



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

3/04

Karol Reczkin

Finlandia – granica zewnętrzna Unii Europejskiej z Rosją

Wnioski dla Polski

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Karol Reczkin^{*}

Założeniem pracy jest wskazanie na fiński model zarządzania granicą i systemem wizowym jako najbardziej przystawalny przykład w polskich staraniach o osiągnięcie pełnej „dojrzałości” Schengen. Rozwiązania, jakie przyjęła Finlandia w tym wymiarze, są szczególnie istotne w dwóch kontekstach: sąsiedztwa z Rosją i faktu posiadania długiej granicy lądowej. Czyni to tym bardziej użytecznymi wnioski wynikające z analizy głównych problemów występujących na granicy fińsko-rosyjskiej. Proponowany w ramach współpracy operacyjnej fiński model współpracy z sąsiadującymi krajami trzecimi odpowiada w dużej mierze polskim wyzwaniom w realizacji nowych zasad ruchu osobowego ze wschodnimi partnerami. Wnioski dotyczą wielu praktycznych zastosowań, które w odniesieniu do polskiej „drogi do Schengen” pozwalają zwrócić uwagę na liczne braki, ale też wskazać szanse tego procesu w szerszym wymiarze.

1. Przydatność modelu fińskiego i różnice pomiędzy Finlandią a Polską

W okresie przygotowań przedakcesyjnych Polska zwraca się do krajów piętnastki w celu wykorzystania ich doświadczeń w implementacji wspólnotowej polityki wizowej i kontroli ruchu granicznego. Za wzorcowy uważa się na przykład sposób, w jaki zarządzana jest granica niemiecko-polska, i jej model deklaruje się jako bardzo pożądanym w kontroli na polskiej wschodniej granicy, po tym jak stanie się ona zewnętrzną granicą UE. Źródłem cennych doświadczeń są też państwa, które już wcześniej przechodziły proces oceny w ramach przygotowań do wejścia do strefy Schengen¹.

Dotychczas jedynym bezpośrednim stykiem Unii z obszarem poradzieckim jest 1324-kilometrowa **granica fińsko-rosyjska**. Finlandia po siedmiu latach przynależności do UE stała się także członkiem strefy Schengen w marcu 2001 roku. Od tego czasu stosuje przyjęte na tym obszarze reguły, które są zbieżne z obowiązującymi wcześniej i podobnie skutkującymi we wzajemnych stosunkach z Rosją. Pomimo znaczących różnic pomiędzy Rosją a przyszłymi wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej poszerzonej o Polskę, w odniesieniu do zagadnień zarządzania granicą zewnętrzną i polityki wizowej można się spodziewać podobnych problemów strukturalnych w realizacji wspólnotowej polityki w tej dziedzinie względem Białorusi i Ukrainy. W dużej mierze kraje te są

^{*} Asystent w Instytucie Unii Europejskiej Collegium Civitas w Warszawie.

¹ Patrz np. F. Pastore, *Border Countries in an enlarging Union: some reflections based on the Italian experience*; CEPS Policy Brief No.14; 2002.

spadkobiercami sowieckiej infrastruktury, mają podobne tempo modernizacyjne i z różnym natężeniem, ale jednak ponoszą tego konsekwencje.

Na ile jednak doświadczenia Finlandii w interesującym nas przedmiocie są analogiczne do sytuacji, w jakiej znajduje się Polska? Czy możliwe jest wyciągnięcie z nich wniosków dla naszych przygotowań do sprostania wymogom Schengen?

Finlandia mimo wielu różnic jest najbardziej przystawalnym przykładem spośród państw unijnych, pozostając jedynym z państw Unii bezpośrednio graniczącym z Rosją i będąc uczestnikiem ostatniej fali rozszerzenia grupy Schengen wraz z innymi państwami nordyckimi w marcu 2001 roku. Próbując wskazać na rodzaj reżimu granicznego, jaki będzie wymagany² od Polski jako tego państwa, na którym skupia się uwaga obecnych państw Schengen w związku z długością jej granicy wschodniej, można się spodziewać, że wymagania te będą bardzo wysokie. Niewątpliwie fińskie standardy w tej mierze będą stanowić punkt odniesienia jako **źródło najlepszych zastosowań (best practices)**³. Warto przy tym wziąć pod uwagę fakt, że będące wyznacznikami rekomendacji i najlepszych zastosowań katalogi: kontroli zewnętrznej granicy Schengen, wydawania wiz, SIS⁴ były wynikiem ewaluacji przeprowadzonej przez ekspertów unijnych między innymi w Finlandii. Cenne z punktu widzenia dążenia do zwiększenia efektywności zarządzania granicą wschodnią są **fińskie doświadczenia współpracy z rosyjskimi służbami granicznymi**. Finlandia, obok Norwegii jako jedyny kraj, od lat 60. do dzisiaj na podstawie umowy o współpracy przygranicznej utrzymywała kontakty z ZSRR (a później z Rosją), a straż graniczna fińska z rosyjską kooperowały w praktyce kontroli granicy, podczas gdy na przykład Polska taką współpracę ze wschodnimi sąsiadami dopiero zaczyna rozwijać.

Polska strona wychodzi z założenia, że wszelkie doświadczenia krajów UE posiadających granicę zewnętrzną są bardzo przydatne. Szczególne są wspomniane na początku rozdziału wzorce rozwiązań niemieckich i właśnie fińskich. W przypadku niemieckim chodzi o kontrolę i infrastrukturę graniczną, organizację pracy konsulatów oraz oprogramowanie (*software*). Od Finów, podobnie, czerpano informacje i ekspertyzy dotyczące obsługi wizowej i kontroli granicy⁵. Pozyskiwaniu informacji sprzyja otwarta

² Szczególnie w drugim etapie wiążącym się ze zniesieniem kontroli na granicy zachodniej RP.

³ Opinię taką wyraża między innymi 17. Raport Izby Lordów z 2000 roku, patrz szczególnie przesłuchania Järviö Pekki z fińskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/lddeucom/110/11001.htm>.

⁴ *EU Schengen Catalogue. External borders control, removal and readmission: Recommendations and best practices*, Rada UE, luty 2002; *Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices: part on the Schengen Information System*, Rada UE, grudzień 2002; *EU Schengen Catalogue. Issuing of Visas. Recommendations and best practises.*; Rada UE, marzec 2003.

⁵ Wywiad z Wojciechem Kałamarzem, naczelnikiem Wydziału Integracji Europejskiej w Departamencie Konsularnym i Polonii MSZ; 13 maja 2003.

postawa fińskich służb. W ramach bilateralnej współpracy polsko-fińskiej odbywają się liczne spotkania, wizyty studyjne na poziomie kierownictwa Straży Granicznych, Ministerstw Spraw Zagranicznych i Ministerstw Spraw Wewnętrznych oraz ekspertów ds. granic, SIS i systemu wizowego. Obie strony aktywnie uczestniczą także we współpracy w ramach państw Morza Bałtyckiego (konferencje, wymiana ekspertów). Kontakty ze stroną fińską utrzymywane są również w zakresie współpracy centralnych ośrodków szkoleniowych Straży Granicznych w Espoo i Koszalinie⁶. Dowodem praktycznego wykorzystywania rozwiązań jest wzorowanie się na fińskim radiolokacyjnym systemie kontroli wybrzeża⁷. Ten kosztowny system jest dopiero budowany w Polsce, a fińska technologia i sposób koordynacji międzyinstytucjonalnej (m.in. z marynarką wojenną) są istotnym źródłem informacji i doświadczeń.

Zgodnie z ustaleniami grupy roboczej SCIFA+ planowane jest włączenie polskiego oficera SG jako stałego przedstawiciela przy Centrum Analizy Ryzyka (Risk Analysis Centre) z siedzibą w Helsinkach (wrzesień 2003)⁸. RAC działa od kwietnia 2003 roku na mocy postanowień Rady Europejskiej z Sewilli (czerwiec 2002 roku). Ma na celu wzmocnienie współpracy operacyjnej pomiędzy służbami granicznymi państw członkowskich. Centrum opracowuje Wspólny Zintegrowany Model Analizy Ryzyka (Common Integrated Risk Analysis Model – CIRAM), mający służyć określeniu potencjalnego ryzyka nielegalnej imigracji. RAC publikuje także raporty i służy wymianie informacji i doświadczeń w ramach Wspólnej Jednostki Praktyków Granicy Zewnętrznej (External Border Practitioners` Common Unit)⁹.

⁶ Współpraca rozpoczęła się w roku 2000 po podpisaniu w Helsinkach w roku 1999 *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Finlandii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz Protokołu dotyczącego współpracy między Strażą Graniczną Republiki Finlandii a Strażą Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej*; na podstawie „Informacji na temat stanu kontaktów Straży Granicznej ze stroną fińską”, 2003, materiały BWMiIE KG SG.

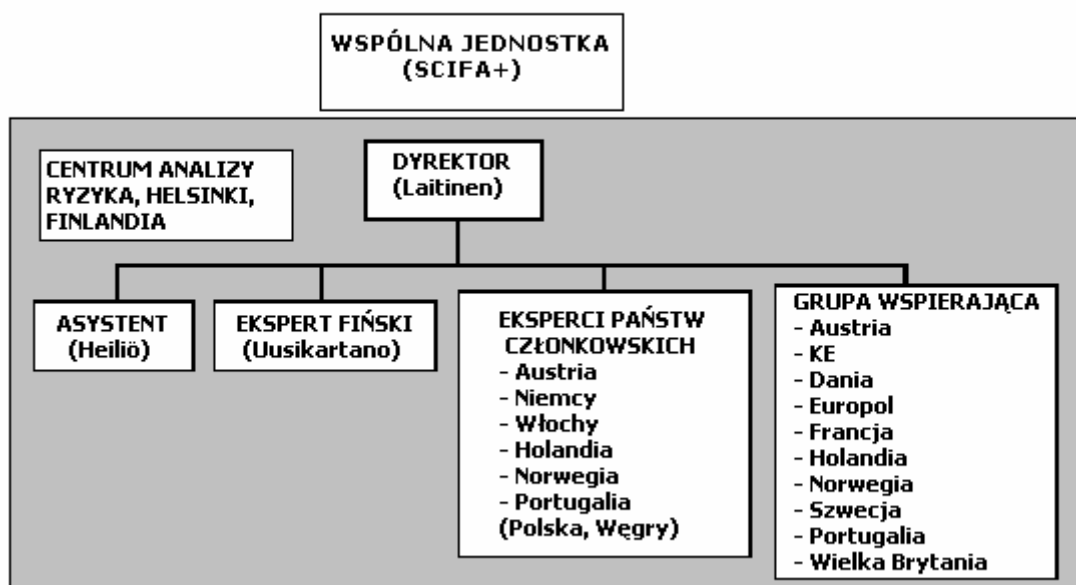
⁷ Pozyskaniu informacji o systemie służyła m.in. wizyta studyjna 6 funkcjonariuszy SG w Finlandii w 2002 w ramach Twinningu 2000; *ibidem*.

