

Anna Moraczewska

**FUNKCJONOWANIE POLSKIEJ GRANICY WSCHODNIEJ
W RAMACH EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA****Wstęp**

Granica zewnętrzna Unii Europejskiej to miejsce, któremu poświęca ona szczególną uwagę. Stanowi jednocześnie rozgraniczenie obszaru wspólnotowego od państw sąsiednich, element systemu bezpieczeństwa oraz linię styku interesów i wzajemnych powiązań Unii oraz poszczególnych państw członkowskich z owymi sąsiadami. Zasady funkcjonowania granicy zewnętrznej (i granic wewnętrznych) Unii Europejskiej reguluje umowa z Schengen, która została włączona do prawa UE. W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej czytamy, że jednym z celów Unii jest utrzymanie obszaru wolności i bezpieczeństwa, na którym obowiązuje swobodny przepływ osób w powiązaniu z właściwymi środkami kompensacyjnymi dotyczącymi kontroli na granicach zewnętrznych, kwestii azylu i imigracji¹.

Rozszerzenie obszaru wspólnotowego na wschód postawiło Unię, a szczególnie nowo przyjęte państwa, wobec zaostrzonego reżimu wizowego i kontroli granicznej dla obywateli państw, z którymi między innymi Polska utrzymywała dotychczas intensywne kontakty. Po wejściu Polski do Unii w 2004 r., a następnie włączeniu jej do obszaru Schengen w grudniu 2007 r., coraz częściej można było usłyszeć opinie o tworzeniu „nowego muru berlińskiego” lub końcu „strefy przyjaznego sąsiedztwa”. Na wschodnią granicę Polski napłynęły fundusze unijne przeznaczone na rozwój infrastruktury granicznej, zakup nowoczesnego sprzętu do kontroli osób i pojazdów, zaawansowane technologicznie wyposażenie Straży Granicznej z jednoczesną koncentracją liczby funkcjonariuszy służby celnej i granicznej na tym odcinku grani-

¹ Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), Dziennik Urzędowy UE C 325, 24.12.2002.

cy. Wzrost zagrożeń transgranicznych i ataków terrorystycznych na początku XXI wieku dodatkowo wpłynął na wzmocnienie systemu kontroli na granicach państw na świecie. Inną strategią zapobiegania takim zagrożeniom było wspieranie procesu stabilizowania i rozwoju państw sąsiednich, mogących stanowić potencjalne źródło zagrożenia. Efektem takiej sytuacji międzynarodowej była w latach 2003-2004 propozycja Komisji Europejskiej, by opracować nową politykę zagraniczną UE wobec państw sąsiednich Unii – Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS). Oprócz wspierania rozwoju, stabilności, dobrobytu, demokracji, praw człowieka i gospodarki rynkowej w państwach sąsiednich celem EPS jest też funkcjonowanie skutecznych i bezpiecznych granic, ale bez budowania „europejskiej twierdzy”. W ramach pogłębiania integracji politycznej podkreśla się między innymi współpracę regionalną oraz reagowanie na wspólne zagrożenia bezpieczeństwa, zarządzanie przepływami osób, zasady postępowania wobec azylantów, kwestie wizowe, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwiększenie bezpieczeństwa dokumentów obywateli państw sąsiedzkich. Integracja gospodarcza ma oznaczać stopniową liberalizację wymiany handlowej między partnerami a Unią. W niniejszym artykule zajmiemy się jedynie państwami graniczącymi z Polską na wschodzie i będącymi uczestnikami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, należy mieć przy tym na uwadze zróżnicowaną sytuację wewnętrzną Ukrainy i Białorusi oraz ich odmienną politykę zagraniczną wobec UE, ze względu na determinowanie stosunków UE z tymi państwami tempem ich politycznej woli wdrażania ustalonych reform w ramach EPS.

