

Otwarta Europa Open Europe

Warszawa, marzec 2012

analiza

Fundacji Batorego

policy paper

Batory Foundation

Umowa o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim: sukces polskiej prezydencji oraz budowanie zaufania między Polską a Rosją

Podpisanie 14 grudnia 2011 roku umowy o małym ruchu granicznym między Polską a Rosją jest niezaprzeczalnym sukcesem polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Ta umowa różni się obszarem, jaki obejmuje, od podobnych porozumień o małym ruchu granicznym (MRG) zawieranych między państwami członkowskimi a ich sąsiadami spoza UE. Zamiast standardowo wyznaczanego w takich przypadkach pasa o szerokości 30 km po obu stronach granicy, nowa umowa obejmuje całość terytorium obwodu kaliningradzkiego i odpowiadający mu obszar po drugiej stronie granicy z Polską, w tym większe miasta. Podpisanie umowy nie byłoby możliwe bez wprowadzenia zmian w przepisach unijnych dotyczących małego ruchu granicznego. Znacznego wysiłku ze strony polskiej i rosyjskiej wymagało przekonanie Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady UE, żeby zezwoliły na ten wyjątek. Stanowi to również dowód, że pomyślna współpraca między Polską a Federacją Rosyjską jest możliwa. Po ratyfikowaniu umowy będzie można podróżować między obwodem kaliningradzkim a określonymi obszarami Polski bez wizy, co przyczyni się do zmniejszenia izolacji mieszkańców obwodu kaliningradzkiego, pobudzenia turystyki i zwiększenia wymiany handlowej oraz współpracy samorządów.

Kontekst

Rozporządzenie nr 1931/2006 dotyczące małego ruchu granicznego jest podstawą ustalania wyjątkowych zasad przekraczania zewnętrznych granic UE przez mieszkańców sąsiadujących państw trzecich. Obecne przepisy pozwalają państwom członkowskim na podpisywanie z krajami trzecimi dwustronnych porozumień umożliwiających ułatwione przekraczanie granic mieszkańcom obszaru w odległości do 30 km (w szczególnych przypadkach 50 km) od granicy. Od kiedy rozporządzenie w sprawie małego ruchu granicznego nabrało mocy prawnej, w życie weszły cztery takie umowy między UE i jej wschodnimi sąsiadami: między Węgrami i Ukrainą (2008), Słowacją i Ukrainą (2008), Polską i Ukrainą (2009) oraz Rumunią i Mołdawią (2010). Zostały również podpisane umowy między Łotwą, Litwą i Polską a Białorusią. Umowa z Łotwą weszła w życie, natomiast przyszłość pozostałych



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

dwóch umów jest niepewna ze względu na brak woli politycznej po stronie białoruskiej. Ponadto została podpisana umowa o małym ruchu granicznym między Federacją Rosyjską a Norwegią. Proces ratyfikacji trwa i oczekuje się, że wejdzie ona w życie w połowie 2012 roku. Powstały również projekty umów między Łotwą a Federacją Rosyjską, wspomniana już umowa między Rosją i Litwą oraz między Rumunią i Ukrainą.

Ograniczenie obszaru objętego umową do pasa o szerokości 30 km może być uzasadnione w przypadku innych zewnętrznych granic UE, ale mieszkańcom obwodu kaliningradzkiego sprawia poważny problem: jest to jedyna na terytorium Unii Europejskiej enklawa, której mieszkańcy potrzebują wizy, aby wjechać do UE. Zastosowanie się do dotychczasowych przepisów rozporządzenia w sprawie MRG oznaczałoby, iż mieszkańcy obwodu kaliningradzkiego zostaliby podzieleni na cztery kategorie: (I) uprawnionych do bezwizowego przekraczania granicy i poruszania się po Polsce w ograniczonym pasie przygranicznym, (II) uprawnionych do przekraczania na tej samej zasadzie granicy z Litwą, (III) uprawnionych do przekraczania bez wizy granicy obydwu krajów i w końcu (IV) nieuprawnionych do bezwizowego podróżowania do któregośkolwiek z krajów UE. Warto zwrócić uwagę, że stolica regionu, a zarazem największe miasto i najgęściej zaludniony obszar obwodu, w ogóle nie znalazłaby się w zasięgu małego ruchu granicznego.

