

Dominika Studzińska, Klaudia Nowicka

Uniwersytet Gdański
Katedra Geografii Ekonomicznej
e-mail: geods@univ.gda.pl, geokn@univ.gda.pl

Ruch bezwizowy na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej na przykładzie granicy polsko-rosyjskiej

Zarys treści: Celem artykułu jest ukazanie liberalizacji reżimu wizowego na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na granicę polsko-rosyjską. Ruch bezwizowy na pograniczu polsko-rosyjskim stanowi interesujący problem badawczy, ze względu na pilotażowy charakter obwodu kaliningradzkiego w relacjach unijno-rosyjskich. Ponadto pozostaje niewykorzystanym narzędziem integracji transgranicznej i rozwoju zmarginalizowanych obszarów przygranicznych. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu literatury oraz badań własnych autorek, które zostały przeprowadzone w latach 2012–2014 na obszarze włączonym do ruchu bezwizowego. Badaniem objęto przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych oraz przedsiębiorców zarówno z polskiej, jak i rosyjskiej strefy przygranicznej¹.

Słowa kluczowe: mały ruch graniczny, zewnętrzne granice Unii Europejskiej, pogranicze polsko-rosyjskie

Wstęp

Do czynników powodujących zmianę funkcji granic państwowych można zaliczyć dwustronne umowy międzynarodowe zawierane między państwami w celu zwiększenia przenikalności granicy. Porozumienia mogą dotyczyć ujednoczenia zasad przekraczania granicy poprzez prowadzenie wspólnej kontroli granicznej lub jej znoszenie, wprowadzanie ujednoczonych dokumentów lub likwidację infrastruktury granicznej (Moraczewska 2008). Do umów dwustronnych zwią-

¹ Artykuł prezentuje wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu EUBORDERSCAPES „Bordering, Political Landscapes and Social Arenas: Potentials and Challenges of Evolving Border Concepts in a post-Cold War World” – finansowanego przez Komisję Europejską w ramach 7. Programu Ramowego (kontrakt nr 290775) oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ze środków finansowych na naukę w latach 2013–2016 przyznawanych na realizację projektu międzynarodowego współfinansowanego.

szających przenikalność granicy i ułatwiających życie mieszkańcom pogranicza zaliczyć można porozumienia o ruchu bezwizowym.

Głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jaką rolę pełni instrument małego ruchu granicznego na obszarach podzielonych zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. W niniejszym opracowaniu przedstawiono proces wprowadzania ruchu bezwizowego na granicy polsko-rosyjskiej. Ukazano rolę Polski, Rosji, obwodu kaliningradzkiego oraz Unii Europejskiej w procesie obejmowania małym ruchem granicznym pogranicza polsko-rosyjskiego. Omówiono funkcjonowanie małego ruchu granicznego na badanym obszarze, a także zwrócono uwagę na rolę liberalizacji ruchu wizowego na pograniczu polsko-rosyjskim w kontekście relacji unijno-rosyjskich.

Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu literatury oraz raportów i rozporządzeń Unii Europejskiej. W celu uzyskania opinii na temat procesu wprowadzania MRG na pograniczu polsko-rosyjskim oraz roli badanego instrumentu w rozwoju stref przygranicznych autorzy przeprowadzili 45 wywiadów eksperckich w polskiej i rosyjskiej strefie przygranicznej objętej porozumieniem o małym ruchu granicznym. W wywiadach uczestniczyli przedstawiciele władz samorządowych oraz organizacji pozarządowych, a także przedsiębiorcy.

Mały ruch graniczny na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej

W związku z rozszerzaniem Wspólnoty Europejskiej utrudnione zostały kontakty i relacje państw sąsiadujących, oddzielonych zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. W celu uniknięcia dalszej izolacji Parlament Europejski i Rada Europejska przyjęły rozporządzenie (nr 1931/2006) ustanawiające przepisy małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich. Wprowadzenie liberalizacji reżimu wizowego na zewnętrznych granicach Wspólnoty Europejskiej rozpoczęto od komunikatu Komisji Europejskiej opublikowanego w maju 2002 r., w którym podjęto próbę sformułowania pojęcia małego ruchu granicznego oraz jego ram instytucjonalnych (Zdanowicz, Doliwa-Klepacka 2010). Kolejnym etapem było opracowanie „Planu zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej” w czerwcu 2002 r., który określał konieczność uregulowania kwestii małego ruchu granicznego. Podczas opracowywania rozporządzenia o małym ruchu granicznym zwracano szczególną uwagę na zachowanie równowagi pomiędzy ułatwieniem przekraczania granicy mieszkańcom stref a zapobiegnięciem nielegalnej imigracji i zapewnieniem bezpieczeństwa Wspólnocie (Doliwa-Klepacka 2011).

W wyniku inicjatywy Komisji Europejskiej w sierpniu 2003 r. przedstawiono szereg aktów prawnych, które miały regulować ruch na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej (Żęgota 2014). Regulacje bezpośrednio odnoszące się do ruchu bezwizowego w strefach przygranicznych zawarto w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r.

