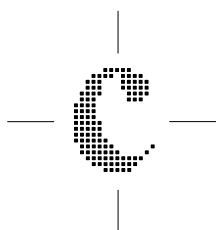


De oostgrens van Polen vóór en na de EU-uitbreiding

J.W. van der Meulen

mei 2002



desk top publishing: Kitty l'Ami

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

| | |
|----------------------------------|----|
| Inleiding | 5 |
| Oude en nieuwe grenzen | 7 |
| Poolse oostpolitiek in discussie | 11 |
| Een nieuwe Grenswacht | 15 |
| Bilaterale relaties | 17 |
| Het acquis communautaire | 25 |
| Besluit | 31 |
| Over de auteur | 35 |
| Bijlage | 37 |

Inleiding

‘Smokkel, corruptie, vernederingen van reizigers, chaotische voorschriften: ziedaar de pathologie van de oostgrens.’ Aldus luidde een recent commentaar in een Pools dagblad.¹ Na toetreding tot de Europese Unie zal deze Poolse oostgrens (en wellicht de Poolse grens met Slowakije) tevens deel zijn van de buitengrens van de EU. Polen zal dan taken op zich moeten nemen die tot dusver door Duitsland werden vervuld. Het zal verantwoordelijk zijn voor controle op het handelsverkeer langs deze grenzen. Het zal bovendien een centrale rol vervullen bij het toezicht op een stuk grens van de Europese ‘ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’. Dat laatste houdt toezicht in op (illegale) migratie en internationale georganiseerde misdaad. Gelet op de omvang van het handelsverkeer, de omvangrijke migratiestroom en de talrijke criminele activiteiten is dit geen geringe verantwoordelijkheid. Gelet ook op de complexiteit en de moeilijke toegankelijkheid van het EU/Schengen acquis, en de grote inspanningen en kosten die met de tenuitvoerlegging van dit acquis gemoeid zijn, mag de taak die aan Polen wordt opgelegd niet worden onderschat. Hier komt bij dat de EU, veel minder nog dan bij andere terreinen van het acquis, bereid is tot compromissen over de toetredingsvoorwaarden. Vraagstukken als asiel, immigratie, grensbeheer en strijd tegen misdaad en drugs zijn binnen de huidige lidstaten gevoelige zaken.² Een uitbreiding dus die ten koste zou gaan van de veiligheid van de burgers is, in de ogen van de EU-beleidsmakers, dan ook niet acceptabel. Eerder zou men de toetreding van Polen tot het Schengen-stelsel uitstellen (naar het voorbeeld van Griekenland, Italië en Oostenrijk, die eveneens enkele jaren moesten wachten) dan het risico nemen van onvoldoende controle op de Poolse oostgrens.

- 1) Z. Lentowicz, ‘Bałagan na granicy systemów’, in: *Rzeczpospolita*, 5 maart 2002.
- 2) J. Monar, *Enlargement-related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments*. The Hague, WRR, 2000, pp. 28 en 29.

Oude en nieuwe grenzen

De huidige Poolse oostgrens is van betrekkelijk jonge datum. De vooroorlogse grens, die tijdens enkele oorlogen in de periode 1918-1921 tot stand kwam, had een zodanig verloop dat ook enkele gebieden die thans bij Wit-Rusland, Oekraïne en Litouwen horen, deel uitmaakten van Polen. Dat gold onder meer voor de steden Wilno (thans Vilnius) en Lwów (het huidige Lviv). De betrokken grens tussen Polen en de toenmalige Sovjetunie werd bevestigd in het Verdrag van Riga, 18 maart 1921. Eén van de consequenties was dat het vooroorlogse Polen enkele omvangrijke minderheden binnen zijn grenzen herbergde: 15% van de bevolking bestond uit Oekraïners, 5% uit Wit-Russen.

Midden tijdens de Tweede Wereldoorlog, op de Conferentie van Teheran, november 1943, namen 'De Grote Drie' het besluit dat de naoorlogse Poolse grens zou verlopen volgens een (inmiddels al bijna weer vergeten) voorstel dat de Britse minister van buitenlandse zaken Curzon in 1920 had gedaan. Deze Curzon Line was vrijwel dezelfde als de grenslijn die later door Molotov en Ribbentrop was overeengekomen tijdens de geheime afspraken van 1939. Tevens lag langs deze grens de oude grens tussen het Tsaristische Rusland en Congres Polen (1815-1864), dat in feite een Russische vazalstaat was. De Poolse regering in ballingschap werd over het besluit van Teheran zelfs niet geïnformeerd. Een van de gevolgen van de afspraak was verder dat Poolse verzetseenheden die zich in 1944 in de gebieden beoosten deze grens bevonden en een actief aandeel hadden geleverd in het teruggedrijven van de Duitse troepen, vervolgens werden afgevoerd naar Russische gevangenkampen.³ In Sovjet-ogen begon de bevrijding van Polen pas op het moment dat het Sovjet Leger de nieuwe Poolse grens (langs de Bug) passeerde, op 19 juli 1944.

Overigens waren ook veel Polen in 1944 en 1945 tot het inzicht gekomen dat de oude grens grote nadelen had. Tijdens de oorlog stonden Poolse minderhe-

3) N. Davies, *Heart of Europe. A Short History of Poland*. Oxford: Oxford University Press, 1990 (1984), p. 76.

den in Volhynia en Wit-Rusland aan hevig etnisch geweld bloot. Bovendien werd Polen in zekere zin gecompenseerd in de vorm van Duitse gebieden in het westen en het noordoosten. (Aangezien Moskou het noordelijk deel van Oost-Pruisen, waaronder de stad Koningsbergen, annexeerde, ontstond hier een nieuwe gemeenschappelijke grens tussen Polen en de Sovjetunie.) Echter, de wijze waarop de nieuwe grens tot stand kwam, in de vorm van voldongen Sovjet-feiten en zonder dat er met Polen enig overleg werd gepleegd, wekte hevige verbittering. Het moeilijkst te aanvaarden was nog het verlies van Lwów, dat nimmer tot Rusland of de Sovjetunie behoord had, en dat een belangrijk centrum was van Poolse cultuur.⁴

Niet alleen de geografische ligging van de oostgrens veranderde na 1945: ook het karakter ervan onderging wijzigingen. Tijdens het interbellum was sprake van een grens tussen twee vijandige mogendheden. De bolsjewieken beschouwden Polen als de springplank naar de industrielanden van West-Europa, waar de revolutie in hun ogen eveneens onvermijdelijk was. Voor de Polen was het nieuwe, socialistische Rusland al even bedreigend als het oude Tsarenrijk. Zij beschouwden het als hun verantwoordelijkheid om, tezamen met andere bedreigde volken – van Finnen tot Georgiërs – één front tegen Moskou te vormen. In 1920 wisten ze het oprukkende Rode Leger (dat er vast op rekende door een jubelende Poolse bevolking te worden verwelkomd) bij Warschau te verslaan. Er volgde een periode van gewapende vrede, die in september 1939 ten einde kwam met een tweede Sovjet-invasie, drie weken na de inval van de Duitsers. Na 1945 ontstond een nieuwe situatie. In Warschau kwam een bevriende en ideologisch gelijkgezinde regering aan de macht. Sovjet-troepen werden in alle delen van het land gestationeerd. Het Sovjet-systeem van informanten deed zijn intrede op scholen en in fabrieken.

Grensbewaking

Wat betreft de organisatie van het grensbeheer was daarentegen sprake van een vrij opmerkelijke continuïteit: zowel tijdens het interbellum als in het communistische tijdvak waren de officiële instanties die met de grensbewaking waren belast, opgezet volgens militaire lijnen en in de eerste plaats gericht op grensverdediging.⁵ Tussen 1924 en 1939 waren de oostgrenzen de verantwoordelijkheid van het Corps Grensverdediging, het Korpus Ochrony Pogranicza (KOP). Het ging dus om de grenzen met Letland, Litouwen en de Sovjetunie. In de laatste fase had het Corps een omvang van 26.335 man. Het was georganiseerd in drie brigades, zeven zelfstandige regimenten en 21 bataljons. De militaire rol kwam onder meer tot uiting in het feit dat het Corps beschikte over lichte artillerie en cavalerie-

4) Davies, a.w., p. 104.

5) Gegevens over de historische ontwikkeling van de grensbewaking zijn te vinden op de website van de Straż Graniczna <www.sg.gov.pl>.

eenheden. Na de communistische omwenteling kwam een nieuwe organisatie, nl. de Grenswacht Strijdkrachten: Wojska Ochrony Pogranicza (WOP). Net als de KOP hadden deze officieel een verdedigende taak. In dit kader traden ze onder meer op tegen ondergrondse organisaties, die eind jaren '40 probeerden het communistische gezag te ondermijnen. Daarnaast vormde de WOP een schakel in de keten van inlichtingendiensten en propaganda-activiteiten van de communistische machthebbers. De meest zichtbare rol bestond uiteraard uit het uitoefenen van scherp toezicht op het grensverkeer. Anders dan de KOP, die uitsluitend voor de oostgrenzen bestemd was geweest (voor de westgrenzen was een afzonderlijke organisatie gevormd), was de WOP bedoeld voor *alle* Poolse grenzen. Het spreekt echter vanzelf dat aan het controleren van de westgrenzen veel meer aandacht werd besteed dan aan de grens met de Sovjetunie: deze taak werd grotendeels aan de Sovjet-instanties overgelaten. Ook aan de oostgrens was echter sprake van een duidelijk militaire structuur.