Miasto Kaliningrad, stolica obwodu (500 tys. mieszkańców), leży w odległości 35 km od granicy polskiej i 70 km od granicy litewskiej. Najbliższe Kaliningradowi rosyjskie miasto to oddalony o 800 km Psków. Długość granicy obwodu kaliningradzkiego (będącej również granicą Federacji Rosyjskiej) to 550 km, z czego granice lądowe z Polską i Litwą stanowią 410 km. Obwód kaliningradzki ma duże znaczenie dla obronności Rosji – w Kaliningradzie mieści się kwatera główna Floty Bałtyckiej, a w Białymostku jej największa baza.

Obwód kaliningradzki pozostaje w dużej mierze zależny od towarów importowanych. Import z Polski i Litwy jest znacznie większy

niż eksport produktów rodzimych. W 2010 roku wartość importu z Polski oszacowano na 685,194 mln USD, w porównaniu do 36,4 mln USD wartości eksportu¹. Wartość importu z Litwy w 2010 roku wyniosła 205,5 mln USD, podczas gdy eksport na Litwę – 58,3 mln USD². Kaliningrad jest również atrakcyjny dla zagranicznych inwestorów z racji położenia, przywilejów celnych oraz taniej siły roboczej. Od 1996 roku ma status Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Większość przedsięwzięć z udziałem kapitału zagranicznego jest prowadzonych z udziałem inwestorów litewskich (603), polskich (568) i niemieckich (358)³. Stosunkowo dobrze rozwija się współpraca transgraniczna samorządów, sektora prywatnego, a także w zakresie szkolnictwa wyższego, sportu i instytucji kultury.

Pamiętając o unikalnej sytuacji obwodu kaliningradzkiego względem UE, a w szczególności Polski, w 2010 roku strony polska i rosyjska wynegocjowały umowę o małym ruchu granicznym, która obejmowałaby całe terytorium obwodu kaliningradzkiego i porównywalny obszar po drugiej stronie granicy z Polską. Jednak nie można było jej podpisać ze względu na naruszenie wspomnianego już rozporządzenia nr 1931/2006. W kwietniu 2010 roku ministrowie spraw zagranicznych Polski i Federacji Rosyjskiej skierowali list otwarty do Catherine Ashton, Wysokiej Przedstawiciel UE do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, aby zwrócić uwagę na unikalne położenie obwodu kaliningradzkiego.

29 czerwca 2011 roku Komisja Europejska udzieliła oficjalnego poparcia dla inicjatywy wprowadzenia poprawek do obowiązujących przepisów dotyczących małego ruchu granicznego. Proponowana poprawka umożliwiła potraktowanie obwodu kaliningradzkiego jako wyjątku i objęcie umową całego jego terytorium. Proponowała również objęcie umową na

¹ Dane konsulatu Rzeczypospolitej Polskiej w Kaliningradzie.

² <http://ru.delfi.lt/news/politics/kaliningrad-nadeetsya-na-skoroe-podpisanie-soglasheniya-o-prigranichnom-sotrudnichestve.d?id=48283107>.

³ <http://russia-briefing.com/news/european-commission-may-ease-travel-to-eu-for-kaliningrad-residents.html/>.

terenie Polski powiatów puckiego, gdańskiego, nowodworskiego i malborskiego w województwie gdańskim, głównych miast regionu: Gdańska, Gdyni i Sopotu, a także należących do województwa warmińsko-mazurskiego powiatów elbląskiego, lidzbarskiego, bartoszyckiego, olsztyńskiego, kętrzyńskiego, mrągowskiego, węgorzewskiego, giżyckiego, gołdapskiego i oleckiego oraz Olsztyna i Elbląga⁴. Po stronie polskiej oznaczałoby to objęcie zasięgiem umowy ok. 2 mln osób (1014737 mieszkańców województwa pomorskiego i 941295 warmińsko-mazurskiego⁵), a po stronie rosyjskiej – prawie miliona (941,5 tys. osób)⁶.