Mały ruch graniczny (MRG) definiowany jest przez Unię Europejską jako regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej Wspólnoty Europejskiej przez osoby zamieszkujące tereny przygraniczne w celu pobytu w strefie przygranicznej państwa sąsiadującego ze względów społecznych, kulturalnych, rodzinnych oraz uzasadnionych powodów ekonomicznych (z wykluczeniem działalności zarobkowej) przez okres nieprzekraczający 3 miesięcy². Za strefę przygraniczną uznawane są obszary zlokalizowane nie dalej niż 30 km od granicy (w szczególnych przypadkach 50 km). Mieszkańcy strefy przygranicznej, zamieszkujący włączony do ruchu bezwizowego obszar nie krócej niż rok, mogą swobodnie przekraczać granicę, bez potrzeby posiadania wizy (Rozporządzenie nr 1931/2006). W celu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom Unii Europejskiej z ruchu bezwizowego nie mogą korzystać osoby, wobec których dokonano wpisu odmowy wjazdu w systemie informacji Schengen (SIS) oraz osoby uważane za stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, stosunków międzynarodowych, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa państw członkowskich (Doliwa-Klepcka 2011).

Od momentu wejścia w życie rozporządzenia obowiązuje siedem umów o małym ruchu granicznym (tab. 1). Na granicach polskich wprowadzono dwie umowy o ruchu bezwizowym. W dniu 1 lipca 2009 r. podpisano porozumienie o małym ruchu granicznym pomiędzy Polską a Ukrainą. Z kolei dnia 27 lipca 2012 r. umową o ruchu bezwizowym objęto pogranicze polsko-rosyjskie³. W fazie opracowywania jest nadal pięć porozumień pomiędzy: Ukrainą i Rumunią, Białorusią i Litwą, Białorusią i Polską, Rosją i Łotwą, Rosją i Litwą (Jaroszewicz 2012). Wprowadzenie małego ruchu granicznego na pograniczu polsko-białoruskim jest niepewne, ze względu na brak politycznej woli po stronie białoruskiej (Fomina 2012). Kolejne państwa, korzystając z doświadczeń krajów, w których funkcjonuje ruch bezwizowy, skłaniają się ku wprowadzeniu uproszczonych procedur przekraczania granicy.

Mały ruch graniczny oceniany jest jako najbardziej efektywny instrument z zakresu liberalizacji wizowej, który wpływa na dynamizację ruchu, przy jednocześnie niewielkich konsekwencjach negatywnych (Jaroszewicz 2012). Ponadto

Tabela 1. Porozumienia o ruchu bezwizowym na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej

Państwa	Data wejścia w życie
Węgry–Ukraina	styczeń 2008 r.
Słowacja–Ukraina	wrzesień 2008 r.
Polska–Ukraina	lipiec 2009 r.
Rumunia–Mołdawia	październik 2010 r.
Białoruś–Łotwa	luty 2012 r.
Norwegia–Federacja Rosyjska	maj 2012 r.
Polska–Federacja Rosyjska	lipiec 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Jaroszewicz (2012) i Umowy o małym ruchu... (2012).

² Łączny okres pobytu nie może przekroczyć 90 dni w okresie 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu.

³ Od dnia 1 lipca 2016 r. MRG na pograniczu polsko-rosyjskim jest zawieszony

uznawany jest on za ważny impuls rozwojowy dla stref przygranicznych. W wielu regionach granicznych wejście w życie ruchu bezwizowego okazało się ważnym czynnikiem ożywiającym region.

Na podstawie drugiego sprawozdania z wdrażania i funkcjonowania MRG przedłożonego przez Komisję Europejską Parlamentowi i Radzie Europejskiej w 2011 r. oceniono, że zezwolenie na MRG cieszy się dużą popularnością wśród mieszkańców stref przygranicznych. Z informacji zebranych przez Komisję Europejską na potrzeby drugiego sprawozdania z funkcjonowania małego ruchu granicznego wynika, że posiadacze kart MRG przekraczają granicę regularnie.

Przepisy dotyczące małego ruchu granicznego mogą w istotny sposób ułatwić życie ludności zamieszkującej przy zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Porozumienie o ruchu bezwizowym stanowi ważny instrument łagodzący skutki reżimu wizowego i zwiększający ruch graniczny (Doliwa-Klepacka 2011). Szczegółowa analiza procesu wprowadzenia i funkcjonowania małego ruchu granicznego na pograniczu polsko-rosyjskim pozwala lepiej zrozumieć jego wpływ na funkcjonowanie granicy, mieszkańców pogranicza i charakter relacji sąsiedzkich.

Mały ruch graniczny na pograniczu polsko-rosyjskim

W związku z wstąpieniem Polski w struktury Unii Europejskiej granica polsko-rosyjska stała się zewnętrzną granicą Wspólnoty, pełniącą ważne funkcje obronne w stosunku do wszystkich państw stowarzyszonych. W dniu 1 października 2003 r. weszła w życie umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Polski i Rosji, podpisana w Warszawie dnia 18 września 2003 r., która zastąpiła porozumienie o podróżach bezwizowych z 1979 r. Nowa umowa wprowadziła obowiązek wizowy w ruchu osobowym pomiędzy Polską a Rosją, powodując spadek aktywności transgranicznej. Ponadto częściowy spadek w ruchu osobowym na granicy polsko-rosyjskiej wynikał z dwukrotnego obowiązkowego ubezpieczenia środków transportu wprowadzonego przez władze rosyjskie (Cichocki 2004).