Dotychczasowy wpływ EPS na funkcjonowanie wschodniej granicy Polski

Istotą skutecznego zarządzania granicą państwową jest współpraca stron przynosząca każdej z nich wymierne korzyści. Odwołując się do teorii gier, możemy stwierdzić, że powinna być to gra o sumie niezerowej, w której podział jednostek użyteczności nie musi być równy, ale obie strony coś zyskują. Proces ten może przybierać formę gier przetargu². Wydaje się, że Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się w pewnym stopniu na tych regułach. Cel EPS w zarządzaniu granicami stanowi zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii poprzez niesienie pomocy technicznej i finansowej w budowaniu systemu skutecznej kontroli granic państwom z nią sąsiadującym³, jednocześnie polityczna, ekonomiczna i społeczna stabilizacja regionów przylegających w zamian za dostęp do rynku europejskiego. W 2005 r. UE zapoczątkowała negocjacje z Ukrainą w sprawie ułatwień wizowych, które zaczęły obowiązywać w październiku 2006 r. – zmniejszono opłatę za wizę (z 60 do 30 euro)⁴ oraz wprowadzono kategorie osób uprawnionych do otrzymania bezpłatnej wizy. W zamian za to w czerwcu 2007 r. Ukraina podpisała z Unią umowę

² Zob. szerzej: Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 1998, s. 257-269.

³ W 2005 r. powołano European Union Border Assistance Mission (EUBAM) mającą na celu pomoc doradczą i szkoleniową w efektywnej kontroli granicy ukraińsko-moldawskiej na obszarze Nadźniestrza. Zob. szerzej: T. Kamiński, *Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Analizy Natolińskie” 2006, nr 4.

⁴ Okazuje się jednak, że nie wszystkie państwa UE przestrzegają tej zasady. Należy tu wymienić Belgię, Hiszpanię, Holandię i Niemcy.

o readmisji umożliwiającą wydalenie na terytorium Ukrainy nielegalnych imigrantów z Unii, którzy przekroczyli granicę ukraińską. Zgodnie z zasadą wzajemności EPS i w związku z odmienną sytuacją wewnętrzną Białorusi takie umowy nie objęły tego państwa, nawet wprowadzono w tym czasie ograniczenia w wydawaniu wiz dla jego elit rządzących.

Ukraina prowadzi jednak z Unią Europejską rozmowy na temat całkowitego zniesienia obowiązku wizowego dla swoich obywateli. Sama na zasadach asymetrii przyznała obywatelom Unii prawo do bezwizowego wjazdu na swoje terytorium i przebywania tam do 90 dni jedynie na podstawie ważnego paszportu i wypełnionej karty migracyjnej. Stroną ukraińską wyraża nadzieję na zniesienie wiz do 2012 r., kiedy wspólnie z Polską będzie organizować mistrzostwa Europy w piłce nożnej. Komisarz ds. wewnętrznych Unii, Jacques Barrot, odpowiedzialny za dialog z Ukrainą w sprawie zniesienia wiz, nie podaje konkretnej daty, a jedynie dopuszcza taką możliwość za kilka lat, kładąc nacisk na spełnienie przez Ukrainę określonych warunków: skutecznego zapobiegania przestępczości zorganizowanej, przemytowi ludzi i praniu brudnych pieniędzy, wprowadzenia nowoczesnych metod identyfikacji osób oraz usprawnienia systemu sądowego. Władze Ukrainy wydają się jednak zdeterminowane, czego dowodem jest decyzja Rady Najwyższej Ukrainy z kwietnia 2009 r. o perspektywie wprowadzenia systemu biometrycznego do analizy danych obcokrajowców wjeżdżających na terytorium jej państwa. Wysuwano również propozycję zniesienia bezwizowego ruchu obywateli Unii do Ukrainy⁵.

Wizy stanowią jedną z poważniejszych przeszkód w przełamywaniu barier między Europą Zachodnią a Wschodnią. Jak się okazuje, ułatwienia w ich wydawaniu nie zawsze są przestrzegane⁶, a koszt wizy pozostaje nadal wysoki dla obywateli Ukrainy i Białorusi. W 2008 r. „liczba wiz wydawanych przez polskie konsulaty Białorusinom spadła o 60 procent, Ukraińcom o 40, Mołdawianom o 30, a Rosjanom o 20”⁷. Podobną tendencję odnotowały pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej. Wizy są czynnikiem dezintegrującym w funkcji bariery społecznej granicy. Należy jednak docenić to, że na analizowanym odcinku granicy daje się zauważyć pewien postęp w liberalizacji przepisów wizowych i ma on charakter ewolucyjny.