⁸ Wywiad z Tomaszem Pestem – z-cą Dyrektora Biura Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej Komendy Głównej Straży Granicznej – 25.06.2003 r.; oprócz Polski spośród państw przystępujących do UE także Węgry zostały zaproszone do oddelegowania swojego przedstawiciela do RAC.

⁹ Na podstawie Noty Delegacji Fińskiej do Rady Unii Europejskiej (nr 7396/03).

Załącznik 1. Struktura i skład Centrum Analizy Ryzyka*

ORGANIZACJA I PRACOWNICY CENTRUM ANALIZY RYZYKA (RAC)



*na podstawie Noty Fińskiej Delegacji do Rady Unii Europejskiej (nr 7396/03)

Próby odwołania się do rozwiązań znanych i sprawdzonych na granicy fińsko-rosyjskiej poczyniono już przy okazji formułowania propozycji dla przyszłości enklawy kaliningradzkiej. Lyndelle D. Fairlie określa zwolenników oparcia się na modelu granicy fińsko-rosyjskiej jako szkołę *status quo*. Ta szkoła myślenia, jej zdaniem, uznaje za wystarczające uregulowanie relacji z Rosją poprzez standardowy paradygmat stosunków zewnętrznych z krajami trzecimi, z *Porozumieniem o Partnerstwie i Współpracy, Wspólną Strategią* i *Wymiarem Północnym* jako głównymi instrumentami polityki. Fairlie krytycznie odnosi się do tego podejścia, które nie uwzględnia specyfiki ruchu osobowego z i do Kaliningradu. Zwraca ona w tym przypadku uwagę na **rozbieżności** w porównaniu z charakterem sąsiedztwa fińsko-rosyjskiego:

- podróże Kaliningradczyków wiążące się z przekroczeniem przyszłej granicy UE, odbywają się między tym samym krajem – tzw. „małą” i dużą” Rosją – zjawisko to nie ma miejsca na fińskiej granicy;
- obecna polityka krajów Schengen pozostawia znaczne pole manewru dla wprowadzenia przez kraje członkowskie regulacji wyjątkowych dla wzajemnych,

specyficznych wymagań stosunków z krajem trzecim; stosunki te różnią się w przypadku Finlandii, Litwy i Polski wobec Rosji;

- obowiązek wizowy, jaki wprowadza Litwa wobec mieszkańców rosyjskiej enklawy, doprowadzi w efekcie do sytuacji, w której będą oni musieli otrzymać wizę, by dostać się do Wilna, gdzie znajdują się najbliższe ambasady innych państw, do których także trzeba starać się o wizę;
- dodatkową różnicą pomiędzy Finlandią, a krajami sąsiadującymi z Kaliningradem jest znaczny dysparytet w poziomie zamożności społeczeństwa, co może rodzić skutki w rozmiarach korupcji, braków w sprzęcie i słabszym wyszkoleniu kadr;
- w przypadku fińskim brak zagadnień tranzytu wojskowego¹⁰.

Wynegocjowana w listopadzie 2002 roku umowa pomiędzy Unią Europejską i Rosją, przy konsultacji z Litwą, dotycząca ruchu granicznego i wymogów wizowych, poprzez wprowadzenie wielu elastycznych rozwiązań wobec Kaliningradczyków podróżujących do macierzy, podzieliła postulaty wyjścia poza szkołę *status quo*. Kwestią otwartą pozostaje implementacja i praktyczne skutki porozumień. Przyjmując za istotny fakt, że Polska nie jest uznawana za kraj tranzytowy w świetle powyżej wspomnianej umowy, można w tym znaczeniu potraktować fińskie rozwiązania jako częściowo odmienne.

Dodatkowo należy wymienić różnice między Finlandią a Polską w drodze do Schengen:

- Finlandia od 1957 roku była częścią Nordyckiej Unii Paszportowej, z czym wiąże się większa ilość doświadczeń w realizacji swobodnego ruchu bez kontroli granicznych pomiędzy państwami uczestniczącymi w umowie;
- wstąpienie do Unii Europejskiej przez Finlandię w roku 1995 nie powodowało konieczności stosowania reguł wspólnotowych w zakresie polityki wizowej i zarządzania granicą zewnętrzną – obszar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych był wtedy dopiero w fazie międzyrządowych ustaleń – luźno wiążących postanowień traktatu z Maastricht, a umowa z Schengen pozostawała poza ramami prawnymi Unii Europejskiej¹¹;
- wobec obywateli Związku Radzieckiego, a potem Rosji, Finlandia stosowała obowiązek wizowy; akcesja do UE nie powodowała konieczności wprowadzenia wiz wobec Rosjan i obywateli innych krajów postsowieckich oraz przeprowadzenia gigantycznej operacji organizacyjnej z tym związanej.

¹⁰ L. D. Fairlie, A. Sergounin, *Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russia Region of Kaliningrad*, FIIR, Helsinki 2001, s. 15-16, 64-66.

¹¹ Więcej: A. Kuosmanen, *Finland's way to the EU*, EIPA, 2001.

Pomocne w dojściu do bardziej szczegółowych wniosków, jakie mogą wyplýwać z analizy modelu pólnocnej granicy Unii Europejskiej, jest spojrzenie na wybrane aspekty fińsko-rosyjskiego sąsiedztwa. Wyznacza ono pewne określone, wzajemne oczekiwania, bariery realizacji wynikających z tego planów, jak i szans stojących przed tymi państwami.

2. Sąsiedztwo fińsko-rosyjskie – percepcja zagrożeń bezpieczeństwa i idea korytarza tranzytowego

Rosja w znacznie większym stopniu postrzegana jest przez Finów jako **zagrożenie dla miękkiego bezpieczeństwa** (*soft security threat*)¹² niż tradycyjnie militarnego czy politycznego. Na liście zagrożeń stałymi punktami są obawy o bezpieczeństwo ekologiczne, negatywne zjawiska związane z imigracją, transgraniczną przestępczością zorganizowaną. Wewnętrzne wstrząsy w byłym ZSRR na początku lat 90. powodowały strach przed katastrofą, której skutkiem byłoby rozproszenie się ludności wielonarodowego sąsiada i niekontrolowany jej napór na fińskie granice. Wizja zdesperowanych, głodnych mieszkańców byłego imperium to koszmar dla większości elit bogatych państw zachodniej i pólnocnej Europy. Siła oddziaływania tej wizji stopniowo malała wraz z oswojeniem się ze stosunkowo stabilną sytuacją w regionie (przynajmniej w sensie stwarzania bezpośredniego zagrożenia kryzysami o dużej skali). Nadal jednak obawy te są duże, co przejawia się wyraźnie w fińskim myśleniu o bezpieczeństwie w bliskiej perspektywie czasowej¹³. Priorytetem jest zapewnienie właściwych środków na radzenie sobie z efektami zmian w obszarze poradzieckim, które dotyczą Finlandię najbardziej spośród obecnych państw Unii Europejskiej. Nawet na końcowym etapie kampanii przed wstąpieniem Finlandii do UE zmiana agitacji z motywów korzyści ekonomicznych na argumenty z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa względem niestabilnej Rosji przyniosła sukces i decydujące poparcie dla akcesji¹⁴.

¹² Szerzej o terminach: "soft security" czy też "societal security" w: O.Waever, B. Buzan, *Identity, migration and the New Security Agenda in Europe*, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1993; w kontekście subregionalnym np.: *Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world. A framework for analysis and action*, Ch. Pursiainen (red.), FIIA, 2001; T. Ries, *Finland and the Post-Modern Security Environment* w: Northern Dimension, FIIA, 1998; w szerszym kontekście np. *New Security Challenges in Postcommunist Europe "Securing Europe's East"*, (red.) A. Cottey, D. Averre, Manchester University Press, 2002.

¹³ W. C. Thompson, *Nordic, Central and Southcentral Europe 2002*, 2002.

¹⁴ T. Tiilikainen, *Finland and the EU*, w: *The European Union and the Nordic Countries*, ed. L. Miles, Routledge 1996.

Północno-zachodni region Rosji jest według niektórych szacunków nawet dwudziestokrotnie biedniejszy¹⁵ od bezpośrednio sąsiadującej Finlandii. Tak duży dysparytet jest potencjalnym podłożem dla nielegalnej imigracji, przemytu ludzi¹⁶ i towarów, przestępczości transgranicznej, czemu dodatkowo sprzyja fakt w miarę liberalnego reżimu granicznego między Rosją a pozostałymi państwami WNP, brak po stronie rosyjskiej zasobów i umiejętności zwalczania negatywnych skutków migracji, brak też często woli reakcji władz państwowych i lokalnych. Paradoksalnie w zderzeniu ze szczelną granicą fińską, migracje przynoszą najwięcej problemów regionom takim, jak Obwód Leningradzki, gdzie imigranci, w dużej mierze nielegalni, osiadają na stałe, nie mogąc z różnych względów kontynuować wędrówki¹⁷. W porównaniu z najliczniejszymi imigrantami w Finlandii – Rosjanami (załącznik 2), którzy skłonni są raczej do wybierania legalnej imigracji i osiadania na dłuższy okres lub przyjeżdżają w celach turystycznych, biznesowych, na wymiany studenckie, Finowie mogą się obawiać opisanej powyżej grupy nielegalnych imigrantów, głównie z państw WNP, przebywających w Obwodzie Leningradzkim. Surowy klimat zimnej północy, introwertyczne społeczeństwo, pośród którego trudno się zaadoptować czy choćby niespostrzeżenie przemknąć, a także fakt nieistnienia rynku nielegalnej pracy to inne powody niskiej atrakcyjności Finlandii jako kraju docelowego lub tranzytowego dla imigracji (w tym nielegalnej)¹⁸. Paradoksalnie przy niewielkiej ilości nielegalnych przekroczeń wschodniej granicy, zdaniem Fińskiej Straży Granicznej główne kierunki napływu nielegalnych imigrantów to granica zachodnia i lotniska międzynarodowe. Tendencjom tym sprzyja fakt praktycznego zaniechania kontroli granic z Norwegią i Szwecją zgodnie z porozumieniami Schengen i wcześniej w ramach Nordyckiej Unii Paszportowej¹⁹.

