji dla funkcjonowania granicy polskiej na tym jej od- cinku, który stał się granicą zewnętrzną UE. Warto przyjrzeć się wybranym przykła- dom owych konsekwencji.

W maju 2006 roku (25 maja) Wspólnota Europejska (WE)²¹ podpisała z Ro- sją porozumienie dotyczące ułatwień wizowych²². Porozumienie to jednak – wobec wzmiankowanych wyżej reguł w stosunkach polsko–rosyjskich – oznaczało *de fac- to* utrudnienia w ruchu osobowym między Polską a Federacją Rosyjską. Zauważ- my bowiem, iż umowa zawarta przez WE z Rosją – poza przepisami dotyczącymi dokumentów potwierdzających cel podróży, zasad wydawania wiz wielokrotnego wjazdu, czasu rozpatrywania wniosku wizowego czy przedłużania wiz w okolicz- nościach wyjątkowych – w art. 6 ust. 1 ustalała wysokość opłaty wizowej na pozio- mie 35 euro. Była to opłata wyższa od opłaty obowiązującej w relacjach z Rosją na mocy, przywoływanej wyżej, umowy dwustronnej podpisanej w 2003 roku. War- to także wskazać na treść art. 14 umowy między UE i Rosją: *Od momentu wejścia w życie niniejsza umowa ma pierwszeństwo wobec postanowień umów lub ustaleń dwustronnych lub wielostronnych zawartych między państwami członkowskimi a Fe- deracją Rosyjską w zakresie, w jakim postanowienia tych umów i ustaleń dotyczą zagadnień objętych niniejszą umową*. Postanowienie to potwierdza pierwszeństwo regulacji przyjętej na „poziomie unijnym” przed ewentualnymi porozumieniami (bi- lateralnymi czy multilateralnymi) zawartymi przez państwa członkowskie z Rosją w zakresie spraw objętych umową między Unią a Federacją Rosyjską. W ten sposób

18 Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Kró- lestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Kró- lestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Re- publiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczą- cego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republi- ki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 roku, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

19 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republi- ki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

20 Z racji na ograniczoną objętość opracowania pomijam tu kwestie okresów przejściowych w określonych obsza- rach.

21 Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony Unia Europejska funkcjonowała jako konstrukcja trójfilarowa. Pod- miotem formalnie upoważnionym do podpisywania umów międzynarodowych była wówczas Wspólnota Europej- ska wyposażona w podmiotowość prawa międzynarodowego.

22 Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, Dz.U. L 129 z 17.05.2007.

prymat prawa UE został podkreślony. Polska granica z Rosją w coraz pełniejszym stopniu stawała się natomiast granicą zewnętrzną Unii Europejskiej.

W grudniu 2007 roku, na mocy decyzji Rady, Polska została objęta w pełni dorobkiem Schengen²³. Z polskiej perspektywy był to moment niezwykle ważny – wraz z wejściem decyzji w życie Polska stała się beneficjentem otwarcia granic między państwami członkowskimi. W aspekcie granic zewnętrznych Polski – na odcinkach, które stały się granicą zewnętrzną UE – decyzja Rady oznaczała konieczność ich uszczelnienia²⁴. Wiązało się to m.in. ze zniesieniem ograniczeń w stosowaniu systemu informacyjnego Schengen (SIS) czy zasadami wydawania wiz. W tej kwestii – poza wymogami finansowymi – uzyskanie wiz przez obywateli Rosji (lecz również Białorusi i Ukrainy) objęte zostało nowymi, bardziej skomplikowanymi procedurami, co wpłynęło również na czas oczekiwania na wizę.

Obecnie problem przekraczania granic zewnętrznych Unii Europejskiej oraz kwestie wizowe podlegają regulacjom dwóch aktów prawa wtórnego UE – odpowiednio: rozporządzeniu nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. (tzw. kodeks graniczny Schengen)²⁵ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 lipca 2009 roku²⁶.

Rozporządzenie ustanawiające kodeks graniczny Schengen jest aktem wprowadzającym brak kontroli granicznych osób przekraczających granice wewnętrzne państw członkowskich UE oraz ustanawiającym zasady podobnej kontroli w odniesieniu do osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich. Rozporządzenie definiuje samą granicę zewnętrzną UE²⁷. Określa również zasady przekraczania granic zewnętrznych Unii oraz zasady wjazdu na jej terytorium. Precyzuje kwestie kontroli granic zewnętrznych, w tym również proces odprawy granicznej. W tym aspekcie rozporządzenie zawiera szereg regulacji szczegółowych dotyczących m.in. oddzielnych pasów ruchu czy stemplowania dokumentów podróży. Rozporządzenie zawiera również regulacje dotyczące funkcjonowania granic wewnętrznych UE (definiuje również to pojęcie²⁸). Warto w tym miejscu przypomnieć, iż Polska jako członek Unii oraz państwo objęte tzw. dorobkiem Schengen, związana

23 Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2007 roku w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej, Dz. U. L 323 z 08.12.2007.

24 W uproszczeniu jest to jedną z reguł obowiązujących na obszarze Schengen – liberalizacji przepływu osób na granicach wewnętrznych towarzyszy jednocześnie wzmocnienie ochrony (uszczelnienie) granic zewnętrznych UE.

25 Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 105 z 13.4.2006.

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 243 z 15.09.2009.

27 Art. 2 punkt 2 rozporządzenia: „**granice zewnętrzne**” oznaczają granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie Państw Członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem, że nie stanowią one granic wewnętrznych.

28 Patrz art. 2 pkt 1 rozporządzenia.

jest przepisami rozporządzenia (ze wszystkimi tego konsekwencjami). Jego regulacje będą zatem znajdowały zastosowanie do granicy polsko–rosyjskiej (granicy zewnętrznej Unii).

Rozporządzenie z lipca 2009 roku, ustanawiając Wspólnotowy Kodeks Wizowy, stanowi ujednoczenie reguł dotyczących polityki wizowej Unii Europejskiej. Rozporządzenie ustala tryb i warunki wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie (art. 1). Zawiera szereg przepisów obejmujących m.in. zasady wydawania wiz łącznie z tranzytowymi wizami lotniskowymi wraz z określeniem wysokości opłat wizowych. Zasadnicza opłata wynosi 60 euro (art. 16 ust. 1 rozporządzenia), przewidziano jednak szereg odstępstw od tej reguły (np. w wypadku dzieci w wieku od lat sześciu do poniżej lat 12 opłata wynosi 35 euro – art. 16 ust. 2). Przewidziano także zniesienie opłat wizowych względem pewnych kategorii osób (m.in. dzieci poniżej 6 roku życia, uczniów, studentów, uczestników studiów doktoranckich i towarzyszących nauczycieli, którzy podróżują w celu podjęcia studiów lub udziału w szkoleniach czy naukowców z państw trzecich podróżujących w celu prowadzenia badań naukowych – art. 16 ust. 4). Ponownie należy wskazać, iż przepisy rozporządzenia wiążą Polskę i będą znajdowały zastosowanie do ruchu osobowego na granicy polsko–rosyjskiej jako granicy zewnętrznej Unii Europejskiej.

Przykłady unijnych regulacji przywołane wyżej mogłyby sugerować, iż granice zewnętrzne UE stają się barierą stosunkowo trudną do przekroczenia. Z punktu widzenia państw takich jak Polska czynniki społeczne i gospodarcze przemawiają jednak za pewnym stopniem złagodzenia reżimu przekraczania granic zewnętrznych UE. Wydaje się bowiem, iż można zachować pewną równowagę między zapewnieniem bezpieczeństwa granicom zewnętrznym Unii a umożliwieniem właściwych kontaktów transgranicznych z państwami trzecimi. Legislacja unijna wychodzi na przeciw tego rodzaju potrzebom. Przykładem w tej materii może być instytucja małego ruchu granicznego (MRG), którą warto omówić bliżej.

Mały ruch graniczny został wprowadzony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 roku²⁹. Ustanawia ono zasady małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich oraz wprowadza w tym celu zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (art. 1 ust. 1). Państwa członkowskie mogą zawierać (lub utrzymywać w mocy) umowy bilateralne z sąsiadującymi państwami w celu wdrażania MRG (art. 1 ust. 2). Mały ruch graniczny oznacza regularne przekraczanie zewnętrznej granicy

29 Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 405 z 30.12.2006.

ładowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną (tj. strefę sięgającą nie dalej niż 30 km od granicy³⁰) w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych, przez okres nieprzekraczający limitów czasu określonych w rozporządzeniu (art. 3 pkt 3). Przekraczanie granicy odbywa się na podstawie „zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego”. Poza posiadaniem zezwolenia warunkiem przekroczenia granicy jest brak wpisu co do danej osoby w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS). Osoba ta nie może być również uznana za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żądanych z państw członkowskich.

Rozporządzenie pozostawia państwom członkowskim pewien zakres swobody w kształtowaniu szczegółowych zasad MRG w stosunkach z sąsiadującymi państwami trzecimi (m.in. w odniesieniu do maksymalnego dozwolonego czasu trwania nieprzerwanego pobytu w ramach MRG czy opłat za zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego).

Instytucja małego ruchu granicznego może być postrzegana jako element liberalizujący politykę wizową Unii Europejskiej. Przyjęte przez państwa członkowskie i sąsiadujące państwa trzecie zasady MRG mogą ułatwiać ruch osobowy na ich granicach, co ze względu na potrzeby lokalnych społeczności jest niezwykle ważne. Polska podpisała dotąd dwie takie umowy – z Ukrainą³¹ oraz Białorusią³², przy czym umowa z Białorusią nie weszła jeszcze w życie. Podobna umowa z Rosją dotyczyć ma Obwodu Kaliningradzkiego i – zgodnie z deklaracjami polskiego Ministra Spraw Zagranicznych – jest już gotowa. Wolę podpisania umowy wyraża również strona rosyjska. Problemem są postanowienia rozporządzenia dotyczące szerokości strefy przygranicznej (do 30 km od granicy, z możliwością rozszerzenia do 50 km). Regulacja ta powoduje, iż zasięgiem MRG nie zostanie objęty cały Obwód Kaliningradzki, na czym zależy obu stronom. Stąd wspólne działania na rzecz zmiany rozporządzenia w odpowiednim zakresie kierowane przez Polskę i Rosję pod adresem unijnych instytucji (Komisji). Wydaje się, iż w obecnej sytuacji regulacje Rozporządzenia we wskazanym zakresie są ostatnią przeszkodą na drodze do wprowadzenia

30 Jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną, są określane przez zainteresowane państwa w umowach dwustronnych, o których mowa w art. 13. Jeżeli część którejkolwiek takiej jednostki jest położona między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, uznaje się ją mimo to za część strefy przygranicznej – art. 3 pkt 2.

31 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. z 2009 r. Nr 103, poz. 858.

32 Umowa o małym ruchu granicznym z Białorusią została podpisana 12 lutego 2010 roku. Sejm wyraził również zgodę na jej ratyfikację w drodze ustawy z 20 maja 2010 r. Niestety, po stronie białoruskiej podobne procedury nie zostały zakończone.

MRG w stosunkach z Federacją Rosyjską. Sytuacja ta pokazuje jednak, do jakiego stopnia stosunki graniczne Polski i Rosji zależne są od unijnego ustawodawcy.

6. Zakończenie

Przedstawione wyżej uwagi dowodzą, iż wraz z uzyskaniem przez granicę polsko–rosyjską statusu granicy zewnętrznej Unii Europejskiej Polska ma ograniczone pole manewru w zakresie regulowania reżimu granicznego na wskazanym odcinku. W tej mierze prymat posiadają regulacje unijne, które w sposób stosunkowo wyczerpujący określają zasady ochrony granic zewnętrznych UE, zasady jej przekraczania przez obywateli państw trzecich, reguły wizowe. Rozwiązania przyjęte na poziomie unijnym są dla Polski wiążące i – co jest cechą prawa UE – korzystają z pierwszeństwa względem prawa krajowego. W konsekwencji funkcjonowanie granicy polsko–rosyjskiej nie jest zależne wyłącznie od woli obu stron. W wielu kwestiach podmiotem decydującym jest sama Unia Europejska. Pamiętać jednak należy, iż samo ustalanie przebiegu granic państwowych pozostaje kompetencją państw.

Jakkolwiek z perspektywy Unii założeniem podstawowym jest otwieranie (czy wręcz znoszenie) granic w wymiarze wewnętrznym przy jednoczesnym wzmacnianiu ochrony granic zewnętrznych, Unia – co istotne – próbuje uwzględnić specyfikę stosunków granicznych między poszczególnymi państwami oraz potrzeby lokalnej społeczności.

Zauważmy, iż zrozumiałe stają się w tym kontekście restrykcyjne regulacje dotyczące ruchu osobowego czy wymogów wizowych na granicach zewnętrznych Unii. Należy jednak pamiętać, iż towarzyszą im instrumenty wychodzące naprzeciw potrzebom społeczności lokalnych, dla których relatywnie swobodny ruch graniczny w stosunkach z państwami spoza UE ma duże znaczenie – ekonomiczne i społeczne. Przykładem w tej mierze jest instytucja małego ruchu granicznego, która w stosunkach polsko–rosyjskich jeszcze nie obowiązuje, jednak są poważne szanse na jej rychłe wdrożenie. Rozwiązanie w postaci MRG wskazuje, iż mimo dążenia Unii do wzmacniania ochrony granic zewnętrznych, istnieją określone instrumenty umożliwiające pewną liberalizację ruchu granicznego w relacjach z państwami trzecimi. Jest to przykład próby zachowania balansu między wewnętrznym bezpieczeństwem UE a potrzebami (interesami) obywateli Unii zamieszkujących określone obszary przygraniczne. Warto jednak podkreślić, iż instrumenty tego rodzaju są wynikiem działalności ustawodawcy unijnego, a nie efektem samodzielnych porozumień państw członkowskich z państwami trzecimi.

ПОЛЬСКО-РОССИЙСКАЯ ГРАНИЦА КАК ВНЕШНЯЯ ГРАНИЦА ЕРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В настоящей работе польско-российская граница представлена, с одной стороны, как пример и вид границы особого типа, существующей между Евросоюзом как международной организацией и государством, не являющимся его членом, а с другой – как основание для раскрытия сути самих внешних границ Евросоюза. В первую очередь проводится анализ природы Евросоюза как специфической международной организации с учетом проблемы ее внутренних и внешних границ. Затем обсуждается способ формирования современной польско-российской границы с акцентом на эволюцию ее характера в связи с постепенной интеграцией Польши с ЕС. Наконец, в последнем разделе рассматриваются отдельные аспекты функционирования польско-российской границы. Этой части работы уделено особое внимание с учетом того, что в ней акцентируется практическое значение функционирования упомянутой межгосударственной границы, служащей одновременно внешней границей особой международной организации, которой несомненно является Европейский Союз.

THE POLISH-RUSSIAN BORDER AS THE EXTERNAL BORDER OF THE EUROPEAN UNION

In the present study, the Polish-Russian border is treated on the one hand as an example and an illustration of a particular type of border that forms the boundary between the European Union, understood as an international organization, and states from outside the circle of its members. On the other hand, however, it is treated as the basis for an explanation of the substance of the same external borders of the Union. First of all, the nature of the Union as a specific international organization with regard to the issue of its internal and external borders is analysed. Then the way in which the modern Polish-Russian border has evolved is discussed, with a focus on the transformation of its nature in connection with the gradual integration of Poland with the EU. Finally, in the last section, selected aspects of the functioning of the Polish-Russian border are described. Considerable attention has been dedicated to the latter, due to the fact that they highlight the practical dimension of the functioning of the indicated state border, being at the same time the external border of a specific organization, in the form of the European Union.

Key words:

The Polish-Russian border, the European Union, external border, integration, the EU member, Russia

PODSTAWOWE INSTRUMENTY PRAWNE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W RAMACH RADY EUROPY

1. Uwagi wstępne

Nieodłącznie z rozwojem współpracy międzynarodowej państw wiążą się społeczno–gospodarcze procesy integracyjne społeczności lokalnych i regionalnych. Poszukiwanie wspólnych cech, rozwiązywanie wspólnych problemów, wspieranie ruchów zjednoczeniowych oraz pogłębianie integracji regionów są szczególnie charakterystycznym zjawiskiem w życiu współczesnej Europy.

Państwa przestają być najważniejszymi aktorami na scenie międzynarodowej. Na przestrzeni ostatnich lat stosunki międzynarodowe uległy znacznej decentralizacji, a system międzynarodowy wypełnia wiele podmiotów. Obecnie władze centralne państw muszą dzielić przestrzeń międzynarodową z władzami regionalnymi i lokalnymi. Wpłynęło to na zmianę w tradycyjnym podziale zadań. Władze regionalne i lokalne mają wpływ na sprawy wewnątrzpaństwowe, ale także i na politykę zagraniczną. Władze te wpływają także na procesy integracyjne w ramach Unii Europejskiej. Samorząd terytorialny jest nieodłącznym uczestnikiem tych procesów, a jednocześnie poddany jest ich oddziaływaniom i skutkom.¹

Władze regionalne i lokalne mogą obecnie skutecznie oddziaływać na rozwój państw – czynią to, podejmując m.in. współpracę transgraniczną. Wola współpracy w regionach transgranicznych w latach 50-tych XX wieku stała się koniecznością życiową dla tychże regionów, ponieważ nigdzie bardziej niż właśnie na terenach granicznych nie uwidacznia się tak istotnie potrzeba przełamywania różnorodnych barier. Pierwsze regulacje międzynarodowe, określające wspólne definicje i modelowe mechanizmy podejmowania współpracy transgranicznej, pojawiły się dopiero w 1980 roku, a wypracowane zostały w ramach Rady Europy. Do chwili obecnej Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnota-

1 J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 217.

mi i Władzami Terytorialnymi² stanowi podstawowe źródło inspiracji podejmowania współpracy między regionami, a wypracowana definicja współpracy transgranicznej³ ma charakter uniwersalny.

Unia Europejska stanowi szczególnie istotne zaplecze finansowe dla działań podejmowanych przez regiony. Świadczą o tym liczne inicjatywy i programy (typu: INTERREG czy programy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa) skierowane do władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich. Bez wsparcia finansowego Unii regiony nie byłyby w stanie podejmować się rozwiązywania np. problemów infrastrukturalnych, tym bardziej że regiony państw UE współpracują także z ich odpowiednikami w państwach sąsiedzkich niebędących członkami Unii.

Współpraca regionalna i transgraniczna w ramach państw Unii Europejskiej wpływa w głównej mierze na rozwój gospodarczy poszczególnych regionów. O wiele trudniejsze zadanie stoi przed współpracującymi regionami unijnymi z jednej strony, a ich odpowiednikami z państw trzecich z drugiej. Nie chodzi tylko o rozwój gospodarczy, ale podejmowane są również próby rozwiązywania problemów związanych z lokalną demokracją, praworządnością, dobrą administracją publiczną, zwalczaniem przestępczości i zwiększeniem bezpieczeństwa oraz edukacją i kulturą.⁴

W tworzenie się wizji rozszerzającej się i jednoczącej Europy nieodłącznie wpisuje się problem znaczenia współpracy regionów przygranicznych w rozwój społeczności lokalnych. Współpraca transgraniczna podejmowana przez społeczności na polskich pograniczach, zwłaszcza wschodnich, posiada pewne cechy specyficzne, charakterystyczne dla każdego z nich z osobna. Dzięki podejmowanej współpracy można stwierdzić, że to regiony tak naprawdę stanowią podstawę w realizacji „odgórnych” inicjatyw w zakresie współpracy transgranicznej (w tym Partnerstwa Wschodniego).

Działalność regionów europejskich znacznie wykracza poza ramy polityki regionalnej Unii Europejskiej. Coraz częściej regiony UE podejmują ścisłą współpracę ze swoimi odpowiednikami z państw trzecich. Regiony także nie ograniczają się tylko do ścisłej współpracy w rejonie wspólnych granic, lecz stosunkowo często współpraca taka ma wymiar transregionalny. Działalność władz terytorialnych staje się w bardziej odczuwalny sposób charakterystycznym przykładem przekraczania przez regiony granic krajowych i barier narodowych. Kontakty wzajemne regionów są rodzajem aktywności bardzo zbliżonym w swym charakterze do stosunków między państwami. Jednak euroregiony nie posiadają osobowości prawnej, co po-

2 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

3 Zob. art. 2 Konwencji.

4 P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 75–76.

woduje, że ich działalność nie może być traktowana jako aktywność międzynarodowa *sensu stricto*. Działalność regionów stanowi jednak element polityki zagranicznej państwa w zakresie stosunków sąsiedzkich z innymi państwami.⁵

Współpraca regionów (władz terytorialnych) ma podłoże przede wszystkim ekonomiczne, ale implikuje także polityczne i społeczne skutki. W takiej współpracy liczy się przede wszystkim teraźniejszość i przyszłość, zaś zaszłości historyczne odchodzą na dalszy plan. Współpraca regionów opiera się w głównej mierze na dwóch podstawowych zasadach:

- kontaktach międzysąsiedzkich (dotyczy to obszarów bezpośrednio do siebie przylegających pod względem geograficznym);
- regionalnym bądź lokalnym charakterze wzajemnych stosunków.⁶

Z politycznego punktu widzenia współpraca regionów pozwala jednak na niwelowanie zaszłości historycznych między państwami Europy. Wzajemne stosunki regionów promują dobrosąsiedzkie relacje, a także sprzyjają wzmocnieniu procesów integracji przez zbliżanie do siebie sąsiadujących społeczeństw. W dobie integracji europejskiej regiony stają się liczącym partnerem nie tylko dla instytucji unijnych i europejskich, ale i także dla państw.⁷

W społecznym wymiarze współpraca regionów sprowadza się do wzajemnego poznania i zbliżania kultur. Dzięki takiej współpracy spotykają się i poznają społeczności o różnych zwyczajach, tradycjach i językach. Celem współpracy regionów ma być poznawanie się i nawiązywanie dobrych kontaktów sąsiedzkich, a nie zacieranie różnic między kulturami. Wymiar społeczny współpracy regionów przejawia się także w inny sposób. Nierzadko granice państwowe oddzielają od siebie terytoria historycznie ze sobą powiązane. Przede wszystkim II wojna światowa sprawiła, że obszary te zostały podzielone wbrew woli i poczuciu przynależności ich mieszkańców. Dzięki współpracy regionów terytoria takie mogą się jednoczyć i współdziałać pomimo dzielących je formalnie granic państwowych.⁸

Najważniejsze ze wszystkich przesłanek współpracy regionów wydają się być kwestie ekonomiczne. Otóż współpraca taka jest szansą na zapewnienie zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Regiony mogą prowadzić współpracę w zakresie

- ochrony środowiska;

5 K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007, s. 103–104.

6 A. Potoczek, *Współczesne problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, Włocławek 2000, s. 66–70.

7 K. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 112.

8 P. de Lombarderde, L. van Langenhove, *Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects*, (w:) P. de Lombarderde, *Assessment and measurement of regional integration*, New York 2006, s. 26–28.

- turystyki i rekreacji;
- handlu;
- badań naukowo–technicznych;
- zaopatrzenia w wodę;
- rozwijania infrastruktury komunikacyjnej;
- przyciągania inwestycji kapitałowych;
- rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw;
- swobody świadczenia usług.⁹

O skuteczności tego typu przedsięwzięć świadczą chociażby wykorzystywane fundusze pomocowe z unijnego budżetu na konkretne działania, jak i także wzrastająca liczba inicjatyw euroregionalnych, które sprawnie i efektywnie działają na pograniczach wszystkich państw członkowskich Unii, a także poza nią (np. pogranicze polsko–rosyjskie, pogranicze polsko–białoruskie czy polsko–ukraińskie).

Władze lokalne i terytorialne mają przede wszystkim zadanie zapewnić wszystkim uczestnikom równe szanse korzystania ze współpracy. Jednak zbyt wielkie różnice w rozwoju ekonomicznym (np. Polska i Białoruś) oraz znaczne dysproporcje w poziomie życia mogą prowadzić do negatywnych zjawisk. Trudności związane z przekraczaniem granicy nie są jedynymi problemami formalnoprawnymi utrudniającymi wykorzystywanie granicy jako czynnika pobudzającego, a nie utrudniającego rozwój lokalny i regionalny. Istotnym problemem, rzutującym negatywnie na możliwości i zakres współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, jest zróżnicowanie w systemach zarządzania oraz nieczytelność kompetencji administracji publicznej i gospodarczej.¹⁰

Do katalogu najpoważniejszych utrudnień współpracy regionów zalicza się także:

- słabo rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną;
- zróżnicowany poziom rozwoju społeczno–gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego terenów przygranicznych;
- odmienność systemów administracyjno–gospodarczych;

9 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, B. Kawałko, Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno–ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza, z http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf.

10 *Ibidem*

- brak równorzędnego partnera do współpracy;
- ograniczenia natury społecznej (np. negatywne stereotypy, słaba znajomość języka i kultury sąsiadów itp.).

Władze terytorialne powinny powyższe problemy usuwać bądź zmniejszać ich negatywne oddziaływanie. W przeciwnym razie mogą one stać się poważną przeszkodą we współpracy lub też całkowicie uniemożliwić współpracę.¹¹

2. Współpraca transgraniczna i regionalna w regulacjach Rady Europy

Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna stanowi istotny element polityki rozwoju regionów. Współpraca taka zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych; ułatwia rozwój turystyki; zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po dwóch stronach granicy państwowej; prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu; jest skutecznym narzędziem promocji. Wszystkie te funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową regionów sprawiają, że przyczynia się ona do rozwoju gospodarczego państwa.¹²

Sięgając do genezy rozwoju współpracy transgranicznej w Europie, należy odnieść się do postanowień i regulacji prawnych Rady Europy. To właśnie ta największa obecnie w Europie organizacja międzynarodowa o charakterze koordynacyjnym zaczęła wspierać rozwój współpracy sąsiadujących ze sobą regionów, tworząc właściwe do tego instytucje i podstawy prawne. Dzięki jej legislacjom regiony przygraniczne przestały pełnić funkcję „peryferii Europy”, stając się ważnym centrum odniesienia dla gospodarki europejskiej. Ich szybki rozwój został powiązany z ogólną poprawą warunków życiowych mieszkańców Europy. Dlatego też przyspieszenie ich rozwoju zostało uznane za ważny cel nie tylko UE.¹³

Rada Europy jest największą europejską organizacją międzynarodową rządową, powołaną do życia na mocy Traktatu Londyńskiego dnia 5 maja 1949 roku. Głównym celem powołanej wówczas przez dziesięć państw europejskich organizacji było „osiągnięcie większej jedności pomiędzy jej członkami [...]”¹⁴ Aby zreali-

11 M. Brulhart, M. Crozet, P. Koenig, *Enlargement and the EU periphery: The impact of changing market potential*, „The World Economy” 2004, vol. 27, nr 6, s. 853–875.

12 M. Kołodziejki, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013*, Warszawa 2004, s. 3.

13 K. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 121.

14 Statut Rady Europy z 5 maja 1949 roku, Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565, art. 1.

zować cel główny, Rada Europy podjęła szczególnie wzmożone działania w sferach związanych z:

- ochroną praw człowieka, obroną demokracji parlamentarnej oraz rządów prawa;
- rozwojem porozumień o zasięgu kontynentalnym w celu ujednoczenia praktyk społecznych i prawnych poszczególnych państw;
- promocją świadomości europejskiej i tożsamości opartej na wspólnych wartościach i obecnej w różnych kulturach;
- pomocą państwom Europy Środkowej i Wschodniej w przeprowadzeniu reform prawnych, konstytucyjnych i politycznych, wprowadzanych równoległe do reform gospodarczych;
- popieranie i rozwijanie współpracy z innymi organizacjami i instytucjami europejskimi i międzynarodowymi.¹⁵

Rada Europy zwykle postrzegana jest jako organizacja, której zakres działania ogranicza się do sfery ochrony praw człowieka.¹⁶ Jednak już podczas procesu jej tworzenia miała stać się gwarantem wykluczającym perspektywy wybuchu kolejnych konfliktów czy wojen. Zwłaszcza zacieśnianie współpracy między państwami oraz promocja rozpoczynania budowy państwa demokratycznego „oddolnie”, jak najbliżej obywatela, są najważniejszymi czynnikami zachowania stabilności w Europie i na świecie.¹⁷

Idea współpracy lokalnych i regionalnych społeczności i władz wykraczającej poza granice państw narodowych zrodziła się w Europie Zachodniej w latach 50-tych XX wieku. Jej pionierami były regiony z pogranicza niemiecko–francuskiego i holendersko–niemieckiego. W niektórych krajach zachodnioeuropejskich, takich jak Hiszpania, Portugalia i Grecja, rozpoczęto współpracę transgraniczną dopiero w latach 80-tych. Umożliwiły ją dokonane przemiany polityczne i rozwój demokracji. Podobne procesy w Europie Środkowej i Wschodniej rozpoczęły się po przemianach ustrojowych na przełomie lat 80-tych i 90-tych.¹⁸

15 A. Florczak, Rada Europy, (w:) T. Łoś–Nowak, *op. cit.*, s. 271.

16 Chodzi o Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 85, poz. 427. Konwencja jest uznawana za największy sukces legislacyjny Rady Europy i stworzyła europejski model ochrony praw człowieka. Więcej (w:) R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000; H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996; J. Dinsdale, *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie ochrony praw człowieka*, (w:) *Nietolerancja, rasizm, ksenofobia*, red. nauk. H. Machińska, Warszawa 1999.

17 E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Warszawa 2001, s. 317.

18 A. Żelazko, *Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego*, PISM Biuro Analiz, Biuletyn nr 24(212) z 9 czerwca 2004, s. 1137–1138.

Zasadniczym celem współpracy transgranicznej jest zniesienie barier wynikających z istnienia granic państwowych. Uwarunkowania historyczne i polityczne, takie jak obawa przed agresją militarną, preferowanie własnych narodowych struktur gospodarczych, spowodowały słabsze zaludnienie stref granicznych. Działalność gospodarcza, handel oraz ludność ciążyła ku centrom państw narodowych. Szlaki komunikacyjne biegły równoległe do granic. Granice naturalne, takie jak rzeki, jeziora, morza i góry potęgowały znaczenie granicy jako zapory. Ideologie polityczne oraz ambicje oddzielnych bloków militarnych przekształciły granice państwowe w szczelne rubieże.¹⁹

Pierwowzorem współpracy transgranicznej w Europie były euroregiony. Euroregionami nazywamy instytucje współpracy dwóch lub więcej jednostek reprezentujących regiony dwóch lub więcej państw (przynajmniej po jednym z każdego). Każda z nich jest powoływana na podstawie prawa wewnętrznego swojego kraju. Nazwa „euroregion” pochodzi od najstarszej inicjatywy współpracy transgranicznej „Euroregio”. Została ona powołana do życia w 1958 roku na obszarze przylegającym do granicy holendersko–niemieckiej, między rzekami Ren, Ems i Jssel.²⁰

Wzrost znaczenia lokalnych ugrupowań regionalnych oraz regionów autonomicznych i transgranicznych doprowadził do instytucjonalizacji współpracy regionalnej w Europie zarówno na szczeblu poszczególnych regionów, jak i państw. W roku 1971 powstało Stowarzyszenie Europejskich Regionów Transgranicznych. W 1985 roku została utworzona Rada Regionów Europejskich, którą w dwa lata później zastąpiło Zgromadzenie Regionów Europy. Pod auspicjami Rady Europy działała Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Obecnie jest to Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych. Istotną rolę w kreowaniu działań na rzecz rozwoju regionów granicznych odegrało Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG), którego celem była wymiana doświadczeń i łączne reprezentowanie wspólnych interesów regionów granicznych.²¹

W wyniku współpracy Rady Europy z poszczególnymi stowarzyszeniami wypracowano szereg dokumentów regulujących zagadnienia związane ze współpracą transgraniczną i regionalną. Są to:

- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 roku;

19 Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Euroregiony w granicach Polski, Wrocław 2007, s. 14.

20 M. Olszewski, Współpraca regionów – współpraca euroregionów, z: http://www.exporter.pl/zarzadzanie/patrz_rowniez/unia_2_euroregiony.html

21 M. Lechwar, Geneza europejskiej instytucjonalizacji współpracy regionów granicznych, Materiały konferencyjne „Spójność społeczno–ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych”, 21–23 listopada 2007, Rzeszów, Kolbuszowa, Berezka, s. 24–25.

- Europejska Karta Regionów Przygranicznych sporządzona w Euroregio 19 listopada 1981 roku (od 1995 roku – Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych);
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku;
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta w Strasburgu 5 czerwca 1997 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.²²

Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, zwana Konwencją Madrycką²³, jest dokumentem regulującym zagadnienia współpracy transgranicznej mającym priorytetowy charakter. Wspomniana Konwencja zakłada, że państwa członkowskie Rady Europy powinny nieustannie dążyć do tworzenia ściślejszych powiązań między sobą, wspierać się oraz współdziałać. Współpraca powinna obejmować możliwie wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego, a także związane z nim infrastruktury. Zaznacza przy tym, że realizacja tego celu będzie możliwa tylko poprzez współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych.²⁴

Konwencja Madrycka stworzyła definicję współpracy transgranicznej, która ma walor powszechny. W świetle jej regulacji za współpracę transgraniczną uznaje się „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”.²⁵ Termin ten odnosi się do współpracujących regionów transgranicznych, jednolitych kompleksów terenów, wykazujących wspólne cechy, których ludność ma zbliżone tradycje kulturowe i wyraża chęć współpracy, w celu pobudzania rozwoju gospodarczego i kulturalnego.²⁶

22 Zob. http://www.coe.org.pl/pl/rada_europy/wybrane_konwencje_i_inne_dokumenty.

23 Dokument Rady Europy, do którego przystąpiło dotychczas 20 państw (stan na styczeń 2011r.), w tym także Polska w 1993 r.

24 M. Juchnicka, E. Skibicka-Sokołowska, Podstawy prawne i uwarunkowania współpracy transgranicznej, (w:) W. Bieńkowski, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju. Materiały konferencyjne, Białystok 2002, s. 75.

25 Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 287).

26 M. Fic, Obszary przygraniczne w badaniach statystycznych. Materiały seminaryjne, regionalna statystyka transgraniczna, Jachranka 1995, (w:) Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Panorama Euroregionów, Jelenia Góra 1998, s. 10–11.

Podmiotami współpracy transgranicznej mogą być różne jednostki terytorialne, zarówno samorządowe, jak władze lokalne i regionalne czy związki i stowarzyszenia JST oraz organy administracji rządowej. Jest to współpraca w pełni dobrowolna, powstająca na bazie związków ekonomicznych, geograficznych i społecznych, respektująca odmienną przynależność państwową zaangażowanych podmiotów. Opiera się na stosowanych umowach lub porozumieniach międzypaństwowych, które wskazują na warunki współpracy zgodnej z prawem wewnętrznym zainteresowanych stron. Współpraca transgraniczna nie zagraża integralności terytorialnej państw, gdyż nie znosi granic, lecz zbliża państwa, ucząc wspólnego rozwiązywania problemów i współistnienia.²⁷

Obejmuje ona praktycznie wszystkie dziedziny życia społeczno–gospodarczego i politycznego, a prowadzona jest w zakresie:

- a) infrastruktury technicznej, zagospodarowania przejść granicznych, układów komunikacyjnych, infrastruktury komunalnej;
- b) gospodarki regionalnej i lokalnej, świadczenia usług, tworzenia izb przemysłowo–handlowych, działalności informacyjno–doradczej, promocji regionu i przedsiębiorstw;
- c) sfery społecznej, jak rozwój demokracji lokalnej i regionalnej, wymiana kulturowa, sportowa, oświatowa, naukowa czy turystyczna;
- d) ochrony środowiska przyrodniczego oraz obszarów chronionych;
- e) tworzenia jednolitych koncepcji zagospodarowania przestrzennego obszarów transgranicznych.²⁸

Współpraca transgraniczna zapewnia również przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych, ułatwia rozwój turystyki, zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po obu stronach granicy i jest istotnym narzędziem promocji.

Zgodnie z Konwencją współpraca wspólnot i władz terytorialnych obszarów przygranicznych odnosi się do pięciu zasadniczych dziedzin:

- 1) rozwoju regionów, miast i wsi;
- 2) ochrony środowiska;
- 3) poprawy infrastruktury;

27 A. Gardzińska, Współpraca transgraniczna w zakresie turystyki pomiędzy województwem zachodniopomorskim a Meklemburgią – Pomorzem Przednim, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2009, nr 12, s. 13.

28 *Ibidem*, s. 14.

- 4) rozwoju sektora usług dla ludności;
- 5) wzajemnej pomocy w razie nieszczęśliwych katastrof.²⁹

Najważniejszą przesłanką współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi jest fakt poprawy stanu i rozwoju obszarów przygranicznych, a to z kolei wpływa na postęp gospodarczy i społeczny oraz umacnia poczucie więzi w państwach partnerskich. Artykuł 1 Konwencji w sposób wyraźny statuuje, że każda z umawiających się stron zobowiązuje się do ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych. Wspólnoty i władze terytorialne określone zostały przez Konwencję jako jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne.³⁰

Drugą część Konwencji stanowi aneks zawierający zestaw wzorcowy instrumentów prawnych, czyli wszelkich umów, porozumień i skutków dotyczących różnych form współpracy regionów przygranicznych. Jednak Konwencja nie zawiera wyraźnego postanowienia, które dawałoby władzom lokalnym i regionalnym poszczególnych państw możliwość nawiązywania współpracy. Możliwość taką wprowadził dopiero sporządzony w 1995 roku Protokół Dodatkowy do Konwencji³¹, w którym wyraźnie zaznaczono, że władze lokalne i regionalne wyposażone są w kompetencje do nawiązywania wszelkich działań związanych ze współpracą transgraniczną.³²

Polska, ratyfikując w 1993 r. Konwencję madrycką, przejęła na siebie zobowiązania dotyczące podejmowania działań na rzecz umacniania i rozwijania współpracy transgranicznej oraz rozwiązywania na drodze dwu- i wielostronnych uzgodnień problemów natury prawnej, administracyjnej i technicznej, które mogłyby tę współpracę zakłócić.³³

Konwencja Madrycka stała się dźwignią rozwoju euroregionów w Polsce, wprowadzając wzorce i modele współpracy, nie narzucając gotowych rozwiązań. Z Konwencji Madryckiej wynikają również podstawowe zasady regulujące sposób funkcjonowania euroregionów:

- zasada *consensusu* – poszukiwanie wspólnego stanowiska poprzez rozmowy, negocjacje;

29 Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21.05.1980, Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 287.

30 Na podstawie: Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21.05.1980, Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 287, art. 1 i 2.

31 Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, European Treaty Series (ETS) Nr 159.

32 M. Juchnicka, E. Skibicka-Sokołowska, *op. cit.*, s. 76.

33 Z. Niewiadomski, Kierunki przemian polskiego systemu prawnego w sferze zagospodarowania i planowania przestrzennego, Warszawa 2001, s. 12.

- zasada parytetu – we wszystkich organach każda ze stron dysponuje jednym głosem i taką samą reprezentacją liczbową;
- zasada rotacji – spotkania i konsultacje odbywają się kolejno u każdego z uczestników euroregionu; rotacyjnie sprawowane są również funkcje w ramach struktur euroregionów;
- zasada dobrowolności – poszczególne jednostki administracyjne samodzielnie podejmują decyzję w sprawie przystąpienia do struktury euroregionalnej.³⁴

Kolejnym ważnym dokumentem regulującym zagadnienia współpracy regionów jest Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. Po raz pierwszy została opracowana w 1981 r. podczas spotkania Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych pod nazwą Europejska Karta Regionów Przygranicznych. W 1995 r. nazwa dokumentu została zmieniona na Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. Dokument ten stanowi próbę podsumowania doświadczeń działalności Stowarzyszenia. Reguluje zasady współpracy regionów i tworzenia wzajemnego zaufania oraz współpracy między najbliższymi sąsiadami, określając kierunki wspólnego działania oraz rozwoju w regionach granicznych.³⁵

Już w Preambule tego dokumentu zaznaczono wyraźnie, że granice są „bliźniami historii”. Współpraca transgraniczna ma zaś pomagać w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia granic, a także w przewyżnianiu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służyć poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Współpraca taka obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z nimi infrastruktury. Wiedza o sąsiedzie i zrozumienie jego społecznej, kulturowej, językowej i ekonomicznej specyfiki, z których ostatecznie wyrasta wzajemne zaufanie, są warunkiem wszelkiej współpracy ponad granicami.³⁶

Dokument określa pięć grup celów, które powinny być uwzględnione w dalszym rozwoju regionów granicznych i transgranicznych, a należą do nich:

- 1) zmiany charakteru granic i przewyżnienie ograniczających do tej pory uregulowań krajowych, dotyczących nieprzenikalności granic;
- 2) tworzenie i umacnianie warunków ekonomicznych i społeczno-kulturalnych;

34 Publikacje Stowarzyszenia Euroregion Niemen udostępnione przez Biuro Stowarzyszenia przy ul. Wesolej 22 w Suwałkach.

35 Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Co reguluje Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych?, <http://www.cie.gov.pl>

36 Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 20.11.1981r. Nowelizacja z 2004 r., <http://www.cie.gov.pl>

- 3) uznanie zdecentralizowanego charakteru regionów jako siły napędowej współpracy ponadgranicznej;
- 4) ułatwienie realizacji europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego;
- 5) usuwanie przeszkód i nierówności gospodarczych i infrastrukturalnych.

Za najważniejszy instrument prawny uznano w Karcie Konwencję Madrycką wraz z Protokołem Dodatkowym, równocześnie wskazując na konieczność stworzenia kolejnych ram prawnych i instytucji publicznoprawnych wspierających tę współpracę.³⁷

Pomimo że Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych pozbawiona jest mocy prawnej oraz jest dokumentem o charakterze nieformalnym, determinując kluczowe zagadnienia polityki gospodarczej dotyczące europejskiej współpracy transgranicznej i przygranicznej, to Polska respektuje jej postanowienia od 1995 roku.³⁸

Dokumenty, które wyposażają władze lokalne i regionalne w uprawnienia do podejmowania współpracy, to Europejska Karta Samorządu Terytorialnego³⁹ z 1985 roku oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego⁴⁰ z 1997 roku.

Pierwszy z wyżej wymienionych dokumentów stanowi zbiór kilkudziesięciu zasad, którymi powinny kierować się państwa podczas formułowania ustawodawstwa komunalnego i którym musi odpowiadać już istniejące prawodawstwo. Przyjęcie tych reguł oznacza akceptację podstawowych cech i gwarancji niezależności oraz samodzielności struktur samorządu terytorialnego; gwarancje te występują w szczególności na płaszczyźnie źródeł prawnej regulacji statusu instytucji samorządowych, finansowej oraz nadzorczo–kontrolnej.

Państwa–strony Karty zobowiązały się do osiągnięcia sześciu celów sformułowanych w dokumencie, a mianowicie:

- 1) włączenie gmin i regionów w realizację integracji europejskiej;
- 2) budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji;

37 T. Borys, J. Zaucha, Wstęp, (w:) Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Panorama Euroregionów, Jelenia Góra 1998, s. 28.

38 M. Kołodziejki, K. Szmigiel, Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013, Warszawa 2004, s. 8–10.

39 Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607.

40 Polska nie ratyfikowała Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (stan na styczeń 2011 r.). W tej sytuacji trudno mówić o zobowiązaniach wynikających z realizacji jej ustaleń. Spodziewana ratyfikacja spowoduje konieczność powrotu do analizy ustaleń Karty. Polska nie ratyfikowała Karty uzasadniając, że jest ona niemalże identyczna w swoich postanowieniach, jak Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

- 3) budowy Europy Obywateli przez włączenie obywateli w tworzenie demokracji w miejscu zamieszkania;
- 4) materializacji zasady *closer to citizen* przez skuteczne zarządzanie na szczeblu lokalnym w bezpośredniej bliskości obywatela;
- 5) materializacji zasady subsydiarności jako zasady kształtującej kompetencje szczebla lokalnego;
- 6) rozwój współpracy pomiędzy gminami i regionami europejskimi.

Karta odnosi się do odpowiedzialności obywateli i zasady samorządu lokalnego jako głównych elementów efektywnej demokracji i wymaga ich uznania w prawie krajowym i w „miarę możliwości w Konstytucji” (art. 2). Stanowi istotny wkład w rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego. Przyjęta później Europejska Karta Samorządu Regionalnego podejmuje przede wszystkim zagadnienia związane z regionem – jako elementem państwa odzwierciedlającym europejskie zróżnicowanie i przyczyniającym się do wzbogacania jego kultury.

Zgodnie z artykułem 3 Karty „Samorząd regionalny oznacza prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczone między rządem centralnym i samorządem lokalnym, i posiadających prerogatywy, albo wynikające z samoorganizacji albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności”⁴¹, Regiony zaś są uważane za zdefiniowany podmiot samorządowy prowadzą własną politykę i szeroko zakrojoną współpracę międzynarodową.

Karta określa szereg zasad, którymi muszą kierować się państwa do niej przystępujące. Wśród tych zasad wyróżnić można między innymi:

- zakaz zmiany granic regionów bez ich zgody;
- rozstrzyganie konfliktów kompetencji między regionami a rządem centralnym wyłącznie przez sądy;
- precyzję delegacji kompetencji władz centralnych do regionów;
- prawo regionów do uczestnictwa, poprzez ciała specjalnie do tego przeznaczone, w działalności instytucji europejskich;
- stosowanie zasady subsydiarności w stosunkach z władzami lokalnymi;

41 L. Kieres, Europejska Karta Samorządu Regionalnego, (w:) P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), Jaka Europa? Regionalizacja a integracja, Poznań 1998, s. 82.

- prawo regionów do udziału w sprawach państwa, w tym zwłaszcza w procedurze stanowienia aktów prawnych zmieniających kompetencje lub dotyczących interesów regionów;
- delegowanie kompetencji na rzecz władz lokalnych wyłącznie w granicach określonych przez prawo i precyzyjne określenie zakresu takiej delegacji.⁴²

Pomimo że Polska nie ratyfikowała Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego polskie ustawodawstwo jest – generalnie rzecz biorąc – zgodne z postanowieniami Karty. Nie dotyczy to jednak wszystkich postanowień tego dokumentu. I tak na przykład ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁴³, będąca krajową podstawą prawną przystępowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce do tzw. euroregionów, wyklucza możliwość przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego przystępujące do tego rodzaju zrzeszeń wykonywania jakichkolwiek zadań publicznych, a także nieruchomości i praw majątkowych na dobrach niematerialnych na rzecz takich zrzeszeń lub poszczególnych ich członków. Jest to sprzeczne z przepisem Karty upoważniającym regiony transgraniczne do tworzenia wspólnych organów przedstawicielskich i wykonawczych.⁴⁴

Niewątpliwie wsparcia instytucjonalnego regionom udziela Rada Europy. Jest ona (od co najmniej kilkudziesięciu lat) źródłem inspiracji i pomysłów dla współpracy regionalnej i transgranicznej. Rada Europy uznawała od dawna, że demokracja na szczeblu lokalnym i regionalnym spełnia nadrzędną rolę. Samorządy lokalne muszą spełniać potrzeby wszystkich Europejczyków, w miastach i na wsiach, w regionach centralnych, peryferyjnych i granicznych. W 1957 roku Rada Europy podjęła pierwsze kroki w celu zapewnienia reprezentacji władz lokalnych w ramach realizowanej przez nią aktywności. Jej działalność w tym zakresie obejmuje terytorium od Islandii po Rosję i od Norwegii po Bałkany. W 1994 roku Rada Europy powołała do życia, jako ciało o charakterze konsultacyjnym, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE), obecnie – Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, który zastąpił Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych. Kongres niesie pomoc nowym państwom członkowskim w kwestiach praktycznych związanych z tworzeniem skutecznie działających samorządów lokalnych i regionalnych.⁴⁵

42 S. Malarski, Regiony i euroregiony – założenia organizacyjne, prawne i administracyjne, Opole 2003, s. 136–137.

43 Dz.U. z 2002 r. Nr 113 poz. 984.

44 Leksykon Samorządu Terytorialnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego, http://samorzady.polska.pl/leksykon/index,Europejska_Karta_Samorządu_Regionalnego,id,419869.htm

45 Biuro Informacji Rady Europy, Rada Europy: informacje ogólne – struktura, http://www.coe.org.pl/pl/rada_europy/struktura#kongres

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy jest wyspecjalizowaną instytucją reprezentującą samorządowe władze lokalne i regionalne i realizującą funkcje opiniotwórcze i doradcze. W jego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich Rady Europy, czyli przedstawiciele samorządów wybierani przez organizacje samorządowe lub ich reprezentacje. W świetle uchwały statutowej Kongres:

- jest głosem europejskich regionów, miast i gmin,
- doradza Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy we wszystkich aspektach polityki lokalnej i regionalnej,
- współpracuje ściśle z organizacjami krajowymi i międzynarodowymi, reprezentując samorządy lokalne i regionalne,
- organizuje publiczne debaty i konferencje, pragnąc dotrzeć do szerokich kręgów społeczeństwa, których zaangażowanie jest bardzo istotne w tworzeniu demokracji,
- przygotowuje raporty na temat stopnia rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej we wszystkich państwach członkowskich i w krajach ubiegających się o członkostwo oraz prowadzi monitoring, szczególnie realizacji zasad zawartych m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.⁴⁶

Najważniejszym osiągnięciem Kongresu jest opracowanie projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Po 3 latach konsultacji i ustaleń Karta została przyjęta na IV sesji plenarnej w dniach 3–5 czerwca 1997 roku. Kongres, w wyniku rozszerzenia Rady Europy o państwa Europy Środkowej i Wschodniej, stał się podstawową platformą współpracy władz lokalnych i regionalnych w integrującej się Europie. Niewątpliwie przyczynia się do ożywienia współpracy regionalnej i transgranicznej na rzecz pokoju, tolerancji i zrównoważonego rozwoju.⁴⁷

3. Uwagi końcowe

Współpraca transgraniczna jest instrumentem pozwalającym minimalizować negatywne konsekwencje wynikające z istnienia szczelnej granicy państwowej. Ma bowiem na celu stymulowanie i rozwijanie kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne, przełamywanie zagrożeń wynikających z faktu występowania dysproporcji ekonomiczno–społecznych regionów po

46 S. Malarski, *op. cit.*, s. 127.

47 Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/TC_Local_Regional_en.asp#

obu stronach granicy, a także niwelowanie przeszkód związanych z nierównowagą gospodarczą regionów oraz różnym stopniem rozwoju infrastruktury techniczno-komunikacyjnej.⁴⁸

Po II wojnie światowej współpraca transgraniczna zyskała nową jakość. Najpierw w Europie Zachodniej, później po 1989 roku w Europie Środkowej i Wschodniej dostrzeżono znaczenie współpracy regionów. Analizując współczesne stosunki międzynarodowe, dostrzega się fakt, że to właśnie w skali regionu występuje większa możliwość stworzenia sprawnie działających mechanizmów współpracy. To właśnie obserwując ten rodzaj współpracy, najłatwiej znaleźć można punkty styczne dla priorytetów społecznych, gospodarczych i politycznych.

Kontakty regionów sąsiedzkich są najlepszym przykładem oddolnej obywatelskiej samoorganizacji społeczeństwa. Administracja centralna państw uczestniczących w stosunkach bilateralnych (bądź multilateralnych) służy tylko za pomost realizacji inicjatyw, które zwykle rodzą się na poziomie kontaktów międzyludzkich, a nie na poziomie zorganizowanej polityki zagranicznej. Dzięki temu redukuje się do minimum udział państwa w procesie wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy różnymi narodami, które widząc korzyści z wzajemnej współpracy, same dążą do realizacji wspólnych przedsięwzięć polityczno-gospodarczo-społecznych.

Współpraca transgraniczna i współpraca regionalna stanowią ważny element polityki zagranicznej państwa. Niewątpliwie są jednym z głównych czynników sprawczych szybszego i intensywniejszego rozwoju regionów. Świadczy o tym przede wszystkim podjęcie uregulowania kwestii z nimi związanych najpierw przez Radę Europy, a następnie przez Unię Europejską. Dzięki legislacji Rady Europy w postaci Konwencji Madryckiej, Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego czy Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych systematycznie rozwijają się regulacje krajowe w dziedzinie współpracy władz lokalnych i regionalnych z ich odpowiednikami w państwach sąsiedzkich. Dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej graniczące ze sobą regiony (nie tylko państw członkowskich, ale i krajów trzecich) mogą rozwiązywać, poprzez podejmowanie wspólnych działań, wspólne regionalne problemy. Dzięki uregulowaniom kwestii współpracy transgranicznej nawet granica państwowa, uważana jeszcze niedawno za największą barierę we wzajemnych stosunkach regionów, nie stanowi obecnie już takiej przeszkody w podejmowaniu wspólnych działań.

Unia Europejska nie skupia się wyłącznie na programach i działaniach wspierających rozwój wewnętrzny regionów. Popierając takie inicjatywy, jak programy

48 R. Sadowski, *Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 27.

w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁴⁹, współpracy euroregionalnej czy zawieranie porozumień dotyczących małego ruchu granicznego⁵⁰, Unia Europejska w bardzo wysokim stopniu wpływa na rozwój regionów w państwach trzecich.⁵¹

49 Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejska Polityka Sąsiedztwa – strategia, 12.05.2004 r., COM(2004)373 final.

50 Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz. Urz. UE L 405 z 30 grudnia 2006, s. 1–22.

51 W. Kosiedowski, Regiony Europy środkowo–wschodniej w procesie integracji. Ze szczególnym uwzględnieniem wschodniego pogranicza Unii Europejskiej, Toruń 2008, s. 99–100.

ОСНОВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ

С развитием международного сотрудничества государств неразрывно связаны интеграционные общественно-экономические процессы местных и региональных территориальных образований. Государства перестают быть важнейшими действующими лицами на международной арене. На протяжении последних лет международные отношения подверглись значительной децентрализации. В настоящее время центральная власть государств должна делить международное пространство с региональными и местными властями. Первые международные нормы, дающие общие дефиниции и примерные механизмы установления трансграничного сотрудничества, появились лишь в 1980 году и были выработаны в рамках Совета Европы. По настоящее время Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными образованиями является основным источником в установлении сотрудничества между регионами, и разработанная концепция трансграничного сотрудничества одобряется всеми.

Трансграничное сотрудничество является инструментом, позволяющим минимизировать негативные последствия, вытекающие из существования государственной границы. Целью его является стимулирование и развитие контактов среди местного населения, проживающего на приграничных территориях, преодоление нежелательных последствий, вытекающих из общественно-экономических диспропорций регионов по обеим сторонам границы.

После Второй Мировой войны трансграничное сотрудничество приобрело новое качество. Сперва в Западной Европе, а затем, в 1989 году, в Центральной и Восточной Европе обратили внимание на значение сотрудничества регионов. При анализе современных международных отношений отмечается, что именно на уровне регионов существует больше возможностей для создания исправно действующих механизмов сотрудничества. Наблюдая за сотрудничеством этого уровня, проще всего найти точки соприкосновения общественных, экономических и политических приоритетов.

Трансграничное и региональное сотрудничество составляет существенный элемент внешней политики государства. Несомненно, оно является одним из важных движущих факторов быстрого и интенсивного развития регионов. Об этом прежде всего свидетельствует попытка урегулировать связанные с ним

вопросы сперва Советом Европы, а затем Евросоюзом. Благодаря таким актам нормотворчества Совета Европы, как Мадридская конвенция, Европейская хартия территориального самоуправления, Европейская хартия приграничных и трансграничных регионов, систематически развивается двустороннее и национальное правовое регулирование в области сотрудничества местных и региональных властей с аналогичными властями соседних государств. При финансовой поддержке Евросоюза граничащие друг с другом регионы (не только государств-членов ЕС, но и третьих государств) могут решать, предпринимая совместные действия, общие для них вопросы. Благодаря решению вопросов трансграничного сотрудничества даже государственная граница, которая еще недавно считалась барьером во взаимоотношениях регионов, в настоящее время уже не является преградой для совместных действий.

Усилия Евросоюза направлены не только на создание программ содействия внутреннему развитию регионов. Поддерживая такие инициативы, как программы в рамках Европейской политики соседства, еврорегионального сотрудничества или заключения договоров, касающихся малого приграничного движения, ЕС оказывает существенное влияние и на развитие регионов в третьих государствах.

THE BASIC LEGAL INSTRUMENTS FOR CROSS-BORDER COOPERATION IN THE FRAMEWORK OF THE COUNCIL OF EUROPE

The socio-economic processes of the integration of local and regional communities is inextricably connected with the development of international cooperation. States have ceased to be the most important actors on the international scene. Over recent years, international relations have undergone substantial decentralization, and the international system has been filled by many different agencies. The central authorities of the Member States are obliged to share international space with regional and local authorities. The first international regulations, setting out common definitions and model-driven mechanisms for cross-border cooperation appeared only in 1980 and were developed within the framework of the Council of Europe. Up until the present, the European Framework Convention on cross-border cooperation of territorial communities and authorities has been a fundamental source of inspiration for cooperation between regions, and the definition of cross-border cooperation provided, has been widely accepted.

Cross-border cooperation is an instrument to minimize the negative consequences arising from the existence of tight national frontiers. Its aim is to encourage and develop contacts between communities residing in the border areas, overcoming the risks arising from the fact of socio-economic disparities between the regions on both sides of the border.

The European Union does not focus exclusively on programs and activities supporting the internal development of the regions. In supporting such initiatives as programs in the framework of the European neighbourhood policy, cooperation of euro regions, agreements on local border traffic, it largely affects the development of regions in third countries.

Key words:

Cross-border cooperation, euro region, border, the Council of Europe, the European Union

CZĘŚĆ II

PRZYJAZNA GRANICA – ASPEKTY SPOŁECZNO–EKONOMICZNE

INSTYTUCJONALIZACJA WSPÓŁPRACY. POTENCJAŁ I PERSPEKTYWY

O metodzie

Wśród polityk Unii Europejskiej eksponowaną pozycję zajmują polityka sąsiedztwa – kształtowanie relacji z sąsiadami oraz polityka bezpieczeństwa. O tej pozycji decyduje szereg czynników, wśród których nie do przecenienia są oczekiwania rezultatów integracji, jeśli nie identycznych to porównywalnych z osiągniętymi w innych dziedzinach współpracy. Bilans minionego półwiecza współpracy europejskiej wyznacza zarówno osiągnięty poziom integracji gospodarczej, jak i funkcjonowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ten bilans w zakresie zmiany zastanego i tworzenia nowego jest zdecydowanie pozytywny (ta ocena odnosi się do faktu wystąpienia efektów, a nie samego ich osiągnięcia). Integrując się, państwa europejskie, antycypując przyszłość, w wielu obszarach zmieniły rzeczywistość, nie będąc jej biernym odbiorcą ani nawet nie prowadząc polityki reaktywnej. Do nielicznych, ale ważących wyjątków w tym zakresie należą – będące przedmiotem analizy – polityki: sąsiedztwa i bezpieczeństwa. Dowodów, w najlepszym przypadku, reaktywności wobec zmian w bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym UE jest aż za wiele; zarówno z przeszłości: np. wstrzeźliwość w kontestowaniu podziału Europy i nienadążanie ze dynamiką aksamitnej rewolucji, jak i najnowszych, do których zaliczyć należy lekceważenie opresyjności reżimu tunezyjskiego i niedostrzeżenie skali jego kontestacji ze strony obywateli. Europa jest w tych sferach bardziej beneficjentem zdarzeń i efektów cudzych działań niż sprawcą.

Zarazem polityki: sąsiedztwa i bezpieczeństwa są ze sobą, co oczywiste, ściśle powiązane a ich relacje mają charakter sprzężenia zwrotnego. Zbadanie pełnego zakresu korelacji, teoretycznie możliwe, w praktyce wydaje się zarówno nierealne ze względu na wielowymiarowość więzi – dynamikę sieci oddziaływań, jak i nieprowadzące do uzyskania wyników poznawczych. Badanie sprzężenia zwrotnego pomiędzy polityką sąsiedztwa i polityką bezpieczeństwa, którego efektem byłoby zbu-

dowanie modelu korelacji, wymaga bowiem analizy nader szerokiej i właśnie takie kompleksowe badanie byłoby nieuchronnie obarczone wadą poszukiwania wspólnego mianownika zdarzeń, którym jest z reguły mianownik najmniejszy. Taki kierunek i cel badania zarazem wynikałyby z dążenia do opisanego sprzężenia zwrotnego poprzez model weryfikowalny, nawet jeśli nie w odniesieniu do każdego przypadku, to przynajmniej do znaczącej większości zdarzeń przeszłych i przydatnego w prognozowaniu. Jestem jednak ze wskazanego powodu sceptycznie nastawiony do wartości takiego badania: zamknięcie tak obszernej przeszłości w modelu właśnie poprzez nieuchronność podporządkowania się regule najmniejszego wspólnego mianownika uczyni ewentualne wyjaśnienie „wszystkiego” wyjaśnieniem „niczego”, gdyż potencjalne sądy i spostrzeżenia będą trywialne. Wydaje się, że lepsze rezultaty może przynieść skanowanie – warstwowanie przedmiotu badania i analiza poszczególnych fragmentów. Wycięcie z całości materii, tzn. z „polityki sąsiedztwa” wyłącznie relacji Polska–Rosja i z „polityki bezpieczeństwa” bezpieczeństwa energetycznego jest skażone organiczną wadą cząstkowości badania. Jednak takie badanie może być pogłębione, a zarazem można je uzupełnić wnioskowaniem uogólniającym: „z części na całość”, co prowadzić może, przy spełnieniu metodologicznie znanych założeń, do sformułowania poprawnych wniosków ogólnych i przynieść, tym samym, racjonalne wyniki. Tak wyznaczony element społecznej rzeczywistości międzynarodowej jest przedmiotem poniższego badania.

1. Wstęp

Mimo że traktaty europejskie nie wskazują indywidualnie na podmioty objęte/obejmowane relacją z tytułu sąsiedztwa, to nie podlega wątpliwości, że – inaczej niż w przypadku aspiracji do członkostwa, gdy wyznacznikiem europejskości nie jest wyłącznie geografia, a geografia połączona z reprezentowanym systemem wartości¹ – wyznacznikiem sąsiedztwa jest geografia – fizyczna bliskość. Decyduje o tym fakt, że jeśli nawet – wbrew rudymen tarnej mądrości, zgodnie z którą należy mieć wrogów daleko, a przyjaciół blisko² – państwo samo decyduje, czy utrzymuje przy-

1 Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza jednoznacznie: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2 („Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” – przyp. J.M.) i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. [...] Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską.” Znaczenie tego kryterium podkreśla sama UE zarówno wtedy, kiedy sformułowała „kopenhaskie” kryteria akcesji nowych członków jak i kiedy w praktyce admisyj poświęca im szczególną troskę – relatywnie, można uznać, że ich waga w procesie decydowania jest większa niż kryteriów gospodarczych. Szerzej J. Menkes, *Problemy prawne przystąpienia Polski do UE*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 2, marzec–kwiecień, s. 48 i n.

2 K. Loewenstein, *Legislative Control of Political Extremism in European Democracies*, „Columbia Law Review” 1938, vol. XXXVIII, no. 5, s. 594.

jacielskie więzi z państwami geograficznie odległymi, dokonując wyboru w ramach alternatywy: relacje przyjazne albo neutralne, to w przypadku państw sąsiedzkich każdy skazany jest albo na stosunki dobrosąsiedzkie, albo na napięcia i konflikty. Taka bliskość uniemożliwia bowiem obojętność. Zarazem jednak UE nie rezygnuje z wpływania na państwa trzecie (rozumiane w tym przypadku zarówno jako państwa nieznajdujące się w potencjalnym kręgu przyszłych członków, jak również jako partnerzy strategiczni) w zakresie przyjęcia przez nie unijnego systemu wartości: „W stosunkach zewnętrznych Unia [...] propaguje swoje wartości. Przyczynia się do [...] ochrony praw człowieka [...]” (artykuł 3.5. TUE) oraz „1. Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym.” (artykuł 21.1.). Ta jasna deklaracja intencji w zakresie zmieniania środowiska międzynarodowego jest nie tylko rzadkim w stosunkach międzynarodowych przypadkiem przejrzystości celów, które jednoznacznie można uznać za dążenie do wpływania na „sprawy wewnętrzne” każdego państwa – odrzucenia zasady nieingerencji³, ale i – równie jawnie deklarowanego uznania własnego systemu wartości za „lepsy” – za wzorzec uniwersalny⁴.

Geograficzna bliskość jest naturalnym źródłem problemów (są nimi zarówno potencjalne korzyści, jak i zagrożenia); nie ma w wymuszonych nią stosunkach miejsca na *splendid isolation*⁵ – państwa współpracują ze sobą jak dobrzy sąsiedzi albo ilość i waga wzajemnych konfliktów systematycznie wzrasta. Nie zmienia tego geograficznego ograniczenia nawet globalizacja, mimo że zwiększa istotnie wagę stosunków z państwami geograficznie odległymi, a istotnymi w całości kształcie stosunków międzynarodowych. Przykładem może być znaczenie dla gospodarki państwa odległego geograficznie partnera, który jest źródłem zaopatrzenia lub rynkiem zby-

3 Korzenie tej zasady wyrażonej w artykule 2.7. Karty NZ tkwią w koncepcji Prezydenta Washingtona, który rekomendował w „Farewell Address”, by stosunki handlowe USA z państwami trzecimi były „little political connection as possible” i w doktrynie Monroe (1823 rok), zgodnie z którą „not to interfere in the internal concerns of any of its powers”.

4 Oczywiście takiego rozumienia zasady nieinterwencji nie można automatycznie zaklasyfikować jako myślenie–działanie *contra legem*; szerzej na temat wyzwań współczesności np. dyskusję Chatham House z lutego 2007 roku na temat „The Principle of non–intervention in contemporary international law: non–interference in a State’s internal affairs used to be a rule of international law: is it still?” i konkluzję z dyskusji http://www.chathamhouse.org.uk/files/6567_il280207.pdf

5 Termin ten, autorstwa Lorda Goschen – Pierwszego Lorda Admiralicji, determinował w XIX wieku brytyjską politykę zagraniczną rządu kierowanego przez premiera Disraeli (autorskie rozwinięcie: „We have stood here alone in what is called isolation — our splendid isolation, as one of our colonial friends was good enough to call it.”).

tu. Wyjątkiem w tym zakresie są obecnie jedynie USA. W przypadku bowiem USA zagrożenia wojskowe ze strony Korei Północnej czy Iranu można postrzegać jako zaprzeczenie geograficznej bliskości; państwa te grożą atakiem wymierzonym przeciwko USA – państwu odległemu w sensie geograficznym. Jednak nuklearny szantaż w stosunku do USA ma w przypadku tych dwóch państw wymiar szczególny. Z jednej strony każde państwo świata swoiście graniczy z USA, które są jedynym hipermocarstwem, z drugiej zaś groźba asymetrycznego ataku na sanktuarium terytorialne USA, jeśliby okazała się skutecznie zniechęcająca USA do obrony sojuszników – do realizacji zobowiązań do obrony Izraela czy Korei Południowej przed atakiem bandyckich sąsiadów, pozwoliłaby na bezkarną agresję. Teheran, atakując Jerozolimę czy Phenian napadając na Seul, muszą liczyć się z odpowiedzią zaatakowanego wspieranego przez USA. Gdyby agresorzy mogli mieć pewność amerykańskiej bierności, nie tylko słabłaby waga riposty, ale nawet groźba reakcji ofiary.

2. Bezpieczeństwo energetyczne (i bezpieczeństwo dostępu do zasobów naturalnych) – wprowadzenie do analizy

*Sąsiedztwo Polski i Rosji skłania, jak każde sąsiedztwo, do bieżącego śledzenia zdarzeń i procesów oraz do analiz zorientowanych na prognozy. Sąsiedztwo to oceniane według kryterium skali „złej pamięci” (pamięci o złej przeszłości) nie jest w przestrzeni europejskiej ewenementem. Wiele grup społecznych, narodów i państw w Europie dzieli i łączy pamięć o doznanych i wyrządzonych krzywdach, o byciu ofiarą i sprawcą zbrodni. Jedność europejska ma kontekst *Hass–Liebe*. Jednak niezależnie od stopnia banalności tego stwierdzenia mieszkańcy kontynentu europejskiego nie mają akceptowalnego wyboru alternatywnego dla współpracy–jedności⁶, bo możliwość wzajemnego zniszczenia nie jest akceptowalna⁷. Tym, co decyduje jednak o specyfice sąsiedztwa polsko–rosyjskiego, na tle państw obrzeża UE, jest różnica potencjałów Rosji i Polski (taki stan dotyczy również pozostałych sąsiadów Rosji – sąsiedztwa państw członkowskich UE z Rosją). Ten dysparytet wyznacza wielkość terytorium Rosji, liczba jej ludności oraz wielkość i różnorodność zasobów naturalnych, którymi Rosja dysponuje (zarówno realnie – eksploatując je, jak i potencjalnie – gdyż są zlokalizowane na obszarze podległym jej jurysdykcji terytorialnej). Komplementarność gospodarki Rosji, dysponującej zasobami naturalnymi w stosunku do gospodarki Polski – państwa konsumenta zasobów (oczywiście zarówno w roli konsumenta końcowego, jak i państwo tranzytowe w łańcuchu do-

6 L. Rühl, The historical background of Russian security concepts and requirements oraz J. Roper, P. van Ham, Redefining Russia's role in Europe, (w:) V. Baranovsky (ed.), Russia and Europe the Emerging Security Agenda. Stockholm 1997, s. 21–41 | 503–512.