Uit dit alles mag worden afgeleid dat grensbeheer tot 1989 in belangrijke mate verband hield met grensverdediging. Grenswachtformaties, zowel tijdens het interbellum als na 1945, hadden mede tot taak vijandelijke pogingen tot infiltratie of andere vormen van agressieve grensoverschrijding tegen te gaan. Dat maakt dat ze zowel qua organisatie als taakstelling ongeschikt waren voor het grensbeheer na 1989, waarin handels- en personenverkeer in sterke mate werden geliberaliseerd. Tekenend in dit verband is dat van de 22.000 personen die in 1989 bij de WOP waren tewerkgesteld, slechts 5000 toestemming kregen om in de nieuwe Grenswacht te functioneren.⁶

Na 1989 veranderde de situatie aan de oostgrens enkele malen ingrijpend. De eerste jaren na de omwenteling was deze oostgrens nog de grens met de voormalige Sovjetunie. In 1991 begonnen de eerste Sovjet-troepen zich uit Polen terug te trekken. Tegelijk werd deze periode gekenmerkt door de scherpe daling van het handelsverkeer tussen beide landen, dit grotendeels als gevolg van het Comecon-besluit van januari 1990 om voortaan alle commerciële transacties tussen de lidstaten te verrekenen in harde valuta. Bilaterale onderhandelingen over wijzigingen van deze regels liepen vast op de vraag hoe de verrekening dan wél diende plaats te vinden. De Poolse autoriteiten waren onder deze omstandigheden uiterst bezorgd dat de economische neergang van de Sovjetunie zou leiden tot de komst van grote aantallen Sovjet-burgers naar Polen, op zoek naar werk en welvaart. Terwijl de westgrens met het herenigde Duitsland al spoedig werd gekenmerkt door een druk personen- en goederenverkeer, had de oostgrens aanvankelijk nog deels het karakter van een verdedigingslinie, zowel tegen ongewenste immigratie als militaire penetratie. Een deel van de strijdkrachten, die vroeger grotendeels in het westen waren gestationeerd, werd nu belast met bescherming van de grens met de Sovjetunie.

6) P. Latawski, 'Straz Graniczna: The Mission, Structure and Operations of Poland's Border Guard', in: K. Iglicka en K. Sword (eds.), *The Challenge of East-West Migration for Poland*. London: Macmillan Press, 1999, p. 92.

Eind 1991 viel de Sovjetunie echter uiteen en kreeg Polen in plaats van één opeens vier oostelijke buurlanden, nl. Rusland, Litouwen, Wit-Rusland en Oekraïne. De grens met Rusland, d.w.z. met de enclave Kaliningrad, zou nog enige tijd het karakter van een verdedigingslinie behouden. Een deel van de Russische troepen die Polen verlieten, werd hier gestationeerd. Naar verluidt waren hier bovendien kernwapens opgeslagen. Deze Russische troepenconcentraties in het gebied vormde in de jaren '90 zowel in de ogen van Polen als naar de opvatting van de NAVO een ernstige bedreiging. Daarentegen bestonden met de drie andere jonge republieken meteen redelijk goede betrekkingen. Polen was het eerste land in de wereld dat overging tot erkenning van Oekraïne. Het sloot tevens een verdrag over economische en culturele samenwerking. Zeer hartelijk waren in de eerste fase de relaties met Wit-Rusland: de ministers van handel van beide landen vierden eind 1992 gezamenlijk Kerstfeest aan de grens. Erkenning van deze wederzijdse grens werd in een apart verdrag vastgelegd. Met Litouwen verliepen de contacten in eerste instantie moeizamer, vooral vanwege Poolse eisen wat betreft rechten voor de Poolse minderheid en de Litouwse eis dat Polen in een af te sluiten vriendschapsverdrag de bezetting van Vilnius, in 1920, door Poolse troepen zou veroordelen. Vanaf 1994 zouden de relaties in snel tempo verbeteren.

Poolse oostpolitiek in discussie

Voor een goed begrip mag dienen dat de gebieden beoosten de Poolse oost- en noordgrens in het verleden staatkundig met Polen waren verbonden geweest. Als gevolg van de unie van Polen en Litouwen, eind 14de eeuw, zouden delen van het huidige Oekraïne, Wit-Rusland, Litouwen en het Kaliningrad-district tot het eind van de achttiende eeuw tot dezelfde staatsentiteit behoren. Gedurende deze 400 jaar hadden de volken van deze zogeheten Eerste Republiek vaak nauw contact met elkaar. Dominerend waren de leden van de Poolse adel (*szlachta*). Tegelijk vond in deze periode een sterke beïnvloeding plaats vanuit West-Europa: het stelsel van particulier bezit, stadsrechten, de inrichting van landgoederen – al dergelijke zaken deden in het Pools-Litouwse koninkrijk hun intrede. Grote delen van de elites in de oostelijke gebieden raakten ‘gepoloniseerd’. Later, eind negentiende eeuw, werd zowel de Poolse overheersing als de polonisering van de elites in deze gebieden een bron van grote ergernis. Dit viel samen met de groei van het nationaal besef en het verlangen naar zelfstandigheid. Het afbakenen van deze eigen identiteit ging haast onvermijdelijk met anti-Poolse uitingen gepaard. Het wrange was dat Polen zelf inmiddels van de kaart was verdwenen en op zijn beurt bloot stond aan hevige vormen van russificatie.

In de twintigste eeuw kwam het in de betrokken gebieden regelmatig tot ernstige botsingen tussen Polen en Oost-Slavische volken. De conflicten tussen het vooroorlogse Polen en de Sovjetunie – de slag bij Warschau in 1920, de Sovjet-invasie van 1939 en de Sovjet-overheersing na 1945 – hebben uiteraard de meeste aandacht gekregen. Hevig en gewelddadig zijn echter ook de botsingen tussen Polen en Oekraïners geweest.⁷ In november 1918 brak, na het vertrek van de Oostenrijkse troepen uit Oost-Galicië, hevige strijd uit tussen de Poolse minderheid en de Oekraïense meerderheid in en rond Lviv. De Oekraïners

7) Zie ook Hans van der Meulen, ‘Closer Ties Between Poland and Ukraine: a Question of Perseverance’, in: *Romanian Journal of International Affairs*, Volume V, nr. 2-3/1999, p. 171-179.

vochten voor de onafhankelijkheid van de nieuw opgerichte West-Oekraïense Volksrepubliek; de Polen stredden voor aansluiting van Oost-Galicië bij de plotse-ling op de Europese kaart teruggekeerde Poolse staat. Bij deze gevechten kwamen zo'n 15.000 Oekraïners en 10.000 Polen om het leven. Tijdens de Tweede Wereldoorlog kwam het opnieuw tot gewapende conflicten tussen beide volken; een massamoord in Podolië eiste duizenden Poolse levens. In 1945 volgende langs de nieuwe Poolse oostgrens op grote schaal gedwongen emigraties, waarbij Oekraïners in oostwaartse en Polen in westwaartse richting werden gedreven. Toen Moskou hierop liet weten dat het geen prijs stelde op verdere Oekraïense immigratie, voerde Polen in 1947 de zogeheten Actie-Weichsel uit. Bijna 150.000 Oekraïners moesten hun huizen in het zuidoosten van het nieuwe Polen verlaten en werden met bruto geweld over het gehele land verspreid. Enkele duizenden Oekraïners werden afgevoerd naar het uit de nazitijd daterende concentratiekamp Jaworzno, waar martelingen tot de dagelijkse praktijk behoorden. Compensatie heeft nimmer plaatsgevonden.

Na de omwentelingen tussen 1989 en 1992 en het ontstaan van een aantal nieuwe oostelijke buurlanden rees meteen de vraag welke intensiteit de contacten moesten krijgen. In de communistische periode had Jerzy Giedroyc, de in Parijs gevestigde hoofdredacteur van het emigrantenblad *Kultura* consequent de onafhankelijkheid bepleit van zowel Oekraïne als Wit-Rusland en Litouwen. Alleen onder die omstandigheden zou Polen voldoende bewegingsvrijheid tussen Duitsland en Rusland kunnen krijgen. In 1991 kwam Zbigniew Brzezinski met de these dat voor Polen de soevereiniteit van Oekraïne even belangrijk was als voor de Bondsrepubliek de integratie in het Westen. Alle Poolse regeringen hebben de afgelopen tien jaar dezelfde opvatting uitgedragen. Al spoedig ontstond echter een meningsverschil tussen 'romantici' en 'realisten'.⁸ Voor eerstgenoemden – waartoe talrijke publicisten, historici en ngo's behoorden – was het bij uitstek de taak van Polen om de nieuwe naties te helpen 'Westerse' samenlevingen te worden. Op deze wijze zouden langs de Poolse oostgrens stabiele en bevriende buurstaten komen. Culturele samenwerking en uitwisseling van informatie was de minimum voorwaarde hiertoe. Daarnaast dienden deze landen Poolse hulp te krijgen, variërend van beurzen voor studenten tot bevordering van het handelsverkeer, vooral in de grensgebieden. Ook hulp bij de opbouw van democratische samenlevingen en de rechtsstaat werd belangrijk geacht. 'Wij willen dat onze oosterburen merken dat Europa niet op een andere planeet ligt, (...) maar meteen achter de niet al te brede rivier de Bug begint', aldus een aanhanger van deze richting.⁹ Vooral ook de bazaarhandel (waar talrijke arme gezinnen in Oost-Polen sterk van afhankelijk zijn) werd in deze kringen als een belangrijke bouwsteen voor goed nabuurschap aangemerkt. Samenwerking met Rusland werd weliswaar

8) S. Gerhardt, 'Der polnische Streit um die "richtige" Ostpolitik', in: *Osteuropa*, augustus 2001, p. 910 e.v.

9) W. Maziarski, 'Gdzie jest mój sąsiad?', in: *Gazeta Wyborcza*, 6 januari 2001.

niet uitgesloten, maar gelet op het onberekenbaar karakter van het Russische bewind als vrij riskant beschouwd.

De realisten van hun kant, die zich vooral in de post-communistische partij SLD bevinden, betwijfelen of Polen in de ogen van Oekraïners en Wit-Russen ooit een aantrekkelijke partner kan worden. De afhankelijkheid van Rusland is in deze landen te groot en het wantrouwen ten opzichte van de Polen te hevig. Van een zich ontwikkelend nationaal bewustzijn is bovendien weinig sprake, en de democratisering is een zaak van lange adem. Eigenlijk biedt in het oosten dus alleen de samenwerking met Litouwen perspectief. Een beleid dat gericht zou zijn op het nauwer binden van Oekraïne en Wit-Rusland aan Polen en het Westen zou tot gevaarlijke spanningen met Moskou leiden.