Detaliczne, w okolicach kilkudziesięciu rocznie²⁰, przypadki nielegalnych przekroczeń granicy i ogólnie mała presja migracyjna nie oznaczają, że inne negatywne

¹⁵ Ch. Pursiainen (red.), *Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world. A framework for analysis and action*, FIIA, 2001.

¹⁶ Więcej: M. Lehti, K. Aromau, *Trafficking in human beings, illegal immigration and Finland*, HEUNI Publication No. 38, Helsinki 2002; www.heuni.fi/uploads/pua8rn.pdf.

¹⁷ Fińska Straż Graniczna szacuje liczbę nielegalnych imigrantów w rejonie leningradzkim na ok. 1–1,5 mln (za: *ibidem*).

¹⁸ J. Pekka, w: Raport Izby Lordów, 17., *Enlargement and EU External Frontier Control*, 2000 punkt 35.

¹⁹ Za: M. Lehti, K. Aromau, *Trafficking...*, 2002.

²⁰ Wg Raportu RAC dot. granic zewnętrznych UE – w 2002 roku na fińsko-rosyjskich przejściach granicznych w związku z zamiarem nielegalnego wjazdu zostało zatrzymanych granicy 600 osób, 15–20 osób zatrzymano na tzw. *zielonej granicy*; raport uznaje Finlandię jako kraj o niskim ryzyku nielegalnej imigracji (dla porównania wg tego samego raportu w roku 2002 ogółem na wszystkich zewnętrznych granicach UE zatrzymano ok. 72 tys. nielegalnych imigrantów, 2/3 z nich zatrzymano na morzach – głównie Morzu Śródziemnym); w I połowie 2003 zanotowano co prawda wzrost przypadków nielegalnej imigracji do Finlandii (z 250 do 430 przypadków w porównywalnym okresie w 2002 r.), ale i tak większość nielegalnej imigracji to wynik przedłużenia legalnego pobytu poza przewidziany wizą okres (za: fińskim Krajowym Biurem Śledczym).

zjawiska transgraniczne nie mają miejsca. Prostyytucja i przerzut kobiet z tym związany to przykładowy kontrowersyjny temat: władze fińskie zaprzeczają rozmiarom zjawiska przedstawianym w raporcie Departamentu Stanu USA²¹ (jako miejsce szczególnego nasilenia raport wskazuje północne rejony Finlandii). Raport zarzuca Finlandii lekceważenie problemu oraz zaniechanie wprowadzenia stosownych uregulowań prawnych i działań śledczych. Określa także Finlandię jako kraj docelowy i tranzytowy w tym względzie (spośród krajów UE gorzej wypada tylko Grecja), przy czym zwraca uwagę na szczelność fińskiej granicy jako środka zapobiegającego temu procederowi. Choć oceny Departamentu Stanu wydają się zbyt surowe, to problem pozostaje, a zapewnienia władz fińskich o marginalności występowania zjawiska mają znamiona ułagadzania rzeczywistości.

Głównymi obszarami działań przestępczości zorganizowanej są: kontrabanda, przemyt surowców naturalnych i metali. Niepokojące jest powiększanie się rozmiarów przemytu narkotyków, przede wszystkim w kierunku Finlandia – Rosja. Statystyki nie są w stanie podać dokładnej skali procederu prania brudnych pieniędzy przez organizatorów przestępczości zorganizowanej zza wschodniej granicy, ponieważ przykładowo zakup nieruchomości lub zakładanie kont bankowych najczęściej odbywa się na nazwiska obywateli fińskich. Finlandia jest traktowana przez niektórych bogatych, uwikłanych w przestępczą działalność Rosjan jako spokojny, wypoczynkowy kurort²².

Bliskość metropolii petersburskiej można uznać za czynnik równie ważny dla sąsiedztwa fińsko-rosyjskiego, co często przywoływany fakt długości granicy. Od kiedy Finlandia jest w Unii Europejskiej wielu Rosjan (szczególnie mieszkańców metropolii petersburskiej) traktuje ją jako **wrota** (*gateway*) do zachodnioeuropejskiego wspólnego rynku, co ma historyczne analogie do sytuacji sprzed rewolucji październikowej 1917 roku²³.

Będąca konsekwencją położenia geograficznego i polityczno-ekonomicznych uwarunkowań koncepcja *wrół* pomiędzy Wschodem i Zachodem zdobyła wielu zwolenników zarówno w Finlandii, jak i w Rosji²⁴. Realizacja tej koncepcji miała za zadanie korzystnie wpłynąć na wizerunek na arenie międzynarodowej tego niewielkiego

²¹ *Trafficking in Persons Report*, US State Department, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, czerwiec 2003; www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2003/; także: *Helsingin Sanomat*, 13.06.2003; szerzej o problemie: M. Lehti, K. Aromau, *Trafficking...*

²² Więcej: J. Bäckman, „*The wolf has a hundred paths*”. *The Organized Crime of St. Petersburg in the Framework of the Russian Culture of Criminal Justice*, Helsinki 1999, streszczenie: www.om.fi/optula/4919.htm; inny punkt widzenia, zwracający uwagę na uwikłanie w procedury przestępczości zorganizowanej również obywateli fińskich, patrz: *Organised Crime in Finland*, opracowanie University of Exeter; www.ex.ac.uk/politics/pol_data/undergrad/jakko/organisedcrimeinfinland.htm.

²³ D. Ó Ceallaigh, *Finland in the EU*, Institute of European Affairs Seminar Report, Dublin, 1995.

północnego kraju, jakim jest Finlandia. Poprzez przepływające tędy towary, ludzi, idee, zawiązywanie kontaktów i wszelką wymianę *wrota* miały stać się laboratorium nowego porządku regionalnego i europejskiego. Zapewnienie płynności i konkurencyjności tych *wróć* w wymiarze infrastrukturalnym, prawno-administracyjnym, gospodarczym i społecznym jest priorytetem Finlandii. Zostało wpisane w cele UE głównie poprzez *Wymiar Północny*, zainicjowany w 1999 roku, podczas fińskiej prezydencji UE. Likwidacji przeszkód w sprawnym funkcjonowaniu korytarza tranzytowego służą liczne inwestycje w rozbudowę dróg, portów, przejść granicznych, infrastruktury technicznej i zasobów ludzkich. Biorąc pod uwagę Finlandię i Rosję, to po roku 1996 doszło do znacznego ożywienia w kontaktach handlowych i inwestycyjnych²⁵, co wyraźnie dało się zauważyć we wzmożonym ruchu na fińsko-rosyjskich przejściach granicznych. Wymiana handlowa powróciła wtedy do stanu sprzed jej załamania z początku dekady, spowodowanego upadkiem ZSRR i ówczesną dywersyfikacją handlu. Z każdym kolejnym rokiem notuje się wzrost bilateralnej wymiany handlowej.

W wymiarze ruchu osobowego, pomimo wzajemnego obowiązku wizowego, Rosjanie licznie przyjeżdżają na zakupy do fińskich miasteczek przygranicznych, jak Lappeenranta²⁶ czy też do samych Helsinek. Wysoki poziom osiąga wymiana turystyczna, co ma jeszcze korzenie w tradycjach wycieczkowych sprzed 1990 roku. Rosjanie cenią sobie ekologiczne tereny i klimat Finlandii, chętnie wybierając je jako miejsce wypoczynku²⁷. Natomiast wielu Finów z ciekawością wybiera się odkrywać Karelię²⁸. Jednak jako korytarz tranzytowy pomiędzy UE a Rosją fińskie *wrota* okazały się pomimo wielu przewag mieć także i słabości. Stale rośnie konkurencja ze strony państw Europy Środkowo-Wschodniej, oferujących niższe koszty tranzytu, jak i położonych na krótszym szlaku prowadzącym do Rosji centralnej i wschodniej. Istnieje także szereg barier po stronie rosyjskiej, która nie jest w stanie wygenerować dostosowanej do fińskich

²⁴ D. F. C. Austin, *Finland as a Gateway to Russia: Issues in European Security*, Arebury, 1996, s.103.

²⁵ Patrz: przykładowy esej o transgranicznym small-businessie: R. Routamo, *Dragon as a Playmate: Small Business in Finland. Make Big Money in Russia*; www.benlore.com/files/emglobal2_1.html; z perspektywy Petersburga: np. *Report: The EU and Finland from the St. Petersburg perspective – The Two Faces of ST. Petersburg, 5. The business climate of St. Petersburg*; Centre for Business and Policy Studies (EVA) www.ena.fi/english/julkaisut/pietari/luku51.htm.

²⁶ M. Jakobson, *Finland in the New Europe*, The Washington Papers/175, CSIS, Washington, 1998, s.153-154.

²⁷ Przykładowo w 2001 roku ponad 1,5 miliona Rosjan odwiedziło Finlandię głównie w celach turystycznych – trudno oszacować dokładnie, jaka część tych wizyt wiązała się z przygranicznym handlem, jednak jest to niewielki procent, ponieważ w Finlandii nie istnieją duże bazy handlowe i zjawisko nielegalnego handlu w społeczeństwie fińskim nie jest tolerowane; Finlandia plasuje się na pierwszym miejscu wśród krajów UE pod względem liczby przyjeżdżających turystów z Rosji.

²⁸ Doświadczenia tego, co tam zastali dawni mieszkańcy Karelii obecnie mieszkający w Finlandii, przyczyniło się w głównej mierze do wyciszenia rewizjonistycznych głosów względem tej, jak się okazało doszczętnie zdewastowanej w czasach radzieckich krainy.

standardów infrastruktury. Zorganizowana przestępczość jest kolejną istotną barierą, a odpowiedź na nią ze strony fińskiej ma na celu zapobieżenie przelewaniu się jej negatywnych skutków na Finlandię i całą UE. Prowadzi to także do zaostrzenia polityki migracyjnej przez władze fińskie, co w efekcie ogranicza do pewnego stopnia swobodę przemieszczania się przez jej wschodnią granicę, kolidując tym samym częściowo z postulowaną otwartością fińsko-rosyjskiego korytarza²⁹.