7 Zob. również P. Ziólek, O nowy kształt społeczności międzynarodowej, (w:) J. Czaputowicz (red.), Bezpieczeństwo europejskie. Koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski. Warszawa 1997, s. 53–76.

staw) w połączeniu z czynnikiem naturalnym, którym jest geograficzna bliskość należą do tych czynników, które powinny być uwzględnione w analizie sąsiedztwa. Podejmuję badanie więzi polsko–rosyjskiej w tych naturalnych ramach, które można określić „podwójnym nelsonem”, w których: – Polska jest zależna od dostaw rosyjskich surowców – jest więc zależna od Rosji; – Rosja jest zależna od polskich zakupów eksportowanych przez nią surowców – jest więc zależna od Polski.

Problem badawczy można przedstawić w ujęciu schematu pytań i odpowiedzi: – czy z polskiej perspektywy, perspektywy bezpieczeństwa Polski, ta niewątpliwa zależność obniża poziom bezpieczeństwa, umożliwiając posługiwanie się groźbą użycia przymusu lub użycie przymusu gospodarczego? czy stanowi to czynniki stabilizujący zachowania partnerów, skłaniający do kooperacji?

Postawieniu tych pytań, wskazaniu dylematów towarzyszyć musi świadomość, że wskazywane wybory–dylematy bez wątpienia nie mogą być traktowane jako alternatywa rozłączna (jest to jednak naturalne w ramach *security studies*).

3. Pojęcia podstawowe

„Bezpieczeństwo państwa” jest w ramach liberalno–demokratycznego nurtu myślenia państwowotwórczego synonimem bezpieczeństwa jego społeczeństwa – społeczeństwa obywatelskiego, podmiotu uprawnionego do ochrony ze strony państwa – władz publicznych. Jest to więc podmiot uprawnienia – przedmiot ochrony różny od ponadczasowego, idealnego podmiotu utożsamianego z państwem i narodem w ideologiach nacjonalistycznych lub totalitarnych. Bezpieczeństwo narodowe jest jednak, niezależnie od podmiotu uprawnienia – od desygnatu nazwy, od zawsze w centrum zainteresowania zarówno instytucji publicznych, jak i samego społeczeństwa. Zainteresowanie to wyrażało się jednak w różnych formach, jeśli bowiem w ramach relacji feudalnych zapewnienie bezpieczeństwa poddanym stanowiło obowiązek władcy i tytuł do odmowy posłuszeństwa przez poddanych, gdy władca tego nie zapewniał, jednak samo zarządzanie dobrem, jakim było bezpieczeństwo, należało do wyłącznego imperium władcy, zaś umowa społeczna uczyniła bezpieczeństwo przedmiotem kontraktu – dobrem zamawianym od władzy publicznej, to dopiero w przypadku społeczeństwa obywatelskiego to zainteresowanie wiąże się z udziałem w procesie jego definiowania i realizacji – bezpieczeństwo jest dobrem wspólnym uczestników społeczeństwa obywatelskiego. Zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawowym zadaniem państwa. Można wręcz stwierdzić, że instytucjonalizacja struktur społecznych, czyli powstanie państwa, było skorelowane z wytworzeniem wyspecjalizowanych struktur wojskowych stawianych na straży bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo jest w piramidzie potrzeb ludzkich Maslowa usytuowane bezpośrednio po potrzebach wyższego rzędu i zaliczone do potrzeb stabilizacji⁸.

W polityce zarówno zagranicznej, jak i wewnętrznej państwa dążą do ochrony niepodległości oraz interesów własnych obywateli, czyli do bezpieczeństwa. Lippmann uważał, że bezpieczne państwo nie musi rezygnować z realizacji podstawowych interesów w imię obrony przed napaścią, a zaatakowane jest zdolne odnieść zwycięstwo⁹. Mimo że kategoria pojęciowa „bezpieczeństwo narodowe” była obecna w myśli państwowej oraz w debacie publicznej od dawna, to sam termin – nazwa mająca precyzyjnie określone desygnaty – został wprowadzony do języka oficjalnego niedawno, bo dopiero po II wojnie światowej przez Prezydenta USA Trumana w Ustawie o Bezpieczeństwie Narodowym (*National Security Act*) z 26 lipca 1947 roku¹⁰.

Jest truizmem stwierdzenie, że jednostki współpracują i instytucjonalizują współpracę. Szczególnym tego przypadkiem jest tworzenie państwa po to m.in., by zrealizować takie interesy – interesy komunitarne, których realizacja poprzez działania jednostkowe jest niemożliwa lub zbyt kosztowna oraz że przykładem takiego interesu komunitarnego, tak istotnego, jak i atrakcyjnego do realizacji poprzez współpracę (a również *de facto* nierealizowalnego w układzie indywidualnym) jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom współpracy i wytworzonym przez nich instytucjom¹¹. Dobro ogólne (*bien public*), jakim jest bezpieczeństwo jest realizowane i realizowalne wyłącznie w ramach interesów komunitarnych¹².

W przypadku suwerennego i równego państwa – wyniku i twórcy porządku westfalskiego – bezpieczeństwo/dążenie do zapewnienia go ludziom i instytucjom jest z nim immanentnie związane; „*Conventional analyses of the concept of security emphasize the state as the referent object of security; it is the state that is to be secure. In considering the relationship between theories of the state, its formation and consolidation on the one hand and the security needs of individuals on the other*”¹³. Zarazem suwerenność państwa nie jest tylko relacją zewnętrzną, rozumianą jako prawo do domagania się realizacji zakazu ingerencji w sprawy wewnętrzne, lecz także – a nawet przede wszystkim – jako obowiązek władz publicznych respektowania ochrony i pełnej realizacji praw i wolności jednostki oraz ochrona i zapewnienie praw grupowych – zbiorowych.

8 Zob. A.H. Maslow, A Theory of Human Motivation, „Psychological Review” 1943, vol. 50, no 4, s. 370–396.

9 W. Lippman, U.S. Foreign Policy: Shields of the Republic, Boston 1943, s. 51.

10 Szerzej J.J. Romm, Defining national security: the nonmilitary aspects, New York 1993, s. 5–7 i przywoływane przez tegoż definicje.

11 Należy mieć świadomość, że komunitaryzm to przede wszystkim narzędzie realizacji aspiracji i interesów na drodze kompromisu pomiędzy wolnością a równością; na temat współczesnych dylematów szerzej zob. D. Łucka, Barack Obama: ani w lewo, ani w prawo. „Znak” 2008, nr 643, s. 86–98.

12 Szerzej A. Kamiński, Bezpieczeństwo Polski na tle rozwoju sytuacji politycznej w Europie. Uwagi metodologiczne, (w:) Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne. Warszawa 1993, s. 7 i n.

13 Zob. S.N. MacFarlane, Yuen Foong Khong, Human Security and the Critical History, Bloomington 2006, s. 23.

Bezpieczeństwo jest kategorią zagregowaną obejmującą nierozdzielne komponenty, m.in.: militarny, gospodarczy, społeczny, polityczny, ekologiczny¹⁴. Ta agregacja powoduje, że możliwa i konieczna jest analiza komponentów w układzie zdezagregowanym, jednak jeśli z tych analiz cząstkowych mają wpływać wnioski, to konieczna jest ich ponowna końcowa agregacja, mimo że zaciemnia wyniki uzyskane w badaniach cząstkowych¹⁵.

4. Czynniki ryzyka

Bezpieczeństwo energetyczne zostało zdefiniowane przez Yerigina jako „*the objective of energy security is to assure adequate, reliable supplies of energy at reasonable prices and in ways that do not jeopardize major national values and objectives*”¹⁶.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego mogą być wywołane przez jeden z trzech czynników oddziałujących samoistnie lub w szczególnie groźnym (z powodu skali oddziaływania i pochodnej trudności w przeciwdziałaniu) związku współwystępowania. Na zagrożenia te składa się zazwyczaj niemożność korzystania z:

- 1) nośnika – źródła energii lub energii;
- 2) dostawcy;
- 3) środka dostarczania – drogi przesyłu.

Ad 1. Zagrożenie wynikające z niemożności korzystania z nośnika – źródła energii lub energii. Należy przy tym uwzględniać zagrożenia występujące w przypadku pozyskiwania zarówno nośnika energii, jak i produktu końcowego, jakim jest energia. W gospodarce coraz częściej mamy do czynienia z pozyskiwaniem nie tylko surowca, ale i produktu końcowego; zarówno w procesie powiększania rynku (przesył energii np. między odbiorcami europejskimi wykorzystujący przesuwanie się szczytu zapotrzebowania/nadwyżki mocy w miarę przechodzenia przez kolejne strefy czasowe), jak i pojawiania się wyspecjalizowanych producentów energii jako produktu finalnego (przykładem są plany budowy elektrowni jądrowej na Litwie, która miałaby zaopatrywać w energię również państwa sąsiednie¹⁷, podobnie

14 Szerzej J. Menkes, A. Prystrom, Normatywny wymiar kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie, (w:) Raport..., s. 80 i n.

15 Zob. J.J. Romm, *op. cit.*, s. 37–50.

16 Tak Yergin; D. Yergin, Energy security in the 1990s, "Foreign Affairs" 1988, vol. 67, s. 111, szerzej patrz również D. Yergin, J. Stanislaw, The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power. New York 1991.

17 W związku z budową nowej atomowej elektrowni w Ignalinie na Litwie – zastępującej zamkniętą 31 grudnia 2009 r. reaktor typu „czarnobylskiego” (RBMK–1500) – pojawiły się koncepcje, by zbudować elektrownie o mocy przekraczającej zapotrzebowanie litewskie. Planowana elektrownia (zakończenie budowy planowane jest na

jak analogiczny plan budowy elektrowni przez Rosję w eksklawie kaliningradzkiej na potrzeby niesprecyzowanych odbiorców europejskich¹⁸⁾ i równie wyspecjalizowanych konsumentów odbiorców energii, trwale rezygnujących z energetycznej samowystarczalności (przykładem jest Austria). W przypadku pozyskiwania energii jako produktu finalnego potencjalne zagrożenia są jednak identyczne z zagrożeniami występującymi w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych.

Ograniczenie albo utrata możliwości korzystania z nośnika energii może być konsekwencją oddziaływania zarówno czynników naturalnych, jak i czynników zależnych od człowieka oraz łącznie obu rodzajów czynników. Do czynników naturalnych należy brak albo wyczerpanie zasobów. Możliwe są więc stany: – państwa pozbawionego surowców energetycznych (nie dotyczy to, rzecz jasna, możliwości pozyskiwania energii z tzw. źródeł odnawialnych, takich jak wiatr, słońce, energia skorupy ziemi, jednak te źródła nie są i, jak się wydaje, nie będą w najbliższej przyszłości realną opcją alternatywną wobec konwencjonalnych surowców energetycznych i energii produkowanej w wyniku rozpadu albo syntezy jądrowej, np. ze względu na względnie wysoki koszt wytworzenia i dostarczenia jednostki energii); – jak i państwa, które wyczerpało możliwe do pozyskania i wykorzystania na skalę przemysłową zasoby. Przykładem nowym i geograficznie bliskim jest wyczerpywanie się zasobów węgla brunatnego w zagłębiach niemieckich i polskich. Szacowanie zasobów jest relatywnie łatwe i precyzyjne. Tak więc przy założeniu, że zachowania podmiotów gospodarujących są racjonalne, nie powinno to zakłócić dostaw energii, a jedynie skutkować substytucją źródła (pozyskaniem energii z innych lub nowych surowców energetycznych lub pozyskaniem produktu finalnego – energii). Zarazem, mimo że ludzkość wielokrotnie była konfrontowana z wyczerpaniem zasobów i powtarzalność zjawiska powinna nauczyć jednostkę, jak i zbiorowość działań wyprzedzających, doświadczenie zagłady cywilizacji spowodowane wyczerpaniem zasobów nie jest doświadczeniem, w sposób oczywisty, minionej przeszłości.

Do czynników o charakterze mieszanym należy brak zdolności do eksploatacji zasobu przy danej technice lub w danych warunkach gospodarczych. Przykładem jest konieczność schodzenia z eksploatacją kopalni w głąb ziemi w stosunku do miejsca, w którym wydobywanie było prowadzone (wydobywanie węgla w kopalniach

2025 r.) ma mieć moc ca 3200 MW i zaopatrywać w energię, oprócz Litwy, Estonii i Łotwę oraz Polskę (Polska była zainteresowana zakupami ca 1000 – 1200 MW). Szerzej Lithuania shuts Ignalina plant. World Nuclear News. http://www.world-nuclear-news.org/NP-Lithuania_shuts_Ignalina_plant-0401104.html (24.06.2011).

18 Elektrownia, której zakończenie budowy jest planowane na 2018 r., ma być wyposażona w dwa bloki o mocy 1150 MW każdy. Rosatom: elektrownia atomowa w Kaliningradzie powinna eksportować prąd. PAP – 24-05-2011 14:19. „Idea projektu elektrowni atomowej w obwodzie kaliningradzkim jest taka, że siłownia ma dostarczać energię elektryczną do centralnej, wschodniej i północnej Europy” szef marketingu koncernu Rostom Aleksiej Kalinin: http://forsal.pl/artykuly/516925,rosatom_elektrownia_atomowa_w_kaliningradzie_ma_eksportowac_prad_do_europy.html (24.06.2011).

na Śląsku na coraz większej głębokości) lub (czasowa) rezygnacja z części zasobu, którego pozyskanie jest technologicznie lub gospodarczo niemożliwe w danych warunkach (pozyskiwanie ropy naftowej z wykorzystaniem tzw. metod trzeciej generacji, zaawansowanych w odróżnieniu do uwalniania naturalnego złoża albo uwalniania wywołanego mechanicznie).

Do czynników zależnych od człowieka należy rezygnacja z nośnika lub metody pozyskiwania motywowana ideologicznie. Czynnikiem ten występuje w dziejach cywilizacji stale i wiąże się z manichejską wizją porządku świata i tabu kulturowymi. Przykładem jest zarówno zakaz pozyskiwania drewna ze świętego lasu, jak i odrzucenie energii z atomu (zjawisko jest wystarczająco obecne w kulturze masowej – zob. *Avatar*; by niepotrzebne było jego wyjaśnianie). Czynnikiem ten może zarówno być tradycyjny, co w procesie racjonalnego sprawowania władzy publicznej pozwala albo zrezygnować z zasobu, albo oddziaływać na zmiany wartości, jak i nowy: w eksplozji antynuklearnych nastrojów w społeczeństwie niemieckim można widzieć zarówno ciągłość mitów pogańskiej prakultury (stosunek do przyrody) i fobie schyłku Republiki Weimarskiej (zaraza przyniesiona przez „obcych”), jak również postmodernistyczne obawy *New Age*. Społeczeństwo może wymusić na państwie dowolne działania i mimo że społeczeństwo co do zasady jest racjonalne, to kieruje się również emocjami, wśród których najsilniejszy jest lęk.

Prima facie, racjonalnym sposobem eliminacji lub ograniczenia takiego zagrożenia jest dywersyfikacja źródeł energii obejmująca z jednej strony przeciwdziałanie wytworzeniu monokultury energetycznej, z drugiej zaś strony utrzymywanie proporcjonalnych do potrzeb rezerw pozwalających na substytucję utraconego źródła. Czynnikiem, który musi być jednak brany pod uwagę przy dywersyfikacji, jest jej koszt. Konieczna jest ocena korzyści ze specjalizacji i hurtowego pozyskiwania wiedzy i narzędzi wytwarzania energii z jednego nośnika (na ten koszt składa się zarówno kapitał materialny, jak i kapitał ludzki w postaci kwalifikacji osób zatrudnionych w pozyskiwaniu i przetwarzaniu nośników energii).

Reasumując, nie ma wyboru generalnie optymalnego. Wybór należy do kategorii decyzji politycznych i gospodarczych obarczonych ryzykiem m. in. z racji odnośnienia się do przeszłości odległej i w konsekwencji niepewnej i korzystania z paranaukowych metod prognozowania długookresowego, które nie może być traktowane jako spełniające wymogi naukowej poprawności.

Ad 2. Zagrożenie wynikające z niemożności korzystania z dostawcy. Z racji znaczenia surowców energetycznych dla odbiorcy istotnym źródłem zagrożenia są pochodne decyzji dostawcy o niedostarczeniu produktu (odnosi się to zarówno do surowców energetycznych, jak i do energii). Z zachowaniem takim możemy mieć do czynienia zarówno w przypadku dostawcy krajowego, jak i zagranicznego.

Paradoksalnie, wbrew głównemu nurtowi dyskusji i analiz zarówno w Polsce, jak i w świecie, ze znaczącą częstotliwością w państwach występowały zagrożenia pochodne nierealizowaniu dostaw przez dostawcę krajowego. Nie były one powodowane decyzjami właściciela m.in. dlatego, że jego pozycja jest niebywale słaba w przypadku zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa – decyzja o odmowie sprzedaży spowodowałaby natychmiastowe zmiany własnościowe, a co najmniej przymusowy zarząd i wznowienie dostaw przez nowego właściciela, którym przynajmniej czasowo zapewne byłoby państwo. Były one powodowane decyzjami pracowników traktujących przerwanie dostaw jako narzędzie oddziaływania na rząd, a także społeczeństwo i państwo oraz wymuszenia realizacji roszczeń. Roszczenia te bywały skoncentrowane zarówno na interesie gospodarczym (wzrost wynagrodzeń, świadczeń socjalnych, gwarancji zatrudnienia itp.), jak i na interesie politycznym (np. wpływ na politykę państwa przy odrzuceniu korzystania z narzędzi i mechanizmów demokracji, takich jak wybory). Zdarzają się też protesty przeciwko obowiązującemu systemowi gospodarczo-politycznemu, a więc w celu zmiany ustroju społeczno-politycznego albo wręcz kontrsystemowe.

W każdym przypadku dostawca zarówno korzysta z siły – pozbawienie odbiorcy dobra koniecznego do życia, jak i ze strategii słabszego w konflikcie asymetrycznym. Państwo demokratyczne ma zarówno ograniczony arsenał środków reagowania na tego typu zachowania pracowników na własnym terytorium, jak i jest skłonne do samoograniczania – rząd musi dbać o zachowanie mandatu do sprawowania władzy zarówno wobec konsekwencji sympatii społecznych dla wybranej grupy zawodowej, jak i generalnego braku przyzwolenia na działania radykalne.

Przykładem urzeczywistnienia takiego zagrożenia były zarówno wielokrotne strajki górników brytyjskich po II wojnie światowej (strajk lat 50-tych złamały dopiero dostawy węgla z Polski), jak i taki strajk zorganizowany przez National Union of Mineworkers (NUM) pod przewodnictwem Scargilla przeciwko Thatcher (1984 rok)¹⁹. NUM dążył do obalenia rządu mającego mandat wyborczy.

Przykładem potencjalnego zagrożenia jest sytuacja Polski, która jest zależna od węgla w stopniu niemającym odpowiednika w Europie: w roku 2009 z węgla kamiennego pochodziło 55,84 proc. produkcji energii elektrycznej w Polsce, a z węgla brunatnego 33,66 proc. (według danych PSE Operator) i udział ten nie ulega zmniejszeniu.

Jedynym narzędziem przeciwdziałania temu (z punktu widzenia źródła pochodzenia) zagrożeniu jest niedopuszczenie do powstania monopolu dostaw. Oczywiście, szeroko pojmowana realizacja polityki respektującej prawa i wolności jednostki z równoprawnym traktowaniem praw gospodarczych, społecznych i kul-

19 Na ten temat zob. P. Jenkins, *Mrs Thatcher's revolution: the ending of the socialist era*, London 1987.

turalnych, funkcjonująca demokracja oraz respektowanie reguł dialogu społecznego mogą zmniejszyć prawdopodobieństwo/częstotliwość wystąpienia zagrożenia, jednak pełne przeciwdziałanie nie jest możliwe. Szczególnie podatne na to zagrożenie są liberalne społeczeństwa demokratyczne mające immanentną trudność z uzyskaniem społecznego przyzwolenia na obronę wolności ze strony beneficjentów wolności, którym w tym przypadku jest takie ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności, by chronić prawa i wolności innych. Z koniecznością i trudnością uzyskania przez państwo przyzwolenia obywateli na wykonywanie władzy w stosunku do tych obywateli (a coraz częściej również każdej osoby przebywającej na jego terytorium) państwo ma do czynienia od zawsze; ta niechęć obywateli do wyposażania państwa w narzędzia sprawowania władzy – obawa przed nadużyciem władzy ze strony państwa jest istotą mitu Lewiatana. Obywatele sami decydują – wazą kompromis, jakie funkcje nałożą na państwo i w jakie wyposażą je kompetencje. Z jednej strony mając świadomość, że prawa i wolności jednostki są jej przyrodzone i niezbywalne, z drugiej zaś, że państwo pozbawione narzędzi realizacji nałożonych zadań – zadań tych nie zrealizuje. Te nierozstrzygalne ani jednorazowo, ani trwale dylematy były/są szczególnie widoczne i ujawniane w przypadku wyzwania, jakim dla jednostek, obywateli i państwa jest terroryzm – terroryści współobywatele, trudniejsze w analizie w przypadku konfliktu społecznego, w którym duża grupa społeczna domaga się redystrybucji majątku, korzystając z przymusu–szantażu gospodarczego (np. wstrzymanie dostaw surowców lub energii). Społeczeństwo, domagając się zaś od państwa zapewnienia mu bezpieczeństwa, nie akceptuje posługiwania się siłą wobec grupy uznanej za gospodarczo lub społecznie upośledzoną²⁰; można w tym przypadku mówić wręcz o syndromie sztokholmskim.

W głównym nurcie analiz zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego sytuują się zagrożenia spowodowane przez zaprzestanie dostaw przez dostawcę zagranicznego. To zagrożenie może być niezależne od woli dostawcy²¹ albo od niej zależne i mające postać działania celowego.

20 Zagrożenie jako pierwszy dostrzegł i zanalizował Kelsen „If democracy is a just form of government, it is so because it means freedom, and freedom means tolerance. If a democracy ceases to be tolerant, it ceases to be a democracy. But can a democracy be tolerant in its defense against antidemocratic tendencies? It can – to the extent that it must not suppress the peaceful expression of antidemocratic ideas. It is just by such tolerance that democracy distinguishes itself from autocracy. We have a right to reject autocracy and be proud of our democratic form of government only as long as we maintain this difference. Democracy cannot defend itself by giving itself up.”; H. Kelsen, *On the Essence and Value of Democracy*, (w:) A.J. Jacobson, B. Schlink (ed.), Weimar: A Jurisprudence of Crisis, Berkeley 2000, s. 84 i n. Wskazuje na to również Loewenstein „The specific difficulties in drafting and applying such defensive measures against subversive movements and parties arose mainly from the fact that, in not a few democracies, restriction on the guarantee of the constitutional rights of freedom of political opinion, speech, assembly and association was deemed inconsistent with the very foundation of democracy”, K. Loewenstein, *Legislative Control of Political Extremism in European Democracies*, „Columbia Law Review” 1938, vol. 38, s. 594. Zarazem, paradoksalnie w opozycji do tych poglądów, przywołać można poglądy Dershowitza wskazującego na skalę wyzwania i jego dylematy; A. Dershowitz, *Preemption. A Knife that Cuts Both Ways*, New York 2006.

21 Zagrożenie to może być analizowane przez przywołanie przypadku triady Gazprom–Polska–Rosja. Mamy w nim do czynienia z specyficzną hybrydą państwa i wytwórcy. Rosja jest finansowana przez Gazprom, który substytuuje państwo i jego funkcje. Do tej sytuacji doszło w warunkach zlewania się Gazpromu i Rosji w następstwie

Takie działanie celowe wpisuje się w kategorię nakazu respektowania zasady prawa międzynarodowego, jakim jest zakaz „stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości politycznej państwa” (artykuł 2. 4 Karty NZ); do kategorii siły–przymusu zalicza się również przymus gospodarczy. Takie zachowania mieszczą się w kategorii szeroko pojmowanego embarga gospodarczego²². Embarga, jako gospodarczy środek prowadzenia wojny, są znane w Europie od co najmniej 200 lat²³. Jeszcze dłuższą historię ma monokulturowa zależność gospodarcza²⁴. Jednak w przypadku dostaw surowców energetycznych lub energii mamy do czynienia z quasi–monopolem na produkt obiektywnie niezbędny odbiorcy (brak wywoła natychmiastowe załamanie się gospodarki – społeczeństwa), którego substytucja w warunkach uderzenia embarga jest niemożliwa²⁵ przy wysokim poziomie zależności.

Początek współczesnemu traktowaniu embarga na eksport surowców, szczególnie produktów naftowych, jako broni dały dyskusje lat 1935–1936 na forum Ligi Narodów zmierzające do objęcia sankcjami Włoch. Jednak w tym przypadku sankcje okazały się nieskuteczne w konsekwencji działań państw nienależących do LN, głównie USA, które dostarczały produkty, które LN chciała objąć embargiem²⁶. W efekcie po raz pierwszy broń naftową użyły dopiero Stany Zjednoczone w 1941 roku przeciwko Japonii w odpowiedzi na agresję i okupację Chin²⁷. 22 czerwca 1948 roku ZSRR podjął decyzję o blokadzie Berlina. Blokada miała co najmniej doprowadzić do bezpośredniej radzieckiej strefy wpływów na cały Berlin (przez wielu była traktowana jak pierwsza salwa w III wojnie światowej rozpoczętej prze-

przejmowanie przez koncern władzy publicznej w państwie. Dzięki pochodzącym ze sprzedaży gazu pieniądзом Gazpromu Rosja stała się państwem zdolnym do ponoszenia kosztów istnienia, jednak środki na ten cel w istocie nie pochodzą ani z działalności produkcyjnej, ani usługowej, lecz z eksploatacji/eksportu surowców (i to eksploatacji, którą można określić jako rabunkową – gdyż nie towarzyszy jej poszerzenie możliwości eksploatacji poprzez wykorzystywanie środków ze sprzedaży na udostępnianie do pozyskiwania nowych zasobów). W konsekwencji mamy do czynienia ze zjawiskiem, jedynym ze względu na skalę, iż to, co jest dobre dla Gazpromu jest również dobre dla Rosji. Ta zależność ma zarazem charakter zwrotny. Uzależnienie państwa od rodzimego producenta powoduje, że wszelkie wstrząsy na rynku gazu wywołujące spadek dochodów Gazpromu, wywołają w Rosji efekt domina, zaś wstrząs powtórny odbije się na rynku gazu (przy ścisłym powiązaniu Rosja–Gazprom trudności Gazpromu przenoszą się na Rosję, wywołując w niej wstrząsy, które uderzają w Gazprom). Pozycja monopolistyczna i nierynkowy charakter Gazpromu powodują, że nie jest on zmuszony m.in. ani do racjonalizacji kosztów ani do poszukiwań nowych źródeł dochodów. Gazprom jest monokulturą tworzącą monokulturowe państwo. Trudno przyjąć, że może to być sytuacja trwała, a tym bardziej pozbawiona załamań w średnioterminowej perspektywie. Istotnym jest zaś w tym przypadku, że nawet czasowa zapaść hybrydy Rosja–Gazprom spowoduje załamanie się dostaw gazu do odbiorców Gazpromu. Szerzej E. Czarny, J. Menkes, P. Toporowski, Firma transnarodowa z upadającego państwa (przypadek Gazpromu), (w:) Korporacje transnarodowe Jeden temat, różne spojrzenia, (red.) J. Menkes, T. Gardocka. Warszawa 2010.

22 *Ibidem*

23 Angielska blokada kontynentu w czasie wojen napoleońskich.

24 Np. chiński monopol na jedwab czy brazylijski na kawę.

25 Niemożność oznacza niemożność zastąpienia gazu dostarczanego przez Gazprom innym nośnikiem energii lub zastąpienie Gazpromu jako dostawcy w „krótkim” czasie – tzn. w bezpośredniej reakcji na zdarzenie.

26 Szerzej R. Stern, Oil market Power and United States National Security. <http://www.pnas.org/content/103/5/1650.full> oraz dalsza literatura.

27 Japonia była wówczas w 80% zależna od amerykańskich dostaw; embargo, którego nie mogła zniwelować niemiecka i włoska pomoc, nie pozostawiło Japonii innego wyboru niż wojna.

ciwko Zachodowi)²⁸. Blokada przyniosła wyniki wręcz odwrotne od oczekiwanych w postaci odbudowy tożsamości politycznej wolnego świata i zweryfikowania woli i możliwości skutecznej obrony.

Te doświadczenia skłoniły jednak w 1950 roku rząd USA do uznania, że warunkiem koniecznym dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego jest dywersyfikacja źródeł i dostawców nośników energii²⁹. Koncepcję tę podtrzymywały kolejne gabinety. Szczególnie w czasie prezydentury Richarda Nixona widoczna była świadomość skali zagrożenia³⁰ i rozpoczęto tworzenie prawnych instrumentów ochrony rynku – bezpieczeństwa³¹.

Słuszność diagnoz potwierdziło wprowadzenie w 1973 roku³² przez kraje OPEC³³ narastającego (o 5% w skali miesiąca) embarga na dostawy ropy naftowej do USA, Holandii, Portugalii, Rodezji i RPA oraz Izraela. Kraje arabskie poprzez embargo chciały uczynić z dostaw ropy naftowej broń kierowaną; obejmując jednych embargiem innych (Hiszpanię, Francję i Wielką Brytanię) – „nagradzały”³⁴.

W przypadku opracowywania strategii przeciwdziałania temu zagrożeniu, oprócz oczywiście skutecznej dywersyfikacji rozważać należy instytucjonalizację współpracy i/albo zaakceptowanie poziomu dwustronnej zależności, w przypadku którego skala zagrożenia dla odbiorcy w razie wstrzymania dostaw jest porównywalna ze skalą zagrożenia dla dostawcy w przypadku nieodbierania przedmiotu dostawy. Oczywiście taki szantaż wzajemny jest możliwy/skuteczny tylko w odniesieniu do państw/rządów pragmatycznych – niemożliwy w stosunku do partnera racjonalnego (np. racjonalizacja mająca źródło w mesjanizmie religijnym lub politycznym). Jest to więc w istocie powrót, w nowym scenografii, do Galtunga strategii „pokoju negatywnego” – pokoju opartego na (wzajemnym) odstraszeniu³⁵.

Reasumując, zagrożenie interesów spowodowane zachowaniem dostawcy jest relatywnie wysokie niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z dostawcą swoim czy obcym. Jednak jeżeli w odniesieniu do zagrożenia zlokalizowanego wewnątrznie jedynym narzędziem skutecznego przeciwdziałania jest dywersyfikacja, minimalizacja wagi dostawcy to w przypadku obcego alternatywną strategią może być również uzależnienie wzajemne.

28 Szerzej H. Kissinger, *Dyplomacja*. Philip Wilson, Warszawa 1996, s. 686.

29 Szerzej, F. R. Parra, *Oil Politics: A modern History of Petroleum*, London 2004.

30 Zob. R. Stern, *op. cit.*

31 US Trade Act 1974.

32 W reakcji na klęskę państw arabskich w wojnie Yom Kippur przeciwko Izraelowi.

33 Pod kontrolą Organizacji (utworzonej w 1960 roku) już w 1972 roku znajdowało się 41% wydobycia ropy naftowej i 47% dostaw do Europy zachodniej.

34 Szerzej F.S. Pearson, J.M. Rochester, *International Relations. The Global Condition In the Late Twentieth Century*, New York 1988, s. 66–71.

35 Autorem koncepcji był Galtung; szerzej J. Galtung, *Violence, Peace and Peace Research*, „Journal of Peace Research” 1969, no 1, s. 183.

Ad 3. Zagrożenie wynikające z niemożności korzystania z **środku dostarczenia – drogi przesyłu**. W przypadku tego zagrożenia jego skala jest funkcją wykładniczą odległości i bezpieczeństwa konkretnego kanału przesyłu. Zarówno przesył, jak i przewóz nośników energii jest narażony na ataki celowe (np. na rurociąg) oraz podatny na zagrożenia pochodne sytuacji geopolitycznej na drogach przewozu/przesyłu (np. operowanie piratów wzdłuż wybrzeży morskich Afryki obniża pewność dostaw morskich jedyną drogą wodną, dostępną dla jednostek pływających o dużym tonażu, zaś Kanał Sueski – znajdujący się bezpośrednio w strefie napięć politycznych – był niedostępny dla żeglugi). Przesył i przewóz są również wrażliwe na świadomość zagrożeń ekologicznych i wywoływane tym reakcje. Ze zjawiskami takimi mamy do czynienia zarówno w przypadku niezgody na budowę instalacji przesyłowych w regionach wrażliwych ekologicznie (przykładem były/są sprzeciwy wobec budowy rurociągu na Alasce), jak i trudność z dostarczaniem nośników i energii do odbiorców skoncentrowanych w regionach o wysokim zagęszczeniu ludności, gęstej gospodarce itp. (przykładem jest ryzyko potencjalnej niemożności dostaw drogą morską do państw bałtyckich przy wysokim poziomie ryzyka i świadomości ekologicznej w strefie cieśnin duńskich).

Jednak ta zależność (zagrożenie jako funkcja wykładnicza) prowadząca do uznania, że najbezpieczniejszym źródłem energii jest energia pozyskiwana w kraju odbiorcy, ze źródła, jakim jest rozpad (ew. synteza jądrowa), w którym to przypadku niezwykle niska jest wrażliwość na niestabilność dostaw, jak i niepewność zachowań zatrudnionych u operatora (z racji nieliczności zatrudnionych, ich wysokich kwalifikacji i relatywnie wysokich dochodów) musi być skorygowane o ryzyko ataku na instalacje i lęki społeczne³⁶.

5. Instrumenty zapewnienia bezpieczeństwa – rozwiązania ramowe

O rzeczach podobnych. Narzędziem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego jest dla każdego państwa współpraca gospodarcza. W przypadku państwa dysponującego własnymi zasobami odsuwa ona na przyszłość moment wyczerpania zapasów – konieczność posiłkowania się dostawami z zewnątrz, zaś państwo niedysponujące zasobami musi je pozyskać z zewnątrz. Analizowane warianty metod i narzędzi zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego nie składają się na reżim szczególny, mamy do czynienia z jednym z możliwych wariantów zapewnienia bezpieczeństwa kooperatywnego. Również na poziomie realizacyjnym państwo modyfikuje rozwiązania ogólne:

³⁶ Na temat bezpieczeństwa ekologicznego zob. szerzej M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 107–114.

- tym, czym dla bezpieczeństwa w ogóle są normatywne ramy wyznaczone przez zasady Karty Narodów Zjednoczonych, tym dla bezpieczeństwa energetycznego są: wolny i uczciwy handel, wolność przemieszczania się w przestrzeni (m.in. żeglugi) i otwarty dostęp do środków przesyłu–tranzytu (np. rurociągów). Bezpieczeństwo energetyczne jest ściśle skorelowane z funkcjonowaniem gospodarki otwartej. Zarazem pozyskiwanie zasobów jest łatwiejsze i bezpieczniejsze w relacjach z państwami o gospodarce rynkowej (taki charakter gospodarki partnera nie jest oczywiście warunkiem koniecznym) i widzących we współpracy, kontaktach dobrosąsiedzkich instrument zapewnienia pokoju i rozwoju dla wszystkich. Bezpieczeństwu energetycznemu sprzyja więc zespół działań na poziomie uniwersalnym i regionalnym, wytwarzający prawne ramy chroniące przed nieuzasadnioną dyskryminacją w dostępie, handlu lub przesyłach nośników energii;
- te ramy ogólne współpracy energetycznej konkretyzowane są na poziomie zarówno pojedynczych transakcji, jak i zinstytucjonalizowanego obrotu. Również w odniesieniu do tych działań pożądanym partnerem/partnerami są partnerzy o statusie partnerów politycznych; można to zawrzeć w dyrektywie: poszukuj rynku blisko (bliskość to jednak nie pochodna geografii, a aksjologii – systemu wartości). W takim przypadku bliskość polityczna ułatwia stosunki gospodarcze, a bliskość gospodarcza buduje realne podstawy stosunków politycznych. Jednak to, co najlepsze (handel blisko) nie zawsze jest możliwe (występowanie zasobów) i nie zawsze powinno być jedyne; wytworzenie więzi gospodarczej z państwami trzecimi (spoza kręgu sojuszników) służy uniwersalizacji wartości i upowszechnieniu postaw kooperatywnych. Zarazem poprzez wspólnotę interesów podzielenie się ryzykiem ogranicza skłonność kontrahenta do gry nastawionej na konflikt – więź z innymi jest swoistą *fallback position*.

O rzeczach różnych. Zarazem przypadek bezpieczeństwa energetycznego skrajnie neglizuje uproszczenie zawarte w sloganie „jedno i niepodzielne bezpieczeństwo świata”. Slogan ten miał za zadanie przeciwdziałać postawom i praktykom izolacjonizmu, przekonać do umierania za Gdańsk poprzez wskazanie, że po ataku na Gdańsk kolejną ofiarą agresji jest Coventry. Zarazem slogan ten uprasza i fałszuje rzeczywistość, a przede wszystkim tworzy złudne poczucie bezpieczeństwa. Mieszkańcy Coventry nie zastąpią gdańszczan w roli obrońców ich miasta. Porozumienia USA – ZSRR/Rosja o redukcji zbrojeń strategicznych nadają status sanktuarium terytoriom USA i Rosji, a nie ich sojuszników. Chcąc jechać pociągiem w wagonie 1 klasy, trzeba kupić bilet na przejazd wagonem tej klasy. Dla każdego państwa bezwzględny priorytetem jest jego własne bezpieczeństwo energetyczne, co oznacza, że każde państwo jest skłonne dzielić się jedynie „nadwyżką”, chyba że

przed powstaniem zagrożenia doszło do wykształcenia więzi, w której państwa tworzą organizmy formalnie politycznie niezależne, jednak faktycznie stanowiące nierozdzieloną całość – bliźniaki syjamskie (przypadek UE).

6. Zamiast wniosków

Reasumując, strategie bezpieczeństwa energetycznego są tworzone w stosunku do przyszłości tak odległej, że o wartości wybranej strategii, jej efektywności decyduje nie sama strategia, a determinacja albo jej brak w realizacji. Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państwa najwyższą wagę przypisać więc należy wiarygodności państwa – jego władz. 22 maja 2010 roku Prezydent Niemiec Horst Koehler w rozmowie z dziennikarzem Deutschlandradio stwierdził: „Kraj naszej wielkości [...], tak uzależniony od handlu zagranicznego, musi wiedzieć, że w razie pilnej potrzeby niezbędna jest również misja wojskowa, żeby bronić naszych interesów, na przykład wolnych dróg handlowych” i [...] 31 maja podał się do dymisji wobec negatywnego odbioru wypowiedzi³⁷. Bezpieczeństwo, m.in. energetyczne państwa jest w dominującym zakresie funkcją wykładniczą woli bycia bezpiecznym i zapłacenia ceny bezpieczeństwa, zgodnie z poglądem Friedmana, że *There's no such thing as a free lunch*.

Również w tej sferze dostrzegalne są korelacje z członkostwem w Unii Europejskiej³⁸. Owocem postrzegania wagi problemu przez UE są „Zielona Księga o strategii energetycznej Unii”, „Europejska polityka energetyczna”, pakiety energetyczny i liberalizacyjny (z 2007 roku) oraz klimatyczny z 2008 roku³⁹.

37 Na podstawie Newsweek.pl z 31 maja 2010; 07. 06. 2011. <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/swiat/prezydent-niemiec-rezygnuje-ze-stanowiska>, 59486,1

38 Szerzej T. Skoczny, *Energetyka*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*. Warszawa 2003, s. 525 i n.

39 Szerzej R. Ney, E. Mokrzycki, U. Lorenz, U. Ozga–Blaschke, Z. Grudziński, „Polityka Energetyczna” 2008, t. 11, z. 1.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА. ПОТЕНЦИАЛ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Предметом анализа является политика соседства и безопасности, занимающая видное место в политике ЕС. Вместе с тем эти два направления политики тесно связаны друг с другом. Изучение всех отношений в этой сфере представляется, хотя и возможным теоретически, практически нереальным и познавательно нецелесообразным. Исходя из этого в статье внимание сосредоточено, в части «политики соседства», на отношениях между Польшей и Россией, а в части «политики безопасности» – на энергетической безопасности.

Данный выбор предопределен как объективным значением предмета исследования, так и отсутствием значительных успехов европейской интеграции в реализации соответствующих направлений политики. Если баланс европейского сотрудничества в сферах экономической интеграции, функционирования пространства свободы, безопасности и справедливости является положительным (интегрируясь, европейские страны изменили действительность), то в области политики соседства и безопасности сотрудничество имело в лучшем случае реактивный характер по отношению к событиям и процессам даже в непосредственном международном окружении ЕС. Изучен эффект интеграции на тех территориях, где Европа является в большей степени бенефициаром событий и результатов чужих действий, нежели их автором.

Юридический анализ основных понятий, определяющих нормативные пределы субрежимов (в пределах режима европейского права) соседского сотрудничества и безопасности, служит исходным пунктом стратегического анализа корреляции между исследуемыми режимами. Выводы были сверены путем соотнесения с опытом имплементации.

INSTITUTIONALISATION OF COOPERATION. POTENTIAL AND PROSPECTS

Policies holding a prominent position among EU policies form the subject of the analysis: the European neighbourhood policy and the security policy. These policies are simultaneously closely related through a process of mutual feedback. An exploration of the full range of the correlation between these policies, possible in theory, seems both unrealistic and cognitively pointless in practice. For these reasons (i.e. lack of a rationale for the complex research and the need for a comprehensive analysis of the correlation) I have concentrated on specific excerpts from the policies that is – on Polish-Russian relations from the “neighbourhood policy” and on energy security from the “security policy”.

The choice was made on the grounds of both, the objective importance of the issue and the relative lack of progress in the implementation of the policies – lack of success of European integration in the field. If indeed the balance of European cooperation in the sphere of economic integration, and operation of the area of freedom, security and justice is a positive one (European countries undergoing integration at the same time were involved in an anticipatory process of modifying reality), cooperation in respect of the neighbourhood and security policies has, at most, had a reactive nature in relation to events or processes, even in the immediate international vicinity of the EU. I have examined the operation of integration in areas where Europe is, in essence, the beneficiary of events and the effects of others' actions rather than the author of them.

Legal analysis of the basic concepts laying a normative framework for sub-regimes (within the framework of European law) of neighbourhood and safety was the starting point for a strategic analysis of the correlation between the regimes examined. Conclusions were verified by reference to the experiences of implementation.

Key words:

Neighbourhood policy, safety policy, energy security, implementation, the European Union

READMISJA W RELACJACH POLSKI I ROSJI

Uwagi wstępne

Polska wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej przekazała na rzecz tej organizacji część swoich kompetencji. Dotyczy to m.in. spraw związanych z granicami państwa, w tym zasadami ich przekraczania. Pierwszy etap związanych z tym przemian obejmował harmonizację zasad polityki wizowej, drugi zaś wiązał się z pełnym wdrożeniem *acquis Schengen*.

Kluczowe znaczenie dla rozwijania współpracy z państwami sąsiednimi, które nie są państwami członkowskimi UE i nie są z nią stowarzyszone, ma znalezienie z jednej strony zasad liberalizacji reżimu wizowego, z drugiej zaś – wzmocnienie wspólnych działań w celu zwalczania nielegalnej imigracji.

Działania Unii Europejskiej pokazują, że szuka ona właściwego balansu między bezpieczeństwem wewnętrznym a stabilizacją zewnętrzną. Powiązanie umów o ułatwieniach wizowych z readmisyjnymi jest standardowym instrumentem w Europejskiej Polityce Dobrego Sąsiedztwa.¹ Umowa o readmisji i umowa o ułatwieniach wizowych zostały też przyjęte między Unią Europejską a Rosją. Umowa o ułatwieniach wizowych nie wpłynęła na wzrost liczby obywateli FR przekraczających granicę z Polską². Czy zatem umowa o readmisji może być skutecznym instrumentem zwalczania nielegalnych wjazdów i pobytów w dwustronnych relacjach Polski i Rosji?

I

Readmisja oznacza przekazanie przez państwo składające wniosek i przyjęcie przez państwo rozpatrujące wniosek osób (własnych obywateli państwa rozpatrują-

1 F. Trauner, I. Kruse, *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements, A New Standard EU Foreign Policy Tool?*, „European Journal of Migration and Law” 2008, nr 10, s. 434–435.

2 M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Możliwość liberalizacji reżimu wizowego w ramach Współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, (w:) M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010, s. 163.

cego wnioski, obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców), którym udowodniono nielegalny wjazd, nielegalny pobyt lub nielegalne zamieszkiwanie na terytorium państwa wnioskodawcy.³

Readmisja ma na celu ułatwienie powrotu/przyjęcia osób przebywających na terytorium danego państwa bez wymaganych dokumentów. Umowy readmisyjne są to umowy (zwykle bilateralne), które odnoszą się do procedur odesłania przez jedno państwo cudzoziemca przebywającego na jego terytorium bez wymaganych dokumentów do państwa jego obywatelstwa lub państwa, przez które przejechał on do państwa, które podejmuje kroki do jego odesłania⁴. Zdaniem D. Bouteillet–Paquet umowy readmisyjne są aktualnie jednym z najstarszych instrumentów stosowania przez państwa członkowskie kontroli napływu migrantów⁵.

Pierwsza generacja umów readmisyjnych była przyjęta w latach 50-tych i 60-tych i obejmowała osoby nieprawidłowo przemieszczające się między państwami członkowskimi tworzącymi później strefę Schengen. Ta polityka była uzewnętrzniana w drugiej generacji bilateralnych umów readmisyjnych zawieranych z państwami Europy Środkowo–Wschodniej.⁶ Umowy te miały zapobiegać nielegalnej i niekontrolowanej migracji po upadku „muru berlińskiego”. Wówczas to szereg państw europejskich podjęło starania o współpracę z państwami członkowskimi.

Dnia 30 listopada 1994 roku Rada przyjęła Rekomendację⁷, w których wzywała państwa członkowskie do zawierania z państwami trzecimi standardowych umów o readmisji. Ich celem miało być zwalczanie nielegalnej imigracji. Standardowa umowa określała osoby objęte readmisją, terminy, w ciągu których zainteresowane państwo zobowiązane jest do określonych działań, zasady tranzytu, ochrony danych osobowych oraz pokrycia kosztów takich operacji (działań). W. Czapliński uważa, iż pierwowzorem takich umów było porozumienie między państwami grupy Schengen a Polską, zawarte 29 marca 1991 roku. Na podstawie tego porozumienia wprowadzono ruch bezwizowy między państwami stronami.⁸

3 Ta legalne definicja ekstradycji znajduje się w niektórych umowach międzynarodowych, o czym będzie szerzej w dalszej części niniejszego rozdziału.

4 P.J. van Krieken, *The Migration Acquis Handbook*. The Foundation for a Common European Migration Policy, Haga 2001, s. 425–426.

5 D. Bouteillet–Paquet, *Passing the Buck, a critical analysis of the readmission policy implemented by the European Union and its Member States*, „European Journal of Migration and Law” 2003, nr 5, s. 359–377; za A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements, A Re–evaluation of the Political Impasse*, „European Journal of Migration and Law” 2007, nr 9, s. 367.

6 A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements, A Re–evaluation of the Political Impasse*, „European Journal of Migration and Law” 2007, nr 9, s. 376.

7 Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country, „Official Journal” C 274, 19/09/1996 P. 0020–0024.

8 W. Czapliński, C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 4. Konwencje międzynarodowe zawierane na podstawie art. K.3.

Dnia 24 lipca 1995 roku Rada przyjęła Rekomendacje⁹ w sprawie zasad, które powinny być brane pod uwagę przy sporządzaniu protokołów wykonawczych do umów o readmisji. Rada zalecała przyjęcie wspólnych formularzy, zasad powrotu/readmisji w przypadku zastosowania procedury uproszczonej i zwykłej, sposobu identyfikacji osoby, która podlega readmisji oraz środki dowodowe, na podstawie których stwierdzono wjazd takiej osoby. Określono ponadto warunki tranzytu.

Następnie Komitet Wykonawczy Schengen w dniu 15 grudnia 1999 roku przyjął decyzję dotyczącą dowodów, które mają być brane pod uwagę przy realizacji umów o readmisji pomiędzy państwami Schengen. Drugiego grudnia 1997 roku Rada podjęła decyzję dotyczącą klauzul readmisyjnych¹⁰. Po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego klauzule te były stosowane we wszystkich umowach zawieranych przez państwa członkowskie UE. Kilka dni później, 7 grudnia, Finlandia przedstawiła propozycję objęcia readmisją także obywateli państw trzecich.¹¹Zgodnie ze stanowiskiem Finlandii obywatelem państwa trzeciego jest osoba niebędąca obywatelem państwa członkowskiego UE¹². Rada Europejska na szczycie w Tampere w październiku 1999 roku potwierdziła, iż Traktat Amsterdamski przyznał Wspólnocie kompetencje w dziedzinie readmisji. Rada Europejska zaleciła Radzie UE zawieranie umów o readmisji lub włączanie standardowych klauzul do innych umów zawieranych między Wspólnotą Europejską a poszczególnymi krajami lub grupami krajów trzecich. Potrzebę zawierania takich umów powtórzono także na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken. W 2002 roku Rada określiła następujące kryteria wpływające na zawarcie umów o readmisji: 1) presja migracyjna wywierana przez państwo trzecie; 2) geograficzne położenie państwa w stosunku do UE; 3) fakt, że państwo nie kandyduje do UE; 4) rozważenie geograficznego balansu i regionalnych konsekwencji; 5) istnienie umów o stowarzyszeniu z UE czy umów o współpracy zawierających klauzule readmisyjne; 6) dodatkowe wartości, jakie wynikają z umowy wspólnoty w porównaniu z umowami zawieranymi przez poszczególne państwa członkowskie¹³. Aktualnie art. 79 ust. 3 TfUE przyznaje Unii prawo do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji do państwa pochodzenia lub państw, z któ-

9 Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements, „Official Journal” C 274, 19/09/1996 P. 0025–0033.

10 Pierwsze klauzule readmisyjne znalazły się już w Umowach o Partnerstwie i Współpracy podpisanych w 1995 roku z Kazachstanem i Kirgistanem czy w 1996 z Armenią, Gruzją i Uzbekistanem. Kolejne umowy zawarte były z Algериą, Azerbejdżanem, Chile, Chorwacją, Egiptem, Libanem, Macedonią, Syrią i Turkmenistanem. Unia włączała także takie klauzule do umów z regionalnymi organizacjami, za A. Roig, T. Huddleston, EC Readmission Agreements, A Re-evaluation of the Political Impasse, „European Journal of Migration and Law” 2007, nr 9, s. 370.

11 Informacje pochodzą ze strony, http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33105_en.htm (dnia 21 lipca 2010 roku).

12 Council Initiative of the Republic of Finland with a view to the adoption of a Council Regulation determining obligations as between the Member States for the readmission of third-country nationals, „Official Journal” C 353, 7.12.1999 P. 0007–0009.

13 M. Schieffer, Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations, „European Journal of Migration and Law” 2003, nr 5, s. 347–348.

rych przybywają, obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać¹⁴.

II

Stosunki Rosji z Unią Europejską zostały po raz pierwszy sformalizowane w 1994 roku, kiedy to podpisano układ o partnerstwie i współpracy. W wyniku tego porozumienia rozwinął się dialog polityczny, przejawem czego stały się spotkania na szczycie. Jednym z działań zaproponowanych w przyjętej w dniu 4 lipca 1999 r. wspólnej strategii UE wobec Rosji było zawarcie umowy w sprawie readmisji.

W dniu 18 września 2000 r. Rada ds. Ogólnych upoważniła Komisję do podjęcia negocjacji dotyczących umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską i Federacją Rosyjską. W kwietniu 2001 r. Komisja przekazała władzom rosyjskim projekt tekstu umowy. Rozpoczęły się długie negocjacje.

Problem ten był również przedmiotem dyskusji na spotkaniu na szczycie, które miało miejsce dnia 31 maja 2003 roku w Sankt Petersburgu, podczas obchodów 300-lecia tego miasta. Ustanowiono na nim 4 wspólne przestrzenie wzajemnej współpracy: gospodarcza; wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa; bezpieczeństwa międzynarodowego; i badań naukowych, edukacji i kultury. Podkreślając potrzebę współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, Unia Europejska i Rosja uznały za pożądane wprowadzenie w dalszej perspektywie ruchu bezwizowego oraz wskazano na potrzebę bardziej elastycznego podejścia do przepisów Porozumień z Schengen. Podnoszono również problem umów o readmisji, jednak nie udało się uzyskać od Rosji żadnych konkretnych zobowiązań.¹⁵ Podpisanie umowy nastąpiło dopiero w roku 2006¹⁶. Umowa weszła w życie dnia 19 kwietnia 2007 roku.

Komisja podkreślała, iż brak zachęt ze strony UE był przyczyną przedłużających się negocjacji. I tak naprawdę przyspieszyły dopiero wtedy, gdy UE zobowiązała się, na wniosek FR, do jednoczesnego negocjowania umów o ułatwieniach wizowych.¹⁷

14 Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisanego 13 grudnia 2007 roku, „Dziennik Urzędowy UE” 2008, C 115/47.

15 E. Wyciszkiwicz, Szczyt Unia Europejska – Federacja Rosyjska (Sankt–Petersburg, 31 maja 2003), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Biuro Analiz, Biuletyn 2003, Nr 31, s. 830.

16 Umowa o readmisji między Federacją Rosyjską a Wspólnotą Europejską, podpisana w 2006 roku, Dz.U. UE L 2007.129.40.

17 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Ocena unijnych umów o readmisji, KOM(2011) 76 wersja ostateczna.

III

W preambule Umowy o readmisji między Federacją Rosyjską a Wspólnotą Europejską podkreślono, iż celem tych umów jest skuteczniejsze zwalczanie nielegalnej imigracji. Wskazano ponadto na potrzebę ustanowienia, na zasadzie wzajemności i w duchu współpracy, szybkiej i skutecznej procedury ustalania tożsamości i organizowania bezpiecznego i zgodnego z przepisami powrotu osób, które nie spełniają warunków wjazdu, przebywania lub pobytu na terytorium państw stron lub przestały spełniać te warunki. Państwa pragną także ułatwić tranzyt takich osób. Wsazano ponadto, iż *umowa nie narusza praw, obowiązków i zakresu odpowiedzialności Wspólnoty, państw członkowskich Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej wynikających z prawa międzynarodowego, w tym przepisów w zakresie międzynarodowych praw człowieka, potwierdzonych w szczególności w Powszechnej deklaracji praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. i Protokole dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r., Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. i protokole nr 4 do tejże konwencji z dnia 16 września 1963 r. oraz Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania z dnia 10 grudnia 1984 r.*

W zasadzie postanowienia zawarte we wstępie umowy międzynarodowej nie mają charakteru prawnie wiążącego, nie tworzą praw i zobowiązań dla stron, są jednak ważnym elementem przy rozstrzygnięciu problemów interpretacyjnych, zwłaszcza w tak delikatnej sferze jak przejście nielegalnie przebywających osób.

We wstępie umowy o readmisji mamy też określony zakres jej stosowania. Podkreślono, iż porozumienie to nie ma zastosowania do Królestwa Danii (zgodnie z protokołem złożonym przez to państwo do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

Postanowienia merytoryczne rozpoczynają się od zdefiniowania podstawowych pojęć, takich jak np.: państwo członkowskie, obywatel państwa członkowskiego, obywatel państwa, które jest stroną porozumienia, bezpieczeństwa, wiza, zezwolenie na zamieszkanie, rejon przygraniczny lub dokument pobytowy.

Umowa określa obowiązki stron w zakresie readmisji, procedurę, tranzyt i koszty, ochronę danych i klauzulę braku wpływu oraz zasady wejścia w życie i stosowania umowy.

Pierwsza część umowy określa obowiązki państw stron w zakresie readmisji. Federacja Rosyjska zobowiązuje się, na wniosek państwa członkowskiego i zgodnie z procedurą przewidzianą w umowie, przyjąć obywateli FR, którzy nie spełnia-

ją obowiązujących warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkiwania na terytorium państwa członkowskiego wnioskodawcy. To samo odnosi się do osób nielegalnie przebywających lub zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego, które w chwili wjazdu na to terytorium posiadały obywatelstwo Federacji Rosyjskiej, następnie zaś zrzekły się go zgodnie z prawem rosyjskim, nie uzyskując obywatelstwa ani zezwolenia na pobyt w państwie, do którego przybyły, ani w żadnym innym państwie.¹⁸ Ta sama zasada odnosi się również do cudzoziemców, jeżeli istnieją dowody na to, iż taka osoba:

- a) posiada w chwili składania wniosku o readmisję ważną wizę wydaną przez Federację Rosyjską i upoważniającą ją do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego bezpośrednio z terytorium Federacji Rosyjskiej; lub
- b) posiada w chwili składania wniosku o readmisję ważne zezwolenie na pobyt wydane przez Federację Rosyjską; lub
- c) wjechała bezprawnie na terytorium państwa członkowskiego bezpośrednio z terytorium Federacji Rosyjskiej.¹⁹

Należy jednak podkreślić, iż zgodnie z art. 23 ust. 3 umowy postanowienia zawarte w art. 3–5 mają wyłącznie zastosowania do bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, z którymi Federacja Rosyjska zawarła dwustronne umowy o readmisji. W stosunku do pozostałych cudzoziemców zaczęła mieć zastosowanie dopiero po upływie trzech lat od daty wejścia jej w życie.

Obowiązek readmisji nie ma zastosowania, gdy:

- a) obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec przebywa na terenie międzynarodowego portu lotniczego w Federacji Rosyjskiej jedynie przejazdem w ramach tranzytu lotniczego; lub
- b) państwo członkowskie wnioskodawca lub inne państwo członkowskie wydało obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi wizę lub zezwolenie na pobyt (o ile taka osoba nie jest już w posiadaniu wizy lub zezwolenia na pobyt wydanych przez Federację Rosyjską), które mają dłuższy okres ważności;
- c) obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec korzystali z prawa bezwizowego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego wnioskodawcy.²⁰

Analogiczne zobowiązania zostały przyjęte przez państwa członkowskie UE (sekcja II).

18 Art. 2 ust. 1 i 2 Umowy.

19 Art. 3 ust. 1 Umowy.

20 Art. 3 ust. 2 Umowy.

Jednak readmisja obywateli państw trzecich został odroczone na trzy lata (art. 23 ust. 3).

Państwa zobowiązały się do wydania osobom podlegającym readmisji dokumentów podróży wymaganych do powrotu.

Kolejna ważna część umów dotyczy procedury readmisji. Przekazanie osoby wymaga złożenia wniosku o readmisję do właściwego organu państwa rozpatrującego wniosek. Jednak wniosek nie jest konieczny, jeżeli osoba, która ma podlegać readmisji, posiada ważny paszport krajowy, a w przypadku obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca jest także w posiadaniu ważnej wizy lub ważnego zezwolenia na pobyt wydane w państwie, które ma taką osobę przyjąć na swoje terytorium. (art. 5 ust. 1 i 2).

Wspólny wzór formularza wniosku o readmisję stanowi załącznik do umowy.

Obywatelstwo można udowodnić za pomocą paszportu, zaświadczenia o powrocie do FR, krajowych dokumentów tożsamości państw członkowskich UE oraz wojskowych dokumentów tożsamości, książeczek żeglarskich i legitymacji służbowych kapitanów jednostek morskich, zaświadczeń o obywatelstwie lub innych urzędowych dokumentów, w którym wymieniono wyraźnie obywatelstwo (załącznik nr 2 do umowy).

Wniosek o readmisję składa się do właściwego organu państwa rozpatrującego wniosek w ciągu 180 dni kalendarzowych od daty uzyskania przez właściwy organ państwa składającego wniosek informacji, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nie spełnia obowiązujących warunków wjazdu, przebywania lub pobytu bądź przestał spełniać takie warunki (art. 11 ust. 1). Odpowiedź na wniosek o readmisję jest udzielana na piśmie w terminie 25 dni kalendarzowych od daty potwierzonego jego odbioru (art. 11 ust. 2). Umowa przewiduje przyspieszoną procedurę, jeżeli osobę zatrzymano w regionie przygranicznym. Wówczas państwo ma 2 dni na udzielenie odpowiedzi na wniosek (art. 11 ust. 3).

Odrzucenie wniosku o readmisję jest uzasadniane (art. 12).

Koszty związane z readmisją osoby ponosi strona składająca wniosek (art. 16).

Komisja (przy silnym poparciu państw członkowskich) podkreśla, że unijne umowy o readmisji są niezależnymi, bezpośrednio działającymi instrumentami.²¹ Ma to oczywiście swoje zalety w postaci usprawnienia postępowania, jednak niejednokrotnie rozwiązanie takie poddawane jest krytyce.

21 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Ocena unijnych umów o readmisji, KOM(2011) 76 wersja ostateczna.

S. Zhenetl²² oraz S. Kupriejew²³ podkreślają, iż procedura readmisji nie podlega kontroli organów sądowych. L. Andriczenko²⁴ wskazuje, iż w procedurze tej uczestniczą organy administracyjne. Wyraża przy tym przekonanie, iż nie powinno to wpływać na realizację wobec osoby podlegającej readmisji praw człowieka.

Komisja wskazuje, iż Unia Europejska uznaje unijne umowy o readmisji za instrumenty techniczne umożliwiające wprowadzenie ulepszeń proceduralnych do współpracy między administracjami. Sytuacji osoby podlegającej readmisji dotychczas nie uregulowano, pozostawiając te kwestie właściwemu prawu międzynarodowemu, unijnemu oraz krajowemu.²⁵

Umowa o readmisji zawarta między FR a WE zawiera zobowiązanie zawarcia protokołów wykonawczych (art. 20). Polska dotychczas nie zawarła takiego protokołu z FR.

Komisja oceniając stosowanie tych umów, zwraca uwagę na braki związane z przekazywaniem danych statystycznych, gdyż państwa wśród wydalonych cudzoziemców nie wyodrębniają grupy przekazanych na podstawie umowy readmisyjnej.²⁶ Również dane statystyczne KG Straży Granicznej w Polsce nie zawierają takiego rozróżnienia, stąd też trudno ocenić, jak wygląda realizacja tej umowy w praktyce.

Uwagi końcowe

Umowy o readmisji nierozzerwalnie związane są z jednej strony z liberalizacją polityki wizowej państw europejskich, z drugiej zaś z wyekzekwowaniem opuszczenia przez cudzoziemca terytorium państwa, gdy udowodniono mu nielegalny wjazd, pobyt lub nielegalne zamieszkiwanie. Uproszczona procedura, która ma zastosowanie w przypadku readmisji, jest poważnym atrybutem, aby ta instytucja mogła stać się efektywnym instrumentem regulującym pobyt cudzoziemców na terytorium danego państwa. Oceniając stosowanie umowy o readmisji w dwustronnych stosunkach Polski i Rosji, należy zwrócić uwagę na następujące sprawy:

- 1) w związku z wejściem Polski do UE i wprowadzeniem obowiązku wizowego wobec obywateli FR, następnie zaś w związku z związaniem się przez

22 С. ЭюЖенетль, Роль суда в миграционном процессе, Российский судья 2010, № 11, Консультант Плюс.

23 С.С. Купреев, Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам без гражданства за нарушение правил пребывания в Российской Федерации, "Административное и муниципальное право" 2009, № 10, Консультант Плюс.

24 Л.В. Андриченко, Проблемы правового регулирования реадмиссии, "Журнал российского права" 2010, № 3, Консультант Плюс.

25 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Ocena unijnych umów o readmisji, KOM(2011) 76 wersja ostateczna, s. 11.

26 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Ocena unijnych umów o readmisji, KOM(2011) 76 wersja ostateczna, s. 3–4.

Polskę dorobkiem Schengen odnotowuje się spadek liczby osób – obywateli obu państw – przekraczających granice Polski i Rosji;

- 2) wprowadzenie klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich, do których w okresie trzech lat umowa nie miała zastosowania, w znaczny sposób wpłynęło na ograniczenie jej stosowania.

Należy więc podkreślić, iż umowa o readmisji jest ważnym instrumentem dla zapewnienia skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, zapewnia bowiem szybki powrót nielegalnych imigrantów. Dotychczas w relacjach Polski z FR nie była w pełni wykorzystanym środkiem.

РЕАДМИССИЯ В ОТНОШЕНИЯХ ПОЛЬШИ И РОССИИ

Договоры о реадмиссии неразрывно связаны, с одной стороны, с либерализацией визовой политики европейских государств, а с другой – с необходимостью обеспечить выезд иностранца с территории государства, если доказан его незаконный въезд, пребывание или незаконное проживание в этом государстве. Упрощенная процедура, которая применяется в случае реадмиссии, является серьезным фактором, благодаря которому этот институт может стать эффективным инструментом, регулирующим пребывание иностранцев на территории того или иного государства. Оценивая применение договора о реадмиссии в двусторонних отношениях Польши и России, надо обратить внимание на следующие проблемы:

- 1) в связи со вступлением Польши в ЕС и введением визовых требований в отношении граждан РФ, а также в связи с использованием Польшей достижений Шенгена отмечается снижение количества лиц – граждан обоих государств, пересекающих границу Польши и России;
- 2) введение режима, касающегося граждан третьих государств, в отношении которых на протяжении трех лет договор не применялся, в значительной степени обусловило ограничение его применения.

Следует отметить, что договор о реадмиссии является важным инструментом эффективного регулирования миграционных потоков, так как он гарантирует быстрое возвращение незаконных иммигрантов. В отношениях Польши с РФ это средство до сих пор не используется в полной мере.

READMISSION IN POLISH–RUSSIAN RELATIONS

Readmission agreements are inextricably linked on the one hand with the liberalization of visa policies of the European countries, and on the other hand, with the execution of an alien's departure from the territory of the state, when illegal entry, stay or illegal residence has been proven. The simplified procedure, which applies in the case of readmission, is the major attribute for its becoming an effective instrument regulating the stay of aliens in the territory of the state concerned. In assessing the application of a readmission agreement in the bilateral relations of Poland and Russia, attention should be paid to the following matters:

- 1) in connection with Poland's entry to the EU and the introduction of the visa requirement for citizens of the Russian Federation, with the consequent requirement that Poland should be bound by the Schengen acquis, a decrease in the number of persons - nationals of both countries - crossing the borders of Poland and Russia - was recorded;
- 2) the introduction of the clause regarding the nationals of third countries, to whom over a period of three years, the agreement was not applicable, significantly affected the restriction of its application.

It therefore should be stressed that while the agreement on readmission is an important instrument for ensuring the effective management of the flow of migration, it provides for the quick return of illegal immigrants. So far it has not been fully used as a measure in the relations between Poland and the Russian Federation.

Key words:

Readmission agreement, the Russian Federation, Poland, immigrants, illegal entry, stay, residence

MOŻLIWOŚCI Odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne

Uwspólnotowanie polityki wizowej w Unii Europejskiej niejednokrotnie oznaczało w praktyce zaostrzenie reżimu prawnego w tym obszarze wobec obywateli państw sąsiadujących z państwami członkowskimi. Bardzo wyraźnym przykładem tego typu zjawiska było przyjęcie wspólnych regulacji wizowych przez państwa Europy Środkowo–Wschodniej, w tym Polskę, w związku z akcesją do Unii Europejskiej. W konsekwencji przywrócony został reżim wizowy wobec m.in. obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy. W odniesieniu do obywateli Rosji powstał dodatkowy problem w momencie włączenia Polski i Litwy do strefy Schengen. Nie rozwiązano bowiem problematycznej kwestii tranzytu obywateli Federacji Rosyjskiej (z i do Obwodu Kaliningradzkiego) przez terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.