Romantici en realisten hebben uiteraard uiteenlopende opvattingen over het beheer van de oostgrens. Eerstgenoemden pleiten voor een zo groot mogelijke opening, mede vanwege het in hun ogen grote belang van handel in de grensregio's. Deze handel zou Polen een netto surplus opleveren van zo'n \$1,5 mrd per jaar. In de provincie Lublin zou zelfs 30% tot 40% van het midden- en kleinbedrijf afhankelijk zijn van handel met Oekraïne.¹⁰ Beperkingen op het personenverkeer kunnen volgens deze zienswijze fataal zijn voor de economieën van de grensgebieden. Ernstige kritiek kreeg dan ook de Poolse vreemdelingenwet van 1997. Op basis hiervan ging de Poolse Grenswacht de eis stellen dat burgers uit voormalige Sovjet-republieken, tenzij met hun regeringen nieuwe afspraken waren gemaakt over visumvrij reisverkeer, een officieel gecertificeerde uitnodiging moesten hebben dan wel een voucher dienden te tonen waaruit bleek dat het onderkomen in Polen geregeld was. De prijs van deze vouchers ging zo sterk omhoog – van \$1 of \$2 naar \$30 of \$40 – dat het aantal reizen van Russen en Wit-Russen scherp daalde.¹¹ In dezelfde periode ging Oekraïne over op beperkingen op de uitgifte van visa. Het feit dat Polen, als het toetreedt tot de EU, genoodzaakt zou zijn de visumplicht voor de ex-Sovjet-republieken in te voeren, Oekraïne inclusief, wekte dan ook grote bezorgdheid. Er zou sprake zijn van een belangrijke stap terug vergeleken met de bestaande toestand. Zo gold voor Oekraïense burgers dat zij voor een verblijf van maximaal drie maanden visumvrij mochten inreizen. De invoer van de visumplicht zou de relaties met de oosterburen niet alleen administratief bemoeilijken, maar zou ook als een nieuw soort Berlijnse Muur kunnen worden beschouwd.

De realisten van hun kant betwijfelen zeer of dergelijke maatregelen schadelijk zijn. De bazaarhandel zal in hun ogen bij verdere modernisering sowieso

10) Aldus M. Zieba, verbonden aan het kantoor van de vojevode (provinciale gouverneur) in Lublin. Zie: *House of Lords Select Committee on the European Union: Enlargement and EU External Frontier Controls*, Session 1999-2000, 17th Report, October 2000, p. 21.

11) J. Cichocki, 'Direct Neighbourhood: Border Issues and Visa Regulations: An Eastern Perspective', in: I. Kempe (ed.), *Beyond EU Enlargement*, Volume I, The agenda of direct neighbourhood for Eastern Europe. Gütersloh: Berstelsmann Foundation, 2001, p. 169.

verdwijnen. De teruggang van de regionale economieën eind jaren '90 was volgens hen vooral een gevolg van de economische crisis in Rusland in 1998. En verder, een deugdelijk visastelsel aan de oostgrens zou niet alleen een onvermijdelijk onderdeel zijn van de prijs die Polen voor het EU-lidmaatschap moet betalen, maar ook een blijk zijn van de herwonnen soevereiniteit. In hun ogen wordt het in elk geval hoog tijd dat het uit 1979 daterende verdrag tussen Polen en de Sovjet-unie over visumvrij reisverkeer, dat tot absurditeiten als het voucherstelsel heeft geleid, wordt vervangen door een meer passende regeling.

Een nieuwe Grenswacht

Najaar 1990 werd voor het beheer van de gehele 3424 km lange Poolse grens een nieuwe organisatie in het leven geroepen, de zogeheten Straż Graniczna, de Grenswacht. Deze kwam onder het ministerie van binnenlandse zaken te ressorteren en weerspiegelde qua opzet een aantal recente ontwikkelingen. Ten eerste waren in Polen rechtsstaat en democratie teruggekeerd; organisaties die in het verleden verlengstukken van de communistische partijdictatuur waren geweest, werden daarom grondig gereorganiseerd. In de tweede plaats moest de SG in staat zijn het grensverkeer volgens de beginselen van open grenzen en vrij verkeer van personen te doen plaatsvinden. Daarnaast echter moest zij, in de derde plaats, tevens zijn opgewassen tegen de voor Centraal-Europa nieuwe bedreigingen van illegale migratie, georganiseerde misdaad, drugshandel, vervoer van schadelijke afvalstoffen, illegale wapenhandel, illegaal transport van radioactief materiaal en terrorisme.¹²

Wat betreft democratie en rechtsstaat kan worden opgemerkt dat de Wet op de Grenswacht Dienst, 19 november 1990, die de organisatie en taken van de SG omschrijft, duidelijk de nadruk legt op civiele functies, waaronder regulering van het grensverkeer.¹³ Een aantal taken, zoals het voorkomen van drugshandel en vervoer van schadelijke stoffen, kan worden beschouwd als politiewerk. Van de militaire opzet van de vroegere WOP is weinig overgebleven, of het zouden de rangen en uniformen moeten zijn. De commandant wordt overigens benoemd door de minister van binnenlandse zaken. Voor de rest heeft de SG uitdrukkelijk als opdracht het beschermen van individuele mensenrechten en mag zij slechts in zeer uitzonderlijke, levensbedreigende gevallen vuurwapens gebruiken. Iedere individuele grensbewaker moet orders weigeren die het begaan van een misdaad kunnen inhouden. In de praktijk is het echter niet altijd makkelijk geweest om deze ambities ten volle te realiseren, wat vooral te maken heeft gehad met het

12) Latawski, a.w., p. 93 e.v.

13) Ustawa z dnia 12 października 1990 r.o. Straży Granicznej.

gebrek aan mankracht en de lage salarissen. Medio 2000 beschikte de SG over 12.000 grenswachten en kwam zij 5000 man tekort. Deze tekorten werden tot voor kort aangezuiverd met dienstplichtigen. Ook over het gebrek aan talenkennis, corruptie en, incidenteel, gewelddadig optreden wordt geklaagd. Op de website van de SG ziet men bovendien foto's van de recentelijk geformeerde Pluton Specjalni van de SG, waaruit blijkt dat gewapend optreden allerminst tot gevallen van zelfverdediging beperkt blijft!¹⁴

Het open karakter van de grenzen kwam duidelijk tot uiting in een zeer sterke toename van het personen- en goederenverkeer. In 1993 passeerden 19 miljoen mensen de Poolse oostgrenzen, in 1997 29 miljoen. (Daarna zakte het aantal tijdelijk, dit in verband met zowel de strengere voorwaarden als de economische crisis in Rusland.) Ook het handelsverkeer in de grensgebieden profiteerde sterk van de open grenzen. De onofficiële grensoverschrijdende handel wordt thans geschat op één kwart van de totale Poolse handel met de oostelijke buurstaten, en is met name voor Polen (met een surplus van ruim \$1 mrd per jaar) aantrekkelijk.¹⁵ Rusland vormt overigens een uitzondering: de Poolse-Russische handel liep in de loop van de jaren '90 duidelijk terug. Het grensoverschrijdende handelsverkeer met de andere oosterburen was aanleiding om het aantal overgangen langs de oostgrens aanzienlijk uit te breiden.

Tegelijk moest aanzienlijk meer aandacht worden besteed aan veiligheidsproblemen dan in het verleden het geval was geweest omdat vóór 1989 de 'nieuwe bedreigingen' in veel mindere mate bestonden en, krachtens een verdrag met de Sovjetunie uit 1956, de Sovjet-grenswachten exclusief verantwoordelijk waren voor het bewaken van de oostgrens. Alleen al de illegale migratie heeft Polen veel zorgen opgeleverd, al verbeterde in de loop van de jaren '90 de controle sterk. Het merendeel van de vreemdelingen die de Poolse oostgrens – legaal of illegaal – passeerden, bestond uit mensen die Duitsland of een ander EU-land tot einddoel hadden. In 1997 stuurde Duitsland, in het kader van de bilaterale terugname overeenkomst, 4760 vreemdelingen terug die illegaal de Poolse westgrens waren gepasseerd; in 1998 was dit aantal gedaald tot 2700. In de hier opvolgende jaren was van een verdere daling sprake. Ook tegen de smokkel in gestolen auto's wisten de Poolse autoriteiten, mede door verbeterde (computer) apparatuur, effectiever op te treden. De smokkelroute werd echter in belangrijke mate verlegd naar de Tsjechische en Slowaakse grens, waarmee het probleem in zijn volle omvang is blijven bestaan. Duidelijk is dat georganiseerde misdaadorganisaties in Oostelijk Europa de opening van de grenzen en de geografisch aantrekkelijke positie van Polen zullen blijven benutten.¹⁶

14) <http://www.sg.gov.pl/galerie/index.asp>.

15) *House of Lords Select Committee on the European Union: Enlargement and EU External Frontier Controls*, Session 1999-2000, 17th Report, October 2000, p. 14.

16) *House of Lords*, a.w. p. 30-32.

Bilaterale relaties

De huidige situatie langs de verschillende delen van de Poolse oostgrens wordt uiteraard sterk beïnvloed door de bilaterale officiële en niet-officiële relaties tussen Polen en het betrokken buurland. Ook factoren als de aanwezigheid van minderheden kunnen van invloed zijn. De omvang van het personenverkeer langs de verschillende delen van de oostgrens valt af te lezen uit tabel 1.

Tabel 1 *Personenverkeer langs de Poolse oostgrenzen*

| Grens tussen Polen en | Totaal aantal personen dat grens passeerde in beide richtingen | | Legale binnenkomst van buitenlanders in Polen | |
|--------------------------|--|------------|--|-----------|
| | 2000 | 1999 | 2000 | 1999 |
| Rusland | 4.435.846 | 4.250.078 | 1.209.987 | 1.059.817 |
| Litouwen | 3.035.772 | 3.087.300 | 1.390.115 | 1.483.938 |
| Belarus | 12.929.906 | 10.250.924 | 6.514.840 | 5.124.888 |
| Oekraïne | 11.967.097 | 10.038.215 | 5.743.293 | 4.840.561 |

Over de betrekkingen met de buurlanden valt verder het volgende op te merken.