W ramach pogłębiania integracji ekonomicznej i znoszenia barier taryfowych i pozataryfowych na granicy z Ukrainą Unia Europejska przyznała temu państwu „status gospodarki rynkowej” – było to jedno z pierwszych konkretnych działań Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Spowodowało to wzrost dynamiki handlu, oznaczało bowiem, „że w ramach unijnych procedur antydumpingowych, chroniących przed napływem na rynek UE produktów z państw trzecich oferowanych po [cenach dumpingowych], do obliczenia marży dumpingowych innych dodatkowych opłat (...) stosuje się faktycznie koszty własne i ceny spółek ukraińskich (nie koszty państwa trzeciego i koszty zastępcze)”⁸. Ponadto wraz z przyjęciem Ukrainy do Światowej

⁵ Na podstawie serwisu informacyjnego Polskiej Agencji Prasowej z 14.04.2009, [on-line] <http://www.kalendarium.pap.pl> [15.04.2009].

⁶ Por.: *Twierdza Schengen dla postsowieckiej Europy*, „Gazeta Wyborcza” 2009, 11.05.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Komisja Europejska, *Pracujmy wspólnie. Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Luksemburg 2006, s. 22, [on-line] <http://www.ec.europa.eu/world/enp> [12.03.2009].

Organizacji Handlu w lutym 2008 r. UE rozpoczęła negocjacje dotyczące wprowadzenia „kompleksowej i głębokiej strefy wolnego handlu”, która ma obejmować liberalizację handlu towarowego i szerszy dostęp do funduszy europejskich. „Liberalizacja będzie wiązała się ze stopniowym znoszeniem barier przede wszystkim przez procesy dostosowawcze [państw]. Dotyczą one nie tylko zmian norm i standardów oraz procedur, ale również rozwoju instytucji odpowiadających za standaryzację, bezpieczeństwo produktów i kontrolę rynków. Wprowadzenie europejskich standardów, które będzie realizowane dla poszczególnych gałęzi, będzie procesem długotrwałym”⁹.

Ustanowienie pogłębionej strefy wolnego handlu UE z jakimkolwiek partnerem nie oznacza jednak liberalizacji migracji osób i dostępu do unijnego rynku pracy, chociaż np. Plan Działań zawarty z Ukrainą w ramach EPS zawiera zapis o perspektywnym wprowadzeniu w życie art. 24 PCA zakazującego dyskryminowania pracowników ukraińskich, którzy legalnie podjęli pracę na obszarze Unii Europejskiej. Ułatwienia w dostępie do rynku dla osób z państw trzecich, nawet stowarzyszonych, będą raczej nadal regulowane w umowach bilateralnych.

Celem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest również modernizacja systemów celnych, harmonizacja zasad celnych, zwalczanie oszustw i zapewnienie bezpieczeństwa towarów. Ten istotny czynnik w likwidowaniu przeszkód, korzystny dla wszystkich stron, może mieć duże znaczenie w walce z korupcją na granicy. Wskazówki co do zasad przepływu towarów przez granice państw sąsiedzkich Unii zostały opracowane w grupach roboczych przez Komisję Europejską i „obejmują one dość skomplikowane i kosztowne programy modernizacji i komputeryzacji procedur handlowych. Na Ukrainie są one wdrażane w niewielkim stopniu zarówno ze względu na koszty, jak i opór urzędników czerpiących korzyści finansowe (...)”¹⁰ z niejasnych procedur. Dodatkowo na przeszkodzie stanęła obecnie trudna sytuacja gospodarcza Ukrainy i spowolnienie tempa wzrostu ekonomicznego Unii spowodowane kryzysem gospodarczym na świecie. Negocjacji takich nie prowadzono z Białorusią ze względu na brak postępów w transformacji politycznej i gospodarczej tego rynku.

Współpraca regionalna stanowi jeden z najważniejszych instrumentów integracji obszaru europejskiego. Nie wyklucza się z niej państw znajdujących się poza granicami zewnętrznymi UE. Praktyka europejska potwierdza, że współpraca regionalna i transgraniczna przynosi wymierne korzyści dla rozwoju i stabilizacji obszarów przygranicznych oraz wpływa na ograniczenie lub zaniechanie nielegalnego handlu i przestępczości zorganizowanej. To także instrument budowania bezpiecznych granic i ich efektywnego funkcjonowania.