Na przykładzie relacji z niebędącymi członkami Unii Europejskiej państwami ościennymi Polski można stwierdzić, że realizacja wspólnej polityki wizowej Unii wpływa na dwustronne kontakty. Dla wyeliminowania części problemów praktycznych Unia Europejska zawarła m.in. z Rosją (25 maja 2006 r.) i Ukrainą (18 czerwca 2007 r.) umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Nie są one jednak postrzegane jako rozwiązanie istniejących problemów – wciąż pojawia się postulat docelowej zmiany reżimu wizowego. Dla ułatwienia rozwoju wzajemnych kontaktów (zarówno społecznych, naukowych, gospodarczych, jak i kulturalnych) liberalizacja reżimu wizowego wobec obywateli wschodnich państw sąsiadujących Polski jest bardzo istotna. Nie zapominając o postulatach perspektywicznych, warto zwrócić uwagę na obecne możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

2. Zakres dopuszczalnych zwolnień z obowiązku wizowego w Unii Europejskiej

Kluczowym aktem prawnym Unii Europejskiej w zakresie wspólnej polityki wizowej jest rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (ze zm.).¹ W art. 1 ust. 2 tegoż rozporządzenia zawarto katalog przypadków, objętych całkowitymi zwolnieniami z obowiązku wizowego przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich:

- podstawowe i najszersze wyłączenie dotyczy obywateli takich państw trzecich, które ujęte zostały w wykazie pozytywnym (tzw. biała lista), stanowiącym załącznik nr II do rozporządzenia, gdy ich całkowity pobyt na terytorium UE nie przekracza trzech miesięcy;
- drugi przypadek dotyczy obywateli państw trzecich, znajdujących się na liście w załączniku I do rozporządzenia 539/2001, którzy przekraczają granicę zewnętrzną w ramach małego ruchu granicznego;²
- trzeci – uczniów, którzy są obywatelami państwa trzeciego znajdującego się na liście w załączniku I, a zamieszkują na stałe w państwie członkowskim stosującym decyzję Rady 94/795/WSiSW z dnia 30 listopada 1994 r. w sprawie wspólnych działań przyjętych przez Radę na podstawie art. K. 3 ust. 2 lit. b) Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ułatwień podróży dla uczniów pochodzących z państw trzecich przebywających w państwach członkowskich³ – w przypadku uczestniczenia w wycieczce szkolnej w grupie uczniów pod opieką nauczyciela danej szkoły;

1 Rozporządzenie to od momentu wejścia w życie było zmieniane 8 razy przez:
rozporządzenie Rady (WE) nr 2414/2001 z dnia 7 grudnia 2001 r. (Dz.U. L 327 z 12.12.2001, s. 23);
rozporządzenie Rady (WE) nr 453/2003 z dnia 6 marca 2003 r. (Dz.U. L 69 z 13.3.2003, s. 10);
rozporządzenie Rady (WE) nr 851/2005 z dnia 2 czerwca 2005 r. (Dz.U. L 141 z 4.6.2005, s. 3);
rozporządzenie Rady (WE) nr 1791/2006 z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, s. 1);
rozporządzenie Rady (WE) nr 1932/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1),
rozporządzenie Rady (WE) nr 1244/2009 z dnia 30 listopada 2009 (Dz.U. L 336 18.12.2009, s. 1),
rozporządzenie Rady (UE) nr 1091/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. (Dz.U. L 329 z 14.12.2010, s. 1)
oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 1211/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r. (Dz.U. L 339 z 22.12.2010, s. 9).
Wersja skonsolidowana z 11.01.2011 r. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20110111:PL:PDF> – data wejścia 01.08.2011 r.

2 Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające konwencję z Schengen, Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1.

3 Dz.U. L 327 z 19.12.1994, s. 1.

- czwarty – osób posiadających status uchodźcy oraz wszystkich bezpaństwowców,⁴ którzy zamieszkują na stałe w państwie członkowskim i są posiadaczami dokumentu podróży wydanego przez to państwo członkowskie.

Państwom członkowskim pozostawiono jednocześnie możliwość wprowadzenia odstępstw od przewidzianego w art. 1 ust. 2 zniesienia obowiązku wizowego w odniesieniu do osób, które w trakcie swego pobytu na terytorium danego państwa prowadzą działalność zarobkową.

Oprócz wspomnianych wyżej przypadków wyłączeń wskazanych wprost w rozporządzeniu 539/2001, przewidziano możliwość zastosowania dodatkowych odstępstw na podstawie decyzji poszczególnych państw członkowskich (ze skutkiem prawnym ograniczonym do terytorium danego państwa). Na mocy art. 4 ust. 1 ww. rozporządzenia państwo członkowskie może swobodnie stosować indywidualne odstępstwa od obowiązku wizowego przewidzianego w art. 1 ust. 1 lub od zwolnienia z obowiązku wizowego przewidzianego w art. 1 ust. 2 (tj. wprowadzić zwolnienia z obowiązku wizowego wobec niektórych kategorii obywateli państw trzecich znajdujących się w wykazie negatywnym lub nałożyć obowiązek wizowy na niektóre kategorie obywateli państw trzecich znajdujących się w wykazie pozytywnym). Takie działania państwo członkowskie może zastosować wobec następujących kategorii osób:

- posiadaczy paszportów dyplomatycznych, paszportów służbowych/urzędowych lub paszportów specjalnych, według jednej z procedur określonych w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 789/2001 z dnia 24 kwietnia 2001 r. zastrzegającego dla Rady uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do niektórych szczegółowych przepisów i procedur praktycznych rozpatrywania wniosków wizowych;⁵
- cywilnych załóg samolotów i statków;
- załóg i obsługi lotów w ramach misji awaryjnych lub ratunkowych oraz innych osób niosących pomoc w przypadku katastrofy lub wypadku;
- członków cywilnych załóg statków żeglujących po wodach międzynarodowych;

4 Zarówno objętych konwencją dotyczącą statusu bezpaństwowca z dnia 28 września 1954 r., jak i nieobjętych zakresem zastosowania tej konwencji.

5 Dz.U. L 116 z 26.4.2001, s. 2, polskie wydanie specjalne: Rozdział 19 Tom 04 P. 99 – 101 – zob. tekst <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=259281:cs&lang=pl&list=261461:cs,259281:cs,&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte> – data wejścia 09.08.2011 r. Rozporządzenie to zostało zmienione decyzją Rady 2004/927/WE (Dz.U. L 396 z 31.12.2004, s. 45), a następnie uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 810/2009 ustanawiającym wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1 – z dniem 04.04.2010 r.

- posiadacze listów żelaznych wystawionych przez niektóre międzynarodowe organizacje międzyrządowe swym urzędnikom.

We wskazanych wyżej przypadkach swobodnej praktyki państw niejednokrotnie mamy do czynienia z quasi–harmonizacją, ponieważ praktyka ta jest często identyczna. Np. zgodnie z obecnymi informacjami przekazanymi Komisji przez państwa członkowskie cywilne załogi samolotów są zwolnione z obowiązku wizowego we wszystkich państwach członkowskich. W odniesieniu do cywilnych załóg statków morskich zwolnienie z obowiązku wizowego w przypadku zejścia na ląd wprowadziło 25 państw członkowskich. Analogiczna ilość państw członkowskich zachowała obowiązek posiadania wizy w przypadkach tranzytu. Tylko jedno państwo członkowskie stosuje natomiast zwolnienie z obowiązku wizowego wobec załóg i obsługi lotów w ramach misji awaryjnych lub ratunkowych oraz wobec innych osób niosących pomoc w przypadku katastrofy lub wypadku. W odniesieniu do kategorii obejmującej członków cywilnych załóg statków żeglujących po śródlądowych wodach międzynarodowych (np. Ren, Dunaj) występuje różnorodna praktyka państw, jeśli chodzi o zwolnienie z obowiązku wizowego lub nałożenie takiego obowiązku w odniesieniu do wspomnianej kategorii osób.⁶

W art. 4 ust. 2 rozporządzenia 539/2001 przewidziano ponadto, że państwo członkowskie może także zwolnić z obowiązku wizowego:

- uczniów, którzy są obywatelami państwa trzeciego, znajdującego się na liście w załączniku I rozporządzenia, a zamieszkują na stałe w państwie trzecim znajdującym się na liście w załączniku II lub w Szwajcarii i Liechtensteinie – w przypadku uczestniczenia w wycieczce szkolnej w grupie uczniów pod opieką nauczyciela danej szkoły;
- osoby posiadające status uchodźcy i bezpaństwowców, jeśli państwo trzecie, w którym zamieszkują na stałe i które wydało im dokument podróży, jest jednym z państw trzecich wymienionych w załączniku II rozporządzenia;
- członków sił zbrojnych podróżujących w sprawach NATO lub Partnerstwa dla Pokoju, posiadających dowód tożsamości i rozkaz wyjazdu określone w umowie między państwami–stronami Umowy pomiędzy stronami Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego dotyczącej statusu ich sił zbrojnych z dnia 19 czerwca 1951 r.

W maju 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek legislacyjny dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie

6 Zob. dane Komisji we wniosku legislacyjnym w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 COM/2011/0290 końcowy – COD 2011/0138, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0290:FIN:PL:PDF>, s. 8 – data wejścia 11.08.2011 r.

Rady (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu.⁷ Celem proponowanej zmiany jest m.in. poczynienie postępów w kierunku pełnej harmonizacji wspólnej polityki wizowej poprzez wprowadzenie nowych, bardziej zharmonizowanych przepisów dotyczących obowiązkuwizowego lub zwolnienia z obowiązku wizowego stosowanych względem różnychkategorii obywateli państw trzecich.

W projekcie tym Komisja proponuje m.in. wprowadzenie do art. 4 rozporządzenia 539/2001 przepisu umożliwiającego państwom członkowskim zwolnienie z obowiązku wizowego osób świadczących usługi – zwolnienie to mogłoby być stosowane w zakresie koniecznym do poszanowania zobowiązań międzynarodowych podjętych przez Wspólnotę przed wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 539/2001. Przykładem mogą być np. umowy międzynarodowe, zawierane przez Wspólnotę Europejską i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi (takie jak układy o stowarzyszeniu), a dotyczące m. in. przepływu osób i usług i mogące mieć tym samym wpływ na obowiązek wizowy nakładany na obywateli państw trzecich. Tego rodzaju umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo w stosowaniu wobec przepisów prawa wtórnego, w tym również rozporządzenia (WE) nr 539/2001.⁸ Państwa członkowskie, których dotyczy derogacja (klauzula zawieszająca), zawarta we wspomnianych umowach międzynarodowych, powiadamiają o tym Komisję i pozostałe państwa członkowskie.⁹

Należy przypomnieć, że problem ten był przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie C–228/06 MehmetSoysal i Ibrahim Savatli przeciwko Bundesrepublik Deutschland.¹⁰ W wyroku z dnia 9 lutego 2009 r. Trybunał odniósł się do postanowień protokołu dodatkowego do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (Układ podpisany w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze) – protokół ten został podpisany w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli i zgodnie z jego art. 62 stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego. W art. 41 ust. 1 tego protokołu ustanowiona została klauzula zawieszająca (*standstill*), która stanowi, że umawiające się strony nie będą wprowadzać żadnych nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości

7 COM/2011/0290 końcowy – COD 2011/0138, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0290:FIN:PL:PDF> – data wejścia 11.08.2011 r.

8 Jeśli tego rodzaju umowy międzynarodowe zawierają tzw. klauzulę zawieszającą, może z nich dla niektórych państw członkowskich wynikać obowiązek odstąpienia od stosowania reguł wspólnej polityki wizowej zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym i przepisami obowiązującymi w dniu wejścia w życie w stosunku do nich klauzuli zawieszającej.

9 Obecnie jedynie układ stowarzyszeniowy z Turcją zawiera wspomnianą klauzulę zawieszającą.

10 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Oberverwaltungsgericht Berlin–Brandenburg – Niemcy, wyrok z dnia 19.02.2009r. – Zb.Orz. TS 2009 Strona I–01031, zob. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=488992:cs&lang=pl&list=494138:cs,488992:cs,&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=Mehmet%20Soysal-&checktexte=checkbox&visu=#texte> – data wejścia 19.08.2011 r.

i w swobodzie świadczenia usług.¹¹ Trybunał podkreślił, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przepis art. 41 ust. 1 wywołuje skutek bezpośredni – ustanawia bowiem w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy jednoznaczną klauzulę „*stand-still*”, zawierającą nałożony na siebie przez umawiające się strony obowiązek, który pod względem prawnym sprowadza się do powstrzymania się od działań.¹² W sentencji wyroku Trybunał orzekł, że artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego do Układu EWG – Turcja należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wprowadzeniu względem obywateli tureckich po dacie wejścia w życie tego protokołu wymogu posiadania wizy przy wjeździe na terytorium państwa członkowskiego w celu świadczenia w tym państwie usług na rachunek przedsiębiorstwa mającego siedzibę w Turcji, ponieważ w chwili wejścia w życie tego protokołu wiza nie była wymagana.

3. Mały ruch graniczny jako przykład zwolnienia z obowiązku wizowego

Jak wspomniano wcześniej, w katalogu obecnych zwolnień z obowiązku wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy państw członkowskich Unii Europejskiej ujęte zostały osoby przemieszczające się w ramach małego ruchu granicznego.¹³ Postulat zniesienia barier (w tym przypadku wizowych) we wzajemnych kontaktach był w regionach przygranicznych szczególnie istotny, ponieważ ich mieszkańcy tradycyjnie są silnie uzależnieni od rozwoju przygranicznego handlu czy usług. Z drugiej strony – na skutek m.in. przesunięć w przebiegu granic państwowych – nierzadkie są sytuacje, gdy członkowie rodzin czy nekropolie rodzinne usytuowane są na terytorium innego państwa. W regionach przygranicznych zarówno względy ekonomiczne, jak i społeczne czy kulturalne są zatem ważnym wskazaniem na rzecz zastosowania rozwiązań łagodzących, czy wręcz znoszących ogólny reżim wizowy. Ciekawym przykładem tego rodzaju jest instytucja małego ruchu granicznego.

„Lokalny ruch graniczny”¹⁴ od dawna postrzegany był jako istotny element związany z funkcjonowaniem zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Niektóre

11 W stosunku do Republiki Federalnej Niemiec protokół dodatkowy wszedł w życie w dniu 1 stycznia 1973 r.

12 Zob. pkt 45 wyroku.

13 Na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1932/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. L 405 z 30.12.2006), <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=442711:cs&lang=pl&list=442711:cs,443269:cs,&pos=1&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>, data wejścia 02.08.2006 r.

14 Tj. regularne i częste przekraczanie granicy przez osoby mieszkające w obszarze przygranicznym kraju sąsiadującego. Termin „lokalny ruch graniczny” był używany w omawianym obszarze w pierwszych dokumentach przyjmowanych na poziomie Unii. Na ten temat zob. np. B. Fieducik, Instytucje małego ruchu granicznego, (w:) M. Zdanowicz (red.), Polska w Schengen, Białystok 2009, s. 37 i nast. Na terminologię warto zwrócić uwagę

z państw członkowskich zawarły z państwami sąsiadującymi umowy dwustronne regulujące to zagadnienie.¹⁵ W związku z wprowadzeniem wspólnych reguł polityki wizowej Komisja podnosiła konieczność ustanowienia również przepisów wspólnotowych, określających kryteria i warunki wprowadzenia ułatwień dla mieszkańców strefy przygranicznej przy przekraczaniu zewnętrznej granicy w ramach zasad małego ruchu granicznego.¹⁶ Podkreślano, że wspólne reguły w tym zakresie powinny zapewnić równowagę pomiędzy dwiema ważnymi kwestiami. Z jednej strony chodzi bowiem o ułatwianie przekraczania granicy mieszkańcom strefy przygranicznej działającym w dobrej wierze i mającym uzasadnione powody do częstego przekraczania zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Z drugiej zaś – o potrzebę zapobiegania nielegalnej imigracji oraz potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa, jakie stanowi działalność przestępcza. Ostatecznie w grudniu 2006 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen (rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r.)¹⁷

Wspomniane rozporządzenie przewiduje możliwość zastosowania szeregu wyjątków w porównaniu ze standardowymi wymogami odnośnie do warunków wjazdu na terytorium państwa członkowskiego oraz kontrolami na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, określonymi m.in. w kodeksie granicznym Schengen. Reżim małego ruchu granicznego jest jednak dość ściśle ograniczony terytorialnie – zezwolenie pozwala jego posiadaczowi na poruszanie się tylko w obszarze strefy przygranicznej państwa, które zezwolenie wydało.

Aby móc korzystać z zasad małego ruchu granicznego, mieszkańcy strefy przygranicznej muszą spełniać szereg warunków. Do najważniejszych zalicza się m.in. wymóg zamieszkiwania w strefie przygranicznej przez okres przynajmniej 1 roku, czy posiadanie ważnego dokumentu podróży. Ubiegający się o zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego nie mogą być objęci wpisem w systemie informacji Schengen do celów odmowy wjazdu. Nie mogą być również uważani za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich.

w kontekście rozporządzenia nr 1931/2006 z dnia 20.12.2006 r. – w polskiej wersji urzędowej przyjęty jest termin „mały ruch graniczny”, w angielskiej np. nadal – „local border traffic”.

15 Komisja dokonała przeglądu takich umów – patrz „Rozwój *acquis* w zakresie lokalnego ruchu granicznego”, SEC(2002)947 z 9.9.2002 r.

16 Zob. komunikat Komisji „W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Państw Członkowskich Unii Europejskiej” COM (2002)233 z 7.5.2002 r.

17 Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1–18 (PL), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0018:PL:PDF>. Szerzej nt. genezy wspólnych regulacji w tym obszarze – zob. M. Zdanowicz, A. Doliwa–Klepicka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, (w:) *Partnerstwo wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Białystok 2010, s. 156–157.

Posiadacze zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są zwolnieni z wymogu wizowego (jeśli taki wymóg istnieje). Nie muszą również spełniać warunku posiadania dostatecznych środków utrzymania (na czas zamierzonego pobytu i na powrót). Na przejściach granicznych nie można ponadto wymagać od nich przedstawiania dokumentów uzupełniających, potwierdzających cel ich pobytu.

Istotne ułatwienie dotyczy czasu pobytu. Osoby uprawnione w ramach zasad małego ruchu granicznego mogą przebywać na terytorium właściwego kraju sąsiadującego bez ograniczeń czasowych, jednak każdy nieprzerwany pobyt nie może przekraczać 90 dni. Stanowi to odstępstwo od standardowej zasady, określonej w kodeksie granicznym Schengen, według której pobyt krótkoterminowy jest ograniczony do maksymalnie 90 dni na przestrzeni 180 dni.

Poza tym należy też zwrócić uwagę na inne ułatwienia, w tym m.in.:

- zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego mogą być wydawane nieodpłatnie;
- zezwolenia mogą być wydawane na okres ważności od 1 roku do 5 lat;
- na potrzeby małego ruchu granicznego mogą być tworzone specjalne przejścia graniczne;
- na zwykłych przejściach granicznych mogą być wydzielane specjalne pasy ruchu dla mieszkańców strefy przygranicznej;
- osoby posiadające zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są zwolnione z wymogu uzyskania stempla w paszporcie przy przekraczaniu granicy.

Kompetencja Unii w obszarze określania zasad przekraczania granic ma charakter wyłączny, jednak w art. 13 rozporządzenia 1931/2006 ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich upoważnia się państwa członkowskie do utrzymywania lub zawierania umów dwustronnych z sąsiadującymi państwami trzecimi w celu wdrożenia zasad małego ruchu granicznego. Warunkiem jest oczywiście, że umowy takie są zgodne z przepisami rozporządzenia 1931/2006, co ma być kontrolowane m.in. poprzez obowiązkowe konsultacje państw członkowskich z Komisją przed każdym zawarciem lub zmianą stosownej umowy dwustronnej.

Dotychczas Komisja przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie dwa sprawozdania w sprawie wdrożenia i funkcjonowania zasad małego ruchu granicz-

nego. Pierwsze zostało przyjęte 24 lipca 2009 r.,¹⁸ drugie – 9 lutego 2011 r.¹⁹ Jak wynika z danych przedstawionych przez Komisję, do czasu przedstawienia drugiego sprawozdania weszły w życie cztery umowy dotyczące małego ruchu granicznego, oparte o postanowienia rozporządzenia 1931/2006: pomiędzy Węgrami i Ukrainą (w styczniu 2008 r.), pomiędzy Słowacją i Ukrainą (we wrześniu 2008 r.), pomiędzy Polską i Ukrainą (w lipcu 2009 r.²⁰) oraz pomiędzy Rumunią i Mołdawią (w październiku 2010 r.). W najbliższym czasie powinny ponadto wejść w życie umowy pomiędzy: Polską i Białorusią (podpisana w lutym 2010 r.), Łotwą i Białorusią (podpisana w sierpniu 2010 r.), Litwą i Białorusią (podpisana w październiku 2010 r.) oraz Norwegią i Rosją (podpisana w listopadzie 2010 r.).

4. Mały ruch graniczny w praktyce

Jak wynika z informacji zebranych przez Komisję, w praktyce państwa członkowskie w różnym stopniu korzystają z udogodnień dopuszczonych przepisami rozporządzenia 1931/2006.²¹ W żadnej z przedstawionych Komisji do konsultacji umów dwustronnych nie wykorzystano wszystkich dostępnych ułatwień.

Większość krajów członkowskich stosuje rozwiązania bardziej restrykcyjne od wymogów określonych we wspomnianym rozporządzeniu. Np. w kwestii długości dopuszczalnego pobytu posiadaczy zezwolenia w ramach małego ruchu granicznego większość państw członkowskich zastosowała dodatkowe ograniczenie, tj. 90 dni w przeciągu 180 dni. Kolejny ważny w praktyce wymóg dotyczy minimalnego okresu zamieszkania w strefie przygranicznej jako warunku koniecznego dla skorzystania z rozwiązań małego ruchu granicznego. We wszystkich przedłożonych Komisji umowach okres ten przekracza jeden rok, wymagany w rozporządzeniu 1931/2006.²² Jak już zaznaczono, przepisy wspomnianego rozporządzenia dają możliwość wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego nieodpłatnie. W praktyce jednak jedynie jedna umowa przewidywała

18 COM 2009 (383), <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=498654%3Acs&lang=pl&list=498654%3Acs%2C&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu> – data wejścia 13.08.2011 r.

19 COM 2011 (47), Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0047:FIN:PL:PDF>, data wejścia 7.10.2011.

20 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca – Dz.U. z 2008 r. Nr 103, poz 858.

21 Zob. pierwsze sprawozdanie Komisji..., *op. cit.*, s. 7–8.

22 W kilku umowach okres ten wynosi aż 3 lata.

takie rozwiązanie. W pozostałych opłaty za wydanie zezwolenia określano na poziomie od 20 do 35 euro.²³

Jedną z kluczowych kwestii w omawianych rozwiązaniach jest samo zdefiniowanie „strefy przygranicznej”. Właściwe ujęcie strefy przygranicznej było jednym z najtrudniejszych punktów dyskusji dotyczącej projektu rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego w 2006 r. W art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1931/2006 przyjęto, iż jest to „strefa, która nie sięga dalej niż 30 kilometrów od granicy. Jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną, są określane przez zainteresowane państwa w umowach dwustronnych, o których mowa w art. 13. Jeżeli część którejkolwiek takiej jednostki jest położona między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, uznaje się ją mimo to za część strefy przygranicznej.”

Jak wynika ze sprawozdań Komisji, w niektórych przedłożonych do zaopiniowania wynegocjowanych projektach umów (np. Węgry – Ukraina, Polska – Ukraina, Łotwa – Federacja Rosyjska, Słowacja – Ukraina, Polska – Białoruś, Bułgaria – Serbia, Bułgaria – była Jugosłowiańska Republika Macedonii) strefa przygraniczna definiowana jest niezgodnie z rozporządzeniem 1931/2006. Jako „strefę przygraniczną” określano w nich bowiem efektywnie całą strefę sięgającą 50 km od granicy (a nie, zgodnie z rozwiązaniem, przyjętym w rozporządzeniu 1931/2006, strefę sięgającą nie dalej niż 30 km).²⁴ Komisja nie popierała takiego stanowiska.²⁵ W jej ocenie z całościowej interpretacji art. 3 ust. 2 jasno wynika, że intencją prawodawcy było w zasadzie ograniczenie strefy przygranicznej do obszaru 30 km. Komisja zaznaczyła, iż celem odstępstwa umożliwionego przez ostatnie zdanie wspomnianego artykułu (dotyczącego części jednostek administracyjnych leżących między 30 a 50 km) jest zapobieżenie sytuacji, w której część jednostki administracyjnej leży częściowo w obrębie tej strefy przygranicznej, a częściowo poza nią. W związku z tym miejscowe rozszerzenia strefy przygranicznej dozwolone są w przypadkach, gdy dana jednostka administracyjna rozciąga się poza 30-kilometrową linię (częściowo leży w obrębie 30-kilometrowej strefy, a częściowo w strefie między 30 a 50 km od granicy).

W odpowiedzi na argumenty państw członkowskich dotyczące rozszerzenia zakresu terytorialnego „strefy przygranicznej” Komisja podkreślała, że w odniesieniu do niektórych krajów trzecich, np. Federacji Rosyjskiej i Ukrainy, istnieje inny in-

23 Porównywalnie do opłat wizowych dla obywateli państw, z którymi UE zawarła umowy o ułatwieniach wizowych (35 EUR).

24 Zob. pierwsze sprawozdanie Komisji... *op. cit.*, s. 9 i nast. Na temat specyfiki, zasięgu terytorialnego i liczby ludności strefy przygranicznej w Polsce – zob. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, (w:) *Partnerstwo wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Białystok 2010, s. 161–163.

25 Z tekstu rozporządzenia we francuskiej wersji językowej („*toute partie d'une de ces communes situées à plus de 30 mais à moins de 50 kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière*”) jasno wynika, że jedynie część jednostki administracyjnej sięgająca 50 km od granicy może być uważana za część strefy przygranicznej.

strument, który powinien być wykorzystywany w odniesieniu do osób mających powody do częstego przekraczania granicy, a zamieszkujących poza obszarem strefy przygranicznej – umowa o ułatwieniach wizowych.²⁶ Umowy tego rodzaju pozwalają na nieodpłatne wydawanie pewnym kategoriom osób wiz wielokrotnego wjazdu o ważności do 5 lat.

Drugie sprawozdanie zostało przygotowane na podstawie odpowiedzi przekazanych przez osiemnaście państw członkowskich (Holandia, Włochy, Czechy, Hiszpania, Cypr i Bułgaria nie udzieliły odpowiedzi). W oparciu o uzyskane dane Komisja stwierdziła, że obecna definicja strefy przygranicznej (określona jako strefa 30 km, która może wyjątkowo zostać powiększona do 50 km) jest odpowiednim kompromisem. Zwrócono jednak uwagę na szczególny problem Obwodu Kaliningradzkiego.

W konsekwencji rozszerzenia Unii w 2004 r. Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej stał się jedyną enklawą na terytorium UE. Liczba ludności w tym okręgu wynosi niemal milion, z czego 430 000 osób zamieszkuje w stolicy, Kaliningradzie. Polska niejednokrotnie (nie tylko jednostronnie, lecz również wspólnie z Rosją czy Niemcami) wzywała do wprowadzenia zmian w rozporządzeniu w sprawie lokalnego ruchu granicznego, „dostosowanych do szczególnej sytuacji obwodu kaliningradzkiego”. W konsekwencji Komisja przedłożyła wniosek legislacyjny w sprawie zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną.²⁷

W uzasadnieniu wniosku w sprawie zmiany rozporządzenia 1931/2009 Komisja podnosiła, że przyczyni się on do rozwoju strategicznego partnerstwa między UE a Federacją Rosyjską, zgodnie z priorytetowymi celami określonymi w planie działania dotyczącym wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w zakresie współpracy transgranicznej. W Unii Europejskiej nie spotyka się obszarów o podobnej sytuacji geograficznej jak Obwód Kaliningradzki – stosunkowo niewielki obszar, otoczony ze wszystkich stron państwami członkowskimi UE. Komisja uznała, że w drodze wyjątku cały obwód powinien zostać włączony do strefy przygranicznej – m.in. aby zapobiec izolacji Kaliningradu od jego bezpośrednich sąsiadów i ułatwić mieszkańcom obwodu podróżowanie. Komisja uznała, że o ile obowiązująca od 2007 r. umowa o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską jest już istotnym krokiem na rzecz zwiększenia możliwości swobod-

26 Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej z 25 maja 2006 r. – Dz.U. UE z 2007 r. L 129, s. 27; umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz z 18 czerwca 2007 r. – Dz.U. UE z 2007 r. L 332, s. 66.

27 KOM/2011/0461 wersja ostateczna – 2011/0199 (COD) – wniosek z dnia 27.07.2011 r. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=578214:cs&lang=pl&list=578214:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>, data wejścia – 05.10.2011 r.

nego poruszania się, to przepisy dotyczące małego ruchu granicznego zapewniają dodatkowe ułatwienia w szczególności w przypadku regularnego, a nawet codziennego podróżowania na obszarze lokalnym. Z ułatwień mogliby ponadto korzystać wszyscy mieszkańcy obszaru kaliningradzkiego, zaś niektóre ułatwienia w ramach umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską przeznaczone są tylko dla wybranych kategorii osób. Komisja uznała, że dla zapewnienia rzeczywistych skutków rozporządzenia w tym regionie po polskiej stronie powinna zostać określona analogiczna strefa przygraniczna, co pozwoli ułatwić i zintensyfikować wymianę gospodarczą i kulturalną między obwodem kaliningradzkim a głównymi ośrodkami północnej Polski.

Dla zobrazowania stopnia wykorzystywania w praktyce instrumentu małego ruchu granicznego warto zwrócić uwagę na dane zebrane przez Komisję na potrzeby drugiego z przedłożonych sprawozdań w oparciu o informacje, przekazane przez państwa członkowskie. Statystyka odnośnie do korzystania przez mieszkańców stref przygranicznych z instrumentu małego ruchu granicznego w państwach, które zawarły stosowne umowy na bazie rozporządzenia 1931/2006, nie jest w pełni porównywalna, ponieważ okresy ujęte w zestawieniu Komisji są różne ze względu na odmiennie terminy wejścia w życie umów.

Tabela 1. Liczba wydanych zezwoleń MRG

Kraj	Liczba zezwoleń	Okres	Całkowita liczba uprawnionej ludności	Liczba wydanych zezwoleń w stosunku do liczby uprawnionej ludności
Węgry	58 055	1/2008 – 5/2010	400 000 – 450 000	około 13 %
Polska	31 652	7/2009 – 3/2010	1,2 mln	około 2,7 %
Słowacja	1 106	9/2008 – 6/2010	415 000	około 0,3 %
Rumunia	20.308	10/2010 – 12/2010	1,2 mln	około 2 %

Źródło: COM 2011 (47), Drugie sprawozdanie z wdrożenia i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006, s. 4.

Jak widać, zezwolenia w ramach małego ruchu granicznego cieszą się dużym zainteresowaniem wśród ludności zamieszkującej strefę przygraniczną na granicy ukraińsko-węgierskiej. Ma to swoje uzasadnienie – większość zamieszkałej tam ludności należy do węgierskiej mniejszości narodowej i utrzymuje silne więzy z krajem.

Komisja wskazała też statystyki dotyczące odrzuconych wniosków o wydanie zezwoleń. W okresie od grudnia 2007 r. do maja 2010 r. Węgry odrzuciły 838 wnio-

sków, wyłącznie na podstawie wpisów do SIS oraz zakazów wjazdu do kraju i przebywania na jego terenie. Polska odrzuciła 272 wnioski w okresie od lipca 2009 r. do marca 2010 r., głównie w oparciu o wpisy do SIS, lecz również dlatego, że wnioskodawcy posiadali nadal ważne zezwolenia. Słowacja odrzuciła 169 wniosków w okresie od września 2008 r. do czerwca 2010 r., głównie dlatego, że wnioskodawcy nie przedstawili odpowiednio uzasadnionych przyczyn ekonomicznych częstego przekraczania granicy, co jest wymagane w umowie. Rumunia odrzuciła 972 wnioski od października do grudnia 2010 r., głównie dlatego, że wnioskodawcy nie przedstawili odpowiednio uzasadnionych przyczyn ekonomicznych częstego przekraczania granicy lub też uznano, że w ich przypadku występuje ryzyko nielegalnej imigracji. Odsetek odrzuconych wniosków waha się zatem od 13% (SK), poprzez 4,7% (RO), 1,4% (HU) do 0,85% (PL).²⁸

Ponadto z informacji zebranych przez Komisję wynika, że posiadacze zezwoleń w ramach małego ruchu granicznego przekraczają poszczególne granice regularnie, a jednorazowo pozostają na terytorium drugiego kraju zaledwie kilka godzin bądź jeden lub dwa dni. Przepisy dotyczące małego ruchu granicznego, tam gdzie stosowane, pozwalają realizować zakładany cel umożliwienia wymiany i współpracy transgranicznej i rzeczywiście stanowią ułatwienie dla ludności zamieszkującej w strefach przygranicznych.

Ciekawą kwestią są też oczywiście przypadki wykrytych przez państwa nadużyć i cofnięcia zezwoleń na przekraczania granicy. W okresie od stycznia do kwietnia 2010 r. Węgry ukarały grzywną 16 obywateli Ukrainy za przekroczenie maksymalnego okresu pobytu oraz odmówiły wydania zezwolenia w 1231 przypadkach (zainteresowane osoby przebywały na terytorium Węgier przynajmniej przez trzy miesiące w ciągu sześciomiesięcznego okresu). W 2009 r. cofnięto dwa zezwolenia, a w ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2010 r. cztery zezwolenia. Ponadto 18 zezwoleń uznano za nieważne, ponieważ już po ich wydaniu ich posiadaczom zakazano wjazdu na teren Węgier i przebywania na terytorium tego kraju.

Polska wykryła 15 przypadków nadużyć w okresie od lipca 2009 r. do kwietnia 2010 r. W dziewięciu przypadkach osoby przebywały poza strefą MRG, w pięciu – osoby pozostały na terytorium Polski po wygaśnięciu terminu dozwolonego pobytu, a w jednym – osoba była zaangażowana w nielegalną działalność gospodarczą na terenie Polski. Te przypadki nadużyć skutkowały decyzjami o nakazie opuszczenia Polski i cofnięciu zezwoleń MRG. W okresie od lipca 2009 r. do marca 2010 r. podjęto 39 decyzji o cofnięciu zezwolenia MRG, co stanowi 1% wszystkich wydanych w tym okresie zezwoleń.

28 Drugie sprawozdanie Komisji, *op. cit.*, s. 4–5.

Rumunia wykryła 27 przypadków nadużyć w okresie od października do grudnia 2010 r. Cofnięto 22 zezwolenia i wydano pięć decyzji o powrocie.

Słowacja wykryła jeden przypadek nadużycia w okresie od września 2008 r. do czerwca 2010 r. – osobę, która się go dopuściła, wydano z kraju. W tym samym okresie cofnięto 11 zezwoleń. Ponadto Słowacja poinformowała, że obywatele Ukrainy posiadali zezwolenia w ramach małego ruchu granicznego, wydawane przez różne państwa członkowskie, które to zezwolenia wykorzystywano do przekraczania określonych granic wewnętrznych (HU–SK, PL–SK). Słowacja podjęła środki mające na celu ukaranie tego typu zachowań. W nawiązaniu do tej kwestii Komisja stanęła na stanowisku, że przekraczanie granic wewnętrznych nie narusza przepisów dotyczących małego ruchu granicznego, o ile dane osoby pozostają w ramach odnośnych stref przygranicznych.

Na podstawie przedstawionych powyżej danych Komisja stwierdziła stosunkowo niską liczbę nadużyć, związanych z realizacją w praktyce postanowień umów o małym ruchu granicznym. W szczególności nie ma dowodów na to, że beneficjenci MRG mieliby systematycznie podróżować do innych państw członkowskich z naruszeniem obowiązujących przepisów.²⁹

5. Uwagi końcowe

Obecne regulacje prawne Unii Europejskiej w obszarze polityki wizowej zawierają katalog możliwości zwolnienia z obowiązku wizowego albo wprost z mocy prawa, albo na podstawie zastosowania przez państwa członkowskie indywidualnych odstępstw. Obecny poziom wspólnych regulacji wciąż nie jest optymalny, dlatego Komisja przedstawiła w maju 2011 r. projekt kolejnego rozporządzenia wprowadzającego rozwiązania służące dalszej harmonizacji.

Przepisy dotyczące małego ruchu granicznego mogą w istotnym stopniu ułatwić życie ludności zamieszkującej w pobliżu zewnętrznych granic lądowych państw członkowskich Unii Europejskiej, a stopień wykorzystania dopuszczalnych ułatwień zależy w znacznym stopniu od państw zawierających stosowne umowy dwustronne. Wbrew niektórym opiniom instrument małego ruchu granicznego nie wpływa szczególnie na działalność przemysłową, a przypadki nadużywania zasad małego ruchu granicznego są rzadkie. Mimo niewykorzystywania w pełni przez państwa uprawnione wszystkich dopuszczalnych ułatwień, jest ważnym instrumentem wpływającym na ruch osobowy w regionach przygranicznych, przynajmniej częściowo rekompensującym zaostrzenie reżimu wizowego wobec obywateli wschodnich państw ościennych Unii Europejskiej.

29 Zob. drugie sprawozdanie Komisji, *op. cit.*, s. 5–7.

ВОЗМОЖНОСТИ ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ ВИЗОВОГО РЕЖИМА ПРИ ПЕРЕСЕЧЕНИИ ВНЕШНЕЙ ГРАНИЦЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье анализируется правовое регулирование Евросоюза в области визовой политики с точки зрения возможностей отступления от визового режима при пересечении внешней границы Евросоюза. Оно предполагает ряд возможностей освобождения от визовой обязанности либо в силу закона, либо на основании применения государствами-членами ЕС индивидуальных отступлений. По мнению Европейской Комиссии, существующий уровень совместного регулирования все еще не является оптимальным, поэтому ею в мае 2011 г. был представлен проект очередного распоряжения, предполагающего дальнейшую гармонизацию в данной сфере.

В статье проводится тщательный анализ положений, касающихся малого приграничного движения, например о полном освобождении от визовой обязанности при пересечении внешней границы государств-членов ЕС. Этот институт может существенно облегчить жизнь населения, проживающего вблизи внешних сухопутных границ Евросоюза, но все-таки степень использования допустимых отступлений от общего режима в значительной степени зависит от государств, заключающих соответствующие двусторонние договоры. Вопреки некоторым мнениям, инструмент малого приграничного движения существенно не влияет на рост контрабанды, а случаи злоупотребления его правилами немногочисленны

POSSIBILITIES FOR WAIVING THE VISA REQUIREMENT WHEN CROSSING THE EXTERNAL BORDERS OF THE EUROPEAN UNION

This article explores the regulations of the European Union in the area of visa policy from the point of view of the possibility of waiving the visa requirement when crossing the external borders of the Member States of the European Union. The regulations provide a catalogue of possibilities for providing exemption from the visa obligation or ex lege, or on the basis of individual derogations applied by the Member States. The Commission considers that the current level of common regulations is still not optimal, and so in May 2011 it presented a draft of the forthcoming regulations introducing arrangements for further harmonization.

The article provides a closer analysis of the rules on local border traffic as an example of those instances that may be completely exempt from the visa requirement when crossing the external borders of the member states. This can substantially ease the life of the population living in the vicinity of the external land borders of the Member States of the European Union, however, the use of maximum accessibility depends to a large extent on the states that conclude relevant bilateral agreements. Contrary to some of the feedback, the instrument regarding small border traffic does not particularly affect the activities of smugglers, and cases of abuse of the rules on small border traffic are rare.

Key words:

Border, small border traffic, the European Union, visa policy, external border of the EU

PRZEPIY W TOWARÓW PRZEZ POLSKO–ROSYJSKĄ GRANICĘ. POLSKO–ROSYJSKI HANDEL ZAGRANICZNY W MOMENCIE INTEGROWANIA SIĘ POLSKI Z UE. WYBRANE ASPEKTY EKONOMICZNE

1. Wprowadzenie

Problemy związane z funkcjonowaniem granic państwowych nie tracą, lecz zyskują na znaczeniu w dobie transformacji, integracji i globalizacji. Jednakże mają one wciąż wymiar polityczny, ekonomiczny i społeczny i tym samym powinny być rozpatrywane w różnych aspektach, w tym zwłaszcza w układzie prawno–ekonomicznym. Muszą też być rozpatrywane z punktu widzenia teorii stosunków międzynarodowych i stąd wynikającej polityki zagranicznej.¹ Należy także je rozpatrywać z punktu widzenia międzynarodowych stosunków gospodarczych i z tym związanej zagranicznej polityki ekonomicznej. Przemiany geopolityczne dokonujące się w Polsce i jej sąsiedztwie na przełomie XX i XXI wieku utworzyły nową rzeczywistość polityczną i gospodarczą wzdłuż polskich granic. Powstały nowe suwerenne państwa. Gospodarki tych państw realizują w różnym tempie i w różny sposób przemiany ustrojowe i gospodarcze, tj. transformacje. Z jednej strony mamy do czynienia z transformacją radykalną (Polska, Czechy, Słowacja, Niemcy Wschodnie). Z drugiej zaś dostrzegamy co najwyżej przypadki transformacji mniej radykalnych – gradualnej na Białorusi i mieszanej, polegającej na stopniowym przechodzeniu od

1 W związku z tym dość bogata jest literatura podnosząca te kwestie. Ze zrozumiałych względów najczęściej jednak odnosi się do poszczególnych tylko aspektów tej interdyscyplinarności. Trudno jest więc wskazać opracowania naukowe zwarte (monografie), które w sposób kompleksowy to prezentowałyby. Można natomiast znaleźć takie, które podnoszą przynajmniej kilka elementów (aspektów) tej interdyscyplinarności. Między innymi, szczegółowo zagadnienia dotyczące prawno–ekonomicznych aspektów kształtowania się w tym okresie swobody przepływu towarów i ludzi prezentują Aleksander Maksimczuk i Leszek Sidorowicz w czterech monografiach: 1. Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego, Warszawa 2007; 2. Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej, Warszawa 2007; 3. Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej (wybrane aspekty), Warszawa 2008; 4. Polska granica wschodnia w warunkach transformacji (wybrane aspekty), Białystok 2008. W nieco innym i trochę węższym ujęciu znajduje to także odzwierciedlenie, (w:) Adamowicz M., Siedlecka A., (red.), Ruch graniczny w kontekście poszerzania Unii Europejskiej, Białą Podlaska 2008, oraz w monografii wydanej w języku rosyjskim: A. Maksimczuk, Pograniczny wywoz towarów w Ewrosójuzie, Mińsk 2009; a także w niektórych innych, które w tym opracowaniu w miarę potrzeb będą dalej wykorzystywane.

gradualnej do radykalnej, jak to ma miejsce w Rosji i na Ukrainie. Taki stan rzeczy, panujący w sąsiedztwie Polski, musi być przyczyną powstawania wielu nowych problemów na odcinku współpracy gospodarczej i politycznej z tymi krajami

Przedmiotem rozważań prezentowanych w tym opracowaniu jest więc pewien fragment tego ww. szerszego zagadnienia, a konkretnie dotyczący współpracy Polski i Rosji w zakresie przepływu towarów przez polsko–rosyjską granicę w momencie integrowania się Polski z UE. Inaczej mówiąc, chodzi tu o najważniejsze aspekty ekonomiczne funkcjonowania polsko–rosyjskiego handlu zagranicznego w tym, jakby nie było, dla obu stron przełomowym momencie. Można też twierdzić, że w rzeczywistości sprawa sprowadza się także do ekonomicznych aspektów (warunków) realizacji jednej z czterech podstawowych swobód gospodarczych współczesnego świata, tj. *swobody przepływu towarów w kontaktach handlowych Polski i Rosji w momencie poszerzenia się UE ("starej piętnastki") o nowych 10 państw na wschód*. Tym samym odnosiło się to także do kwestii przenikalności granic ("nowej jakości" polsko–rosyjskich granic") w zakresie ruchu towarowego w związku z myślą przewodnią: „*Przyjazna granica – niezbędnym elementem wzmacniania stosunków społeczeństw Polski i Federacji Rosyjskiej*”, wynikającą przecież już z samego tytułu monografii, której częścią składową jest także to opracowanie.

2. Polski handel zagraniczny w warunkach akcesji ze Wspólnotą Europejską – wstępna weryfikacja tzw. tła szerszego tutaj podnoszonego głównego problemu

Już na samym początku podkreślenia wymaga fakt, że sam tylko 2004 rok, objęty horyzontem niniejszej wstępnej oceny w związku z jak wyżej sformułowanym tytułem tego opracowania, to zaledwie tylko kilkumiesięczny okres po zintegrowaniu się Polski z UE. Tym samym nie może on być jeszcze podstawą oceny wpływu tego wydarzenia na polskie obroty handlowe. Mimo to wydaje się zasadne dokonanie już pewnego, z pewnością jeszcze dość „ostrożnego” i z konieczności uproszczonego, porównania wyników handlowych osiągniętych w ostatnich miesiącach po akcesji z okresem pierwszych 4 miesięcy 2004 r. W ocenie z konieczności więc brano pod uwagę nie tyle dynamikę wzrostu obrotów w porównywanych okresach z uwagi na zniekształcający wpływ bazy odniesienia, lecz przede wszystkim bezwzględny poziom obrotów w poszczególnych miesiącach.

Tabela 1. Obroty handlu zagranicznego Polski w 2004 roku w podziale na dwa podokresy: przed i po akcesji (w mln dol.)

Grupa krajów	I–IV.2004 r.			V–XII.2004 r.		
	eksport	import	saldo	eksport	import	saldo
Polska	22 911	28 426	– 5 515	50 870	59 730	– 8 860
UE–25, w tym:	18 738	19 760	– 1 022	39 629	40 350	– 722
Niemcy	7 273	6 837	436	14 821	14 644	217
WNP, w tym:	1 385	2 566	– 1 181	4 404	6 239	– 1 834
Rosja	613	1 893	– 1 280	2 230	4 498	– 2 268
Kraje rozwijające się	1 209	3 997	– 2 788	3 055	8 519	– 5 464

Źródło: Ocena sytuacji w handlu zagranicznym Polski w 2004 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005, s. 15.

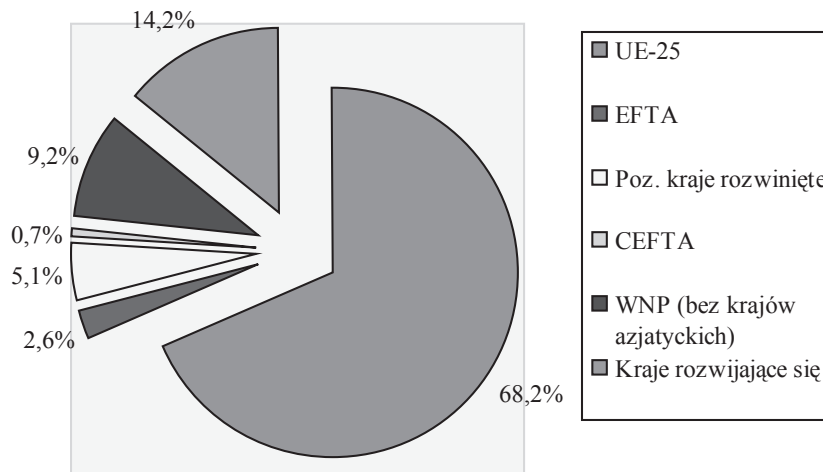
Porównanie obrotów średniomiesięcznych w okresie przed i po akcesji w ich wymiarze bezwzględny wskazuje na ich wzrost w okresie poakcesyjnym. Jest to widoczne w ujęciu ogólnym, jak też w zestawieniu z rynkami Wspólnoty Europejskiej w jej powiększonym już kształcie. Średni miesięczny poziom eksportu po akcesji (6,4 mld dol.) był o 11% wyższy niż przed akcesją, zaś po stronie importu – o 5% wyższy (7,5 mld dol. średnio w miesiącu).²

W okresie styczeń–kwiecień 2004 r. import z krajów spoza UE rósł wolniej niż przywóz z dotychczasowych państw członkowskich Unii i krajów przystępujących. W tym czasie na wzrost importu z tej grupy krajów największy wpływ miało przede wszystkim zwiększenie dostaw wyrobów klasyfikowanych jako maszyny i urządzenia (a więc drugiej, oprócz produktów mineralnych, grupy pod względem wartości przywozu z krajów trzecich). Ich import zwiększył się wówczas prawie o 50% w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2003 r. Znacznie wyższą niż w 2003 r. dynamiką charakteryzował się również import produktów chemicznych, wyrobów metalurgicznych oraz artykułów rolnych. Największe znaczenie dla wzrostu importu w tym okresie miało wyraźne zwiększenie dostaw z Chin. Dynamika importu z krajów trzecich, podobnie jak importu z krajów Unii Europejskiej,

² W opracowaniu tym w zasadzie nie analizowano regulacji prawnych i instrumentów polityki handlowej Polski i Federacji Rosyjskiej, co wcale nie musi oznaczać pomniejszenia ich roli. Są one dokładnie naświetlone w literaturze wymienianej w poprzednim odsyłaczu (tj. w przypisie nr 1.), do której w miarę potrzeb, we właściwych do tego miejscach, odwoływano się. Znajdują one przecież także swoje odzwierciedlenie w innych opracowaniach tej monografii. Zmiany w polsko–rosyjskiej wymianie handlowej analizowano na podstawie oficjalnej statystyki handlu zagranicznego, czasami posługując się informacjami Wydziału Ekonomiczno–Handlowego Ambasady RP w Moskwie, a także Ministerstwa Gospodarki. Tu konkretnie na podstawie: Ocena sytuacji w handlu zagranicznym Polski w 2004 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005, s.10 i dalsze.

okazała się jednakże w okresie maj – grudzień 2004 r. niższa niż w czterech pierwszych miesiącach 2004 r.

Wykres 1. Struktura geograficzna polskiego eksportu w 2004 r.



Źródło: Ocena sytuacji w handlu zagranicznym Polski w 2004 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005, s. 10.

Jednak w przypadku grupy tzw. krajów trzecich spowolnienie przywozu (importu) okazało się najmniejsze. Wynikało to jednak głównie ze wzrostu cen surowców energetycznych, przede wszystkim ropy naftowej (najwyższy przyrost importu odnotowano w tym okresie w grupie obejmującej paliwa mineralne). Natomiast w pozostałych najważniejszych (pod względem ich udziału w całości) grupach towarów, oprócz środków transportu oraz materiałów i wyrobów włókienniczych, dynamika importu w okresie maj – grudzień 2004 r. była znacznie niższa niż w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. Największy spadek dynamiki przywozu dotyczył wyrobów klasyfikowanych jako maszyny i urządzenia, produkty chemiczne i tworzywa sztuczne, wyroby metalurgiczne oraz artykuły rolne.

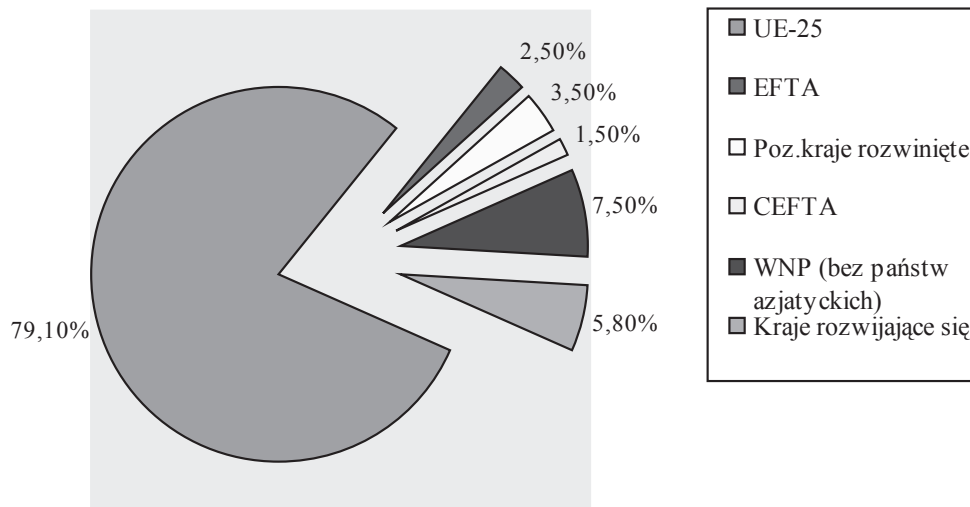
Po przystąpieniu do Unii Europejskiej główną rolę we wzroście wartości importu odegrały fizyczne rozmiary dostaw z Rosji. W dużej jednak mierze związane to było ze wzrostem cen surowców energetycznych na światowych rynkach. Wartość importu paliw mineralnych z Rosji zwiększyła się w tym okresie o 1/3, podczas gdy na początku roku uległa ona nawet obniżeniu. Natomiast wartość importu pozostałych towarów z Rosji wzrosła w okresie maj – grudzień 2004 r. zaledwie o 18%. Dla porównania można byłoby podać, że w pierwszych czterech miesiącach wzrost ten był o ponad 80%. Przyczynił się do tego w dużym stopniu wzrost zakupów w tym kraju aluminium i wyrobów z aluminium (wzrost 2,5-krotny) i nawozów (wzrost blisko 3-krotny). W okresie maj – grudzień 2004 r. spadła również dynamika przywozu z większości pozostałych krajów trzecich. Wśród głównych dostaw-

ców odwrotną tendencję zanotowano w przywozie z Korei oraz w nieco mniejszym stopniu z USA.

W przypadku eksportu w porównaniu z 2003 r. w pierwszych czterech miesiącach 2004 r. nastąpiło przyspieszenie tempa jego wzrostu również do krajów trzecich (o ponad 45%). Największy wpływ na wzrost sprzedaży do tych państw miały środki transportu, maszyny i urządzenia oraz wyroby metalurgiczne. Należy przy tym podkreślić, że są to grupy towarowe, które dominowały także w eksporcie do krajów trzecich (łącznie obejmowały one prawie 50% sprzedaży do tej grupy krajów). Szczególnie wysoka była dynamika sprzedaży środków transportu (ponad 87%) i wyrobów metalurgicznych (ponad 80%). W obu przypadkach wzrost eksportu był przeszło 2-krotnie wyższy niż średnio w pozostałych grupach towarowych. Natomiast sprzedaż towarów klasyfikowanych w pozostałych grupach rosła w okresie styczeń – kwiecień 2004 r. wyraźnie wolniej niż średnio ogółem. Przy tym, najniższe tempo wzrostu wystąpiło w grupach materiałów i wyrobów włókienniczych oraz artykułów rolnych. W grupie produktów rolnych dynamika eksportu była jednak bardzo zróżnicowana. O ile w przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego i przetworów spożywczych nastąpił wzrost eksportu, o tyle w przypadku produktów pochodzenia roślinnego odnotowano znaczący (blisko 20%) spadek sprzedaży.

Największe znaczenie dla wzrostu polskiego eksportu do krajów spoza UE na początku 2004 roku miało zdecydowane zwiększenie sprzedaży do Norwegii. Natomiast w okresie maj – grudzień 2004 r. nastąpił już spadek wartości eksportu do tego kraju. Prawdopodobnie początkowo wynikało to ze znacznego eksportu statków do tego kraju. Powyższą tezę trudno jest jednak zweryfikować w odniesieniu do późniejszego okresu ze względu na brak danych. Niemniej jednak w ciągu pierwszych czterech miesięcy sprzedaż do tego kraju zwiększyła się przeszło 2,5-krotnie. Wyjątkowo szybki wzrost eksportu w tym okresie nastąpił również do Turcji. Jak już zaznaczono, kraje trzecie były jedyną spośród wyodrębnionych tu grup krajów, w której dynamika eksportu w okresie maj – grudzień 2004 r. okazała się wyższa niż w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w UE. Za krótki jest to jednak okres włączony do wstępnych badań, żeby można było zbyt daleko idące uogólnienia stosować na podstawie tych wyników.

Wykres 2. Struktura geograficzna polskiego eksportu w 2004 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie; *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym Polski w 2004 roku...*, op. cit., s. 10.

Największą rolę w przyspieszeniu tempa wzrostu eksportu do krajów trzecich w okresie maj – grudzień 2004 r. miały maszyny i urządzenia. Była to bowiem najważniejsza obok środków transportu pozycja w eksporcie do krajów trzecich. Jednocześnie należy także podkreślić, że były to te wyroby, których tempo wzrostu eksportu do UE (łącznie dotychczasowych i nowych krajów członkowskich) obniżyło się w okresie maj – grudzień 2004 r. Szybciej niż w ciągu pierwszych czterech miesięcy 2004 r. rósł także eksport wyrobów metalurgicznych (o 86,5%) oraz produktów chemicznych (79%) i tworzyw sztucznych (57%). Jednak najwyższym wzrostem sprzedaży do krajów trzecich w tym okresie charakteryzowały się produkty mineralne (143%), przede wszystkim węgiel. Chociaż środki transportu utrzymały znaczącą rolę we wzroście eksportu także w okresie maj – grudzień 2004 r., to jednak tempo wzrostu ich eksportu obniżyło się o przeszło połowę w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2004 r. Znacznie mniejszą rolę we wzroście eksportu w okresie maj – grudzień 2004 r., w porównaniu z krajami UE, odegrały artykuły rolne (wzrost wywozu o niecałe 19%). Wynikało to z bezwzględnego spadku sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego – najważniejszej poprzednio grupy w eksporcie rolnym do krajów trzecich. Zasadniczym powodem takiej sytuacji było przede wszystkim wprowadzenie przez stronę rosyjską czasowego zakazu przywozu mięsa z krajów Unii, w tym także z Polski. Dalsze przyspieszenie tempa wzrostu polskiego eksportu ogółem od maja do grudnia 2004 r. nastąpiło przede wszystkim w wyniku ponad 2–krotnego wzrostu eksportu do Rosji, która wówczas była już najważniejszym partnerem handlowym Polski spośród krajów trzecich.³

3 Porównaj: A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczny ruch towarowy i osobowy w Unii...*, op. cit., s. 105, tab. 6.

Tym samym wartość polskiego eksportu do Rosji po raz pierwszy przekroczyła poziom z roku 1997, a więc sprzed kryzysu rosyjskiego. Z kolei udział Rosji w polskim eksporcie do krajów trzecich wzrósł o 5,5 pkt proc. (do blisko 20%). Warto dodać, że w styczniu 2005 r., w porównaniu ze styczniem 2004 r., wywóz do tego kraju wzrósł więcej niż dwukrotnie (o 125%). Przyczyniło się do tego głównie zwiększenie eksportu w grupie obejmującej maszyny i urządzenia. Wzrost znaczenia w eksporcie do Rosji towarów o wyższym stopniu przetworzenia wskazuje na to, że głównym czynnikiem ekspansji na rynek rosyjski były już przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego. Warto zwrócić również uwagę na szybki wzrost eksportu do Turcji i Chin. Trudno jest jednak tutaj znaleźć bezpośredni związek z faktem przystąpienia Polski do UE.

W 2004 r. odnotowano pogłębianie się deficytu obrotów handlowych z krajami trzecimi. Przyczyną tego było przede wszystkim zwiększenie się ujemnego salda w handlu produktami mineralnymi (w tej grupie deficyt w całym 2004 r. przekroczył 7 mld dol.). W okresie maj – grudzień 2004 r. nierównowaga między importem a eksportem powiększyła się również w handlu środkami transportu, materiałami i wyrobami włókienniczymi oraz maszynami i urządzeniami. Należy przy tym podkreślić, że ta ostatnia grupa, obok paliw mineralnych, generuje największą część deficytu w polskim obrocie towarowym z krajami trzecimi. Jednocześnie zmniejszyło się ujemne saldo w handlu produktami chemicznymi i powiększyło się dodatnie saldo w handlu wyrobami metalurgicznymi.

Głęboki deficyt w handlu z krajami trzecimi wynikał wówczas przede wszystkim z dużej nierównowagi między wartością importu a eksportu, jaka charakteryzuje obroty z Rosją i Chinami. Ujemne saldo w wymianie z Rosją zmniejszyło się jednak w 2004 r. o 140 mln dol. (z czego o 130 mln dol. w okresie maj – grudzień 2004 r.). W przypadku Chin deficyt pogłębił się. Ujemne saldo zwiększyło się także w wymianie z pozostałymi najważniejszymi azjatyckimi partnerami handlowymi Polski (Japonią, Koreą Południową i Tajwanem). Natomiast najwyższe dodatnie saldo w handlu z krajami trzecimi Polska osiągała w wymianie z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej (Ukrainą, Rumunią i Chorwacją). W większości przypadków skala nadwyżki eksportu nad importem była większa jednak w okresie maj – grudzień 2004 r.

W 2005 roku, kiedy Unię Europejską stanowiło już 25 państw, ze zrozumiałych względów znacznie zwiększyły się jej obroty handlowe w wyrażeniu bezwzględny. Ale jednocześnie eksport krajów UE – 25 wzrósł o 10%, tj. o 100,1 mld euro, a import o 14%, tj. o 142,7 mld euro. Wzrost eksportu nastąpił we wszystkich ważniejszych grupach towarowych. Podstawową grupą towarową w handlu zagranicznym państw UE – 25 stanowią wyroby przemysłowe. Ich udział stanowił 85,9% całego eksportu UE. W ujęciu wartościowym wzrost eksportu w tej grupie towarowej wyniósł 73,3 mld euro. W handlu wyrobami przemysłowi UE – 25 odnotowała tak-

że największe dodatnie saldo handlowe w kwocie 148,2 mld euro. Tradycyjnie już największy deficyt występuje w handlu surowcami. W 2005 roku, w związku z dużymi wzrostami cen surowców na światowych rynkach, w tym głównie ropy naftowej, zwiększył się on o kwotę 73,6 mld euro w tej grupie towarowej.

Tabela 2. Obroty handlowe Polski w latach 2004–2005
wg ugrupowań i krajów (w mln euro)

	2004 r.			2005 r.			Dynamika	
	eksport	import	saldo	eksport	import	saldo	eksport.	importu
Polska w tym:	59.698	71354	–11.656	71394	80.644	– 9250	119,6	113,0
UE 25 w tym:	47.232	48.669	– 1.437	55.149	52.853	2.296	116,8	108,6
Niemcy	17.909	17.397	512	20.118	19885	234	112,3	114,3
Francja	3.603	4.795	– 1.192	4.414	4.844	– 430	122,5	101,0
Włochy	3.647	5.619	– 1.972	4.357	5.668	– 1.311	119,5	100,9
Wlk. Brytania	2.368	3.229	861	4.018	2.478	1.539	124,4	104,7
WNP w tym:	4.686	7.117	– 2.431	6.204	9.458	– 3.255	132,4	132,9
Rosja	2.299	5.166	– 2.866	3.160	7.211	– 4.051	137,4	139,6
USA	1.437	1.713	– 276	1.468	1.923	– 455	102,2	112,3
Chiny	449	3.287	– 2.838	473	4.389	– 3.916	105,3	133,5
Japonia	138	1.386	– 1.247	145	1.556	– 1.411	104,6	112,3

Źródło: *Koniunktura gospodarcza w państwach Unii Europejskiej w 2005 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006, s. 30.

Do najważniejszych partnerów handlowych Unii Europejskiej należały wówczas Stany Zjednoczone. Eksport do tego kraju stanowił 23,4% całego eksportu UE–25, a dodatnie saldo handlowe zamknęło się kwotą 88,1 mld euro i było ono wyższe od osiągniętego w analogicznym okresie roku ubiegłego o 11,8 mld euro. Z każdym kolejnym rokiem rosły też obroty handlowe z Chinami, przy czym zdecydowanie szybciej wzrasta import niż eksport. Unia Europejska odnotowała wtedy z Chinami największy deficyt handlowy. W 2005 roku wyniósł on 106,2 mld euro. Z każdym kolejnym rokiem on zwiększał się. Dla porównania 2003 roku wynosił euro 64,2 mld euro, a w 2004 roku zamknął się kwotą 79,3 mld euro.⁴

4 *Ibidem*, s. 104–106.

Trzecim, odgrywającym coraz większą rolę, partnerem handlowym UE–25 (a więc także już z Polską) jest Rosja.⁵ Z każdym kolejnym rokiem wzrastały jej obroty handlowe z tym krajem. Szczególnie szybko wzrastał jednak import, co powoduje, iż systematycznie powiększa się deficyt handlowy państw UE–25 w handlu z tym krajem. W 1999 roku deficyt handlowy UE–15 (tzw. „starej piętnastki”) w handlu z Rosją wynosił 17,6 mld, a w 2005 roku (powiększonej o nowe 10 krajów) już 50,3 mld euro.

Przechodząc już do podsumowania tej części rozważań należy wyraźnie podkreślić, że w przypadku Polski, głównym partnerem handlowym przed i po akcesji były kraje UE. Inaczej kształtują się obroty handlowe Polski z partnerem na wschodzie, tj. z Rosją. Szybko rośnie eksport, ale jednocześnie import rośnie jeszcze szybciej. W 2005 roku eksport do Rosji wzrósł o 37,4% i zamknął się kwotą 3,2 mld euro, a import o 39,9% i wyniósł 7,2 mld euro. Ujemne saldo obrotów wzrosło tym samym do kwoty 4,1 mld euro z 2,9 mld euro w 2004 roku. Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że z żadnym innym krajem nie występuje tak duży deficyt w obrotach handlowych. Ten wzrost ujemnego salda wynikał głównie ze wzrostu wartości importu produktów mineralnych (sekcja V) o kwotę o 1,9 mld euro⁶. Niestety ta niekorzystna tendencja nie rokuje najmniejszych szans na odwrócenie w najbliższej przyszłości.

3. Polsko–rosyjskie obroty towarowe w latach 2002–2005⁷

Do momentu zintegrowania się Polski z UE, a zwłaszcza jeszcze w początkowych fazach transformacji, jak to dość szczegółowo przedstawiono już wcześniej, tj. w paragrafie 2., reorientacja polskiego handlu ze Wschodu na Zachód dokonywała się w relatywnie szybkim tempie. Polegało to głównie na skokowym wzroście udziału krajów rozwiniętych, w tym zwłaszcza UE. Dokonywało się to oczywiście kosztem krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W tym okresie występowało również szybkie tempo spadku obrotów wymiany towarowej z Rosją. Niemniej jednak lata 1993–1997 charakteryzowały się jeszcze dynamicznym wzrostem polskiego eksportu na rynek rosyjski. W 1997 r. osiągnął on poziom 2155 mln dol.. Rok 1998, do miesiąca sierpnia włącznie, był jeszcze kontynuacją tego trendu. Jednakże, w wyniku załamania finansowego w Rosji w sierpniu

5 W latach 2003–2004 Komisja Europejska zaproponowała nową politykę zagraniczną UE – „europejską politykę sąsiedztwa” (ENP – European Neighbourhood Policy), w związku z czym na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 roku zdecydowano, że stosunki UE – Rosja przyjmą postać tzw. „strategicznego partnerstwa”, por. A. Maksimczuk, A. Ejsmont, Unormowania Schengen a Europejska Polityka Sąsiedztwa (na przykładzie polskiej granicy wschodniej), (w:) M. Adamowicz, A. Siedlecka, (red.), Ruch graniczny w kontekście poszerzenia Unii Europejskiej... *op. cit.*, s. 123 i dalsze.

6 Koniunktura gospodarcza w państwach Unii..., *op. cit.*, s. 30–31.

7 Do bardziej szczegółowej analizy tych zagadnień wykorzystano także (jak podawano w przypisie nr 2) niektóre informacje opracowane przez Wydział Ekonomiczno–Handlowy Ambasady RP w Moskwie.

1998 roku, eksport ten uległ drastycznemu spadkowi. Osiągnął w roku następnym poziom zaledwie 710 mln dol., tj. ok. 31% jego wartości sprzed dwóch lat. Od roku 2000 stopniowo następowała już odbudowa pozycji polskich eksporterów na rynku rosyjskim. W roku 2003 eksport polskich towarów na rynek rosyjski wynosił już 1512,3 mln dol. W rzeczywistości oznaczało to, że nieznacznie przekroczył on poziom 70% wartości z roku 1997⁸. Wydawało się wówczas, że osiągnięcie poziomu polskiego eksportu do Rosji z roku 1997 będzie możliwe dopiero co najwyżej na koniec 2005 r. Jednakże już w roku 2004, mimo wielu obaw związanych z faktem wejścia Polski do UE, obroty wzajemne, w tym w szczególności polski eksport, rozwijały się wyjątkowo dynamicznie. Na koniec 2004 roku eksport, odnotowując niespotykaną dotychczas dynamikę, wzrósł o 88,8%. Tym samym osiągnął rekordowy poziom 2854,6 mln dol. Był więc znacznie większy niż w najlepszym dotychczas 1997 roku. Import, wzrastając o 23,0%, osiągnął również rekordowy poziom 6415,2 mln dol. Oznacza to, że obroty osiągnęły nie notowany dotychczas poziom prawie 9,3 mld dol⁹.

Podobnie kształtowała się skala wymiany handlowej w 2005 r. Polska była tym samym już ósmym co do wielkości odbiorcą rosyjskich towarów – z udziałem w rosyjskim eksporcie w wysokości 3,72%. Jednakże zarówno miejsce, jak też udział nie uległy większym zmianom w trzyletnim (2003–2005) przedziale czasowym obejmującym po jednym pełnym roku kalendarzowym przed 1 maja 2004 i po zintegrowaniu się Polski z UE. Według rosyjskiej statystyki celnej wartość rosyjskiego eksportu do Polski w roku 2005 przekroczyła 8,6 mld dol, wzrastając o 53,7% w stosunku do roku 2004 (w 2004 r. wartość ta wyniosła 5,6 mld dol., w 2003 r. 4,4 mld dol). Jednakże blisko 90% rosyjskich dostaw handlowych do Polski stanowiły produkty mineralne, w tym ropa naftowa oraz gaz ziemny 86,0%¹⁰.

W towarowej strukturze rosyjskiego importu z Polski największy udział miały maszyny, urządzenia i środki transportu 43,5% (w 2004 r. 41%), artykuły rolno–spożywcze 17,7% (18,1%), wyroby przemysłu chemicznego 16,5% (15,9%), metale i wyroby metalowe 7,7% (7,8%). Z tego 82,6% wartości importu przypadało na państwa trzecie (w 2004 r. 79,6%). Już wówczas był mocno dostrzegalny spadek udziału importu krajów WNP – z 20,4% w 2004 r. do 17,4% w roku 2005. Polska, z blisko z 3% udziałem, była wówczas jeszcze w rankingu dwunastym (12) partnerem handlowym Rosji.