Podczas głosowania w Parlamencie Europejskim wniosek o zmianie rozporządzenia w sprawie MRG poparło 556 deputowanych, a zaledwie 69 było przeciwnych. Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną (2011/0199 COD) zostało podpisane 13 grudnia 2011 roku.

Kontrowersje polityczne

Idea zniesienia obowiązku wizowego dla mieszkańców całego obszaru obwodu kaliningradzkiego wywołała kontrowersje polityczne. Po pierwsze, Litwa, drugie państwo członkowskie UE sąsiadujące z Kaliningradem, nie była nastawiona entuzjastycznie do pomysłu traktowania całego obwodu jak strefy przygranicznej, a jeszcze chłodniej przyjęła polską propozycję włączenia do obszaru przygranicznego po litewskiej stronie granicy większych miast: Druskiennik i Kowna. Mimo składanej

początkowo obietnicy poparcia, w kwietniu 2010 roku Litwa nie podpisała listu otwartego ministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji do Catherine Ashton z prośbą o umożliwienie uznania Kaliningradu za wyjątek od przepisów unijnych regulujących MRG. Minister spraw zagranicznych Litwy podkreślił, że obowiązujące przepisy wystarczają do podpisania umowy o małym ruchu granicznym, a więc nie ma powodu, by podpisywać się pod inicjatywą polsko-rosyjską. Strona litewska podejrzewała, że inicjatywa ta jest jedynie wybiegiem Rosji zmierzającym do zdobycia przewagi w rozmowach o zniesieniu obowiązku wizowego dla mieszkańców całej Federacji Rosyjskiej⁷.

Chociaż przepisy dotyczące małego ruchu granicznego nie wiążą się bezpośrednio z reżimem wizowym UE, propozycja KE została odebrana jako pierwszy krok w kierunku liberalizacji reżimu wizowego między UE i Rosją, a Litwa rzekomo nie jest gotowa na to, by poprzeć ten pomysł. Prezydent Litwy Dalia Grybauskaitė wyjaśniła, że Litwa opowiada się za wprowadzeniem ruchu bezwizowego z krajami, które spełniają kryteria bezpieczeństwa, a do Brukseli należy podjęcie decyzji, czy obwód kaliningradzki to kryterium spełnia⁸. Zgodnie z obecnym oficjalnym stanowiskiem Litwy zaakceptowała ona propozycję KE pod warunkiem, że nie będzie nacisków na rozszerzenie strefy przygranicznej na terenie samej Litwy.

Paradoksalnie propozycja wprowadzenia ułatwień w podróżowaniu dla mieszkańców obwodu kaliningradzkiego wywołała również kontrowersje w samej Rosji. Przykładem niejednoznaczności stanowiska Moskwy w tej sprawie może być wypowiedź premiera Władimira Putina (z 6 czerwca 2011 roku w Soczi), kiedy wyrażał się on krytycznie na temat „szczególnego traktowania” regionu. W momencie kiedy – po znaczącym wysiłku dwóch ministrów spraw zagranicznych, by przekonać Brukselę do pomysłu – w Komisji Europejskiej trwały dyskusje nad propozycją uznania całego obwodu za strefę przygraniczną, Putin zade-

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną (wniosek): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0461:FIN:PL:PDF>.

⁵ Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym (w dniu 31 XII 2010 roku), GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_655_PLK_HTML.htm.

⁶ Spis powszechny Federacji Rosyjskiej, http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-inform.php.

⁷ <http://kurierwilenski.lt/2010/08/09/litwa-i-polska-sa-poroznione-ws-rosyjskiej-enklawy>.