Oekraïne

De betrekkingen met Oekraïne worden gekenmerkt door de uitgesproken Poolse wens om de onafhankelijkheid van dit land te bevorderen, die vitaal wordt geacht voor de veiligheid van Polen. Dit houdt in dat er aan de top talrijke contacten worden onderhouden, teneinde de relatie meer inhoud te geven. Zo vinden er regelmatig ontmoetingen op presidentieel niveau plaats. De contacten op lagere en niet-officiële niveaus daarentegen variëren qua omvang en intensiteit. Sinds medio 2000 is de regering in Kiev zich bovendien sterker op Moskou gaan richten. De samenwerking met Polen, die totdien de betiteling ‘strategisch

partnerschap' had gekregen, werd van toen af geklassificeerd als een van 'goed nabuurschap'. Niettemin zijn er enkele blijvende instrumentaria gecreëerd. Te noemen valt de Pools-Oekraïense Conferentie over Europese Integratie, die in 1999 van de grond kwam. In dit kader is gediscussieerd over onderwerpen als de Poolse ervaringen met lokaal bestuur, administratieve hervormingen, de internationale contacten van Poolse regio's, het regionaal beleid van de EU en de bijdragen van de EU aan de totstandkoming hiervan.

Wat betreft het handelsverkeer: de exporten naar dit land beliepen in de eerste helft van 2001 \$413 mln, de importen uit Oekraïne \$220 mln. Vergeleken met de voorgaande jaren is sinds 2000 van een zekere vooruitgang sprake geweest. Ter vergelijking kan echter de Poolse handel met Nederland worden genoemd: \$890 mln aan exporten en \$891 mln aan importen.¹⁷ Oekraïne was in 2000 de twaalfde op de lijst van Poolse exportmarkten en 21ste op de lijst van importeurs.

Tabel 2 *Samenstelling van de Pools-Oekraïense handel per productgroep (\$m)*

| Productgroep | Waarde in \$m | | Percentage | | 1999 = 100 | |
|--|---------------|--------|------------|--------|------------|--------|
| | Export | Import | Export | Import | Export | Import |
| Voedselproducten | 123,1 | 27,1 | 15,4 | 4,6 | 90,6 | 183,9 |
| Minerale producten | 50,9 | 261,4 | 6,4 | 55,0 | 217,5 | 132,2 |
| Chemische producten | 167,6 | 55,8 | 21,0 | 11,7 | 101,2 | 189,2 |
| Textiel, kleding | 113,2 | 7,8 | 14,2 | 1,6 | 134,4 | 156,0 |
| Hout, papier | 63,5 | 16,5 | 8,0 | 3,5 | 96,1 | 124,1 |
| Niet-edele metalen | 76,3 | 96,9 | 8,4 | 20,4 | 134,9 | 142,9 |
| Machines | 122,0 | 11,2 | 15,3 | 2,4 | 144,2 | 113,1 |
| Meubels/verlichting | 70,2 | 1,2 | 8,8 | 0,3 | 92,6 | 85,7 |
| Producten van steen, gips en cement | 19,5 | 2,0 | 2,4 | 0,4 | 125,0 | 166,7 |

Bron: Poolse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Zoals uit dit overzicht blijkt, bestaan de Poolse importen uit Oekraïne voor het grootste deel uit grondstoffen en halffabrikaten. De concurrentie van de kant van de EU-landen op deze terreinen is beperkt. Van Poolse toetreding tot de EU zal deze handel dus weinig hinder ondervinden, mede ook omdat er geen verhogingen van de importtarieven worden verwacht. Sommige Poolse deskundigen menen zelfs dat de Poolse toetreding gepaard zal gaan met een liberalisering van de handel.¹⁸ Dat geldt vermoedelijk niet voor een aantal andere, maar minder belangrijke Oekraïense exportproducten zoals vers rundvlees en melk. Thans

17) Gegevens van het Poolse Ministerie van Economisch Zaken.

18) T. Paszewski, 'Wpływ wejścia Polski do Unii Europejskiej na stosunki handlowe z Rosją, Litwą, Ukrainą i Słowacją', in: T. Paszewski (red.), *Polska granica wschodnia granicą Unii Europejskiej*. Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2001, p. 25.

bedragen de tarieven op melk 40% (plus 3% BTW) en op rundvlees 45% (plus 3% BTW); per contingent bedraagt het tarief 30% (plus 3% BTW). De vrees voor beperkingen op het handelsverkeer na Poolse toetreding is dus eerder een afgeleide van het Schengen-acquis dan van het EU-handelsbeleid.

De Oekraïense autoriteiten van hun kant hebben de afgelopen jaren herhaaldelijk beperkingen opgelegd op de importen uit Polen. Een recent voorbeeld vormden de maatregelen van 1 maart 2002, die inhielden dat bepaalde voedingswaren (alsmede alcohol, bloemen en sigaretten) niet zouden worden toegelaten zonder kwaliteitscertificaten van Oekraïense laboratoria. Ook de tarieven voor bepaalde artikelen (appels, wortels, citrusvruchten) gingen omhoog. In het geval van voedselproducten was voorts een document vereist waarin de herkomst van het artikel werd aangegeven; dit laatste zou in verband staan met de gekkekoeienziekte. Tegelijk heerste overigens in Polen het vermoeden dat een en ander te maken had met de verkiezingen die eind maart in Oekraïne gehouden werden. Hoe dan ook, de maatregelen leidden tot aanzienlijke files bij de Pools-Oekraïense grens, in het bijzonder bij Korzcowa.¹⁹ De verwarring was te groter omdat geruchten gingen dat de ene grenspost de criteria minder stringent hanteerde dan de andere. Bovendien bestond de indruk dat de Oekraïense grenswachten met steekpenningen tot een soepeler houding te bewegen waren.

Het grensverkeer geschiedt op basis van een verdrag tussen beide landen uit 1992, met onder meer bepalingen over algemeen toegankelijke grensovergangen, waar het passeren van de staatsgrens plaatsvindt op basis van paspoorten of andere hiertoe geldige documenten. Voorts staan er regelingen in over vergemakkelijking van het grensverkeer voor mensen die in grensgebieden wonen. In het geheel bevinden zich langs de grens 11 algemeen toegankelijke overgangen. Daarnaast zijn er drie overgangen die uitsluitend zijn bestemd voor personen wonend in grensstreken. In 1996 kwam er een verdrag tussen beide landen tot stand over visumvrij reisverkeer, dat in plaats kwam van het verdrag tussen Polen en de Sovjetunie over visumvrije reizen en dat burgers uit beide landen het recht gaf op visumvrije binnenkomst voor een verblijf van ten hoogste 90 dagen, mits niet met de bedoeling te werken.

Wit-Rusland

Aanvankelijk waren de relaties tussen Polen en Belarus zeer hartelijk. Er kwam na de Wit-Russische onafhankelijkheid een verdrag tot stand over de erkenning van de grens, alsmede economische en culturele samenwerking. Vanwege de moeilijke economische omstandigheden in Belarus, waar hervormingen slechts uiterst traag op gang kwamen, kwam er van uitvoering echter weinig terecht. Opvallend was wel dat talrijke Poolse ondernemingen in het land actief werden, en druk op zoek gingen naar Wit-Russische partner-bedrijven. Tegelijk bezag Moskou de

19) 'Proszę dwonić do prezydenta Kuczmy', in: *Rzeczpospolita*, 8 maart 2002.

toenadering tussen Warschau en Minsk met groot wantrouwen. Een van de redenen was vermoedelijk dat de belangrijkste transportverbindingen tussen Rusland en West-Europa via Belarus lopen. Het wantrouwen uitte zich onder meer in de vorm van nerveuze Russische reacties op tekenen van wederoplevend rooms-katholicisme in Belarus. Na de zege van Lukasjenko bij de presidentsverkiezingen van 1994, en diens pogingen om tot een fusie met Rusland te komen, verslechterden de betrekkingen ernstig. Polen heeft de afgelopen jaren op het standpunt gestaan dat de duidelijke schendingen van mensenrechten in Belarus nauwe politieke contacten onmogelijk maken. Maar tegelijk is Warschau, anders dan veel West-Europese landen, niet uit op het volledig isoleren van het regime. Op lager politiek en bestuurlijk niveau vinden tal van ontmoetingen plaats, waar onderwerpen als economische samenwerking, bescherming van het milieu, sociale zaken, gezondheidszorg, onderwijs, cultuur, informatie en grensoverschrijdende samenwerking op de agenda staan. In de maak is verder een bilateraal akkoord over de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Een Gemengde Commissie voor Economische Samenwerking en Handel houdt zich vooral bezig met gezamenlijke investeringen, bijv. op het gebied van transport, en bespreekt problemen die zich voordoen bij het grensverkeer.

De relaties worden uiteraard mede bepaald door de aanwezigheid van een getalsmatig omvangrijke Poolse minderheid in Belarus: zo'n half miljoen mensen. Ongeveer 300.000 van hen leven in Grodno en omgeving, dus dichtbij de Poolse noord-oost grens. Het gaat om een groep die de afgelopen jaren veel inspanningen verricht heeft om de eigen identiteit te behouden en te ontwikkelen. Zo bestaat er een Bond van Polen in Belarus, die 30.000 leden telt. In Grodno is een Poolse school; in totaal leren 12.000 kinderen op bijna 300 scholen Pools. De minderheid staat echter aan toenemende repressie bloot. Zo tracht het regime-Loekasjenko de aanwezigheid van rooms-katholieke priesters uit Polen tegen te gaan en wordt het kijken naar de Poolse televisie vaak sterk gehinderd.