8 Federacja Rosyjska. Przewodnik dla przedsiębiorców, wydanie drugie rozszerzone, BPI i TONZ ds. Rozwoju Przemysłowego, Warszawa 2004 (z suplementem – kwiecień 2005), s. 306 oraz Wywóz i wwóz towarów przez granicę Rosji przez osoby fizyczne, „Rynek Wschodni – Partnerzy” Warszawa 2004, nr 8.

9 J. Rudkowski, Obroty towarowe Polski z Rosją w 2004 r., „Przegląd Gospodarczo–Rynkowy, Biuletyn ekonomiczny” 2005, nr 1; WE–H Ambasady RP w Moskwie, Moskwa 2005, s.19.

10 Por. A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, Polska granica wschodnia w warunkach transformacji... *op. cit.*, s.139–140.

Tabela 2. Polsko–rosyjskie obroty handlowe w latach 2002–2005 (w mln dol.)

	2002 r.	2003 r.	dynamika 03)02	2004 r.	dynamika 04)03	2005 r.	dynamika 05)04
Eksport do Rosji	1 331,8	1 512,3	113,6	2 842,7	188,0	3 960,5	139,3
Import z Rosji	4 407,4	5 214,7	118,3	6 390,6	123,0	8 985,5	140,6
Obroty	5 739,2	6 727,0	117,2	9 233,3	137,3	12 946,0	140,2
Saldo	– 3 075,6	– 3 702,4	x	– 3 547,9	x	– 5 025,0	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W analizie polskiego eksportu na rynek rosyjski należy odnotować, że w 2005 roku generalnie utrzymała się wysoka konkurencyjność polskiego eksportu (określana dynamiką i udziałem polskich towarów w dostawach do Rosji), przy dalszym zachowaniu zróżnicowania konkurencyjności poszczególnych pozycji towarowych. Według rosyjskiej statystyki celnej, w 2005 roku polski eksport do Rosji w branży artykułów rolno–spożywczych wyniósł 588,8 mln dol. Oznaczało to wzrost o 12,8% w porównaniu z 2004 rokiem. Artykuły rolno–spożywcze stanowiły 21,5% polskiego eksportu na ten rynek. Pogorszyła się jednak konkurencyjność tej branży na rynku. Stało się to między innymi z uwagi na szybsze tempo wzrostu rosyjskiego importu ogółem, które w 2005 roku wynosiło 27%.¹¹

W eksporcie artykułów rolno – spożywczych mieliśmy do czynienia z dwiema różnowektorowymi tendencjami. Z jednej strony dynamicznie rozwijał się dotychczas eksport towarów pochodzenia roślinnego (w 2005 roku wzrost o 24,4% wobec wzrostu globalnego importu Rosji o 19,7%) oraz gotowych wyrobów spożywczych z tych surowców. Pozytywne tendencje dotyczyły warzyw i owoców świeżych (szczególnie jabłek – ok. 11% udział w imporcie rosyjskim, ale też warzyw kapustnych – ponad 2,4-krotny wzrost polskiego eksportu oraz zwiększenie udziału polskich dostaw w globalnym imporcie Rosji z 28,6% w 2004 roku do 37% w 2005 roku i innych), a także ich przetworów (mrożonych i niemrożonych). Wzrastała też rola dostaw z Polski takich towarów, jak kwiaty, sadzonki, krzewy (wzrost eksportu np. w pozycji pozostałe rośliny żywe o 18% oraz udziału w rosyjskim imporcie z 19% do 22%).

W kwestii innych gotowych artykułów spożywczych i napojów należałoby odnotować fakt, że w 2005 r. powróciły na rosyjski rynek wody mineralne z Polski (2,8-krotny wzrost eksportu oraz ich udziału w rosyjskim imporcie z 13,7% do ponad 25%). Zwiększyły się również dostawy przetworów zbożowych (wzrost eksportu o 57% oraz udziału w rosyjskim imporcie z 51% do 59%), przypraw (stały ok. 15%

11 *Ibidem*, s.139.

udział polskich dostaw w rosyjskim imporcie w pozycji sosy i przetwory), wyrobów piekarniczych (wzrost eksportu o 46% oraz udziału w rosyjskim imporcie z 14,5% do ponad 16%), cukierniczych (wzrost eksportu o 23,3%, stabilny ok. 13% udział w rosyjskim imporcie).

Na ogół korzystnie kształtowała się również sytuacja w polskim eksporcie do Rosji m.in. takich towarów, jak cukier, przetworzony tytoń oraz koncentraty kawy i herbaty. Niestety, od 14 listopada 2005 r. Rosja wprowadziła czasowe ograniczenia na przywóz z Polski towarów pochodzenia roślinnego podlegających kontroli fitosanitarnej. Ograniczeniami objęto więc szeroki krąg towarów: cebulki, kwiaty, części roślin, warzywa świeże, ochłodzone i suszone, owoce świeże i suszone, przyprawy, kawę, zboża, mąkę, sód, nasiona, materiały roślinne dla wypychania i wyściełania, korę drzewną, pasze kombinowane, grunt, torf, kultury mikroorganizmów, skóry surowe, drewno opałowe i inne nieobrobione wyroby z drewna, opakowania z drewna, palety drewniane, papier i karton, opakowania z papieru i tektury, włókna bawełniane i odpady, surowiec lniany i inne. Tym samym dynamika wzrostu eksportu towarów podlegających kontroli fitosanitarnej uległa wyraźnemu zahamowaniu pod koniec 2005 roku.

Tracą swoje pozycje na rynku rosyjskim także polskie towary pochodzenia zwierzęcego oraz gotowe artykuły spożywcze pochodzenia zwierzęcego. Dotyczyło to praktycznie wszystkich towarów: mięsa wieprzowego, serów i twarogów, jogurtów i kefirów oraz innych produktów mleczarskich, mięsa drobiowego, kielbas, konserw rybnych, co podyktowane jest m.in. problemami związanymi z wprowadzeniem przez Rosję w 2004 roku wymogu posiadania tzw. jednolitych świadectw weterynaryjnych i w konsekwencji ograniczeniem dostępu do rynku rosyjskiego dla wielu dotychczasowych i nowych polskich eksporterów. Sytuacja ta polskim producentom stała się szczególnie dotkliwa, gdyż w sposób nieunikniony prowadziła do utraty określonych segmentów rynku rosyjskiego¹².

Podobne negatywne tendencje dotyczyły także niektórych innych produktów: mlecznych, mięsa drobiowego, konserw rybnych, ale jednocześnie mamy do czynienia ze wzrostem łącznego importu rosyjskiego w większości wymienionych pozycji towarowych. Dodatkowym problemem stało się wprowadzenie przez stronę rosyjską od 10 listopada 2005 roku ograniczenia wwozu z Polski do Rosji niektórych towarów mięsnych. Zakaz obejmował: wołowinę i półprodukty wołowe, wie-

12 Wśród przykładów, gdzie odnotowujemy zasadnicze spadki dostaw, można wymienić m.in.: mięso wieprzowe (w 2004 roku dostawy z Polski plasowały się na czwartym miejscu z 5% udziałem w rosyjskim imporcie – po bezwzględnym liderze Brazylii oraz Niemczech i Chinach, natomiast w 2005 roku nasz udział w imporcie FR spadł o ponad 3 punkty procentowe oraz poza Brazylią i Niemcami wyprzedzili nas także eksporterzy z USA, Danii i Holandii. Tendencje te zachodzą w warunkach wysokiej jakości i niskich cen polskiej oferty), sery i twarogi (w 2004 r. ponad 4% udział dostaw z Polski w rosyjskim imporcie plasował nas na piątym miejscu – po Ukrainie, Niemczech, Finlandii i Litwie, natomiast w 2005 r. nasz udział obniżył się o ponad 2 punkty procentowe i poza wyżej wymienionymi wyprzedzili nas również eksporterzy z Holandii, Francji, a nawet Argentyny).

przowinę i półprodukty wieprzowe, mięso drobiu i farsz z mięsa drobiowego, a także surowe półprodukty mięsne¹³.

Wystąpienie tych niekorzystnych zjawisk zaistniało w momencie, gdy prognozowany był wzrost chłonności i zapotrzebowania rynku rosyjskiego na artykuły rolno-spożywcze. W związku z tym polscy przedsiębiorcy zaczęli tworzyć konkurencyjną ofertę eksportową, która powinna mieć wszelkie szanse realizacji w Rosji, w tym poprzez odbudowanie istniejących i tworzenie nowych trwałych powiązań handlowych. Coraz śmielej niektóre z firm zabrały się również za podejmowanie inwestycji w Rosji (m.in. w sferze produkcji napojów, przypraw, wyrobów cukierniczych). Docelowo miało to zwiększyć możliwości stabilnej polskiej obecności gospodarczej na rynku rosyjskim w branży rolno-spożywczej. Warunkiem praktycznej realizacji wymienionych możliwości wzrostu polskiego eksportu jest przede wszystkim likwidacja istniejących barier i ograniczeń w dostępie do rynku rosyjskiego, w tym uzgodnienie warunków, które w bliższej lub dalszej przyszłości powinny doprowadzić do przywrócenia w pełnym zakresie możliwości dostaw polskich wyrobów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego na rynek rosyjski. Ponadto nieodzowne stawało się już wówczas wypracowanie efektywnych procedur kontroli maksymalnej ilości polskich zakładów w celu uzyskania rosyjskich certyfikatów warunkujących realizację eksportu do Rosji.

Relatywnie korzystnie kształtowała się sytuacja w polskim eksporcie do Rosji produktów przemysłu chemicznego, którego wartość w 2005 roku wynosiła 484,2 mln dol. O ile jednak w 2004 roku dynamika polskich dostaw (+49%) wyprzedzała tempo wzrostu łącznego rosyjskiego importu (+24%), to w 2005 roku mieliśmy do czynienia z odwrotną tendencją – polski eksport zwiększył się 20%, podczas gdy globalny import Rosji wzrósł o 37%. Ważną pozycją towarową w tej branży są preparaty farmaceutyczne. Stopniowo zaczęły one odzyskiwać poprzednio utraconą pozycję na rynku rosyjskim. Polski eksport tych produktów w 2005 r. zwiększył się o ponad 66%, przy wzroście ich łącznego rosyjskiego importu o 52%. Może to być potraktowane jako kolejna pozytywna tendencja obserwowana również w 2004 roku – wzrost już wtedy polskiego eksportu o 50%, wobec wzrostu rosyjskiego importu ogółem o 26%. W zakresie dostaw farmaceutyków w 2005 r. odnotowano najwyższy wartościowy przyrost polskiego eksportu: +62 mln dol w stosunku do 2004 roku. Polski eksport leków posiadał w analizowanym okresie stabilny ok. 4% udział w rosyjskim imporcie. Byliśmy wówczas 8 dostawcą farmaceutyków do Rosji, ustępując bezwzględnie liderom – dostawcom z Niemiec i Francji, a także eksporterom z Indii, Węgier, Włoch, Szwajcarii, Słowenii¹⁴.

13 A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Polska granica wschodnia...*, *op. cit.*, s. 140–141.

14 *Ibidem*, s. 143.

W tym okresie zasadniczo wzrosła także pozycja polskich kosmetyków. W 2004 roku ich eksport wynosił 187 mln dol. (wzrost o 49%, wobec wzrostu rosyjskiego importu ogółem o 32%). W 2005 roku nastąpił nieznaczny spadek eksportu kosmetyków o 3,7% (180,1 mln dol.), podczas gdy łączny import Rosji zwiększył się o 17,5%. Pomimo to wciąż szereg towarów z tej grupy dostarczanych z Polski zachowało liczącą się pozycję na rynku rosyjskim. Dotyczyło to m.in. preparatów do upiększania, makijażu i pielęgnacji skóry, których udział przekracza 19% w łącznym rosyjskim imporcie (głównie kosmetyki białej – kremów), preparatów do włosów (ok. 16% udział w rosyjskim imporcie), wód toaletowych (ponad 15% udział w rosyjskim imporcie), jednak ich udział w 2005 roku uległ generalnie obniżeniu. Należy mieć jednak nadal na uwadze to, że rosyjski rynek perfumeryjno–kosmetyczny należał już wówczas do szybko rozwijających się segmentów rynku konsumpcyjnego i to powinno mieć wpływ na zmiany tempa i struktury tych obrotów.

Wzrastało także zainteresowanie importem z Polski wyrobów z branży tworzyw sztucznych. W 2004 roku polski eksport tych towarów wynosił 159,3 mln dol. (wzrost o 39% wobec wzrostu łącznego importu rosyjskiego o 33%). Natomiast w 2005 roku polskie dostawy tych wyrobów wyniosły 238,3 mln dol. (wzrost o 50% wobec wzrostu łącznego importu Rosji również o 50%). Szczególnie dynamicznie wzrastały także dostawy z Polski takich towarów, jak: artykuły do transportu i pakowania towarów z tworzyw sztucznych (w 2005 roku 52,6 mln dol., wzrost dostaw o 62% oraz wzrost udziału w rosyjskim imporcie z 16% 2004 roku do 17,1% w 2005 roku), pozostałe płyty, arkusze, folie, taśmy z tworzyw sztucznych (w 2005 roku 34,4 mln dol., wzrost dostaw o 49%, ok. 9% udział w rosyjskim imporcie), włókna z tworzyw sztucznych (25,1 mln dol., 3,3-krotny wzrost dostaw, 12,5% udział w rosyjskim imporcie), opony pneumatyczne (11,9 mln dol., wzrost dostaw o 44%, ok. 2,5% udział w rosyjskim imporcie) i niektórych innych wyrobów¹⁵. Chłonność rosyjskiego rynku kreowana była w tym okresie głównie przez rynkowe czynniki popytowe. W związku z tym tempo wzrostu importu według ówczesnych szacunków mogło wynosić nawet ok. 25–30% w skali rocznej. A to tym samym mogło tworzyć dogodne warunki dla wzrostu polskiego eksportu.

W analizowanym okresie (integrowanie się Polski z UE) nieco zmniejszył się udział polskich dostaw drewna i wyrobów z drewna. W 2004 roku polski eksport wynosił 53 mln dol. (wzrost o 18% wobec wzrostu rosyjskiego importu ogółem o 29%). Natomiast w 2005 roku osiągnął on już poziom 60,2 mln dol. (wzrost o 13,6% wobec wzrostu rosyjskiego importu ogółem o 20,1%). W konsekwencji udział polskich dostaw w łącznym imporcie rosyjskim obniżył się z 16,8% w 2004 roku do 15,9% w 2005 roku. Podstawowym produktem w polskim eksporcie z tej grupy towarów były płyty wiórowe. W 2005 roku wartość ich dostaw wynosiła 32,6

15 *Ibidem*, s. 142.

mln dol. (wzrost eksportu o 24%, ponad 32% udział w rosyjskim imporcie). Eksport wyrobów z drewna już wówczas zaczął napotykać wzrastającą konkurencję produkcji w Rosji (uruchamiano m.in. w rejonie Wielkiego Nowgorodu duży zakład produkcyjny firmy Pfleiderer–Grajewo). Należy tu mocno podkreślić, że polityka Rosji, w tym realizowana przez jej administracje regionalne, zaczęła nastawiać się coraz bardziej na uruchamianie maksymalnie głębokiego przetwórstwa drewna bezpośrednio na swoim terytorium. Polityka taka została ukierunkowana na przeciwdziałanie wywozowi drewna surowego z tego kraju. Jednocześnie jednak stwarzało to często także skuteczną konkurencję dla importu wyrobów z drewna. Czynniki te ograniczały możliwości wzrostu polskiego eksportu do Rosji nie tylko zresztą w tej branży.

Stosunkowo mocną pozycję na rynku rosyjskim posiadały polskie dostawy w branży: ścier drzewny lub z innego włóknistego materiału celulozowego; papier lub tektura z odzysku oraz wyroby z nich wytwarzane (sekcja X). Eksport, realizowany przede wszystkim w pozycji towarowej: papier i tektura, wyroby z masy papierniczej, papieru lub tektury, osiągnął w 2004 roku poziom 237 mln dol. (wzrost o 19% wobec wzrostu importu ogółem o 26%). Natomiast w 2005 roku ich eksport wyniósł już 272,9 mln dol. (wzrost o 15,1% wobec wzrostu ich łącznego importu FR o 19,2%). Do grup towarowych już wówczas stopniowo odbudowujących swoją pozycję na rynku rosyjskim należy zaliczyć także: materiały i wyroby włókiennicze. Osiągnęły one 2,6% udział w rosyjskim imporcie tych wyrobów.

Dynamicznym wzrostem charakteryzował się również polski eksport¹⁶:

- obuwia (poza obuwem skórzanym, którego dostawy zmniejszyły się w 2005 roku o ok. 10%). Według statystyki rosyjskiej, import obuwia z Polski zwiększył się o 78% w 2004 r. i o 51% w 2005 r. (wartość dostaw z RP 14,1 mln dol.),
- wyrobów z kamieni, gipsu, cementu – 160,6 mln dol. w 2005 roku (import z Polski stanowił ok. 11% całego przywozu do Rosji), a także innych materiałów budowlanych,
- metali nieszlachetnych i wyrobów z metali nieszlachetnych. W 2004 r. nastąpił wzrost tych dostaw z udziałem w rosyjskim imporcie w wysokości 2,5%,
- maszyn, urządzeń, środków transportu, przyrządów.

W 2005 roku wartość polskiego eksportu w danej grupie wyniosła ponad 537 mln dol., co stanowiło już 19,5% całości polskiego eksportu do Rosji. Poza wyżej

16 *Ibidem*, s. 143.

wymienionymi grupami produktów i towarów znaczące pozycje stanowiły również takie towary, jak: kombajny zbożowe (wzrost dostaw o 29% przy wzroście rosyjskiego importu ogółem o 33%, stabilny ok. 3% udział w rosyjskim imporcie), silniki spalinowe (wzrost dostaw o 56% przy wzroście rosyjskiego importu o 62%, wzrost udziału w rosyjskim imporcie z 5,9% do 7,2%), a także maszyny i urządzenia mechaniczne przeznaczone do wykonywania funkcji specjalnych, części i akcesoria samochodowe, maszyny budowlano–drogowe, przewody izolowane, pralki automatyczne, przyczepy rolnicze, transformatory elektryczne, urządzenia elektryczne do przełączania i zabezpieczania obwodów elektrycznych, akumulatory elektryczne.

Zwiększały się również dostawy mebli z Polski (tendencja wieloletnia). Należy przy tym szczególnie podkreślić, że dokonywało się to pomimo na ogół niekorzystnej dla polskich eksporterów konstrukcji importowej taryfy celnej Rosji (stosowane kombinowane stawki celne stanowią barierę dla dostaw tradycyjnych mebli drewnianych z Polski). W 2005 roku wartość polskiego eksportu mebli wynosiła 62,5 mln dol. Dostawy z Polski w 2005 roku wzrosły o 28,6%, przy 23% wzroście rosyjskiego importu ogółem. Dotyczyło to w szczególności mebli drewnianych do mieszkań (stabilny ponad 9% udział w łącznym rosyjskim imporcie). Należy jednak nadmienić, że już wówczas rosnąca chłonność rynku rosyjskiego na meble zaczyna być zaspokajana w coraz większym stopniu poprzez produkcję krajową, jak również import z takich krajów, jak Białoruś czy Ukraina. Odnotować należy przy tym coraz to wyraźniejsze możliwości wzrostu polskiego eksportu w zakresie komponentów i akcesoriów do produkcji mebli.

Oprócz przedstawionej powyżej analizy odnoszącej się głównie do wybranych najważniejszych towarów, w ogólnym rachunku oceny polskich perspektyw eksportowych na rynek rosyjski uwzględnić należy także usługi budowlane. Ta część rynku rosyjskiego charakteryzowała się także w badanych latach dużym potencjałem rozwojowym, sięgającym 20–60% dynamiką wzrostu i dotyczącym wszystkich segmentów tego rynku (budownictwa mieszkaniowego, hotelowo–biurowego, handlowo–rekreacyjnego oraz konserwatorsko–rekonstrukcyjnego). Sytuacja taka stwarzała tym samym dodatkowe możliwości dla polskich firm budowlanych, oferujących odpowiedni potencjał wykonawczy¹⁷.

Według danych rosyjskiej statystyki celnej, w 2005 roku największy wartościowo (w porównaniu z 2004 rokiem) przyrost eksportu do Rosji dotyczył: preparatów farmaceutycznych (+62,0 mln dol.), urządzeń do filtrowania lub oczyszczania cieczy lub gazów; wirówek, także suszarek wirnikowych (+32,0 mln dol.), papieru, tektury, waty celulozowej i wstęp z włókien celulozowych, powlekanych, impregnowanych (+20,4 mln dol.), artykułów do transportu i pakowania towarów z two-

17 W latach 2004–2005, tj. w tutaj nas interesującym momencie integrowania się Polski z UE, zaangażowanie polskich firm na rosyjskim rynku usług budowlanych oceniane było na ok. 150 mln dol.

rzyw sztucznych; korków, pokrywek, kapsli i pozostałych zamknięć z tworzyw sztucznych (+20,2 mln dol.), kitu szklarskiego, kitu ogrodniczego, kitów żywicznych, mas uszczelniających i pozostałych mastyksów; wypełniaczy malarskich, nieogniotrwałych preparatów powierzchniowych do fasad, ścian wewnętrznych, podłóg, sufitów itp. (+19,0 mln dol.), artykułów higienicznych – podpasek, pieluszek, chusteczek itp. (+18,6 mln dol.), włókien pojedynczych – powyżej 1mm, prętów, pałeczek i kształtowników profilowanych z tworzywa sztucznego (+17,6 mln dol.), elektrycznych podgrzewaczy do wody, grzałek nurnikowych, elektrycznych urządzeń do ogrzewania gleby i pomieszczeń, elektrotermicznych przyrządów fryzjerskich, suszarek do rąk, elektrycznych żelazek do prasowania, urządzeń elektrotermicznych w rodzaju stosowanych do użytku domowego, elektrycznych oporowych elementów grzejnych (+ 14,0 mln dol.), pozostałych płyt, arkuszy, folii, taśm i pasów z tworzyw sztucznych (+11,3 mln dol.), brzytew, maszynek do golenia i żyletek (+10,9 mln dol.), jabłek, gruszek (+10,3 mln dol.), pozostałych warzyw przetworzonych lub zakonserwowanych inaczej niż za pomocą octu lub kwasu octowego mrożonych (+10,2 mln dol.).

Największy wartościowo spadek polskiego eksportu do Rosji w 2005 roku objął: maszyny i urządzenia odlewnicze dla hutnictwa (−42,0 mln dol.), mięso wieprzowe (−15,7 mln dol.), statki rybackie (−11,4 mln dol.), drukowane książki, broszury, ulotki i podobne materiały drukowane (−9,8 mln dol.), pozostałe maszyny do przemieszczania, równania, niwelowania, zgarniania, kopania, ubijania, minerałów lub rud, urządzenia do wbijania lub wyciągania pali; pługi odśnieżające lemieszowe i wirnikowe (−8,1 mln dol.), dżemy, galaretki owocowe, marmolady, przecieiry i pasty owocowe (−8,0 mln dol.), artykuły mleczne (−7,5 mln dol.), morele, wiśnie, brzoskwinie, śliwki świeże (−6,7 mln dol.), elektrody węglowe, węgle do lamp, węgiel do baterii i inne wyroby z grafitu lub innego rodzaju węgla, w rodzaju stosowanych w elektrotechnice (−6,4 mln dol.), preparaty stosowane przed goleniem, do golenia lub po goleniu, dezodoranty osobiste, preparaty do kąpieli, depilatory i pozostałe preparaty perfumeryjne, kosmetyczne i toaletowe (−5,7 mln dol.), organiczne środki powierzchniowo czynne, preparaty powierzchniowo czynne, preparaty do prania oraz preparaty czyszczące (−5,5 mln dol.), kartony, pudła, torby i pozostałe pojemniki opakowaniowe z papieru i tektury, segregatory, pudełka na listy itp. wyroby biurowe (−5,2 mln dol.).

Wśród polskich towarów dostarczanych do Rosji w 2005 roku (o wartości powyżej 5 mln dol.) największy udział w rosyjskim imporcie posiadały: pozostałe warzywa przetworzone lub zakonserwowane inaczej niż za pomocą octu lub kwasu octowego mrożone (71,5%), warzywa mrożone (67,8%), trzoda chlewna żywa (67,3%), owoce mrożone (64,2%), szkło lane i walcowane (60,0%), przetwory spożywcze otrzymywane przez spęcznienie lub prażenie zbóż lub produktów zbożowych (np. płatki kukurydziane), zboża (inne niż kukurydziane) w postaci ziar-

na lub płatków (58,9%), artykuły higieniczne – podpaski, pieluszki, chusteczki itp. (39,3%), kapusta i warzywa kapustne (37,0%), wyroby z gipsu lub z mieszanek na bazie gipsu (32,6%), płyty wiórowe (32,5%), wyroby z asfaltu lub podobnego materiału (29,7%), dżemy, galaretki owocowe, marmolady, przeciery i pasty owocowe (29,7%), wody, w tym wody mineralne (25,1%)¹⁸.

Z konieczności już reasumując te rozważania, należy stwierdzić, że jednak pomimo pewnych trudności w eksporcie do Rosji znacznej ilości produktów pochodzenia rolniczego, współpraca handlowa między Polską a Rosją w analizowanym okresie rozwijała się na ogół dość dynamicznie. W 2005 roku (podobnie jak w poprzednich latach) w wielu branżach i sektorach kontynuowany był wzrost konkurencyjności polskich towarów. Dotyczyło to m.in. niektórych artykułów rolno–spożywczych, leków, chemii gospodarczej, mebli, niektórych wyrobów elektromaszynowych i towarów rynkowych. Co jest też niezwykle ważne (spostrzeżenie także odnotowane przez Wydział Ekonomiczno–Handlowy Ambasady RP w Moskwie), że już wówczas dawało się zauważać znaczne zainteresowanie lokalnego biznesu współpracą z Polską.

4. Zakończenie

Przechodząc do podsumowania powyższych rozważań można sformułować przynajmniej kilka następujących uogólnień, stwierdzeń, a może nawet wniosków wynikających z tutaj czynionych analiz:

1. Realizowana transformacja systemu gospodarczego i z niej dalej wynikające dążenie do zintegrowania się Polski z UE musiały wywoływać różne następstwa. Jednym z nich była systematycznie dokonująca się zmiana kierunku i struktury handlu zagranicznego. Zmiany struktury geograficznej polskiego handlu zagranicznego w latach 1990–2006 z kierunku wschodniego na zachodni należy ogólnie pozytywnie ocenić.
2. Wiele argumentów można przytoczyć na potwierdzenie tezy, że: *„właśnie w znacznym stopniu za pośrednictwem handlu zagranicznego dokonywała się integracja rynkowa Polski z krajami UE”*. I rzeczywiście to pokazują wyniki i wskaźniki z analizy obrotów polskiego handlu zagranicznego w tym okresie. Ale również można i trzeba byłoby postawić w związku z tym także inną tezę, że: *„za pośrednictwem handlu zagranicznego także dokonywała dezintegracja i coraz bardziej uwidaczniające się oddalanie się Polski od rynkowych więzi z wieloma krajami Europy Wschodniej – w tym głównie z Rosją”*.

18 A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, Polska granica wschodnia..., op. cit., s. 143.

3. Rosnące znaczenie unijnych rynków daje z pewnością Polsce wiele z tego tytułu wynikających korzyści. Niemniej jednak znaczna utrata sąsiedzkich rynków wschodnich i potencjalne trudności ich zdobycia muszą być postrzegane jako niewykorzystana szansa rozwoju polskiego handlu zagranicznego – jako coś w rodzaju alternatywnej straty na innym odcinku współpracy, poprzednio nawet bardzo intensywnej i ważnej.
4. Istnieją różnego rodzaju utrudnienia rozwoju współpracy Polski z krajami Europy Wschodniej. Niestety, jednak dość często czynniki polityczne tę szansę zaprzepaszczają. Polskie firmy jednak nawet w takich warunkach stają się coraz bardziej skuteczne w zdobywaniu tych rynków.
5. Nie sposób byłoby przytoczyć argumenty, które mogłyby potwierdzać wcześniej wysuwane nawet dość często przypuszczenie, że integracja Polski z UE była siłą sprawczą obniżenia się dynamiki polsko–rosyjskich obrotów towarowych. Bowiem, jak pokazała tutaj przeprowadzona analiza, mimo pewnych trudności w eksporcie do Rosji niektórych polskich produktów (zwłaszcza pochodzenia rolniczego), współpraca handlowa między Polską i Rosją rozwijała się dynamicznie w momencie integrowania się Polski z UE i nie ma większych powodów, aby potem i obecnie mogło być inaczej.
6. W Rosji już w momencie poszerzania się UE na wschód występowało i wciąż dalej występuje rosnące zainteresowanie lokalnego biznesu współpracą z Polską. Spośród wielu czynników tworzących takie zainteresowanie ważną rolę odgrywa tu także fakt, że w strukturze podmiotowej polskiego eksportu do Rosji znaczący jest udział zlokalizowanej w Polsce produkcji koncernów światowych. Ważnym partnerem dla rosyjskich firm prowadzących działalność w sferze handlu zagranicznego są też polskie małe i średnie przedsiębiorstwa powiązane ścisłymi więzami z tymi koncernami światowymi.

**ПЕРЕМЕЩЕНИЕ ТОВАРОВ ЧЕРЕЗ ПОЛЬСКО–РОССИЙСКУЮ ГРАНИЦУ.
ПОЛЬСКО–РОССИЙСКАЯ ВНЕШНЯЯ ТОРГОВЛЯ В ПЕРИОД ИНТЕГРАЦИИ
ПОЛЬШИ С ЕС. ИЗБРАННЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

С трансформацией, интеграцией и глобализацией неизбежно меняются функции государственных границ. Интеграция Польши с ЕС автоматически изменила степень проницаемости восточной польской границы. Как это повлияло на польско-российский торговый обмен? Это центральный вопрос в настоящей статье. Результаты исследований показали, что после некоторого замедления темпа торгового оборота в период интеграции Польши с ЕС, в дальнейшем этот оборот интенсифицировался и в настоящее время приближается к прежнему уровню. Отсюда вполне обоснованным является также поиск и анализ важнейших аспектов, создающих основы формирования дружественного режима границ. А последний в свою очередь являются одним из многих элементов добрососедских отношений Польши и Российской Федерации.

**THE MOVEMENT OF GOODS ACROSS THE POLISH–RUSSIAN BORDER.
POLISH–RUSSIAN FOREIGN TRADE AT THE TIME
OF POLISH INTEGRATION WITH THE EU. SELECTED ECONOMIC ASPECTS**

Together with transformation, integration and globalization, inevitably, the functions of national frontiers change. Polish integration with the EU automatically changed the permeability of the Polish eastern border. How did this affect Polish-Russian trade? This question was the focus of the present study. The results of this on-going analysis have shown that after a slight slowdown in the rate of change of sales during the period of Polish integration with the EU, growth and a return to former levels followed. Thus, the next reasonable step appeared to be to examine the most important and easily available conditions for economic cooperation, which form the basis for the development of friendly borders. These in turn are just one of many important elements for good neighbourly relations between the societies of Poland and the Russian Federation.

Key words:

Transformation, integration, globalization, sales, Russia, Poland, borders

UWARUNKOWANIA I IMPLIKACJE WSPÓŁCZESNYCH MIGRACJI EKONOMICZNYCH POLSKO–ROSYJSKICH

1. Uwagi wstępne

Migracje, w tym migracje ekonomiczne, są zjawiskiem powszechnym – dotyczą niemal wszystkie państwa świata. Zarówno Polska, jak i Rosja mają długie i bogate doświadczenie migracyjne. Interesujące może okazać się przybliżenie wybranych aspektów kształtowania ruchów migracyjnych w tych krajach: czynników zachęcających do emigracji i imigracji (czynników wypychających i przyciągających), skali migracji czy konsekwencji ruchów migracyjnych dla gospodarek tych krajów.

W kontekście migracji polsko–rosyjskich przybliżenie czynników wypychających i przyciągających, a także wstępna analiza sytuacji na rynku pracy pozwoli zrozumieć kształtowanie się strumieni migracyjnych pomiędzy tymi krajami¹. Można więc postawić pytanie – czy podobne kształtowanie czynników wypychających i przyciągających w dwóch krajach implikuje brak przepływów migracyjnych pomiędzy obydwojma krajami? Czy istnieje jednak pobudka dla migracji ekonomicznych pomiędzy tymi krajami, której uzasadnienie wykracza poza analizę czynników push&pull? A zatem, czy jeden z krajów stanowi kraj wysyłający, a drugi – przyjmujący migrantów?

Zarówno w sytuacji, gdy brak pobudek do obopólnych migracji a także w sytuacji kształtowania się migracji z jednego kraju do drugiego zasadna jest współpra-

¹ Zgodnie z teorią push&pull zjawiska migracyjne kształtowane są przez czynniki wypychające w kraju wysyłającym migranta i czynniki przyciągające w kraju docelowym migracji. Na gruncie migracji ekonomicznych, wśród głównych czynników wypychających i przyciągających wymienia się zróżnicowanie dochodów oraz zróżnicowanie stopy bezrobocia w tych krajach. Tak określone czynniki mogą prowadzić do wniosku, że migracje będą miały miejsce w sytuacji występowania wysokiej stopy bezrobocia w kraju wysyłającym i jednocześnie niskiej (niższej) w kraju docelowym, dając większe szanse dla migranta na pozyskanie zatrudnienia. Konkluzja ta – generalnie słuszna – może jednak prowadzić do niesłusznego przeświadczenia, że kraje o wysokiej stopie bezrobocia są krajami jedynie wysyłającymi, a nie przyjmującymi. Możliwe staje się zetknięcie dwóch przeciwstawnych zjawisk: istnienia bezrobocia w kraju przyjmującym i istnienia popytu na zagraniczną siłę roboczą. Zasadna staje się zatem bardziej szczegółowa, niż wynikałoby z prostej konkluzji opartej o różnicę w stopie bezrobocia jako czynniku sterującym migracją, analiza przyczyn powstawania popytu na pracę cudzoziemców w kontekście zjawisk na rynku pracy.

ca państw: w pierwszej sytuacji wymiana podobnych doświadczeń, gdy oba kraje odczuwają te same problemy (np. problem rekrutacji obcokrajowej siły roboczej). W przypadku kształtowania się czynników wypychających i przyciągających na podobnym poziomie implikującym brak strumieni migracyjnych pomiędzy dwoma krajami możliwe staje się ponadto zjawisko konkurowania o zagraniczną siłę roboczą. Zasadne staje się więc zbadanie, czy oba kraje odczuwające napływ imigrantów konkurują o nich?

W sytuacji występowania strumieni migracyjnych pomiędzy dwoma analizowanymi państwami współpraca jest także zasadna i powinna być ukierunkowana na równomierne rozłożenie korzyści i niwelowanie negatywnych konsekwencji wynikających z migracji.

Migracje niosą wiele pozytywnych konsekwencji, zarówno dla krajów wysyłających, jak i przyjmujących. Również ten aspekt – implikacje współczesnych migracji ekonomicznych w Polsce i w Rosji zostanie podjęty w niniejszym artykule.

2. Zarys migracji w Rosji i Polsce

Rosja jest drugim pod względem liczby imigrantów krajem na świecie². Szacuje się, że w 2010 r. zasób imigrantów w Rosji wyniósł 12,3 mln osób, co stanowiło 8,7% populacji tego kraju.³⁴ Od połowy lat 70-tych XX wieku Rosja odnotowuje dodatnie saldo migracji – najliczniejsza liczba imigrantów przybyła do tego kraju w latach 1986–1990 (1,1 mln osób).⁵ Istotny wpływ na znaczne ruchy migracyjne miał rozpad Związku Radzieckiego, stosunkowo otwarte ustawodawstwo regulujące nabycie obywatelstwa FR do początku XXI wieku oraz nieprzychylna polityka władz republik byłego ZSRR. Pomiędzy 1989 a 2002 r. do FR przybyło 6,8 mln obywateli z dawnych republik związkowych (a wyjechało do tych państw 1,3 mln obywateli). Podkreślenia wymaga fakt, iż zdecydowana większość imigrantów do Rosji pochodzi z krajów byłego ZSRR, a kraj ten wykazuje niewielki napływ spoza tego obszaru.⁶ Wśród głównych krajów wysyłających migrantów do Rosji znajdują się obywatele Uzbekistanu, Tadżykistanu, Chin, Ukrainy i Kirgistanu.

2 Krajem o największej liczbie imigrantów na świecie w ujęciu bezwzględny są Stany Zjednoczone, w których zasób migrantów w 2010 r. został oszacowany na 42,8 mln osób; za: International Migration 2009, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York 2009, s. 1.

3 International Migration 2009, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York 2009, s. 1.

4 Szacuje się, że w okresie 1994–2001 liczba migrantów zarobkowych – legalnie zatrudnionych w Rosji kształtowała się na poziomie 1,5 miliona; za: I. Ivakhnyuk, The Russian Migration Policy and its Impact on Human Development: The Historical Perspective, Human Development Research Paper 14/2009, UNDP Research Paper, p. 31.

5 P. Hut, Współczesne procesy ludnościowe w Federacji Rosyjskiej, „Polityka Społeczna” 2006, nr 7, s. 19.

6 P. Koryś, M. Okólski, Czas globalnych migracji. Mobilność międzynarodowa w perspektywie globalizacji, Warszawa 2004, s. 12.

Rosja jest krajem przyjmującym imigrantów i jednocześnie należy do głównych krajów wysyłających – z liczbą 11,5 miliona obywateli Rosji poza granicami kraju w połowie minionego dziesięciolecia.⁷

Współczesna emigracja z Rosji ma przyczyny ekonomiczne i pozaekonomiczne. W ramach (niereprezentatywnych) badań przeprowadzonych przez Novaya Gazeta, spośród 7237 czytelników rozważających emigrację 2,2% wskazało rosnący nacjonalizm, 1% – wyższe podatki, a 28,9% – możliwość powrotu Władimira Putina na stanowisko prezydenta (62,5% rozważających emigrację wskazało kombinację wyżej wymienionych czynników).⁸ Wśród przyczyn emigracji pojawiają się także: bezpieczeństwo dzieci, korupcja, ciekawość połączona z zamożnością, która pozwala podróżować po świecie^{9,10}.

Obecną emigrację z Rosji wyróżnia ponadto odpływ osób wysoko wykształconych¹¹ – występuje więc negatywne zjawisko *brain drain*.^{12,13} Zjawisko odpływu specjalistów z Rosji, zaniepokojonych rozwojem sytuacji politycznej po wyborach w 2012 roku spotyka się z popytem zgłaszanym przez kraje przyjmujące na zamożnych inwestorów (jak możliwość uzyskania zielonej karty w Stanach Zjednoczonych, a dalej obywatelstwa w zamian za inwestycję powyżej 1 mln dol. i stworzenia 10 miejsc pracy).

Zjawisko *brain drain* nie jest obce także polskiej gospodarce. W związku z ożywioną emigracją Polaków na skutek akcesji do Unii Europejskiej pojawiły się alarmujące doniesienia o fali odpływających specjalistów z kraju. Udział osób z wykształceniem wyższym wśród polskich emigrantów kształtuje się na poziomie od niespełna 30 do 50%.¹⁴

7 E. Marat, Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economic Crisis, Silk Road Paper, Central Asia–Caucasus Institute, Singapore 2009, s. 8.

8 B. Whitmore, Emigration Blues: Russia's Sixth Brain Drain, Radio Free Europe, 1 lutego 2011, http://www.rferl.org/content/emigration_blues_russias_sixth_brain_drain/2294463.html

9 R. Oliphant, Talented Specialists Fleeing in '3rd Wave', Moscow Times, 5 kwietnia 2011, themoscowtimes.com

10 Pobudki do emigracji korespondują z kierunkami wędrówki – np. wybór USA jako kraju docelowego wynika najczęściej z możliwości studiowania na światowej rangi uniwersytetach, a wybór kraju europejskiego – od Wielkiej Brytanii po kraje bałtyckie – z bliskości geograficznej, istotnej w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w Rosji; za: R. Oliphant, Talented Specialists Fleeing in '3rd Wave', Moscow Times, 5 kwietnia 2011, themoscowtimes.com

11 Zjawisko odpływu osób wysoko wykształconych nie jest w Rosji nowe: w 1993 r. co piąty emigrant z Rosji miał wykształcenie wyższe. Szacuje się, że w 2005 r. ok. 30 000 naukowców z Rosji pracowało poza krajem; za: Russian Federation, Country profile. Focus Migration no 20/2010, p. 4.

12 B. Whitmore, Emigration Blues: Russia's Sixth Brain Drain, Radio Free Europe, 1 lutego 2011, http://www.rferl.org/content/emigration_blues_russias_sixth_brain_drain/2294463.html

13 W tym miejscu – w świetle kształtowania się zjawiska drenażu mózgow – konieczne jest dokonanie precyzyjnego określenia, co należy rozumieć pod pojęciem specjalisty. E. Todisco, M.C. Brandi i G. Tattolo wyrażają opinię, iż migracje specjalistów obejmują migracje: naukowców, pracowników organizacji międzynarodowych, duchownych, artystów, aktorów, pracowników branży turystycznej i rozrywkowej, sportowców zawodowych, wojskowych, a także studentów i absolwentów uczelni wyższych; za: E. Todisco, M.C. Brandi, G. Tattolo, *Skilled migration: a theoretical framework and the case of foreign researches in Italy*, Flinders University Languages Group Online Review vol. 1, issue 3/2003, p. 118.

14 Polish migrant survey results, University of Surrey, Centre for Research on Nationalism, Ethnicity and Multiculturalism 2006, s. 4–5.

Polska posiada bardzo długie doświadczenie jako kraj emigracji. Dodatkowo saldo migracji do Polski odnotowano w powojennej historii kraju zaledwie pięciokrotnie: w 1948 r., 1952 r., 1955 r., 1956 r. oraz 1959 r.¹⁵

Na skutek akcesji Polski do Unii Europejskiej i uzyskania prawa do swobodnego przepływu pracowników w ramach jednolitego rynku europejskiego doszło do znacznego wzmożenia wypływu polskiej siły roboczej. Różne szacunki podają od 1 do 4 mln polskich obywateli, którzy w poszukiwaniu pracy podjęli decyzję o emigracji do innego kraju UE (EOG). Jedną z konsekwencji wzmożonej emigracji Polaków po 1 maja 2004 r. stały się problemy z zaspokajaniem popytu na pracę przez polskich pracodawców.¹⁶ Niezaspokojony popyt na pracę ze strony krajowej siły roboczej stał się pobudką do kształtowania popytu na imigrantów zarobkowych. Pojawiły się więc ekonomiczne podstawy zjawiska imigracji do Polski – zjawiska dla kraju stosunkowo nowego i o ograniczonej skali. Zasiób imigrantów w 2010 r. został oszacowany na poziomie 827 tysięcy osób, co stanowiło 2,2% populacji kraju. Zgodnie z raportem Polska 2030, w perspektywie 20 najbliższych lat Polska będzie coraz silniej odczuwać procesy imigracji¹⁷, a według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego Polska już w 2019 roku może stać się krajem imigracji netto.¹⁸ W 2009 r. migracje netto pozostawały na ujemnym poziomie 24 tysięcy, co oznacza, że nad imigracją z kraju przeważały zjawiska odpływu obywateli.¹⁹

W kontekście migracji polsko–rosyjskich należy zauważyć, iż pomiędzy krajami nie występują silne ruchy migracyjne. Rosja nie należy do głównych krajów przyjmujących obywateli polskich, a Polska nie stanowi kierunku emigracji obywateli Rosji. Jest to zgodne z kształtowaniem się czynników wypychających i przyciągających w obu krajach, które pozostają zbliżone. Jednocześnie migracjom w kierunku Federacji Rosyjskiej nie sprzyja alternatywna możliwość swobodnego wyboru miejsca pracy w krajach EOG przyznana obywatelom Polski w ramach jednolitego rynku UE. Bliskość geograficzna i kulturowa nie stanowią istotnych pobudek do podjęcia decyzji o migracji.

Jak wynika z tabeli nr 1, emigracja obywateli Polski jest zjawiskiem marginalnym w Rosji (emigranci z Polski stanowią 0,03% przybywających do Federacji). Jednocześnie napływ obywateli Rosji do Polski nie jest także zjawiskiem znaczącym

15 Rocznik Demograficzny 2008, Warszawa 2008, s. 28–29.

16 Niedobór pracowników łączony jest z ożywioną po 1 maja 2004 r. emigracją z kraju. Jednakże fakt występowania problemów rekrutacyjnych nie wynika jedynie ze zjawiska emigracji z Polski. Odpływ siły roboczej na danym rynku pracy może powodować wystąpienie wolnych miejsc pracy, wakaty powinny być jednak zastąpione przez istniejące wolne zasoby pracy (bezrobotnych). Nieobsadzone wakaty, tworzące luki na rynku pracy, nie były bezpośrednią konsekwencją emigracji, która – choć ożywiona – nie spowodowała bezwzględnych niedoborów podaży pracy, lecz uszczupliła krajowe zasoby pracy i uwidoczniła słabości polskiego rynku pracy (nieodpasowanie strukturalne kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, niski poziom mobilności zawodowej i terytorialnej, zjawisko „wyczerzonego bezrobocia”), tworząc popyt na pracę imigrantów.

17 Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, red. nauk. M. Boni, Warszawa 2009, s. 87.

18 Prognoza ludności na lata 2008–2035, Warszawa 2008, s. 9–10.

19 International Migration 2009, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York 2009, s. 1.

(stanowi jedynie 1% zjawiska imigracji do Polski). W latach 90-tych ubiegłego wieku popularne były migracje z Rosji do Polski o charakterze cyrkulacyjnym: drobni handlarze zwani potocznie mrówkami (*chelnocks*). Upadek ekonomii planowanej skutkował wysokim bezrobociem i koniecznością poszukiwania źródeł dochodu – rozwiązaniem stały się migracje cyrkulacyjne, często przygraniczne w celu zakupu i importu małych ilości dóbr konsumpcyjnych z zamiarem ich odsprzedaży na rynku krajowym. Kierunkami takich migracji były głównie Polska, Turcja i Chiny.²⁰

Pojawia się zatem pytanie: czy w sytuacji braku migracji wzajemnych (w których jeden kraj jest krajem wysyłającym a drugi przyjmującym) ze względu na zbliżone kształtowanie się sytuacji na rynku pracy i poziomu zamożności oba kraje odczuwają zjawiska imigracji (oba są krajami przyjmującymi) i występuje pomiędzy nimi konkurencja?

Jak wynika z danych zawartych w tabeli nr 1, kraje te doświadczają napływu imigrantów z różnych (poza Ukrainą) państw. Dane te nie pozwalają jednakże wysunąć wniosku, iż pomiędzy krajami nie dochodzi do konkurencji o napływ imigrantów, albowiem dane mają charakter danych *ex-post*, już po podjęciu i realizacji decyzji o imigracji. Dopiero zbadanie imigrantów np. z Chin, Turcji czy Stanów Zjednoczonych pozwoliłoby na konkluzję, czy miała miejsce konkurencja w wyborze kraju docelowego (wybór pomiędzy Polską a Federacją Rosyjską).

Tabela nr 1. Napływ imigrantów do Polski i Federacji Rosyjskiej w 2008 r. według obywatelstwa

Napływ imigrantów do Rosji w tys.		Napływ imigrantów do Polski w tys.	
ogółem 2157		ogółem	15275
Uzbekistan	563,2	Wielka Brytania	4365
Tadżykistan	347,5	Niemcy	3174
Chiny	241	Stany Zjednoczone	1854
Ukraina	227,1	Irlandia	917
Kirgistan	160,2	Ukraina	776
Turcja	121,1	Włochy	428
...		...	
Polska	3(0,03%)*	Rosja	156 (1,02%)

* udział obywateli Polski w ogólnej liczbie napływu imigrantów do Rosji ze względu na brak danych dla lat następnych oszacowano dla roku 2005, na podstawie: <http://www.migrationinformation.org/DataHub/countrydata/data.cfm>

Źródło: dane dla Federacji Rosyjskiej: I. Ivakhnyuk, *The Russian Migration Policy and its Impact on Human Development: The Historical Perspective*, Human Development Research Paper 14/2009, UNDP Research Paper, p. 59; dane dla Polski: *Rocznik Demograficzny 2009*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, s. 434.

Głównym obszarem napływu imigrantów do Rosji pozostają kraje Wspólnoty Niepodległych Państw (w 2008 r. udział imigrantów z WNP w ogólnej liczbie przybywających do Rosji kształtował się na poziomie 74%). Głównym obszarem napływu imigrantów do Polski pozostają kraje europejskie (w 2008 r. udział imigrantów z Europy w ogólnej liczbie przybywających do Polski kształtował się na poziomie 81%).²¹

3. Przyczyny migracji – kształtowanie się czynników *push and pull*

Różnice dochodowe jako czynnik kształtujący strumienie migracyjne²²

Jak wynika z wykresu nr 1, istnieją nieznaczne różnice w kształtowaniu PKB *per capita* w Polsce oraz w Federacji Rosyjskiej. Sytuacja taka wyjaśnia kształtowanie się strumieni migracyjnych między dwoma krajami – Polska nie należy do głównych krajów przyjmujących imigrantów zarobkowych z Rosji, a Rosja nie jest krajem docelowym wędrowek zarobkowych polskich obywateli. Istniejące różnice dochodowe pomiędzy krajami nie są wystarczające, by stanowić pobudkę do migracji do drugiego kraju. Jako że migracja siły roboczej wiąże się z pewnymi kosztami (nie tylko o charakterze ekonomicznym – np. rozłąka z rodziną), różnica pomiędzy płacą uzyskiwaną w kraju a płacą możliwą do uzyskania zagranicą musi być istotna na tyle, by równoważyła niedogodności związane z migracją.

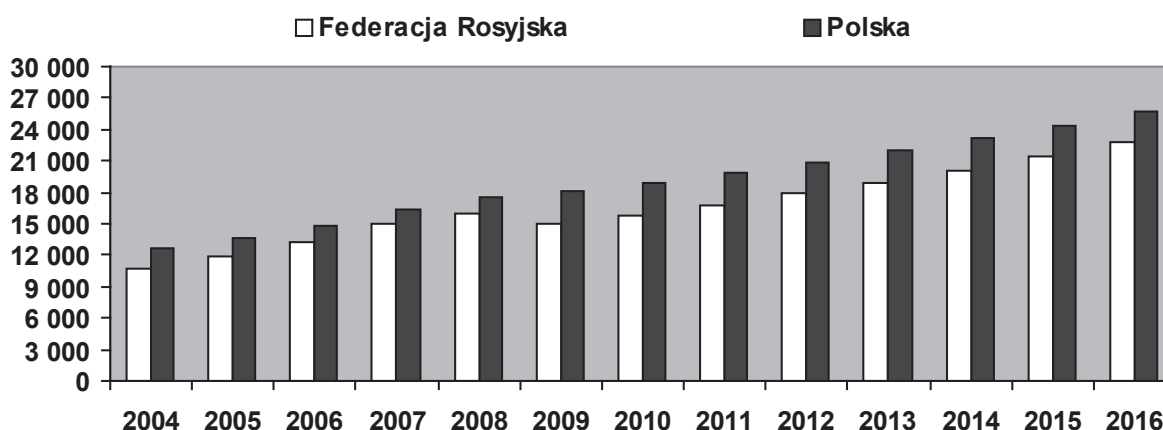
Dla kształtowania się strumieni migracyjnych w przyszłości znaczenia nabiera kształtowanie się także w przyszłości dochodu obywateli tych państw. Z prognoz

21 Obliczenia własne na podstawie: I. Ivakhnyuk, *The Russian Migration Policy and its Impact on Human Development: The Historical Perspective*, Human Development Research Paper 14/2009, UNDP Research Paper, p. 59; dane dla Polski: *Rocznik Demograficzny 2009*, Warszawa 2009, s. 434.

22 O ile pozytywna korelacja pomiędzy zróżnicowaniem płac w kraju wysyłającym i przyciągającym migrantów a skalą ruchów migracyjnych jest niewątpliwa, o tyle siła tej reakcji nie jest oczywista (przykładem – choć w ujęciu migracji wewnętrznych – jest brak zauważalnego wpływu znacznych różnic dochodowych na procesy migracyjne pomiędzy północną a południową częścią Włoch). Ponadto zależność ta nie przebiega w sposób liniowy, proporcjonalny (wyższe różnice w dochodach – wyższa skala migracji). Obserwuje się, że emigracja z krajów nierozwiniętych wzmaga się w okresie wzrostu gospodarczego w kraju wysyłającym. Sytuacja taka miała miejsce w szczególności w wieku XIX, a potwierdzają ją także dane z krajów OECD, zgodnie z którymi kraje najbiedniejsze generują mniejsze strumienie emigracyjne niż kraje o wyższym poziomie rozwoju. Ta konstatacja zdaje się być sprzeczna z poglądem, że czynnikiem napędzającym migracje jest różnica w dochodach w kraju i za granicą, gdzie skala ruchów migracyjnych wyjaśniana jest zależnością wprost proporcjonalną do poziomu różnic w dochodach. Relacja pomiędzy wielkością różnicy w dochodach a kształtowaniem się skali migracji powinna być wyjaśniana za pomocą krzywej w kształcie odwróconej litery U (tzw. garbu migracyjnego). Zgodnie z przebiegiem krzywej, skala emigracji pozostaje na bardzo niskim poziomie w krajach bardzo ubogich i znacznie wyższa w krajach umiarkowanie zamożnych. Sytuacja taka (a wręcz paradoks) jest wyjaśniana faktem, iż ubóstwo ogranicza emigrację, jako że emigracja – szczególnie na dalsze odległości – niesie ze sobą w pierwszym rzędzie koszt, którego obywatele krajów nierozwiniętych nie są w stanie ponieść. Stąd zmniejszenie dystansu ekonomicznego (zmniejszenie różnic dochodowych) w pierwszym etapie skutkuje zwiększeniem skali emigracji z kraju przez obywateli, którzy dzięki wzrostowi ekonomicznemu mogą ponieść koszt migracji.; za: J. Oczi, *Integracja Polski z Unią Europejską a zachodnie rynki pracy*, Toruń 2005, s. 78; T.J. Hatton, J.G. Williamson, *What Fundamentals drive world migration*, NBER Working Paper Series nr 9159, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2002, s. 4–5.

Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że do 2016 roku nie dojdzie do istotnych różnic w stosunku do sytuacji obecnej – stąd różnice dochodowe nie będą stanowić istotnej pobudki do podjęcia decyzji o migracji zarobkowej pomiędzy krajami.

Wykres nr 1. Produkt krajowy brutto *per capita* według parytetu siły nabywczej²³ w Polsce i Federacji Rosyjskiej w latach 2004–2016* (w dol.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, www.imf.org

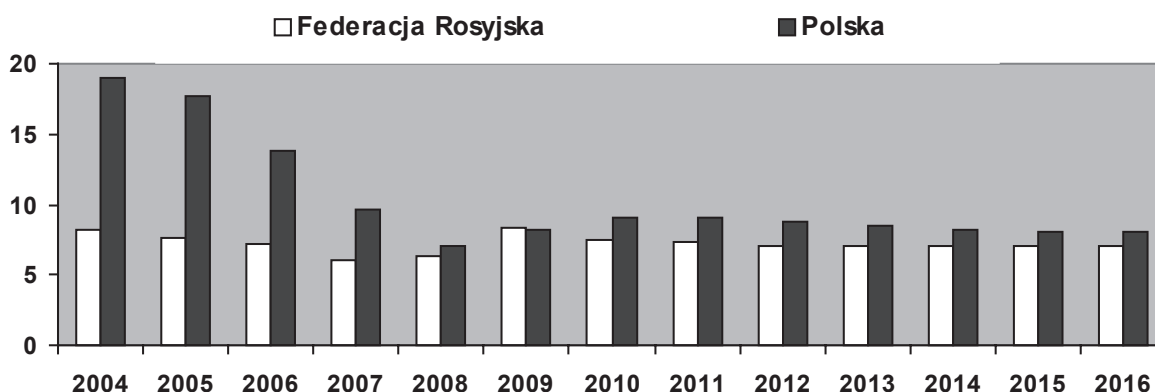
*szacunki IMF – dla Polski szacunki od roku 2011, dla Rosji – od 2010

Sytuacja na rynku pracy a migracje

Dla kształtowania się strumieni migracyjnych pomiędzy krajami istotnego znaczenia nabiera kolejny czynnik – sytuacja na rynku pracy, mierzona (dając uproszczony obraz) stopą bezrobocia. Zgodnie z teorią migracji, będą one miały miejsce w kierunku krajów, gdzie szanse na znalezienie zatrudnienia są wyższe, tj. stopa bezrobocia jest niższa. Jak wynika z wykresu nr 2, różnice w stopie bezrobocia w Polsce i Federacji Rosyjskiej od 2008 roku nie przekraczają 2 punktów procentowych; nie będą zatem wywierać istotnego wpływu na przepływy migracyjne pomiędzy dwoma krajami.

23 Należy jednak zauważyć, że na potrzeby podjęcia decyzji migracyjnej, uwzględniającej zróżnicowanie płac, PKB należy przeliczyć według parytetu siły nabywczej – lepiej oddającego realną wartość dochodu obywateli. PKB liczony zgodnie z parytetem siły nabywczej różni się od liczonego według kursu nominalnego na korzyść krajów o niższym poziomie cen, a na niekorzyść krajów o wyższym poziomie cen.

Wykres nr 2. Stopa bezrobocia w Polsce i Federacji Rosyjskiej w latach 2004–2016*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, www.imf.org

*od roku 2011 – szacunki IMF

Poziom bezrobocia kształtujący się w roku 2010 na poziomie 7,5% w Rosji i 9% w Polsce jest jednocześnie pobudką do poszukiwania pracy za granicą, tj. emigracji, której oba kraje doświadczają. Jednocześnie, obok zjawiska bezrobocia generującego emigrację, oba państwa doświadczają zjawisk na rynku pracy kształtujących imigrację. Istnieje bowiem możliwość współwystępowania na rynku pracy dwóch przeciwstawnych zjawisk – bezrobocia i braku rąk do pracy. Pierwsze zjawisko generuje emigrację, drugie imigrację. Zarówno w Polsce, jak i w Federacji Rosyjskiej występuje (nasilone w latach 2006–2008, osłabione w okresie kryzysu gospodarczego) zjawisko niedoboru pracowników. W Rosji jest ono szczególnie widoczne w branży budowlanej, sprzedaży hurtowej i detalicznej, transporcie publicznym.^{24,25} W 2003 r. w Rosji 40% przedsiębiorstw zgłaszało problem niedoboru pracowników.²⁶ Szacuje się, że imigranci stanowią ok. 40% pracowników w branży budowlanej, 19% pracowników w sektorze handlu oraz po 7% w rolnictwie i produkcji.²⁷ Z badań prowadzonych przez polskie Ministerstwo Gospodarki w zakre-

24 A. Banjanovic, Russia's new immigration policy will boost the population, Euromonitor, lipiec 2007: <http://www.euromonitor.com/russias-new-immigration-policy-will-boost-the-population/article>

25 Odpowiedzią na luki na rosyjskim rynku pracy (choć także wyzwani demograficznych) były zmiany prawa migracyjnego, które m.in. założyły zachęty do migracji rodaków: 6-letni plan rozpoczynający się w 2007 r. zakładał takie ułatwienia jak zasiłki socjalne czy wypłatę środków pieniężnych. Podkreśla się jednak, że imigracja rodaków jest ograniczona, grupa ta liczy ok. 6–7 mln osób, a reintegracja 1 miliona rodaków kosztuje ok. 6 miliardów dol. Krytycznej ocenie podlega fakt, iż polityka migracyjna ukierunkowana jest na napływ imigrantów wysoko-wykształconych, przy czym rosyjska gospodarka potrzebuje głównie pracowników w tzw. drugim sektorze rynku pracy; za: A. Banjanovic, Russia's new immigration policy will boost the population, Euromonitor, lipiec 2007: <http://www.euromonitor.com/russias-new-immigration-policy-will-boost-the-population/article>

26 I. Ivakhnyuk, The Russian Migration Policy and its Impact on Human Development: The Historical Perspective, Human Development Research Paper 14/2009, UNDP Research Paper, p. 50.

27 Russian Federation, Country profile. Focus Migration no 20/2010, p. 3.

sie przebiegu postępowań kwalifikacyjnych w sektorze MSP wynika, iż w pierwszej połowie 2010 r., w 30% postępowań kwalifikacyjnych badanych przedsiębiorstw, do rekrutacji nie zgłosił się żaden kandydat.²⁸

Zmiany demograficzne jako czynnik sterujący migracjami

Rozpatrując migrację zarobkową w kontekście potrzeb rynku pracy i potrzeb ogólnogospodarczych, należy zauważyć, że nie bez znaczenia dla możliwości zaspokojenia popytu na pracę (a także dla stabilności systemów emerytalnych) są procesy demograficzne, takie jak zmiany liczby ludności, w tym liczba ludności w wieku produkcyjnym, stanowiąca o potencjalnych zasobach pracy czy starzenie się społeczeństwa. Brak możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych ze strony uszczuplających się krajowych zasobów pracy jest czynnikiem współkształtującym imigrację zarobkową (kształtowania popytu na zagraniczną siłę roboczą). Pomimo że imigracja nie odwróci procesu starzenia się ludności, może mieć jednak pozytywny wpływ na starzenie siły roboczej.²⁹

Prognozy wskazują, iż w 2050 r. Rosję będzie zamieszkiwać 100 milionów ludzi – Polskę mniej niż 35 mln.³⁰

Populacja Rosji podlega obecnie procesom zarówno starzenia się, jak i zmniejszenia: pomiędzy rokiem 1992 a 2008 doszło do zmniejszenia liczby ludności o 12,6 mln osób.³¹ Przyczyną zmniejszającej się liczby ludności w Rosji (w tempie ok. 700 tys. rocznie) jest wysoka umieralność (wskaźnik zgonów w 2006 r. kształtował się na poziomie 16,2 na 1000 mieszkańców) i niski wskaźnik urodzeń (10,4 na 1000 mieszkańców). Aby migracja kompensowała spadek populacji Rosji, migracje netto pomiędzy 2000 a 2050 musiałyby kształtować się na poziomie 24,9 milionów (aby utrzymać liczbę osób w wieku produkcyjnym migracje netto musiałyby wynosić 35,8 milionów).³² Migracje netto na poziomie 3,6 mln rocznie nie są więc uznawane za narzędzie, które samodzielnie rozwiąże problemy demograficzne.³³

W Polsce prognozy wskazują na ujemny przyrost naturalny po 2013 r., który wraz z postępującymi niekorzystnymi zmianami w strukturze ludności według wieku oraz zmniejszaniem się liczebności kobiet w wieku rozrodczym będzie się pogłę-

28 Trendy rozwojowe sektora MSP w ocenie przedsiębiorców w pierwszej połowie 2010 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010, s.19–20.

29 Założenia Programu polityki ludnościowej w Polsce. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004, s. 6.

30 S. Jedynek, Demografia a etyka w perspektywie ekorozwoju – nadzieje i niebezpieczeństwa, „Problemy Ekorozwoju” 2007, nr 1, s. 76.

31 Russian Federation, Country profile. Focus Migration no 20/2010, p. 1.

32 A. Banjanovic, Russia's new immigration policy will boost the population, Euromonitor, lipiec 2007: <http://www.euromonitor.com/russias-new-immigration-policy-will-boost-the-population/article>

33 E. Marat, Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economic Crisis, Silk Road Paper, Central Asia–Caucasus Institute, Singapore 2009, s. 21.

biał (w 2035 roku nadwyżka zgonów nad urodzeniami jest prognozowana na 180 tys).³⁴

Oba kraje będą więc doświadczać zwiększonego zapotrzebowania na imigrantów zarobkowych, co m.in. przemawia za zmianami w kierunku aktywnej polityki migracyjnej. Zbyt śmiała byłaby jednak teza, że konkurencja o imigrantów pomiędzy Polską a Rosją ulegnie nasileniu.

4. Konsekwencje migracji

Z punktu widzenia Rosji i Polski jako krajów przyjmujących istotną konsekwencją migracji zarobkowych jest wypełnianie luk na rynku pracy. Imigranci podejmują się często wykonywania zawodów, które niechętnie są wykonywane przez krajową siłę roboczą.³⁵ Dopływ zagranicznej siły roboczej skutkuje także zatrzymaniem tempa wzrostu płac, a co za tym idzie – inflacji. Konsekwencje odczuwają – w sposób niezwykle istotny – kraje wysyłające imigrantów do Polski i Rosji w postaci przekazów pieniężnych migrantów (*remittances*). Tadżykistan ma najwyższy na świecie udział przekazów w tworzeniu PKB – w 2007 r. przekazy stanowiły 36% PKB. Kirgistan plasuje się na czwartym miejscu na świecie z udziałem przekazów w tworzeniu PKB na poziomie 27%. Rosja jest największym na świecie krajem wysyłającym przekazy – w 2007 r. imigranci w Rosji dokonali przekazów do swoich krajów w wysokości 11,4 miliardów dol.³⁶ Jednocześnie jako kraj wysyłający emigrantów Rosja odczuwała także napływ przekazów – w 2007 r. na poziomie 4 miliardów dol.³⁷

Polska gospodarka również odnosi korzyści z napływu przekazów pieniężnych emigrantów. W 2007 r. przekazy zarobków i wynagrodzenia pracowników ukształtowały się na poziomie 29,3 mln zł, przy czym 24,8 mln zł to środki przekazane z krajów Unii Europejskiej.³⁸

34 Prognoza ludności na lata 2008–2035, Główny Urząd Statystyczny 2009, Warszawa, s. 147.

35 Ze zjawiskiem podejmowania się przez migrantów zajęć, których nie chcą się podejmować obywatele kraju, wiąże się także zjawisko przyporządkowania pewnych prac (zawodów) dla imigrantów określonego obywatelstwa: i tak na przykład obywatele Kirgistanu znajdują zatrudnienie w sektorze budowlanym, handlowym w Moskwie i St. Petersburgu. Imigranci z Tadżykistanu koncentrują się w sektorze budowlanym; za: E. Marat, *Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economic Crisis*, Silk Road Paper, Central Asia–Caucasus Institute, Singapore 2009, s. 43.

36 E. Marat, *Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economic Crisis*, Silk Road Paper, Central Asia–Caucasus Institute, Singapore 2009, s. 7.

37 I. Ivakhnyuk, *The Russian Migration Policy and its Impact on Human Development: The Historical Perspective*, Human Development Research Paper 14/2009, UNDP Research Paper, p. 64;

38 Nowa metoda szacunków dochodów z pracy Polaków za granicą – bilans płatniczy, Narodowy Bank Polski, Departament Statystyki, kwiecień 2008, s. 4–5.

Uwagi końcowe

Polska i Federacja Rosyjska odczuwają zjawiska migracyjne. Będąc na podobnym poziomie rozwoju i posiadając podobną sytuację na rynku pracy, nie są wzajemnie dla siebie atrakcyjne jako kraje przyjmujące (pomimo bliskości geograficznej i podobieństwa kulturowego). Jednocześnie zbliżona sytuacja społeczno–ekonomiczna predestynuje w obu państwach podobne zjawiska migracyjne: emigrację (w tym osób wysoko wykształconych tworzącą zjawisko *brain drain*), imigrację uzupełniającą istniejące luki na rynku pracy, imigrację uzasadnianą czynnikami demograficznymi. Kraje te doświadczają podobnych zjawisk migracyjnych stąd zasadna staje współpraca tych państw na tym polu. Wymiana doświadczeń, najlepszych praktyk, wnikliwe badania niosłyby wartość dodaną dla obu państw. Współpraca ta ukierunkowana powinna być na maksymalizację korzyści z migracji (np. z remittances) oraz minimalizację negatywnych aspektów migracji, jakie oba kraje odczuwają, np. zjawisko *brain drain*.

Wstępna analiza uwarunkowań migracji polsko–rosyjskich odsłania nowe obszary badań. Interesująca i warta zbadania mogłaby być na przykład kwestia konkurencyjności Polski i Rosji na etapie podejmowania decyzji o migracji wśród obywateli państw do tych krajów migrujących (np. Uzbekistanu, Chin, Stanów Zjednoczonych itd.).

Poza przedmiotem niniejszego artykułu przedstawiającego zarys uwarunkowań migracji ekonomicznych pozostają również ważne aspekty ruchów migracyjnych, jak: kwestia integracji imigrantów, ksenofobia, migracja nielegalna, repatriacja. Również w tych obszarach pojawiają się w obu krajach wyzwania, konieczność podejmowania działań. Rodzi to uzasadnienie dla dalszych badań i współpracy, z korzyścią dla obu państw.

ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ И ПОСЛЕДСТВИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛЬСКО–РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МИГРАЦИИ

Польша и Россия имеют продолжительный и интересный миграционный опыт. Из-за культурной и географической близости двух стран возникает вопрос о том, существуют ли между ними значительные миграционные потоки. Выводом, вытекающим из анализа главных факторов как эмиграции, так и иммиграции (уровень безработицы, уровень доходов), является отсутствие взаимной привлекательности рассматриваемых стран для их населения: сходная ситуация на трудовом рынке и применительно к уровню доходов не вызывает интереса к миграции между ними. Одновременно сходное общественно-экономическое положение предопределяет аналогичные миграционные явления в этих странах: миграцию в том числе высокообразованных лиц, представляющую явление так называемой утечки мозгов (brain drain), миграцию, восполняющую существующие пробелы на трудовом рынке, миграцию, вызванную демографическими факторами. Эти страны испытывают сходные миграционные процессы, поэтому вполне обоснованно их сотрудничество в данной области. Обмен опытом, тщательные исследования были бы полезны обоим государствам. Это сотрудничество должно быть направлено на получение максимальной пользы в сфере миграции, например на сведение к минимуму ее негативных аспектов, имеющих место в обеих странах (в частности, явления brain drain).