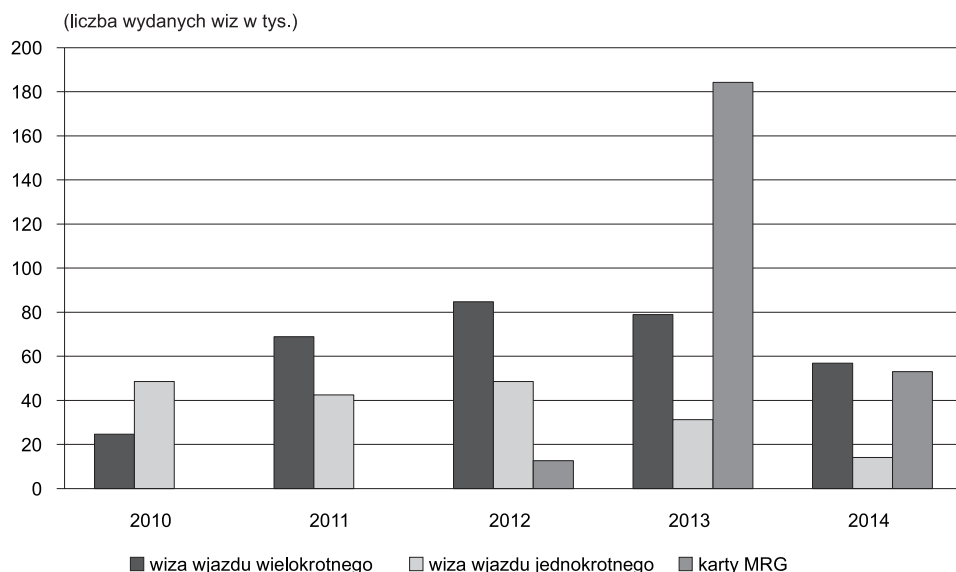
Do 1 czerwca 2007 r. obywatele obwodu kaliningradzkiego i Polski mieli prawo do bezpłatnej wizy. Po tym okresie, zgodnie z rozporządzeniem podpisanym w Soczi w dniu 25 maja 2006 r. pomiędzy Unią Europejską a Rosją, mieszkańcy eksklawy i Polski zobligowani są do posiadania płatnej wizy, której koszt wynosi 35 euro zarówno dla Polaków, jak i Rosjan (Umowa o wydawaniu wiz... 2007). Pierwotnie cena wizy schengenkiej wynosiła 60 euro, jednak po negocjacjach Polski z Unią Europejską kwotę tą zmniejszono, aby większa liczba obywateli Polski i obwodu kaliningradzkiego mogła przekraczać granicę (Anisiewicz 2008).

Wprowadzenie reżimu wizowego związane jest z dodatkowymi kosztami i czasem potrzebnym na przekroczenie granicy, co zniechęca mieszkańców państw sąsiadujących do jej częstego przekraczania. Wprowadzenie Traktatu z Schengen spowodowało uszczelnienie granic zewnętrznych Unii Europejskiej, utrudniając wymianę handlową, społeczną i kulturalną Wspólnoty Europejskiej z państwami sąsiadującymi. Zdaniem Anisiewicza (2009) przystąpienie Polski do strefy Schen-

gen i uszczelnienie granicy wschodniej, znacząco wpłynęły na kształtowanie się ruchu granicznego i oddaliły wizję Europy Bałtyckiej bez granic przynajmniej w jej części południowo-wschodniej. Wprowadzenie w czerwcu 2007 r. reżimu wizowego spowodowało trzykrotny spadek wydawanych wiz przez konsulát polski w Kaliningradzie w stosunku do poprzedniego miesiąca (Palmowski 2008), jednak z upływem czasu coraz więcej mieszkańców obwodu kaliningradzkiego i Polski zaczęło wyrabiać pozwolenia wizowe, co zaowocowało stopniowym wzrostem aktywności transgranicznej.

W 2010 r. Konsulat RP w Kaliningradzie wydał ponad 74 tys. wiz schengenńskich, z kolei w 2011 r. liczba wydanych wiz wzrosła do ponad 111 tys. (ryc. 1). Najwięcej wiz wydano w 2012 r. (ponad 133 tys.), dzięki czemu wielu mieszkańców obwodu kaliningradzkiego uczestniczyło w tym roku w Mistrzostwach Europy w Piłce Nożnej, które odbywały się m.in. w Gdańsku. W kolejnych latach liczba wydawanych wiz zaczęła maleć, ze względu na wzrost liczby przyznawanych wiz wjazdu wielokrotnego i kart MRG.

Obwód kaliningradzki traktowany jest jako region pilotażowy w kontaktach Unii Europejskiej z Rosją, dlatego porozumienie o ruchu bezwizowym stanowiło ważny element polityki międzynarodowej w kontekście relacji unijno-rosyjskich oraz polsko-rosyjskich. Wraz z wejściem Polski i Litwy w struktury Unii Europejskiej podróże mieszkańców tego obwodu do sąsiednich krajów unijnych i pozostałej części Rosji były utrudnione, dlatego podjęto działania mające na celu ułatwienie mieszkańcom tego rejonu przekraczania granicy, w tym wjazdu do Rosji kontynentalnej.



Ryc. 1. Wizy schengenńskie i karty małego ruchu granicznego wydane przez polski konsulát w Kaliningradzie w latach 2010–2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk konsulatu RP w Kaliningradzie, 2011–2015

1 lipca 2003 r. wydano uproszczony dokument tranzytowy w celu ułatwienia mieszkańcom obwodu kaliningradzkiego przejazdów przez Litwę. Jednak władze eksklawy zgłosiły postulat o utworzeniu z obwodu kaliningradzkiego regionu pilotażowego w znoszeniu reżimu wizowego pomiędzy Unią Europejską a Rosją. Władze Rosji nie poparły starań, ale zintensyfikowały działania mające na celu wprowadzenie małego ruchu granicznego (Rogoża i in. 2012).

Kluczowym zagadnieniem przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. była współpraca z obwodem kaliningradzkim, co wywarło zasadniczy wpływ na zawarcie umowy o małym ruchu granicznym (Żęgota 2014). Dnia 14 grudnia 2011 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski i szef rosyjskiej dyplomacji Siergiej Ławrow podpisali umowę o MRG, która weszła w życie 27 lipca 2012 r. (Rogoża i in. 2012).