De handel tussen beide landen heeft zich weinig ontwikkeld, het assortiment aan goederen is beperkt. Niettemin is Belarus een belangrijke leverancier van asbest, potasmest, manden, ruw hout en bepaalde soorten textiel. De import van meer afgewerkte producten valt te verwaarlozen. Voor de meeste niet-voedselproducten zullen – net als in het geval van Rusland en Oekraïne – de heffingen dalen als Polen tot de EU toetreedt. Ook Belarus zal van de EU-tariefpreferenties kunnen profiteren. Daarentegen zullen de tarieven voor agrarische producten wél stijgen. In het geval Belarus gaat het dan vooral om melk en rogge. Problemen zullen zich echter vooral voordoen ten aanzien van de niet-geregistreerde handel, die te lijden zal hebben van de scherpere bepalingen voor het personenverkeer.

Dit personenverkeer is thans nog geregeld in het uit 1992 daterende bilaterale verdrag over grensovergangen. Personen uit grensgebieden kunnen, net als in het Oekraïense geval, gebruik maken van een eenvoudiger procedure zoals destijds vastgelegd in een verdrag tussen het communistische Polen en de Sovjet-unie. Langs de 407 km lange gemeenschappelijke grens bevinden zich thans 11 algemene overgangen (voor wegverkeer en spoorwegen), die bestemd zijn voor

personen- en goederenverkeer. De meeste overgangen zijn uitsluitend bedoeld voor Polen en Wit-Russen. Weliswaar is het oude verdrag tussen Polen en de Sovjetunie over wederzijds visumvrij personenverkeer nog steeds van toepassing. Echter, in geval van langdurig verblijf en enkele andere (niet geregelde) gevallen is wél een visum nodig.²⁰

Litouwen

De jaren na de Litouwse onafhankelijkheid werden aanvankelijk gekenmerkt door aanhoudende spanningen tussen Warschau en Vilnius. De belangrijkste oorzaak was de houding van de Litouwse autoriteiten tegenover de Poolse minderheid, die vooral rond de hoofdstad is geconcentreerd en waarvan een deel zich tegen de onafhankelijkheid had verzet. In het bijzonder onderwijs, lokaal bestuur en eigendomsrechten leidden tot conflicten. Na de ondertekening van een verdrag over vriendschappelijke betrekkingen en goed nabuurschap, in 1994, verbeterden de relaties echter geleidelijk. Onder meer de toetreding tot de EU is onderwerp van geregeld overleg: Litouwen is het enige oostelijke buurland dat eveneens onderhandelingen voert over het lidmaatschap. De positie van de 270.000 Litouwers van Poolse afkomst (7% van de bevolking) is echter ook de afgelopen jaren nog herhaaldelijk een bron van tegengestelde opvattingen geweest. In het bijzonder maakt de Poolse regering zich zorgen over de status van het Poolstalig onderwijs in Litouwen en de teruggave van land aan de voormalige Poolse bezitters in het gebied rond Vilnius.

De handel tussen beide landen is vrij aanzienlijk. Litouwen komt als partner op de derde plaats op de lijst van voormalige Sovjet-republieken, na Rusland en Oekraïne. In de eerste helft van 2001 bedroeg de Poolse export naar dit land \$338,3 miljoen, de import \$143,9 miljoen. In 2000 exporteerde Polen voor \$561,7 miljoen en importeerde het ter waarde van \$278 miljoen. Litouwen exporteert naar Polen vooral textiel, olieproducten, hout/houtproducten, machines/apparaten, en importeert o.a. chemische producten, machines/apparaten, voedselproducten, kunststoffen en textiel. Sinds 1997 is een vrijhandelsverdrag tussen beide landen van kracht, dat voorziet in geleidelijke liberalisering van de wederzijdse handel tot 2002, wanneer een vrijhandelszone gereed zal zijn betreffende de meeste industrieproducten. Op grond van het associatieakkoord dat Litouwen in 1995 met de EU heeft afgesloten, wordt het handelsverkeer met de EU-landen geliberaliseerd. Dit betekent dat de Poolse toetreding geen nadelige implicaties voor het handelsverkeer zal hebben. Slechts voor een aantal voedselproducten (in totaal 2% van de Litouwse export naar Polen) zullen de importtarieven omhoog gaan.

20) P. Rakowski en R. Rybicki, 'Wschodnia granica Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej', in: *Paszewski*, a.w., p. 16.

De twee landen hebben tal van projecten ontwikkeld die de infrastructuur beogen te integreren op terreinen als transport, communicatie, energieopwekking, misdaadbestrijding en ook grensbewaking. Een ander project moet de elektriciteitssystemen van beide landen samenvoegen. Voorts wordt gewerkt aan modernisering van de spoorweg tussen Kaunas en de 102 km lange gemeenschappelijke grens, alsmede aan de Via Baltica. Binnen de euregio Niemen vindt grensoverschrijdende samenwerking plaats.

Kaliningrad/Rusland

De relaties tussen Polen en Rusland waren, mede als gevolg van de Poolse toetreding tot de NAVO, gedurende de jaren '90 vaak gespannen. Veel contact op het hoogste niveau bestond er in elk geval niet: het bezoek van president Poetin in januari 2002 was het eerste bezoek van een Russische staatshoofd aan Polen sinds augustus 1993. Wat de handel betreft heeft voor Polen steeds het probleem van een groot handelsbalanstekort bestaan. Nadat Poolse exporteurs er rond 1995 in waren geslaagd hun positie op de Russische markt enigszins te verbeteren, daalde na de financiële crisis van 1998 de Russische vraag naar zowel Poolse levensmiddelen als overige Poolse exportproducten (vooral meubels, medicamenten en cosmetica) sterk. Terwijl Rusland in 1997 nog de tweede plaats innam op de Poolse exportmarkt, met een aandeel van 8,4%, is het sindsdien teruggezakt naar plm. 2,5%. De importen uit Rusland bestaan voornamelijk uit energiedragers, waarvan de gestegen prijzen in 2000 voor een record deficit zorgden. Polen probeert thans de Russische handelsbeperkingen voor een aantal van zijn exporten (suiker, pijpleidingen) omlaag te krijgen. Bovendien wenst het een aantal wijzigingen in het in 1995 met Moskou afgesloten, en tot 2020 geldige verdrag over aardgasleveranties. Vooral de afgesproken hoeveelheid van 250 mrd m³ blijkt veel te ruim bemeten.

Na de Poolse omwentelingen van 1989 is er verder steeds sprake geweest van druk personenverkeer uit de Sovjetunie en later uit Rusland naar Polen (en vice versa). In de eerste jaren had vrijwel iedere Oost-Poolse stad van enige omvang een *ruski rynek* (Russische markt), waar Russen hun meegebrachte goedkope waren verkochten. Met het verdiende geld kochten ze vervolgens in Polen artikelen (jeans waren zeer populair) die ze dan in het eigen land weer verkochten. In de loop van het decennium veranderden deze activiteiten in die zin dat de handelaren uit het oosten geen goederen meer meebrachten, maar de grote markten in Centraal-Polen als inkoopmarkt voor groothandelsartikelen gebruikten. Grote bekendheid kreeg de bazaar in het *Stadion Dziesięciolecia* in Warschau.²¹

21) K. Sword, 'Cross-Border "Suitcase Trade" and the Role of Foreigners in Polish Informal Markets', in: K. Iglicka en K. Sword (eds.), *The Challenge of East-West Migration for Poland*. London: Macmillan Press, 1999, p. 156.

Een probleem apart vormt de toekomst van de Oblast Kaliningrad. Deze werd vroeger door Polen vooral beschouwd als een veiligheidsprobleem, vooral toen er geruchten kwamen over een ex-territoriale Russische corridor naar de enclave (door sommigen ook wel aangeduid als een Russische exclave). De Poolse pers bevat daarnaast tal van berichten over de uit Kaliningrad afkomstige milieuvervuiling en het relatief grote aantal mensen dat er besmet is met het HIV-virus (dertig maal zoveel als in het aangrenzende Litouwen). Thans wordt de enclave, ondanks de lage levensstandaard, echter ook gezien als een interessante economische partner. Weliswaar bedraagt de handel met Kaliningrad slechts 0,3% van de totale Poolse buitenlandse handel. Gelet echter op de armoede en werkloosheid in Noordoost-Polen is nauwere samenwerking van belang en zou het verdwijnen van de huidige ‘mierenhandel’ in het grensgebied een verder verlies aan welvaart betekenen. Ook langs dit deel van de Poolse grens is dus met bezorgdheid gereageerd op aankondigingen van de in te voeren visumplicht. Rusland van zijn kant heeft bij de EU aangedrongen op visumvrij verkeer van en naar de enclave, via Litouwen en Polen. Ambtenaren van de Commissie hebben intussen onderstreept dat er van een ‘visumvrije corridor’ of een ‘visumvrije trein’ geen sprake kan zijn, althans niet zonder instemming van de betrokken landen van doortocht.²²

Het grensverkeer is geregeld in een verdrag tussen Polen en de Russische Federatie, 22 mei 1992, waarin een onderscheid gemaakt werd tussen grensovergangen bedoeld voor het normale personenverkeer en speciale overgangen, voor personen woonachtig in grensgebieden. Er zijn langs de gemeenschappelijke grens thans zes ‘normale’ overgangen en één speciale. Een van de overgangen, die bij Gołdap-Gusev, is de afgelopen maanden in zeer snel tempo gemoderniseerd en is nu ook toegankelijk voor burgers uit derde landen. Op Russisch aandringen wordt voorts gepraat over zaken als de modernisering van het Poolse deel van de wegverbinding Elbląg-Kaliningrad. Polen van zijn kant dringt onder meer aan op vrije doorvaart voor schepen uit derde landen door de zeeëngte van het haf bij Baltijsk.²³

22) ‘Nie bez zgody sąsiadów’, in: *Rzeczpospolita*, 5 maart 2002.

23) K.O. Lang, *Ein neues polnisch-russisches Verhältnis?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell, Januari 2002, p. 5.