Narzędziem finansowym wspierającym Europejską Politykę Sąsiedztwa jest Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), który od 2007 r. zastąpił dotychczasowe instrumenty finansowe i ma na celu materialne wspieranie programów rozwoju i reform państw partnerskich za pomocą między innymi integracji regionów granicznych. Komponentem EISP zarządzanym przez Polskę w nowej perspektywie

⁹ *Konsekwencje dla Polski utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą, raport Ośrodka Studiów Wschodnich, kwiecień 2009, s. 27, [on-line] <http://www.osw.waw.pl> [28.04.2009].*

¹⁰ *Ibidem*, s. 19.

finansowej na lata 2007-2013 są programy trójstronnej współpracy transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina oraz Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (obwód kałiningradzki)¹¹, które mają na celu zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy w oparciu o współpracę transgraniczną. W projekcie programu Polska – Białoruś – Ukraina (P-B-U) wyznaczono trzy priorytety i działania w ich ramach:

Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego osiągnięty za pomocą:

- poprawienia warunków do rozwoju przedsiębiorczości (działanie 1.1),
- rozwoju turystyki (działanie 1.2),
- poprawy dostępności regionu (działanie 1.3).

Priorytet 2. Poprawa jakości życia realizowana poprzez:

- ochronę środowiska w regionie przygranicznym (działanie 2.1),
- sprawne i bezpieczne funkcjonowanie granicy państwowej (działanie 2.2).

Priorytet 3. Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych realizowane przez:

- rozwój regionalnych i lokalnych możliwości współpracy transgranicznej (działanie 3.1),
- inicjatywy społeczności lokalnych (działanie 3.2)¹².

Program obejmuje również działania skoncentrowane bezpośrednio na granicy i mające sprzyjać wydajności i przejrzystości odpraw granicznych oraz procedur celnych, bezpieczeństwu granicy, powstawaniu nowych przejść granicznych oraz wspierające zwalczanie nielegalnej imigracji i zorganizowanej przestępczości (pierwsze posiedzenie Wspólnego Komitetu monitorującego program współpracy transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 odbyło się w Lublinie 18 marca 2009 r.). Biorąc pod uwagę efekty działania wcześniejszego programu sąsiedztwa, P-B-U INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006, można wskazać niewielką skuteczność tego instrumentu w rozwoju analizowanych regionów przygranicznych mimo realizacji dużej liczby projektów. Nadal niewystarczająco rozwinięty pod względem ilościowym i jakościowym pozostaje stan infrastruktury i połączeń komunikacyjnych. Ma on znaczący wpływ na realizację innych priorytetów, takich jak modernizacja i zwiększenie konkurencyjności obszaru przygranicznego.

Istotną kwestią dla rozwoju współpracy transgranicznej pozostaje regulacja dotycząca swobody przemieszczania się obywateli państw partnerskich zamieszkających w strefie przygranicznej na obszar państw Schengen. Mieści się ona w zakresie przedmiotowym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dotyczącym unikania budowania nowych linii podziału w Europie. Dość długo trwa proces zawierania umów o małym ruchu granicznym między Polską i jej wschodnimi sąsiadami. W marcu 2008 r. Polska i Ukraina podpisały dokument zawierający zapis o możliwości podróżowania obywateli Ukrainy bez wiz, a na podstawie specjalnego pozwolenia w obsza-

¹¹ Programy te są kontynuacją podobnych inicjatyw realizowanych w latach 2004-2006. Zob.: M. Proniewski, *Polsko-ukraińska współpraca transgraniczna w ramach Programu Sąsiedztwa oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa Partnerstwa*, [w:] *Granica Polski i Ukrainy. Bariera czy szansa współpracy?*, red. W. Gizicki, A. Podraza, Lublin 2008, s. 121-131.

¹² *Europejska Współpraca Terytorialna. Programy na lata 2007-2013*, [on-line] <http://interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/> [14.03.2009].

rze 50-kilometrowej strefy przygranicznej. Jednak Komisja Europejska, która musi wcześniej umowę zatwierdzić, wyraziła zgodę jedynie na 30-kilometrowy pas strefy. Dnia 19 maja 2009 r. umowa weszła w życie.