⁸ <http://kurierwilenski.lt/2011/07/29/ke-zaproponowala-objecie-kaliningradu-prygranicznym-ruchem-bezwizowym>.

klarował, że Federacja Rosyjska nie skorzysta z proponowanych Kaliningradowi specjalnych przywilejów. Uzasadnił takie oświadczenie, mówiąc, że należałoby domagać się równego traktowania wszystkich obywateli rosyjskich, i wyraził niepokój z powodu niechęci UE do liberalizacji reżimu wizowego dla całego kraju, skoro tak chętna jest traktować w sposób szczególny jeden najbardziej interesujący ją region. Warto pamiętać o specyficznym położeniu geograficznym oraz historii obwodu kaliningradzkiego, które rodzą pytania o integralność terytorialną Federacji i postępowanie jej peryferii wobec centrum. Trudno nie zauważyć, że z jednej strony Kaliningrad jest nazywany „oknem Rosji na Europę”, a z drugiej – Federacja kwestionuje jego lojalność wobec stolicy, gdyż regionowi faktycznie może być bliżej do Warszawy czy Berlina niż do Moskwy.

Sam obwód kaliningradzki natomiast pragnie większej niezależności od władz centralnych. Pod koniec lipca prawodawcy z obwodu przygotowali propozycję wniosku o uznanie eksklawy za federalny „okrug” lub nawet autonomiczne terytorium w ramach federacji. Co więcej, członkowie lokalnego zgromadzenia parlamentarnego, którzy wniosek przygotowali, zasugerowali również, że Kaliningrad powinien znieść obowiązek wizowy dla przyjezdnych z państw UE⁹. Ponieważ decyzja taka nie leży w kompetencjach władz samorządowych, wniosek miał nie tylko zademonstrować dobrą wolę względem UE, ale przede wszystkim być dowodem oporu i chęci uniezależnienia się od władz centralnych.

Po stronie polskiej również pojawiły się sceptyczne głosy. Z jednej strony podnoszone są praktyczne kwestie organizacji przejść granicznych w sytuacji natężenia ruchu spowodowanego wejściem w życie umowy o MRG oraz wyznaczenia strefy przygranicznej na terytorium Polski. Z drugiej, nie zabrakło obaw co do bezpieczeństwa, które pojawiają się w każdej dyskusji o liberalizacji reżimu wizowego. Przykładem może być komentarz polskiego analityka Bartosza Cichockiego, który przewiduje, że Niemcy zechcą przywrócić kontrole paszportowe na swoich granicach, jeże-

li mieszkańcy Kaliningradu będą nadużywać przywilejów wynikających z umowy o małym ruchu granicznym¹⁰. Najgłośniejsi przeciwnicy wprowadzenia umowy o MRG między Polską i Rosją używają jej jako pretekstu do krytykowania rządu za „sprzeniewierzenie się interesom narodowym” i przytaczają argumenty o niemieckim i rosyjskim „zagrożeniu”¹¹.

Przyszłe korzyści

Objęcie całego obszaru obwodu kaliningradzkiego przepisami umowy o małym ruchu granicznym pomiędzy Polską i Federacją Rosyjską jest dobrym rozwiązaniem z kilku względów. Po pierwsze, umowa dotyczyć będzie wszystkich mieszkańców obwodu kaliningradzkiego i nie dopuści do powstania podziałów wewnątrz społeczności. Nie sposób przecenić znaczenia zniesienia obowiązku wizowego dla osób prowadzących działalność artystyczną, naukową, kulturalną, sportową czy dla współpracy samorządów lokalnych. Możliwość podróżowania bez wizy wpłynie korzystnie na rozwój turystyki w regionie, głównie dzięki otwarciu ważnej części polskiego wybrzeża dla nowych grup odwiedzających. Polska już jest ważnym punktem na turystycznej mapie Rosjan zamieszkujących obwód kaliningradzki. W odróżnieniu od ruchu przygranicznego pomiędzy Polską i Ukrainą oraz Polską i Białorusią, gdzie głównym powodem przekraczania granicy są zakupy, około jedna trzecia Rosjan przybywających do Polski to turyści¹².