Het acquis communautaire

Het feit dat Polen, net als de overige Centraal-Europese EU-toetredingskandidaten, het acquis communautaire moet overnemen, zal ook voor de oostgrens gevolgen hebben. Deze zullen zich vooral voordoen op vijf probleemgebieden: asiel/migratie, visaverlening, handel, grensveiligheid en bestrijding van georganiseerde misdaad. Voor een groot deel gaat het hier om het acquis inzake justitie en binnenlandse zaken, alsmede het Schengen-acquis. Anders gezegd: om het streven van de EU naar de ruimte van ‘vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’, een van de centrale doelstellingen van het Verdrag van Amsterdam.

Asiel/migratie

De asiel/migratie paragrafen werden nader geconcretiseerd tijdens de buitengewone bijeenkomst van regeringsleiders in Tampere (1999), waar het besluit viel tot het ontwikkelen van een gezamenlijk asiel- en migratiebeleid. Voor Polen is dit uiteraard van groot belang. Het aantal personen dat de Poolse oostgrens passeert, steeg in de loop van de jaren ‘90 snel en zou pas in 2001 weer iets gaan dalen.²⁴ Een deel van de mensen die Polen binnenkomen blijft er. Terwijl Polen traditioneel een emigratieland is geweest, werd het de afgelopen jaren de eindbestemming voor veel legale of illegale immigranten. Naar schatting verblijven thans ongeveer 50.000 illegale buitenlanders permanent in Polen. Het totale aantal buitenlanders dat in Polen woont en werkt wordt geschat op 200.000, maar de verwachting is dat de belangstelling voor een verblijf de komende jaren verder zal groeien. Dit geldt zowel voor bewoners van de voormalige Sovjetunie, in het bijzonder Oekraïne, als voor migranten uit Azië.

In 1997 kwam een nieuwe vreemdelingenwet tot stand, die de beginselen en voorwaarden omschrijft van binnenkomst, doortocht, verblijf en vertrek van

24) ‘Sąsiedzi odwiedzają nas rzadziej’, in: *Rzeczpospolita*, 11 februari 2002.

buitenlanders, alsmede de bevoegdheden van de betreffende organen.²⁵ De ervaring met vreemdelingenbeleid is echter gering. Het administratief apparaat dat de wet moet uitvoeren, vertoont nog grote tekortkomingen. Een aantal onderwerpen uit de wet, bijv. dat inzake gezinshereniging, maakt inmiddels ook deel uit van EU-overleg (de ontwerp-richtlijn van december 1999). Op EU-niveau wordt eveneens gepraat over zaken als integratie van onderdanen van derde landen die legaal in de EU wonen, bestrijding van illegale immigratie, efficiënte grenscontroles en voorwaarden van toegang en verblijf. Aangezien de huidige Vijftien van oordeel zijn dat de respectieve wetten in de toetredingslanden veel 'liberaler' zijn dan die in de EU, zullen aanpassingen nodig zijn.

Asiel vormt een onderwerp apart. Een deel van de buitenlanders die de oostgrens passeren vraagt asiel aan; net als in West-Europa is een groot aantal van deze aanvragen ongegrond. Polen is echter na 1989 tot het Geneefse vluchtelingenverdrag toegetreden, en is daarom verplicht iedere asielaanvraag in behandeling te nemen. Deze situatie is volstrekt nieuw. Tot de omwenteling had Polen geen asielwetgeving. Het volstond met een artikel in de grondwet, luidende dat asiel zou worden verleend aan mensen die werden vervolgd omdat ze de belangen van de arbeiders hadden verdedigd, of vanwege hun strijd voor nationale onafhankelijkheid of sociale vooruitgang.²⁶ In 1997 kwam er een Asielwet, die in 2001 op aandrang van de EU werd geamendeerd. Zo heeft Polen de conceptie van het veilige land van herkomst geïntroduceerd, alsmede de norm van duidelijk ongegronde aanvragen. Bovendien bestaat nu de mogelijkheid van tijdelijke opvang.²⁷ Onderwijl is het aantal aanvragen de afgelopen jaren sterk toegenomen, van 590 in 1992 naar 2960 in 1999 en 4589 aanvragen in 2000. Een kwart van de aanvragers bestaat uit Russen (vooral uit Tsjetsjenië), 906 vluchtelingen kwamen uit Roemenië en 823 uit Armenië.²⁸ De EU, die in het Verdrag van Amsterdam asielzaken naar de communautaire pijler heeft overgeheveld, is thans bezig een aantal communautaire rechtsinstrumenten in het leven te roepen. Eén ervan heeft betrekking op minimum normen voor opvang van asielzoekers. Dit zal verdere aanpassing nodig maken.

Visaverlening

Zoals gezegd moet Polen ook het Schengen-acquis overnemen. De kern ervan bestaat uit het afschaffen van de interne EU-grenzen. Echter, ook andere onder-

25) 'Ustawa o cudzoziemcach', 25.6.1997, in: *Dz.U.* 1997 nr. 114 poz. 739.

26) J.W. van der Meulen: *Migratie en asiel in Centraal-Europa en de uitbreiding van de Europese Unie*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, 1999, p. 13.

27) Commission of the European Communities: *2001 Regular Report on Poland's Progress towards Accession*. Brussel, 13 november 2001, SEC(2001) 1752, p. 87.

28) Gegevens verkregen van de website (statistics) van de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen UNHCR, <www.unhcr.ch>.

delen van de Schengen-afspraken (het verkeer van onderdanen van derde landen binnen de Schengen-zone, extern grensbeheer, visabeleid, politiesamenwerking, bestrijding van illegale drugshandel, het gecomputeriseerde Schengen Informatie Systeem) hebben de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen en vormen nu eveneens een belangrijk onderdeel van het JBZ-acquis. Wat visaverlening betreft, we zagen al dat zich voor Polen in dit opzicht belangrijke veranderingen zullen voordoen. De huidige EU-lijst, die voor een groot deel dezelfde is als de Schengen-lijst, komt voor in Regulatie 574/1999.²⁹ Op deze lijst van landen staan alle voormalige Sovjet-republieken minus Estland, Letland en Litouwen. Voorts Albanië, Bulgarije, Roemenië, Macedonië, Bosnië en Servië. (Bulgarije en Roemenië zijn inmiddels van de lijst afgevoerd, maar andere beperkingen zijn blijven bestaan.) Polen hanteert nog steeds zijn eigen lijst. Ingezetenen uit de meeste ex-Sovjet-republieken mogen visumvrij binnenreizen, met een maximale verblijfsduur van één maand. Daarnaast moeten ze aan additionele eisen voldoen: aantonen dat ze zijn uitgenodigd en over voldoende fondsen beschikken. Deze vereisten gelden onder meer voor Rusland en Belarus en Roemenië. We zagen al dat voor Oekraïeners de afgelopen jaren een visumvrije binnenkomst gold, met een duur van drie maanden.

Tot dusver heeft Polen aan Oekraïne steeds verzekerd dat de invoering van de visumplicht op een zo laat mogelijk tijdstip vóór de daadwerkelijke toetreding zal plaatsvinden. In Brussel is deze houding echter ernstig gekritiseerd, omdat gevreesd wordt dat de aanlooptijd dan te kort zal zijn.³⁰ Begin 2002 maakte Polen bekend dat het de afspraken met Rusland, Belarus en Oekraïne over visumvrij reisverkeer in de zomer, of op zijn laatst de herfst van 2003 zou opzeggen.³¹ Een andere klacht van de Europese Commissie is dat in toenemende mate visa aan de grens worden verstrekt. Een en ander is niet in overeenstemming met het acquis, dat bepaalt dat visa in de uitreislanden moeten worden uitgereikt. Voor Polen impliceert dit dat – zeker in Oekraïne – nieuwe consulaire vertegenwoordigingen moeten worden gevestigd en de bestaande moeten worden uitgebreid.³²

Tarieven en handel

Ongetwijfeld zal ook het economisch verkeer langs de oostgrens door de Poolse toetreding veranderingen ondergaan. Enkele kandidaat-landen, waaronder Polen, hebben lange tijd aangedrongen op veranderingen in het acquis wat betreft tarieven en handel. Eenmaal lid zal Polen vallen onder het gemeenschappelijk buitentarief: gemiddeld 6,5% voor alle producten, 12,6% voor agrarische produc-

29) K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. Den Haag: Kluwer Law International, 2000, p. 135 e.v.

30) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 februari 2002.

31) 'Pod specjalnym nadzorem', in: *Rzeczpospolita*, 7 februari 2002.

32) M. Henzler, 'Unia od Bugu', in: *Polityka*, 23 februari 2002, p. 38.

ten, 12,4% voor visserijproducten en 9,9% op industrieproducten.³³ De redenering van de toetreders is dat dit een verzwaring zal inhouden op de toegang van producten uit de buurlanden, in de vorm van hogere tarieven, zowel voor industrieproducten als agrarische producten. Zo heeft Kroatië een vrijhandelsverdrag met Slovenië; hetzelfde geldt voor Oekraïne en de Baltische landen. Maar wat Polen betreft: dit heeft weliswaar preferentiële regelingen met de Baltische landen en afspraken met Hongarije, Tsjechië en Slowakije over één vrijhandelszone (de CEFTA), maar dit soort afspraken bestaan niet met de oosterburen.³⁴ Zoals eerder opgemerkt zullen de tarieven voor de belangrijkste importen uit deze landen door de toetreding vermoedelijk niet omhooggaan en voor een deel zelfs dalen. Herhaaldelijk heeft Polen zelf overigens importrestricties afgekondigd, bijv. in 1999 op de import van Russische steenkool en Oekraïense vuurklei.³⁵

Een ernstiger probleem dan de tarieven vormen echter de gecompliceerde grensformaliteiten, productiestandaarden en certificatieregels van de EU, die haast onvermijdelijk een dempend effect zullen hebben op de importen uit het oosten. Tegelijk zullen de Poolse producten na toetreding juist gemakkelijker de weg naar het westen vinden, waardoor de verschillen tussen 'ins' en 'outs' per saldo sterk kunnen toenemen. In dit verband zij tevens nog eens gewezen op de negatieve effecten die introductie van het Schengen-acquis op de (niet-geregistreerde) bazaarhandel zal hebben. Ondertussen zal het voor de Poolse oosterburen zelf niet eenvoudig zijn om bij de EU compensatie te krijgen. Hun standpunt dat de EU een vorm van handelsaftapping is, zal weinig gehoor vinden zolang de betrokken landen geen lid zijn van de Wereldhandelsorganisatie (WHO). Polen van zijn kant is geïnteresseerd in hun spoedige toetreding tot deze organisatie, mede omdat er dan betere afspraken kunnen worden gemaakt over tarieven, afschaffing van non-tarifaire handelsbelemmeringen en mededingingsregels.

