

## Grensbewaking in Polen

*E.J. Meijer\**

Door de eeuwen heen hebben grenzen uiteenlopende functies gehad. Ik laat hier buiten beschouwing de al dan niet door het recht gesanctioneerde normatieve grenzen, de grenzen van het menselijk kunnen en de vele andere limieten die in onze samenleving een rol (behoren te) spelen. Deze bijdrage gaat in het bijzonder over geografische begrenzingen en wel die van Polen, het land dat in dit themanummer centraal staat.

Geografische begrenzingen hebben van oudsher de functie gehad van afbakening van het territoriale gebied van een staat. In het beste geval sluiten die grenzen nauw aan bij het leefgebied van een gemeenschap van mensen die op de een of andere manier een entiteit vormen. Met de begrenzing van hun gebied willen zij tot uitdrukking brengen dat zij een staatkundige eenheid vormen en dat zij hun gebied tegen indringers willen beschermen. Al naar gelang zij de dreiging van ongewenste toegang van het gebied groter achten zullen zij hogere eisen stellen aan die toegang dan wel zich nagenoeg geheel afsluiten. Een redelijk recente herinnering vormt voor ons allen nog het overgrote tweede deel van de vorige eeuw toen een IJzeren Gordijn van Rostock tot aan de Zwarte Zee Europa in tweeën deelde.

Hoewel grenzen de oorspronkelijk functie hebben van bescherming van een bepaald leefgebied, dat daarmee de status aanneemt van een staat, zijn grenzen in de praktijk ook bronnen van voortdurende conflicten. Aanspraken op delen van grensgebieden worden door de aangrenzende staten betwist waarbij niet zelden de al dan niet vermeende belangen van bepaalde bevolkingsgroepen het alibi vormen voor het leggen van territoriale claims. Bekend voorbeeld is de zware druk die Nazi-Duitsland uitoefende op Tsjecho-Slowakije in het zogenaamde belang van de Sudeten-Duitsers in 1938.

Als geen ander land weet Polen hoe grenzen kunnen leiden tot gewapende conflicten en als geen ander land heeft Polen door de eeuwen

\* De auteur is Senior Beleidsadviseur Internationale Samenwerking bij de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie en was uit dien hoofde leider van drie achtereenvolgende EU-projecten in Polen.

heen moeten zien hoe het eigen territorium zich verplaatste van West naar Oost en van Oost naar West. Polen is op de landkaart van Europa enige malen heen en weer geschoven waarbij niet onaanzienlijke delen van het grondgebied van staatkundige indeling wijzigden. Na deze algemene aanduiding van het fenomeen geografische grens zal ik verder ingaan op de huidige begrenzing van Polen aan de vooravond van de toetreding tot de Europese Unie, de gevolgen daarvan voor de bewaking van de grenzen, het belang daarbij van de huidige lidstaten van de Europese Unie, de doorwerking van het Verdrag van Schengen en de bijzondere positie van de aangrenzende Russische enclave Kaliningrad.

#### Het grensbeloop van het huidige Polen

Polen mag met recht een Centraal Europees land worden genoemd. Het wordt door maar liefst zeven Europese landen omsloten terwijl er nog een zogeheten blauwe grens is aan de Noordzijde. Polen heeft een gemeenschappelijke grens met de volgende staten: Russische Federatie (enclave Kaliningrad): 209 km.; Republiek Litouwen: 102 km.; Belarus: 407 km.; Oekraïne: 526 km.; Slowaakse Republiek: 532 km.; Tsjechische Republiek: 786 km.; Bondsrepubliek Duitsland: 462 km.; een zee grens (Oostzee) van 398 km.

In totaal heeft Polen een grensbeloop over een lengte van 3422 kilometer en zijn er 246 grensovergangen. Na de toetreding tot de EU zal Polen verantwoordelijk zijn voor de bewaking van een 1143 kilometerslange buitengrens van de EU. Vanwege de centrale ligging heeft Polen een intensief grensverkeer, zowel wat betreft het zogeheten kleine grensverkeer in de grensstreken als het personen- en goederenverkeer bij de grote doorlaatposten. In 2000 passeerden 32 miljoen personen de grens in beide richtingen terwijl er dat een jaar daarvoor nog 27 miljoen waren. In het algemeen loopt het Poolse grensgebied door dunbevolkte streken. Dit geldt in het bijzonder voor het Oosten; aan de Tsjechische zijde zijn er slechts enkele industriegebieden en een gebied met kolenmijnen terwijl er aan de Duitse kant een paar bevolkingscentra liggen (onder andere Szczecin). Aan gene zijde van de Oostelijke grens liggen acht nationale parken.