DETERMINANTS AND IMPLICATIONS OF CONTEMPORARY POLISH–RUSSIAN ECONOMIC MIGRATIONS

Poland and Russia have a long and interesting history of migration experiences. Due to their cultural and geographical proximity (the factors which in migration theory are regarded as conducive to migration) it seemed reasonable to try to answer the question, of whether there are significant migratory flows between the countries. The conclusion from the analysis of the main crowding out and enticing factors (the level of unemployment, income level) is the lack of mutual attractiveness between the two countries - the similar situation on the labour market and the level of income does not encourage migration between the countries. At the same time, the similar socio-economic situation predestines the phenomenon of migration in both countries: emigration (including highly-educated persons forming the so called brain drain phenomenon), immigration, supplementing existing gaps in the labour market and immigration justified by demographic factors. These countries are facing similar phenomena as far as migration is concerned, thus cooperation between the states in this field would seem to be well founded. The exchange of experiences, best practices, and in-depth examination would provide added value for both countries. This cooperation should be aimed at maximizing the benefits of migration, for example the remittances of emigrants and minimize the negative aspects of migration, which are noticeable in both countries: for example in the form of the brain drain phenomenon.

Key words:

Migration, socio-economic situation, Poland, Russia, brain drain phenomenon

РОССИЯ И ЕС: СОТРУДНИЧЕСТВО В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Проблема развития отношений между Россией и Европейским Союзом в сфере борьбы с преступностью является предметом обсуждения уже много лет. Однако уровень развития этих отношений до сих пор остается на достаточно низком уровне. Сотрудничество между Россией и Европейским Союзом в правоохранительной сфере развивается очень медленно, несмотря на крайнюю необходимость плодотворного диалога.¹

Уровень международного сотрудничества в той или иной области всегда является отражением внутренних особенностей соответствующей политики². До последнего времени (до 01 декабря 2009 года) вопросы сотрудничества в сфере борьбы с преступностью в рамках ЕС относились к т.н. третьей опоре Европейского Союза. Решения, рамочные решения и иные акты, принимаемые в рамках третьей опоры, обязательны для государств – членов ЕС, но не имеют в каждом государстве прямой юридической силы³.

Принимая во внимание достаточно низкий уровень интеграции в правоохранительной сфере внутри ЕС развивать полноценное сотрудничество между Европейским Союзом и третьими странами было весьма проблематично.

Говоря о международном сотрудничестве ЕС в правоохранительной сфере следует выделить два уровня такого сотрудничества: наднациональный (на уровне ЕС – третье государство) и национальный (двухсторонние отношения государства – члена ЕС с третьим государством). При этом акцент явно смещен в пользу второй уровня сотрудничества.

1 См. Potemkina O. Russia's Engagement with Justice and Home Affairs: a question of Mutual Trust. Brussels, CEPC, 2002.

2 SANDRA LAVENEX & NICOLE WICHMANN, The External Governance of EU Internal Security, European Integration Vol. 31, No. 1, 83–102, January 2009

3 Подробнее о правовых актах, принимаемых в рамках третьей опоры см.: Peers Steve, EU Justice and home affairs law, Essex, 2000.

Российская Федерация развивает сотрудничество в правоохранительной сфере по обоим направлениям. В настоящее время между Россией и странами, входящими в состав Европейского союза, существует ряд механизмов, позволяющих осуществлять сотрудничество в правоохранительной сфере. К таким механизмам следует отнести ряд двухсторонних соглашений о правовой помощи по уголовным делам, многосторонних конвенций, соглашений между правоохранительными органами и т.д.⁴ Вместе с тем, уровень такого сотрудничества не всегда позволяет в полной мере противостоять современной организованной преступности.

Очевидно, что международная практика борьбы с организованной преступностью требует развития не только межгосударственных отношений, но и взаимоотношений на уровне существующих наднациональных институтов.

Регулятивная основа сотрудничества России и Европейского Союза в правоохранительной сфере на наднациональном уровне представлена в виде международных соглашений и актов мягкого права. К таким документам следует отнести, в частности, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, 1994 г.⁵, соглашение о стратегическом сотрудничестве с Европолом, План действий Европейского Союза по отношению к России в сфере борьбы с организованной преступностью, 2000⁶, а также ряд совместных заявлений⁷, дорожная карта по общему пространству свободы, безопасности и правосудия.

Однако указанные документы не составляют необходимую юридическую основу для полноценного сотрудничества между сторонами. В большей степени они являются неким ориентиром, соглашениями о намерениях.

При этом в соответствии со Стокгольмской программой (п. 7.5.)⁸ Россия наряду с США является основными стратегическими партнерами ЕС в области пространства свободы, безопасности и правосудия.

В целом, сотрудничество России и Европейского Союза в правоохранительной сфере можно условно разделить на три направления:

4 См. Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания об оказании правовой помощи по уголовным делам, Москве 25 марта 1996 года. Ратифицирован Федеральным законом РФ от 8.10.2000 г. ? 127-ФЗ, Европейская конвенция от 13.12.1957 г. о выдаче // Собрание законодательства РФ. 5 июня 2000 г. N 23. Ст. 2348, Европейская конвенция от 20.04.1959 г. о взаимной правовой помощи по уголовным делам // Собрание законодательства РФ. 5 июня 2000 г. N 23. Ст. 2349.

5 Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, Корфу, 23.06.1994, <http://www.eur.ru/neweur/user.php?func=apage&id=17>.

6 The Council of the European Union, European Union action plan on common action for the Russian Federation on combating organized crime (2000/C 106/02), Official Journal C 106, 13/04/2000 p. 0005–0012, перевод на русский http://www.eur.ru/neweur/show_file2.php?ident=13.

7 Совместное заявление о борьбе с терроризмом, принятое на Саммите Россия–ЕС 11.11.2002 г. в г. Брюсселе, http://www.eur.ru/neweur/summits/sum62_rus.doc

8 The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Brussels, 2 December 2009, http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf

сотрудничество в полицейской сфере; правовое сотрудничество по уголовным делам; сотрудничество в сфере совершенствования правоохранительного законодательства и практики борьбы с преступностью.

В рамках настоящей статьи будут рассмотрены первые два направления, касающиеся полицейского сотрудничества и сотрудничеств в уголовно–процессуальной деятельности.

Сотрудничество в сфере совершенствования правоохранительного законодательства и практики борьбы с преступностью представляет собой разноуровневую и разноплановую деятельность, поэтому данную проблематику целесообразно сделать предметом самостоятельного исследования.

Полицейское сотрудничество России и ЕС является той областью, которая развивается динамичнее остальных. В рамках полицейского сотрудничества можно выделить три основные составляющие: оперативное сотрудничество; техническое сотрудничество и научно–образовательное сотрудничество.

Ключевая роль в осуществлении полицейского сотрудничества между Россией и ЕС принадлежит взаимодействию с Европоллом.

Европол является одной из наиболее эффективных организаций в правоохранительной сфере ЕС. В связи с этим развитию отношений с Европоллом Россия уделяет особое значение.

В соответствии со статьей 23 Решения о создании Европола⁹ последний вправе заключать международные соглашения с третьими странами и международными организациями. При этом такие соглашения заключаются после одобрения со стороны Совета и при условии, если государство или международная организация, с которой планируется заключить соглашение, содержится в перечне, утвержденным решением Совета. Такое решение было принято 30 ноября 2009 года¹⁰. В перечень, утвержденный данным решением, входит 25 государств, в том числе Россия и три международные организации – Интерпол, Международная таможенная организация и управлением ООН по наркотикам и преступности.

Европол вправе заключать соглашения с третьими странами, предусматривающие обмен тремя видами информации: стратегическая, оперативная и техническая.

9 Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol). Official Journal L 121 of 15.5.2009.

10 Council Decision 2009/935/JHA of 30 November 2009 determining the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements, Official Journal L 325 , 11/12/2009 P. 0012–0013.

На сегодняшний момент в рамках ранее действовавшей Конвенции Европол уже заключил ряд соглашений с третьими странами и международными организациями, которые можно поделить на два вида: оперативные соглашения и стратегические. Первый вид соглашений предусматривает обмен информацией оперативного характера, в том числе персональными данными, второй вид соглашений предусматривает обмен информацией стратегического и технического характера.

Стратегические соглашения были заключены с такими странами и организациями, как Россия, Албания, Босния и Герцеговина, Колумбия, Бывшая Югославская Республика Македония, Молдова, Турция, Сербия, Черногория, Управление ООН по наркотикам и преступностью, Международная таможенная организация. Такие соглашения предусматривают обмен информацией о способах совершения преступления, каналах финансирования денег, полученных преступным путем, методы расследования преступления, обмен опытом, совместные тренинги и т.д.

Оперативные соглашения предусматривают возможность обмена не только оперативной и технической информацией и персональными данными, т.е. данными о конкретных лицах, которые в той или иной степени связаны с совершением определенных преступлений. Такие соглашения заключены с США, Канадой, Австралией, Хорватией, а также ассоциированными членами Шенгенского пространства – Исландия, Норвегия и Швейцария, Интерполом.

6 ноября 2003 года между Россией и Европоллом было заключено соглашение о стратегическом сотрудничестве¹¹. Однако, как было отмечено выше, указанное соглашение предусматривает лишь обмен технической о стратегической информации. Наличие с Европоллом соглашения об оперативном сотрудничестве дает сторонам значительно большое преимущество в борьбе с преступностью, поскольку стороны получают возможность обмена информацией, собираемой и обрабатываемой в масштабах всего Союза. Поэтому Россия и ЕС уже давно ведут работу по заключению такого соглашения.

Переговоры по новому соглашению начались в октябре 2010 года, в июле 2011 года прошел уже третий раунд переговоров, предполагается, что соглашение будет подписано в 2012 году.

Однако и при отсутствии оперативного соглашения контакты между Европоллом и Российскими правоохранительными органами развиваются достаточно интенсивно, несколько раз в год проводятся совместные семинары,

11 Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией, режим электронного доступа: <http://eu-law.ru/2011/06/coglashenie-mezhdu-rossiej-i-evropolom-2003-g/>

курсы, оперативные совещания, обсуждаются такие темы, как подделка ЕВРО, защита свидетелей и т.д.

Научно–образовательное сотрудничество в правоохранительной сфере осуществляется главным образом по линии Европейского полицейского колледжа (CEPOL). Европейский полицейский колледж представляет собой агентство Европейского Союза, которое посредством научной и образовательной деятельности способствует повышению квалификации и увеличению уровня взаимодействия между офицерами полиции государств ЕС. Европейский полицейский колледж осуществляет также взаимодействие с научно–образовательными учреждениями третьих стран. Указанным направлением занимается рабочая группа по внешним сношениям (External Relations Working Group (ERWG)).

В настоящее время стороны рассматривают возможные формы сотрудничества. Российская сторона предлагает заключить соглашение о сотрудничестве, которое бы закрепила формы и направления взаимодействия между Европейским полицейским колледжем и правоохранительными органами России. На сегодняшний момент сотрудничество между Россией и Европейским полицейским Колледжем осуществляется посредством проведения совместных конференций, взаимного участия в курсах повышения квалификации¹² и т.д.

Особого внимания заслуживает проблема осуществления правовой помощи по уголовным делам. Данная сфера сотрудничества включает в себя, в первую очередь, выполнение запросов о производстве следственных действий, передачу доказательств, выдачу лиц, подозреваемых или осужденных за совершенное преступление (экстрадиция) и т.д.

Правовое сотрудничество между Россией и Европейским Союзом по уголовным делам осуществляет главным образом на национальном уровне посредством взаимодействия на уровне – государство–член ЕС. Вместе с тем, по мере развития сотрудничества в уголовно–процессуальной сфере внутри Союза все острее встает вопрос о развитии соответствующей договорной базы на уровне Россия и ЕС.

После вступления в силу Амстердамского договора Европейскому Союзу в силу статей 24 и 38 договора о ЕС было предоставлено право вести переговоры и заключать международные договоры в сфере полицейского и правового сотрудничества по уголовным делам. Иными словами, Европейский Союз в

12 Decision 12/2011/GB of the Governing Board of the European Police College written procedure for the participation of the EU Police Officers to two Courses organized by the Russian ministry of Interior of the Adopted by the Governing Board via written procedure on 8 April 2011, режим электронного доступа: http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2011/2011_12.pdf

рамках третьей опоры мог выступать в качестве стороны международного соглашения.

Первые такие соглашения были заключены в 2003 году. 25 июня 2003 года между ЕС и США были заключены два соглашения – соглашение об экстрадиции между Европейским Союзом и США¹³ и соглашение о взаимной помощи между Европейским Союзом и США¹⁴.

Указанные соглашения были заключены на основе существующих двухсторонних соглашений между государствами – членами ЕС и США. Основная задача соглашений, заключенных в 2003 году, состояла в том, чтобы унифицировать правила об оказании взаимной правовой помощи по уголовным делам и экстрадиции, действующие между государствами – членами ЕС и США.

Несмотря на то, что сторонами обоих соглашений являются США и ЕС, фактически они регулируют отношения, складывающиеся между отдельными государствами – членами ЕС, с одной стороны, и США, с другой. В связи с этим, оба соглашения могут быть расценены рамочный документ, в соответствии с которым государства члены ЕС и США должны привести свои двусторонние отношения посредством изменения существующих договоров или заключения нового договора.

Для вступления в силу обоих соглашений было необходимо выполнение двух требований. Во-первых, все государства – члены должны были обменяться соответствующими документами, подтверждающими имплементацию данного соглашения на двухстороннем уровне. Во-вторых, оба соглашения должны быть ратифицированы: со стороны США – ратификация соглашений от 25 июня 2003 года, а также ратификация всех двухсторонних соглашений между США и государствами – членами ЕС; со стороны ЕС ратификация в государствах – членах двухсторонних соглашений, а также ратификация соглашений от 25 июня 2003 года теми государствами, которые решили воспользоваться частью 5 статьи 24 договора о Европейском Союзе.

Данные процедуры были завершены к 2009 году. 7 апреля 2009 года Совет ЕС принял решение о заключении обоих соглашений, в соответствии с которым было подтверждено завершение процедуры «ратификации»¹⁵.

13 Agreement on extradition between the European Union and the United States of America, Official Journal L 181, 19.7.2003, p. 27–33.

14 Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America, Official Journal L 181, 19.7.2003, p. 34–42.

15 COUNCIL DECISION on the conclusion on behalf of the European Union of the Agreement on extradition between the European Union and the United States of America and the Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America, Brussels, 7 April 2009, 7746/09, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st07/st07746.en09.pdf>

Стороны обменялись «письменными документами», о ратификации и имплементации обоих соглашений на двухстороннем уровне в ходе министерской встречи по вопросам юстиции и внутренних дел 28 октября 2009 года. Соглашения вступили в законную силу 1 февраля 2010 года. Соглашения об экстрадиции и о правовой помощи между ЕС и США являются первыми и в течение длительного времени единственными соглашениями такого рода в сфере полицейского и правового сотрудничества по уголовным делам. В ноябре 2009 года соглашение о правовой помощи по уголовным делам было заключено еще с одним важным партнером ЕС – Японией¹⁶.

Очевидно, что правовое сотрудничество между Россией и ЕС также можно развивать посредством заключения соответствующих соглашений. В этом случае запрашиваемым и запрашивающим государствами будут Россия и соответствующее государство – член ЕС, однако последнее будет связано нормами, принятыми на наднациональном уровне. Запрос о правовой помощи, направленный РФ а адрес одного из членов ЕС, будет иметь одинаковую силу и для других государств ЕС, если это необходимо для его выполнения.

В настоящее время вопрос о заключении такого соглашения между Россией и ЕС находится в стадии обсуждения, однако конкретные сроки начала переговорного процесса пока не ясны.

Для повышения эффективности сотрудничества в соглашениях о правовой помощи по уголовным делам необходимо предусмотреть возможность вовлечения в процесс обмена правовой информации не только национальных правоохранительных органов, но и институтов Европейского Союза, таких, как Евроюст, на который возложена обязанность по осуществлению координации сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства в рамках Европейского Союза. Учитывая, что Евроюст обладает необходимой инфраструктурой и возможностями быстрой координации деятельности правоохранительных органов стран – членов ЕС, то процедура оказания правовой помощи может быть значительно оптимизирована.

Согласно статье 26а решения Совета о создании Евроюста (в редакции решения от 16 декабря 2008 года¹⁷) Евроюст может устанавливать и развивать сотрудничество с третьими странами и международными организациями. Такое сотрудничество может предусматривать обмен информацией, в том числе персональными данными, оказание содействия в осуществлении правовой помощи по уголовным делам и т.д. Данное сотрудничество может базироваться

16 Agreement between the European Union and Japan on mutual legal assistance in criminal matters Official Journal L 39, 12.2.2010, p. 20–35.

17 Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime Official Journal L 138, 4.6.2009 p. 14–32.

на положениях международного соглашения, заключенного Евроюстом с третьим государством или международной организацией. На сегодняшний момент, кроме государств – ассоциированных участников Шенгенских соглашений, Евроюст заключил такие соглашения с двумя странами – США и Хорватией¹⁸.

Россия пока такого договора не имеет, однако сотрудничество, тем не менее, развивается. От Евроюста поступают заявки в адрес Генеральной Прокуратуры России по конкретным уголовным делам. Соглашение между РФ и Евроюстом находится в стадии переговоров, по состоянию на июнь 2011 года прошло пять раундов переговоров, однако конкретные сроки завершения работ пока не ясны.

Процедура направления и выполнения запросов о правовой помощи должна быть сокращена по времени и упрощена по своей структуре. Иными словами, правоохранительные органы должны получать возможность направлять запросы напрямую в соответствующий орган иностранного государства или в Евроюст по дипломатическим или иным каналам, а запрашиваемая сторона обязана будет выполнить запрос в течение определенного времени. Причем сроки, порядок, ответственность сторон и иные процедурные вопросы должны быть отрегулированы соответствующими соглашениями.

18 http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Agreements/061106_EJ-US_co-operation_agreement.pdf

**ROSJA I UNIA EUROPEJSKA:
WSPÓŁPRACA W SFERZE OCHRONY PRAWNEJ**

Problem rozwoju współpracy UE z Rosją w sferze walki z przestępczością jest dyskutowany od wielu lat. Do chwili obecnej poziom rozwoju tej współpracy nie jest jednak zadawalający. Współpraca UE z państwami trzecimi w sferze ochrony prawnej realizowana jest na poziomie ponadnarodowym oraz międzyrządowym z akcentem na ten ostatni (współpraca poszczególnych państw członkowskich Unii z państwami trzecimi). Można wskazać trzy płaszczyzny współpracy Rosji i UE w przestrzeni bezpieczeństwa: współpraca policji, w sprawach karnych oraz zwalczania przestępczości (przyjmowanie stosownych aktów prawnych oraz praktyka). Szczególną rolę w ramach współpracy policji pełni współpraca rosyjskich służb z Europolem. Ważnym kierunkiem współpracy Rosji z UE jest ustanowienie pomocy prawnej w sprawach karnych.

RUSSIA AND THE EUROPEAN UNION: COOPERATION IN THE SPHERE OF LEGAL PROTECTION

The problem of the development of cooperation between the EU and Russia in the sphere of combating crime has been discussed for many years. Significant developments in this cooperation remain unsatisfactory. EU cooperation with third countries in the field of legal protection is implemented at supranational and intergovernmental levels with emphasis on the latter (cooperation between the member states of the Union with third countries). One can specify three areas of cooperation between Russia and the EU in the field of security: police cooperation, cooperation in criminal matters, and the combating of crimes (adoption of relevant legislation and practice). The particular role in the framework of cooperation is connected with the cooperation of Russian services with Europol. An important direction for Russia's cooperation with the EU is to establish legal assistance in criminal matters.

Key words:

Russia, legal protection, police cooperation, criminal matters, combating the crimes

NOWA JAKOŚĆ POLSKICH GRANIC PAŃSTWOWYCH W KONTEKŚCIE INTEGROWANIA SIĘ POLSKI Z UE A PROBLEMY PRZEPIŹYWU LUDZI PRZEZ GRANICE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I FEDERACJI ROSYJSKIEJ. WYBRANE ASPEKTY PRAWNO–EKONOMICZNE

1. Uwagi wstępne

Problem granic państwowych na ogół zawsze miał wymiar polityczny, ekonomiczny i społeczny. Tak też jest współcześnie – w dobie transformacji, integracji i globalizacji. Jest oczywistym, że zachodzące na przełomie XX i XXI wieku przemiany geopolityczne w Polsce i jej sąsiedztwie stworzyły nową rzeczywistość polityczną i społeczno–ekonomiczną. Widoczne jest to także w dziedzinie funkcjonowania granic państwowych.

Przedmiotem rozważań prezentowanych w tym opracowaniu jest więc ogólnie pojmowany graniczny ruch osobowy przez polską granicę wschodnią (i jak wskazuje jego tytuł – ze szczególnym uwzględnieniem granicy Polski z Federacją Rosyjską) w warunkach transformacji systemowej w okresie integrowania się Polski z UE. Zaprezentowano w związku z tym niektóre unormowania prawne odnoszące się do obywateli tzw. krajów trzecich na tle szerszego zagadnienia „przenikalności polskich granic państwowych” w związku z wprowadzaniem w życie tzw. „postanowień schengenkich”. W zasadzie przedział czasowy szczegółowej analizy objął lata 2000–2005/2006. W niektórych miejscach miało jednakże miejsce wykraczanie poza ten okres – do lat wcześniejszych i późniejszych. Ze zrozumiałych względów odbywało się to już bez szczegółowego wnikania w z tym związane kwestie wcześniejsze i późniejsze. Można to uznawać za uzasadnione, tym bardziej gdy zagadnieniom tym dalej rzeczywiście poświęcone są opracowania innych autorów również przewidywane do zamieszczenia w monografii z tego cyklu tematycznego. Na podstawie dostępnych danych empirycznych dokonano analizy tego zjawiska zgodnie z sugestią wynikającą z tytułu, tj. najpierw (tzw. tle ogólnym) w odniesieniu do „przenikalności polskich granic państwowych w zakresie przepływu ludzi”, potem

z uszczegółowieniem problemu odnoszącego się już konkretnie do *przepływu ludzi przez granicę polsko–rosyjską w momencie integrowania się Polski z UE*. Oprócz aspektu prawnego znalazły tu także odzwierciedlenie niektóre (wybrane) aspekty ekonomiczne wynikające z tej problematyki. Analiza pierwszego z nich zmierzała do określenia stopnia dostosowania obowiązujących w tym badanym („moment integrowania się Polski z UE”) przedziale czasowym regulacji prawnych do potrzeb praktyki życia społeczno–gospodarczego. Tym samym można powiedzieć, że w sensie najbardziej ogólnym sprowadzała się ona do znalezienia uzasadnionej odpowiedzi na następujące pytanie: „czy nie są one zbyt uciążliwe dla przekraczających te granice – obywateli państw tzw. trzecich? Z kolei aspekt ekonomiczny zasadniczo miał na celu naświetlenie gospodarczego rozrachunku (bilansu) pozytywnych i ewentualnych negatywnych skutków tej nowej jakości granic w niektórych dziedzinach życia społeczno–gospodarczego, głównie jednak w związku ze zmianami skali turystyki międzynarodowej i wielkości wpływów z tego tytułu dla gospodarki Polski. Powyższe podejście poniekąd także wynikało z samego tytułu („Przyjazna granica – niezbędnym elementem wzmacniania stosunków społeczeństw Polski i Federacji Rosyjskiej”) poświęconego temu większego opracowania zwartego (monografii). Jego częścią składową ma przecież być także to opracowanie.

2. Dynamika ruchu osobowego na polskich granicach w warunkach praktycznego wdrażania unormowań Układu z Schengen

Procesy transformacji polityczno–gospodarczej zachodzące w krajach Europy Środkowej i Wschodniej spowodowały, że region ten w latach 90-tych stał się unikalnym obszarem względnie wolnego przemieszczania się osób, gdzie granice polityczne stały się półotwarte dla przemieszczania się ludzi. Mieszkańcy państw ubiegających się o członkostwo we Wspólnocie Europejskiej uzyskali możliwość przemieszczania się do niej bez obowiązku posiadania wiz.¹ Natomiast obywatele takich krajów, jak: Rosja, Ukraina czy Białoruś bez większych utrudnień mogli podróżować po Europie Środkowej i Wschodniej. Otwarcie granic wpisało się tym samym zasadniczo w ustanawianie dobrych wielostronnych kontaktów z sąsiadami, prowadzonych zarówno przez Polskę jak i inne kraje tego regionu. Odnosiło się to do wielu milionów zwykłych ludzi po obu stronach granicy. Miało to też niezwykle ważny wpływ, poza kwestią ekonomiczną, na przełamanie wzajemnych, historycznie zakorzenionych uprzedzeń, stereotypów i niechęci.

1 Szczegółowo o skutkach integracji (w:) W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej (teoria, praktyka, polityka)*, Wydanie III, Gdańsk 2000.

Wśród innych uwarunkowań mających zasadniczy wpływ na skalę oraz dynamikę ruchu granicznego przez polską granicę państwową z poszczególnymi krajami można zaliczyć przeobrażenia ogólnopolityczne i ogólnorynkowe. W odniesieniu do granicy wschodniej spośród czynników bezpośrednich, uwzględniających uwarunkowania polityczne i ekonomiczne, które wpłynęły na tak dużą dynamikę krotkości przekroczeń, należałoby zaliczyć ²:

- a) liberalizowanie przepisów paszportowych w Polsce oraz w krajach sąsiednich (zarówno Europy Wschodniej, jak też Europy Zachodniej);
- b) otwartość państw na wymianę handlową;
- c) rozwój transportu – zwłaszcza samochodowego;
- d) uprawianie turystyki handlowej przez osoby fizyczne i niewielkie podmioty gospodarcze (zwłaszcza w latach 1993–1994) – aktualnie tendencja zdecydowanie spadkowa, m.in. wskutek wyrównywania się cen;
- e) konkurencyjność towarów (dobra jakość przy cenach niższych niż zachodnioeuropejskie) wytwarzanych przez niektóre gałęzie przemysłu polskiego (np. kosmetyczny, spożywczy, odzieżowy, meblarski) na rynkach wschodnich sąsiadów, połączona z dużym wzrostem cen artykułów konsumpcyjnych na tych rynkach (motywacja do drobnego importu z Polski);
- f) wysokie cło i akcyza na używki (alkohol, papierosy) w Polsce, skłaniające do przemytu zza granicy wschodniej, zwłaszcza przez tzw. „mrowki”.

Skalę zjawiska przestrzennego przemieszczania ludzi w latach 90-tych, można przybliżyć (oczywiście w zawężonym zakresie) przez porównanie wielkości i dynamikę granicznego ruchu osobowego przez granice Polski w 1980 i po 1989 roku. O ile, w roku 1980 wszystkie granice Polski przekroczyło łącznie 38,3 mln osób, to dziesięć lat później (1990 r.) już 84,3 mln, a w 2000 r. aż 281,2 mln (przeszło 7,3 razy więcej niż dwadzieścia lat wcześniej). Ogólnie – największy przepływ ludności odbywał się przez granicę zachodnią, zaś najmniejszy przez granicę morską (w 2003 r. było to odpowiednio –72,4 mln i 4,8 mln osób). Udział wschodniej granicy w całości ruchu granicznego w 2003 roku wynosił 15,0%, co stanowiło 26,8 mln osób. Dla porównania – w roku 1980 granicę byłego ZSRR przekroczyło zaledwie 2,7 mln osób, a w okresie zachodzących tam zmian politycznych, np. w 1990 r., już 10,9 mln³.

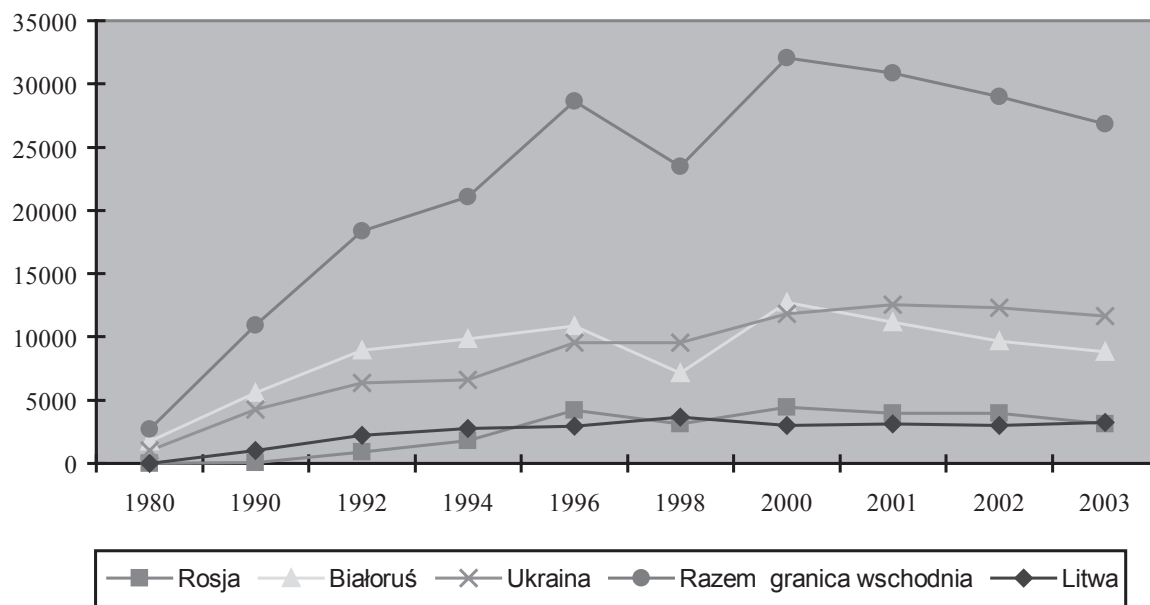
W tym okresie dynamika osobowego ruchu granicznego z państwami zza wschodniej granicy (Rosją, Litwą, Białorusią i Ukrainą) kształtowała się na zbliżo-

2 L. Sidorowicz, *Ekonomiczne konsekwencje funkcjonowania granic państwowych*, Białystok 2004, s.198.

3 *Ibidem*, s.199–200.

nym poziomie. Największa była w latach 1990–1991. W kolejnych latach systematycznie malała – np. w 1997 r. o 10,8%, żeby wzrosnąć do ponad 13% w 2000 roku i obniżyć się w następnych latach oraz znowu wzrastać (por. wykres 1).

Wykres 1. Dynamika osobowego ruchu przez przejścia graniczne na wschodniej granicy Polski



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej.

Pierwsze załamanie dynamiki wzrostu nastąpiło w latach 1992–1993. Wiązało się ono z zastąpieniem masowych przyjazdów osób sprzedających (detaliści) oraz przyjazdami kupujących (po części hurtownicy) i głównie objęło granicę ukraińską. Nie bez znaczenia były też trudności gospodarcze tego kraju. Połowa lat 90-tych to ponowne ożywienie ruchu na całej długości granicy. Ale już w 1997 r. doszło do kolejnego załamania ruchu, z Białorusią. Po części, ze względu na skomplikowaną sytuację polityczną w tym kraju, przede wszystkim jednak wskutek wprowadzenia w życie przez Polskę z dniem 1 stycznia 1998 r. nowej ustawy o cudzoziemcach, która zaostrzyła przepisy wjazdowe wobec obywateli z państw WNP.⁴ Skutkowało to obniżeniem przekroczeń o 18% w odniesienia do 1996 r., żeby wzrosnąć w latach następnych. I tak, na przykład, na granicy z Białorusią w 2001 r. ilość przekroczeń była o 4 mln większa w porównaniu do roku 1998⁵.

4 A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej, Warszawa 2007, s. 189–197.

5 L. Sidorowicz, Ekonomiczne konsekwencje funkcjonowania granic państwowych, Białystok 2004, s. 201.

Rok 2003 można uznać za wyjątkowy w kwestii przenikalności polskiej granicy państwowej za sprawą wprowadzenia przez nasz kraj z dniem 1 października tego roku ruchu wizowego dla obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy. Obietnice głoszone o otwartości granic wschodnich Polska jak dotąd dotrzymuje. Potwierdzają to dane statystyczne zjawiska osobowego ruchu granicznego i ruchu środków transportowych, pomimo faktu, że w okresie od października 2003 r. do grudnia 2004 r. liczba przyjazdów z Rosji, Białorusi i Ukrainy spadła łącznie o około 25%. W kolejnych miesiącach zauważalna była niewielka tendencja wzrostowa przepływu osób z kierunku wschodniego. O otwartości granic świadczy najdobitniej ilość wydanych przez Polskę wiz. Otóż w ciągu 15 miesięcy obowiązywania ruchu wizowego wydano aż 1,5 mln wiz, w tym dla 400 tys. obywateli Białorusi⁶.

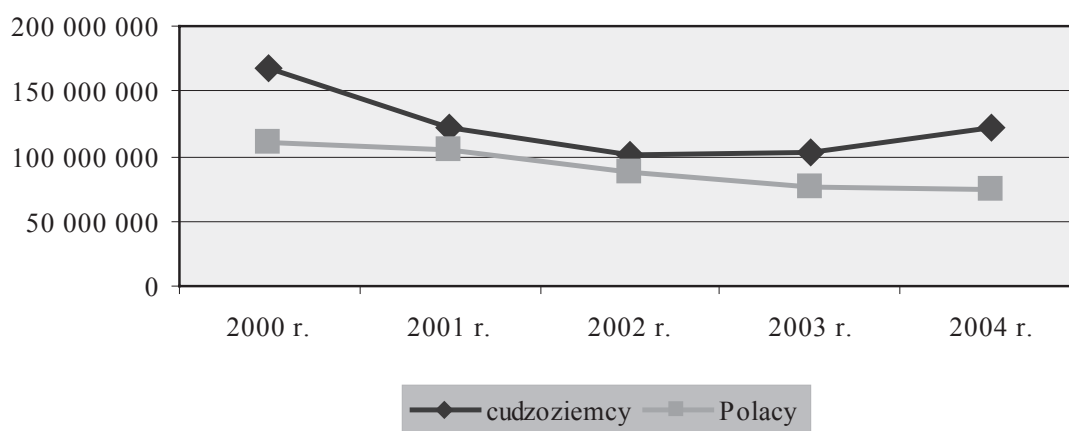
Mimo wcześniejszych obaw dotyczących wydolności systemu wydawania wiz podjęte przez stronę polską działania na rzecz jego wdrożenia okazały się skuteczne. Jak i to, że w stosunku do liczby przekroczeń granicy w okresie obowiązywania wiz odnotowano znikomą ilość przypadków odmowy wjazdu obywatelom Rosji, Białorusi i Ukrainy na terytorium Polski (7,5 tys. Rosjanom, 8,8 tys. Białorusinom, 12 tys. Ukraińcom i dla 1,2 tys. obywateli Mołdawii). Najliczniejszą grupą narodowościową, której odmówiono wjazdu w 2004 roku, stanowili Filipińczycy: 17,8 tys. odmów – głównie zejść na ląd ze statków handlowych. Najczęstszym powodem odmowy przekroczenia granicy był brak wizy i środków płatniczych. Zdecydowanie najwięcej przypadków niezezwolenia na wjazd przypadło na okres bezpośrednio po wprowadzeniu nowych zasad przekraczania granicy. Również śladowy (ok. 0,15%) był odsetek wiz unieważnionych⁷. Polskę odwiedziło 62 mln cudzoziemców (wzrost o 18,8%), w tym granicę zewnętrzną przekroczyło 11 mln obcokrajowców (spadek o 6,9%), a wewnętrzną 51 mln (wzrost o 26,2%). Jeśli chodzi o obywateli polskich, to granicę przekroczyło 37 mln rodaków (spadek o 3,9%), w tym przez granicę zewnętrzną 6 mln (wzrost o 11,3%) i 31 mln przez granicę wewnętrzną, czyli spadek o 6,3%⁸.

6 W ciągu jednego roku obowiązywania ruchu wizowego (1 październik 2003 r. – 30 września 2004 r.) polskie urzędy konsularne na terytorium: Rosji, Białorusi i Ukrainy wydały około 1138 tys. wiz dla ok. 622 tys. Ukraińców, 300 tys. Białorusinów i 216 tys. Rosjan – jak wynika ze statystyk polskich urzędów konsularnych i statystyki KG SG w Warszawie – por. A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Polska granica wschodnia...*, *op. cit.*, rysunek 6. Dynamika osobowego ruchu granicznego przez przejścia graniczne z poszczególnymi państwami zza wschodniej granicy Polski, s. 87.

7 Sytuacja na granicy państwowej w 2004 roku (porównanie do 2003 roku), KG SG, Warszawa 2005.

8 A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Polska granica wschodnia w warunkach transformacji (Wybrane problemy)*, Białystok, 2008, s. 86.

Wykres 2. Krotności przekroczeń granicy państwowej RP w latach 2000–2004 (ilość paszportowych odpraw granicznych)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KG SG.

Z ogólnej ilości przekroczeń granicy zewnętrznej WE w 2004 r. zauważono zmniejszenie przyjazdów cudzoziemców do Polski o blisko 7% – odnosząc się do poziomu z roku 2003. Mimo tego spadku tendencję wzrostową wskazuje ruch obcokrajowców przez granicę lotniczą (o 30,2%) i na odcinku z Rosją (o 8,4%). Natomiast spadek wystąpił na granicy: morskiej (o 43,5%), z Białorusią (o 9,1%) i z Ukrainą (o 5,7%). W przypadku przekroczeń odcinka zewnętrznego przez obywateli polskich zauważalny był wzrost o ponad 11% w porównaniu do roku 2003, głównie jednak za sprawą obywateli polskich na odcinku z Obwodem Kaliningradzkim, którzy uprawiali tzw. „handel walizkowy”, przemycając przeważnie odżywki i paliwo.

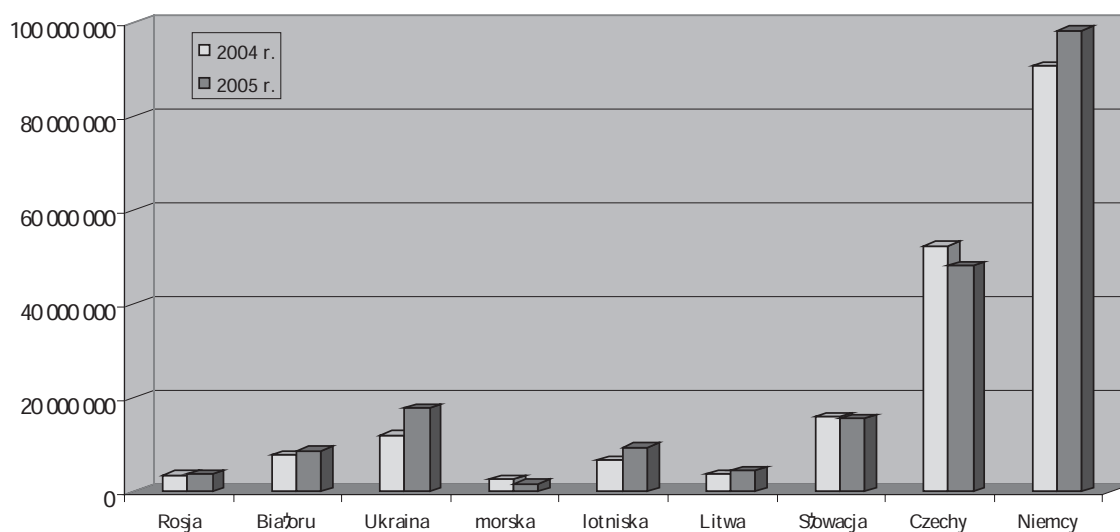
W całym 2004 r. 163 mln osób przekroczyło wewnętrzną granicę UE. Był to wzrost o 12,2% w stosunku do roku poprzedniego. Tak jak w latach poprzednich blisko połowa całego ruchu granicznego i ponad połowa ruchu granicznego cudzoziemców koncentrowała się na granicy z Niemcami. W realiach już polskiego członkostwa unijnego zauważalny był wzrost osobowego ruchu na granicy: z Niemcami (o 25,2%), z Litwą (o 17,5%) i ze Słowacją (o 10,2%). Spadek miał miejsce jedynie na granicy z Czechami (o 4,6%). Porównując do roku 2003, był on wyższy, ponad 26%, co stanowiło liczbę 51 mln osób. Miało to miejsce na wszystkich odcinkach granicy: ze Słowacją (o 37,3%), z Niemcami (o 35,9%), z Litwą (o 13,3%) i z Czechami (o 6,3%). Nastąpił natomiast spadek ilości wyjazdów obywateli polskich przez granicę wewnętrzną o ponad 6%⁹. Wielkość i udział obywateli poszczególnych państw w przyjazdach do Polski uzależniona była często od tzw. „koniunk-

9 *Ibidem*, s. 86 i dalsze.

tury targowiskowej”, wyrażanej na ogół korzystniejszymi relacjami cenowymi na rynkach krajów – sąsiadów¹⁰.

Widoczną konsekwencją nowego wymiaru polskiej granicy, tzn. wskutek wprowadzania unormowań schengenських i akcesja z UE, był niewielki wzrost przestępczości granicznej odnotowany w okresie wrzesień 2003 r. – październik 2004 r. w stosunku do analogicznego okresu 2002/2003, a także do końca 2004 r. Wzrost ten dotyczył przede wszystkim obywateli narodowości ukraińskiej (86,2%). Najwięcej zatrzymanych za usiłowanie nielegalnego przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom przypadło na granicę polsko–niemiecką. Zalazło to odbicie w ilości przekazanych przez niemieckie służby graniczne, w ramach readmisji, do Polski cudzoziemców, która wzrosła o 124,9% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Ogółem w 2004 roku przekazano z terytorium Polski do innych państw 6199 cudzoziemców¹¹.

Wykres 3. Natężenie ruchu osobowego na poszczególnych odcinkach granicy państwowej



Źródło: *Sytuacja na granicy państwowej w 2005 roku (porównanie do 2004 r.)*, KG SG, Warszawa 2006.

W związku z wjazdem do Polski Straż Graniczna dokonała 64,4 mln odpraw cudzoziemców (wzrost o 4,1%), w tym na granicy: zewnętrznej 12 mln (wzrost o 10,6%), wewnętrznej 52,4 mln (wzrost o 2,7%). Z kolei przy wyjeździe z Polski przeprowadzono 40,8 mln odpraw polskich obywateli (wzrost o 9,7%), w tym na grani-

10 L. Sidorowicz, *Zmieniający się wymiar polskiej granicy państwowej. Wybrane problemy jej przenikalności*, (red.) J. Sikorski, *Rozwój regionów wschodnich – szanse po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Białystok 2004, s. 350.

11 *Statystyka Straży Granicznej: ruch graniczny, zwalczanie przestępczości, migracja*, Warszawa 2005.

cy: zewnętrznej 9 mln (wzrost o 51,7%), wewnętrznej 31,8 mln (wzrost o 1,7%)¹². Nierozzerwalnie z granicznym ruchem osobowym wiąże się przemieszczanie się środków transportowych. W 2004 roku w ruchu drogowym przeprowadzono ponad 51 mln odpraw pojazdów (osobowych, ciężarowych i autobusów) przekraczających polską granicę z krajami członkowskimi (wzrost o 23,1%), w tym 45 mln samochodów osobowych (wzrost o 23,4%) oraz 6 mln samochodów ciężarowych (wzrost o 22,2%). Podobnie jak w ruchu osobowym, wzrost nastąpił na granicy: z Niemcami (38,6%), z Litwą (o 27,1%) i ze Słowacją (o 22,5%). Spadek miał miejsce jedynie na granicy z Czechami (o 2%).

W przypadku ruchu granicznego samochodów ciężarowych odnotowano wzrost na wszystkich odcinkach granicy wewnętrznej, w tym na granicy: z Litwą (o 26,2%), z Niemcami (o 21,8%), ze Słowacją (o 21,3%) i z Czechami (o 20,9%)¹³. Generalnie ożywienie na granicy wewnętrznej świadczy o zadziałaniu efektu swobodnego przepływu towarów w ramach jednolitego rynku europejskiego. Tendencja wzrostowa utrzymała się również w 2005 r. W ruchu drogowym przeprowadzono 67,9 mln granicznych odpraw pojazdów (osobowych, ciężarowych i autobusów) przekraczających granicę RP (o 11,7% więcej niż w 2004 r.), w tym na granicy: zewnętrznej 12,2 mln (wzrost o 30,6%), wewnętrznej 55,7 mln (wzrost o 8,3%)¹⁴

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych liczbowych zawartych w powyższej tabeli, ponad 90 % przekroczeń granicy odbywa się przez przejścia lądowe. Sytuację tę warunkuje w znacznym stopniu kontynentalne położenie naszego kraju oraz dynamiczny rozwój transportu kołowego. Wahania dynamiki ruchu występują przeważnie przez przejścia morskie. Wyraźnie trwały dynamiczny trend wzrostowy ma miejsce w przejściach lotniczych, natomiast trend spadkowy występuje w granicznych przejściach kolejowych. Infrastruktura przejść granicznych jest istotnym czynnikiem warunkującym z jednej strony skuteczną kontrolę przekraczających osób i środków transportowych, z drugiej zaś właściwą obsługę podróżnych. Przedstawioną w opracowaniu wielkość osobowego ruchu granicznego pod koniec 2005 roku obsługiwało 272 przejścia graniczne, w tym: 194 drogowych, 33 kolejowych, 19 morskich, 6 rzecznych i 20 lotniczych. Na odcinku lądowej granicy zewnętrznej UE, tzn. z Rosją, Białorusią i Ukrainą funkcjonowało razem 31 granicznych punktów kontroli ruchu osobowego i towarowego. Jeśli chodzi o ruch na granicy wewnętrznej, to na odcinku: z Litwą obsługiwały 3 przejścia graniczne, ze Słowacją – 55; z Czechami – 106, z Niemcami – 38, razem 202 przejścia¹⁵.

Przestępczość graniczna jest bardzo różna. Do najbardziej charakterystycznych zaliczyć należy nielegalne przekraczanie granicy państwowej. I tak dla przykładu,

12 Sytuacja na granicy państwowej w 2005 roku (porównanie do 2004 r.), Warszawa 2006.

13 *Ibidem*

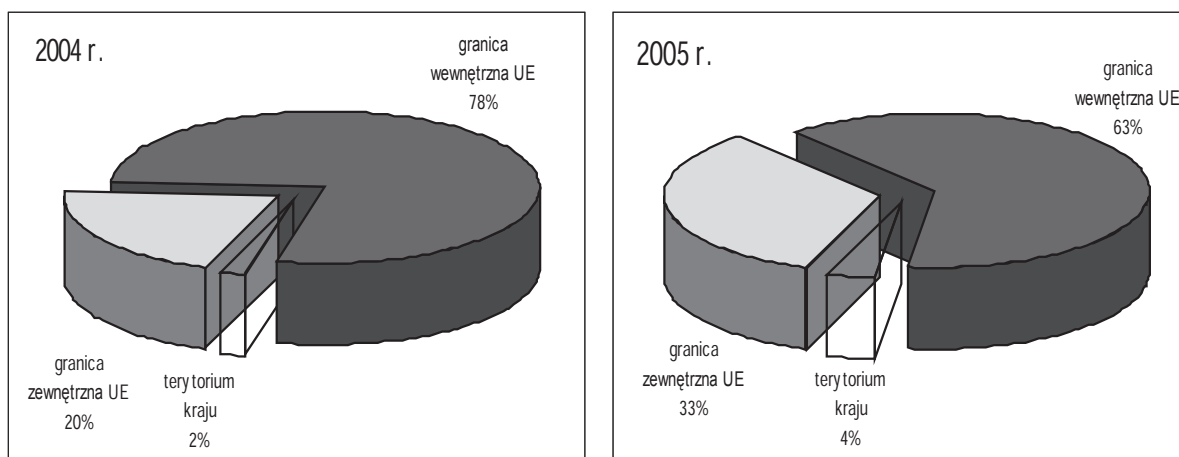
14 Sytuacja na granicy państwowej w 2005 roku..., *op. cit.*

15 Sytuacja na granicy państwowej w 2004 roku (porównanie do 2003 roku), Warszawa 2005.

Leszek Sidorowicz

w roku akcesji (2004 r.) za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom Straż Graniczna (SG) zatrzymała ogółem 5762 osoby (wzrost o 1,8% w stosunku do 2003 r.), w tym: na granicy zewnętrznej 1085 osób (spadek o 10,8%), na granicy wewnętrznej 4592 osób (wzrost o 5,7%) i w głębi kraju 85 (spadek o 14,1%). Wśród zatrzymanych 4472 osoby byli obcokrajowcami (wzrost o 24,5%), z tego: na granicy zewnętrznej 916 osób (wzrost o 15,8%), na granicy wewnętrznej 3475 osób (wzrost o 28,4%). Spośród cudzoziemców zatrzymanych w 2004 r. (samodzielnie przez SG) najliczniejsi byli obywatele Ukrainy – 1884 (873 osoby w roku poprzednim) osób i odpowiednio: Rosji – 557 (w 2003 r. – 310), Mołdawii – 276 (144), Chin – 218 (195), Wietnamu – 146 (243), Pakistanu – 143 (161) i Białorusi – 101 (56). Zatrzymano również 133 (105) obywateli Niemiec oraz 330 (492) Czechów, jednak nie było to związane z nielegalną migracją. Wśród ogółu zatrzymanych cudzoziemców najczęściej było na granicy zewnętrznej obywatele Ukrainy stanowili – 257 (177) osób, w dalszej kolejności: Chin – 121 (78), Pakistanu – 86 (65), Rosji – 74 (34), Wietnamu – 64 (81) i Armenii – 55 (32) osób. Jeśli chodzi o granicę wewnętrzną, podobnie jak na odcinku zewnętrznym wśród zatrzymanych dominowali obywatele Ukrainy – 1623 (692) osób, znaczny też był udział Rosjan – głównie jednak obywateli narodowości czeczeńskiej – 475 (276) osób, a także Mołdawii – 232 (116), Chin – 95 (95) i Białorusi – 74 (45) osób¹⁶. Z kolei za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom Straż Graniczna samodzielnie zatrzymała ogółem 4526 osób (spadek o 21,5%), w tym na granicy: zewnętrznej 1384 (wzrost o 27,6%), wewnętrznej 3007 (spadek o 34,5%) oraz w głębi kraju 135 (w 2004 r. – 85).

Wykres 4. Cudzoziemcy zatrzymani przez SG na odcinkach zewnętrznej i wewnętrznej granicy UE



Źródło: *Sytuacja na granicy państwowej...*, op. cit.

W 2005 r. służby kontroli ruchu granicznego nie zezwoliły na wjazd do Polski 41663 cudzoziemcom (spadek o 36,9%), w tym na granicy: zewnętrznej 39416 (spa-

16 *Ibidem*

dek o 35,9%), wewnętrznej 2247 (spadek o 50,6%). Z tej ilości 31,4% zawróconych cudzoziemców deklarowało niezgodny z rzeczywistym cel podróży, 27,6% zawrócono z powodu braku ważnej wizy, 23,1% ze względu na brak wystarczającej ilości środków płatniczych, a 0,8% miało nieważny dokument paszportowy. Największą liczbę odmów wjazdu do RP wydano wobec obywateli: Ukrainy – 20192 (12053), Białorusi – 10548 (8821), Rosji – 4740 (7487) i Mołdawii – 2140 (1277). Należy podkreślić, że liczba odmów wjazdu wydanych cudzoziemcom z państw ryzyka migracyjnego z przyczyn związanych z nielegalną migracją wyniosła 22789 (wzrost o 22,4%). Z tejeż liczby zawrócono na granicy: zewnętrznej 22588 osób – wzrost o 22,1% (z Ukrainą 13070 – wzrost o 65,5%, z Białorusią 7348 – wzrost o 7,3%, z Rosją 1424 – spadek o 53,1% i na lotniczej 746 – wzrost o 4%), wewnętrznej 201 (w 2004 r. – 115)¹⁷.

W zakresie fałszerstw dokumentów uprawniających przekraczanie granicy RP Straż Graniczna ujawniła 1995 fałszerstw dokumentów podróży lub stempli kontroli granicznej. Najczęściej fałszowano paszporty – 1024 przypadki oraz stemple kontroli granicznej – 521 przypadków. Wśród sfalszowanych paszportów najwięcej było dokumentów litewskich – 452 i polskich (głównie starego wzoru) – 269. Najczęściej fałszywe stemple kontroli granicznej ujawniano w ukraińskich dokumentach podróży – 353. W większości fałszywymi dokumentami posługiwali się obywatele: Ukrainy – 991, Polski – 196, Mołdawii – 160, Białorusi – 91 i Rosji – 88¹⁸. Zwiększyła się w 2005 r. wartość ujawnionego i zatrzymanego przez SG przemytu, wyniosła ogółem 112,7 mln zł (wzrost o 11,3%), w tym na granicy: zewnętrznej 61,5 mln zł (spadek o 8,5%), wewnętrznej 29,7 mln zł (wzrost o 6,1%) oraz w głębi kraju 21,5 mln zł (wzrost o 257,1%)¹⁹.

Podsumowując powyższe rozważania, nasuwa się konkluzja, że współczesne funkcje granic Polski (generalnie większość granic politycznych w świecie) uległy znacznemu ograniczeniu. Ich przemiany warunkowane są w decydującej mierze procesami globalizacyjnymi (w tym integracyjnymi w Europie), demokratyzacją życia politycznego oraz coraz to większą otwartością wielu państw na wymianę gospodarczą. Mimo to zauważa się wciąż odczuwalną (zmieniającą się) rolę poszczególnych funkcji. W przypadku funkcji militarnej wiąże się to ze zdecydowanym ograniczeniem funkcji obronnej na rzecz wymiaru politycznego (przykład wschodniej granicy Polski jako fragmentu zewnętrznej granicy NATO). W aspekcie funkcji ekonomicznych kluczową rolę spełnia tu przyjęcie przez Polskę wspólnej polityki handlowej UE. Tym samym następuje zniesienie funkcji ekonomicznej na granicach z Niemcami, Czechami i Słowacją, jednocześnie uformowanie się tejeż funkcji na wschodniej granicy Polski – jako zewnętrznej granicy ekonomicznej WE. Podobne przemiany od-

17 *Ibidem*, Sytuacja na granicy państwowej w 2005 roku (porównanie do 2004 r.), Warszawa 2006.

18 A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, Polska granica wschodnia w okresie..., *op. cit.*, s. 98 i dalsze.

19 *Ibidem*, s. 98–104.

noszą się do funkcji społecznej granic naszego kraju. Zasadniczo wiążą się one z przystąpieniem Polski do Układu z Schengen. Z jednej strony spowoduje to (być może już w 2007 r.) całkowitą przenikalność granicy zachodniej oraz południowej. Z drugiej zaś, wprowadzenie ruchu wizowego na wschodniej granicy powoduje, że ruch ten stał się bardziej kontrolowany w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom Państw Członkowskich i zwalczania przestępczości międzynarodowej.²⁰

3. Ogólna charakterystyka unormowań prawnych dotyczących przekraczania polskiej granicy wschodniej (zewnętrznej granicy UE) – ze szczególnym uwzględnieniem polsko–rosyjskiej²¹

Można przyjąć, iż kształtowanie się granicy zewnętrznej Wspólnoty Europejskiej na odcinku granicy państwowej RP nastąpiło za sprawą wprowadzenia z dniem 1 października ruchu wizowego dla obywateli Rosji, Białorusi Ukrainy²² oraz daty 1 maja 2004 r., kiedy to odcinki wschodni i północny stały się fragmentem zewnętrznej granicy Wspólnoty Europejskiej. Jednocześnie oznaczało, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych musi pociągać za sobą intensyfikację kontroli na granicach zewnętrznych, zwłaszcza osób niepożądanych na jej obszarze. Właśnie wymogi schengenowskie określają warunki, których spełnienie jest wymagane przy wjeździe obywateli państw trzecich na teren państw grupy Schengen.²³ Jednym z kluczowych wymogów do wypełnienia w tym względzie (jak już wcześniej podkreślono), jest obowiązek wprowadzenia ruchu wizowego dla obywateli z państw trzecich, którzy nie są na tzw. „białej liście” oraz zbieranie informacji o osobach niepożądanych na obszarze Wspólnoty²⁴. Cudzoziemca będącego obywatelem dwóch lub więcej państw traktuje się jako

20 Oprócz przytaczanych autorów (A. Maksimczuk, L. Sidorowicz) opracowań zwartych (monografii) o granicznej obsłudze ruchu osobowego wydanych w języku polskim, sprawy te szczegółowo prezentowane są także w monografii rosyjskojęzycznej: L. Sidorowicz, *Pograniczny przewóz ludzi w Eurostrefie*, Mińsk 2009.

21 W opracowaniu tym nie podejmowano próby analizy całokształtu ustawodawstwa Polski i Federacji Rosyjskiej w zakresie ruchu osobowego przez ich granice państwowe. Problemy te znajdują swoje odzwierciedlenie w innych opracowaniach, a tu skupiono się tylko na wybranych, co najwyżej niezbędnych, w związku z prezentacją problemów wynikających z jej tytułu.

22 Więcej na temat warunków przekraczania wschodniej granicy RP można znaleźć (w:) A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczna obsługa ruchu osobowego... op. cit.*, s. 101–126.

23 Szerzej na temat przenikalności i ochrony granic (w:) H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów*, Warszawa 1997 oraz T. Komornicki, *Przemiany funkcji granic europejskich w XX wieku* (w:) J. Kitowski, *Problemy regionalnej współpracy transgranicznej*, Rzeszów 1996.

24 Od 1 maja 2004 r. wobec obywateli polskich został całkowicie zniesiony obowiązek posiadania wiz przy wyjeździe do krajów Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego – niezależnie od celu i czasu trwania pobytu. Polacy mogą podróżować bez wiz do większości krajów z tzw. *białej listy*. Lista ta obejmuje 32 państwa, których obywatele mogą wjeżdżać na terytorium Unii Europejskiej bez wiz. Zgodnie z zasadą wzajemności, kraje te nie powinny wymagać wiz od obywateli UE. Te państwa to: Andora, Argentyna, Australia, Boliwia, Brazylia, Brunei, Bułgaria, Chile, Chorwacja, Gwatemala, Honduras, Izrael, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Kostaryka, Meksyk, Malezja, Monako, Nikaragua, Nowa Zelandia, Panama, Paragwaj, Rumunia, San Marino, Salwador, Singapur, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Urugwaj, Watykan i Wenezuela. „Biała lista” obejmuje też specjalne regiony pod administracją Chin: Hongkong i Makau. Z większością tych krajów Polska już zawarła umowy

obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowił podstawę wjazdu na terytorium Polski.²⁵

Przekroczenie granicy przez cudzoziemca może być uzależnione także od uiszczenia przez niego opłaty związanej z wjazdem na terytorium RP, jeżeli wymaga tego zachowanie zasady wzajemności w stosunkach z innymi państwami. Dlatego też z dniem 1 maja 2004 r. weszło w życie nowe rozporządzenie MSWiA z dnia 29 września 2003 r. w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków oraz cel przekroczenia granicy (Dz.U. Nr 178, poz. 1748 z późn. zm.), zgodnie z którym cudzoziemiec powinien posiadać na pokrycie samych kosztów leczenia kwotę 300 zł na każdy dzień pobytu (albo jej równowartość w walutach obcych), a dokumentami mogącymi potwierdzić posiadanie przez cudzoziemca środków (z możliwościami zwolnienia z tego obowiązku w określonych przypadkach) na pokrycie ww. kosztów są: oryginał zaproszenia oraz dokument potwierdzający pokrycie tych kosztów przez ubezpieczyciela.

Lata 2003–2004 można uznać za wyjątkowe dla przenikalności polskiej granicy państwowej, w szczególności dla jej odcinka wschodniego. Przede wszystkim za sprawą wprowadzenia przez nasz kraj z dniem 1 października 2003 r. ruchu wizowego dla obywateli Rosji, Białorusi Ukrainy, co uczyniono na mocy zawartych umów bilateralnych, i tak:

- a. w dniu 30 lipca 2003 roku w Kijowie podpisano Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego;
- b. w dniu 26 sierpnia 2003 roku w Mińsku podpisano Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o ruchu osobowym;
- c. w dniu 18 września 2003 roku w Warszawie podpisano Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej.

o ruchu bezwizowym. Mimo że Polska zniósła obowiązek wizowy dla obywateli Australii, kraj ten nie zastosował zasady wzajemności. Także Kanada i USA nadal prezentują sztywne stanowisko w kwestii wiz. W ramach dostosowywania polityki wizowej do wymogów UE zniesiono ruch bezwizowy między Polską a Kazachstanem (12.01.2001), Mongolią (5.05.2001), Macedonią (1.11.2002), Białorusią (1.10.2003), Rosją (1.10.2003) i Ekwadorem (10.11.2004). Wskutek wypowiedzenia umowy o wzajemnym zniesieniu obowiązku wizowego od 5 lutego 2002 r. wprowadzono ruch wizowy z Kubą.

25 Zagadnienia z tym związane w sposób dość szczegółowy przedstawione zostały (w:) A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego, Warszawa 2007, s. 128–142 oraz s.144–147.

Ponadto, z dniem 1 maja 2004 r. odcinki granicy RP: wschodni i północny stały się fragmentem zewnętrznej granicy Wspólnoty Europejskiej, jednocześnie odcinki granicy: południowej, zachodniej oraz z Litwą stały się granicami wewnętrznymi Państw Członkowskich WE. Nie zmieniło to jednak zasadniczo warunków przekraczania przez obywateli sąsiadujących po obu stronach polskiej granicy wschodniej i północnej.

Należy jednak podkreślić, iż zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych musi pociągać za sobą intensyfikację kontroli na granicach zewnętrznych, zwłaszcza osób niepożądanych na jej obszarze. Wymogi schengenские określają bowiem warunki, których spełnienie jest wymagane przy wjeździe obywateli państw trzecich na teren grupy Schengen. Jednym z kluczowych wymogów do wypełnienia w tym względzie (jak już wcześniej podkreślono), jest obowiązek wprowadzenia ruchu wizowego dla obywateli z państw trzecich, którzy nie są na tzw. „białej liście” oraz zbieranie informacji o osobach niepożądanych na obszarze Wspólnoty. Reżim ten tworzy wymiar fragmentu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na odcinku polskim. Granica ta ma długość 1583 km: po wybrzeżu i dalej z Obwodem Kaliningradzkim (Rosją), Białorusią i Ukrainą. Można przyjąć, że kształtowanie się granicy zewnętrznej Unii Europejskiej na odcinku wschodniej granicy państwowej RP nastąpiło za sprawą wprowadzenia z dniem 1 października ruchu wizowego dla obywateli Rosji, Białorusi Ukrainy. Z kolei akcesja ze Wspólnotą spowodowała formalne jej zaistnienie. Regulacje prawne określające warunki przekraczanie przez obywateli Polski i Rosji ustanowione zostały w umowie z dnia 18 września 2003 roku podpisanej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z treścią zapisu art.1 tejże umowy obywatele tych państw mogą wjeżdżać, wyjeżdżać, przebywać i podróżować tranzytem przez terytorium obydwóch na podstawie ważnych dokumentów stwierdzających ich tożsamość oraz wiz wydawanych przez te państwa.²⁶

W art. 5 umowy ustanowiono warunki przemieszczania się osób obywateli obydwóch państw także w tranzycie²⁷.

W umowie uzgodniono szereg ułatwień w przekraczaniu granicy dla znacznej ilości osób, gdyż z obowiązku posiadania wiz przewidziano też pewne zwolnienia. I tak przykładowo, nie wymaga się wiz w przypadku posiadania przez obywateli Rosji zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub na osiedlenie się na terytorium RP, art. 8 stanowi, iż mogą oni wjeżdżać, przebywać i wyjeżdżać z teryto-

26 Załącznik do umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej.

27 Postanowień niniejszego ustępu nie stosuje się wobec obywateli Polski udających się do Litwy przez terytorium Obwodu Kaliningradzkiego.

rium Polski tylko na podstawie ważnych dokumentów stwierdzających ich tożsamość oraz kart pobytu, lecz tylko okresie ich ważności.

Mając na względzie potrzebę nieutrudniania warunków przekraczania granicy, postanowiono skrócić czas uzyskiwania wiz do niezbędnego minimum czasowego (jak to zapisano w art. 9). Z kolei w art. 10 zawarto stwierdzenie, że nw. osobom wydaje się zgodnie z prawem wewnętrznym i na podstawie przedłożenia odpowiednich dokumentów wizy uprawniające do nieograniczonej liczby wjazdów.

Należy podkreślić, iż w odniesieniu do obywateli Rosji zamieszkałych na stałe w Obwodzie Kaliningradzkim i obywateli RP zamieszkałych na stałe na terytorium Polski, Strony umowy nadały konsulom uprawnienia wydawania także bezpłatnie wiz łącznie z wizami uprawniającymi do nieograniczonej liczby wjazdów z ważnością do jednego roku, bez konieczności przedstawienia zaproszenia. W innych przypadkach wizy wydawane są odpłatnie. Wysokość opłat za wydawanie wiz przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne jest zazwyczaj ustalana między państwami w oparciu o zasadę wzajemności.

Jest też duża grupa osób, od których nie pobiera się opłat za wydanie wiz.²⁸ Nieodpłatne wydawanie wiz nie dotyczy osób, które zamierzają przekroczyć granicę w celu podjęcia pracy zarobkowej. W tym przypadku tryb wydawania zezwoleń oraz wiz dla tych osób określają przepisy prawa każdego z państw (Polski i Rosji).

4. Próba zarysowania najważniejszych problemów rozwoju turystyki przyjazdowej do Polski w warunkach „nowej jakości” polskiej granicy wschodniej

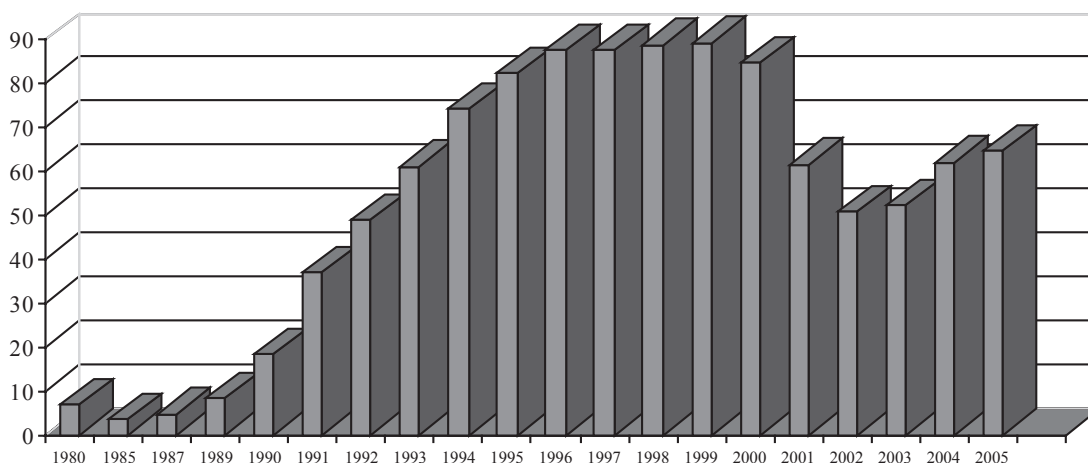
Polska posiada wiele walorów, które mogą znacząco przyczynić się do rozwoju turystyki, w tym zagranicznej turystyki przyjazdowej. Sektor ten zajmuje w polskiej gospodarce szczególne miejsce. Należy w tym miejscu podkreślić, iż rola turystyki polega między innymi na osiągnięciu takich celów strategicznych, jak: wzrost gospodarczy, stabilizacja makroekonomiczna oraz, jak zaznaczono wcześniej, ograniczenie bezrobocia. I tak na przykład szacuje się, że jedno miejsce pracy w branży turystycznej wpływa na stworzenie trzech miejsc pracy w innych branżach, tzw. „okołoturystycznych”. Warto w tym miejscu przypomnieć, że Irlandia, która postawiła na rozwój turystyki i umiejętnie wykorzystwała środki pomocowe UE, między innymi dzięki temu zdołała w ciągu kilkunastu lat zmniejszyć bezrobocie z 17,1% do 3,5%. Wydają się, że trafne są też opinie ekspertów zagranicznych, proponujących Polsce turystykę jako dział, który może przyspieszyć rozwój gospodarczy²⁹.

28 Zob. A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, Polska granica wschodnia w warunkach..., *op. cit.*, s. 121–122.

29 C. Marcinkiewicz, Marketing turystyczny, Częstochowa 2003.

Do roku 1997 liczba cudzoziemców odwiedzających Polskę systematycznie rosła. W latach 1998–2000 roku wielkość przyjazdów wahała na względnie zbliżonym poziomie, wynoszącym około 85 mln osób przyjezdnych w ciągu roku. Wyraźny spadek zainteresowania obcokrajowców naszym krajem nastąpił w 2001 roku. Został on spowodowany zmniejszeniem się liczby przyjazdów turystycznych, głównie z Niemiec oraz z niektórych krajów zachodnioeuropejskich. Trend spadkowy w latach 1997–2002 wyniósł 28,4%. W okresie 2003–2004 mniejszy ruch graniczny charakteryzował się zmniejszeniem się liczby przyjazdów głównie obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji. W dużej mierze wskutek wprowadzenia z dniem 1 października 2003 roku zaostrzonego reżimu wizowego.