Otwartości korytarza służy systematycznie powiększana liczba międzynarodowych przejść granicznych. Oddane do użytku w lipcu 2002 przejście lądowe Imatra–Swietogorsk jest obok Nuijamaa, Vainikkala i Vaialimaa³⁰ czwartą bramą transportową w najbardziej uczęszczanym kierunku południowo-wschodnim. Inwestycje te są w dużym stopniu finansowane ze środków unijnego funduszu Tacis, który jest chętnie i efektywnie wykorzystywany w okolegnicznym inwestycjach. Rosjanie tak bardzo pozytywnie odnoszą się do funduszy Tacis i Interreg, że w początkowej fazie negocjacji z UE w sprawie przyszłości Kaliningradu silnie naciskali na konieczność modelowego traktowania granicy fińsko-rosyjskiej przy projektowaniu rozwiązań dla Obwodu Kaliningradzkiego w odniesieniu do funkcjonowania programów pomocowych UE. Chodziło między innymi o analogiczne działanie programu Interreg tak, jak to ma miejsce na pograniczu fińsko-rosyjskim, co w praktyce przyjętych zasad programu Interreg III jest problematyczne po stronie rosyjskiej ze względu na wymóg deklarowania z wyprzedzeniem wkładów pieniężnych, a to nie zawsze jest możliwe przy obowiązującym cyklu budżetowym Rosji, nie wspominając już o niskiej zdolności do współfinansowania projektów przy scentralizowanych, szczupłych finansach Federacji Rosyjskiej³¹.

W przypadku wspomnianego przejścia granicznego Imatra–Swietogorsk po raz kolejny ujawniły się jednak liczne problemy strukturalne po stronie rosyjskiej, wyrażające się w słabej infrastrukturze drogowej i niemożności zaadaptowania przejścia także dla kolei ze względu na brak odpowiedniej ilości torowisk³².

Dużą przeszkodą w zapewnieniu płynności ruchu granicznego jest odprawa celna rosyjskich służb, które stosują często zmieniające się przepisy i uznaniowe procedury³³.

²⁹ D. F. C. Austin, *Finland ...*, s.116-118.

³⁰ Przejścia graniczne Vaialimaa i Nuijamaa można częściowo obejrzeć za pomocą kamer internetowych na stronach Fińskiej Administracji Drogowej (Finnra): www.tiehallinto.fi/eindex.htm.

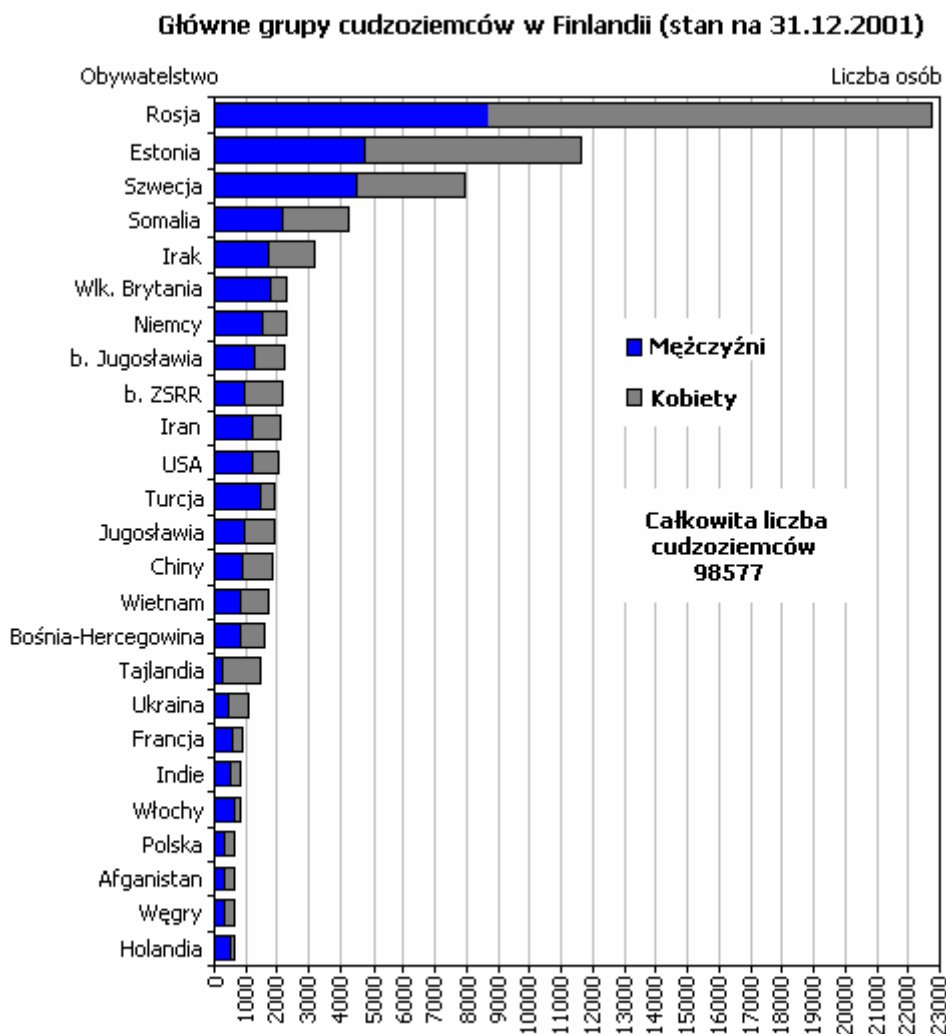
³¹ Władze w Moskwie skutecznie ograniczają wszelkie działania mające potencjalne skutki w separowaniu się Kaliningradu od macierzy – stąd hamowanie inwestycji modernizacyjnych sprzyjających jakiegokolwiek konwergencji z otoczeniem, Litwą i Polską.

³² Helsingin Sanomat, 4.07.2002.

³³ Jest to także wynik polityki rosyjskich władz federalnych, które często zmieniając przepisy taryfowe prowadzą swoistą wojnę transportową z Finlandią. Tymczasem fińskie procedury celne zostały uznane w skali światowej za najmniej tamujące efektywną odprawę towarów na granicy (według World Competitiveness Yearbook 2003 szwajcarskiego International Institute for Management Development); więcej o fińskiej służbie celnej: Finnish Customs Annual Report 2002: http://www.tulli.fi/english/press_releases/vuosikertomus_2002_en.pdf.

Nie wystarczy więc działać na rzecz płynności ruchu na granicy fińsko-rosyjskiej poprzez inwestycje infrastrukturalne, podnoszenie kwalifikacji służb i jakości obsługi, kiedy pozostają one w znacznej mierze jednostronne. Ta zachwiana równowaga modernizacyjna, wyrażająca się w stale zatamowanym ruchu towarowym, pozostaje jedną z barier szeroko rozumianej integracji Rosji z Europą Zachodnią³⁴.

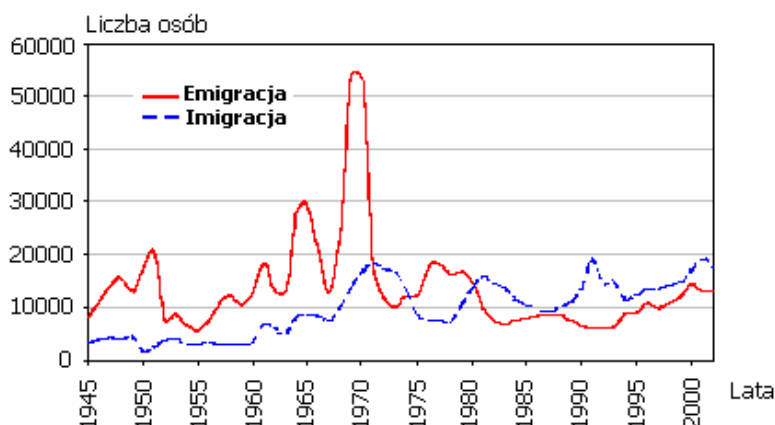
Załącznik 2. Statystyka migracyjna Finlandii (wybrane wykresy).



źródło: Statystyki Finlandii, Liczby: Jouni Korkiasaari, Instytut Migracji, 2002

³⁴ R. Nyberg, *Russia and Europe: The Limits of Integration*, The Moscow Times, 5.12.2002, s.8.

Migracje "z" i "do" Finlandii w latach 1945 - 2002



za: Olavi Koivukangas, *European Immigration and Integration: Finland*, Institute of Migration, 2003, www.utu.fi/erill/instmigr/art/koivuk6.htm

3. Kontrola na granicy fińsko-rosyjskiej jako granicy zewnętrznej Unii Europejskiej

Kontrola graniczna została zorganizowana tak, aby ruch przez granicę³⁵ odbywał się płynnie, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości jej przekraczania przez osoby niepożądane, przemytu itp.

Osiągnięciu tego celu, służą m.in.:

- sprawne kontrolowanie wszystkich pasażerów i zapewnienie dużej przepustowości poprzez przygotowanie odpowiedniej ilości tras dojazdowych, wyznaczenie oddzielnych stanowisk dla ruchu pasażerskiego i towarowego, wydzielenie osobnych przejść dla obywateli UE i dla obywateli pozostałych państw;
- efektywne stosowanie zasad wynikających z *acquis* Schengen, tzn. granica zewnętrzna może być przekroczona tylko na wyznaczonych przejściach granicznych, od podróżnych wymagane są odpowiednie dokumenty upoważniające do wjazdu na teren kraju docelowego, obejmuje to także konieczność okazania wizy w odniesieniu do obywateli krajów znajdujących się na unijnej liście wizowej;
- zapewnienie na przejściach granicznych dostępu *on-line* do rejestrów osób niepożądanych i poszukiwanych przedmiotów Krajowej Bazy Danych, jak

³⁵ Dla porównania w 2002 r. roczna liczba przekroczeń fińskiej wschodniej granicy to ponad 6 mln., w analogicznym okresie w Polsce na granicy wschodniej z Rosją, Białorusią i Ukrainą jest to liczba rzędu 28 mln (przy czym wprowadzenie wiz może znacznie ograniczyć rozmiar ruchu granicznego).

i SIS³⁶; do identyfikacji osób, weryfikacji dokumentów i kontroli rentgenowskiej towarów używa się nowoczesnych urządzeń technicznych³⁷; na lotnisku Vantaa testuje się na grupach tzw. *frequent flyers* i załogach samolotów systemy szybkiej identyfikacji osób z wykorzystaniem danych biometrycznych, odczytywanych cyfrowo odcisków palców i odczytu danych ze zdjęcia wzoru tęczy oka – wszystko to ma na celu przyspieszenie odprawy przy zachowaniu pewności i bezpieczeństwa;

- zatrudnienie w Straży Granicznej odpowiedniej liczby wykwalifikowanego personelu – korpus w 100% zawodowy; liczba i alokacja zasobów ludzkich jest pochodną strategicznych decyzji podejmowanych na podstawie stale czynionych analiz sytuacji na granicach i zmieniających się zadań oraz potrzeb;
- za przykład pewnych elastycznych rozwiązań można uznać istnienie kilku *uproszczonych* czy też tzw. *tymczasowych* fińsko-rosyjskich przejść granicznych przeznaczonych dla małego ruchu przygranicznego³⁸; ruch na nich odbywa się na podstawie wiz wielokrotnych uznanych za zgodne z regułami Schengen;
- skuteczność kontroli fińskiej granicy gwarantuje **zintegrowany system zarządzania granicą (załącznik 3)**, polegający na współpracy Straży Granicznej z innymi ośrodkami w kraju i za granicą bezpośrednio lub pośrednio wpływającymi na poziom i efektywność kontroli.