### De organisatie en de taken van de grensbewaking

De Poolse grensbewaking is op moderne leest geschoeid. Tot 1990 was de bewaking van de grenzen een militaire aangelegenheid, zoals dat het geval was in vrijwel alle landen van het voormalige Oostblok.

Al binnen een jaar na de val van het communisme werd de Straz Graniczna, de Poolse Grenswacht, gevormd. De Wet tot bescherming van de staatsgrenzen van 12 oktober 1990 legt de politieke verantwoordelijkheid voor de land- en de zeegrenzen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en voor de bescherming van het luchtruim bij de Minister van Defensie. Op dit moment bestaat de Poolse Grenswacht uit ruim vijftienduizend personen. Een rudiment van de oude militaire structuur is het dienstdoen bij de Grenswacht door dienstplichtigen. In het kader van de algehele civilisering van de dienst zal het aantal dienstplichtigen dat thans nog ongeveer drieduizend bedraagt, in 2006 tot nul moeten zijn gereduceerd. Dit moderniseringsproces staat echter onder grote druk als gevolg van chronisch geldgebrek, dat er nu al oorzaak van is dat de feitelijke sterkte van de grenswacht op 75% van de officiële formatie is blijven steken.

De hoofdtaken en bevoegdheden van de Grenswacht zijn de volgende:

- bescherming van de staatsgrens te land en ter zee;
- organisatie en controle van het grensverkeer;
- voorkoming en bestrijding van misdrijven alsmede opsporing van de daders;
- handhaving van de openbare orde in het gebied van de grensposten en langs de grens;
- verlenen van verblijfsvergunningen, behandeling van asielaanvragen, het nemen van beslissingen over uitwijzing en verwijdering van vreemdelingen, het beheer van de lijst van ongewenste vreemdelingen en de controle van reisdocumenten, verblijfsvergunningen en visa van buitenlandse staatsburgers die vereist zijn voor inreis en verblijf in Polen.

De bijdrage van de grenswacht aan de bestrijding van de georganiseerde grenscriminaliteit bestaat vooral uit het voorkomen van illegale migratie, het detecteren van vervalste reisdocumenten, het overschrijden van de grens door ongewenste personen te verhinderen en smokkel van bepaalde waren (drugs, radioactief materiaal, illegale wapens, belastingplichtige goederen en voertuigen) tegen te gaan.

In het kader van het National Programme of Preparation to Membership in the European Union moest de Wet Grensbewaking van

12 oktober 1990 worden aangepast. Op 11 april 2001 heeft het Poolse parlement (Sejm) het pakket wijzigingsvoorstellen aangenomen waardoor materieel een sterk vernieuwde wet is ontstaan. Een belangrijke wijziging was de verruiming van de territoriale bevoegdheid; onder de oude wet was dat beperkt tot het grensgebied en de vernieuwde wet geeft de Grenswacht de bevoegdheid in het belang van de bescherming van de grens en de strijd tegen illegale immigratie op het gehele grondgebied van Polen te opereren. Ook op andere punten zijn de (opsporings)bevoegdheden van de Grenswacht aanzienlijk uitgebreid waarbij de vraag kan rijzen of de reguliere politie hier wel onverkort gelukkig mee is.

Enige getallen die een beeld geven van de resultaten van de belangrijkste inspanningen van de Grenswacht: de personencontrole aan de grens. In het jaar 2001 heeft de Poolse Grenswacht 1779 vreemdelingen zelfstandig en na de wederrechtelijke grensoverschrijding aangehouden. Bij pogingen tot wederrechtelijke grensoverschrijding van Polen naar andere staten werden 1873 vreemdelingen aangehouden waarbij het in 1436 gevallen ging om illegale overschrijding van de grens met Duitsland. Overigens ging het daarbij (Duitsland) om een afname met ruim 22% ten opzichte van het jaar daarvoor. Tegelijk steeg het aantal aanhoudingen aan de Oekraïense grens met ongeveer 39%. De meerderheid van de aangehouden vreemdelingen had de nationaliteit van de volgende landen: Oekraïne, Afghanistan, Roemenië, Vietnam, Rusland, Irak, Moldavië, Litouwen, Wit-Rusland, Georgië, India en Bulgarije.