Zgodnie z umową między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską mały ruch graniczny na granicy polsko-rosyjskiej umożliwiał mieszkańcom strefy przygranicznej, którzy zamieszkiwali obszar objęty porozumieniem nie krócej niż 3 lata, wielokrotne przekraczanie granicy. Mieszkańcy pogranicza polsko-rosyjskiego mogli swobodnie przekraczać granicę, posiadając początkowo 2-letnie, a następnie 5-letnie pozwolenie na ruch bezwizowy, którego koszt był niższy niż wizy schengenśkiej i wynosił 20 euro⁴.

Według rozporządzenia Wspólnoty Europejskiej o małym ruchu granicznym za strefę przygraniczną uznaje się obszar sięgający nie dalej niż 30 km od granicy. W przypadku jednostek administracyjnych zlokalizowanych między 30 a 50 km od linii granicy uznaje się je w całości za obszar przygraniczny (Rozporządzenie nr 1931/2006). Zamierzeniem Rosji było objęcie małym ruchem granicznym całego obwodu kaliningradzkiego, co wymagało znaczących ustępstw ze strony Unii Europejskiej. Postulat Moskwy poparła Warszawa i w kwietniu 2010 r. oba kraje zgłosiły inicjatywę na forum Wspólnoty Europejskiej (Rogoża i in. 2012). Starania Rosji i Polski były wspierane przez Niemcy, co zaowocowało uzyskaniem zgody na powiększenie obszaru przez Unię Europejską w 2011 r. (Anisiewicz, Palmowski 2014).

Wspólnota Europejska za zasadne uznała objęcie całej eksklawy systemem uproszczonego przekraczania granicy. Swoją decyzję umotywowwała chęcią zapobiegnięcia sztucznemu podziałowi regionu, a także wzmocnieniem współpracy regionalnej. Utrzymanie 30-kilometrowego pasa strefy przygranicznej mogłoby podzielić obwód kaliningradzki na trzy strefy: objętą umową MRG z Polską, objętą umową MRG z Litwą oraz nieobjętą żadną umową (Drugie sprawozdanie Unii Europejskiej... 2011).

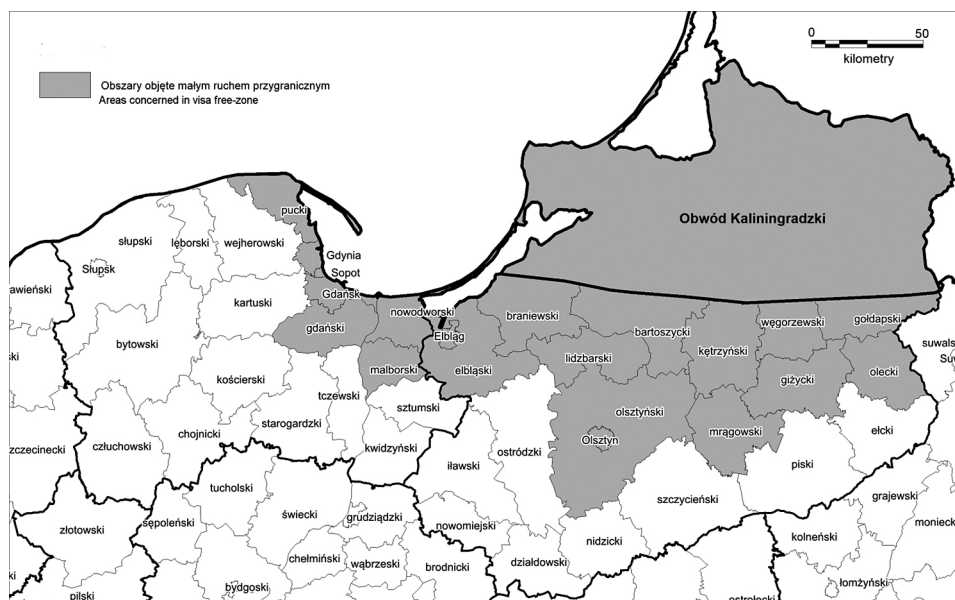
Porozumienie o małym ruchu granicznym na pograniczu polsko-rosyjskim uznawane było za wyjątkowe ze względu na znaczące poszerzenie strefy ruchu bezwizowego. Umową objęto cały obwód kaliningradzki, z kolei po stronie polskiej część województwa pomorskiego (Trójmiasto oraz powiaty: gdański, nowodworski, malborski, pucki) i warmińsko-mazurskiego (miasta Elbląg i Olsztyn

⁴ Zwolnione z opłat są osoby w wieku do 16 lat i powyżej 65 r. życia, a także inwalidzi niezdolni do pracy i osoby im towarzyszące

oraz powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki) (ryc. 2). Znaczącym sukcesem okazało się włączenie Gdańska, Gdyni i Sopotu, które stały się swoistym magnesem przyciągającym mieszkańców obwodu kaliningradzkiego do Polski (Studzińska 2014).

Na terenie obwodu kaliningradzkiego dla obywateli polskiej strefy przygranicznej niedostępna była 1/3 terytorium eksklawy, która stanowi nadgraniczną strefę z ograniczonym dostępem dla cudzoziemców (Anisiewicz 2014). Z kolei po stronie polskiej pomimo objęcia umową wielu jednostek samorządu terytorialnego znajdowały się powiaty, które powinny być objęte ruchem bezwizowym m.in. w celu ułatwienia poruszania się po strefie bezwizowej mieszkańcom obwodu kaliningradzkiego oraz osiągnięcia większych korzyści gospodarczych przez powiaty niewłączone do strefy MRG. Władze samorządowe postulowały o włączenie do ruchu bezwizowego powiatu tczewskiego w województwie pomorskim oraz powiatów ostródzkiego i iławskiego w województwie warmińsko-mazurskim (Studzińska, Nowicka 2014). Niestety wymagało to kolejnych ustępstw ze strony Komisji Europejskiej, co znacząco utrudniło realizację założeń.