³⁶ **Skuteczność SIS w 2001 roku:** dzięki funkcjonowaniu SIS do Finlandii przekazano 21 osób ściganych listem gończym przez władze fińskie i odnaleziono 230 poszukiwanych obiektów, głównie osób z zakazem wjazdu do Finlandii oraz zgłoszonych jako zagubione pojazdów mechanicznych, paszportów i broni; w Finlandii wykryto m.in. 32 skradzione luksusowe samochody osobowe, które usiłowano przewieźć do Rosji lub Estonii; na podstawie danych pochodzących z SIS fińskie placówki zagraniczne odmówiły przyznania wizy lub zezwolenia na pobyt 110 osobom; w Finlandii i na jej granicach zewnętrznych wykryto 540 obiektów poszukiwanych przez inne państwa Schengen, Finlandia wydała władzom innych krajów 9 poszukiwanych osób rejestrowanych przez SIS; w tym okresie fińskie władze policyjne, celne i straż graniczna wprowadziły do systemu SIS ponad 24.000 zgłoszeń o poszukiwanych osobach i obiektach – na podstawie: Helsingin Sanomat z 12.01.2002.

³⁷ Infrastrukturę graniczną stanowią takie urządzenia, jak: kamery detekcyjne działające całodobowo także na podczerwień, czujniki optyczne, sejsmiczne, podczerwone i mikrofalowe; obserwację i kontrolę zabezpieczają: wieże obserwacyjne, centra sytuacyjne, patrole z psami, helikoptery, skutery śnieżne, okręty i łodzie patrolowe.

³⁸ Służą one np. pracownikom firm zajmujących się wyrębem drzewa po obu stronach granicy.

Załącznik 3. Czterostopniowy system kontroli granic Finlandii.



Przeniesienie w 1995 roku głównej odpowiedzialności za kontrole paszportowe z policji na Straż Graniczną było rezultatem wdrożenia koncepcji, w której funkcjonuje jeden ośrodek krajowy odpowiedzialny za bezpieczeństwo granic. Oczywiście istnieją równocześnie krajowe formy współpracy pomiędzy Policją, Urzędem Celnym i Strażą Graniczną, jak wspólne patrole, monitorowanie w ramach wzajemnych porozumień. Szczególną rolę w egzekwowaniu prawa imigracyjnego spełniają lokalne jednostki policyjne z wykorzystaniem mobilnych patroli do działań operacyjnych. W prawie krajowym przewidziano także wspólne szkolenia tych służb według ujednoczonych zasad.

Dane z Policji, Urzędu ds. Migracji, fińskich ambasad i konsulatów, a także informacje pochodzące od władz granicznych kraju sąsiedniego wpływają do Straży Granicznej, która wykorzystuje je w swojej pracy operacyjnej i rozpoznawczej. Ważnym elementem wykorzystywanym w tej pracy są również informacje pochodzące od ludności zamieszkującej rejony przygraniczne. Mieszkańcy przygranicznych miejscowości informują policję o większości zauważonych nieznanymi, przyjezdnych osób czy pojazdów³⁹.

³⁹ W przypadku przygranicznych, wschodnich regionów polskich mamy do czynienia z całkowicie odmiennym podejściem lokalnej społeczności – nie można liczyć w krótkim i średnim okresie na ten element współpracy w strategii zarządzania wschodnią granicą RP.

Czynnikiem decydującym, jeśli chodzi o kontrolę granicy, jest ściśle **współpraca fińsko-rosyjska**. Posiada ona swoje podstawy w *Porozumieniu o Współpracy Granicznej* z 1960 roku, które zostało uaktualnione przez dodatkowy protokół podpisany w 1997 roku. Porozumienie wyszczególnia cele, formy i procedury współpracy. Wyznacza także odpowiedzialne za współdziałanie instytucje. Fińska Straż Graniczna i Rosyjska Federalna Służba Straży Granicznej są władzami odpowiedzialnymi za wymianę informacji, śledzenie, ściganie przestępstw z zakresu nielegalnej imigracji, przestępczości zorganizowanej, wypadków granicznych. Obydwa kraje stale współpracują nad usprawnieniem systemu wymiany informacji, a także inicjują konkretne wspólne projekty, np. dotyczące prac nad urządzeniami technicznymi do wykrywania fałszerstw dokumentów. W ramach współpracy między służbami istnieją cztery poziomy relacji: szefowie służb, wspólne grupy robocze, szefowie regionalnych i lokalnych jednostek straży granicznej. Na najwyższym szczeblu dochodzi do spotkań dwa do czterech razy w roku. Stały Fińsko-Rosyjski Komitet Straży Granicznych, skupiający szefów jednostek rejonowych, odbywa konsultacje cztery do sześciu razy w roku. Pomiędzy rejonami są zainstalowane bezpośrednio połączenia telefoniczne i faksowe, mają miejsce także bezpośrednio kontakty między funkcjonariuszami posterunków granicznych. Im niższy poziom kontaktów, tym bardziej mają ze sobą do czynienia profesjonaliści, którzy rozwiązują problemy w swoim gronie, bez konieczności informowania o tym wyższych instancji, co z kolei pozwala na kontynuowanie współpracy nawet w okresach napięć politycznych między państwami⁴⁰. Ogólnie w ciągu roku przedstawiciele obydwu współpracujących stron spotykają się na około 1000 zebrań i konferencji. Tak aktywnej interakcji towarzyszą zjawiska socjalizacji, które dobrze służą budowie wzajemnego zaufania i ułatwiają praktyczną, codzienną współpracę w rozwiązywaniu wspólnych problemów. Finowie nie ukrywają jednak, że mimo wszystko ważne dla późniejszych efektów praktycznych są wcześniejsze dobre stosunki na najwyższym poziomie. Stąd dużo uwagi poświęca się zapewnieniu przyjaznych relacji z wysokimi przedstawicielami władz rosyjskich.

W drugiej połowie 2000 roku Rosja postanowiła zmniejszyć nadzór na granicy z Finlandią. Wyrażająca się między innymi w redukcji obsady punktów granicznych decyzja władz rosyjskich została przyjęta przez Finów z dużym zaniepokojeniem. Dotychczas Finlandia była przyzwyczajona do efektywnego, zdyscyplinowanego trybu sprawowania kontroli granicznej przez sąsiadów. Rosja uzasadniła zmianę potrzebą zwiększenia stanu

⁴⁰ J. Pekka, w: Raport Izby Lordów, 17., *Enlargement and EU External Frontier Control*, 2000, punkt 28; do napięć politycznych dochodzi np. w sprawach polityki handlowej, ekologii; w przypadku stosunków polsko-rosyjskich oprócz podobnych przyczyn napięć (cła, handel) mamy do czynienia głównie z tłem politycznym i prestiżowym kryzysów, które przekładają się często na praktykę służb granicznych, konsularnych.

osobowego funkcjonariuszy na południu, m.in. na granicy z Kazachstanem, skąd przedostają się do Rosji narkotyki i nielegalni imigranci. Przed redukcją obsada rosyjskich punktów kontroli granicznej była trzy razy większa niż po stronie fińskiej. W planach długofalowych przewiduje się utrzymanie stanu osobowego na takim samym poziomie jak w Finlandii⁴¹. Nie oznacza to jednak osiągnięcia przez obydwie strony porównywalnej skuteczności: po stronie rosyjskiej służą poborowi żołnierze, istnieje duża asymetria w szkoleniu i sprzęcie detekcyjnym na granicy.

Istotnym brakującym elementem, jeśli chodzi o ramy współpracy rosyjsko-fińsko-unijnej, jest wciąż niepodpisana umowa readmisyjna⁴², której dalszy brak będzie utrzymywał Rosję z daleka od jakichkolwiek zmian liberalizujących reżim wizowy z UE. Dodatkowo, znaczna część rosyjskich dokumentów uprawniających do podróży zagranicznych nie spełnia międzynarodowych parametrów technicznych (część z nich pozostaje nawet wypisana odręcznie). Najbliższa przyszłość może przynieść nowe rozwiązania z zakresie zwiększenia zabezpieczeń dokumentów podróży wydawanych przez państwa członkowskie UE poprzez włączenie do nich danych biometrycznych⁴³. Takie zabezpieczenia byłyby wymagane także od dokumentów obywateli państw trzecich na przyjazd na terytorium UE. Czyni to tym trudniejszą możliwość wypełnienia przez Rosję zobowiązań, które warunkowałyby zmiany w systemie wizowym wobec jej obywateli.

W sferze współpracy międzynarodowej warto podkreślić znaczące osiągnięcia Finlandii we wspieraniu krajów nadbałtyckich w transformacji ich służb granicznych, co szczególnie widoczne jest w przypadku Estonii. Z tymi krajami, podobnie jak i z innymi krajami kandydującymi do UE, Finlandia wymieniła oficerów łącznikowych Straży Granicznych.

Wraz z implementacją Schengen, cały obszar Finlandii stał się strefą wzmożonego monitoringu. Walka z transgranicznymi zjawiskami: przestępczością, przemytem, nielegalną imigracją coraz bardziej zależy od efektywności systemu kontroli nakierowanego również w głąb obszaru pozbawionego kontroli granicznych między państwami członkowskimi. Finlandia jest w pełni przygotowana do realizowania głównych form współpracy w ramach grupy Schengen, czyli tzw. *gorącego pościgu transgranicznego* i przygranicznego monitoringu *uśpionych* granic wewnętrznych. Wzrastający poziom uwspólnotowienia systemów filtrujących zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego przeniósł centra decyzyjne i miejsca artykulacji interesów, widzianych

⁴¹ Helsingin Sanomat, 28.09.2000.