Van de 1873 vreemdelingen die aangehouden werden bij hun poging vanuit Polen illegaal de grens te overschrijden was 35% eerder legaal Polen binnen gereisd. Een verontrustend verschijnsel vormde de stijging van de georganiseerde mensensmokkel. Niet minder dan 283 georganiseerde groepen met in totaal 2537 personen werden aangehouden, terwijl dat in het voorafgaande jaar nog ging om 252 groepen met in totaal 1857 personen. Wat het aantal personen betreft een stijging met meer dan 34%.

Vanzelfsprekend kijken de Europese lidstaten met meer dan gemiddelde belangstelling naar de ontwikkelingen aan de Poolse Oostgrens. Want die grens zal in de toekomst over een lengte van meer dan duizend kilometer de Europese buitengrens moeten vormen en een barrière moeten opwerpen tegen illegale immigratie. Die ontwikkelingen zijn op zich hoopgevend. In het eerste halfjaar van 2002 werden alleen aan de Oostelijke grens 716 aanhoudingen verricht met een bij-

zonder resultaat aan de grens met de Oekraïne waar 226 gevallen van illegale grensoverschrijding uitmondde in arrestatie. Vergeleken met het eerste halfjaar van 2001 was hier sprake van een stijging met maar liefst 55%.

Er is inderdaad sprake van een verdichting van de bewaking van de oostelijke grens. In de afgelopen jaren zijn zes nieuwe grensbewakingsposten in gebruik genomen waaronder vier aan de grens met de Oekraïne. De mobiele grensbewakingseenheden zijn met moderne detectiemiddelen uitgerust, waaronder warmte-detectoren, hetgeen de 'pakkans' aanzienlijk heeft vergroot. Over het jaar 2001 heeft de Poolse Grenswacht aan 54.798 personen de toegang tot Polen ontzegd en van dit aantal strandden er maar liefst 41.182 aan de Oostgrens. Dat het ook bij de 'tegenpartij' begint door te dringen dat het de Polen ernst is met de bewaking van hun Oostgrens moge blijken uit het feit dat illegale immigranten steeds meer Polen mijden en via de Oekraïne kiezen voor de zuidelijke route naar Slowakije (deels ook Hongarije en Roemenië) om verder door te reizen naar West-Europa.

#### **De steun van de Europese lidstaten bij de voorbereiding op de toetreding**

De West-Europese landen hebben een onmiskenbaar belang bij een adequate voorbereiding van Polen op de terreinen van grensbewaking, asiel en migratie op de toetreding tot de EU. Na de toetreding tot de EU en de daarop volgende implementatie van het zogeheten Schengen-acquis verliezen de grenzen tussen de oude en de nieuwe lidstaten immers hun betekenis en ligt van onze situatie uit gezien, Europa open van de Poolse Oostgrens tot aan de Noordzee. Het Schengen-acquis bevat enerzijds de normen en standaarden voor het vrije grensverkeer tussen de staten die het Akkoord van Schengen hebben onderschreven en anderzijds de voorwaarden waar de aangesloten staten aan hebben te voldoen voor de bewaking van hun deel van de Europese buitengrens.

De oude lidstaten hebben er dan ook alle belang bij dat de Poolse Grenswacht die de zware verantwoordelijkheid krijgt Europa tegen een ongewenste toestroom van illegalen en criminelen te beschermen, op een efficiënte en effectieve manier opereert. Dit geldt in wel heel bijzondere mate voor de Bondsrepubliek Duitsland. Als naaste buur is Duitsland in een groot aantal gevallen de eindbestemming van vreem-

delingen die via Polen Europa zijn binnengekomen. In andere gevallen reizen zij door naar andere West-Europese bestemmingen.

De Bondsrepubliek is dan ook van meet af aan nauw betrokken geweest bij de uitvoering van zogeheten pre-accessie projecten op het terrein van grensbewaking. Met deze projecten in het kader van het Phare-programma bevordert de EU dat wet- en regelgeving, procedures en werkwijzen enzovoort op het niveau van de Europese standaarden wordt gebracht, het *acquis communautaire*. De huidige lidstaten voeren de Phare-projecten uit. In 1998 werd begonnen met het openstellen van de Phare twinning projecten. Ter onderscheiding van de zogeheten Phare Horizontal projecten die zich in beginsel uitstrekken tot alle kandidaat-lidstaten, richten de Phare twinning projecten zich altijd op één kandidaat-lidstaat. De huidige lidstaten kunnen via een open inschrijving meedingen naar de verwerving van het project om dat hetzij alleen, hetzij in samenwerking met een andere lidstaat, uit te voeren. De projectkosten worden integraal vergoed door de Europese Commissie.