Nieujęcie powiatu ostródzkiego skomplikowało Rosjanom przekraczającym granicę w Bezledach dojazd do Gdańska drogą krajową nr 7. W celu uniknięcia łamania prawa przez obywateli Rosji ustawiono na drogach specjalne znaki informujące o trasach, którymi mogli się przemieszczać w ramach pozwolenia o małym ruchu granicznym. Jak podali przedstawiciele władzy lokalnej i regionalnej, sposób wyznaczenia pasa strefy przygranicznej po polskiej stronie granicy nie



Ryc. 2. Mały ruch graniczny na pograniczu polsko-rosyjskim

Źródło: Studzińska, 2014

został precyzyjnie określony w żadnym dokumencie. Niektórzy z przedstawicieli władz lokalnych wskazali, że powiat ostródzki i tczewski nie zostały uwzględnione przez zaniedbanie władz lokalnych. Z kolei przedstawiciele władz regionalnych podali, że kryterium kwalifikującym jednostki samorządu terytorialnego do strefy małego ruchu granicznego był podobny zasięg przestrzenny po stronie polskiej jak po stronie rosyjskiej (szerokość obwodu kaliningradzkiego – 108 km). Wypowiedzi władz samorządowych potwierdzają Wenerski i Kaźmierkiewicz (2013), których zdaniem zasięg MRG po polskiej stronie wyznaczono na zasadzie „równoważności” strefy przygranicznej w stosunku do obszaru obwodu kaliningradzkiego.

Przekraczanie granicy w ramach porozumienia o ruchu bezwizowym, zgodnie z rozporządzeniem Unii Europejskiej mogło odbywać się wyłącznie przez lądowe przejścia graniczne (drogowe i kolejowe). Zdaniem Palmowskiego (2013) niewłączenie morskich przejść granicznych w Elblągu i Fromborku było znaczącym minusem umowy, uniemożliwiającym rozwój turystyki morskiej. Władze lokalne jednostek samorządu terytorialnego, na których terenie zlokalizowane są morskie przejścia graniczne, starały się o włączenie dróg morskich i zmianę przepisów porozumienia. Według przedstawicieli władz regionalnych wymagałoby to od Unii Europejskiej kolejnego ustępstwa i zmiany obowiązujących przepisów oraz zapytań z innych stref małego ruchu o włączenie przejść morskich, dlatego podejmowane działania nie przyniosły oczekiwanego efektu. Ponadto nieznanym było stanowisko Rosji, dla której otwieranie kolejnych dróg i połączeń z Unią Europejską nie jest strategicznym działaniem.

W ramach umowy o małym ruchu granicznym mieszkańcy pogranicza mogli korzystać z przejść drogowych: Gronowo–Mamonowo, Grzechotki–Mamonowo II, Bezledy–Bargartionowsk oraz Gołdap–Gusiew. Przejścia drogowe, tym razem z powodu braku zgody Rosji, były niedostępne dla ruchu pieszego, a przekroczenie granicy rowerem było możliwe tylko na przejściu granicznym Gołdap–Gusiew (Anisiewicz 2008). Dostępne było również przejście kolejowe Braniewo–Mamonowo, niemniej jednak nie funkcjonowało żadne połączenie kolejowe na trasie Trójmiasto–Kaliningrad.

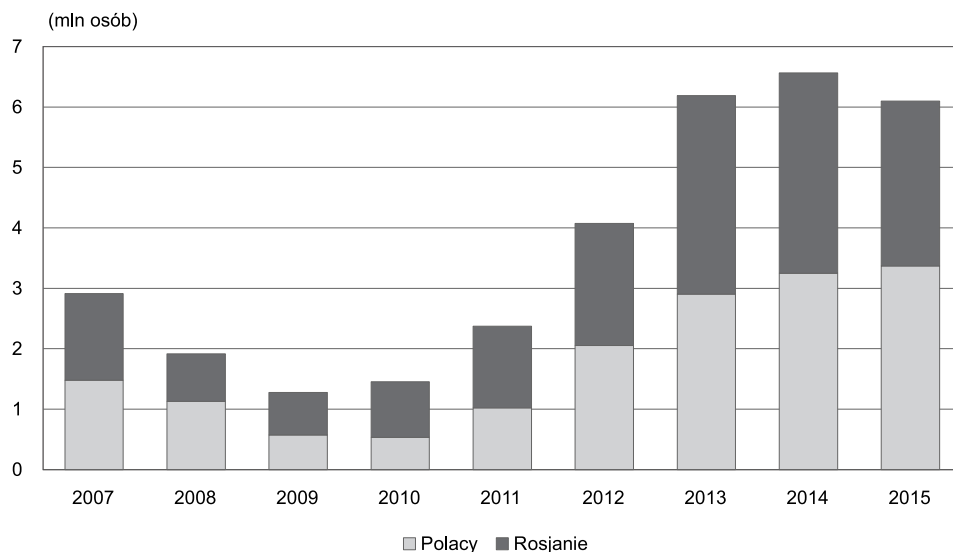
Polsko-rosyjska karta małego ruchu granicznego zezwalała na pobyt w strefie przygranicznej do 30 dni, przy czym zgodnie z rozporządzeniem Unii Europejskiej całkowity czas przebywania na obszarze objętym umową nie mógł przekroczyć 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy (Umowa o małym ruchu... 2012). Dużym udogodnieniem kart MRG było nieumieszczanie pieczętek wjazdu i wyjazdu w paszporcie. Jak podał pracownik Bałtyckiego Uniwersytetu Federalnego w Kaliningradzie, „korzystanie z pozwolenia na MRG jest bardzo popularne na terenie eksklawy, ponieważ strefa ruchu bezwizowego obejmuje najważniejsze destynacje turystyczne Polski północnej i północno-wschodniej, które chętnie odwiedzają mieszkańcy obwodu kaliningradzkiego”. Porozumienie o ruchu bezwizowym umożliwiało spontaniczne podjęcie decyzji o przekroczeniu granicy i szybką jego realizację.