Grensbeheer

Een belangrijke voorwaarde voor toetreding is effectief grensbeheer. Wat dit betreft heeft Polen althans één voordeel. Anders dan bijv. tussen Rusland en de Baltische landen bestaan er tussen Polen en de oostelijke burens geen onopgeloste grensgeschillen. De oostgrens is bovendien duidelijk afgebakend, wat bijv. tussen Litouwen en Belarus niet het geval is. Op het terrein van grensbewaking en controle op grensverkeer zijn echter ingrijpende en kostbare veranderingen nodig gebleken. Als basis hiervoor hebben sinds 1997 onder meer het 'Plan voor consolidering (uszczelnienie) van de oostgrens tot 2002' gediend alsmede de 'Strategie voor een geïntegreerd grensbeheer', in het kader waarvan onder meer

33) Commission of the European Communities, a.w., p. 86.

34) World Trade Organization: *Trade Policy Review: Poland*. Genève, 2000, p. 28.

35) *Yearbook of Polish Foreign Policy 2000*. Warschau: Administrative and Maintenance Services, Ministry of Foreign Affairs, 2000, p. 97.

nieuwe bewakingsposten zijn gebouwd. Aan de EU is kenbaar gemaakt dat er in totaal 94 posten zullen zijn. De grensovergangen zijn de afgelopen jaren sterk uitgebreid en gemoderniseerd. In de periode 2000/2001 kwamen er vier nieuwe bij: één aan de grens met Litouwen (Puńsk), één met Belarus (Narewka), en twee met Oekraïne (Ustrzyki Dolne en Krylow). Drie andere overgangen zijn in aanbouw. Teneinde goed personeel te kunnen aantrekken werden in 2000 de salarissen van de leden van de SG met 20% verhoogd, wat overigens een dusdani-ge belasting betekende voor het budget dat er slechts 500 nieuwe functionarissen konden worden aangesteld. In een amendement op de Wet op de Grenswacht van 1990 zijn bovendien de bevoegdheden uitgebreid, vooral wat betreft misdaadbestrijding. Zo bezit de SG thans de mogelijkheid voor het controleren van correspondentie, aftappen van telefoons etc., en kan zij opereren op het gehele Poolse grondgebied. In dit kader moet ook de vorming van de eerdergenoemde speciale eenheid Pluton worden gezien: eveneens een vorm van aanpassing aan de Schengen-afspraken. Voorts werden in 2001 vijf nieuwe helikopters aangeschaft voor betere patrouillering. Het Schengen-regime voor grenscontrole bevat regels voor het checken van personen, auto's en documenten. Met steun van de EU (de PHARE fondsen) is met het oog hierop nieuwe apparatuur aangeschaft. Voorts is Polen thans indirect verbonden met het Schengen Informatie Systeem, dat bestaat uit een uitgebreid computernetwerk met gegevens over gestolen auto's, verdachte personen etc. Echter, pas als het SIS-2 – een vervolg op het huidige systeem – is aangelegd kan Polen direct worden aangesloten.

De financiële bijstand van de EU voor de consolidering van de oostgrens is begonnen in 1997. Deze dekt ongeveer 20% van de behoeften aan apparatuur en training. In 2000 bedroeg de bijdrage van het PHARE COP-2000 programma 11,5 miljoen euro, in 2001 13 miljoen euro.

Georganiseerde misdaad

Een speciale bron van EU-zorgen vormt de georganiseerde misdaad: prostitutie, drugshandel, illegale handel in wapens, corruptie, fraude, smokkel, valse munten, witwassen van geld, heling en high-tech crime. Polen, net als de andere Centraal-Europese kandidaat-landen, is hier erg kwetsbaar voor gebleken. In de eerste plaats komt dit door de veranderingen na 1989, die veel onzekerheid brachten en waarin justitie en politie zich aan geheel nieuwe omstandigheden moesten aanpassen. In de tweede plaats is de toename van de georganiseerde misdaad een gevolg van Polens geografische ligging. In Polen en Oekraïne bevinden zich tal van criminele organisaties, waarvan een deel ook in Polen actief is. Smokkelroutes uit Centraal-Azië lopen eveneens via Oekraïne. Polen zelf is inmiddels een illegale producent van drugs geworden: zo'n 20% van de amfetamine die in de EU-landen wordt geconfisqueerd, komt hier vandaan. Sinds de aanslagen in New York, september 2001, vormt de Poolse oostgrens een extra bron van zorgen, onder meer vanwege het risico dat opstandelingen uit de

Kaukasus deze richting opkomen. De vraag rijst of scherpere bewaking langs de oostgrens, en nóg meer gespecialiseerde politie-eenheden, wel de beste methode is om deze verschijnselen tegen te gaan. De oplossing lijkt vooral gelegen in versterking van het juridisch en administratief apparaat in Polen, betere rechtsregels en daarnaast nauwere samenwerking tussen EU en de regeringen in Moskou en Kiev, die overigens zelf niet geheel vrij zijn van banden met de georganiseerde misdaad.

Besluit

Uit het voorafgaande mag worden afgeleid dat aanpassing van het beheer van de Poolse oostgrens aan de voorschriften van het Schengen-acquis een zeer ingrijpende en kostbare zaak is. Het proces bestaat voor een deel uit introductie van nieuwe wetgeving; wat dit betreft is inmiddels het meeste werk verricht. Daarnaast moet Polen echter ook tal van administratieve en organisatorische maatregelen treffen, teneinde in staat te zijn langs de oostgrens volgens de Schengen-normen controle te kunnen uitoefenen op verkeer van personen en transport van goederen, alsmede zorg te kunnen dragen voor een stringent visaregime. We hebben gezien dat dit proces nog in volle gang is en dat er nog tal van obstakels zijn te overwinnen. Corruptie binnen het ambtenarenapparaat is verre van uitgeroeid. Een grote complicatie is verder dat de transformatie van de Poolse grensbewaking – waarbij de traditionele militaire perceptie van ‘veilige grenzen’ plaats moest maken voor een stelsel dat de nadruk legde op vrij verkeer – nog in volle gang was toen Polen eind jaren ‘90 werd geconfronteerd met het Schengen-acquis (dat op zijn beurt eveneens nog in een ontwikkelingsfase verkeerde).

Een ander obstakel is geld. Het uitvoeren van de grenscontroles, dat voorsnog nationaal gefinancierd moet worden, vormt voor de armlastige Poolse economie een zware last. Het gaat hier niet alleen om het betalen van goede salarissen en het aanstellen van extra personeel, maar vooral ook om technische uitrusting, waaronder geavanceerde computer-apparatuur, thermo/infrarood camera’s en politie-helikopters. Ook de vestiging van een aantal nieuwe consulair vertegenwoordigingen in oostelijke buurlanden is een dure zaak. Een complicerende factor is dat nog steeds niet duidelijk is welke landen tegelijk met Polen zullen toetreden. Als bijv. Slowakije pas in een latere uitbreidingsronde lid wordt, zal het hele stelsel van Schengen-grensbewaking ook langs de Pools-Slowaakse grens moeten worden aangelegd. Hetzelfde kan gebeuren met de grens met Litouwen.

Aan EU-zijde wordt geïnsisteerd op volledige overname van het relevante acquis. Een en ander staat ook in art. 8 van het Protocol tot opname van het

Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, dat gehecht werd aan het Verdrag van Amsterdam (1997): 'Voor de onderhandelingen over de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie worden het Schengen-acquis en de verdere maatregelen die de stellingen (sic!) binnen de werkingssfeer van dat acquis nemen, beschouwd als een acquis dat door alle staten die kandidaat zijn voor toetreding volledig moet worden aanvaard.'³⁶ Met andere woorden: de uitzonderingsposities die gecreëerd zijn voor het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken kunnen niet gelden voor nieuwe leden als Polen. Niettemin rijst hier een dilemma. Indien het Poolse aanpassingsproces nog in volle gang is, en er nog steeds forse hindernissen genomen moeten worden, mag zeer worden betwijfeld of Polen 'klaar' zal zijn vóór de datum die als eerst mogelijke ogenblik van toetreding wordt genoemd, nl. 1 januari 2004. Zoals ook opgemerkt zal Polen pas in de loop van 2003 overgaan tot het instellen van de visumplicht voor burgers uit Oekraïne. De tijd om ervaring op te doen met deze maatregelen lijkt dan wel heel erg krap. Het zou dus logisch zijn om Polen na toetreding nog een aantal jaren te laten wachten met aansluiting bij de Schengen-groep, en onderwijl de Duitse oostgrens zijn status als buitengrens van 'Schengenland' te laten behouden. Een precedent is in zoverre aanwezig dat er zeven jaar verliepen tussen het formele lidmaatschap van Italië (1990-1997) en Griekenland (1992-1999) en de opening van de interne grenzen. Een dergelijke overgangperiode zou enigszins tegemoet komen aan de vooral in Duitsland en Oostenrijk levende vrees voor verminderde veiligheid langs de EU-buitengrens. Tegelijk is duidelijk dat deze periode niet te lang kan duren: terecht hechten de Polen er aan deel uit te maken van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'. Van hun kant zullen bezorgde landen moeten beseffen dat ook de huidige buitengrens van de EU – en zeker die in Zuid-Europa – verre van waterdicht is.