Wykres 5. Przyjazdy cudzoziemców do Polski w poszczególnych latach (w mln osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej.

W przyjazdach ogółem (por. wykres 5.) w badanym okresie znaczący jest wskaźnik udziału cudzoziemców zza polskiej wschodniej granicy (por. tabela 1.) – w tym głównie z Rosji. W wyrażeniu bezwzględnym, poczynając od 2000 roku, mamy do czynienia tutaj aż do 2004 roku (a w odniesieniu do Białorusi nawet do 2005 r.) z systematycznym spadkiem przyjazdów turystów z tych krajów.

Tabela 1. Przyjazdy turystów do Polski według krajów pochodzenia w poszczególnych latach (w tys. osób)

Kraj	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Świat ogółem	19 215	19 520	17 950	17 400	15 000	13 980	13 720	14 290	15 200
Niemcy	6 690	6 650	6 450	5 920	4 400	4 160	4 520	5 230	5 570

Rosja	1 915	1 600	1 160	1 140	980	940	790	700	735
Białoruś	2 150	2 335	2 180	2 370	2 080	1 700	1 620	1 460	1 440
Ukraina	3 100	3 285	2 920	3 090	3 080	2 930	2 480	2 340	2 535
Litwa	930	1 100	960	850	840	840	825	815	830
Łotwa	370	400	410	360	330	320	330	305	270
Estonia	285	300	300	220	190	160	150	130	120
Czechy	450	360	300	250	230	230	240	210	185
Słowacja	120	90	90	90	80	60	80	85	70
UE (bez Niemiec)	2 030	2 135	2 110	2 050	1 805	1 650	1 645	1 790	2 015
Ważne zamorskie*	260	310	330	360	340	310	330	400	505
WNP	180	240	150	170	100	90	90	90	90
Pozostałe kraje	735	715	590	530	545	590	620	735	835

* USA, Japonia, Korea Południowa, Kanada, Australia.

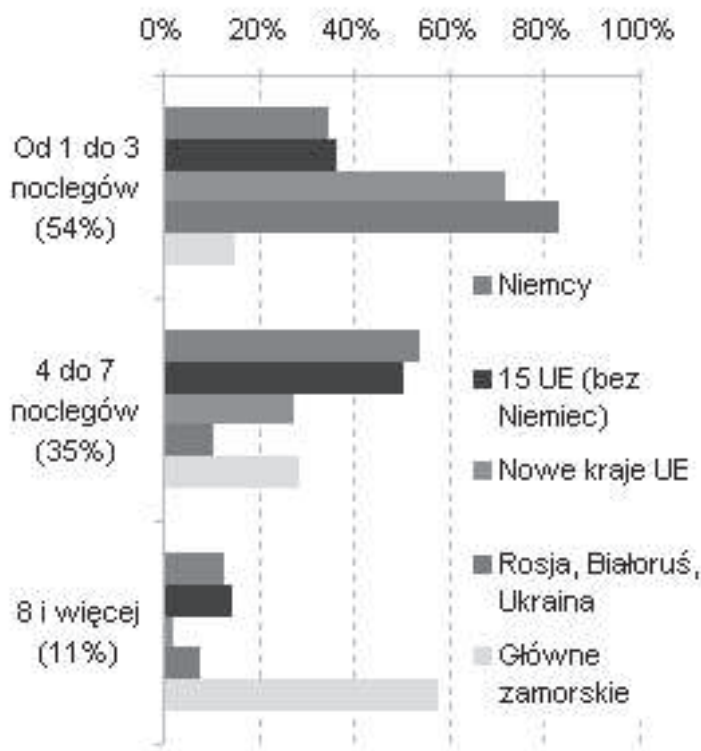
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej i Instytutu Turystyki w Warszawie.

Od początku lat 90-tych ubiegłego wieku wśród przyjezdnych, w tym turystów, dominują obywatele Niemiec. Przykładowo w 2005 roku stanowili oni ponad połowę przekraczających granicę Polski (58%), a turyści niemieccy stanowili 37% wszystkich turystów przyjezdnych. Jeśli chodzi o innych obcokrajowców to udział ten kształtował się odpowiednio: Czech i Słowacji – 17% i 1,1%, razem Ukrainy, Rosji i Białorusi – 16% i 31%, Litwy, Łotwy i Estonii – 3% i 8%, obywatele z państw z UE (bez Niemiec) 4% i 13% oraz z pozostałych krajów 2% i 9%³⁰. Większość przyjazdów cudzoziemców to krótkie (także jednodniowe) wypady do miejscowości przygranicznych po tańsze niż we własnym kraju produkty lub usługi. W 1994 roku ponad 47% przyjazdów obywateli zza wschodniej granicy było jednodniowych, a głównym celem było dokonanie zakupów (82%). Inne proporcje były na odcinku granicy zachodniej i południowej. W tym samym roku (1994 r.) blisko 30% wyjazdów obywateli Niemiec do Polski było typowymi wyjazdami turystycznym na okres 1–3 dni (50%) oraz 4–7 dni (36%)³¹.

30 Obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Turystyki (dane szacunkowe).

31 Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w latach 1994–1996, GUS, Warszawa 1997.

Wykres 6. Pobyt cudzoziemców w Polsce w 2005 r. (wg długości noclegów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej i Instytutu Turystyki w Warszawie.

Interesujące jest i to, iż około 55% przyjazdów to były wypadki 4–7 dniowe, często w weekendy. Może to tym samym stwarzać szansę rozwoju tej formy turystyki, tzn. weekendowej, w naszym kraju, która coraz częściej jest też uprawiana i przez obywateli polskich. Turyści przyjeżdżający do Polski odwiedzają głównie (w 2003 r. stanowili oni około 77%) ośrodki miejskie, takie jak: Warszawa, Kraków, Szczecin, Gdańsk, Wrocław, Poznań, Częstochowa. Na Wybrzeże, Pomorze i Mazury przyjeżdża wielu turystów niemieckich i skandynawskich, w polskich górach wypoczywają głównie Niemcy, Holendrzy, Brytyjczycy i Francuzi. Od kilku lat zauważa się też wyraźny wzrost przyjazdów turystów rosyjskojęzycznych, zarówno w góry, jak też i w inne regiony naszego kraju³².

Warto tutaj podkreślić, że zakupy stopniowo traciły dominującą rolę w przyjazdach do Polski. W 2000 roku skończyła się dekada turystyki zakupowej. Udział przyjazdów na zakupy z Niemiec i pozostałych krajów zachodnioeuropejskich regularnie zmniejszał się. Do 2004 roku zauważało się to także w odniesieniu do sąsiadów ze wschodu. Udział przyjazdów na zakupy z Ukrainy, Rosji i Białorusi prze-

32 L. Sidorowicz, K. Bocianiak, Próba weryfikacji nowego wymiaru polskiej granicy państwowej w zakresie przepływu osób po akcesji do Unii Europejskiej, (w:) J. Sikorski (red.), Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej, Białystok 2005, s. 239–243.

kroczył 20%, zbliżając się do poziomu z 2000 roku. Następnie, w 2005 roku, znów się obniżył do 17%. Typową cechą turystyki przyjazdowej do Polski była w analizowanym okresie znaczna liczba wizyt tej samej osoby w ciągu roku. Oznacza to, że realna liczba turystów odwiedzających Polskę jest istotnie mniejsza od liczby wizyt. W 2005 roku średnia liczba wizyt w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie wyniosła 3,4 na osobę, minimalnie mniej niż 2004 roku. Turyści z Rosji, Białorusi i Ukrainy przyjeżdżali średnio 5,2 razy, a 12% spośród nich odwiedziło Polskę ponad 10-krotnie³³.

Perspektywy rozwoju turystyki przyjazdowej do Polski są jednak optymistyczne. Według prognoz Instytutu Turystyki średnioroczna dynamika liczby przyjazdów turystów do Polski w latach 2005–2015 wyniesie 4,5%. Podobnego tempa wzrostu liczby przyjazdów oczekuje się z Niemiec. Zakłada się, że liczba przyjazdów turystów z Rosji, Litwy, Białorusi i Ukrainy również będzie rosła, ale w mniejszym stopniu. Istotnego wzrostu ruchu przyjazdowego można spodziewać się z nieościenych krajów U–15 (w tempie 7,4% rocznie), Ameryki Północnej i pozostałych krajów zamorskich (10% rocznie). Ogółem liczba przyjazdów turystów może wzrosnąć od 15,2 mln w 2005 roku do 19 mln w 2010 roku z utrzymaniem tego tempa do 2015 roku³⁴.

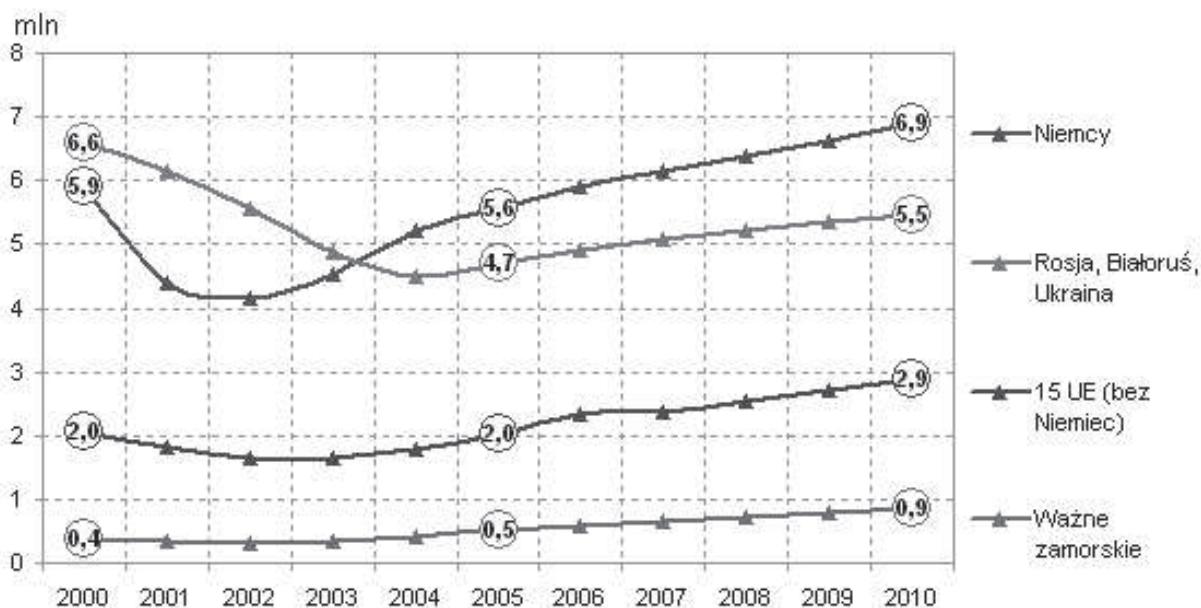
W okresie 2003–2013 spodziewany jest wzrost tego wskaźnika do 4,4%. W całej Europie dochody z turystyki wyniosły 347,4 mld dol., co stanowi ok. 50,1% światowych wpływów tego sektora. Krajem o największych dochodach z turystyki w Europie była Hiszpania (7% udział wpływów w turystyce światowej), na drugim miejscu znalazła się Francja (6,2%), a trzecie miejsce przypadło w udziale Włochom (5,2 %). W tym samym czasie dochody z turystyki w Polsce wyniosły 6,284 mld dol. i dało to 15. miejsce wśród państw europejskich³⁵.

33 Cele, motywy i formy turystyki przyjazdowej do Polski w 2005 roku, Warszawa 2006, s. 4.

34 Dane Instytutu Turystyki w Warszawie

35 Wpływy z turystyki międzynarodowej w 2005 roku, Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2006 r.

Wykres 7. Przyjazdy turystów według głównych grup krajów (w mln osób)

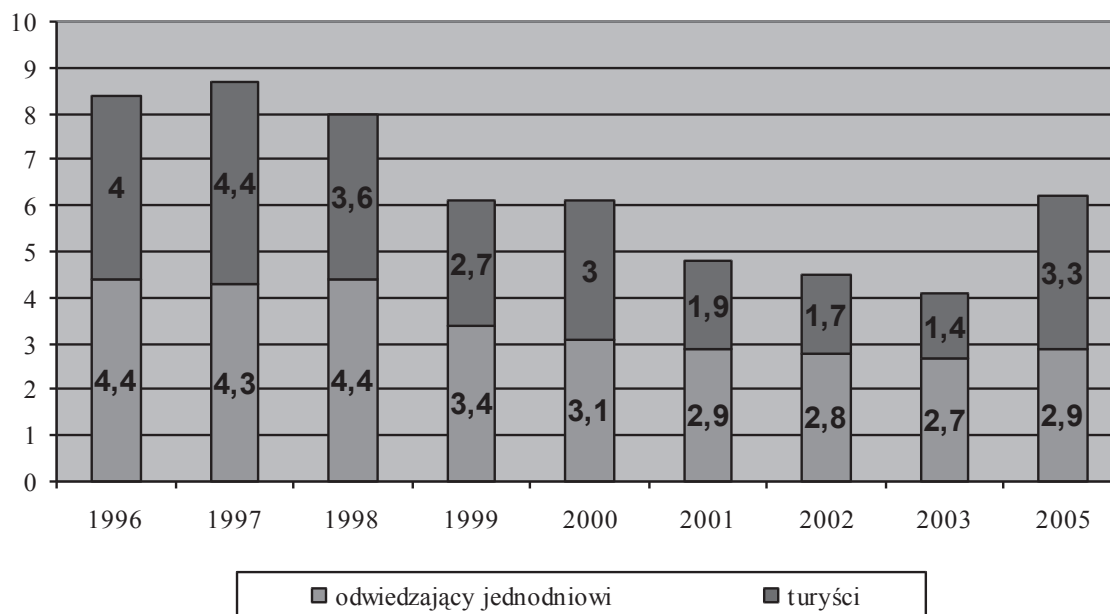


Źródło: Na podstawie oszacowań i prognoz Instytutu Turystyki.

Nie należy zapominać o bardzo ważnym aspekcie odnoszącym się do rynku pracy. W unijnym przemyśle turystycznym, w 2005 roku zatrudnionych było około 9 mln osób (4% ogółu miejsc pracy). Według realnych prognoz w ciągu 10 lat, tj. do 2013 r. zatrudnienie w szeroko pojmowanej gospodarce turystycznej wzrośnie w tempie znacznie szybszym niż w innych sektorach (także usługowych) gospodarki. Jest to tym bardziej ważne, gdyż liczba pracujących w szeroko rozumianej gospodarce turystycznej Wspólnoty Europejskiej wyniosła w 2005 roku już ponad 24 mln ludzi (12,1%)³⁶.

Z przyjazdami obcokrajowców nierozzerwalnie wiążą się wydatki cudzoziemców, które stanowią wpływy dewizowe dla danego kraju. Wydatki cudzoziemców na turystykę – zgodnie z interpretacją WTO – to całkowite wydatki konsumpcyjne poniesione przez odwiedzającego lub w jego imieniu na jego podróż oraz pobyt w miejscu docelowym. Jeśli chodzi o wpływy dewizowe z turystyki międzynarodowej, ta sama organizacja określa je jako łączne wydatki osób odwiedzających dany kraj, w tym opłaty za transport międzynarodowy na rzecz miejscowych przewoźników oraz wszystkie przedpłaty na dobra i usługi odbierane w kraju docelowym. Zaliczają się nich również przychody od odwiedzających jednodniowych, poza przypadkami, kiedy ich wielkość usprawiedliwia ich wyodrębnienie.

Wykres 8. Wpływy dewizowe z turystyki przyjazdowej do Polski w poszczególnych latach (w mld dol.)



* Szacunki te nie obejmują wydatków cudzoziemców podejmujących na terenie Polski pracę zarobkową (około 500 tys. osób).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki.

Według danych Instytutu Turystyki w Warszawie przychody dewizowe w 2005 roku kształtowały się na poziomie 6 230 mln dol., z czego 3 330 mln (tj. 53,5%) to wpływy od turystów, pozostała zaś część – od odwiedzających jednodniowych. Wielkość łącznych przychodów z tytułu przyjazdu cudzoziemców wzrósł w stosunku do poprzedniego roku o 7,7% (przy obliczeniach w dol.)³⁷. Znaczna część wzrostu przychodów wynika ze zwiększającego się z roku na rok udziału tej ich części, która przepływa przez system bankowy; stąd też rosnący udział wydatków ponoszonych przed podróżą, w kraju stałego zamieszkania, przekazywanych następnie na konta polskich podmiotów gospodarczych. Wzrost przychodów liczonych w dol. to także efekt dużych zmian w kursach walut. Warto przypomnieć, że w 2005 roku nastąpiło obniżenie kursu dolara w stosunku do złotego aż o 11,5%; analizując wzrost przychodów należy o tym zjawisku pamiętać. W 2005 roku, wg badań Instytutu, przeciętne wydatki turystów poniesione na terenie Polski wyniosły około 156 dol. na osobę i blisko 34 dol. dziennie (średnie ważone). Oznacza to niewielki spadek średniej na osobę w stosunku do 2004 roku (o 2,5%) i utrzymanie średniej na jeden dzień pobytu na tym samym poziomie. Wydatki na osobę według krajów wy-

37 W. Bartoszewicz, T. Skalska, Zagraniczna turystyka..., op. cit., s. 44–45.

niosły od 85 dol. (Rosja) do 327 dol. (kraje zamorskie). Zmiany w relacji do 2004 roku były niejednakowe; warto zwrócić uwagę, że dość znacznie wzrosły przeciętne wydatki turystów z krajów skandynawskich (o 20,4%), Węgier (o 12,3%) i wybranych, „ważnych” krajów zamorskich (o ponad 10%). Istotny jest ponadto dość znaczny wzrost przeciętnych wydatków turystów z Niemiec (o 5,1%). W odniesieniu do przyjazdów z wielu krajów odnotowano z kolei spadek przeciętnych wydatków na osobę (z Ukrainy o 36,1%, z Rosji o 19,8%, z Belgii i Holandii po około 17,3%)³⁸.

Jeśli chodzi o strukturę wydatków według rodzajów, to należy odnotować, że około 36,8% środków finansowych pozostawionych w Polsce turyści przeznaczają na noclegi, a blisko jedną piątą na wyżywienie (19,3%). W porównaniu z rokiem 2004 znaczenie obydwu tych pozycji w łącznym budżecie nieco wzrosło (zwłaszcza w rezultacie wzrostu tej części wydatków, która była przeznaczona na pokrycie kosztów zakwaterowania). Analizując strukturę wydatków w 2005 roku, warto natomiast zwrócić uwagę na wciąż dość duży, lecz malejący udział wydatków na zakupy (zwłaszcza z zamiarem odsprzedaży). Wydatki na zakupy (na własne potrzeby oraz w celu odsprzedania) stanowiły łącznie 22,4% budżetów turystów wobec 25,7% w 2004 roku. Podobnie jak w latach poprzednich, stanowiły one w 2005 roku bardzo ważną część budżetów osób przyjeżdżających z Ukrainy (66,4%), Białorusi (53,1%), Rosji (42,5%) i Litwy (42,9%). Również Niemcy przeznaczali dość duże sumy na zakupy na własne potrzeby (ok. 12,9%)³⁹.

Reasumując, można stwierdzić, że turystyka staje się jedną z największych gałęzi światowej gospodarki. Także w Unii Europejskiej (również Polski już jako członka tej społeczności) stanowi ważną i dynamiczną gałąź gospodarki. Ze względu na duży i niedający się łatwo wyeliminować udział pracy ludzkiej sektor ten odgrywa istotną rolę w dziedzinie zwiększania zatrudnienia i walki z bezrobociem. Na odnotowanie zasługuje fakt, że w dzisiejszych czasach co dwunaste miejsce pracy na świecie istnieje dzięki turystyce i podróżom. Dlatego też sektor ten jest (powinien być) przedmiotem dużego zainteresowania i niejednokrotnie wsparcia ze strony określonych czynników, m.in. w zakresie stwarzania jak najdogodniejszych warunków przekraczania granic państwowych.

5. Uwagi końcowe

1. Poczynając od ostatniej dekady ubiegłego stulecia, wraz z zapoczątkowaniem w Europie Środkowej i Wschodniej procesów transformacji ustrojowej, a potem integracji ekonomicznej, a także w związku z nasilaniem się procesów globali-

38 *Ibidem*, s. 31.

39 *Ibidem*, s. 36.

zacji większości przejawów życia społeczno–gospodarczego mamy tu do czynienia z względnie swobodnym przemieszczaniem się osób przez granice państwowe. W latach 90-tych region ten stał się unikalnym obszarem, gdzie granice polityczne stały się względnie otwarte dla tego przemieszczania się. Otwarcie granic wpisało się tym samym niejako zasadniczo w ustanowienie dobrych wielostronnych kontaktów z sąsiadami, prowadzonych przez Polskę i inne kraje tego regionu.

2. Ww. zmiany musiały tym samym wpłynąć na skalę zjawiska przemieszczania się ludzi przez granice państwowe. Powiększyło to także skalę imigracji zza wschodniej granicy Polski i liczby nielegalnie pracujących także w Polsce – ze wszystkimi tego (pozytywnymi i negatywnymi) skutkami.

3. Integrowanie się Polski z UE i konieczność stopniowego wdrażania postanowień schengenських przyczyniły się do kształtowania się nowej (dostosowywanej do wymogów unijnych) jakości polskich granic. W UE mamy do czynienia w okresie 2000–2003 ze stopniowym wprowadzaniem ruchu wizowego dla obywateli tzw. państw trzecich. Tym samym również Polska do 1 maja 2004 r. musiała do tych wymogów dostosować się i wprowadzić ruch wizowy i stopniowo dostosowywać swoje regulacje prawne do pełnego (21.12.2007 r.) wdrożenia postanowień schengenських.

4. Przeprowadzona w tym opracowaniu dość szczegółowa analiza zagadnień przepływu ludzi przez polsko–rosyjską granicę w latach 2000–2005 pokazała, że po początkowym spadku natężenia tego ruchu osobowego w związku z nowymi wymogami wizowymi szybko następuje jego normalizacja i zbliżanie się do poziomu sprzed 2000 roku.

5. Wizy, jako dość uciążliwa bariera, wprowadzona 1 października 2003 roku także wobec naszych wschodnich sąsiadów, stworzyły tzw. „nowy reżim graniczny”. Spowodowało to określone następstwa w skali i strukturze zagranicznej turystyki przyjazdowej (w tym także obywateli Federacji Rosyjskiej), która jest istotną częścią przyjazdów ogółem cudzoziemców do Polski. Widoczny jest również aspekt ekonomiczny związany ze zmniejszeniem się w analizowanym okresie wpływów z tytułu turystyki zagranicznej. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią w spadku liczby turystów zagranicznych przybywających do Polski zza wschodniej granicy – w tym zwłaszcza z Federacji Rosyjskiej.

6. Dalsze łagodzenie „reżimu wizowego” staje się warunkiem koniecznym powstawania tzw. „przyjaznej granicy”, a tym samym także eliminacji tutaj wcześniej (w punktach 1–5) podnoszonych mankamentów nowo powstałej sytuacji. Od tego także będzie zależeć proces tworzenia dobrosąsiedzkich stosunków i wzmocnienia całokształtu stosunków społeczeństw Polski i Federacji Rosyjskiej.

**НОВОЕ КАЧЕСТВО ПОЛЬСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАНИЦ
В КОНТЕКСТЕ ИНТЕГРАЦИИ ПОЛЬШИ С ЕС И ПРОБЛЕМЫ
ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ЛЮДЕЙ ЧЕРЕЗ ГРАНИЦУ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША
И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
ИЗБРАННЫЕ ЭКОНОМИКО–ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

В работе затрагиваются проблемы общего движения через польскую восточную границу. Анализируются правовые основы пограничного контроля и обслуживания пассажирского движения. Затрагиваются также вопросы пересечения границы в 2000–2005/2006 годы, т.е. в период так называемого интегрирования Польши с ЕС и введения шенгенских правил. Кроме правового аспекта этих проблем, затронуты также некоторые экономические вопросы, а именно экономические последствия принятых в данной области решений. В первую очередь на основании доступных эмпирических данных проведено исследование влияния рассматриваемого явления на переменную динамики пассажирского движения. Затем предпринимается попытка оценить последствия перемен в международном туризме для польской экономики, в том числе в связи с изменением ситуации на польско-российской границе.

**THE NEW QUALITY OF THE POLISH NATIONAL FRONTIERS
IN THE CONTEXT OF POLISH INTEGRATION WITH THE EU
AND THE PROBLEMS OF THE MOVEMENT OF PEOPLE ACROSS
THE BORDERS OF THE REPUBLIC OF POLAND AND THE RUSSIAN
FEDERATION. SELECTED LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS**

The present study considers issues surrounding cross-border traffic across the Polish eastern border, with a particular focus on the Polish-Russian border. The first part of the analysis concerns the legal basis of border controls and services for the movement of people. In addition, issues relating to the permeability of the border mostly during the years 2000-2005/2006, over the so-called period of Polish integration with the EU and the implementation of the provisions of the Treaty of Schengen are highlighted. In addition to the legal aspects of the issues raised, certain economic issues were also considered – the economic repercussions of the adopted measures. In the first instance, the impact of the changes on the dynamics of movement of people was examined, using data from an available empirical base. This was followed by an attempt to estimate the effects on the Polish economy of changes in international tourism, which were also due to the changes affecting the Polish-Russian border.

Key words:

Movement of people, Russia, Poland, Schengen, border control

CZĘŚĆ III

PRZYJAZNA GRANICA A BEZPIECZEŃSTWO

GENEZA I STAN BADAŃ KRYMINOLOGICZNYCH NAD BEZPIECZEŃSTWEM W POLSCE

Pierwsze badania kryminologiczne nad bezpieczeństwem, zwłaszcza w aspektach związanych z przestępczością zorganizowaną, zostały zainicjowane w związku z powołaniem na Wydziale Prawa w Białymstoku w 1994 r., jeszcze w ramach Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Zakładu Kryminologii i Problematyki Przestępczości Zorganizowanej. W Zakładzie tym prowadzonych było wiele inicjatyw naukowo-badawczych, które zaowocowały licznymi publikacjami¹, w tym także rozpraw doktorskich i habilitacyjnych. Wiele tematów badawczych z tego zakresu zostały już sfinalizowanych, m.in. w ramach zakończonych przewodów doktorskich, inne są nadal prowadzone².

W pierwszej kategorii mieszczą się takie problemy, jak zorganizowana przestępczość narkotykowa, przestępczość zorganizowana i jej zwalczanie w Polsce, korupcja w Policji, rozboje drogowe jako przejaw przestępczości zorganizowanej, problematyka świadka koronnego, zorganizowana przestępczość finansowa ze szczególnym uwzględnieniem procederu prania brudnych pieniędzy, kłusownictwo leśne czy wybrane aspekty pracy operacyjnej. W bieżącym roku została sfinalizowana rozprawa doktorska³, w której poddano analizie problem bezpieczeństwa wschodniego odcinka granicy Polski pod względem zagrożenia przestępczością graniczną cudzoziemców. Wskazano dynamikę i strukturę zjawiska w latach 1990–

-
- 1 Zob. m.in. P. Hofmański (red.), *Z problematyki prawa karnego*, Białystok 1994; *Prawo karne i proces karny wobec nowych form i technik przestępczości* (red. Piotr Hofmański, Hans Joachim Hirsch, Emil W. Pływaczewski i Claus Roxin), Białystok 1997, s. 527; *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii* (Current Problems of the Penal Law and Criminology; Aktuelle Probleme des Strafrechts und der Kriminologie), red. Emil W. Pływaczewski, Białystok 1998, s. 622; K. Laskowska, *Nielegalny handel narkotykami w Polsce*, Białystok 1999; Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002; E. Kowalewska-Borys, *Świadek koronny w ujęciu dogmatycznym*, Kraków 2004; W. Filipkowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Kraków 2004; I. Nowicka, *Rozbój drogowy jako przejaw przestępczości zorganizowanej*, Kraków 2004; K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna przestępczość zorganizowana. Studium kryminologiczne*, Białystok 2006; S. Redo, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Azji Centralnej*, Warszawa 2007.
 - 2 Szeroko na ten temat – zob. E.W. Pływaczewski, K. Laskowska, G. Szczygieł, E. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, E. Zatyka, *Polskie kierunki badań kryminologicznych nad bezpieczeństwem obywateli*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 176 i nast.
 - 3 M. Perkowska, *Kryminologiczne aspekty przestępczości cudzoziemców na wschodniej granicy Polski*, Białystok 2011, maszynopis (s. 333).

2010, jak również dokonano analizy systemu zwalczania przeciwdziałania przestępczości granicznej w systemie bezpieczeństwa państwa.

W kategorii uczelni resortowych dobrym przykładem w zakresach związanych z badaniami kryminologicznymi nad bezpieczeństwem jest także działalność naukowo-badawcza realizowana przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie, w tym organizowanie seminariów i konferencji, na które zapraszani są przedstawiciele środowisk akademickich⁴. W licznych tego typu inicjatywach, łącznie z realizowanymi projektami badawczymi brali też udział przedstawiciele Zakładu Kryminologii i Problematyki Przestępczości Zorganizowanej (później przekształconego na Zakład Prawa Karnego i Kryminologii) Uniwersytetu w Białymstoku.

Warto w tym miejscu wspomnieć o szczególnie ważnej imprezie naukowej poświęconej nowym zjawiskom kryminalnym w Polsce, jaka została zorganizowana z inicjatywy Fundacji Przeciwdziałania Przestępczości Zorganizowanej im. G. Falcone. Była to międzynarodowa konferencja naukowa na temat „Prawne aspekty nadużyć popełnianych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii przetwarzania informacji”⁵. Współorganizatorami konferencji były Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa – Dom Organizatora w Toruniu, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Fundacja Przeciwdziałania Przestępczości Komputerowej oraz Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną Komendy Głównej Policji. Konferencja odbywała się pod auspicjami Rady Europy i patronatem Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego RP Włodzimierza Cimoszewicza.⁶

Konferencja ta zapoczątkowała w Polsce publiczną dyskusję na temat zagrożeń dla różnego rodzaju dóbr prawnych, jakie niesie za sobą zjawisko komputeryzacji. Dokonano oceny aktualnego stanu rozwiązań prawnych w zakresie przeciwdziałania nadużyciom komputerowym oraz projektowanych zmian ustawodawczych w tej dziedzinie na tle europejskich standardów normatywnych. Przedstawiciele polskich firm komputerowych i sektora bankowego zastali zapoznani z doświadczeniami zachodnioeuropejskimi w zakresie skutecznego zwalczania piractwa softwarowego oraz ochroną systemów bankowych przed nadużyciami komputerowymi. Przedyskutowano też zasady ochrony prawnej informacji biznesowej oraz danych

4 Zob. m.in. Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej. Studia i materiały, pod red. A. Marka i W. Pływaczewskiego), Szczytno 1992; S. Lelental, Raport końcowy z realizacji prac badawczych w ramach projektu badawczego „Przestępczość zorganizowana. Fenomenologia. Obszary występowania. Zwalczanie. Adekwatność unormowań prawnych”, „Przegląd Policyjny” 1996, nr 1, s. 71 i nast.; Kryminologiczne i prawne problemy współczesnej przestępczości. Studia i materiały, pod red. S. Lelentala i M. Zajdera, Szczytno 1995; Policja Europy XXI wieku – w kierunku jakości. Materiały pokonferencyjne, pod red. A. Letkiewicza i W. Pływaczewskiego, Szczytno 2003).

5 Poznań, 20–22 kwietnia 1994 r.

6 Zob. Prawne aspekty nadużyć popełnianych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii przetwarzania danych. Legal Aspects of Computer-Related Abuse. Materiały z Konferencji Naukowej, Poznań – Poland 20–22 kwietnia, pod red. A. Adamskiego, Toruń 1994, s. 389.

osobowych na tle ustawodawstwa polskiego i projektów nowych aktów prawnych. Jednocześnie sformułowane zostały wnioski i zalecenia praktyczne z konferencji obejmujące fenomenologię nadużyć komputerowych w Polsce, relacje pomiędzy komputeryzacją a prawem, aspekty międzynarodowe, prawo karne materialne i procesowe, ochronę programów komputerowych i zwalczanie piractwa, ochronę informacji bankowej oraz ochronę danych osobowych.

W kolejnej fazie nastąpiło przejście do badań związanych z bezpieczeństwem o charakterze skoordynowanym. Za ich początek należy uznać projekt promotor-ski⁷, który zakończył się 30 listopada 2001 r. obroną na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku rozprawy doktorskiej Zbigniewa Rau pt. „Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie”.⁸ Prowadzone w ramach tego projektu badania dały asumpt do podjęcia przez różne środowiska – naukowe, organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości – wspólnego wyzwania, jakim jest połączenie osiągnięć wiedzy naukowej z codzienną praktyką stosowania prawa i funkcjonowania organów państwa dla wspólnego dobra. Zostało bowiem potwierdzone, że najbardziej efektywną płaszczyzną współpracy interesującej nas sfery teorii i praktyki jest wspólne prowadzenie badań przez przedstawicieli szeroko rozumianej nauki prawa karnego i kryminologii oraz praktyki organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Sztandarowym przykładem wspólnego prowadzenia badań przez przedstawicieli szeroko rozumianej nauki prawa karnego i kryminologii oraz praktyki organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości może być realizacja największego dotychczas w naukach społecznych projektu badawczego⁹ pt. „Rozwiązania prawne i organizacyjno–techniczne w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu ze szczególnym uwzględnieniem problematyki dowodów procesowych oraz instytucji świadka koronnego”. Obejmował on zakrojone na szeroką skalę badania dotyczące w szczególności problematyki przestępczości zorganizowanej, terroryzmu oraz instytucji świadka koronnego¹⁰. Badania te zakończone zostały z końcem grudnia 2006 r. Na początku w poszczególnych zespołach badawczych funkcjonowało 40 uczestników, w końcowej zaś fazie realizacji projektu liczba ta wzrosła do 120.

W oparciu o wyniki badań przeprowadzonych w ramach wyżej wymienionego projektu ważnym etapem omawiania strategicznej koncepcji współpracy podmiotów wymiaru sprawiedliwości i służb podlegających MSWiA z jednostkami badawczymi stanowiła międzynarodowa konferencja pt. „*The Use of Modern Scientific Methods to Support Managing the Public Security in the European Union*”, któ-

7 Nr 5 H02A 01820.

8 Promotorem tej rozprawy był prof. zw. dr hab. Emil W. Pływaczewski. Wspomniana rozprawa została opublikowana: zob. Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002, s. 423.

9 Zamówionego przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji Nr PBZ–MIN–004/T00/2002.

10 Zob. E.W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.

ra została zorganizowana w Poznaniu w dniach 9–11 maja 2005 roku pod patronatem Komendanta Głównego Policji przy współdziałaniu Politechniki Poznańskiej, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Akademii Górniczo–Hutniczej w Krakowie oraz Politechniki Gdańskiej. Podczas konferencji podpisano porozumienie o powołaniu „Naukowej Sieci Uniwersyteckiej – POLSKIEJ PLATFORMY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO” (PPBW), w celu wzmocnienia współpracy pomiędzy sektorami nauki, badań, rozwoju oraz edukacji w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego powstała jako instytucja stawiająca sobie za cel tworzenie nowoczesnych narzędzi technologicznych, które będą istotnym wsparciem dla służb i instytucji odpowiedzialnych za porządek prawny i bezpieczeństwo obywateli. Słowo „platforma” przyjmuje w tym przypadku znaczenie płaszczyzny, na której odbywa się wspólne realizowanie projektów, gdzie doświadczenie i praktyka idą w parze z nowoczesnością.

Kolejny projekt PPBW pt. „Monitoring, identyfikacja i przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa obywateli” został realizowany w latach 2007–2010 w ramach umowy konsorcjum przez Uniwersytet w Białymstoku oraz Wojskową Akademię Techniczną¹¹. Efekty przeprowadzonych w jego ramach prac naukowo-badawczych mają duże znaczenie dla bezpiecznego rozwoju cywilizacyjnego RP, gdyż zaowocowały praktycznym zastosowaniem wyników badań w obszarze bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Ogólnym celem projektu było przedstawienie organom państwa prototypowych rozwiązań w zakresie identyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa obywateli, ich ostrzegania, a także kierowania bezpieczeństwem państwa. Projekt obejmował również przedstawienie pilotowych instalacji eksperymentalnych narzędzi wspomaganie decyzji w zakresie kierowania w sytuacjach kryzysowych, a także sieciowego systemu monitoringu, pozyskiwania i przetwarzania danych na rzecz ostrzegania o zagrożeniach i przeciwdziałania skutkom sytuacji kryzysowych. Interdyscyplinarny charakter projektu sprawił, iż wypełnił on zapotrzebowanie państwa na kompleksowy system wspomaganie kierowania bezpieczeństwem państwa, obejmując takie obszary naukowe jak: politologia, ekologia, ekonomia, prawo, meteorologia, fizyka, elektronika, optoelektronika, chemia, informatyka, biologia, zarządzanie i wiele szczegółowych metod i technik, w tym z zakresu badań operacyjnych, sztucznej inteligencji, detekcji i identyfikacji zagrożeń.

Niezmiernie istotnym elementem założonych badań było to, iż w ich realizacji wzięli udział – obok przedstawicieli środowiska akademickiego – praktycy, tj. po-

11 Zob. E.W. Pływaczewski, Główne założenia i dotychczasowa realizacja projektu badawczego pt. Monitoring, identyfikacja i przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa obywateli, (w:) Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna, red. L. Paprzycki, Z. Rau, Warszawa 2009, s. 677 i nast.

licjanci, sędziowie oraz prokuratorzy, którzy na co dzień zajmują się zwalczaniem tych zjawisk. Dowodzi to praktycznej i bezpośredniej przydatności uzyskanych efektów badań oraz potrzeby czy wręcz konieczności ich użycia do podniesienia skuteczności działań organów ścigania. Realizacja zadań badawczych założonych w projekcie została podzielona pomiędzy Uniwersytet w Białymstoku oraz Wojskową Akademię Techniczną. Uniwersytet w Białymstoku zrealizował następujące zadania badawcze:

1. Problematyka procesowego dowodzenia przestępstw związanych z bezpieczeństwem systemów informacyjnych i ich wykorzystania w cyberprzestrzeni.
2. Problematyka efektywnego operacyjnego i procesowego wykorzystania systemów bezzałogowych przez organy ścigania.
3. Opracowanie nowych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w celu zapewnienia przestrzegania prawa i dowodzenia przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (korupcja itp.).
4. Zagrożenia związane z terroryzmem i cyberterroryzmem,
5. Diagnoza korzystania z Internetu przez zorganizowane grupy przestępcze, oraz
6. Wykorzystanie nowych technologii i rozwiązań prawnych przez organy ścigania.

Zadania badawcze zrealizowane przez Wojskową Akademię Techniczną obejmowały natomiast:

1. Zarządzanie kryzysowe w państwie.
2. Systemy wczesnego ostrzegania o sytuacji kryzysowych.
3. Bezpieczeństwo systemów informacyjnych w cyberprzestrzeni.
4. Materiał, podzespoły, sensory i struktury do systemów bezpieczeństwa, oraz
5. Zarządzanie bezpieczeństwem organizacji.

W ramach dotychczasowych działań Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego zorganizowano wiele ogólnopolskich konferencji i seminariów naukowych, w tym:

1. Konferencję nt.: „Prawo dowodowe a współczesne osiągnięcia informatyczne. Przestępczość zorganizowana. Terroryzm. Świadek koronny”, 24 – 28.X. 2005 r., Pałac Polskiej Akademii Nauk w Będlewie k/Poznań.

2. Seminarium szkoleniowe Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Poznańskie Centrum Superkomputerowo–Sieciowe, 2.III.2006 r., Poznań.
3. Seminarium koordynatorów zespołów badawczych, 7 – 9.III.2006 r., Akademia Górniczo–Hutnicza w Krakowie.
4. Konferencję pt.: „Konwergencja projektów PPBW z założeniami 7 Programu Ramowego”, 4–6 czerwca 2006 r., Dom Pracy Twórczej Polskiej Akademii Nauk w Wierzbie k/ Rucianego–Nida.
5. Konferencję pod Honorowym Patronatem I Prezesa Sądu Najwyższego nt. „Problematyka dowodowa przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz efekty czynności o charakterze operacyjnym”, 6.IX.2006 r, Sąd Najwyższy, Warszawa¹².
6. Międzynarodową Konferencję nt. „Aspekty zarządzania bezpieczeństwem w Polsce i w krajach Unii Europejskiej w ujęciu prawnym, kryminologicznym oraz organizacyjno–technicznym”¹³, 5–8.XII.2006 r., Pałac Polskiej Akademii Nauk w Będlewie k/Poznania.
7. Seminarium kierowników projektów badawczych Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego, MSW – 20 czerwca 2007 r.
8. Konferencję nt. Kierunki działań antykorupcyjnych w organach administracji państwowej” (pod honorowym patronatem Rektora Akademii Ekonomicznej), Poznań, 25–27 czerwca 2007 r.
9. Konferencję nt. „Bezpieczeństwo i rozwój gospodarczy Państwa w obszarze nowoczesnych technologii”, pod patronatem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Gmach Sądu Najwyższego, Warszawa 25 września 2009 r.
10. Konferencję nt. „Bezpieczeństwo – Innowacyjność – Gospodarka”, pod patronatem Dyrektora Gdańskiego Parku Naukowo–Technologicznego”, Jurata, 26–28. sierpnia 2009 r.;
11. Konferencję Uniwersytetu Białymstoku nt. ”Prawo karne i kryminologia wobec współczesnych zjawisk społecznych oraz rozwoju technologicznego”, Białowieża, 2–5 września 2009 r.

12 Bliżej B. Kurzępa, Konferencja nt. „Problematyka dowodowa przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz efekty czynności operacyjnych”, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11, s. 183 i nast.; Od Redakcji, O postępowaniu operacyjnym, „Prokurator” 2006, nr 4, s. 5 i nast.; Z. Rau, Kierunki działań uczestników Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie podniesienia efektywności pracy operacyjnej, „Prokurator” 2006, nr 4, s. 16 i nast.

13 International Conference „Aspects of security management in Poland and in European Union countries in legal, criminological, organizational and technical approach”.

12. Seminarium nt. przedsięwzięć w ramach projektu rozwojowego pt. „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego rozwoju i zrównoważonego rozwoju społeczno–gospodarczego” oraz badań w ramach projektu badawczo–rozwojowego pt. „Prawne i kryminologiczne aspekty wdrożenia i stosowania nowoczesnych technologii służących ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego”, Delegatura CBA, Gdańsk, 3.12.2009 r.
13. Konferencję nt. „Komerccjalizacja nauki – efektywne zarządzanie projektami jako wyzwanie dla sektora publicznego i prywatnego”, Gdański Park Naukowo–Technologiczny, Gdańsk, 20 maja 2010 r.¹⁴; oraz
14. Konferencję nt. „Nowoczesne rozwiązania technologiczne i prawne, jako determinanty skuteczności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w walce z przestępczością”, pod patronatem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Gmach Sądu Najwyższego, Warszawa, 20 października 2010 r.

Konferencje te umożliwiły m.in. swobodną dyskusję pomiędzy praktykami i teoretykami prawa z jednej strony a członkami poszczególnych grup badawczych z drugiej. W efekcie pierwszych z wymienionych spotkań złożono wnioski badawczo–rozwojowe do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Wnioski te były pierwszym etapem prac poszczególnych zespołów badawczych wchodzących w skład PPBW. Aktualnie na ich realizację przyznane już zostały znaczne – jak na polskie warunki – środki finansowe.

Warto w tym miejscu skrótowo przybliżyć dotychczasowe osiągnięcia PPBW¹⁵.

1. Przygotowanie i przedstawienie Parlamentowi RP projektu nowelizacji ustawy o świadku koronnym. W jego przygotowaniu brało udział środowisko naukowe, ale przede wszystkim praktycy. Ich ogromny wkład i krytyczne spojrzenie pozwoliło na stworzenie efektywnego narzędzia do walki z przestępczością zorganizowaną, które na trwałe stało się częścią polskiego systemu prawa. Zmiany zostały wprowadzone nowelą z dnia 22 lipca 2006 r.¹⁶
2. Od samego początku trwania prac parlamentarnych nad ustawą o czynnościach operacyjno–rozpoznawczych PPBW bierze w nich udział. Jest to związane z zakończonym w październiku 2010 r. zamawianym projektem

14 Dyskusja toczyła się m.in. w panelach nt. komercjalizacji nowoczesnych technologii oraz sprawności procesu komercjalizacji i finansowania transferów technologicznych.

15 Pełna lista projektów znajduje się na stronie internetowej <http://www.ppbw.pl> Zob. także E.W. Pływaczewski, Z. Rau, The Polish Platform for Homeland Security – a Pioneer Initiative for Up-to-date Security in The European Union, (w:) Current Problems of the Penal Law and Criminology. Aktuelle Probleme des Strafrechts und der Kriminologie”, Edited by/Herausgegeben von Emil W. Pływaczewski, Białystok 2009, s. 445 i nast.

16 Dz.U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1078.

badawczym „Monitoring, identyfikacja i przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa obywateli”. W jego ramach były prowadzone intensywne prace badawcze, w których brali udział nie tylko naukowcy, przedstawiciele organów ścigania i służb specjalnych, ale także prokuratorzy i sędziowie, którzy często w swojej pracy zawodowej stykają się z wynikami tych czynności w postępowaniu karnym. PPBW stała się – podobnie jak w przypadku ustawy o świadku koronnym – płaszczyzną wymiany opinii, zdań i pomysłów na uregulowanie tej bardzo istotnej kwestii na długo przed tym, nim stała się ona tematem dyskursu społecznego i medialnego.

3. Uczestnicy PPBW jako pierwsi – narażając się na krytykę określonych środowisk politycznych – dyskutowali nad założeniami teoretycznymi i przygotowali projekty regulacji prawnych dotyczących rozdziału stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.
4. W ramach PPBW po raz pierwszy w Polsce prowadzone zostały kompleksowe badania kryminologiczne, dogmatyczne oraz prawnoporównawcze dotyczące nowych i współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa obywateli, takich jak finansowanie terroryzmu oraz pozbawianie sprawców owoców przestępstwa (art. 44 i 45 kk.), w szczególności zjawiska prania pieniędzy.
5. Prowadzone też były zakrojone na najszerszą jak dotąd w Polsce skalę nowatorskie badania ankietowe tymczasowo aresztowanych, skazanych, wychowawców oraz funkcjonariuszy Biura Ochrony Służby Więziennej oraz badania akt osobowych (A, B) skazanych.
6. Od wielu już lat obszarem szczególnego zainteresowania PPBW jest problem stosowania rozwiązań technologicznych w praktyce organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, np. przesłuchanie na odległość, elektroniczne akta, analiza kryminalna. Dzięki zaangażowaniu i współpracy ze strony przede wszystkim sędziów powstała ogromna, unikalna w skali światowej baza nagrań prawniczego języka polskiego, która pozwoliła na przygotowanie systemu automatycznego rozpoznawania mowy i przetwarzania jej na tekst. Należy zakładać, że to rozwiązanie już w najbliższej przyszłości może zrewolucjonizować czynności protokołowania w polskiej procedurze karnej.
7. PPBW, jako jedyna organizacja w Polsce stara się rozwijać w zakresie bezpieczeństwa tzw. technologie podwójnego zastosowania – służące także osobom słabo widzącym i niewidomym. Pomimo iż nie jest to w sposób bezpośredni związane z funkcjonowaniem organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, to nie można zaprzeczyć, że w ten sposób realizowane są istotne cele w zakresie przeciwdziałania różnym patologiom oraz wykluczeniu społecznemu. Między innymi prowadzone są prace badawcze z udziałem

łem specjalnych ośrodków dla dzieci niewidomych i słabowidzących w Krakowie i Owińskach. Inicjatywa ta zyskała uznanie międzynarodowe, m.in. Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego prof. Jerzego Buzka oraz uczestników III. Europejskiej Konferencji nt. Badań nad Bezpieczeństwem w 2008 r., w Paryżu¹⁷.

Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego stanowi jednolite spojrzenie na wszelkie prace badawcze i rozwojowe, które mają na względzie ogólne bezpieczeństwo i dobro publiczne. Nowoczesne technologie mają wspierać działania jednostek policji i innych służb czuwających nad bezpieczeństwem, a także wspomagać działania zapobiegające różnego rodzaju zagrożeniom oraz łamaniu obowiązującego prawa. Tego typu przedsięwzięcia, sprzyjające: „zaawansowanemu, technologicznemu wsparciu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym, zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej”, współgrają z założeniami Komisji Unii Europejskiej, realizując tym samym jej plan ramowy.

Według informacji pochodzących bezpośrednio od Policji i innych służb mundurowych, w celu sprawnego wykrywania działań przestępczych, odpowiedniego zabezpieczania dowodów przestępstw, a kończąc na możliwie szybkim procesie sądowym, konieczne jest doposażenie służb w nowoczesne narzędzia. W szczególności dotyczy się to narzędzi informatycznych i teleinformatycznych pozwalających na zwiększenie efektywności podejmowanych działań.

Działania podejmowane przez Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego (PPBW) możemy podzielić na trzy etapy. Pierwszy z nich dotyczy zapoznania się z potrzebami wymiaru spraw w wewnętrznych, prokuratury oraz wymiaru sprawiedliwości w zakresie nowoczesnych technologii, które zwiększą efektywność i skuteczność służb, prokuratury i sądownictwa. Kolejny etap polega na wykorzystaniu bazy naukowo-badawczej do stworzenia odpowiednich prototypów, będących efektem poszczególnych badań. Ostatnią fazę prac PPBW stanowi poszukiwanie partnerów do współpracy wśród przedsiębiorców, którzy byliby w stanie wyprodukować określoną liczbę produktów i wprowadzić je do sektora gospodarczego.

Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego niewątpliwie wpisuje się i realizuje te działania. Wieloletnie prace poświęcone tworzeniu nowoczesnych narzędzi technologicznych oraz duże doświadczenie z zakresu komercjalizacji badań naukowych powodują, że środowisko związane z PPBW jest jednym z liderów w działaniach zmierzających do znalezienia wspólnego mianownika dla nauki i biznesu. Znaczne zainteresowanie efektami podjętych prac pozwala na to, aby z ostrożnym optymizmem spoglądać na przyszłe wprowadzanie konkretnych produktów na rynek

17 Zob. E.W. Pływaczewski, Sprawozdanie z II Europejskiej Konferencji nt. badań nad bezpieczeństwem (Paryż, 29–30 września 2008 r.), „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 6.

polski i europejski. Warto też podkreślić, że członkowie Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego stanowili oficjalną delegację rządową RP na XII Kongresie Organizacji Narodów Zjednoczonych Zapobiegania Przeszeczności i Wymiaru Sprawiedliwości w Republice Brazylii (Salvador), 12–19 kwietnia 2010 r.¹⁸.

PPBW może poszczycić się nie tylko teoretycznymi osiągnięciami naukowymi, ale także gotowymi produktami wspierającymi pracę organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Na dzień dzisiejszy przygotowano oraz przekazano Komendzie Głównej Policji oraz Straży Granicznej nieodpłatnie licencje do następujących rozwiązań informatycznych:

- 1 *System tłumaczenia automatycznego z języka polskiego na język angielski oraz z języka angielskiego na język polski dedykowany dla potrzeb organów bezpieczeństwa publicznego.*
- 2 *System przetwarzania częściowo ustrukturyzowanych dokumentów SOMP.*
- 3 *System wyszukiwania i wizualizacji wzorców występujących w danych MA-MUT.*
- 4 *Zintegrowane środowisko wspomaganie analizy kryminalnej LINK.*
- 5 *System analizy danych przy użyciu sieci społecznych KASS.*
- 6 *Inteligentny system monitorowania sieci Internet IBIS.*
- 7 *System monitorowania sieci P2P (Gnutella Edonkey Monitor).*
- 8 *AFIZ (Analizator Faktów i Związków, moduł Analiza Bilingów wersja 1.0).*
- 9 *Program komputerowy do monitorowania Internetu pod kątem wyszukiwania zdarzeń przestępczych w Internecie MPI.*

Nowe technologie informatyczne są potencjalnie ogromną szansą w zapobieganiu przesteczności¹⁹ oraz zwalczaniu patologii kryminalnych, lecz badania same w sobie nie stanowią jednak rozwiązania problemu. Aby można było mówić o pełnej efektywności konkretnej technologii, musi ona zostać skorelowana z obowiązującymi standardami, wymogami prawnymi oraz uzyskać akceptację społeczną²⁰. Powstają bowiem pytania, na ile konieczne są zmiany w prawie dopuszczające stosowanie nowych rozwiązań technicznych w celu przeciwdziałania najgroźniejszym formom przesteczności i w jakim stopniu poszerzenie uprawnień organów ścigania

18 Zob. E.W. Pływaczewski, Zapobieganie przesteczności i sprawiedliwość karna. XII Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych (Salvador, Brazylia, 12–19 IV 2010), „Państwo i Prawo” 2010, nr 10, s. 133–135.

19 Szerzej – zob. J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, Kryminologia, Gdańsk 1999, s. 459 i nast.

20 Ostatnio zob. zwłaszcza: Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, pod red. F. Jasińskiego i K. Smoter, Warszawa 2005; Prawnokarne aspekty wolności. Materiały z Konferencji, Arłamów 16–18 maja 2005 r., pod red. M. Mozgawy, Kraków 2006; A. Sakowicz, Prawnokarne gwarancje prywatności, Kraków 2006. P. Girdwoyń (red.), Prawo wobec nowoczesnych technologii, Warszawa 2008.

wpływie na ochronę praw i wolności obywateli²¹. Zagadnienia te stały się ostatnio przedmiotem ożywionej dyskusji na Security Research Conference (Warszawa, 19–21 września 2011 r.)²².

-
- 21 Szerzej zob. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 408 i nast.; L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki (red.), *Nowe technologie dowodowe a proces karny*. Konferencja Sędziów Izby Karnej i Izby Wojskowej Sądu Najwyższego, Warszawa 2007. Szczególnie interesujące z perspektywy nauki prawa karnego są zawarte w tej pracy opracowania przedstawicieli nauk informatycznych profesora Ryszarda Tadeusiewicza, pt. „Nowe technologie dowodowe dla przestępstw popełnianych w obszarze Społeczeństwa informacyjnego”, s. 19 i nast. oraz dr. Mikołaja Sobczaka pt. „Systemy mobilne” w służbie prawa, s. 21 i nast.
- 22 W ramach sesji nr 6 nt. „Security of Financial Operations – Advanced technologies for penal Procedure”, moderowanej przez piszącego te słowa.

ГЕНЕЗИС И СОСТОЯНИЕ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПОЛЬШЕ

В работе анализируется генезис криминологических исследований безопасности в Польше, а также описывается их современное состояние. Исследования в этой области были начаты в связи с созданием на Юридическом факультете в Белостоке в 1994 году Учреждения криминологии и проблематики организованной преступности. В этом учреждении предпринято много научно-исследовательских инициатив, которые принесли плоды в виде многочисленных публикаций, а также докторских и кандидатских диссертаций. На очередном этапе произошел переход к исследованиям координированного характера, связанным с безопасностью, которые проводились представителями науки уголовного права и криминологии, а также практическими работниками органов следствия и правосудия. Главным результатом этих исследований в национальном масштабе явилось создание, с целью укрепления сотрудничества между секторами науки, исследований, развития и просвещения в сфере общественной безопасности Научной университетской сети – ПОЛЬСКОЙ ПЛАТФОРМЫ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ (ППВБ). Эта инициатива была направлена на соединение теории (юридической, криминологической, криминалистической, социологической, информационной и технологической) с практикой органов следствия и правосудия в сферах, относящихся к разным аспектам обеспечения безопасности граждан. Благодаря междисциплинарному характеру исследований их результаты удовлетворяют спрос государства на комплексную систему поддержки его безопасности, включая такие научные сферы, как политология, экономика, право, метеорология, физика, электроника, оптоэлектроника, химия, информатика, биология и менеджмент. Новые информационные технологии дают широкие перспективы в предупреждении преступности, в борьбе с криминальной патологией, а также в обеспечении критической инфраструктуры. Последний этап работ ППВБ – это поиски партнеров для сотрудничества среди предпринимателей, которые были бы в состоянии обеспечить производство определенного количества соответствующей продукции и ввести ее в хозяйственный сектор. В статье отмечаются многочисленные достижения в рамках этой уникальной инициативы мирового масштаба.

ORIGINS AND STATUS OF CRIMINOLOGICAL RESEARCH ON SAFETY IN POLAND

The present study refers to the origins of criminological research concerning security in Poland and describes its current status. Research in this area was initiated in connection with the formation of the Department of Criminology and Organized Crime Issues in the Faculty of Law in Białystok in 1994. Many initiatives and scientific studies, which resulted in numerous publications, including doctoral and post-doctoral (habilitation) theses, were conducted in the Department. This was followed by a new phase in the research programme concerning security of a coordinated character, carried out by representatives of the science of criminal law in the widest sense of the meaning and criminology and those involved in the practice of law enforcement and justice administration. The main result of these studies on a national scale was the establishment of a scientific network of universities - POLISH PLATFORM of INTERNAL SECURITY (PPBW), in order to strengthen cooperation between the sectors of science, research, development and education within the scope of public security.

This initiative was aimed at combining theory (of law, criminology, criminalistics, social science, computer science and technology) with the practice of law enforcement and justice administration in areas relating to the various aspects of securing the safety for citizens. The interdisciplinary nature of the research means that the results fulfil the public demand for a comprehensive system supporting the administration of safety, covering such scientific areas as political science, ecology, economics, law, meteorology, physics, electronics, optoelectronics, chemistry, computer science, biology and management. New information technologies offer potentially vast opportunities in crime prevention and combating criminal pathology, as well as in ensuring the safety of vital components of infrastructure. The last phase of the PPBW's work is seeking partners for cooperation among entrepreneurs, who would be in a position to produce a certain number of products and introduce them to the economic sector. Numerous achievements of this unique worldwide initiative are highlighted in the present study.

Key words:

Administration of safety, scientific network, crime prevention, combating of criminal pathology, research

PRZESTĘPCZOŚĆ ZWIĄZANA Z NIELEGALNĄ IMIGRACJĄ W KONTEKŚCIE PRZEMIAN ZJAWISKA I PRAWA

1. Uwagi wstępne

Od czasu otwarcia przez Polskę swoich granic kraj nasz stał się miejscem nasilonej imigracji obywateli wielu państw z różnych kontynentów. Zjawisko to występowało z wykorzystaniem tras lądowych, powietrznych i morskich, zarówno na przejściach granicznych, jak i poza nimi, w zorganizowanych strukturach przestępczych lub indywidualnie. Jego rozwojowi sprzyjały czynniki wynikające zarówno z sytuacji w kraju pochodzenia cudzoziemców (wojny, prześladowania, klęski żywiołowe, trudna sytuacja gospodarczo–społeczno–polityczna), jak i z sytuacji Polski (udane reformy gospodarcze, dobra sytuacja ekonomiczna kraju, zapotrzebowanie na tanią siłę roboczą, niewysoki wskaźnik bezrobocia, stabilna władza, demokratyczne rządy, położenie Polski na trasie międzynarodowych szlaków komunikacyjnych w Europie, atrakcyjność Polski z związku z obecnością we Wspólnocie Europejskiej, w tym z powodu swobody przepływu osób, usług i towarów)¹.

Na przestrzeni ostatnich 20 lat zjawisko to, w zależności od różnych czynników (politycznych, społecznych, gospodarczych, zarówno Polski, jak i krajów pochodzenia imigrantów), ulegało przemianom. Powodowało to pozytywne i negatywne implikacje dla naszego kraju. Następstwa mające wymiar pozytywny stanowiły w szczególności: napływ taniej siły roboczej, rozwój handlu, turystyki, a następstwa negatywne dotyczyły głównie zachowań przestępczych cudzoziemców². W związku z tym nasuwają się dwa pytania:

- 1) w czym przejawiał się kryminogenny charakter nielegalnej imigracji cudzoziemców do Polski?

1 Szerzej: K. Laskowska, *Przestępczość cudzoziemców w Polsce w latach 1989–2007 w świetle statystyk policyjnych – skala, dynamika, prognozy zagrożeń po wejściu do strefy Schengen*, (w:) M. Zdanowicz (red.), *Polska w Schengen*, Białystok 2009, s. 229–233 i przypisy tam powołane.

2 Szerzej: B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2004, s. 1035–1036 i powołane tam przypisy.

2) Jak polskie prawo karne reagowało na zachowania związane z nielegalną imigracją?

Do udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania wykorzystano dane statystyczne oraz informacje uzyskane od funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz przepisy prawne, w szczególności regulacje kodeksu karnego z 1997 r. Niniejsze opracowanie ma charakter kryminologiczno–prawny. Ma na celu ukazanie fenomenu nielegalnej migracji do Polski jako zjawiska o charakterze negatywnym (przejawiającym się głównie w niezgodnych z prawem zachowaniach składających się na nie) i dokonanie oceny zakresu odpowiedniości przyjętych w tym zakresie rozwiązań prawnokarnych.

2. Kryminogenny charakter zjawiska nielegalnej imigracji do Polski

Przystępując do rozważań, trzeba w tym miejscu wyjaśnić pojęcie „imigracja”, które jest istotnym elementem analiz w niniejszej publikacji. W tym celu posłużono się definicją autorstwa Z. Kawczyńskiej–Butrym. Na jej podstawie pod pojęciem „imigracja” przyjęto rozumieć „przyjazd z innego kraju i przebywanie przez pewien okres w kraju przyjmującym”³, a po dodaniu przymiotnika „nielegalna” należy wnioskować, że zjawisko to obejmuje „niezgodne z prawem, zarówno przedostanie się (przekroczenie granicy) na teren naszego kraju, jak i pobyt na jego terytorium”.

Jak pokazały doświadczenia Straży Granicznej, szczególny problem wynikający z nielegalnej imigracji dotyczył liczb cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę lub usiłujących tego dokonać. Dlatego w tym miejscu rozważań należałoby przedstawić ilościowy obraz osób zatrzymanych przez Straż Graniczną za popełnienie takich czynów. Informacje w tym zakresie zawiera tabela nr 1.

Tabela 1. Zatrzymani przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy wbrew przepisom prawa lub jego usiłowanie w latach 1998–2010⁴

Rok	Liczba zatrzymanych
1998	7 222
1999	8 882
2000	9 994

3 Z. Kawczyńska–Butrym, *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009, s. 11.

4 Niestety, nie udało się uzyskać danych za pozostałe lata.

2001	6 184
2002	5 372
2003	6 040
2004	5 762
2005	4 526
2006	4 000
2007	3 222
2008	5 797
2009	3 581
2010	2 349

Źródło: <http://www.sg.gov.pl>, <http://www.strazgraniczna.pl>, Raport o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce w 2000 r., MSWiA, Warszawa, maj 2001, s. 28; Raport o stanie bezpieczeństwa państwa, MSWiA, Warszawa 2000, s. 58., Raport na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej w Polsce w 2003 r., MSWiA, Warszawa, październik 2004, s. 9.

Zanim nastąpią odniesienia do powyższej tabeli, należy zauważyć, że rzeczywisty obraz nielegalnej imigracji do Polski w aspekcie ilościowym nie jest możliwy do ustalenia ze względu na fakt stosowania przez imigrantów różnorodnych skutecznych sposobów niezgodnego z prawem przedostawania się do naszego kraju. Dlatego należy przyjąć, że statystyki Straży Granicznej stanowią źródło oficjalnych danych tylko w zakresie ujawnionych zatrzymań osób nielegalnie przekraczających lub usiłujących tego dokonać. Z pewnością prawdziwe rozmiary zjawiska są większe.

Z danych zawartych w tabeli nr 1 wynika, że liczby osób zatrzymanych za przekroczenie granicy wbrew przepisom prawa lub jego usiłowanie w latach 1998–2010 nie wykazywały stałej tendencji. W omawianym okresie ich wzrost odnotowano w latach 1998–2000, 2003, 2008, natomiast spadek w latach 2001–2002, 2004–2007, 2009, 2010. Owe wahania związane były z obowiązywaniem od lat 90-tych kilku ustaw utrudniających przekraczanie granicy (wizy) lub ubieganiem się o azyl, a także wejściem Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen. Czynniki te były barierą w podejmowaniu decyzji o przedostaniu się do naszego kraju.

Następnie, na podstawie analizy danych statystycznych Straży Granicznej, należało ustalić obywatelstwo osób najczęściej naruszających bezpieczeństwo naszych granic. Zostanie to przedstawione w przedziale czasowym od wejścia Polski do Unii Europejskiej do teraźniejszości. Informacje w tym zakresie przedstawia tabela nr 2.

Tabela 2. Obywatele państw najczęściej zatrzymywani przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy wbrew przepisom prawa lub jego usiłowanie w latach 2004–2010

L.p.	Państwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Razem
1.	Ukraina	1 884	1 388	1 224	1 046	2 872	1 528	1 269	11 211
2.	Polska	1 290	928	869	663	223	116	161	4 250
3.	Rosja	557	456	329	322	449	607	221	2 941
4.	Mołdawia	276	355	342	151	267	123	78	1 592
5.	Wietnam	146	325	190	103	188	137	58	1 147
6.	Białoruś	101	98	69	58	242	150	97	815
7.	Gruzja	59	86	66	45	36	273	88	653
8.	Niemcy	133	101	137	199	68	5	8	651
9.	Chiny	218	66	69	54	74	69	9	559
10.	Słowacja	31	25	5	6	445	3	0	515

Źródło: <http://www.strazgraniczna.pl> oraz obliczenia własne.

Jak wynika z tabeli nr 2 zatrzymywani przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy wbrew przepisom prawa lub jego usiłowanie w omawianym okresie najczęściej byli obywatele Ukrainy, a zdecydowanie rzadziej obywatele innych państw. Należy przy tym podkreślić dominujący udział w naruszaniu bezpieczeństwa naszych granic obywateli krajów spoza Unii Europejskiej, a także zauważyć zaskakująco znaczny udział obywateli Polski.

Po ustaleniu państw, których obywatele najczęściej przekraczają polskie granice, należało ustalić miejsca ich zatrzymywania. Podobnie jak poprzednio, zostanie to przedstawione w przedziale czasowym od wejścia Polski do Unii Europejskiej do teraźniejszości. Informacje w tym zakresie przedstawia tabela nr 3.

Tabela 3. Miejsca zatrzymywania przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy wbrew przepisom prawa lub jego usiłowanie w latach 2004–2010

Rok	Granica zewnętrzna UE	Granica wewnętrzna UE	Terytorium Polski
2004	1 085	4 592	85
2005	1 384	3 007	135
2006	1 464	2 393	143

2007	1 307	1 913	2
2008	3 452	2 096	249
2009	1 561	1 849	171
2010	1 361	988	0
Razem	11 614	16 838	785

Źródło: <http://www.strazgraniczna.pl>

Dane zawarte w tabeli nr 3 wskazują, że w ostatnich latach najczęściej naruszane są granice wewnętrzne Unii Europejskiej (czyli z Litwą, Słowacją, Czechami i Niemcami), następnie granice zewnętrzne (czyli z Rosją, Białorusią i Ukrainą). Najbardziej nielegalni migranci zatrzymywani są na terytorium naszego kraju. Jest to nieco zaskakujący wynik, gdyż wydaje się, że granica zewnętrzna powinna być z natury rzeczy najbardziej forsowana w celu przedostania się do krajów Unii Europejskiej. Przedstawione informacje mogą świadczyć, że (tylko) niektórzy imigranci, którym udało się różnymi sposobami przedostać nielegalnie do krajów Unii, byli zatrzymywani podczas swoich podróży po tych państwach.

Powyższe informacje wskazują, że nielegalne przekroczenie granicy posiada swoją specyfikę (dynamikę, strukturę sprawców, geografie popełnianych czynów). Strażnicy graniczni podkreślają, że pomimo ich wyteżonej pracy, przy użyciu nowoczesnej techniki nie wszystkie nielegalne przekroczenia są ujawniane, gdyż wielu imigrantom udaje się ukryć i przedostać ukrytych w skrytkach w samochodach ciężarowych. Ponadto, części z nich udaje się wjechać do Polski na podstawie fałszywych dokumentów, czego statystyki nie odnotowują.