W ramach porozumienia o małym ruchu granicznym Polska i Rosja zastosowały stosunkowo ostre przepisy w celu maksymalnego ograniczenia negatywnych skut-

ków ruchu bezwizowego. W strefie włączonej do ruchu bezwizowego nie wprowadzono bezpłatnych pozwoleń MRG, jak również wprowadzono rygorystyczny czas zamieszkiwania w strefie przygranicznej, który nie może być krótszy niż 3 lata. Mimo to pozwolenie cieszyło się dużą popularnością i zachęcało mieszkańców, którzy dotychczas rzadziej przekraczali granicę, do częstszych wizyt w państwie sąsiadującym. Wykorzystanie renty przygranicznego położenia i wzrostu przenikalności granicy widoczne było w ruchu transgranicznym (ryc. 3). Różnice cenowe, zróżnicowana jakość i dostępność produktów wraz z możliwością uzyskania zwrotu podatku przyczyniły się do rozwoju transgranicznej turystyki zakupowej.

W praktyce rzadko notowane były przekroczenia przepisów małego ruchu granicznego. Pomimo wzrostu przekroczeń granicy polskie i rosyjskie służby celne nie notowały wzrostu nielegalnego przewozu towarów, a do najczęstszych przekroczeń prawa przez Rosjan należały: wydłużenie czasu pobytu oraz wyjazd poza strefę objętą ruchem bezwizowym. Ponadto mieszkańcy obwodu kaliningradzkiego przewozili zbyt duże ilości produktów spożywczych lub towary objęte rosyjskim embargiem po zaostrzeniu sytuacji geopolitycznej. Naruszenia przepisów celnych przez Polaków związane były głównie z przewozem większej niż dopuszczalne liczby papierosów oraz paliwa.

Obsługą wniosków dla Polaków zajmowały się konsulaty w Gdańsku i Kaliningradzie oraz Ambasada FR w Warszawie. Początkowo konsulat w Kaliningradzie przyjmował około 200–250 wniosków (Kamiński 2013). W celu ułatwienia mieszkańcom pozyskiwania zezwoleń na terenie obwodu kaliningradzkiego otwarto trzy dodatkowe punkty wyrabiania kart (Kaliningrad, Czerniachowski oraz Sowieck), które były obsługiwane przez firmę zewnętrzną, co skracało czas oczekiwania na zezwolenie i zwiększało ich dostępność dla mieszkańców tere-



Ryc. 3. Ruch transgraniczny na pograniczu polsko-rosyjskim w latach 2007–2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej, 2016

nów oddalonych od miasta Kaliningradu. Za dodatkową opłatą po stronie polskiej również można było skorzystać z oferty centr wizowych lub pośrednictwa biur turystycznych. Po wejściu w życie umowy o małym ruchu granicznym w biurze turystycznym Gromada w Giżycku zgłaszało się około 40 osób tygodniowo w celu uzyskania karty MRG. W późniejszym okresie do biura zgłaszało się około 15–20 osób, głównie mężczyzn, którzy motywowali chęć posiadania karty celami turystycznymi. Jednak zdaniem pracownika biura rzeczywisty cel był związany wyłącznie z wyjazdami po paliwo.

Z umowy o MRG na pograniczu polsko-rosyjskim mogło korzystać około 2,8 mln osób (Dudzińska, Dyner 2013). Jak podał Konsul RP w Kaliningradzie, każda statystyczna rodzina w obwodzie kaliningradzkim posiadała zezwolenie MRG. Do października 2014 r. konsul RP w Kaliningradzie wydał Rosjanom 247 tys. kart MRG, tym samym około 26% obywateli eksklawy posiadało zezwolenia na ruch bezwizowy. W 2012 r. wydano Rosjanom 12 672 pozwoleń. W 2013 r. konsul RP w Kaliningradzie zanotował ponad 14-krotny wzrost liczby przyznanych zezwoleń, wydając 184 295 kart MRG. Z kolei konsul FR w Gdańsku do końca sierpnia 2013 r. wydał Polakom 22 589 zezwoleń. Od sierpnia 2014 r. obywatelom Polski i mieszkańcom obwodu kaliningradzkiego wydawane były karty 5-letnie, co spowodowało znaczący spadek wydawanych zezwoleń.

Jak podał dyrektor jednej ze szkół w Bartoszycach, w polskiej strefie objętej ruchem bezwizowym zezwolenie posiadały zazwyczaj osoby odpowiedzialne za utrzymanie rodziny. Na ogół celem przekroczeń granicy był zakup paliwa, alkoholu i papierosów. Karty posiadali również uczniowie i studenci, którzy poprzez regularne przekroczenia granicy z Rosją reperowali budżet domowy i własny.