Op het terrein van de grensbewaking, visa, asiel en migratie in Polen heeft de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst achtereenvolgens meegewerkt aan de uitvoering van een drietal projecten (1998, 1999, 2000) waarvan het laatste in maart 2003 werd voltooid. In alle gevallen is nauw samengewerkt met Duitsland.

Overigens is bewaking van grenzen als zodanig geen nieuw *métier* in Polen. Het handwerk was vertrouwd en de personencontrole geschiedde altijd al met de grootst mogelijke gestrengheid. De EU-projecten hebben zich dan ook overwegend gericht op moderne technieken, herkenning van vervalste documenten, bedrijfsvoering, corruptiebestrijding, human resource management, mensensmokkel, bestrijding van illegale immigratie netwerken, Europese ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving, enzovoort. De Nederlandse inbreng was niet alleen gericht op de kennisoverdracht als zodanig maar ook op de onderlinge samenwerking tussen de betrokken uitvoerende diensten. De vreemdelingenprocedure kent diverse actoren waarvan de organisatie voor de grensbewaking er slechts een is. Voor een goed verloop van de procedure is het essentieel dat er interactie is en dat er op zijn minst met elkaar wordt gecommuniceerd.

Aanvankelijk moest wel enige weerstand worden overwonnen omdat transparantie en het delen van verantwoordelijkheden nu niet direct tot het geestelijk erfgoed der apparatsjiks behoorden.

Lopende Phare twinning projecten worden na toetreding uiteraard

afgemaakt en eindigen uiterlijk in het jaar 2006. Om overgebleven knelpunten weg te werken stelt de EU de zogenaamde Transitional Facility for Institution Building ter beschikking, waarmee van 2004 tot en met 2006 nog nieuwe activiteiten kunnen worden gestart. Feitelijk is hoofdstuk 24 (Justitie en Binnenlandse Zaken) onder het Spaanse voorzitterschap in de eerste helft van 2002 afgesloten. Dit betekent dat er op deze terreinen niets meer te onderhandelen valt en er geen barrières meer zijn die de toetreding van Polen nog in de weg kunnen staan. Voor de grensbewaking is de financiële problematiek van de Poolse overheid echter nog steeds een latent probleem. Evenwel kwalificeren de deskundigen op dit beleidsterrein de Poolse grenswacht nu reeds als een modeldienst op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in Polen.

#### De directe gevolgen van de toetreding

Het nu nog magische jaar 2004 zal het historische jaar worden waarin Polen de definitieve stap zal maken naar het Westen door toetreding tot de EU. Samen met negen andere landen, te weten Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Hongarije, Malta en Cyprus. Daarbij moet nog wel enig voorbehoud worden gemaakt voor de uitslag van een volksraadpleging die voor Polen is gepland voor 8 juni 2003.

De huidige EU-buitengrenzen zullen door de toetreding van Polen niet meteen wijziging ondergaan maar zullen zeker tot 2006 hun functie behouden. Het Schengen-acquis zal namelijk niet terstond maar in twee fasen worden geïmplementeerd. De eerste fase valt samen met de toetreding en op dat moment zal het belangrijkste deel van het acquis overgenomen en uitgevoerd moeten zijn. Het Schengen-acquis wordt in het Verdrag van Amsterdam aangemerkt als een acquis dat door alle staten die kandidaat zijn voor toetreding volledig moet worden aanvaard. Aan de volledige inwerkingstelling van 'Schengen' moet dus een unaniem besluit van de Europese Raad voorafgaan tot opheffing van de controles aan de binnengrenzen en na invoering van het Schengen Informatie Systeem (SIS II). Alvorens tot dergelijke vergaande maatregelen te besluiten zal ondubbelzinnig vast moeten staan dat de Poolse Grenswacht in alle opzichten tegen de nieuwe en zwaarwegende verantwoordelijkheid is opgewassen.