Nieco później podjęto negocjacje ze stroną białoruską, inicjatorem zawarcia umowy byli radni z Białegostoku. Wypracowane porozumienie jest analogiczne do umowy Polski z Ukrainą i wyznacza 30-kilometrową strefę. Biorąc pod uwagę procedury zatwierdzania i ratyfikacji, można przewidywać, że umowa ta nabierze mocy prawnej pod koniec 2009 r.

Obydwie umowy w istotny sposób przyczyniają się do likwidowania barier powstałych po wejściu Polski do strefy Schengen. Najbardziej odczuwalnym skutkiem tej akcesji był spadek ruchu osobowego na wschodniej granicy Polski, a tym samym trudności w funkcjonowaniu i rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości w regionach przygranicznych. Umowa daje prawo obywatelom wyznaczonej strefy do przemieszczania się w oparciu o ułatwioną procedurę kontrolną i na podstawie pozwolenia, a nie kosztownej wizy. Będzie sprzyjać utrzymywaniu społeczno-kulturowych związków między mieszkańcami Białorusi i Ukrainy a Polski, którzy wykazują wiele wspólnych tradycji i powiązań. Z drugiej jednak strony takie ułatwienia przyczynią się na pewno do ponownego rozkwitu handlu prowadzonego przez tzw. mrówki, czyli mieszkańców „strefy bezwizowej”, którzy wielokrotnie w ciągu dnia przekraczają granice w celach handlowych, co może spotkać się z negatywną reakcją Unii Europejskiej. Właściwe funkcjonowanie umowy o małym ruchu granicznym musi być poprzedzone przygotowaniem odpowiedniej infrastruktury technicznej, przejść granicznych oraz dokumentów umożliwiających przekraczanie granicy.

Na tym etapie nie można mówić o znacznych postępach w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec funkcjonowania granic Unii Europejskiej i państw trzecich, ale o pewnym postępie w dążeniu do znoszenia barier, jakie generuje granica państwowa. Sama deklaracja i woła nie są mechanizmami intensyfikującymi proces otwierania granic zewnętrznych Unii, składają się na niego raczej małe kroki czynione przez podmioty po obu stronach granicy. Wypracowanie ułatwień w przekraczaniu granicy i umowy o małym ruchu granicznym są tymi krokami, które wskazują na skuteczność ostrożnej w swych działaniach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Partnerstwo Wschodnie – progres w likwidowaniu barier?

Europejska Polityka Sąsiedztwa obejmująca swym zasięgiem wschodnich i południowych sąsiadów Unii Europejskiej charakteryzuje się nierównym zainteresowaniem i zaangażowaniem państw członkowskich UE w poszczególne regiony sąsiedzkie. Z drugiej strony krytykowana była przez partnerów wschodnich za jednakowe traktowanie państw nieeuropejskich i europejskich, ze względu na aspiracje do członkostwa w Unii tych drugich. Polska zajmuje aktywne stanowisko w budowaniu polityki „otwartych drzwi” wobec jej wschodnich sąsiadów, czego dowodem może być polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego dywersyfikująca podmiotowo partnerów EPS.

Polska nie jest oczywiście jedynym państwem zainteresowanym budową dobrosąsiedzkich stosunków ze wschodem. Jeszcze podczas przewodnictwa niemieckiego Unii w 2007 r. szef niemieckiego MSZ, Frank-Walter Steinmeier, wysunął propozycję opracowania nowej „polityki wschodniej” wobec państw położonych między Unią a Federacją Rosyjską. Większego znaczenia nabrały jednak relacje z Rosją. Prezydencja czeska w pierwszym półroczu 2009 r. jednym ze swoich priorytetów uczyniła wypracowanie bardziej wyrazistej strategii w wymiarze wschodnim EPS i inauguracja Partnerstwa Wschodniego (PW) miała miejsce właśnie w Pradze. Wpływ na to wywarł także kryzys energetyczny na linii Rosja – Ukraina oraz militarne zaangażowanie Rosji w Gruzji. Partnerstwo Wschodnie oparto na zasadach i metodach działania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ma na celu wzmocnienie jej w wymiarze wschodnim: „Zakłada wypracowanie nowych podstaw prawnych i relacji między UE a jej wschodnimi sąsiadami w postaci umów stowarzyszeniowych oraz utworzenie szeroko zakrojonych i kompleksowych stref wolnego handlu. Realizacja Partnerstwa Wschodniego oznacza m.in. podjęcie działań na rzecz pełnej liberalizacji reżimu wizowego w relacjach z poszczególnymi krajami partnerskimi i rozwój współpracy w sferze bezpieczeństwa energetycznego”¹³.