⁴² Umowy readmisyjne regulują obowiązek przyjmowania z powrotem przez państwo ostatniego pobytu osoby zatrzymanej za nielegalne przebywanie na terytorium danego państwa trzeciego.

⁴³ Patrz: Konkluzje Prezydencji Greckiej, Szczyt Rady Europejskiej w Salonikach, 19-20 czerwca 2003, Tytuł II, Wizy.

dotychczas głównie z perspektywy narodowej specyfiki i jej wymogów w dziedzinie spraw wewnętrznych, na poziom Unii Europejskiej. Finlandia stara się jak najaktywniej uczestniczyć w tych procesach. Ostatnio odniosła się sceptycznie wobec pomysłów stworzenia jednolitego korpusu Europejskiej Straży Granicznej. Jest natomiast przychylna obecnie realizowanej współpracy operacyjnej mającej na celu wymianę informacji i doświadczeń oraz wspólne szkolenia. Oferuje przy tym jako skuteczny i atrakcyjny do zaadoptowania przez państwa UE wypracowany przez siebie model kooperacji z krajem sąsiadującym przy kontroli granic.

4. Prosta nu stroga – fińska praktyka wizowa

Z dniem 25 marca 2001 roku Finlandia wraz z pozostałymi państwami nordyckimi (Danią, Islandią, Norwegią i Szwecją) wprowadziła procedury wizowe zgodnie z *acquis* Schengen. Od tamtej pory stosuje jednolitą listę krajów, których obywatele muszą uzyskiwać wize przy wjeździe na teren obszaru Schengen. Dostosowania fińskich przepisów w tym zakresie zakończyły się praktycznie już w 1999 roku.

Fińska procedura wydawania wiz w zasadzie nie uległa zmianie poza jednym wyjątkiem, że wniosek wizowy musi być w pierwszej kolejności złożony w kraju głównego celu podróży. Wize fińskie wydane przed 25 marca 2001 roku stały się wizami narodowymi, które nie dawały możliwości wkraczania na terytorium innych państw Schengen nawet gdy zostały one wydane na dłuższy okres. Aby ograniczyć ilość tego typu wiz narodowych fińskie placówki udzielały wówczas wiz jedno- lub wielokrotnych, których termin nie przekraczał 6 miesięcy liczonych od dnia 17 marca 2001 roku. Warunki otrzymania wize schengenkiej są ujednolicone. Finlandia wyróżnia się jedynie tym, że nie wymaga obowiązkowo od aplikujących o wizę zaproszeń, jak czynią to niektóre kraje (np. Niemcy).

Jedna wiza otwiera dla Rosjan i obywateli innych państw, których dotyczy obowiązek wizowy, drogę do całej Unii Europejskiej (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Irlandii). Pozwala to podróżnym z tych krajów zaoszczędzić czas i pieniądze⁴⁴.

Informacje związane z nowymi zasadami podróżowania do Finlandii były udostępniane obywatelom i instytucjom rosyjskim na kilka miesięcy przed przystąpieniem

⁴⁴ Od dnia akcesji do UE do czasu pełnego uczestnictwa Polski w systemie Schengen polskie wize krótkoterminowe (3-miesięczne) nie będą działały tak jak wize schengenkie i nie będą otwierały dostępu do obszaru Schengen. Udogodnieniem dla wschodnich sąsiadów RP (w okresie od akcesji Polski do UE) mogłaby być proponowana decyzja Rady UE modyfikująca Rozporządzenie nr 539 i pozwalająca Polsce oraz innym krajom wstępującym w 2004 do UE na uznawanie wiz schengenkich na tranzyt przez swoje terytorium dla obywateli państw trzecich – propozycja ta nie została jeszcze rozpatrzona na forum Rady UE.

Finlandii do Układu. Fiński MSZ przygotował szeroką kampanię informacyjną drukując szereg informatorów i broszur, które były rozprowadzane na terenie Rosji przez placówki dyplomatyczne. MSZ i MSW opublikowały na swoich stronach internetowych odpowiednie informacje dla osób planujących wyjazd do tego kraju na temat zmian w przepisach wizowych. Jednocześnie media rosyjskie odpowiedziały na te działania bardzo dużym zainteresowaniem, które zaowocowało szeregiem informacji prasowych, telewizyjnych i radiowych. Przedstawiciele fińskiego MSZ byli wielokrotnie gośćmi popularnych programów telewizyjnych, gdzie informowali widzów o zmianach, które mają nastąpić. Wydatki na kampanię informacyjną były dzięki temu minimalne i ograniczyły się do kosztów druku informatorów.

System wydawania wiz schengenских działa bardzo sprawnie. Można to prześledzić na przykładzie Konsulatu Generalnego w Sankt Petersburgu⁴⁵, który rozpatruje ok. 70% ogółu aplikacji wizowych (załącznik 4)⁴⁶. Wprowadzenie nowych zasad wizowych spowodowało konieczność reorganizacji tej placówki. Pracuje tam 50 osób w sekcji wizowej. Są to głównie obywatele fińscy zatrudnieni na podstawie krótkoterminowych kontraktów (od 6 do 18 miesięcy). Zatrudnieni są tu także pracownicy miejscowi, którzy odpowiadają głównie za przyjmowanie wniosków wizowych. Stały nadzór sprawuje zawodowy pracownik dyplomatyczny. W okresie letnim praca odbywa się na dwie zmiany⁴⁷, a w weekendy wzmocnieniem sekcji wizowej są dwie grupy dziesięcioosobowe kierowane przez MSZ z Helsinek. Przy średniej około 1000 aplikacji dziennie, czas oczekiwania na decyzję wizową wynosi od 5 do 7 dni. Liczba negatywnych decyzji wizowych fińskich konsulatów kształtuje się na poziomie 2%. Aby utrzymać wydolność sekcji przy stale rosnącej liczbie wniosków, od czasu wejścia Finlandii do obszaru Schengen⁴⁸ zwiększa się obsadę personalną konsulatu oraz konieczną do utrzymania płynności infrastrukturę techniczną i powierzchniową⁴⁹. Decyzje o wydaniu wizey zapadają w konsulacie, po uprzedniej opinii MSZ oraz innych służb. Procedura decyzyjna jest scentralizowana – według fińskiej ustawy o funkcjach konsula nie może on delegować uprawnień innym urzędnikom⁵⁰. Przekaz danych odbywa się w systemie *on-line*. Konsulat działa na dwóch poziomach: parter – przyjmowanie aplikacji i przesłuchania

⁴⁵ Oprócz tej placówki, na terenie Rosji działają jeszcze trzy konsulaty: Wydział Konsularny Ambasady Finlandii w Moskwie, Filie Konsulatu Generalnego w St. Petersburgu w Petrozawodsku i w Murmańsku.

⁴⁶ W 2001 placówki konsularne wydały 338.170 wiz obywatelom Rosji z czego 210.976 przypadło na KG w St. Petersburgu.

⁴⁷ W okresie letnim ilość aplikacji ulega niemalże podwojeniu.

⁴⁸ W pierwszych miesiącach po przystąpieniu do Schengen konsulat zanotował przyrost aplikacji wizowych o około 20%.

⁴⁹ Na początku 2004 roku ma być oddana do użytku nowa, większa siedziba KG.

⁵⁰ W polskim systemie działają tzw. moduły wizowe – konsul może delegować uprawnienia innym kierownikom wydziałów.

– oraz piętro – rozpatrywanie wniosków. Aplikacje są przewożone na piętro i z powrotem specjalną windą. Nie bez przyczyny konsulatu ten nazywany jest fabryką.

Zdaniem fińskiego MSZ przystąpienie Finlandii do strefy Schengen w pierwszych tygodniach funkcjonowania nowych regulacji nie przyniosło żadnych szczególnych wydarzeń. Odnotowano natomiast szereg drobnych problemów związanych głównie z Systemem Informacji Schengen. MSZ twierdzi, że program został udostępniony zbyt późno, tj. na 6 miesięcy przed jego uruchomieniem. W wyniku tego w okresie początkowym nie można było korzystać z jego części statystycznej i analizować na bieżąco danych. Finowie zwracają uwagę na konieczność stałego przeszkalania pracowników Departamentu Wiz i Paszportów MSZ w zakresie SIS, tak by utrzymać funkcjonalność obsługi systemu. W związku ze zobowiązaniami międzynarodowymi oraz zdarzającymi się fałszerstwami paszportów i wiz Finlandia zapowiedziała wprowadzenie od 2004 roku wizy ze zdjęciem⁵¹.

Strona fińska wyklucza natomiast możliwość stosowania jakichkolwiek odstępstw od obowiązujących zasad wizowych względem Rosjan⁵². Wynikiem tego było odstąpienie Rosji od nadania jednostronnego przywileju dla obywateli fińskich pozwalającego na ruch promowy i statkami po kanale Saimaa oraz na zorganizowane wyjazdy autokarowe lub koleją do Wyborga bez konieczności posiadania wiz. Decyzje w tej sprawie podejmowane przez Rosjan ulegają jednak ciągłym zmianom⁵³. Jednocześnie współpracę rosyjsko-fińską ocenia się bardzo wysoko, o czym w zasadzie może świadczyć fakt, że po wprowadzeniu nowych zasad wizowych nie zapanował chaos.

Ruch wizowy między Finlandią i Rosją to także instrument zwiększający porządek publiczny w samej Finlandii. Ambasador Finlandii w Moskwie – Rene Nyberg – określił fińską praktykę wizową, cytując jednego z pracowników rosyjskiego biura turystycznego, jako ***prosta nu stroga***⁵⁴. Fińskie przedstawicielstwa konsularne w Rosji egzekwują znaczne sumy pieniędzy od obywateli rosyjskich, którzy ubiegając się o ponowną wizę okazują się mieć niespłacone powinności z poprzednich pobytów, jak choćby np. opłaty parkingowe. Wniosek dla starających się o wizę Rosjan jest jednoznaczny: *upewnij się, że jesteś w porządku wobec kraju, do którego się wybierasz*.

⁵¹ Oświadczenie prasowe fińskiego MSZ z 7.07.2003 r.; www.formin.fi.

⁵² Władze rosyjskie przy wielu okazjach oskarżają Finlandię o najbardziej negatywny stosunek spośród państw UE wobec możliwości wprowadzenia w przyszłości ruchu bezwizowego między Rosją a państwami UE (Helsingin Sanomat 10, 11.06.2003).

⁵³ Helsingin Sanomat, 6.12.2001, 1.07.2002.