Een tweede probleem dat in het voorafgaande aan de orde is geweest betreft de verhoudingen tussen Polen en zijn oosterburen. De regering in Warschau wil in het bijzonder met Oekraïne nauwere relaties onderhouden, op alle niveaus. Introductie van het Schengen-acquis dreigt het contact echter dusdanig te bemoeilijken dat sommige waarnemers al spreken van een 'nieuw ijzeren gordijn'. In zekere zin doet zich hetzelfde probleem voor als tussen Hongarije en Roemenië. Ook Boedapest is er alles aan gelegen geweest om de grens open te houden, in het bijzonder teneinde de band met de Hongaarse minderheid in Roemenië in stand te houden. Op Hongaars aandrigen heeft de EU de visumplicht voor Roemeense staatsburgers afgeschaft, wat overigens niet betekent dat er een volledig vrij reisverkeer is ontstaan. Onder meer moeten de Roemenen over een minimum bedrag aan geld beschikken. Roemenië is echter een officiële toetredingskandidaat, en Oekraïne niet.

Over de mogelijke consequenties van de introductie van het Schengen-acquis voor de relaties tussen 'ins' en 'outs' valt het volgende te zeggen. Op

36) Europese Unie: Verdrag van Amsterdam. Luxemburg: Bureau voor de officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1997, p. 96.

politiek niveau is, zeker in de beginfase na de introductie van de visumplicht, een zekere spanning haast onvermijdelijk. Vooral Wit-Rusland heeft verklaard de stap hoog op te zullen nemen en zijnerzijds eveneens een visumplicht te zullen invoeren.³⁷ We zagen echter dat in de praktijk de politieke contacten tussen Polen en de oosterburen, ondanks alle ambities, weinig voorstellen. Dat verklaart wellicht ook waarom het visabeleid één van de heftigst bediscussieerde onderwerpen in verband met de Poolse toetreding is geweest en waarom Warschau zo'n belang heeft gehecht aan uitstel van de visumplicht (terwijl het kon weten dat van afstel geen sprake kan zijn).

De economische gevolgen zullen vooral merkbaar zijn op het niveau van bazaar- en 'mieren'-handel, waarbij goederen worden getransporteerd door individuele personen die soms tienmaal daags dezelfde grenspost passeren en die nu scherper gecontroleerd gaan worden. Indien dit zal leiden tot minder grenshandelsverkeer, zal het in veel gevallen natuurlijk gepaard gaan met persoonlijke narigheid en economische teruggang in bepaalde grensregio's. Het gaat hier echter om een uiterst primitieve vorm van handel, die op den duur gedoemd is te verdwijnen. Uiteraard zal op het moment dat Polen EU-lid wordt ook het Europees douaneregime van kracht worden, en zal er dus verscherpt toezicht op smokkel worden uitgeoefend.

Het argument van het contact met minderheden buiten de grenzen is in het geval-Polen iets minder klemmend dan in het geval van Hongarije. Terwijl de Hongaarse minderheid in Roemenië een omvangrijke en zelfbewuste groep vormt van ruim anderhalf miljoen mensen, is het aantal Polen in Wit-Rusland (volgens officiële Poolse schattingen 500.000 mensen) en Oekraïne (285.000 mensen) geringer. De Poolse minderheid in Oekraïne woont grotendeels in het oostelijk deel van het land en is voor een deel geassimileerd. Daarentegen is de minderheid in Belarus vooral geconcentreerd in Grodno, dus even over de grens van Polen in het noord-oosten. Deze minderheid staat aanhoudend bloot aan repressieve maatregelen van de regering-Loekasjenko en is daarom erg aangewezen op contact met Polen, bijv. op terreinen als onderwijs en godsdienst. Relatief de grootste omvang heeft de Poolse minderheid in Litouwen, zo'n 7% van de Litouwse bevolking. Ten opzichte van Litouwen hoeft Polen echter geen visumplicht af te kondigen, omdat dit land op de Schengen-lijst niet voorkomt.

Overigens is het zeer de vraag of de visumplicht in de praktijk tot een substantiële verhoging van de drempels op het grensoverschrijdend verkeer zal leiden, aangezien ook de huidige drempels verre van gering zijn. We zagen al dat Oekraïeners en Wit-Russen die Polen binnen willen komen, in het bezit moeten zijn van bepaalde documenten (uitnodigingen, hotelvouchers) en gespecificeerde hoeveelheden geld. Het controleren hiervan neemt heel wat meer tijd in beslag dan het controleren van een visum. Dit betekent dat reizigers vaak afhankelijk zijn van de goede gezindheid van de betrokken douanefunctionarissen, wat corruptie

37) A. Sahm, 'Schwierige Nachbarschaft: Polen als Feind- und Vorbild', in: *Belarus-News*, 3/2001, p. 2 en 3.

in de hand werkt. Aangenomen dat er voldoende nieuwe Poolse consulaten in de buurlanden komen, zal Polen daarom per saldo met het toekomstige grensregime kunnen leven. Tegelijk is echter duidelijk dat de EU-steun betreffende grensbeheer niet uitsluitend op Polen gericht mag zijn. Hulp bij de aanschaf van apparatuur, het trainen van grenswachten, het bevorderen van betere procedures: al dergelijke activiteiten zullen ook aan de oostelijke kant van de Poolse oostgrens, dus in Wit-Rusland, Oekraïne en Kaliningrad ondernomen moeten worden.

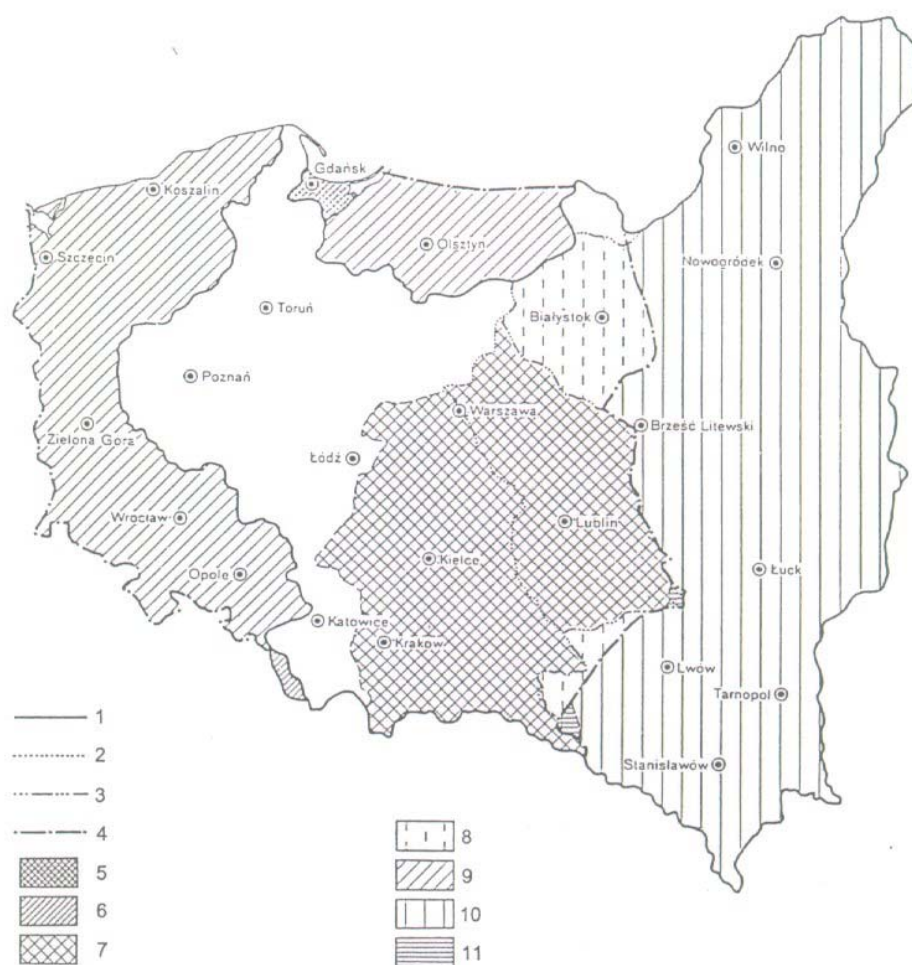
Tot slot: het oplossen van de problemen rond de Poolse oostgrens is een zaak waar tal van instanties bij betrokken zijn. In Polen zal dus een bevredigend coördinatiebestel ontwikkeld moeten worden waarbij de verschillende diensten – douane, politie, immigratiedienst etc – nauw met elkaar samenwerken. Op hun beurt moeten deze instellingen worden ingebed in een overlegstructuur met verwante instanties binnen de huidige EU-lidstaten. In het verleden is wel eens gedacht aan ‘adoptie’ door bepaalde lidstaten van bepaalde grensovergangen. Los van de vraag of dit de coördinatie ten goede komt, doet zich het probleem voor dat Polen dit als een inbreuk op zijn soevereiniteit beschouwt. Hetzelfde geldt voor de meer recente gedachte om de grensbewaking te doen plaatsvinden door een te vormen multinationale grenswacht. Grensbeheer, zo is gebleken, zal in de nabije toekomst een nationale aangelegenheid blijven. Maar uiteraard is het in het belang van de gehele EU als Polen hierbij zo effectief mogelijk wordt geassisteerd.

Over de auteur

J.W. van der Meulen is als medewerker voor Centraal- en Oost-Europa verbonden aan de Afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij publiceerde de afgelopen jaren onder meer over minderhedenvraagstukken, asielproblemen, grensoverschrijdende samenwerking en het Poolse veiligheidsdebat. In 2001 verscheen van zijn hand een studie over de partijvorming in Centraal-Europa.

Bijlage

Figuur 1 Poolse grenzen tussen 1939 en 1950



1 — boundaries of Poland in 1939, 2 — demarcation line as on 23 Aug. 1939, 3 — demarcation line as on 28 Sept. 1939, 4 — boundaries of Poland in 1945, 5 — Gdańsk Free Town territory, 6 — Zaolzie territory, 7 — General Gouvernement territory, 8 — territories incorporated to USSR in 1939-1945, 9 — territories incorporated to Poland in 1945, 10 — territories incorporated to USSR in 1945, 11 — exchange of boundary sections in 1950

Figuur 2 Grensovergangen langs de Poolse grenzen