Stosunek państw członkowskich UE oraz państw partnerskich Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego do założeń Partnerstwa Wschodniego w zakresie funkcjonowania granic państwowych jest zróżnicowany. Z negatywną opinią kilku państw Unii spotkała się koncepcja liberalizacji reżimu wizowego ze względu na możliwy wzrost napływu imigrantów z państw sąsiednich (Hiszpania, Niemcy). W deklaracji zawarto stwierdzenie o wprowadzeniu liberalizacji systemu wizowego, „traktując każdy z krajów z osobna, i o ile spełnione będą warunki dotyczące zarządzania i bezpieczeństwa granic”¹⁴. Strona brytyjska wyraziła wolę pomocy w zarządzaniu granicą z wykorzystaniem już działających instrumentów, np. Mobility Partnership¹⁵. Różny był też stosunek do alternatywy akcesji tych państw do UE. Zmieniono zapis w deklaracji końcowej z proponowanego „państwa europejskie” na „partnerzy wschodnioeuropejscy”, co można traktować jako unik przed zbyt szybkim zakwalifikowaniem tych państw do obszaru europejskiego. Mniej kontrowersji wzbudził plan ustanowienia pogłębionej strefy wolnego handlu.

W swoich mechanizmach działania Partnerstwo Wschodnie nie odbiega od EPS, determinując swoją aktywność zaangażowaniem państw partnerskich w procesy demokratyzacji i transparentności gospodarki. Białoruś, której prezydent był nieobecny na spotkaniu w Pradze i która wyraża wolę włączenia się w zwalczanie nielegalnej migracji, liczy między innymi na zaniechanie izolacji dyplomatycznej,

¹³ *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 6, [online] <http://www.pism.pl> [20.04.2009].

¹⁴ *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Brussels, 7.05.2009, Council of the EU, 8435 (Press 78).

¹⁵ Jest to rodzaj partnerstwa państw UE z państwami trzecimi w dziedzinie wspólnego zarządzania przepływem migracji między ich obszarami. Obejmuje działania na rzecz zawierania umów o readmisji, walki z nielegalną migracją, wzrostu efektywności ochrony granic (we współpracy z Frontexem), podnoszenia bezpieczeństwa dokumentów potrzebnych przy przekraczaniu granicy zewnętrznej UE, a także wprowadzanie identyfikacji biometrycznej, wypracowanie ułatwień w wydawaniu wiz krótkoterminowych dla obywateli państw trzecich, walkę z przemytem osób itp. Narzędziami działania są głównie pomoc finansowa i techniczna.

a także złagodzenie systemu wizowego i uproszczenie transportu towarów. Włączenie Białorusi do Partnerstwa jest nową strategią Unii wobec nieskuteczności polityki izolacji w walce z reżimem Łukaszenki. Spotkało się to ze sprzeciwem opozycji na Białorusi, która postrzega ten zwrot jako uznanie mechanizmów rządzenia przez tego polityka. Władze Ukrainy przyjęły PW pozytywnie, jako wyspecjalizowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na region wschodni, ale ponownie zarzuciły zbyt małą konkretyzację liberalizacji systemu wizowego¹⁶. W deklaracji zawarto zapis o zniesieniu wiz jako o celu długoterminowym, który nadal nie daje Ukrainie szans na swobodny przepływ osób. Bliższa perspektywa: wprowadzenia strefy wolnego handlu przyczyni się do tego, że granica przestanie pełnić funkcję bariery ekonomicznej, i jest jednym z narzędzi integracji rynku europejskiego.