### Kaliningrad

Hoewel de specifieke situatie rond deze Russische enclave niet direct doorwerkt naar de Poolse grensbewaking zijn er anderzijds ook weer zoveel repercussies dat een korte beschrijving van de actuele situatie in dit artikel niet mag ontbreken.

Kaliningrad, het voormalige Königsberg, was de hoofdstad van het oude Oost-Pruisen. Bij de val van het Nazi-rijk in 1945 was de Sovjet-Unie er snel bij deze stad en bijbehorend gebied in bezit te nemen. Het bezit van een haven aan de Oostzee was van grote strategische en economische betekenis. Het ziet er niet naar uit dat Rusland deze enclave zal opgeven, temeer omdat de uit overwegend Russen bestaande bevolking bij de Russische Federatie wil blijven behoren. In de praktijk lijkt Kaliningrad voor de leiders van de Russische Federatie uit te groeien tot een breekijzer om een bredere preferente behandeling op visumgebied af te dwingen. De enclave is geheel omsloten door Polen en Litouwen. De kern van het probleem met het grensverkeer is niet het vice-versa verkeer tussen Polen en de enclave maar de voor Schengen unieke situatie van het personenverkeer van het eigen land naar het eigen land via (toekomstig) Schengen-gebied: in concreto van Rusland (Kaliningrad) naar Rusland over het grondgebied van een Schengen-staat. Het kleine grensverkeer (small border traffic) is in de praktijk geen enkel probleem.

De meeste onderdanen van Kaliningrad beschikken niet over een internationaal geldig reisdocument terwijl de Russische binnenlandse reisdocumenten door de Schengen-staten niet worden erkend. De Russische autoriteiten stellen dat zij niet voor 2006 in staat zijn de burgers te voorzien van een reisdocument dat voor de Schengen-staten acceptabel is. In het westen wordt dit wel ervaren als een oneigenlijk onderhandelingsargument van de kant van de Russen. Strikt genomen is er sprake van een binnenlandse Russische aangelegenheid, maar wordt de EU aan de onderhandelingstafel gedwongen omdat de nieuwe EU-lidstaten het Schengen-acquis onverkort en volledig willen (en ook moeten) toepassen. Onlangs is een compromis met de Russen bereikt dat neerkomt op een specifiek reisdocument dat door de EU-landen zal worden uitgegeven op hun kantoren in Kaliningrad. Dit document zal een bepaalde geldigheidsduur hebben. Op termijn wordt met de Russische Federatie gewerkt aan een internationaal geldig paspoort terwijl een visumvrijdom op langere termijn in zicht lijkt te komen. De tot dusver bereikte resultaten bieden een



redelijk perspectief op een bevredigende oplossing op de langere termijn.

De samenwerking tussen de grenswachten van Kaliningrad en Polen is de laatste jaren beduidend beter geworden. Een internationale missie bracht in de zomer van 2001 een bezoek aan een aantal grensposten waaronder de grootste doorlaatpost Bezledy. Niet alleen daar maar ook bij de kleinere grensposten was de samenwerking tussen de grenswachten aan deze en gene zijde van de grens juist in de maanden daarvoor aanmerkelijk verbeterd. De grens met Kaliningrad is overigens ook niet de plaats van handeling van illegale grensoverschrijdingen. De grenzen met de Oekraïne en Slowakije blijven daarvoor de hot spots.

#### Samenvattend

Op Polen als bewaker van een zeer aanzienlijk deel van de toekomstige EU-buitengrens rust een bijzonder zware verantwoordelijkheid om illegale immigratie, mensensmokkel en overige vormen van grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan. De Poolse Grenswacht heeft in een relatief korte periode een ingrijpende gedaanteverwisseling doorgemaakt waarbij het is omgevormd van een puur militaire organisatie tot een op moderne leest geschoeide civiele dienst. In de resterende jaren tot 2006 zal dit proces zijn voltooiing moeten krijgen door vervanging van de nog resterende dienstplichtigen door burgerlijke ambtenaren.

De benarde situatie op het terrein van de Poolse overheidsfinanciën staat een optimale opbouw van de organisatie thans nog in de weg. In kringen van de Bundesgrenzschutz van de Bondsrepubliek Duitsland wordt grote waardering uitgesproken voor de organisatie en de werkwijze van de Poolse Grenswacht. De Phare twinning projecten hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de training maar vooral ook aan de vorming van de Poolse grenswachten.