Statystyka wizowa Ambasady Finlandii w Moskwie styczeń 2002–styczeń 2003

Miesiąc	Wydano		Odmowy		Przyrost wydanych %	Przyrost odmów %	Przyrost obsługi %
	2002	2003	2002	2003			
Styczeń	6504	4887	217	256	-25	18	-23,5
Luty	4881		257				
Marzec	6051		251				
Kwiecień	7190		352				
Maj	5786		479				
Czerwiec	6434		250				
Lipiec	8902		301				
Sierpień	7160		423				
Wrzesień	4887		422				
Październik	5556		379				
Listopad	6667		294				
Grudzień	21365		456				
Suma	91383		4081				

Mie- siąc	2003					2002		
	1- krotna	2- krotna	Suma	Wielo- krotna	Suma	1 i 2 - krotna	Wielo- krotna	Suma
Styczeń	3647	45	3692	1195	4887	5119	1385	6504
Luty						3391	1490	4881
Marzec						4551	1500	6051
Kwiecień						5205	1985	7190
Maj						4528	1258	5786
Czerwiec						5200	1234	6434
Lipiec						7500	1402	8902
Sierpień						5844	1316	7160
Wrzesień						3627	1260	4887
Październik						4027	1529	5556
Listopad						5275	1392	6667
Grudzień						19885	1480	21365
Suma						74152	17231	91383

⁵⁴ "Prosta, ale surowa"; za: R. Nyberg, *A New Dividing Wall?* Przemówienie w Moscow School of Political Studies, Golitsyno, 23.05.2001.

Fińska statystyka wizowa 1997–2001 oraz styczeń 2002 i styczeń 2003 z podziałem na placówki konsularne

Konsulat	1997	1998	1999	2000	2001
<u>Moskwa</u>	109473	94568	72381	90386	91148
<u>St Petersburg</u>	225950	215906	158105	181172	207154
<u>Petrozawodsk</u>	28823	28014	25396	28457	30192
<u>Murmańsk</u>	15006	12601	12603	13528	12006
SUMA	379252	351089	268485	313543	340500

Konsulat	Wystawione wizy 01.01.-31.01.2002	Wystawione wizy 01.01.-31.01.2003	Przyrost %/ miesiąc
<u>St. Petersburg</u>	17 793	17 474	-1,8
<u>Moskwa</u>	6 500	4 887	-24,8
<u>Pietrozawodsk</u>	1 922	1 979	3,0
<u>Murmańsk</u>	1192	726	-39,1
Suma wystawionych wiz	27407	25066	-8,5

Ceny wiz (stan na czerwiec 2003)

Ceny wiz	
Wiza tranzytowa	10 euro
Wiza jednokrotna	
- max. Pobyt 30 dni	25 euro
Wiza, pobyt 31-90 dni	
- jednokrotna	30 euro
- dwukrotna	35 euro
Wiza wielokrotna	
- max. Ważność 1 rok	50 euro

5. Wnioski dla Polski

Podsumowaniem wniosków cząstkowych z powyższych paragrafów dla podejmowanych przez Polskę działań dostosowawczych w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej i przesunięcia jej granic na wschód są następujące spostrzeżenia:

- Dojście do granicy fińsko-rosyjskiej stabilnego organizmu polityczno-ekonomicznego, jakim jest Unia Europejska, i wejście Finlandii do systemu Schengen nie spowodowało powstania na tej granicy nowej *żelaznej kurtyny* czy dzielącego *muru*. Granica ta, pomimo występujących na niej problemów, funkcjonuje najlepiej spośród innych odcinków granic Federacji Rosyjskiej.
- Lądowa granica Unii Europejskiej z Rosją w wyniku rozszerzenia ulegnie prawie podwojeniu. Finlandia tym samym straci pozycję jedyne go kraju unijnego graniczącego z Federacją Rosyjską. Tworzenie się częściowo konkurencyjnej do *Wymiaru Północnego* polityki wschodniej UE wyznacza obydwu wymiarom wspólne zadania, wśród których istotnym będzie kontrola wschodniej granicy zewnętrznej. Przewidywana rywalizacja o alokację środków pomocowych między różnymi wymiarami unijnej polityki zagranicznej pozwala wskazać również zbieżne cele. Polska optując na przykład za wzrostem funduszy na program Tacis, pomimo przesunięcia akcentów na południe od Finlandii, pozostaje w zgodzie z interesami *Wymiaru Północnego*⁵⁵.
- Obszarem wspólnych zainteresowań powinny być także tworzone w ramach ustawodawstwa UE rozwiązania regulujące mały ruch graniczny (specjalny tryb przekraczania granic i wymogów wizowych), tak by odzwierciedlały one potrzeby współpracy graniczących regionów, jak Euroregionu „Karelia” (Finlandia – Rosja) czy regionów w pasie polsko-ukraińsko-białorusko-rosyjskim⁵⁶.
- Problem zakłóceń przepustowości wschodniej granicy Finlandii, spowodowany działaniami władz rosyjskich, osiąga czasami takie rozmiary, że Finlandia musi interweniować na wysokim szczeblu politycznym, zwłaszcza że wschodnią granicę reklamuje się jako wzorcową granicę zewnętrzną UE. Postępowanie władz Rosji jest krótkowzroczne, ponieważ daje obraz kraju, w którym – ze względu na braki ustawodawcze i panujące bezprawie – nie warto inwestować. Stosunki z Rosją są deklarowane na wysokim poziomie politycznym jako dobre. Zdrowe i oparte na solidnych podstawach relacje wymagają jednak przestrzegania zawartych umów i

⁵⁵ Porównaj: H. Haukkala, *Toward a Union of Dimensions. The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*, FIIA Report 2/2002.

dyscypliny wykonawczej. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że analogicznie w przypadku polskiej granicy wschodniej to nie wizy, ale asymetria po stronie sąsiadów w zarządzaniu granicą i niska efektywność odpraw celnych i paszportowych będzie rzutować na wizerunek tej granicy. Stąd zbieżność interesów między Finlandią a Polską (*Wymiarem Północnym i Wschodnim*) do wywierania nacisku na władze rosyjskie w celu reformy służb i przepisów celnych, tak by zmierzały ku większej przejrzystości i sprawności po stronie rosyjskiej.

- Po przystąpieniu Finlandii do Układu z Schengen liczba osób usiłujących wjechać do Finlandii na podstawie fałszywych dokumentów podróży wzrosła dziesięciokrotnie. Znaczny w tym udział mają obywatele rosyjscy i przyjezdni z innych krajów WNP, którzy okazują się posiadać wiele dokumentów tożsamości z wymienianymi zdjęciami i sfałszowanymi pieczęciami. Niska wiarygodność dokumentów podróży utrudnia rozwój turystyki między Rosją a Finlandią. W tym kontekście inwestuje się w najlepszy sprzęt wykrywający fałszerstwa oraz przewiduje się konieczność wprowadzenia także innych sposobów identyfikacji, jak odciski palców, rysy twarzy, kolor oczu itp. Funkcjonariusze fińscy uciekają się również do innych metod, jak na przykład zadawania pytań posiadaczom podejrzanych dokumentów w języku kraju, którego paszportem legitymuje się podróżny. Wymaga to wcześniejszego zapoznania się przez funkcjonariuszy z podstawami egzotycznych języków obcych⁵⁷. Intensyfikacja tego rodzaju problemów może czekać w najbliższym czasie także Polskę. Nie pozostaje nic innego jak stosowanie znanych z doświadczeń własnych i innych państw najskuteczniejszych rozwiązań służących minimalizacji fałszerstw.
- Model współpracy sąsiedzkich służb odpowiedzialnych za kontrolę bezpieczeństwa granic w przypadku fińsko-rosyjskim jest ciągle udoskonalany. Model ten odpowiada pozycji geograficznej Finlandii i odzwierciedla wyzwania transgranicznych procesów. Z fińskich doświadczeń wynika, że funkcjonalne zarządzanie granicą wymaga wspólnych celów i dobrej współpracy z sąsiadami. Wyposażenie fińskiej Straży Granicznej w wyraźnie określone kompetencje i mechanizmy było niezbędne do uzyskania dobrych wyników w tej mierze. Granica kontrolowana z jednej tylko strony nie może być szczelna, powinna być ona pod nadzorem profesjonalistów oddanych swojej pracy po obu stronach. Należy im jednocześnie stworzyć jak najlepsze warunki współpracy. Celem jest efektywna kontrola połączona z płynnością ruchu przez granicę. Na tym polu

⁵⁶ Porównaj: O. I. Potiemkina, *EU-Russia cooperation in Justice and Home Affairs in the context of enlargement*, see Doc. no.23, Université Catholique de Louvain, 2001, s. 3-4: www.euro.ucl.ac.be/chaieres/ibl/Publications/S%E9ries/Potemkina.pdf.

polskie służby mają jeszcze dużo do zrobienia, a doświadczenia fińskie mogą się okazać bardzo przydatne w kształtowaniu się współpracy transgranicznej odpowiednich służb.

- Wraz z wejściem Finlandii do systemu Schengen gwałtownie spadła ilość czynności wizowych placówek innych państw Schengen na jej terytorium. Jest to wskazówką na przyszłość dla przeorientowania kierunków aktywności polskich konsulatów i wydziałów konsularnych ambasad w państwach UE. Wzmocnienia będą jednocześnie wymagać placówki konsularne w państwach nienależących do Schengen.
- Umiejętnie przeprowadzona kampania informacyjna, wykorzystująca media elektroniczne o dużym zasięgu, jak telewizja, w Rosji pozwoliła na uniknięcie większych perturbacji i utrudnień w pracy konsulatów i przejść granicznych.
- Rosja na obecnym etapie jako priorytet w stosunkach z Unią Europejską postawiła kwestię zniesienia w jak najbliższej przyszłości obowiązku wizowego wobec własnych obywateli. Finlandia w tym kontekście staje się celem presji politycznej wywieranej w mniej lub bardziej otwartej formie przez władze rosyjskie i jest oskarżana o największy sceptycyzm w sprawie bezwizowego ruchu⁵⁸. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że Polska po tym jak zacznie współdecydować na forum UE o sprawach wizowych i szerzej w kontekście polityki wschodniej, zostanie poddana podobnej presji ze strony władz rosyjskich. Kraje graniczące z Rosją, jak Finlandia, Polska i kraje bałtyckie, mają znacznie większą wiedzę i doświadczenie w kontaktach ze wschodnimi sąsiadami UE i będą bardziej ostrożne i realistyczne w wyznaczaniu warunków ruchu bezwizowego z Rosją. Dodatkowo kraje czekające na pełne uczestnictwo w Schengen i poddawane ścisłemu monitoringowi w procesie ewaluacji Schengen nie będą sprzyjać wciąż niepewnemu w kwestiach Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych partnerowi rosyjskiemu, tym bardziej że uprzednio dużo zainwestowały w system wprowadzający wizy dla wschodnich sąsiadów.
- Sprawność działania w systemie Schengen to głównie efekt wysokiej kultury administracyjnej i poziomu rozwoju technologicznego Finlandii⁵⁹. Odpowiadająca potrzebom organizacja pracy konsulatów i koordynacja między jednostkami MSZ

⁵⁷ Helsingin Sanomat, 20.09.2001.