Obwód kaliningradzki w bardzo dużym stopniu jest zależny od importu towarów. Można spodziewać się, że zniesienie obowiązku wizowego w widoczny sposób pobudzi wymianę handlową i współpracę gospodarczą. Tak stało się w przypadku umowy o małym ruchu granicznym między Polską i Ukrainą, na przykład, w trzecim kwartale 2008 roku mieszkań-

¹⁰ <http://newsbalt.ru/detail/?ID=931>.

¹¹ Przykład tego typu retoryki można znaleźć w artykule na: <http://cogito.salon24.pl/264522,projekt-prusy-wschodnie>.

¹² Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej na terenie Polski w III kwartale 2011 roku (wyniki wstępne), GUS, Rzeszów 2011, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_BAD_OBROT_GRAN_III_Kw_2011.pdf.

⁹ http://www.ng.ru/regions/2011-08-01/1_kenig.html.

cy Ukrainy wydali w Polsce 556 mln PLN, natomiast w tym samym okresie roku 2011 były to już 893 mln PLN. Ponad jedna trzecia sumy wydanej przez mieszkańców Ukrainy na zakup polskich towarów wiąże się z małym ruchem granicznym¹³. Doświadczenie obowiązujących już umów o MRG między krajami UE i ich sąsiadami spoza Unii pokazuje, że obawy o bezpieczeństwo są w dużej mierze bezpodstawne. Z ewaluacji przeprowadzonej przez Komisję Europejską wynika, że nadużycia w toku praktycznego wdrażania umów, zwłaszcza w kwestii przekraczania strefy przygranicznej w celu podróżowania do innych państw członkowskich są sporadyczne¹⁴.

Ponieważ spodziewane jest zwiększenie natężenia ruchu na granicach między Polską a obwodem kaliningradzkim, rozporządzenie KE zmieniające zasady MRG słusznie kładzie nacisk na potrzebę ułatwienia przekraczania granicy. Proponowane kroki to m.in. oddzielne punkty kontroli granicznej przeznaczone wyłącznie dla osób objętych umową o małym ruchu granicznym oraz zezwolenie stałym mieszkańcom strefy przygranicznej na przekraczanie granicy lądowej w miejscach innych niż wyznaczone

dotąd przejścia graniczne. Polska wnioskowała również o przeprowadzenie kampanii szkoleniowo-informacyjnej dla personelu konsulatów, Straży Granicznej, Straży Miejskiej, Służby Celnej oraz władz powiatowych, władz odpowiedzialnych za transport i organizacji turystycznych¹⁵. Przedstawiciele Straży Granicznej twierdzą, iż przygotowania do wejścia w życie umowy o MRG już się rozpoczęły¹⁶, ale szczegóły nie są na razie znane. Niezwykle istotne jest podjęcie odpowiednich kroków, aby ruch graniczny działał naprawdę sprawnie. Podpisanie umowy o małym ruchu granicznym między Rosją i Polską, obejmującej całe terytorium obwodu kaliningradzkiego, zdecydowanie jest sukcesem polskiej prezydencji. Takie rozwiązanie przyczyni się do budowania zaufania oraz ułatwienia współpracy pomiędzy Unią i jej sąsiadami. Jest to również ważny krok na drodze do wprowadzenia ruchu bezwizowego w całej Europie, który pomoże zniwelować obawy tych krajów członkowskich, które nie są przychylnie liberalizacji reżimu wizowego.

Dr Joanna Fomina – Program Otwarta Europa Fundacji im. Stefana Batorego.

¹³ http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_BAD_OBROT_GRAN_III_Kw_2011.pdf.

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006.

¹⁵ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/kaliningrad_/kaliningrad_pl.pdf.

¹⁶ <http://www.dziennikbaltycki.pl/artukul/483222,dokaliningradu-bez-wiz-umowa-z-rosja-podpisana,id,t.html>.