Poza omówionym nielegalnym przekraczaniem granicy, jak wynika z informacji Straży Granicznej⁵, zachowania o charakterze przestępczym związane z nielegalną imigracją stanowią także:

- wyłudzenie wiz w konsulatach RP w innym celu niż deklarowany we wniosku. Odnotowano występowanie przez obywateli innych krajów o wizy turystyczne, służące następnie do nielegalnej imigracji oraz do prowadzenia

5 Zagrożenia i tendencje związane z nielegalną migracją zidentyfikowane w I półroczu 2009 r., Biuro Analiz Strategicznych Komendy Głównej Straży Granicznej, Warszawa, sierpień 2009, s. 1–7; Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2009 roku, MSWiA, s. 66, http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/197/18405/Raport_o_stanie_bezpieczenstwa.html

Przedstawione informacje potwierdzają też inne raporty i sprawozdania: Notatka informacyjna na temat zjawiska wykorzystywania wiz studenckich w celu nielegalnej migracji, Opracowano w Wydziale Analiz BAS KG SG, lipiec 2008, s. 1–4; Sytuacja na granicy polsko-ukraińskiej w 2008 r., Warszawa, luty 2009 r.; Społeczność ormiańska w Polsce. Polityka migracyjna Armenii. Raport, Wydział Analiz Migracyjnych, Departament Polityki Migracyjnej, MSWiA, Warszawa, sierpień 2009; Nielegalna migracja obywateli państw afrykańskich w 2009 r., Sztab Komendanta Głównego SG, Warszawa, kwiecień 2010.

handlu przygranicznego lub przemytu towarów⁶, w tym akcyzowych (wymagających wielokrotnego przekraczania granicy). Polskie wizy wyłudzano najczęściej w konsulatach RP na Ukrainie, w Mołdowie i w Rosji;

- posługiwanie się przez obywateli różnych państw polskimi sfałszowanymi wizami lub oryginalnymi, ale uzyskanymi na podstawie fałszywych dokumentów. Zachowania polegały na fałszowaniu polskich wiz pracowniczych, bądź ich wyłudzeniu na podstawie wcześniej sfałszowanych tzw. przyrzeczeń wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP⁷. Ustalono, że takimi dokumentami posługiwali się obywatele Pakistanu, Tajlandii, Indii, Nepalu, Sri Lanki i Afganistanu. Wykorzystywano także oryginalne dokumenty tożsamości innych osób, głównie obywateli Nigerii oraz polskie dowody osobiste – przez obywateli Ukrainy w celu wyjazdu do Wielkiej Brytanii. Problem stanowi więc posługiwanie się cudzym legalnym dokumentem oraz pochodzącym z kradzieży (np. dokumentów in blanco, w tym naklejek wizowych, paszportów tymczasowych z ambasady RP w Skopje w 2009 r.);
- przesyłanie pocztą lub poprzez kuriera pomiędzy państwami dokumentów podróży (oryginalnych lub sfałszowanych). Straż Graniczna zatrzymuje obywateli Nigerii i Chin, którzy, jak się okazuje podczas kontroli, posiadają przy sobie także dokumenty innej osoby (paszporty, prawa jazdy, karty pobytu). Ujawnione przesyłki pocztowe zawierały paszporty nigeryjskie ze zmienionymi danymi osobowymi i innymi fotografiami;
- tworzenie łańcuchów osób pośredniczących w wyłudzeniu wiz lub innych dokumentów potwierdzających cel podróży (np.: zaproszenia, vouchery, bilety, dokumenty potwierdzające przyjęcie na studia). Odnotowano działalność grupy przestępczej zajmującej się handlem fałszywymi dokumentami, np. „oświadczeniami o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi” i wystawianiem przez nieistniejących pracodawców umów o dzieło;

Straż Graniczna odnotowuje także⁸, jak to określa, „pseudolegalne formy nielegalnej migracji i legalizacji pobytu w RP”. Zalicza do nich:

- zawieranie fikcyjnych związków małżeńskich, zarówno w Polsce, jak i poza jej granicami, w celu zalegalizowania pobytu imigranta na terenie naszego

6 Najczęściej przemycane towary stanowią: papierosy, alkohol, narkotyki, broń, dobra kultury, dewizy i samochody.

7 Należy podkreślić bardzo wysoką jakość ujawnianych fałszerstw dokumentów. Do produkcji falsyfikatów stosowany jest profesjonalny sprzęt poligraficzny i komputerowy, co utrudnia ich wykrywanie.

8 Zagrożenia i tendencje..., s. 7–9; Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2009 r., s. 66.

kraju lub innych państw Unii Europejskiej. Jak ustalono, dotyczyło to obywateli Wietnamu i Nigerii, Ukrainy, Armenii, Egiptu, Maroka, Algierii, Tunezji;

- rzekome podejmowanie nauki w polskich uczelniach przez obywateli krajów – źródeł wzmożonej migracji. Zachęta i ułatwienie możliwości studiowania, uczestnictwa w kursach na terenie Polski spowodowało duże zainteresowanie cudzoziemców nauką w naszym kraju. Dzięki temu uzyskiwali oni dosyć łatwo wizy studenckie umożliwiające wjazd do Polski i przedostanie się do innych krajów Europy Zachodniej. Takie zachowania występowały wśród obywateli Chin, Indii, Pakistanu, Bangladeszu, Nigerii, Nepalu, Kamerunu, Ukrainy, Białorusi, Maroka, Turcji, Tunezji i Uzbekistanu. Odnotowano działalność grupy przestępczej zajmującej się organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy takim pseudostudentom. Na terenie Białegostoku jedna z uczelni prowadziła rekrutację kandydatów z krajów podwyższonego ryzyka migracyjnego. Było to możliwe, na podstawie umowy tej uczelni w zakresie wymiany studentów z odpowiednią uczelnią w Wielkiej Brytanii, która ułatwiała ich nielegalną migrację. Korzystali z tego głównie obywatele Indii⁹;
- przyjazdy do Polski cudzoziemców zgłaszających chęć podjęcia pracy na terenie naszego kraju. Liberalizacja przepisów dotyczących podejmowania pracy przez obywateli Ukrainy, Rosji i Białorusi spowodowała nasilanie się wyłudzeń wiz zezwalających na wykonywanie pracy. Ich sprawcami byli najczęściej obywatele Ukrainy, którzy posiadając taką wizę, wykorzystywali ją do przedostawania się do innych krajów UE, podejmowania nielegalnie pracy (na podstawie „Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi”) lub do przemytu „mrówczego” lub handlu przemysłowymi towarami akcyzowymi;
- adopcja i potwierdzanie ojcostwa dzieci cudzoziemców przez obywateli polskich. Sposób działania polegał na znalezieniu dorosłego Polaka, składającego następnie oświadczenie woli o uznaniu cudzoziemskiego dziecka za swoje (nie będąc jego biologicznym ojcem). Na tej podstawie wystawiano niezgodne z prawdą poświadczenie aktu urodzenia, dzięki czemu dziecko uzyskiwało obywatelstwo polskie, a matka z tego tytułu mogła ubiegać się o zezwolenie na pobyt w Polsce. Praktyka ta stosowana była najczęściej przez obywateli Wietnamu;

⁹ W perspektywie zjawisko może się nasilać. Dynamika rozwoju szkół prywatnych może spowodować zainteresowanie się grup przestępczych tą częścią działalności. Zob.: Notatka informacyjna..., s. 4.

- składanie wniosków o uzyskanie statusu uchodźcy w RP. Metoda ta polegała na złożeniu przez cudzoziemców stosownego wniosku powodującego wszczęcie procedury uchodźczej, co powodowało legalizację ich pobytu w Polsce. Często, niemalże natychmiast po tym opuszczali ośrodki uchodźcze i usiłowali pokonać granicę z Niemcami, by dostać się do Niemiec, Francji, Belgii, Szwecji, Szwajcarii, Austrii;
- podrabianie pieczęci kontroli granicznej potwierdzających zgodny z prawem okres pobytu na terenie krajów Unii Europejskiej, umożliwiający ponowne uzyskiwanie wizy (głównie obywatele Ukrainy);
- podawanie się za obywateli innych państw (zjawisko zamiany obywatelstwa) zmierzające do uzyskania prawa legalnego pobytu w UE. Dotyczy to głównie państw, w których toczą się wojny, dzięki czemu łatwiej jest uzyskać prawo do azylu, np. obywatele Somalii¹⁰.

Pozytywne jest to, że w ostatnich latach Straż Graniczna nie odnotowała napływu przedstawicieli organizacji terrorystycznych podających się za migrantów/uchodźców, ale jest to zagrożenie perspektywiczne w związku z wyłudzeniem wiz, wchodzeniem cudzoziemców w procedury uchodźcze¹¹.

Jak wynika z analiz Straży Granicznej, w realizacji nielegalnych i pseudolegalnych form nielegalnej imigracji i legalizacji pobytu w RP poważną rolę odgrywa Internet. Stał się miejscem ogłoszeń dotyczących zakupu różnych dokumentów (umożliwiających wjazd lub pobyt na terenie określonego państwa) oraz poszukiwania osób chętnych do podjęcia nielegalnej pracy, fikcyjnych małżeństw.¹²

Z informacji uzyskanych od funkcjonariuszy Straży Granicznej wynika, że najczęściej przeciwko imigrantom wszczynane są postępowania w sprawach dotyczących:

a) przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu:

- art. 264 § 2 kk. – przekroczenie granicy wbrew przepisom przy użyciu przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami,
- art. 264 § 3 kk. – organizowanie przekroczenia granicy wbrew przepisom,
- art. 264 § 3 kk. i art. 258 kk. – organizowanie przekroczenia granicy wbrew przepisom działając w związku lub zorganizowanej grupie mających na celu przestępstwo,

10 Nielegalna migracja obywateli państw afrykańskich w 2009 r..., s. 7.

11 Zagrożenia i tendencje..., s. 10.

12 *Ibidem*, s. 10,

- art. 264a kk. – ułatwianie innej osobie pobytu na terenie RP,
 - art. 18 § 3 kk. w zw. z art. 264 kk. – udzielanie pomocy w przekraczaniu granicy wbrew przepisom;
- b) przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów:
- art. 270 kk. – fałszerstwo dokumentu lub używanie takiego dokumentu,
 - art. 271 – 273 kk. – poświadczenie nieprawdy w dokumencie, wyłudzenie takiego poświadczenia,
 - art. 275 kk. – posługiwanie się dokumentem innej osoby lub bezprawne przewożenie takiego dokumentu;
 - art. 277 – niszczenie znaków granicznych.
- c) przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego:
- art. 229 kk. – udzielanie korzyści materialnych;
- d) przestępstw przeciwko (obecnie) wolności, dawniej przeciwko porządkowi publicznemu:
- obecnie art. 189a kk. (dawniej art. 253 § 1 kk.) – handel ludźmi;
- e) przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu:
- art. 258 kk. – udział w związku lub zorganizowanej grupie mających na celu przestępstwo;
- g) przestępstw z innych ustaw:
- kodeks karny skarbowy (w tym przestępstwa skarbowe przeciwko obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji, a także przeciwko obowiązkom celnym oraz zasadom obrotu z zagranicą towarami i usługami) – art. 54–96 kks.,¹³
 - ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii,
 - ustawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych,
 - ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Powyższe informacje wskazują, że spośród wymienionych czynów przewidzianych w kodeksie karnym kategorie przestępstw najczęściej naruszających bezpieczeństwo granic stanowią te dotyczące ochrony porządku publicznego i wiary-

13 Oprócz wymienionych przestępstw problem stanowią też wykroczenia skarbowe.

godności dokumentów. Problem stanowią także, przewidziane w kodeksie karnym skarbowym, przestępstwa przemytnicze wielu towarów. Popelnianiu wymienionych czynów sprzyja też opłacona przychylność niektórych funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Z informacji uzyskanych od funkcjonariuszy Straży Granicznej wynika, że na granicy polsko–ukraińskiej najczęściej dochodzi do popełniania przestępstw przeciwko dokumentom, a na granicy polsko–litewskiej – do nielegalnego przekraczania granicy. Jest to związane z istnieniem szlaków przerzutowych z Azji i Europy Wschodniej przez Ukrainę, Białoruś, Obwód Kaliningradzki na Litwę, a potem do Polski i innych państw Unii Europejskiej.

Omawiane zachowania są jednym z elementów przestępczości granicznej, czyli zachowań związanych z naruszaniem bezpieczeństwa fizycznego i ekonomicznego granicy państwa. Dlatego współcześnie ze względu na szeroki zakres czynów i jego różnorodne formy można pokusić się o wprowadzenie do kryminologii nowej kategorii przestępczości, zwanej przestępczością związaną z nielegalną imigracją. Mogłaby ona stanowić: „całokształt przestępstw obejmujących niezgodne z prawem zachowania związane z przekroczeniem granicy lub pobytem lub przemieszczaniem się wbrew przepisom prawa po obszarze Polski”. Znając jej środowisko, można by kompleksowo monitorować fenomen czynów i ich powiązania, poznawać etiologię, a następnie na tej podstawie podejmować dalsze, dostosowane do zmieniającej się rzeczywistości przedsięwzięcia zaradcze. Można uznać, że kryminogenność tej rozległej grupy czynów zasługuje na szczególną uwagę, również w kontekście ochrony różnych, w tym ekonomicznych, interesów Unii Europejskiej.

3. Kodeks karny wobec zachowań związanych z nielegalną migracją

Po ustaleniu przestępstw związanych ze zjawiskiem nielegalnej imigracji występujących na terenie Polski, w tym miejscu rozważań należało ustalić, czy i w jaki sposób nasze państwo dostrzegało zagrożenia wynikające z nielegalnej imigracji, czy elastycznie reagowało na nie środkami karnoprawnymi?

Przystępując do analiz prawa karnego dotyczącego przestępstw związanych z nielegalną imigracją należy przypomnieć, że poprzednio obowiązujący kodeks karny z 1969 r.¹⁴ przewidywał w art. 288 przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy. Stanowił on, że karalne jest przekroczenie granicy PRL bez wymaganego zezwolenia. Czyn zagrożony był karą pozbawienia wolności do lat 5. Jedynie w wypadku mniejszej wagi zagrożony był karą pozbawienia wolności do roku lub ogra-

14 Ustawa z dnia 19.04.1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.

niczenia wolności lub grzywny. W świetle tego przepisu „wymagane zezwolenie” stanowił odpowiedni dokument (paszport, wkładka paszportowa, dokument podróży, przepustka turystyczna). Nielegalne przekroczenie polegało też na przekroczeniu granicy w miejscu do tego nieprzeznaczonym (czyli poza przejściem granicznym)¹⁵. Należy zauważyć, że ów przepis nie służył zwalczaniu nielegalnej imigracji do Polski, bo takiej, w dzisiejszym znaczeniu, po prostu wówczas nie było. Służył raczej przeciwdziałaniu i zwalczaniu ucieczek z socjalistycznego kraju.

Już w wolnej Polsce, w 1990 r. uchwalono ustawę o ochronie granicy państwowej¹⁶. Jej przyjęcie było oczekiwane ze względu na przemiany ustrojowe Polski, jak też postulowanej od lat potrzeby „uregulowania prawnego reżimu ochrony granic terytorium państwowego RP”.¹⁷ Omawiana ustawa przewidywała, że przekraczanie granicy państwowej może odbywać się wyłącznie przez przeznaczone do tego przejścia graniczne na podstawie stosownych dokumentów. Natomiast przekraczanie granicy poza ustalonymi przejściami mogło następować tylko na podstawie porozumień zawartych z państwami sąsiednimi (art. 14 ust. 1 i ust. 2). Ponadto, art. 15 ustawy przewidywał obowiązek kontroli granicznej, któremu powinny być poddać się osoby przekraczające granice (np. udzielanie wyjaśnień związanych z przekraczaniem granicy, kontrola bagażu i środków transportu, kontrola osobista). Omawiana ustawa nie miała charakteru karnoprawnego, bowiem nie przewidywała przestępstwa nielegalnego przekroczenia granicy. Przyjęto bowiem, że nadal najodpowiedniejszym miejscem kryminalizacji tego czynu pozostanie kodeks karny.

Przeobrażenia zachodzące w zjawisku nielegalnej imigracji od początku lat 90-tych wymusiły na ustawodawcy zmiany. Nastąpiły one wraz z uchwaleniem i wejściem w życie kodeksu karnego z 1997 r.¹⁸ Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy zostało przewidziane w nim w art. 264. Czynny zabronione, w świetle tego przepisu, stanowiły:

- przekroczenie wbrew przepisom granicy RP (zagrożone karą grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2) – § 1,
- przekroczenie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej z użyciem przemocy, groźby, podstępem lub we współdziałaniu z innymi osobami (zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3) – § 2,

15 I. Andrejew, *Kodeks karny. Krótki komentarz*, Warszawa 1988, s. 255; W. Kubala, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy PRL. Wybrane zagadnienia prawne i kryminologiczne*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1974, nr 7, s. 107–115.

16 Ustawa o ochronie granicy państwowej z 12 X 1990 r., Dz.U. Nr 78, poz. 1049.

17 W.J. Modrakowski, *Ucieczki z PRL – kto, jak, dlaczego?* (aspekty prawno-kryminologiczne), Warszawa 1992, s. 9.

18 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

- organizowanie innym osobom przekroczenia wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej (zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5) – § 3.

Zatem w kodeksie karnym z 1997 r., w porównaniu z kodeksem z 1969 r. zakres kryminalizacji czynów związanych z przekroczeniem granicy został rozszerzony o typ kwalifikowany (§ 2) i nowy typ przewidujący, w pewnym sensie, zachowania związane z udzielaniem pomocy przy nielegalnym przekraczaniu granicy (§ 3).

Istota tego przestępstwa polegała na:

- przekraczaniu granicy RP wbrew przepisom, co oznaczało przekraczanie bez odpowiednich dokumentów (braku właściwych dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy lub braku aktualności lub braku autentyczności dokumentu)¹⁹ lub w miejscu do tego nieprzeznaczonym, tj. poza przejściem granicznym, a także bez poddania się obowiązkowi kontroli granicznej (osobistej lub bagażu)²⁰. Owe naruszenia stanowiły, *a contrario*, warunki legalnego przekroczenia granicy przewidziane w tamtym czasie przez art. 15 ustawy o ochronie granicy państwowej z 1990 r.;
- stosowaniu różnych niebezpiecznych sposobów i środków przekraczania granicy. Stanowiły je: przemoc (używanie siły fizycznej, zarówno wobec symbolu granicy – szlabanu, jak i wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej), groźba (oddziaływanie psychiczne poprzez zastraszanie pozbawieniem życia, zdrowia, mienia funkcjonariuszy Straży Granicznej), podstęp (wprowadzenie w błąd funkcjonariuszy Straży Granicznej co do swojej sytuacji prawnej i faktycznej), współdziałanie z innymi osobami (współdziałanie z co najmniej dwiema innymi osobami, które wspólnie nielegalnie przekraczają granicę lub tylko udzielają im w tym pomocy, np. poprzez organizowanie środków transportu)²¹. Kryminalizacja tego zachowania była wynikiem coraz częściej występujących siłowych naruszeń bezpieczeństwa granicy oraz współdziałania, w tym za opłatą, również funkcjonariuszy Straży Granicznej w nielegalnym przekraczaniu granicy;
- organizowaniu innym osobom przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęcie tej regulacji było rezultatem powstawania sieci osób zaangażowanych w nielegalne przekraczanie granicy, będących niejednokrotnie udziałem zorganizowanych grup, jak też pojedynczych osób (np. mieszkań-

19 Z. Ćwiąkański, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–227 kk., Kraków 1999, s. 964.

20 *Ibidem*, s. 964, R. Góral, Kodeks karny. Praktyczny komentarz, Warszawa 1998, s. 343.

21 Szerzej: R. Góral, s. 315; Z. Ćwiąkański, *op. cit.*, s. 965–966; M. Klek, Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy w nowym kodeksie karnym, Kętrzyn 1999, s. 12–13.

ców terenów przygranicznych, dobrze znających okolice, sytuację panującą na granicy, procedury i słabości ich realizacji). Znamię „organizuje innym osobom” zdaniem Z. Ćwiąkalskiego²² oznacza następujące czynności: zbieranie informacji o sytuacji na granicy (sposoby ochrony, jej mankamenty), opracowywanie trasy (przejście, zielona granica) i sposobu przetrzutu migrantów, zbieranie osób zainteresowanych przedostaniem się do innych państw, pobranie od nich opłat, zorganizowanie dokumentów, zorganizowanie środków transportu (wodnych, lądowych). Cytowany autor słusznie zauważa, że organizowanie obejmuje także etap przygotowania do przekroczenia granicy. Samo przejście przez granicę jest tylko ostatecznym, finalnym elementem przestępstwa, natomiast jego efektywne dokonanie poprzedza szereg czynności poprzedzających. Zatem, tak jak jest to przy przygotowaniu, może mieć ono charakter rzeczowy (zbieranie narzędzi, środków, dokumentów), jak i personalny (wejście w porozumienie z inną osobą). Ile osób bierze udział w organizowaniu nielegalnego przekraczania? Tego ustawodawca nie precyzuje. Istota czynu spoczywa w dokonywaniu czynności zwanych organizowaniem. Nie jest zatem ważna liczba sprawców. Należy uznać, że zachowanie owo dotyczy zarówno osób działających indywidualnie, jak i wieloosobowo (np. w grupach przestępczych) dokonujących czynności umożliwiających nielegalne przekroczenie granicy.

W tym miejscu należy zauważyć, że ustawodawca, uchwalając kodeks karny z 1997 r. w sposób właściwy zareagował na przemiany związane z dokonywaniem nielegalnym przekroczeniem granicy, polegające głównie na siłowym działaniu sprawców oraz zorganizowanych formach przetrzutu imigrantów. Ponadto ustawodawca dostrzegł kształtowanie się swoistego proceduru związanego z migracją. Może nastąpiło to zbyt późno, gdyż nasilenie takich zachowań Straż Graniczna odnotowywała już od początku lat 90-tych.

Kolejne zmiany w prawie karnym związane z nielegalnym przekraczaniem granicy nastąpiły w 2004 r.²³ Polegały na podwyższeniu zagrożenia karnego (od 6 miesięcy do 8 lat) za organizowanie innym osobom przekraczania granicy RP (art. 264 § 3 kk.). Realizowały funkcję represyjną i prewencyjną (prewencji negatywnej) prawa karnego.

Następną nowelizację prawa karnego w omawianym okresie odnotowano w 2005 r.²⁴ Jej skutkiem była zmiana kategorii czynu polegającego na przekroczeniu granicy z przestępstwa na wykroczenie. Zachowanie to uregulowano w art. 49a ko-

22 Z. Ćwiąkalski, *op. cit.*, s. 963.

23 Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny i innych niektórych ustaw z dnia 16.04. 2004 r., Dz.U. Nr 93, poz. 889.

24 Art. 3 ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw z dnia 22.04.2005 r., Dz.U. Nr 90, poz. 757.

deksu wykroczeń²⁵ i zagrożono karą grzywny. Taka regulacja była wynikiem zmian w sytuacji prawnej granic Polski po jej wejściu do UE (brak granic z niektórymi sąsiednimi państwami, natomiast ich istnienie z Białorusią, Ukrainą i Rosją), status czynu jako wykroczenia w państwach Unii sąsiadujących z Polską²⁶ oraz formalny tylko charakter naruszenia granicy²⁷. W wyniku zmian art. 264 kk. w obecnym kształcie posiada tylko dwa paragrafy:

- przekroczenie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej z użyciem przemocy, groźby, podstępem lub we współdziałaniu z innymi osobami (zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3) – § 2,
- organizowanie innym osobom przekroczenia wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej (zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8) – § 3.

Aktualnie, poza brakiem § 1, zaostrzeniem kary w § 3, istota nielegalnego przekroczenia granicy pozostaje bez zmian, tj. tak, jak przedstawiono wcześniej²⁸.

Nabywane doświadczenia oraz uzyskiwana wiedza organów zajmujących się ochroną bezpieczeństwa granic, zarówno polskich, jak i innych państw, związane z poznawaniem mechanizmów organizowania przerzutu imigrantów, ukazały, że proceder związany z nielegalną imigracją jest bardzo dobrze rozwinięty i obejmuje także inne zachowania stanowiące kolejne etapy następujące już po przekroczeniu granicy. Ustalono, że po przekroczeniu granicy wobec wielu nielegalnych imigrantów podejmuje się czynności zmierzające do legalizacji ich pobytu. W związku z tym dokonano kryminalizacji takich zachowań, przewidując w 2004 r.²⁹ w kodeksie karnym art. 264a. Przepis ten został wprowadzony do porządku prawnego w wyniku przyjęcia przez Polskę Decyzji Ramowej Rady z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu³⁰ oraz Dyrektywy Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiującej ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu³¹.

W świetle art. 264a § 1 kk. przestępstwo polega na umożliwieniu lub ułatwieniu innej osobie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom

25 Ustawa – kodeks wykroczeń z 20 V 1971 r., tekst jedn. z dnia 12.08. 2007 r., Dz.U. Nr 109, poz. 756.

26 B. Kurzępa, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2008, s. 211.

27 T. Bojarski, Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, (w:) T. Bojarski (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2009, s. 119.

28 Zob. też M. Jachimowicz, Nowe zasady odpowiedzialności za nielegalne przekroczenie granicy RP, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5, s. 56–61.

29 Ustawa z dnia 16.04.2004 r. o zmianie ustawy – kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 93, poz. 889.

30 Dz. Urz. WE L 328/1, s. 61–62, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32002F0946:PL:PDF>

31 Dz. Urz. WE L 328/1, s. 64–65, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32002L0090:PL:PDF>.

w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Czyn został zagrożony karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Art. 264a § 2 kk. przewiduje natomiast możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia w wyjątkowych wypadkach, np. nieosiągnięcia przez sprawcę korzyści majątkowej.

Istota przestępstwa z art. 264a kk. polega na podejmowaniu przez sprawcę tylko takich czynności, które umożliwiają lub ułatwiają przebywanie innej osoby na terytorium RP, który jest sprzeczny z obowiązującym prawem („wbrew przepisom”). Logika nakazuje przyjąć, że owe czynności dokonywane będą wobec cudzoziemca (choć przepis na to wyraźnie nie wskazuje³²), który po przekroczeniu granicy nie ma prawa przebywać na terenie Polski.

Skryminalizowane czynności stanowią: ukrywanie osoby nielegalnie przebywającej na obszarze naszego kraju³³, wynajem na jej rzecz mieszkania³⁴, zatrudnienie cudzoziemca bez pozwolenia na pracę³⁵, dokonywanie nielegalnego meldunku³⁶, organizowanie środków transportu³⁷ i dokumentów oraz odzieży³⁸. Stanowią one formy pomocnictwa do przebywania na obszarze Polski³⁹. Istotne, że karalne jest dokonywanie wymienionych czynności tylko w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Zatem zachowania dotyczące nielegalnego przekroczenia granicy, organizowania go innym osobom oraz ułatwiania pobytu na terytorium Polski zostały skryminalizowane w kodeksie karnym i stanowią, można rzec, pakiet przepisów karnoprawnych przeciwko nielegalnej imigracji. Są to przestępstwa najściślej związane z omawianym zjawiskiem⁴⁰. Oczywiście, wymienione wcześniej inne przestępstwa również wykazują powiązania z nielegalną imigracją poprzez formy działania w określonych strukturach (popelnianie ich w zorganizowanych grupach przestępczych), w określonym celu (handel ludźmi), przy pomocy określonych metod

32 Z. Ćwiąkalski, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–227 kk., Warszawa 2008, s. 1242.

33 M. Kalitowski, (w:) M. Filar (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2010, s. 1135.

34 M. Kalitowski, *op. cit.*, s. 1135., Z. Ćwiąkalski, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–227 kk., Warszawa 2008, s. 1241.

35 M. Kalitowski, *op. cit.*, s. 1135., J. Piórkowska–Flieger, (w:) T. Bojarski (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2011, s. 629

36 Z. Ćwiąkalski, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–227 kk., Warszawa 2008, s. 1241.

37 E. Pływaczewski, A. Sakowicz, (w:) A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222–316, T. II, Warszawa 2010, s. 535

38 Z. Ćwiąkalski, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–227 kk., Warszawa 2008, s. 1242.

39 R.A. Stefański, Przystępstwo umożliwienia lub ułatwienia nielegalnego pobytu (art. 264a kk.), „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 11, s.15.

40 Pozakodeksowe rozwiązania znajdują się, przede wszystkim, w art. 147 ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. (zabór w celu przywłaszczenia lub przywłaszczenie dokumentu podróży dla cudzoziemca lub używanie go) i w art. 125 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r. (zabór w celu przywłaszczenia lub przywłaszczenie zaświadczenia tożsamości albo dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej lub używanie go).

i środków (np. fałszowanie dokumentów, posługiwanie się dokumentami innej osoby, przewożenie cudzego dokumentu). Jednakże ze względu na ograniczone ramy opracowania regulacje dotyczące fałszowania dokumentów (i innych nielegalnych zachowań z nimi związanych), handlu ludźmi, udziału w zorganizowanych grupach przestępczych czy korupcji zostaną pominięte.

4. Uwagi końcowe

Podsumowując, informacje przedstawione w niniejszym opracowaniu uprawniały do wyciągnięcia następujących wniosków:

1. W ciągu ostatnich 20 lat tendencje w zakresie imigracji do Polski ustabilizowały się. Ukształtowały się kierunki migracji (Azja, Afryka, kraje byłego Związku Radzieckiego – państwa Europy Zachodniej) oraz kraje pochodzenia imigrantów (Ukraina, Wietnam, Mołdawia, Białoruś, Chiny). Na tym tle Polska stanowi głównie kraj tranzytowy do lepiej rozwiniętych krajów Europy Zachodniej, zamieszkałych często przez diaspory migracyjne państw Unii Europejskiej. Jednakże w ostatnim czasie staje się też państwem docelowym dla obywateli Azji (głównie Chin, Wietnamu, Indii, Pakistanu, Afganistanu)⁴¹. Podejmowane przez lata przedsięwzięcia w zakresie ograniczania nielegalnej migracji przyniosły obserwowaną mniejszą skalę imigracji obywateli niektórych państw. Jest to wynikiem skutecznej współpracy Polski z organami państw sąsiednich, działalności Straży Granicznej, uszczelnienia naszych granic w związku z wejściem do strefy Schengen, a także coraz mniejszym zainteresowaniem imigracją spowodowanym skutkami światowego kryzysu gospodarczego (trudności w egzystencji nielegalnych imigrantów, problemy ze znalezieniem pracy). Obecnie spadek skali imigracji jest tendencją ogólnoeuropejską. Jednakże, niezależnie od skali zjawiska, zawsze towarzyszyło mu szereg zachowań przestępczych. Część z nich realizowana jest przed przekroczeniem granicy, część w trakcie, a pozostała – po przedostaniu się na teren Polski.

Sprawcami przestępstw są przede wszystkim imigranci – cudzoziemcy. Jednakże w orbicie ich działań są także obywatele innych państw niebędący imigrantami oraz obywatele polscy uczestniczący na różnych etapach (formy stadialne i zjawiskowe) tych przestępczych procedurów. Popęlnienie przez nich przestępstw skutkuje naruszaniem wielu dóbr: wiarygodności dokumentów, bezpieczeństwa porządku publicznego, wolności człowieka, interesów ekonomicznych naszego kraju.

Współcześnie nielegalna imigracja posiada charakter dobrze zorganizowanej międzynarodowej działalności o charakterze kryminogennym. Duża mobilność organizatorów i sprawców procedury, ich pomysłowość w zakresie metod przerzu-

41 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2009 r..., s. 65.

tu ludzi oraz doboru środków transportu, umiejętność dostosowania się do zmian w zakresie prawa i działalności organów państwowych (Straży Granicznej, Policji, Służby Celnej) oraz do sytuacji panującej w danym państwie (zarówno pochodzenia imigranta, jak i kraju przerzutu) sprzyja profesjonalizacji zachowań przestępczych i gwarantuje dużą skuteczność działań.

2. Omawiane przestępstwa (zakres czynów, sposoby ich dokonywania) w Polsce stanowią poważny problem. Ich przemiany ilościowe i jakościowe spowodowały potrzebę dostosowania prawa do zachodzących zmian. Oceniając z perspektywy czasu, należy stwierdzić, że polskie prawo karne starało się nadążać za zmianami w zjawisku nielegalnej migracji. Wynikały one z sytuacji wewnętrznej Polski (nasilenie zjawiska, jego negatywne następstwa) i międzynarodowej (wejście Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen, pozycji kraju tranzytowego dla cudzoziemców udających się do Europy Zachodniej). Chociaż nieraz decyzje ustawodawcy w tym zakresie były nieco spóźnione, były wymuszone przez struktury europejskie. Wydaje się, że szereg czynów związanych z nielegalną imigracją zostało skryminalizowanych, jednakże występują zachowania „pseudolegalne”, pozostające poza sferą prawa karnego.

W tym miejscu należałoby zauważyć, że nie tylko prawo karne jest pomocne w zwalczaniu tej przestępczości, ale także przede wszystkim prawo będące podstawą działań służby do tego powołanej i uprawnionej, czyli Straży Granicznej, która obecnie w ramach swoich uprawnień – posiada także prawo przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP (samodzielnie lub we współdziałaniu z Policją, Urzędem Pracy, Urzędem Celnym, Urzędem Kontroli Skarbowej, Strażą Miejską, Strażą Rybacką, Strażą Ochrony Kolei i innymi instytucjami) oraz działań polegających na kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia im pracy. Dzięki tym uprawnieniom od 2009 r. Straż Graniczna stała się „jedyną profesjonalną służbą migracyjną w Polsce, mogącą nie tylko rozpoznawać, ale także samodzielnie zwalczać wszystkie negatywne zjawiska migracyjne na terenie całego kraju”⁴².

Na zakończenie należy stwierdzić, że ustawodawstwo w zakresie nielegalnej imigracji częściowo ma polski rodowód, częściowo jest wynikiem implementacji prawa wspólnotowego. Ze względu na ich kompleksową przydatność nie ma to żadnego znaczenia. Istotne jest, że stanowi reakcję na nielegalne zjawisko, wymagające odpowiedniej, jednoznacznej, wspólnej i skoordynowanej reakcji wielu państw.

42 C. Zaborski, Służba migracyjna, „Straż Graniczna” 2010, nr 2, s. 13, http://www.strazgraniczna.pl/wps/wcm/connect/fa3bfb004310a8628d54ade24cc77332/Magazyn_2_10_2010.pdf?MOD=AJPERES

**ПРЕСТУПНОСТЬ, СВЯЗАННАЯ С НЕЗАКОННОЙ ИММИГРАЦИЕЙ,
В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ ЯВЛЕНИЯ И ПРАВА**

В работе К. Лясковской рассматриваются отдельные проблемы преступности, связанной с незаконной иммиграцией иностранцев в Польшу. Отмечаются изменения, произошедшие в этом явлении и относящиеся к нему правовом регулировании на протяжении последних лет. Подчеркивается криминогенный характер иммиграции в Польшу и рассматривается реакция на нее польского права. Из статьи вытекает, что для иностранцев Польша является прежде всего транзитной страной на пути в другие страны Евросоюза, хотя во многих случаях она становится и местом назначения, особенно для жителей Азии. Установлено, что на ее территории иммигранты совершают преступления, представляющие угрозу для государственных интересов. К ним относится прежде всего незаконное пересечение границы, подделка документов, деятельность в организованных преступных группах. В отношении указанного преступного поведения польское государство предпринимало ряд правовых мер, направленных на криминализацию в первую очередь деяний, связанных с незаконным пересечением границы, а затем и с незаконным пребыванием иностранцев на территории Польши. Эти меры, к сожалению, часто оказывались запоздалыми на фоне масштабов развития и механизмов незаконной иммиграции, являющейся причиной совершаемых преступлений.

**CRIME CONNECTED WITH THE ILLEGAL IMMIGRATION IN THE CONTEXT
OF THE TRANSFORMATION OF THE PHENOMENON AND THE LAW**

The study is concerned with a discussion of selected problems of crime related to the illegal immigration of foreigners into Poland. It describes the evolution of the phenomenon and the law related to it over recent years. In addition, it illustrates the criminogenic nature of immigration to our country and the reaction of the Polish law to behaviour connected with it. The article shows that Poland is mainly a country of transit for foreigners heading towards other countries of the European Union, but it is also becoming the destination, especially for people from Asia. It was found that immigrants commit crimes affecting various interests of the Polish State, first of all, illegal crossing of the border, falsification of documents, and unlawful actions connected with organized crime structures. In the face of the behaviour mentioned above, the Polish state has taken legal steps designed, primarily, to criminalize the activities associated with illegal crossing of the border, and then with the illegal stays of foreigners in our country. These activities have, unfortunately, sometimes been a little too late in relation to the development of the scale and the mechanisms of illegal immigration and crimes related to it.

Key words:

Illegal immigration, crime, foreigners, Poland

NOWE KIERUNKI BADAŃ NAD BEZPIECZEŃSTWEM W POLSCE I ICH EFEKTY

1. Uwagi wstępne

Bezpieczeństwo jest dobrem społecznym i prawnym o doniosłym znaczeniu. Jako członkowie społeczeństwa potrzebujemy poczucia, że prawdopodobieństwo występowania jakichkolwiek zagrożeń jest niskie dzięki aktywności powołanych do tego organów państwowych, jak i działań niemających tak zinstytucjonalizowanej postaci. Zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych celów istnienia państwa¹. Jest to też jeden z warunków koniecznych, aby społeczeństwo mogło rozwijać się pod względem gospodarczym, naukowym, obywatelskim czy artystycznym.

Samo pojęcie bezpieczeństwa ma wiele znaczeń i odmian². Charakterystyczne jest to, że przedstawiciele poszczególnych dziedzin nauki mają własne spojrzenie na to pojęcie i często ograniczają się do tego jednego – ich zdaniem najważniejszego – znaczenia. Ponadto, na jego definiowanie mają wpływ same zagrożenia. Współcześnie społeczeństwo musi borykać się z nowymi zagrożeniami, które nie występowały wcześniej lub czyniły z mniejszą intensywnością. Z różną mocą możemy – jako społeczeństwo i państwo – oddziaływać na zagrożenia, dążąc do ich kontrolowania, minimalizowania czy też rzadziej całkowitej likwidacji.

Dlatego też jest to niezwykle ciekawy obszar do prowadzenia różnorodnych badań naukowych³. Zostało to dostrzeżone w kontekście zarówno krajowym jak i regionalnym. Świadczą o tym działania podejmowane przez poszczególne ośrodki akademickie, instytuty badawcze, ale także instytucje międzynarodowe, np. Unię

1 Na przykład art. 5. Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli.

2 Por. M. Brzeziński, Rodzaje bezpieczeństwa państwa, (w:) S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009, s. 34; Z. Nowakowski, H. Szafran, R. Szafran, Bezpieczeństwo w XXI wieku, Rzeszów 2009, s. 72 oraz W. Prokuszynski, Uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego, Szczytno 2006, s. 9 i nast.

3 O wielu aspektach badań nad bezpieczeństwem narodowym, zob. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010, t. II, Warszawa 2011.

Europejską⁴. Mamy szereg przykładów inicjatyw i projektów w tym obszarze. W tym miejscu należy wymienić sieć uniwersytecką, Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵. Ponadto kwestia bezpieczeństwa jest jednym z priorytetów Polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej⁶.

W ramach prac prowadzonych na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Katedrze Prawa Karnego zespół badawczy zajmuje się przede wszystkim badaniami nad bezpieczeństwem wewnętrznym, powiązaniem ściśle z zapewnieniem porządku publicznego oraz wymiarem sprawiedliwości⁷. Z racji zainteresowań naukowych oraz doświadczeń badania są prowadzone w obszarze rozważań prawnych, kryminologicznych oraz kryminalistycznych. Z tego też punktu widzenia zostaną zaprezentowane nowe kierunki badań nad bezpieczeństwem w Polsce i ich efekty.

2. Prezentacja projektów badawczych

Pierwszy projekt dotyczący bezpieczeństwa – realizowany na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku – był zatytułowany „Rozwiązania prawne i organizacyjno–techniczne w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu ze szczególnym uwzględnieniem problematyki dowodów procesowych oraz instytucji świadka koronnego” (Nr PBZ–MIN–004/T00/2002)⁸. Był to projekt badawczy zamawiany Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Założenia projektu badawczego przewidywały obszerną analizę sposobów walki z dwoma najpoważniejszymi wtedy zagrożeniami bezpieczeństwa obywateli, czyli przestępczością zorganizowaną oraz terroryzmem. Analiza miała dotyczyć przede wszystkim aspektów prawnych, organizacyjnych i kryminologicznych. Badania kładły szczególny nacisk na aspekt praktyczny stosowania ich wyników.

Podczas realizacji projektu przeprowadzono badania aktowe, m.in. kilku tysięcy tomów akt spraw karnych przeciwko członkom zorganizowanych grup przestępczych prowadzonych we wszystkich fazach postępowania karnego: postępowania przygotowawczego oraz sądowego, jak również wykonania orzeczonych kar pozbawienia wolności oraz pracy operacyjnej, co stanowiło nowość w Polsce. Poddanie

4 Na uwagę zasługuje 7. Program Ramowy, gdzie bezpieczeństwo jest jednym z promowanych obszarów badań. Z jego ramach powstały takie projekty jak INDECT (strona internetowa projektu <http://www.indect-project.eu/>) i DETECTER (strona internetowa projektu <http://www.detector.bham.ac.uk/>).

5 Szerzej na ten temat, zob. E.W. Pływaczewski, Z. Rau, *The Polish Platform for Homeland Security – a Pioneer Initiative for Up-to-date Security in the European Union*, (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Current Problems of the Penal Law and Criminology*, Białystok 2009, s. 445 i nast. oraz oficjalną stronę internetową <http://www.ppbw.pl>

6 Oficjalna strona internetowa Polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej: http://pl2011.eu/program_and_priorities

7 Szerzej na ten temat zob. E.W. Pływaczewski, K. Laskowska, G.B. Szczygieł, E.M. Guzik–Makaruk, E. Zatyka, W. Filipkowski, *Polskie kierunki badań kryminologicznych nad bezpieczeństwem obywateli*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 176 i nast.

8 Realizowany w latach 2003–2006 pod kierunkiem prof. zw. dr hab. E.W. Pływaczewskiego.

wyników tych badań ocenie praktyków organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości pozwoliło na diagnozę istniejących oraz ocenę proponowanych rozwiązań prawnych. Zwrócono uwagę na efektywne wykorzystanie instytucji świadka koronnego oraz zagadnienie implementacji materiału uzyskanego w trakcie czynności operacyjnych do procesu karnego.

Podczas realizacji projektu dokonano całościowej analizy istniejących regulacji prawnych dotyczących instytucji świadka koronnego. Opisano specyfikę postępowania przygotowawczego oraz sądowego z jego udziałem na podstawie akt spraw karnych. Poddano analizie również jego status w procesie – prawa i obowiązki względem innych osób oraz państwa, m.in. w zakresie prawa cywilnego, rodzinnego, podatkowego. Ponadto zbadane zostały sprawy karne pod kątem przydatności tej instytucji oraz wiarygodności dostarczanych przez nią dowodów. Wyniki analizy – poparte szeroką dyskusją z praktykami wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania – doprowadziły do przygotowania projektu zmian Ustawy o świadku koronnym, które po przeprowadzeniu prac parlamentarnych weszły w życie⁹.

Kolejnym zakresem badawczym było zjawisko korupcji. Zostało ono potraktowane wieloaspektowo. Analizie poddane zostało m.in. korupcyjne oddziaływanie przestępczości zorganizowanej na struktury państwowe, gospodarcze oraz samorządowe. Za pewne *novum* należy uznać przeprowadzenie badań dotyczących zjawiska korupcji w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, a także roli obrońców w tym procedurze. Przedstawione zostały nie tylko wyniki badań, ale także konkretne postulaty zmian prawa i praktyki w tym zakresie.

Ważnym obszarem badań było zjawisko zorganizowanej przestępczości rosyjskojęzycznej w Polsce i krajach ościennych. Pozwoliło to na ocenę stopnia zagrożenia z jej strony dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Ponadto przeprowadzono na szeroką skalę nowatorskie badania dotyczące wykonywania kary pozbawienia wolności przez osoby skazane za udział w zorganizowanej przestępczości. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym (zjawisko prania pieniędzy) również było przedmiotem badań. Wskazano na związki tego zjawiska z finansowaniem terroryzmu pod względem stosowanych metod oraz uczestników obu procedurów.

Kolejnym obszarem badawczym był terroryzm, który odcisnął współcześnie największe piętno w świadomości ludzkiej. Także i w tym przypadku przeprowadzone badania miały charakter wielowątkowy, poczynając od diagnozy różnego rodzaju zagrożeń, poprzez oddziaływanie socjotechniczne terrorystów na społeczeństwo, wykorzystania mediów elektronicznych, aż po istniejące i proponowane instytucje prawne, zasady odpowiedzialności i problematykę dowodową w tym

9 Dz.U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1078.

zakresie. Ocenie podlegało także znaczenie i przydatność nowych rozwiązań technicznych i informatycznych zarówno w walce z przestępczością zorganizowaną, jak i terroryzmem. Wskazano również, iż praca operacyjna organów ścigania ma zasadnicze znaczenie dla przeciwdziałania tym zagrożeniom, chociaż miała swoją specyfikę typową dla działań podejmowanych przez służby specjalne.

Bilans całego projektu można zamknąć w następujących liczbach: 12 konferencji, w tym 3 międzynarodowe; 70 referatów, 10 monografii i prac zbiorowych, 159 artykułów (w tym 31 obcojęzycznych) oraz 20 innych opracowań¹⁰.

Projekt badawczy zamawiany Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. „Monitoring, identyfikacja i przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa obywateli” (Nr PBZ–MNiSW–DBO–01/I/2007)¹¹ był drugim z zakresu bezpieczeństwa, tym razem realizowanym w konsorcjum Uniwersytetu w Białymstoku i Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie. Stanowił kontynuację rozpoczętych wcześniej badań, ale uzupełnionych o aspekty technologiczne. Świadczyło to o jego interdyscyplinarnym charakterze, jak również było wyrazem ewolucji podejścia do badań w tym obszarze. Zwykle humaniści nie występowali wspólnie z inżynierami w projektach badawczych jako równoprawne strony.

Po raz pierwszy w literaturze polskiej dokonano całościowych analiz etiologii i fenomenologii aktualnych i przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli, w szczególności przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w wielu ich odmianach. W szczególny sposób potraktowano Internet jako obszar występowania zagrożeń, jak i miejsca działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Analizy te stanowiły punkt wyjścia do dokonania oceny adekwatności i skuteczności istniejących regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Wzorem poprzedniego projektu osobno potraktowano zjawisko korupcji oraz sposoby jej przeciwdziałania i zwalczania. Prowadzone analizy obejmowały przede wszystkim regulacje polskie. Jednakże w celu ich wszechstronnej oceny sięgnięto po regulacje innych krajów europejskich oraz z innych części świata oraz regulacje i standardy międzynarodowe.

Istotnym obszarem badań była kwestia oceny legalności stosowania nowych technologii w zakresie przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa obywateli. Ponadto przygotowano założenia systemu wykorzystywania nowych tech-

10 Do najważniejszych należą m.in. prace zbiorowe: E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm – w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005; K. Indecki (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno–dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006; a także monografie: I. Nowicka, *Rzecz drogowa jako przejaw zorganizowanej działalności przestępczej*, Kraków 2004; W. Filipkowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Kraków 2004 oraz K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna przestępczość zorganizowana. Studium kryminologiczne*, Białystok 2006.

11 Realizowany w latach 2007–2010 pod kierunkiem prof. zw. dr hab. E.W. Pływaczewskiego.

nologii w pracy operacyjnej oraz procesie karnym dla zapewnienia bezpieczeństwa. Obejmował on następujące rozwiązania technologiczne: bezpieczeństwo sieci teleinformatycznych oraz usług IT, „inteligentna” wyszukiwarka elektronicznych akt sądowych, technologie komputerowego przetwarzania mowy, zagadnienia związane z systemami agentowymi, metodami sieci społecznych, analizy kompetencji, analizy relacji i powiązań składających się na ogólny problem akwizycji informacji i ekstrakcji wiedzy oraz możliwości zastosowania multimedialnych systemów wspomagających identyfikację i zwalczanie przestępczości.

Oprócz tego wypracowano konkretne postulaty *de lege ferenda* wraz z uzasadnieniem odnoszące się do konieczności ich wdrożenia oraz prognozą w zakresie skuteczności i poprawy efektywności dotychczasowego systemu. W szczególności przygotowano projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, który stał się kanwą prac parlamentarnych, a uczestnicy projektu badawczego służyli wiedzą ekspercką w tym zakresie. Niewątpliwą wartością dodaną było także włączenie do badań ponad stu osób: sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy służb – otrzymane wyniki na bieżąco wykorzystywane były i są w praktyce działania tych organów. W ten sposób dyskusje teoretyczne były równoważone zagadnieniami praktycznymi.

Techniczny aspekt projektu również miał wymiar interdyscyplinarny. Obejmował zagadnienia z zakresu od oceny stanu bezpieczeństwa, analizy systemowej i budowania modeli matematycznych oraz biznesowych przez algorytmizację wybranych aspektów, analizę stanu technologicznego, określenie wymagań technologicznych po identyfikację nowych materiałów, konstrukcję czujników i wykorzystanie pojazdów bezzałogowych.

Tytułem podsumowania można wskazać, że ze środków projektu sfinansowano lub zorganizowano 18 konferencji, 7 seminariów i 25 spotkań roboczych. Łącznie w trakcie ich trwania wzięło udział około 4000 uczestników. Wzięli oni udział łącznie w 172 konferencjach, sympozjach i spotkaniach, w tym 64 zagranicznych; wygłosili 135 referatów, w tym 31 w języku obcym. Na dorobek projektu składa się łącznie 401 publikacji¹² – 195 polskojęzycznych i 72 obcojęzycznych.

Należy wskazać też na kolejny projekt badawczy zatytułowany „Pozbawianie sprawców owoców przestępstwa” – projekt badawczy (Nr 1049/B/H03/2008/35)¹³. Miał on na celu ocenę skuteczności rozwiązań prawnych dotyczących pozbawiania sprawców owoców przestępstwa w płaszczyźnie postępowania przygotowawczego,

12 Do najważniejszych należały m.in. prace zbiorowe: E.W. Pływaczewski (red.), *Current Problems of the Penal Law and the Criminology*, Białystok 2009; L.K. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, Warszawa 2009; a także monografia E.M. Guzik–Makaruk (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce*, Warszawa 2011.

13 Projekt realizowany w latach 2008–2011 przez pracowników Zakładu Prawa Karnego i Kryminologii na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Kierownikiem jest dr hab. E.M. Guzik–Makaruk.

sądowego i wykonawczego. Jednakże badania ograniczały się tutaj tylko do aspektów prawnych i kryminologicznych zostały poparte zakrojonymi na szeroką skalę badaniami ankietowymi wśród prokuratorów i sędziów.

Poddano analizie poglądy przedstawicieli doktryny (aspekt teoretyczny) i stanowiska praktyki, jak również przeprowadzono badania ankietowe i aktowe funkcjonowania wybranej instytucji na etapie postępowania przygotowawczego, orzekania i wykonania (aspekt empiryczny). Rozważania te zostały wzbogacone o analizy standardów międzynarodowych (zarówno w płaszczyźnie uniwersalnej, jak i regionalnej). Dopiero tak zakreślona problematyka badawcza pozwoliła na sformułowanie postulatów w zakresie interpretacji istniejących rozwiązań, jak i planów co do przyszłych, potencjalnych uregulowań tej kwestii¹⁴.

W momencie pisania niniejszego pracowania realizowany jest czwarty w ciągu 10 lat projekt dotyczący bezpieczeństwa pt. „Prawne i kryminologiczne aspekty wdrożenia i stosowania nowoczesnych technologii służących ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego” – projekt badawczo–rozwojowy (Nr OR00003707)¹⁵.

Zakładał on przeprowadzenie badań polegających na wskazaniu kierunków wykorzystywania wiedzy prawniczej i kryminologicznej w zakresie tworzenia rozwiązań technologicznych służących podniesieniu bezpieczeństwa obywateli¹⁶. O innowacyjnym charakterze projektu świadczy prowadzenie badań angażujących dwa obszary wiedzy: humanistycznego i technicznego. U podstaw projektu leży założenie, iż analizy kryminologiczne i prawne zawsze powinny poprzedzać wszelkie prace technologiczne w zakresie bezpieczeństwa. To właśnie one muszą wyznaczać obszary, w których wykorzystanie zaawansowanych narzędzi technicznych jest konieczne i dozwolone. Analizy te odnosiły się do bieżącego stanu przestępczości i innych zagrożeń, ale także do określania ich trendów rozwojowych. Jest to podejście proaktywne, nastawione na profilaktykę, uprzedzające działania przestępców. Należy zauważyć, że ci ostatni często korzystają z nowych rozwiązań technicznych, dlatego nie można mieć wątpliwości, iż organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości powinny również wykorzystywać ich funkcjonalność. Ponadto, uwzględniając aktualne problemy społeczne i polityczne, obszary badawcze zostały uzupełnione o bezpieczeństwo jądrowe w zakresie zjawiska tzw. „ekoterroryzmu”.

14 Efektem pracy w ramach projektu będzie praca zbiorowa pt. „Przypadek przedmiotów i korzyści pochodzących z przestępstwa” pod redakcją prof. E. M. Guzik–Makaruk, która będzie wydana w 2011 r. przez Wydawnictwo Wolters Kluwer.

15 Projekt realizowany przez Uniwersytet w Białymstoku wspólnie z partnerem komercyjnym PPBW sp. z o.o. od lipca 2009 r. do grudnia 2011 r. Jego kierownikiem jest dr W. Filipkowski.

16 Na dotychczasowy dorobek projektu składają się przyjęte do druku w 2011 prace zbiorowe E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana*; W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.), *Biały wywiad* oraz monografie P. Chlebowicz, W. Filipkowski, *Analiza kryminalna*, *Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer i W. Jasiński, *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*.

Drugim etapem były badania prawne w zakresie stosowania najnowocześniejszych technologii. Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości – zgodnie z koncepcją demokratycznego państwa prawa – mogą podejmować tylko takie działania, na jakie pozwala im prawo. Badania te odnosiły się nie tylko do oceny bieżącego stanu prawnego, ale także pozwalają poszukiwać nowych rozwiązań (również inspirowanych prawem obcym czy międzynarodowym). Podstawową jednak kwestią było i jest zachowanie zasady proporcjonalności pomiędzy ingerowaniem w prawa człowieka i obywatela (za pomocą rozwiązań technologicznych) i ich ochroną w państwie demokratycznym. Jest to dylemat obecny w wielu dyskusjach prowadzonych w społeczeństwie, mediach i oczywiście środowisku akademickim¹⁷.

Badania techniczne zajmowały trzeci obszar badawczy. Ich podstawowym zadaniem było sprawdzenie, czy istniejące rozwiązania mogą być dostosowane do potrzeb organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, spełniając wymogi dowodowe postępowania karnego czy pracy operacyjnej. Wybrane zostały takie technologie, wobec których można oczekiwać tej potencjalnej przydatności, gdyż odpowiadają potrzebom organów ścigania. Należą do nich: gromadzenie i analizowanie informacji, monitoring audiowizualny, lokalizowanie przedmiotów. Należy dodać, iż są to tzw. technologie podwójnego zastosowania, czyli mogą znaleźć swoje miejsce na rynku komercyjnym, cywilnym. Zaawansowane technologie funkcjonujące na rzecz bezpieczeństwa do tej pory nie doczekały się pogłębionej analizy prawniczej i kryminologicznej. Był to element spajający cały projekt. Problematyka tzw. białego wywiadu oraz pranie pieniędzy pochodzących z korupcji osób na eksponowanych stanowiskach politycznych były szczególnymi zagadnieniami poddanymi analizie. Wzorem poprzednich lat, projekt zakładał szerokie wykorzystanie konsultantów pochodzących z organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania większej efektywności i użyteczności prowadzonych badań.

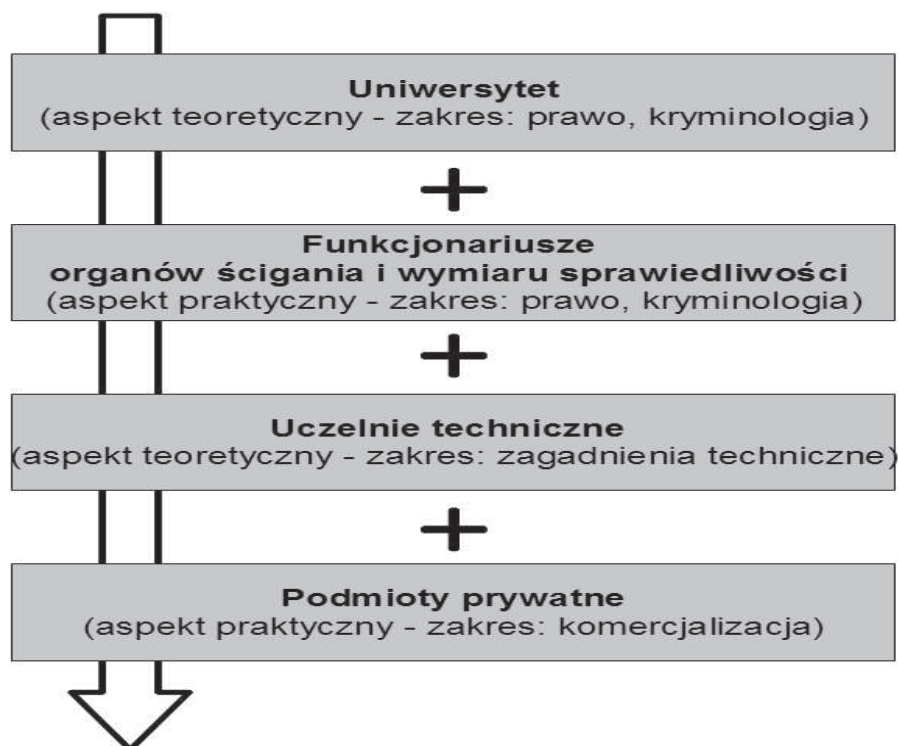
Po czwarte, projekt zakładał także komercyjne wykorzystanie wyników prowadzonych badań. Zakładano powstanie podmiotu gospodarczego, który miał świadczyć usługi w zakresie objętym badaniami. Na potrzeby projektu została określona jego funkcja jako tzw. brokera informacji, czyli podmiotu dostarczającego informacji zainteresowanym podmiotom. Już w momencie pisania niniejszego opracowania można ocenić, iż jest on zdolny do informowania o potrzebach organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (np. w postaci konferencji, szkoleń, udziału w targach), które to informacje mogą zostać wykorzystane przez inne podmioty gospodarcze, a tym samym przyczynić się do rozwoju tej gałęzi gospodarki. Podmiot gospodarczy będzie też oferował niektóre produkty wytworzone w oparciu o rozwijane technologie.

17 Przykładem europejskiego projektu zajmującego się różnymi aspektami tego zagadnieniem jest wymieniany wcześniej DETECTOR.

Komercjalizacja wyników badań naukowych jest kolejnym etapem ewolucji kierunków badań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zakłada ona, iż wyniki uzyskane w projekcie należy analizować pod kątem tego, czy mogą one stanowić wkład do produktów lub usług oferowanych na rynku. Ich wartość leży często w innowacyjności wytwarzanych lub rozwijanych technologii, co jest szansą na podniesienie konkurencyjności produktów lub usług oferowanych przez podmioty gospodarcze. W celu osiągnięcia tego efektu należy do projektów zapraszać podmioty gospodarcze, które ze swej natury mają lepsze od naukowców rozeznanie, czy uda się daną technologię skomercjalizować.

Zaprezentowaną powyżej ewolucję prowadzenia badań naukowych w obszarze bezpieczeństwa można przedstawić na poniższym diagramie.

Diagram nr 1. Ewolucja badań nad bezpieczeństwem



Źródło: opracowanie własne.

3. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Pewnym wskaźnikiem obszarów zainteresowania administracji publicznej są tematy konkursów ogłaszanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju doty-

czących m.in. badań nad bezpieczeństwem i obronnością państwa¹⁸. Są one przedstawiane przez resorty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz obronności, a także poszczególne organy państwowe (zwłaszcza służby specjalne).

Ogłoszenie z sierpnia br. zawierało bardzo zróżnicowane 32 tematy¹⁹. Na potrzeby niniejszego opracowania można dokonać pewnego ich uporządkowania tematycznego:

1. Technologiczne aspekty podnoszenia efektywności działań z zakresu zarządzania kryzysowego dotyczących zarówno katastrof naturalnych (pożarów, powodzi), jak i np. terroryzmu
 - Opracowanie nowoczesnych stanowisk szkoleniowych zwiększających skuteczność działań ratowników Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG).
 - Optymalizacja procedur, dyslokacji baz i doskonalenie rozwiązań technicznych sprzętu stosowanego przez polskie służby ratownicze w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym ze szczególnym uwzględnieniem powodzi (rękawy przeciwpowodziowe).
 - Symulator kierowania pojazdami uprzywilejowanymi podczas działań typowych i ekstremalnych.
 - Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające zarządzanie kryzysowe i ratownictwo w jednostkach terytorialnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.
 - Zwiększenie bezpieczeństwa pożarowego obiektów budowlanych poprzez opracowanie nowoczesnego systemu monitoringu pożarowego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.
 - Poprawa bezpieczeństwa pożarowego budynków i obiektów budowlanych na etapie ich projektowania i wykonania.
 - Opracowanie innowacyjnego środka przeznaczonego do usuwania zanieczyszczeń i skażeń z infrastruktury drogowej oraz przemysłowej.
 - Technologie zabezpieczeń przeciwwybuchowych miejsc składowania materiałów sypkich.

18 Strona internetowa Narodowego Centrum Badań i Rozwoju: <http://www.ncbir.pl/www/>

19 Strona internetowa Narodowego Centrum Badań i Rozwoju: http://www.ncbir.pl/www/index.php?option=com_content&task=view&id=1012&Itemid=422

- Zintegrowany system informacyjny wspomagający działania antyterrorystyczne Centrum Antyterrorystycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

2. Badania kryminalistyczne

- Zaprojektowanie mobilnej platformy do wsparcia badań kryminalistycznych miejsc zdarzeń, w których może występować zagrożenie CBRN²⁰.
- Mobilne laboratorium do poboru próbek środowiskowych i identyfikacji zagrożeń biologicznych.
- Opracowanie na potrzeby wymiaru sprawiedliwości ilościowych i jakościowych metod identyfikacji nowych substancji objętych kontrolą na mocy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.
- Dostosowanie nowych narzędzi biologii molekularnej do identyfikacji sprawców przestępstw.
- Zastosowanie nowych odczynników chemicznych do ujawniania śladów daktyloskopijnych na różnych podłożach metodą luminescencji opóźnionej w zakresie promieniowania od UV do NIR.
- Opracowanie metody replikacji śladów kryminalistycznych.
- Opracowanie technologii namiotu do ujawniania śladów parami estru kwasu cyjanoakrylowego.
- Projektowanie badań empirycznych i analizy materiałów dotyczących specyfiki metod kryminalistyki w pracy służb specjalnych służ porządku publicznego.

3. Zarządzanie i ochrona informacji, w szczególności w sieci

- Autonomiczne narzędzia wspomagające zwalczanie cyberprzestępczości.
- Wypracowanie modelu uwierzytelniania i autoryzacji użytkowników, w tym użytkowników pozapolicyjnych oraz metody bezpiecznego dostępu do zasobów IT Policji z różnych sieci, z uwzględnieniem sieci internetowej.
- System zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym jednostek administracji publicznej oraz resortu obrony narodowej, wraz z narzędziami wspomagającymi zwalczanie cyberterroryzmu i ochronę teleinformatycznej infrastruktury krytycznej.

20 Skrót od pierwszych liter zagrożeń: chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych.

- Ochrona informacji istotnych dla bezpieczeństwa i funkcjonowania państwa, w tym o klauzuli „Ścisłe Tajne” – Budowy narodowego centrum kryptografii i dekryptażu.
 - System akustycznej platformy pomiarowej dla potrzeb bezpieczeństwa informacji stworzony z wykorzystaniem interferometrycznej metody pomiaru drgań.
 - Techniki biometryczne oraz PKI w nowoczesnych dokumentach tożsamości i ochronie systemów informacyjnych.
4. Podniesienie efektywności funkcjonowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości przy pomocy rozwiązań technologicznych – aspekty prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne
- Nowoczesne technologie dla/w procesie karnym i ich wykorzystanie – aspekty techniczne, kryminalistyczne, kryminologiczne i prawne.
 - Opracowanie systemu wykrywania zagrożeń bezpieczeństwa osób niewidomych i słabowidzących ze szczególnym uwzględnieniem ruchu drogowego. Aspekty prawno–kryminologiczne i technologiczne.
 - Zaawansowane technologie informatyczne wspierające procesy przetwarzania danych w obszarze analizy kryminalnej.
5. Badania z zakresu obronności na potrzeby wojska
- Mobilna, trójwspółrzędna stacja radiolokacyjna dalekiego zasięgu pracująca w paśmie S.
 - Dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm armatohaubic samobieżnych.
 - Opracowanie małego bezpilotowego wiroplata.
6. Bezpieczeństwo osobiste
- Nowoczesna, trudnopalna i ergonomiczna kamizelka balistyczna skrytego noszenia.
 - Nowoczesne ochrony osobiste służb ratowniczych KSRG w oparciu o potrzeby użytkowników końcowych.
7. Bezpieczeństwo granic
- Opracowanie metod i technologii wspomaganie ochrony perymetrycznej terenów granicznych i portów lotniczych w oparciu o zaawansowaną analizę sygnałów akustycznych i obrazów wizyjnych.

4. Proponowane kierunki badań

Tytułem podsumowania – po przeprowadzeniu prezentacji dotychczasowych obszarów badawczych – należy wskazać najbardziej obiecujące. Zaprezentowana lista wynika z oceny bieżącej sytuacji społecznej, zapotrzebowania organów ścigania wymiaru sprawiedliwości oraz praktycznego doświadczenia, jakie jest udziałem zespołu badawczego Katedry Prawa Karnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Wskazać należy następujące obszary badawcze:

- Badania dogmatyczne nad koniecznością i sposobem uregulowania zjawisk społecznych, które do tej pory nie doczekały się efektywnego instrumentarium prawnego oraz zupełnie nowych związanych z rozwojem społeczeństwa, powstającymi patologiami oraz osiągnięciami technologicznymi. Prawo pozostaje najpoważniejszym narzędziem państwa w zakresie regulowania zachowań ludzi i ich grup. Pozostaje tylko pytanie o zakres takiego sterowania.
- Badania wielopłaszczyznowe, kompleksowe nad zjawiskami społecznymi wymienionymi w poprzednim punkcie. Nie można już podchodzić do rozwiązywania tych problemów w sposób jednostronny. Należy wykorzystać efekt współpracy i synergii wysiłków naukowców i praktyków pochodzących z różnych środowisk humanistycznych czy też technicznych dla rozwiązywania problemów społecznych.
- Badania z zakresu partnerstwa publiczno–prywatnego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa. Zmniejszenie uprawnień organów ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa lub zmniejszenie im środków finansowych czy osobowych spowoduje, że w to miejsce w sposób naturalny wejdą (już jest to widoczne) podmioty prywatne (komercyjne – firmy ochrony osób i mienia oraz typu non–profit – np. strażę sąsiedzkie). Zachodzi konieczność określenia zakresu ich uprawnień oraz relacji z organami państwowymi, samorządem lokalnym etc. W zakresie tym mieści się także kwestia komercjalizacji wyników badań naukowych w zakresie bezpieczeństwa.
- Lepsze wykorzystanie informacji dostępnej powszechnie – w zakresie pozyskiwania, gromadzenia, ewaluacji, wykorzystania – w szczególności Internetu i mediów społecznych (np. monitoring i przewidywanie zdarzeń na podstawie wpisów na portalach społecznościowych). Każdy, kto obserwuje rzeczywistość, uzna ten punkt za truizm, ale w zasadzie należy zadać sobie pytanie, jak dużo tego typu badań w zasadzie jest prowadzonych obecnie? Czy są one aktualne? Czy w ogóle nadążają one za zmieniającym się społeczeństwem informacyjnym?

- Integracja baz danych i systemów informatycznych poszczególnych służb oraz pomiędzy służbami – celem zmniejszenia kosztów ich funkcjonowania oraz zwiększenia współpracy organów państwowych. Należy w końcu przekuć w czyn stwierdzenie, że żyjemy w społeczeństwie informacyjnym, a informacja jest najbardziej pożądanym towarem i orężem zapewniającym bezpieczeństwo i porządek publiczny.
- Zwiększenie interoperacyjności poszczególnych rozwiązań informatycznych oferowanych przez różnych dostawców organom państwowym, np. poprzez standaryzację protokołów wymiany informacji, zautomatyzowanie akwizycji, gromadzenia, analizowania i wykorzystywania informacji zawartych w bazach prywatnych i państwowych.

НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПОЛЬШЕ И ИХ РЕЗУЛЬТАТЫ

В работе освещаются новые направления юридических, криминологических и криминалистических исследований в области безопасности. Проблема рассматривается на примере проектов, реализованных в последние годы на юридическом факультете Университета в Белостоке. Кроме того, на основе анализа тематики конкурсов, объявленных в 2011 г. вновь созданным Национальным центром исследований и развития, указываются существующие в настоящее время в Польше тенденции в данной области знаний. Отмечается необходимость проведения междисциплинарных исследований, посвященных текущим и будущим угрозам безопасности и общественному порядку. Они должны в большей мере привлекать не только теоретиков, но и практических работников органов следствия, спецслужб и органов правосудия. Особое значение придается сотрудничеству с субъектами, коммерциализирующими результаты таких исследований, что соответствует Лиссабонской стратегии. По всей вероятности, новые технологические решения смогут значительно улучшить ситуацию в сфере обеспечения безопасности и общественного порядка. В заключение автором предложены направления исследований, объединяющих право, криминалистику и технологии.