Mały ruch graniczny na granicy polsko-rosyjskiej jako niewykorzystany eksperyment polityki krajowej i ponadnarodowej

Mały ruch graniczny na pograniczu polsko-rosyjskim można uznać za sukces polityki Polski, Rosji, obwodu kaliningradzkiego oraz Unii Europejskiej. Sukces Polski to przede wszystkim korzyści gospodarcze, które czerpała strefa przygraniczna. Zdaniem przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie wejście w życie porozumienia o ruchu bezwizowym przyczyniło się do powstania powiatów dwóch kategorii na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Do powiatów pierwszej kategorii zaliczono jednostki włączone do MRG, które czerpały korzyści z częstych przyjazdów Rosjan. Z kolei do drugiej, powiaty nieobjęte umową, dla których włączenie do strefy małego ruchu stanowiło ważny cel działań władz lokalnych.

Władze regionalne województwa warmińsko-mazurskiego podejmowały odpowiednie działania, których celem było powiększenie regionu bezwizowego o kolejne powiaty. Działania zostały zaniechane w wyniku kryzysu na Ukrainie i pogorszenia relacji unijno-rosyjskich. Rezultat negocjacyjny w sprawie MRG

jest uważany za osiągnięcie polskich władz, które znalazły kompromis odpowiadający zarówno Unii Europejskiej, jak i Rosji (Kamiński 2013). MRG stanowił niewątpliwie znaczący krok w poprawie relacji polsko-kaliningradzkich.

Sukces obwodu kaliningradzkiego należy rozpatrywać z perspektywy mieszkańców, którzy otrzymali szansę na swobodniejsze poruszanie i czerpanie korzyści z lokalizacji w bezpośrednim sąsiedztwie państwa UE. Ponadto ruch bezwizowy był osiągnięciem lokalnych elit politycznych, które budowały dobre stosunki z Polską (Wenerski 2014).

Dla Rosji poszerzenie obszaru objętego systemem uproszczonego przekraczania granic to głównie sukces negocjacyjny, który potwierdził stosunek Unii Europejskiej do Rosji, która traktuje wschodniego sąsiada łagodniej, niż pozostałe państwa sąsiadujące. Ponadto zdaniem Wenerskiego (2014), dzięki porozumieniu o MRG Kreml udowodnił mieszkańcom Kaliningradu, że o ich szczególnej izolacji pamięta i stara się ją załagodzić. Tym samym rząd poprawił swoje notowania w eksklawie. Jednak jak podają Rogoża i in. (2012), kwestie MRG po stronie Moskwy były traktowane instrumentalnie. Po pozytywnej decyzji Brukseli politycy rosyjscy nie komentowali rozstrzygnięć Komisji Europejskiej, a sam prezydent W. Putin skrytykował w czerwcu 2011 r. przed szczytem UE–Rosja wprowadzanie ruchu bezwizowego tylko dla jednego regionu.

Sukcesem Wspólnoty Europejskiej było przede wszystkim prawidłowe funkcjonowanie strefy po jej poszerzeniu. W województwie warmińsko-mazurskim i pomorskim, po wejściu w życie porozumienia o małym ruchu granicznym i korzyściach, które przyniósł tym regionom, Unię Europejską postrzegano głównie przez pryzmat ruchu bezwizowego, a nie uciążliwych procedur granicznych i wiz schengenских. Przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych zapytani w wywiadach o rolę Unii Europejskiej w rozwoju i integracji pogranicza zdecydowanie podali, że jest to wprowadzenie ruchu bezwizowego. Zaostrenie procedur granicznych w 2007 r. przestało być zauważalne. Czy zatem można uznać MRG za sukces Unii Europejskiej? Polska strefa przygraniczna postrzegana zdecydowanie Wspólnotę Europejską jako stymulatora ożywienia społeczno-gospodarczego w jednostkach objętych porozumieniem o ruchu bezwizowym. W sprawozdaniu dotyczącym wdrażania MRG na granicy polsko-rosyjskiej Komisja Europejska stwierdziła: „biorąc pod uwagę dostępne informacje i brak sprawozdań o nadużyciach, wydaje się, że przepisy dotyczące małego ruchu granicznego w przypadku Kaliningradu funkcjonują dobrze, przyczyniając się do wzrostu liczby przekroczeń granicy przez osoby mieszkające w strefie przygranicznej” (Sprawozdanie dotyczące wdrażania... 2014, s. 7).

W dniu 1 lipca 2016 r. polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych zamknęło mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim. Powodem były względy bezpieczeństwa podczas organizowanego przez Polskę szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży. W odpowiedzi na tę decyzję 2 lipca 2016 r. władze rosyjskie również zawiesiły umowę o ruchu bezwizowym. Po zakończeniu międzynarodowych wydarzeń na terenie Polski mały ruch graniczny został zawieszony. Oficjalny komunikat władz polskich informował, że na tej granicy nadal nie ustały obawy związane z bezpieczeństwem.

Podsumowanie

Podpisanie umowy o małym ruchu granicznym było jednym z ważniejszych wydarzeń w relacjach unijno-rosyjskich i polsko-rosyjskich ostatnich lat. Wprowadzenie strefy bezwizowej na pograniczu polsko-rosyjskim stanowiło swoisty eksperyment zmian reżimu wizowego w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej. Wejście w życie umowy przyniosło szereg korzyści mieszkańcom, przedsiębiorcom, władzom lokalnym i regionalnym pogranicza, ale również zmieniło relacje na poziomie krajowym i ponadnarodowym. Wprowadzenie ruchu bezwizowego i częstsze kontakty sąsiedzkie przyczyniły się do poprawy relacji państw sąsiadujących i ożywienia współpracy transgranicznej.