Partnerstwo Wschodnie w swych założeniach dotyczących funkcjonowania granic państwowych nie odchodzi od postanowień Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Nadaje natomiast indywidualny charakter stosunkom Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami i daje nadzieję na przyspieszenie procesów transformacji tych państw i ich integracji (nierozumianej jako akcesja) z obszarem UE. Posiadając swoją „grupę wsparcia” w państwach członkowskich Unii (Polska, Szwecja, Litwa, Łotwa, Estonia, Wielka Brytania), wschodni partnerzy mogą liczyć na ich aktywność w reprezentowaniu i decydowaniu o rozwoju EPS na tym obszarze. Swoboda przepływu osób i towarów w ramach pogłębionej strefy wolnego handlu jest postrzegana przez Ukrainę, a także Białoruś, jako istotne działanie w celu przełamaniu barier między nimi a Unią. Ich granice są granicami należącymi do obszaru europejskiego i ich funkcjonowanie w największym stopniu determinuje relacje dwustronne. Ukraina i Białoruś reprezentują inne systemy polityczne i postęp w ich reformowaniu będzie przynosił poprawę relacji granicznych z Unią w różnym tempie. W obecnej sytuacji na Białorusi nie można mówić o skuteczności i wykorzystaniu Partnerstwa. Reformy wewnętrzne stanowią podstawę postępu w procesach otwierania obszaru UE. Efektów działania PW nie można jeszcze oceniać ani uznawać go za analogię Unii Śródziemnomorskiej, której dotychczasowe osiągnięcia są niewielkie. Partnerstwo Wschodnie jest uznaniem specyfiki obszaru wschodniego w ramach EPS i etapem ewolucji Polityki Sąsiedztwa.

Wnioski

Granica państwowa pozostaje symbolem wielowymiarowego podziału jednostek terytorialnych (administracyjnego, politycznego, społecznego, technicznego, ekonomicznego, mentalnego itp.)¹⁷. Ideą Unii Europejskiej jest znoszenie tych barier i zastępowanie ich narzędziami wielopoziomowej współpracy. Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie to programy wspólnego zaangażowania uczestników, wymagające egzekwowania postępu obu stron. Działania podejmowane przez państwa należy rozpatrywać ze względu na korzyści, jakie przynoszą obywatelom po obu stronach granicy. Unia Europejska powinna nadal stopniowo znosić ograni-

¹⁶ *Partnerstwo Wschodnie...*

¹⁷ Zob.: A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008.

czenia w przekraczaniu granicy zewnętrznej z jednoczesnym rozwojem systemów zabezpieczających przed przedostaniem się na jej terytorium elementów niepożądanych. Utworzenie pogłębionej strefy wolnego handlu wprowadzi wiele ułatwień w kontaktach handlowych, jednak nie oznacza całkowitego braku środków ochrony rynków. Jednocześnie stopień liberalizacji handlu będzie zależał od sytuacji na rynku europejskim i światowym.

W ramach PW Białoruś i Ukraina mogłyby zostać włączone do zarządzania wspólną granicą z Unią, podnosząc tym samym transparentność instytucji państwowych, w tym służb granicznych. Wspólne odprawy celne, które dotychczas nie były pozytywnie oceniane przez żadną ze stron, mogłyby w dużym stopniu zmniejszyć poziom korupcji na granicy. Partnerzy wschodni muszą poczuć się odpowiedzialni za walkę z nielegalną migracją i przemytem towarów. Zakładając, że wschodnia granica Unii pozostanie na długo jej zewnętrzną granicą, należy z jednej strony ciągle podnosić efektywność jej działania jako bariery dla zagrożeń ze strony środowiska zewnętrznego, z drugiej strony budować pomosty dla uczciwych obywateli państw sąsiednich. Praktyka pokazuje, że rozwój współpracy transgranicznej przyczynia się do stabilizacji regionów przygranicznych, wzrostu gospodarczego, ochrony środowiska i podniesienia jakości życia.

Z punktu widzenia Polski nie należy zrażać się nierównomiernym zaangażowaniem państw UE w Partnerstwo Wschodnie, gdyż to naturalne, że są nim zainteresowane przede wszystkim kraje bezpośrednio sąsiadujące z regionem wschodnim. To między innymi Polska dzieli wspólną granicę z Białorusią i Ukrainą i do jej zadań należy wspieranie działań Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Partnerstwo Wschodnie powinno: być komplementarne z Wymiarem Północnym UE, który także uwzględnia współpracę ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej, brać pod uwagę Federację Rosyjską, która chce odgrywać specjalną rolę w regionie, oraz śledzić postępy Unii Śródziemnomorskiej będącej częścią EPS.