NEW DIRECTIONS OF SECURITY RESEARCH IN POLAND AND THEIR EFFECTS

The present study discusses new directions of research - legal, criminological and in the sphere of criminalistics - on security. This area of research was the subject of numerous projects realized at the Law Faculty of Białystok University in the recent years. Furthermore an analysis of the subject areas for research to be sponsored by the newly created National Centre for Research and Development in 2011 revealed the trends in development that are visible in Poland at present. The need to conduct interdisciplinary research corresponding to current and future threats to security and the public order was also noted. These efforts should engage increased involvement from theoreticians but also from practitioners of law enforcement, the secret services and organs for the administration of justice. It is also of importance to cooperate with entities commercializing the results of such research, which is consistent with the Lisbon Strategy. In addition new technological advances could provide significant facilitation and improvement in ensuring security and public order. The author of the study, in summing up, suggested lines of research connecting law, criminalistics and technology.

Key words:

Interdisciplinary research, security, public order, law enforcement

FENOMEN PRZESTĘPCZOŚCI GRANICZNEJ NA ODCINKU GRANICY Z OBWODEM KALININGRADZKIM FEDERACJI ROSYJSKIEJ¹

1. Charakterystyka odcinka granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej

Istnienie granic państwowych jest nieodzownie związane z fenomenem przestępczości granicznej. Do szczególnie zagrożonych odcinków polskiej granicy należą odcinki z Ukrainą oraz Republiką Federalną Niemiec. Obecność aktywnego szlaku nielegalnej migracji na południe od granicy RP (trasa Rosja–Białoruś–Ukraina–Słowacja–Austria oraz w wariacie: Słowacja–Czechy–Niemcy–Austria) powoduje występowanie potencjalnego zagrożenia na odcinku granicy z Czechami i Słowacją. Zagrożenie nielegalną migracją morskiego odcinka granicy państwowej nie uległo nasileniu i pozostawało zagrożeniem potencjalnym. Istotnym czynnikiem warunkującym skalę nielegalnej migracji pozostaje obecność aktywnego nielegalnej migracji szlaku wiodącego z Rosji do UE, położonego na południe od granicy RP (Ukraina–Słowacja–Czechy–UE). Według danych Straży Granicznej z 2004 r. istnieją trzy kanały przerzutu nielegalnych migrantów przez terytorium RP:

- Rosja–Ukraina–RP–Niemcy (największa liczba zatrzymań),
- Białoruś–RP–Niemcy (niewielka liczba zatrzymań),
- trasy lotnicze (wiodące przez lotniska międzynarodowe).²

Celem niniejszego opracowania jest analiza zjawiska przestępczości granicznej na odcinku granicy z Federacją Rosyjską (Obwodem Kaliningradzkim) dokonana w oparciu o dynamikę i strukturę tego zjawiska.

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2011 jako projekt badawczy.

² R. Gawryś, Wykrywanie i zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, związanej z nielegalną migracją, (w:) M. Wierzbicki, M. Kobylas, B. Pluciński (red.), *Rozpoznaj zagrożenia i skutecznie zwalczaj. Międzynarodowa konferencja. Wschodnia granica Unii Europejskiej – transgraniczna przestępczość zorganizowana*, Szczepno 2005, s. 129.

Problem granicy wschodniej był negocjowany przez rząd sowiecki z Wielką Brytanią i USA bez udziału Polski. W czasie konferencji teherańskiej w październiku 1943 r. wielkie mocarstwa osiągnęły zasadnicze porozumienie w sprawie przebiegu przyszłej granicy wschodniej, zgodnie z postulatami sowieckimi, tj. wzdłuż tzw. linii Curzona.³ 16 sierpnia 1945 r. zawarto Traktat graniczny ze ZSRR. Przebieg granicy określony w 1945 r. został następnie zmieniony umową z 15 lutego o zmianie odcinków terytoriów państwowych. Natomiast odcinek granicy polsko–radzieckiej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego został szczegółowo określony w umowie z 5 marca 1957 r.

Zgodnie z zasadami sukcesji państw do umów wyznaczających granice po rozpadzie ZSRR, granice określone w traktacie z 1945 r. zostały przejęte przez sukcesorów: Białoruś i Ukrainę. Potwierdzono je następnie w traktatach o przyjaźni zawartych przez Polskę 18 maja 1992 r. z Ukrainą⁴ oraz 23 czerwca 1992 r. z Białorusią.⁵

Granica polsko–rosyjska na obszarze dawnych Prus Wschodnich została wyznaczona przez umowę graniczną z 1945 r., a następnie potwierdzona w umowie z 5 marca 1957 r. o wytyczeniu istniejącej granicy państwowej⁶, a po rozpadzie ZSRR przebieg granicy na odcinku z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej potwierdzono traktatem między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisanym w Moskwie w dniu 22 maja 1992 r.⁷

Granica z Federacją Rosyjską rozciąga się na długości 232,04 km (w tym długość odcinka rozgraniczającego morze terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej – 22,21 km). Stanowi to jedynie 6,8% długością granicy Polski (morskiej i lądowej).

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej⁸ lądowy odcinek granicy polsko–rosyjskiej ochrania Warmińsko–Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie. Obejmuje on swoim zasięgiem województwo warmińsko–mazurskie z wyłączeniem: powiatu elbląskiego, miasta na prawach powiatu Elbląg, z powiatu braniewskiego gminy Frombork, a także morskich wód wewnętrznych Zalewu Wiślanego. Oddziałowi powierzono odpowiedzialność za ochronę lą-

3 Szerzej: H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1996*, Warszawa 1997, s. 324 i n.

4 Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. Dz.U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573.

5 Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r. Dz.U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527.

6 W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 186–187.

7 Traktat z dnia 22 maja 1992 r. między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany w Moskwie Dz.U. z 1993 r. Nr 6, poz. 116.

8 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej, Dz.U. 2001 r. Nr 152, poz. 1733 z późn. zm.

dowego odcinka granicy państwowej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej o długości 198 km 697 m.

Na granicy lądowej z Rosją znajduje się 8 przejść granicznych, w tym 4 przejścia drogowe, 3 kolejowe oraz 1 lotnicze. Lotnicze przejście graniczne obsługuje wyłącznie ruch osobowy, 2 przejścia kolejowe obsługują wyłącznie ruch towarowy, natomiast pozostałe przejścia (4 drogowe i 1 kolejowe) obsługują zarówno ruch osobowy, jak i towarowy.

Od 1 maja 2004 r. odcinek granicy Polski z Rosją można scharakteryzować jako zewnętrzną granicę Unii Europejskiej.⁹

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej odcinki granicy z państwami należącymi do Unii Europejskiej wykazywane są w statystykach Straży Granicznej jako odcinki granicy wewnętrznej, a pozostałe odcinki granicy jako odcinki granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. W rzeczywistości odcinki te, aż do 21 grudnia 2007 r. tj. pełnego przystąpienia Polski do Układu z Schengen, nie posiadały cech granic wewnętrznych oraz zewnętrznych strefy Schengen określonych w art. 1 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen.¹⁰

Zgodnie z Decyzją Rady z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estonii, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej¹¹ Państwa Członkowskie zaczęły w pełni stosować dorobek prawny Schengen. Decyzją Rady w dniu 21 grudnia 2007 r. została zniesiona kontrola na wewnętrznych granicach lądowych i morskich, a w dniu 30 marca 2008 r. wraz ze zmianą rozkładu lotów na letni została również zniesiona kontrola na granicach powietrznych.¹²

Podstawową konsekwencją przyjęcia dorobku prawnego Schengen¹³ dla ruchu granicznego na granicy wewnętrznej jest możliwość przekraczania granicy w każ-

9 A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008, s. 135–136.

10 Por. W. Kubacki, *Kontrola graniczna na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej*, (w:) A. Tkacz (red.), *Integracja RP z Unią Europejską. Zadania Straży Granicznej*, Kętrzyn 2000, s. 56.

11 Decyzją Rady z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estonii, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej, Dz. Urz. UE L07.323.34.

12 M. Drożdżikowska, *Schengen z perspektywy polskich doświadczeń*, (w:) *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku doświadczeń*, Warszawa 2008, s. 9.

13 Zgodnie z Decyzją Rady z dnia 20 maja 1999 r. dotyczącą definicji dorobku Schengen do celów określenia, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawy prawnej dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (1999/435/WE) dorobek Schengen stanowią: 1) Układ podpisany w Schengen dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec a Republiką Francuską w sprawie stopniowego znoszenia kontroli wspólnych granic, 2) Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen, podpisanego dnia 14 czerwca 1985 r., dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli wspólnych granic, podpisana w Schengen dnia 19 czerwca 1990 r. między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga a Królestwem Niderlandów oraz Akt Końcowy i towarzyszące deklaracje wspólne, 3) Protokoły i układy o przystąpieniu do Układu z 1985 r. i do Konwencji wykonawczej z 1990 r., zawarte z Wło-

dym jej miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa (art. 20 kodeksu granicznego Schengen¹⁴). Jednakże zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy Państw Członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną (art. 21 Kodeksu Granicznego Schengen). Zatem od dnia 21 grudnia 2007 r. granica Polski z Rosją stała się zewnętrzną granicą strefy Schengen.¹⁵

2. Dynamika i struktura przestępczości na granicy polsko–rosyjskiej

Funkcjonowanie granic państwowych i ich przekraczanie poza swym pozytywnym wymiarem w postaci przemieszczania ludności oraz towarów ma również wymiar negatywny.

Tabela 1. Liczba podejrzanych przez Straż Graniczną o przestępstwa popełnione w związku z przekraczaniem granicy polsko–rosyjskiej w latach 2001–2010

Rok	Odcinek granicy z Rosją	Cała granica Polski	Granica wschodnia	% udział postępowań wszczętych na granicy PL–RU w całej granicy Polski	% udział postępowań wszczętych na granicy PL–RU w całej granicy wschodniej Polski
2001	807	6744	2432	11,97	33,18
2002	330	5185	1678	6,36	19,67
2003	368	6550	2443	5,62	15,06
2004	552	7436	2575	7,42	21,44
2005	522	6973	2670	7,49	19,55

chami (podpisane w Paryżu dnia 27 listopada 1990 r.), Hiszpanią i Portugalią (podpisane w Bonn dnia 25 czerwca 1991 r.), Grecją (podpisane w Madrycie dnia 6 listopada 1992 r.), Austrią (podpisane w Brukseli dnia 28 kwietnia 1995 r.) oraz Danią, Finlandią i Szwecją (podpisane w Luksemburgu dnia 19 grudnia 1996 r.), jak również towarzyszące Akty Końcowe i deklaracje, 4) Decyzje i deklaracje Komitetu Wykonawczego Schengen, 5) Decyzje podjęte przez Grupę Centralną z upoważnienia Komitetu Wykonawczego. Por. M. Zdanowicz, Ruch osobowy i zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach państw w Układzie Schengen i Porozumieniu Wykonawczym a prawo polskie, (w:) *Wschodnia granica RP granicą zewnętrzną UE*, Kętrzyn 2001, s. 13.

14 Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) – Dz. Urz. UE L105 z 13 kwietnia 2006 r.

15 Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach w artykule 1 rozróżnia dwa rodzaje granic: granice wewnętrzna i zewnętrzne. Granice wewnętrzne oznaczają wspólne granice lądowe umawiających się stron, ich porty lotnicze przeznaczone do rejsów krajowych oraz ich porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych, wyłączenie z lub do innego portu na terytoriach umawiających się stron, bez zatrzymywania się w jakichkolwiek portach znajdujących się poza powyższymi terytoriami. Natomiast granice zewnętrzne oznaczają granice lądowe i morskie umawiających się stron, ich porty lotnicze i morskie, jeżeli nie są one granicami wewnętrznymi.

2006	812	7864	3801	10,33	21,36
2007	833	6901	3743	12,07	22,25
2008	683	4739	3122	14,41	21,88
2009	499	5527	2984	9,03	16,72
2010	189	5200	3314	3,63	5,70

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej i obliczenia własne.

Analiza dynamiki ogólnej liczby podejrzanych o popełnienie przestępstw w związku z przekraczaniem granicy polsko–rosyjskiej wskazuje jednoznacznie na wzrost tej liczby utrzymujący się do roku 2004. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpił lekki spadek tej wartości. Nie można jednak stwierdzić tendencji spadkowej, gdy w kolejnych latach liczba podejrzanych zwiększyła się o ponad 35%. Należy przy tym pamiętać, iż w ramach dostosowywania polskiej polityki wizowej do systemu wspólnotowego, w związku z planowanym przystąpieniem do Unii Europejskiej, na plan pierwszy wysunęła się kwestia wypowiedzenia umów o ruchu bezwizowym w stosunkach z 15 państwami, których obywatele objęci byli obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Wśród państw tych, na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 574/1999 z 12 marca 1999 roku¹⁶, znajdowały się m.in. Białoruś, Rosja i Ukraina. Zgodnie z założeniami procesu dostosowawczego z dnia 1 października 2003 roku Polska wprowadziła obowiązek wizowy dla obywateli wskazanych państw. Obywatele polscy udający się do Rosji i Białorusi zobowiązani zostali również do posiadania wiz wjazdowych. Wiz z kolei nie wymagała Ukraina. Warto przy tym dodać, iż w stosunkach z Białorusią i Rosją wprowadzeniu wiz towarzyszyło ustanowienie – na zasadzie wzajemności – opłat wizowych. W zależności od rodzaju wize koszty te ustalono na poziomie od 10 – 12 euro do 50 – 53 euro. Wize dla obywateli Ukrainy były bezpłatne. Przywołane rozwiązania stanowią istotny przykład tego, w jaki sposób harmonizacja polityki wizowej z wymogami UE wpłynęła na kształt regulacji bilateralnych determinujących skalę i charakter ruchów migracyjnych na polskiej granicy wschodniej jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.¹⁷

16 Rozporządzenie Rady (WE) nr 574/1999 z dnia 12 marca 1999 określające państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Członkowskich, Dz.U. L 72 z 18.03.1999. Rozporządzenie to zostało zastąpione przez: Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 81 z 21.03.2001.

17 1. Szerzej na ten temat: A. Piekutowska, T. Dubowski, Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – konsekwencje dla ruchów migracyjnych do Polski, (w:) J. Jańczak, M. Musiał-Karg (red.), Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej, Poznań 2011, s. 215–230. Szerzej nt. Warunków przekraczania granicy państwowej Polski z Rosją, Białorusią i Ukrainą jako zewnętrzną granicą Unii Europejskiej: A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego, Warszawa 2007, s. 143–158.

Wprowadzenie wymogów wizowych w 2003 r., które wpłynęło na zmniejszenie osobowego ruchu granicznego na analizowanym odcinku granicy, spowodowało zwiększenie liczby podejrzanych.

Przystąpienie RP do układów z Schengen wprowadziło zmiany w zasadach wjazdu na terytorium RP (terytorium UE) dla obywateli państw trzecich, co niewątpliwie miało wpływ na zmniejszenie ruchu osobowego i środków transportu na granicy z Rosją, Ukrainą i Białorusią.

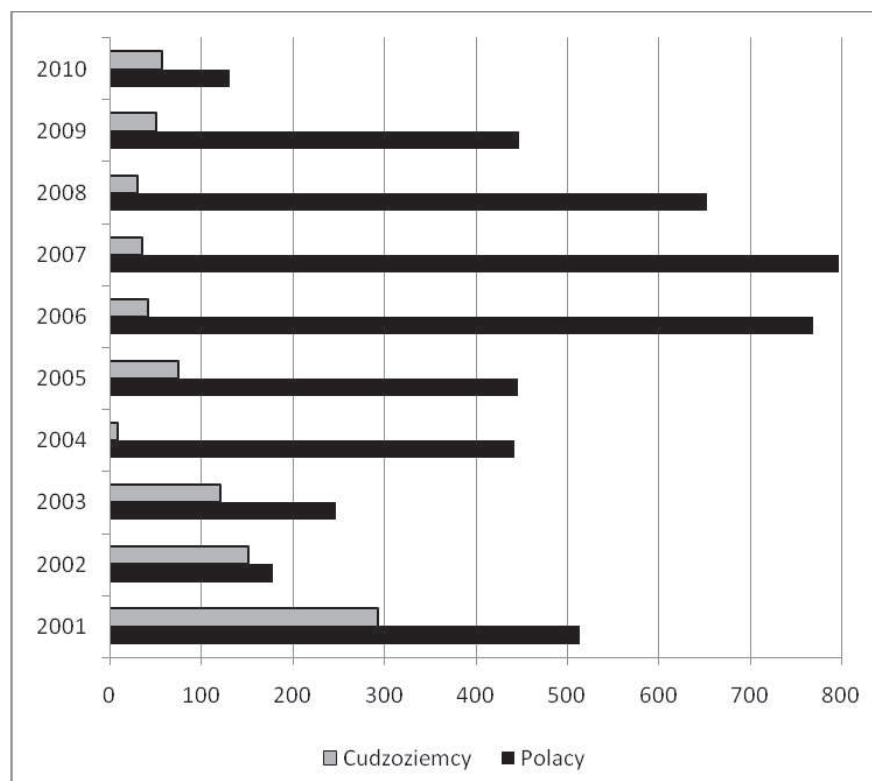
Obywatele państw trzecich, aby wjechać na terytorium państw Schengen, muszą spełniać określone warunki, tj.: posiadać ważny dokument podróży oraz wizę, jeśli taka jest wymagana od obywateli danego państwa, określić cel podróży oraz posiadać odpowiednie środki na okres pobytu i na powrót. Osoba, która zamierza wjechać na obszar Schengen, nie może figurować również w systemie SIS jako osoba niepożądana lub stanowiąca zagrożenie dla porządku publicznego.

Wprowadzenie nowych wymogów wizowych wpłynęło również na spadek liczby podejrzanych na odcinku granicy z Rosją. Zmniejszenie ruchu granicznego ze wschodnimi sąsiadami Polski wpłynęło również na spadek liczby podejrzanych cudzoziemców, co jest naturalną konsekwencją sytuacji, w której mniejszy napływ cudzoziemców do kraju powoduje zmniejszenie rozmiarów ich przestępczości. Tendencja spadkowa utrzymuje się systematycznie do roku 2011.

Odcinek granicy polsko–rosyjskiej stanowi jeden z najkrótszych odcinków granicy lądowej z państwem sąsiadującym; krótszy jest jedynie odcinek granicy z Litwą (104,28 km). W związku z tym analizie zostanie poddany procentowy udział liczby podejrzanych na granicy polsko–rosyjskiej w ogólnej liczbie podejrzanych na wszystkich odcinkach granicy Polski. Należy stwierdzić, iż udział ten jest niewielki, wahający się od 3,6% do 14,5% w latach 2001–2010. Do roku 2007 dynamika liczby podejrzanych na odcinku granicy z Rosją wykazuje identyczną tendencję jak na całej granicy Polski. Istotne jest, iż od roku 2008 do 2010, gdy w Polsce rośnie liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw granicznych, na granicy z Rosją liczba ta systematycznie maleje. W roku 2010 liczba podejrzanych na granicy z Rosją stanowi jedynie 3,6% ogółu podejrzanych na granicy.

W tym miejscu pojawia się pytanie o strukturę obywatelstwa podejrzanych. Na podstawie dostępnych statystyk Straży Granicznej można jedynie stwierdzić czy byli to obywatele Polski, czy też cudzoziemcy.

Wykres 1. Polacy i cudzoziemcy podejrzani przez Straż Graniczną o przestępstwa popełnione w związku z przekraczaniem granicy polsko–rosyjskiej w latach 2001–2010



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Analiza danych przedstawionych na wykresie 1. wskazuje jednoznacznie, iż większość podejrzanych o popełnienie przestępstwa w związku z przekraczaniem granicy z Rosją stanowią Polacy. Począwszy od roku 2004, dysproporcja liczby podejrzanych Polaków i cudzoziemców jest większa. Do tego czasu podejrzani cudzoziemcy stanowili 1/3 wszystkich podejrzanych na tym odcinku granicy.

Taką sytuację można wytłumaczyć faktem, iż zmniejszenie ruchu osobowego spowodowane wprowadzeniem wiz uprawniających do wjazdu na terytorium Polski (Unii Europejskiej) dla obywateli państw trzecich przyczyniło się również do spadku liczby przestępstw popełnianych przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko–rosyjską. Niepokojący jest jednak utrzymujący się od roku 2004 do 2007 wzrost liczby podejrzanych obywateli Polski.

Przedstawiona analiza dynamiki liczby podejrzanych o popełnienie przestępstw w związku z przekroczeniem granicy oraz ich struktura nie jest wystarczająca. Należy przyrzeć się również strukturze przestępstw popełnianych w związku z przekraczaniem granicy polsko–rosyjskiej.

Tabela 2. Liczba postępowań karnych wszczętych przez Straż Graniczną na odcinku granicy z Rosją – porównanie do sytuacji na granicy wschodniej do pozostałych odcinków granicy w latach 2001–2010

Kwalifikacja prawna	Cała granica Polski	Odcinek granicy z Rosją	% udział postępowań wszczętych na granicy PL–RU w całej granicy Polski
Art. 264 § 1 kk.	12978	272	2,10
Art. 264 § 2 kk.	8598	93	1,08
Art. 264 § 3 kk.	1254	18	1,44
Art. 18 § 3 kk. w zw. z art. 264	1867	12	0,64
Art. 270 kk.	11203	168	1,50
Art. 271–273 kk.	1240	9	0,73
Art. 275 kk.	349	1	0,29
Art. 228–228 kk.	792	172	21,72
Art. 258 kk.	190	9	4,74
Art. 277 kk. oraz art. 137 kk.	163	1	0,61
Art. 85–96 kks.	12123	297	2,45
Art. 63–67 kks.	19478	3259	16,73
Art. 54–96 kks.	389	1	0,26
Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii	941	12	1,28
Ustawa o broni i amunicji	115	8	6,96
Ustawa o ochronie dóbr kultury	552	6	1,09
Inne przestępstwa	9484	739	7,79
RAZEM	81973	5077	6,19

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej i obliczenia własne

Struktury przestępstw popełnianych w związku z przekraczaniem granicy polsko–rosyjskiej ujęta w tabeli 2. prezentowana jest w odniesieniu do liczby postępowań karnych wszczętych przez Straż Graniczną dla każdej ze wskazanych kwalifikacji prawnych.

Większość przestępstw (38%) stanowią tzw. przestępstwa przemytnicze, polegające na sprowadzeniu na terytorium kraju wbrew przepisom ustawy wyrobów akcyzowych bez ich uprzedniego oznaczenia znakami akcyzy.¹⁸ Przestępstwo zagrożo-

18 Por. G. Kędzierska, *Przestępczość na granicy polsko–rosyjskiej przed i po wejściu Polski do Strefy Schengen*, (w:) M. Zdanowicz (red.), *Polska, w Schengen*, Białystok 2009, s. 263.

ne jest karą grzywny do 720 stawek dziennych albo karą pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie (art. 63 § 2 kks.¹⁹).

W świetle ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r.²⁰ wyroby akcyzowe stanowią: wyroby energetyczne, energia elektryczna, napoje alkoholowe oraz wyroby tytoniowe. Przesłępstwo polega na przemieszczaniu wyrobów alkoholowych i tytoniowych z terytorium państwa członkowskiego na terytorium Polski, nieposiadających znaków akcyzy (określonych przez Ministra Finansów, służących do oznaczania wyrobów podlegających obowiązkowi oznaczania). Mogą one mieć postać banderol, znaków cechowych lub odcisku pieczęci²¹.

Drugą co do wielkości grupę stanowią czyny polegające na nielegalnym przekroczeniu granicy, stanowią one jednak jedynie około 4% wszystkich wszczętych postępowań. Zbliżone liczby wszczętych postępowań dotyczą przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów oraz przestępstw korupcyjnych.

Niepokojące jest jednak, że ilość postępowań karnych wszczętych o przestępstwa korupcyjne na granicy z Rosją w latach 2001–2010 stanowi aż 21% wszystkich postępowań wszczętych o te czyny na granicy Polski. Jest to tym bardziej niepokojące, zważywszy na fakt, iż odcinek granicy z Rosją jest jednym z najkrótszych odcinków, a zagrożenie korupcją nieproporcjonalnie duże.

Dane prezentowane przez Straż Graniczną ujmują w jednej kategorii art. 228 i 229 kk. Nie pozwala to na stwierdzenie, która strona jest inicjatorem zachowania korupcyjnego. Czy jest to osoba przekraczająca granice, czy osoba pełniąca funkcję publiczną. Z badań prowadzonych przez autorkę wynika, iż większość czynów korupcyjnych polega na przekupstwie lub usiłowaniu przekupstwa funkcjonariuszy Straży Granicznej lub Izby Celnej. Sprawcy, udzielając korzyści majątkowej usiłują nakłonić funkcjonariuszy np. do zaniechania kontroli celnej czy zezwolenia na wjazd na terytorium Polski bez wymaganych dokumentów.

W zestawieniach statystycznych Straży Granicznej czyn zabroniony, polegający na nielegalnym przekroczeniu granicy, ujmowany jest łącznie bez rozróżnienia formy stadialnej, tj. usiłowania i dokonania, jak również bez rozróżnienia od roku 2005, czy jest przestępstwo, czy wykroczenie.²² Mimo to prezentowane dane staty-

19 Ustawa Kodeks karny skarbowy z dnia 11 listopada 1999 r., tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 111, poz. 765 z późn. zm.

20 Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11.

21 T. Grzegorzcyk, Kodeks karny skarbowy. Komentarz, Warszawa 2009, s. 236.

22 W 2005 roku nastąpiła dekryminalizacja zachowania polegającego na przekroczeniu granicy wbrew przepisom. § 1 art. 264 kk. o treści: „Kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2” został uchylony przez ustawę z dn. 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 90, poz. 757 z późn. zm.), która weszła w życie 24 sierpnia 2005 r. Natomiast do Kodeksu wykroczeń wprowadzono art. 49a o treści: § 1. Kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze grzywny. § 2. Usiłowanie i pomocnictwo są karalne.

styczne pozwalają na dokonanie próby określenia skali zagrożenia nielegalną migracją na tym odcinku granicy.

Analiza obywatelstwa sprawców usiłowania lub nielegalnego przekroczenia granicy pozwala na stwierdzenie, iż w latach 2001–2010 obywatele Polski i Rosji stanowili łącznie ponad 75% zatrzymanych przez Straż Graniczną. Można zatem stwierdzić, iż czynu tego dopuszczają się praktycznie wyłącznie obywatele państw leżących po obu stronach granicy. Przy tym większość stanowią obywatele Rosji, łącznie w analizowanym okresie było to 270 sprawców, tj. 41%. Polacy stanowili 33%. Jest to naturalne zjawisko, gdyż ludność sąsiadujących ze sobą państw stanowi większość osób przekraczających wspólną granicę, nie zawsze legalnie.

Analizując zatem dynamikę liczby zatrzymanych Polaków w latach 2001–2010, nie jest możliwe stwierdzenie jakiegokolwiek tendencji rosnącej lub malejącej; liczba ta oscyluje między kilkunastu a ponad trzydziestu zatrzymanych.

Podobnie do roku 2007 liczba zatrzymanych obywateli Rosji nie przekraczała rocznie kilku lub kilkunastu osób. Dopiero w roku 2008 nastąpił duży wzrost, a jeszcze większy w 2009 roku. Nie była to jednak tendencja stała, gdyż w roku 2010 liczba zatrzymanych spadła do poziomu z lat 2001–2007. Należy przy tym pamiętać, iż dn. 21 grudnia 2007 r. Polska przystąpiła do strefy Schengen, a zatem obywatele państw trzecich zaczęły obowiązywać nowe zasady wjazdu na terytorium RP. W związku z tym mogły pojawić się osoby, które usiłowały przekroczyć granicę, nie posiadając wymaganej lub nieodpowiednią wizę.²³

Kolejną pod względem wielkości grupę stanowili obywatele Armenii, ale było to zaledwie 7%. Łącznie obywatele państw powstałych po rozpadzie ZSRR stanowili ponad 56% zatrzymanych.

Poddając analizie dynamikę ogólnej liczby zatrzymanych na granicy polsko-rosyjskiej należy stwierdzić systematyczny wzrost do roku 2003, po czym liczba zatrzymanych systematycznie malała. Kolejną tendencję wzrostową można stwierdzić w latach 2008–2009, jednak nie jest ona stała, gdyż w 2010 r. odnotowano spadek.

23 Szerzej nt. obowiązków wizowych obywateli państw trzecich: M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Zmiany zasad w ruchu osobowym*, (w:) M. Zdanowicz (red.), *Polska w Schengen*, Białystok, 2009, s. 11–20; M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Możliwość liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, (w:) M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2011, s. 151–164.

Tabela 3. Zatrzymani przez Straż Graniczną za nielegalne przekroczenie granicy lub usiłowanie na granicy polsko–rosyjskiej w latach 2001–2010

Obywatelstwo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	RAZEM
Armenia	3	7	7	17		7	0	2	6		49
Australia			1								1
Białoruś			1					1	1	1	4
Chiny			5							1	6
Dominikana										2	2
Dżibuti									2		2
Francja		3	1		1						5
Gruzja				1							1
Hiszpania									1		1
Indie						2					2
Irak									2		2
Kamerun									1		1
Kazachstan	1		1						4		6
Kongo										1	1
Litwa								2	7	3	12
Łotwa			1								1
Moldawia	1									11	12
Niderlandy					1						1
Niemcy			1	2			5	1	1	3	13
Nigeria						1					1
Pakistan			2						1		3
Peru							3				3
Polska	18	18	43	34	23	18	13	14	24	12	217
Rosja	6	19	7	8	14	10	19	45	130	12	270
Rosja (Czeczenia)							4				4
Somalia									1		1
Syria									3		3
Szwajcaria									1		1
Szwecja									2		2

Tadżykistan		1	1								2
Togo								2			2
Tunezja								2			2
Turcja								2		2	4
Ukraina	2		1					1	1	3	8
Uzbekistan						1					1
Wielka Brytania										1	1
Wietnam		1	8								9
nie ustalono										1	1
Razem	31	49	80	62	39	39	44	72	188	53	657

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej i obliczenia własne.

Dokonując analizy struktury i dynamiki liczby osób zatrzymanych przez Straż Graniczną za usiłowanie lub przekroczenie granicy wbrew przepisom na odcinku granicy z Rosją, należy jednoznacznie stwierdzić, że jest to zjawisko marginalne w odniesieniu do całej granicy Polski. Liczba zatrzymanych na tym odcinku waha się pomiędzy 1 a 2% wszystkich zatrzymanych na polskiej granicy. Można zatem stwierdzić, iż nielegalna migracja przez ten odcinek granicy nie stanowi zagrożenia dla żadnego z państw sąsiadujących.

Tabela 4. Liczba zatrzymanych przez Straż Graniczną za nielegalne przekroczenie granicy lub usiłowanie na granicy polsko–rosyjskiej w latach 2001–2010 – porównanie do sytuacji na pozostałych odcinkach granicy w latach 2001–2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cała granica Polski	6184	5362	5662	5762	4527	4000	3222	5797	3581	2349
Odcinek granicy z Rosją	31	49	80	62	39	39	44	72	188	53
% udział liczby zatrzymanych na granicy polsko–rosyjskiej w całej granicy RP	0,50	0,91	1,41	1,08	0,86	0,98	1,37	1,24	5,25	2,26

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej i obliczenia własne.

3. Uwagi końcowe

Analiza zjawiska przestępczości na odcinku granicy z Rosją prowadzi do wniosków, iż jego skala nie jest dominująca w porównaniu z pozostałymi odcinkami granic. Dominującym zjawiskiem jest przemyt, który warunkują różne warunki ekonomiczne w obu państwach, a przede wszystkim różnice w cenach towarów handlowych.

Pomimo niewielkiej skali przestępczości na odcinku granicy polsko–rosyjskiej niepokojący jest rozmiar przestępstw korupcyjnych, w szczególności przekupstwa, które najczęściej towarzyszy przemytowi towarów. Prognoza w tym zakresie nie jest jednak pozytywna. Tak długo, jak będą istniały znaczne różnice w cenach towarów handlowych, a w przypadku Polski i Rosji głównie w cenach papierosów, ich przemyt będzie opłacalny, nawet jeśli w koszt przemytu sprawca będzie musiał wliczyć wartość korzyści majątkowej udzielanej osobie pełniącej funkcję publiczną.

ФЕНОМЕН ПОГРАНИЧНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ НА УЧАСТКЕ ГРАНИЦЫ С КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТЬЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируются преступления, совершаемые в связи с пересечением польско-российской границы на пограничном участке с Калининградской областью. Во вступлении рассматриваются правовые аспекты функционирования границы, а также правила ее пересечения гражданами третьих государств. Основная часть работы содержит анализ статистических данных Пограничной охраны, касающихся пограничной преступности в 2001-2010 годы. Исследуется динамика количества лиц, задержанных на этом участке границы, в том числе с точки зрения их гражданства. Интересна также структура преступности, в которой преобладает контрабанда, а нелегальное пересечение границы составляет лишь немногим более 4% всех возбужденных в этот период уголовных дел. Анализируются также структура и динамика круга и количества лиц, задержанных Погранохраной за попытки или действительное пересечение границы вопреки действующим на рассматриваемом участке правилам. Число задержанных здесь лиц – в пределах 1-2 % всех задержанных на польской границе. Среди задержанных значительную часть составляют граждане как Польши, так и России. Несмотря на небольшие масштабы преступности на данном участке, вызывает тревогу удельный вес коррупционной преступности, в частности взяточничества, чаще всего сопутствующей контрабандному перемещению товаров. Прогноз в данной сфере не является положительным. До тех пор, пока будут существовать значительные ценовые разницы в отношении товаров, а в случае Польши и России – разница в ценах на сигареты, их контрабанда будет продолжать оставаться окупаемой, даже если в стоимость контрабандного товара будут включены имущественные выгоды, предоставляемые лицу, выполняющему публичные функции.

**THE PHENOMENON OF BORDER CRIME IN THE SECTION
OF THE KALININGRAD OBLAST/DISTRICT
OF THE RUSSIAN FEDERATION BORDER**

The article explores the phenomenon of crime committed in connection with the crossing of the Polish-Russian border, in the section bordering on the Kaliningrad Oblast/District of the Russian Federation. To begin with, the legal aspects of the functioning of the border and rules concerning crossing it by the nationals of third-countries are presented. The most important part of the study includes an analysis of statistical data on border crime in the period 2001-2010, provided by the Border Guard. Data on the dynamics of the number of persons detained in this section of the border – also from the point of view of the nationality of the perpetrators - were also analysed. Of particular interest is the type of crime which occurred most commonly, namely smuggling, while illegal crossing of the border occurred in just over 4 per cent of all proceedings initiated in this period.. An analysis of the structure and dynamics of the number of persons detained by the Border Guard for attempts to cross or for crossing the border against the law in the section of the Russian border was also carried out. It was confirmed that this is a marginal phenomenon in relation to the entire border of Poland. The number of detainees in this section varies between 1 and 2 per cent of all the detainees on the Polish border. Among those detained, the majority are citizens of Poland and Russia. Despite the small scale of crime along this section of the Polish-Russian border, the extent of offences of bribery and corruption, in particular, which frequently accompanies the smuggling of goods, is alarming. Forecasts in this respect, however, are not positive. As long as there remain significant differences in the prices of goods, in the case of Poland and Russia, mainly in the prices of cigarettes, smuggling will remain profitable, even if the cost of smuggling includes the value of the material benefit provided by the perpetrator to a person exercising functions in the public domain.

Key words:

Border crime, smuggling, bribery, corruption, Kaliningrad Oblast/District

RECENZJE

Tomasz R. Aleksandrowicz

BEZPIECZEŃSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ

Difin, Warszawa 2011, 219 s.

Jedną z najnowszych pozycji w zakresie funkcjonowania Unii Europejskiej jest książka autorstwa Tomasza R. Aleksandrowicza zatytułowana „Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej”. Biorąc pod uwagę rozwój UE w ostatnich dekadach oraz jej wyraźnie formułowane aspiracje w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wszelkie analizy dotyczące wskazanych zagadnień wydają się pożądane.

Autor dostrzega wagę problemu bezpieczeństwa jako takiego i słusznie podkreśla interdyscyplinarny charakter tej materii. Dostrzega również rolę polityki bezpieczeństwa w działalności Unii Europejskiej, uwzględniając jej prawno instytucjonalne uwarunkowania (Wstęp, s. 7). W konsekwencji celem swego opracowania uczynił analizę problemu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej.

Książka podzielona została na sześć rozdziałów. Pierwszy („Przemiany w stosunkach międzynarodowych na przełomie XX i XXI wieku”) poświęcony został wyjaśnieniu kwestii stanowiących tło funkcjonowania samej Unii, jak i rozwoju jej aktywności w wymiarze stosunków zewnętrznych oraz bezpieczeństwa. W tym miejscu autor w sposób przystępny i odwołując się do kluczowych poglądów doktryny, dokonał analizy zakończenia zimnej wojny i jego konsekwencji, ukazał problem globalizacji, przedstawił ewolucję pojęcia suwerenności państwa oraz opisał istotę społeczeństwa informacyjnego w powiązaniu z istotą społeczeństwa sieci. Omówienie wszystkich tych elementów wydaje się konieczne z perspektywy rozwoju UE jako aktora stosunków międzynarodowych i poszczególnych aspektów jej bezpieczeństwa.

W rozdziale kolejnym, stanowiącym logiczne rozwinięcie rozdziału poprzedniego, dokonano identyfikacji podstawowych zagrożeń dla współczesnej Europy i ich źródeł. W tej części autor w sposób syntetyczny zaprezentował aktualne (nowe) źródła zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, wskazując m.in. na tzw. państwa „zbójce” i upadłe, a także na działalność „transnarodowych grup nielegalnych”, podkreślając ich znaczenie jako „aktorów politycznych na scenie międzynarodowej” (s. 27). Zaprezentowano również ciekawą analizę współczesnej kategorii

zagrożeń – tzw. konfliktów asymetrycznych. Rozdział kończy krótka analiza Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku, dokonana – co ważne – w świetle ustaleń poprzednich punktów.

W dwóch kolejnych rozdziałach autor ukazuje istotę samej Unii Europejskiej na tle europejskich procesów integracyjnych. W rozdziale trzecim przedstawia kolejne etapy integracji europejskiej jako „projektu politycznego realizowanego środkami ekonomicznymi”. W rozdziale tym, poza poszczególnymi etapami, autor zwraca uwagę na relację między procesami pogłębiania i poszerzania integracji, a także, już w tym miejscu, uwzględnia problem ponadnarodowego charakteru UE jako organizacji międzynarodowej.

W rozdziale czwartym z kolei autor dokonuje przeglądu instytucji i organów unijnych oraz analizy źródeł prawa Unii Europejskiej. W sposób zwięzły zaprezentowano tu ciała posiadające status instytucji UE oraz jej główne organy i agencje. W części rozdziału poświęconej źródłom prawa Unii Europejskiej wskazano na tradycyjny dla nauki prawa unijnego podział na prawo pierwotne i wtórne wraz z omówieniem podstawowych źródeł należących do obu kategorii (traktaty, zasady, akty prawa wtórnego – rozporządzenia, dyrektywy, decyzje oraz zalecenia i opinie). Słusznie uwypuklono i szerzej opisano problem stosunku między prawem Unii Europejskiej a prawem wewnętrznym państw członkowskich.

Rozdział piąty stanowi szerszą analizę specyficznej wciąż formy współpracy w ramach Unii Europejskiej, jaką jest wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB). Analizę tę autor przeprowadza, odwołując się do klarownego schematu obejmującego genezę i rozwój WPZiB, jej szczególny charakter po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, jej zasady i cele, organy, instytucje oraz instrumenty WPZiB oraz jej komponent obronny w postaci wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).

W rozdziale szóstym – ostatnim – przedstawiono unijną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS) jako obszar ściśle związany z bezpieczeństwem UE. W tym rozdziale uwzględniono m.in. problem genezy i rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co jest elementem ważnym, biorąc pod uwagę ewolucję form współpracy w tej materii. W dalszej kolejności przedstawiono zasady współpracy oraz metody regulacji w ramach PWBiS. Rozdział kończy analiza trzech aspektów PWBiS, których znaczenie dla bezpieczeństwa Unii jest istotne.

Poza sześcioma rozdziałami merytorycznymi opracowanie zawiera zestaw materiałów źródłowych (Załączniki) oraz obszerną bibliografię.

Lektura opracowania T.R. Aleksandrowicza skłania do poczynienia następujących uwag.

Przede wszystkim należy podkreślić i z uznaniem przyjąć przystępność opracowania i dbałość autora o logikę i przejrzystość oraz jasność języka prowadzonych rozważań. Kolejność podejmowanych w książce zagadnień wydaje się właściwa, analizy w poszczególnych fragmentach opracowania pozostają ze sobą w jasnym związku, a kolejne kwestie wydają się wynikać z poprzedzających je wątków.

Powyższe uwagi podkreślają wartość recenzowanej pozycji jako podręcznika – sam autor we Wstępie taką rolę swemu opracowaniu przyznaje. Osoby poszukujące pogłębionych informacji w zakresie problemów bezpieczeństwa w Unii Europejskiej mogą odczuwać pewien niedosyt. W takim wypadku do dyspozycji pozostaje przygotowana przez autora i wzmiankowana wyżej obszerna bibliografia obejmująca pozycje literatury fachowej polskiej i zagranicznej.

Ewentualne dalsze uwagi – nawet jeśli krytyczne lub polemiczne – nie negują pozytywnej oceny omawianego tu opracowania. Wynikają raczej z obiektywnych okoliczności, na które autor nie mógł mieć wpływu bądź też z odmiennego postrzegania określonych problemów, bądź też są komentarzem, rozwinięciem pewnych wątków w książce sygnalizowanych. W każdym wypadku świadczą o wartości recenzowanego podręcznika jako podstawy merytorycznej dyskusji.

W rozdziale pierwszym autor odwołuje się do stanowiska Zbigniewa Brzezińskiego (s. 10) odnośnie do znaczenia i roli Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny. W tzw. świecie multipolarnym USA miały zyskać pozycję mocarstwa dominującego. Jednym z argumentów potwierdzających tę tezę jest siła amerykańskiej gospodarki – gospodarki największej na świecie, zdolnej wpływać tak na gospodarki narodowe, jak i na gospodarkę światową. W obliczu ostatnich wydarzeń (kryzys światowy i obniżenie ratingu amerykańskiej gospodarki) zaistniałych już po publikacji książki, zdolność wpływu gospodarki USA na rynki światowe stała się szczególnie widoczna, przy czym ocena tego wpływu będzie z pewnością inna niż ponad dekadę temu (powoływana publikacja Z. Brzezińskiego pochodzi z końca lat dziewięćdziesiątych).

W rozdziale drugim w punkcie 2.1. autor, dokonując identyfikacji źródeł zagrożeń dla współczesnej Europy, wymienia wśród nich państwa zbójeckie (*rouges states*) jako państwa, które w sposób świadomy naruszają prawo międzynarodowe, łamią prawa człowieka czy też wspierają terroryzm międzynarodowy. Bez wątpienia w świetle wydarzeń ostatnich miesięcy w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie potencjał zagrożeń płynących ze wskazanego źródła potwierdził swą aktualność. Warto w tym miejscu podkreślić, iż reżim w Libii w zasadzie już upadł. Trudno jednak przewidzieć kierunek rozwoju Libii pod rządami rebeliantów. Wyjątkowo napięta jest także sytuacja w Syrii. Z pewną częstotliwością i konsekwentnie przypomina o sobie też Iran. Aktualna sytuacja międzynarodowa wydaje się potwierdzać trafność uwag autora.

Ponieważ autor cały rozdział poprzedził analizą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, zasadnym wydawałoby się nieco bardziej obszerne przedstawienie istoty Unii jako konstrukcji trójfilarowej. Postrzeganie WPZiB we właściwym kontekście wydaje się bowiem możliwe na tle ewolucji samej Unii. Oczywiście, do wskazanego wątku autor się odnosi (por. s. 71). Być może jednak bardziej trafnym byłoby nieco silniejsze uwypuklenie tego problemu i ukazanie owej ewolucji (od trzech filarów do jednolitej organizacji międzynarodowej) przy okazji opisu genezy UE i jej cech charakterystycznych. Dałoby to szansę stworzenia pełniejszego obrazu WPZiB – dziedziny współpracy obecnej w ramach WE/UE od dwóch dziesięcioleci, dziedziny posiadającej wciąż szczególny charakter, z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa niezwykle ważnej.

Niewiele miejsca autor poświęca analizie instrumentów polityczno–prawnych WPZiB. W punkcie poświęconym źródłom prawa unijnego wątek ten pominięto, choć na tle specyfiki rozporządzeń, dyrektyw i decyzji można było poczynić wzmiankę o szczególnym typie aktów (decyzji), jakimi są decyzje w ramach WPZiB. W rozdziale 5, w punkcie poświęconym instrumentom WPZiB, ich analiza również nie zajmuje wiele miejsca, ustępując kwestiom proceduralnym (również ważnym). Wydaje się, iż akurat tę kwestię można opisać nieco szerzej. Zauważmy bowiem, iż środki podejmowane w ramach WPZiB różnią się w swym charakterze od aktów przyjmowanych w reżimie ponadnarodowym. Kwestie ich mocy wiążącej, zakresu obowiązywania oraz inne problemy szczegółowe można było opisać bardziej szczegółowo. Brak pogłębionej analizy nie jest naturalnie błędem. Analiza taka jednak rzuciłaby więcej światła na istotę WPZiB oraz ewentualną ocenę jej potencjału czy skuteczności.

Uwaga podobna odnosi się do otoczenia instytucjonalnego WPZiB. Autor przedstawia główne instytucje i organy zaangażowane w proces kształtowania i realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Szerszy opis interakcji międzyinstytucjonalnych w tej materii pozwoliłby również na pełniejszą ocenę WPZiB i możliwości jej efektywnej realizacji. Wątkiem ciekawym już na płaszczyźnie traktatowej (i często podkreślanym) jest stosunek Wysokiego Przedstawiciela i Przewodniczącego Rady Europejskiej w omawianej dziedzinie.

Odwołując się do analizy systemu instytucjonalno–prawnego Unii Europejskiej, autor dokonuje także analizy źródeł prawa UE. W punkcie 4.2. w sposób przejrzysty tłumaczy istotę prawa pierwotnego i wtórnego, odwołując się przy tym do najbardziej powszechnych w doktrynie prawa UE klasyfikacji – prawo pierwotne to traktaty założycielskie i zasady prawa, zaś prawo wtórne to akty instytucji Unii. Kolejny punkt – 4.3. (s. 54) rozpoczyna jednak niezbyt jasna analiza problematyki źródeł prawa obejmująca zarówno sferę klasycznego prawa międzynarodowego publicznego, jak i prawa UE. Warto też zastanowić się, czy zasadnym była próba akurat ta-

kiego umiejscowienia źródeł prawa Unii na tle prawa międzynarodowego w opracowaniu bazującym zasadniczo na dorobku unijnym. Wydaje się, iż w konsekwencji tego zabiegu przejrzystość wyводу nieco ucierpiała, a do kwestii dla książki zasadniczych niewiele wniesiono. Omawiany fragment to jednak chyba jedyny (lub jeden z niewielu) fragmentów mniej jasnych, co na tle całej książki staje się wyraźne. Na marginesie – trudno też zgodzić się z tezą, jakoby kategoria traktatów założycielskich obejmowała Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zasady prawa. Te ostatnie można kwalifikować jako źródło pierwotne, ale nie jako traktat. Być może jest to jednak zwykła pomyłka, zwłaszcza że na stronie poprzedniej kwestie te wyjaśniono w sposób prawidłowy.

Wreszcie, uwaga, która absolutnie nie podważa wartości książki jako podręcznika, a jedynie podkreśla pewien niedosyt. Przedstawione przez autora dziedziny współpracy w ramach Unii obejmujące kwestie bezpieczeństwa można było szerzej zilustrować przykładami praktycznymi. Oczywiście w przypadku samej WPZiB o spektakularne sukcesy trudno. Bez odwołania się do jej poprzedniej formuły trudno też analizować poszczególne akty przyjmowane w jej ramach i ich wpływ na kwestie bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Jednak i w tej materii można pokusić się o nieco głębszą analizę głównych kierunków WPZiB czy jej dotychczasowych efektów w poszczególnych obszarach. W przypadku przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości analiza taka wydaje się nie tylko możliwa, ale i pożądana. Zespół reguł wizowych sam w sobie stanowi obszerny materiał, który w kontekście problemu bezpieczeństwa UE warto bliżej ukazać. Związane z tym zagadnienia ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej czy też aktualna forma zarządzania nimi przy zaangażowaniu czynników unijnych to również elementy dobrze ilustrujące kwestię bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Dodajmy też, iż są to zagadnienia niezwykle aktualne z naszej perspektywy jako państwa odpowiedzialnego za pokaźny odcinek granicy zewnętrznej Unii.

Powyższe uwagi – powtórzmy – nie poddają w wątpliwość wartości recenzowanej publikacji. Wręcz przeciwnie – doceniają jej znaczenie jako podstawy do merytorycznej dyskusji i ewentualnych dalszych poszukiwań badawczych. Podkreślić też należy, iż pewne sugestie przedstawione powyżej nie mogły zostać uwzględnione – bądź ze względu na dynamicznie rozwijającą się sytuację międzynarodową, bądź ze względu na przyjęte założenia dotyczące charakteru książki. Jako podręcznik stanowi ona na pewno rzetelną podstawę dla wszystkich, którzy będą zdobywać wiedzę w zakresie problematyki bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Niewykluczone również, iż opracowanie to zachęci czytelnika do pogłębiania wiedzy na temat samej UE, jej instytucji, źródeł prawa czy poszczególnych polityk i obszarów działalności.

Tomasz Dubowski

ORZECZNICTWO

1. ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Sprawa C–265/03¹ Igor Simutenkov przeciwko Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol (wniosek Audiencia Nacional o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym)

Słowa kluczowe

Umowa o partnerstwie Wspólnoty–Rosja, Artykuł 23 ust. 1; Warunki zatrudnienia; Zasada niedyskryminacji; Piłka nożna; Ograniczenie liczby zawodników profesjonalnych będących obywatelami państw trzecich, którzy mogą być wystawieni w składzie jednej drużyny w zawodach krajowych

Artykuł 23 ust. 1 Umowy o partnerstwie i współpracy ustanawiającej partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Federacją Rosyjską, podpisanej na Korfu w dniu 24 czerwca 1994 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnot decyzją Rady i Komisji 97/800/EWWiS, WE, Euratom z dnia 30 października 1997 r., należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on stosowaniu wobec sportowca profesjonalnego posiadającego obywatelstwo rosyjskie, legalnie zatrudnionego przez klub mający siedzibę w państwie członkowskim, przepisu wydanego przez związek sportowy tego państwa, na podstawie którego kluby mogą wystawiać w zawodach organizowanych na szczeblu krajowym jedynie ograniczoną liczbę zawodników pochodzących z krajów trzecich, które nie są stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12.04.2005 r., EUR – Lex nr 62003CJ0265.

2. ORZECZNICTWO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Sakhnovskiy przeciwko Rosji² – wyrok Wielkiej Izby z dnia 2 listopada 2010 r., skarga nr 21272/03

Słowa kluczowe: prawo do obrony, jakość obrony z urzędu, odpowiedzialność sądu za zapewnienie możliwości odpowiedniego przygotowania obrony

Stan faktyczny sprawy

Skarżący został prawomocnie skazany w 2002 r. za podwójne zabójstwo na 18 lat pozbawienia wolności. W postępowaniu odwoławczym przed Sądem Najwyższym nie był reprezentowany przez obrońcę, a w rozprawie uczestniczył za pomocą połączenia audiowizualnego. W kolejnych latach skarżący kilkakrotnie próbował doprowadzić do wznowienia zakończonego postępowania karnego, powołując się na naruszenie jego prawa do obrony przez Sąd Najwyższy. Jego wnioski zostały uznane za bezzasadne. Dopiero kiedy skarga skarżącego do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została przekazana rządowi rosyjskiemu do ustosunkowania się, Sąd Najwyższy zdecydował o ponownym przeprowadzeniu postępowania odwoławczego wobec skarżącego. Wnioskodawca wystąpił o osobistą obecność na rozprawie, ale Sąd Najwyższy stwierdził, że nie jest to niezbędne, a połączenie audiowizualne będzie wystarczające dla zapewnienia jego efektywnego udziału w postępowaniu. Skarżący przebywał wówczas w zakładzie karnym oddalonym o 3 000 km od Moskwy. Na początku rozprawy Sąd przedstawił skarżącemu jego obrońcę wyznaczonego z urzędu i umożliwił im 15-minutową rozmowę pod nieobecność innych osób, bezpośrednio przed rozpoczęciem rozprawy. Skarżący stwierdził, że nie będzie korzystał z pomocy obrońcy, gdyż chciałby się spotkać i porozmawiać z nim osobiście. W odpowiedzi na to Sąd Najwyższy odnotował, że: skarżący nie wskazał, żeby zaistniały rozbieżności w linii obrony pomiędzy nim a obrońcą; nie domagał się też wyznaczenia innego obrońcy ani nie skorzystał z możliwości udzielenia pełnomocnictwa obrońcy z wyboru po uzyskaniu informacji o ponownym przeprowadzeniu procesu. Z tych powodów Sąd Najwyższy uznał, że obrońca może reprezentować skarżącego i przystąpił do rozpoznania odwołania. Tego samego dnia Sąd Najwyższy oddalił apelację skarżącego.

2 Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 02.11.2010 r., – treść orzeczenia – strona ECHR: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=21272/03&sessionId=81486771&skin=hudoc-en>

Zarzuty skarżącego

Skarżący w skardze podniósł zarzut naruszenia jego prawa do rzetelnego procesu przez niezapewnienie mu osobistego uczestnictwa w rozprawie odwoławczej i niezagwarantowanie możliwości skonsultowania się z obrońcą wyznaczonym z urzędu. Skarżący uważał, że w jego sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 „c” Konwencji.

Rozstrzygnięcie ETPC

Trybunał w pierwszej kolejności zbadał, czy skarżący stracił status pokrzywdzonego po wznowieniu postępowania karnego po wznowieniu postępowania karnego przeciwko niemu na etapie apelacji. Trybunał przypomniał ogólną zasadę, ugruntowaną w swoim orzecznictwie, że wnioskodawca może stracić status pokrzywdzonego, jeśli władze uznały naruszenie Konwencji i jeżeli wyeliminowały negatywne konsekwencje w stosunku do wnioskodawcy. Trybunał podkreślił, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość naprawienia naruszeń Konwencji, jednakże nie mogą tego czynić jedynie w celu uniknięcia jurysdykcji Trybunału. Trybunał orzekał, że wznowienia postępowania sądowego nie można automatycznie uznać za wystarczające zadośćuczynienie. W celu ustalenia, czy skarżący utracił status ofiary, trzeba brać pod uwagę całość postępowania, w tym etapy po jego wznowieniu.

Trybunał zauważył, że w skarżący wyraził swoje niezadowolenie z faktu, jak jego pomoc prawna została zorganizowana przez Sąd Najwyższy na wznowionej rozprawie apelacyjnej i nie chciał przyjąć usług nowo mianowanego prawnika. Trybunał nie zaakceptował argumentów rządu, że skarżący, przez rezygnację z korzystania z pomocy obrońcy, zrzekł się praw gwarantowanych w art. 6 ust. 3 Konwencji. Trybunał podkreślił, że skarżący nie był poinformowany o wyznaczeniu mu nowego obrońcy aż do dnia rozprawy odwoławczej. Trybunał przypomniał, że celem Konwencji jest zagwarantowanie praw, które są praktyczne i efektywne, a nie jedynie iluzoryczne. Toteż samo wyznaczenie obrońcy z urzędu nie zapewnia efektywności pomocy prawnej, jaką obrońca z urzędu ma świadczyć oskarżonemu.

Trybunał przystąpił do badania, czy sposób przeprowadzenia rozprawy, a w szczególności sposób zaaranżowania kontaktu oskarżonego z jego obrońcą, był zgodny z prawem do obrony. Trybunał stwierdził, że kontakty oskarżonego z jego obrońcą powinny opierać się na relacji wzajemnego zaufania i zrozumienia. Skarżący mógł porozmawiać ze swoim obrońcą za pośrednictwem łącza audiowizualnego przez 15 minut bezpośrednio przed rozprawą odwoławczą. Zdaniem Trybunału, mając na względzie stopień skomplikowania sprawy, ten czas trzeba jednoznacznie uznać za niewystarczający dla przedyskutowania jej z obrońcą i nabrania przez skarżącego przekonania, że obrońca należycie zna jego sytuację prawną. Trybunał odnotował też, że skarżącemu umożliwiono komunikowanie się z obrońcą za pomo-

całą połączenia audiowizualnego sali rozpraw z aresztem śledczym, które było zainstalowane i kontrolowane przez państwo. Pomimo nieobecności innych osób w obu pomieszczeniach, skarżący mógł jednak odczuwać skrępowanie i obawiać się podsłuchiwania jego rozmowy z adwokatem. Trybunał odnotował, że rząd nie wyjaśnił, dlaczego nie podjęto kroków zapewniających skarżącemu efektywny kontakt z obrońcą wcześniej, przed rozprawą. Akceptując niemożność doprowadzenia oskarżonego do sali rozpraw ze względu na odległość (ponad 3 000 km), Trybunał stwierdził jednak, że można było zapewnić skarżącemu możliwość rozmowy telefonicznej z obrońcą lub wyznaczyć mu obrońcę w okręgu, w którym znajdował się areszt śledczy. Trybunał stwierdził też, że Sąd Najwyższy mógł przerwać rozprawę, dając tym samym skarżącemu i jego obrońcy wystarczający czas na przygotowanie obrony. Zdaniem Trybunału na rozprawie odwoławczej w dniu 29 listopada 2007 r. nie zapewniono skarżącemu prawa do obrony w sposób wymagany przez art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 „c” Konwencji. Ponieważ to postępowanie odwoławcze miało na celu zniwelowanie uchybień zaistniałych w pierwszym procesie, Trybunał uznał, że w całym postępowaniu wobec skarżącego, zakończonym rozprawą w dniu 29 listopada 2007 r., doszło do naruszenia prawa do obrony. Wobec takiego rozstrzygnięcia Trybunał orzekł, że nie jest konieczne odrębne badanie zarzutu skarżącego, że jego uczestniczenie w rozprawie za pośrednictwem łącza audiowizualnego naruszyło prawo do rzetelnego procesu.

Trybunał zasądził na rzecz skarżącego 2 000 euro zadośćuczynienia.

Smirnov przeciwko Rosji³ – wyrok Pierwszej Sekcji ETPC z dnia 7 czerwca 2007 r., skarga nr 71362/01

Słowa kluczowe: przeszukanie a prawo do prywatności, ochrona tajemnicy adwokackiej w kontekście przeszukania mieszkania adwokata, zatrzymanie dowodu dla potrzeb postępowania karnego a prawo do poszanowania własności

Stan faktyczny sprawy

Skarżący jest adwokatem. Sprawa dotyczyła zarzutów postawionych przez skarżącego, że jego mieszkanie zostało przeszukane, a liczne dokumenty i jednostka centralna jego komputera została zajęta w celu uzyskania dostępu do poufnych informacji dotyczących jego klientów oraz uzyskania dowodów przeciwko nim. Klienci skarżącego byli podejrzeni o udział w przestępczości zorganizowanej.

3 Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 07.06.2007 r. – treść orzeczenia – strona ECHR: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=818567&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Zarzuty skarżącego

Skarżący sformułował trzy zarzuty wobec postępowania rosyjskich organów procesowych: zarzut naruszenia prywatności wskutek przeszukania jego mieszkania (art. 8 Konwencji), zarzut naruszenia prawa do poszanowania mienia (art. 1 Pierwszego Protokołu do Konwencji) oraz zarzut braku skutecznego środka skarżenia się na naruszenie prawa do poszanowania mienia (art. 13 Konwencji w zw. z art. 1 Pierwszego Protokołu do Konwencji).

Rozstrzygnięcie ETPC

Trybunał stwierdził, że procedura przeszukania mieszkania skarżącego została zrealizowana na podstawie uzasadnionych celów wspierania bezpieczeństwa publicznego, zapobiegania przestępczości oraz ochrony praw i wolności osób trzecich. Jednakże z uwagi na fakt, że skarżący sam nie był podejrzany o żadne przestępstwo, Trybunał uznał, że przeszukanie zostało przeprowadzone bez dostatecznych i istotnych podstaw do naruszenia prawa tajemnicy zawodowej, dając tym samym nadmiernie szeroki zakres swobód policji do ustalenia, co może być zajęte. W konsekwencji Trybunał uznał, że naruszenie prawa tajemnicy zawodowej nie było konieczne w demokratycznym społeczeństwie, w związku z czym przyznał rację skarżącemu, stwierdzając naruszenie art. 8 Konwencji.

Trybunał zaobserwował, że jednostka centralna komputera skarżącego jest przetrzymywana przez władze rosyjskie przez okres 6 lat. W związku z tym zostało stwierdzone, że przetrzymywanie komputera spowodowało nie tylko osobiste niedogodności skarżącego, ale również utrudnienia w wykonywaniu działalności zawodowej, a nawet miało negatywny wpływ na wymiar sprawiedliwości. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że Rosja nie znalazła właściwej równowagi między wymogami interesu publicznego a prawem skarżącego do poszanowania mienia. Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 1 Pierwszego Protokołu do Konwencji. Następnie Trybunał uznał, że skarżący nie miał dostępu do skutecznego środka zażalenia na naruszenie prawa do poszanowania mienia, w związku z czym również w tym przypadku przyznał rację skarżącemu, stwierdzając naruszenie art. 13 Konwencji w zw. z art. 1 Pierwszego Protokołu do Konwencji.

Opracował Radosław Kamiński

WYBÓR LITERATURY

- Anculewicz Z., Sobczak J., Europa a Rosja: opinie, konflikty, współpraca: studia, Olsztyn 2003.
- Balawajder G., Funkcja granicy w transgranicznym układzie regionalnym, (w:) Samorząd – Rozwój – Integracja, (red.) M. Barański, Katowice 2003.
- Bednaruk W., Kowalski G., Polska w strefie Schengen: konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych: próba oceny, Warszawa 2010.
- Bertozzi S., Schengen: achievements and challenges in managing an area encompassing 3.6 million km², CEPS Working Document No. 284, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008.
- Białocerkiewicz J., Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, Kętrzyn 2001.
- Bieleń S., Stosunki polsko-rosyjskie a aktywność Polski w Unii Europejskiej, (w:) M. Dobroczyński (red.), Wschód jako partner Unii Europejskiej, Warszawa 2005.
- Bieleń S., Stosunki Unia Europejska–Rosja, (w:) S. Parzymies (red.), Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych, Warszawa 2009.
- Bieleń S., Chudoliej K., Stosunki Rosji z Unią Europejską, Warszawa 2009.
- Bożyk P. (red.), Polska – Rosja: stosunki gospodarcze 2000–2020, Warszawa 2009.
- Bożyk P. (red.), Stosunki gospodarcze Polska– Rosja w warunkach integracji z Unią Europejską, Warszawa 2004.
- Casanova De Seingalt J., Russia and Poland: Easyread Super Large 20pt Edition, Booksurge Llc, 2007.
- Chełminiak M. Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym ładzie politycznym, Toruń 2009.
- Cichocki B., Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej, Warszawa 2004.
- Diez T., Albert M., Stetter S., The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration and Association, Cambridge 2008.
- Dudek A., Mazur R., Rosja między imperium a mocarstwem nowoczesnym, Toruń 2010.
- Dudzińska K., Small Border Traffic with the Kaliningrad District, Polish Institute of International Affairs, Bulletin No. 122 (198)/2010.
- Golunov S., Eu–Russian Border Security: Challenges, Perceptions and Responses, Routledge Contemporary Russia and Eastern Europe Series, Taylor & Francis, 2012.
- Grabbe H., The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards, International Affairs 2000, vol. 76, issue 3.
- Haukkala H., The Eu–Russia Strategic Partnership, London – New York 2011.
- Iskra W., Rosja a integrująca się Europa, Warszawa 2009.

- Konopelko A., Konsekwencje rozszerzenia strefy Schengen dla wschodnich sąsiadów Polski, „Zeszyty Naukowe Politechniki Białostockiej. Ekonomia i Zarządzanie” 2008, nr 12.
- Lorek A., Poland’s role in the development of an ‘Eastern Dimension’ of the European Union, Norderstedt 2009.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L., Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej. Wybrane aspekty. Warszawa 2008.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L., Polska granica wschodnia w warunkach transformacji: wybrane aspekty, Białystok 2008.
- Matuszewska J., Trzy światy: modele polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Rosji w perspektywie analizy komparatystyczno-dyskursywnej, Warszawa 2010.
- Matykowski R., Trwałość i zmienność granic w Europie, „Przegląd Zachodni” 2008, nr 3.
- Migration, Mobility and Human Rights at the Eastern Border of the European Union – Space of Freedom and Security, Ed. by G. Silași and O.L. Simina, Editura Universității de Vest Timișoara, 2008.
- Modrzejewski A.K., Przestanki odmowy wydania wizy polskiej z art. 42 ustawy o cudzoziemcach w świetle wspólnej unijnej polityki wizowej, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 3/4.
- Modrzejewski A.K., Zmiany w przedmiocie wiz jednolitych w polskiej ustawie o cudzoziemcach, (w:) Polska w Schengen (red.) M. Zdanowicz, Białystok 2009.
- Modzelewski W.T., Polska – Obwód Kaliningradzki. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej, Olsztyn 2006.
- Pisarska K., Polska a Układ z Schengen – dylematy polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów, (w:) K. Żukrowska, J. Stryjek (red.), Polska w Unii Europejskiej, Warszawa 2004.
- Pisarska K., Polskie doświadczenia we wprowadzaniu wiz dla wschodnich sąsiadów i ich znaczenia dla Unii Europejskiej, (w:) Polska i jej sąsiedzi (red.) J. Osiński, Warszawa 2005.
- Poland–Russia Border: Poland–Russia Border Crossings, Goldap, Bagrationovsk, Gusev, Vistula Lagoon, Bezledy, Gdansk Bay, Mamonovo, Books Llc 2010.
- Popescu N., Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów, Londyn, Warszawa 2010.
- Radaszkiewicz K., Political Aspects of Poland`s participation in Schengen Pact, (w:) Prawo europejskie w dobie reform, (red.) A. Kołtunowska, W. Maciejewski, A. Zawadzka, Warszawa 2008.
- Raś M., Polityka Rosji wobec Europy Środkowo–Wschodniej, Lublin 2010.
- Russia and Europe in the Twenty–First Century: An Uneasy Partnership, ed. Gower J., Timmins G., London – New York 2009.
- Russia and the European Union: prospects for a new relationship, ed. O. Antonenko, K. Pinick, Routledge, USA, Canada 2005.
- Stępień–Kuczyńska A., Rosja: ku Europie: z problematyki stosunków rosyjsko–unijnych, Toruń 2007.
- Szymański J., Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej UE, (w:) Wybra-

Wybór literatury

ne aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi (red.) M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, Białystok 2009.

- Wawrzyk P., Porozumienia z Schengen w Systemie Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej, (w:) Bezpieczeństwo Polski w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej, (red.) K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2002.
- Wojcieszak Ł., Obwód Kaliningradzki w relacjach Unia Europejska – Rosja (1992–2005), wyd. 2., Bielsko-Biała 2010.
- Zaiotti R. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers, Chicago 2011.
- Zdanowicz M. (red.), Polska w Schengen, Białystok 2009.
- Zdanowicz M., Uprawnienia obywateli polskich wynikające z Konwencji z Schengen, (w:) Status prawny obywatela RP po przystąpieniu do Unii Europejskiej, (red.) B. Mielnik, Wrocław 2005.
- Zdanowicz M., Doliwa-Klepacka A., Polityka wizowa Unii Europejskiej, (w:) Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata (red.) E. Dynia, Rzeszów 2009.
- Zdanowicz M., Doliwa-Klepacka A., The evolution of the visa policy of the European Union: selected issues, (w:) Wybrane aspekty wpływu członkostwa państwa Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi (red.) M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, Białystok 2009.
- Zdanowicz M., Doliwa-Klepacka A., Zmiany zasad w ruchu osobowym, (w:) Polska w Schengen, (red.) M. Zdanowicz, Białystok 2009.
- Zięba R., Czy Unia Europejska potrzebuje nowej strategii bezpieczeństwa, (w:) K. Budzowski (red.), Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji, Kraków 2010.
- Zięba R., Czy w stosunkach polsko-rosyjskich możliwe jest przejście od „polityki historycznej” do „polityki perspektywicznej?”, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 3.
- Zięba R., Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Warszawa 2007.
- Żukowski A., (red.) Polska a Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej. Teraźniejszość i wyzwania przyszłości, toruń 2008.
- Żukowski A., (red.) Polska wobec Obwodu Kaliningradzkiego, Olsztyn 2004.
- Żurawski P.P., Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991–2004, Kraków-Warszawa 2008.

Opracowała Agnieszka Piekutowska