⁵⁸ Na podstawie wypowiedzi rzecznika rosyjskiego MSZ, za: Helsingin Sanomat, 10 i 11.06.2003.

⁵⁹ Finlandia znajduje się na pierwszym miejscu rankingu konkurencyjności technologii informacyjnych, w tym pierwsze miejsce jeśli chodzi o użycie IT przez administrację rządową, Światowego Forum Ekonomicznego wg Global Information Technology Report 2002-2003 – Readiness for the Networked World, World Economic Forum; http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/GITR_2002_2003/Finland.pdf.

i MSW oraz wysoki poziom rozwoju infrastruktury informatycznej to elementy składające się na fiński sukces w tej dziedzinie. W świetle wzorcowych w całej Unii standardów fińskich rodzą się wątpliwości, czy kraj taki jak Polska, z często krytykowaną za niewydolność i korupcję administracją, z ograniczonymi zasobami finansowymi, z częstymi problemami we wdrażaniu skomputeryzowanych systemów, szybko i skutecznie podoła wielkiemu wyzwaniu, jakim jest wydawanie wiz na dużą skalę i obsługiwane w przyszłości Systemu Informacyjnego Schengen.

- Fińskie doświadczenia z SIS w pierwszym okresie po jego wprowadzeniu wskazują na konieczność domagania się wcześniejszego udostępnienia odpowiedniego oprogramowania oraz przeprowadzenia szkoleń niezbędnej liczby pracowników⁶⁰.
- Warto odnotować również fakt współpracy pomiędzy przystępującymi do obszaru Schengen krajami nordyckimi, które zbudowały swoje biura Sirene poprzez realizację wspólnego projektu⁶¹. Pozwoliło to na znaczną redukcję kosztów i większą mobilizację potencjałów tych państw.
- W okresie dochodzenia przez Finlandię do członkostwa w Schengen największymi problemami były: po stronie wspólnotowej rozbudowa i zwiększenie pojemności SIS, znalezienie formuły włączenia Nordyckiej Unii Paszportowej w ramy współpracy Schengen z zachowaniem jej dotychczasowego składu⁶², natomiast po stronie fińskiej oprócz niewielkich technicznych zmian chodziło głównie o przystosowanie do unijnych standardów lotniska w Vantaa.

Podobne bariery mogą się pojawić w przypadku Polski. Pomijając kwestie SIS II, to właśnie przygotowanie polskich lotnisk jest elementem, na który rzadko zwraca się uwagę przy omawianiu tematu przygotowań Polski do pełnego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych w kilka lat po przystąpieniu do UE. Ocenia się, że jedynie trzy polskie lotniska mogą potencjalnie adaptować standardy Schengen, a problemy z tym związane są głównym punktem wskazywanym przez

⁶⁰ W przypadku Polski, w związku z tym, że SIS II będzie budowany niemalże od nowa; jeśli chodzi o oprogramowanie, jest szansa, że w fazie testowania systemu oprogramowanie będzie udostępnione znacznie wcześniej niż na sześć miesięcy przed jego uruchomieniem w Polsce tj. wg kalendarza RUE rozbudowy SIS II już nawet wiosną 2005 roku; na podstawie wywiadu z Robertem Rybickim – głównym ekspertem ds. SIS w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej MSWiA, 18.06.2003.

⁶¹ Patrz: <http://www.poptel.org.uk/statewatch/semDOC/file/NEW/siren.htm>.

⁶² Więcej: J. Scharf, Schengen and the Nordic Countries: Recent Developments, w: Schengen still going strong. Evaluation and update, ed. M. den Boer, EIPA, 2000.

okresowe raporty oceniające postępy Polski w dochodzeniu do członkostwa w UE
63

Model fiński nie jest tu traktowany jako przykład wzorcowy w procesie budowania systemu granicznego i wizowego od początku, bo Polska ma ten etap już za sobą. Bardziej jest to możliwe do zaproponowania w przypadku krajów Europy Południowo-Wschodniej, które dopiero zaczynają modernizację własnego systemu⁶⁴. Dla Polski, w perspektywie długofalowej, granica fińsko-rosyjska pokazuje możliwość zbudowania granicy niebędącej *dzielącą kurtyną* i potwierdza istnienie potencjału dla ucywilizowania zasad i organizacji ruchu osobowego między państwami. Z drugiej strony, niezbędne jest symetryczne patrzenie na nowe granice zewnętrzne, zarówno od strony unijnej, jak i od strony sąsiednich państw. Kluczem do efektywnej kontroli granicy zewnętrznej jest dobra współpraca odpowiednich służb po obydwu stronach. Ostrzeżeniem jest też doświadczenie fińskie, że płynności odprawy na granicy z Rosją nie da się zapewnić jedynie własnymi staraniami. Bez koniecznej infrastruktury, stabilnych przepisów oraz profesjonalnej obsługi po stronie sąsiada realizacja tego zadania napotyka poważne problemy i bariery. Stąd konieczność bardziej krytycznego i wymagającego traktowania wschodnich sąsiadów przez Polskę, tak by mobilizować partnerów do zwiększania wysiłku na rzecz lepszej jakości kontroli granicznej i procedur wydawania wiz. Przed Polską i Finlandią stoją znaczne wyzwania i potencjalne możliwości w inicjowaniu ściślejszej współpracy w dialogu z nowymi sąsiadami UE.

Bibliografia

Austin D. F. C., *Finland as a Gateway to Russia: Issues in European Security*, Arebury, 1996

Bäckman J., „*The wolf has a hundred paths*”. *The Organized Crime of St. Petersburg in the Framework of the Russian Culture of Criminal Justice*, Helsinki, 1999

Cottey A., Averre D. (red.), *New Security Challenges in Postcommunist Europe “Securing Europe’s East”*, Manchester University Press, 2002

⁶³ W przypadku Polski, jedna z istotniejszych zmian w konstrukcji lotnisk – separacja pasów lądowych na wewnątrz i zewnątrz Schengen, będzie wymagana dopiero z dniem zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych.

⁶⁴ Patrz więcej: *Finnish Frontier Guard as a Credible and Adequate Border Security System*, Raport z konferencji, Helsinki, 13-18.04.2002, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), dostępne: http://www.dcaf.ch/news/Borderguards_Helsinki0402/program.pdf.

Fairlie L. D., Sergounin A., *Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russia Region of Kaliningrad*, FIIR, Helsinki 2001

Finland in the EU, Institute of European Affairs, Seminar Report, Dublin, 1995

Finnish Customs Annual Report 2002, Helsinki, 2003

Finnish Frontier Guard as a Credible and Adequate Border Security System, Raport z Konferencji, Helsinki, 13-18.04.2002, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Jakobson M., *Finland in the New Europe*, The Washington Papers/175, CSIS, Washington, 1998

Järviö P., Yli-Vakkuri L., *Schengenin säännösten soveltamisen aloittaminen Suomessa ja muissa pohjoismaissa; Perustuslain 97 § 1 momentin mukainen valtioneuvoston selvitys*, Sisäasiainministeriö, 2002

Haukkala H., *Toward a Union of Dimensions. The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*, FIIA Report 2/2002

Helsingin Sanomat – international edition (www.helsinki-hs.net), różne daty;

Kuosmanen A., *Finland`s way to the EU*, EIPA, 2001

Lehti M., Aromau K., *Trafficking in human beings, illegal immigration and Finland*, HEUNI, Helsinki, 2000

Niemenkari A., *The Finnish Border Security Concept*, Working Paper series No. 7, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Geneva, 2002

Nyberg R., *A New Dividing Wall?* Przemówienie w Moscow School of Political Studies, Golitsyno, 23.05. 2001

Nyberg R., *Russia and Europe: The Limits of Integration*, The Moscow Times, 5.12.2002

Pastore F., *Border Countries in an enlarging Union: some reflections based on the Italian experience*, CEPS Policy Brief No.14; 2002.

Pekka J., w: Raport Izby Lordów, 17., *Enlargement and EU External Frontier Control*, 2000

Potiemkina O. I., *EU-Russia cooperation in Justice and Home Affairs in the context of enlargement*, lee Doc. no.23, Université catholique de Louvain, 2001

Pursiainen Ch. (red.), *Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world. A framework for analysis and action*, FIIA, Helsinki 2001

Report: The EU and Finland from the St. Petersburg perspective – The Two Faces of ST. Petersburg, 5. The business climate of St. Petersburg; Centre for Business and Policy Studies (EVA) Helsinki

Ries T., *Finland and the Post-Modern Security Environment* w: Northern Dimension, FIIA, 1998

Routamo R., *Dragon as a Playmate: Small Business in Finland. Make Big Money in Russia*; The Entrepreneur's Mind - www.benlore.com;

Scharf J., *Schengen and the Nordic Countries: Recent Developments*, w: *Schengen still going strong. Evaluation and update*, ed. M. den Boer, EIPA, 2000

Thomas A. H., *The Nordic Region and Nordic Cooperation*, w: *The European Union and the Nordic Countries*, ed. L. Miles, Routledge 1996

Thompson W. C., *Nordic, Central and Southcentral Europe 2002*, 2002

Tiilikainen T., *Finland and the EU*, w: *The European Union and the Nordic Countries*, ed. L. Miles, Routledge 1996

Trafficking in Persons Report, US State Department, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons; 2003

Waever O., Buzan B., *Identity, migration and the New Security Agenda in Europe*, Centre for Peace and Conflict Research, Kopenhaga, 1993;

World Competitiveness Yearbook 2003, International Institute for Management Development (IIMD), Genewa, 2003

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL. EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69
fax.(0048-22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej
www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM:

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Robert Bosch Stiftung
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Haniel Stiftung
- PAUCI
- Bank Przemysłowo-Handlowy PBK S.A.
- West LB Polska S.A.

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych
www.csm.org.pl

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.