Wraz z wprowadzeniem ułatwień w przekraczaniu granicy odnotowano wzrost aktywności transgranicznej mieszkańców zarówno polskiej, jak i rosyjskiej strefy przygranicznej. Dominującą formą aktywności na badanym pograniczu była turystyka zakupowa. Wydatki zagraniczne Polaków i Rosjan potwierdzały wpływ MRG na uaktywnienie gospodarek po dwóch stronach granicy. Zróżnicowana oferta wraz z łatwością przekroczenia granicy przyspieszały rozwój ekonomiczny zmarginalizowanego dotychczas pogranicza.

Wprowadzanie małego ruchu granicznego stanowiło ważny instrument dla całego regionu. W opinii polskich władz samorządowych otwarcie granicy wpłynęło na wzrost rozpoznawalności miast granicznych i regionów w wyniku gwałtownego rozwoju aktywności transgranicznych. Inicjatywy i działania władz regionalnych i lokalnych ukazywały ewolucję sposobu postrzegania współpracy z obwodem kaliningradzkim.

W lipcu 2016 r. decyzją polskiego rządu MRG na granicy polsko-rosyjskiej został zawieszony. Od tego momentu władze samorządowe podejmują wysiłki w celu przywrócenia funkcjonowania strefy (m.in. poprzez wystosowywanie odpowiednich pism do rządu polskiego, a także organizację spotkań i protestów z udziałem samorządów, polityków oraz mieszkańców). Wysiłki władz samorządowych wspierają posłowie z partii politycznych Platforma Obywatelska, .Nowoczesna oraz Kukiz'15, którzy również apelują do rządu o zmianę stanowiska. Władze polskie uzasadniają decyzję zamknięcia MRG względami bezpieczeństwa. Pomimo protestów i starań ze strony władz samorządowych i mieszkańców polskiej strefy przygranicznej objętej tym ruchem do chwili publikacji artykułu nie został on przywrócony.

Literatura

- Anisiewicz R. 2008. Zmiany natężenia i struktury ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim w okresie poakcesyjnym. [W:] S. Dołzbłasz, A. Raczyk (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*. Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Wrocław, s. 141–148.
- Anisiewicz R. 2009. Ruch graniczny pomiędzy Polską i obwodem kaliningradzkim w kontekście Europy Bałtyckiej bez granic. [W:] T. Studzienicki (red.), *Granice, współpraca i turystyka w Europie Bałtyckiej*. Akademia Europa Nostra, Gdynia, s. 88–102.

- Anisiewicz R. 2014. Mały ruch graniczny – nowy etap kształtowania powiązań transgranicznych na pograniczu polsko-rosyjskim. [W:] S. Ciok, S. Dołzbłasz (red.), Współczesne wyzwania polityki regionalnej i gospodarki przestrzennej. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, s. 147–158.
- Anisiewicz R., Palmowski T. 2014. Small border traffic and cross-border tourism between Poland and the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation. *Queationes Geographicae*, 33: 79–85.
- Cichocki B. 2004. Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej. Prace OSW, Warszawa.
- Doliwa-Klepcka A. 2011. Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. [W:] M. Zdanowicz (red.), Przyjazna granica niezbędnym elementem wzmocnienia stosunków społeczeństw Polski i Rosji. Białostockie Studia Prawnicze, Białystok, s. 142–157.
- Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006. 2011. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela.
- Dudzińska K., Dyer A. 2013. Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską – wyzwania, szanse i zagrożenia. Policy Paper, PISM, Warszawa.
- Fomina J. 2012. Umowa o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim: sukces polskiej prezydencji oraz budowanie zaufania między Polską a Rosją. Analiza Fundacji Batorego, Warszawa.
- Jaroszewicz M. 2012. Niemożliwe uczynić możliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi partnerami. Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.
- Kamiński K. 2013. Mały ruch graniczny – pół roku od wejścia w życie umowy, Nowa Europa Wschodnia (http://www.new.org.pl/2U13-03-03,mały_ruch_graniczny.html).
- Moraczewska A. 2008. Transformacja funkcji granic Polski. UMCS, Lublin.
- Palmowski T. 2008. Wybrane problemy pogranicza polsko-rosyjskiego po wprowadzeniu Układu z Schengen. [W:] S. Dołzbłasz, A. Raczyk (red.), Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni. Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Wrocław, s. 131–139.
- Palmowski T. 2013. Kaliningrad – szansa czy zagrożenie dla Europy Bałtyckiej? Wydawnictwo Bernardinum, Gdańsk–Pelplin.
- Rogoża J., Wierzbowska-Miazga A., Wiśniewska I. 2012. Wyspa na uwięzi. Kaliningrad między Moskwą a UE. OSW, Warszawa.
- Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego (Dz.U. UE 2006, L 405).
- Sprawozdanie dotyczące wdrażania i funkcjonowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w sprawie włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych polskich okręgów administracyjnych do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną oraz dotyczące dwustronnej umowy zawartej w związku z tą zmianą między Polską a Federacją Rosyjską. 2014. Komisja Europejska, Bruksela.
- Straż Graniczna. 2016 (<https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>).
- Studzińska D. 2014. Ruch bezwizowy a rozwój turystyki na pograniczu polsko-rosyjskim. *Przegląd Geograficzny*, 86: 525–540.
- Studzińska D., Nowicka K. 2014. Mały ruch przygraniczny z perspektywy władz lokalnych i mieszkańców. Przykład granicy polsko-rosyjskiej. *Prace i Studia Geograficzne*, 54: 275–288.
- Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, nr 22007A0517(01).
- Umowa o zasadach małego ruchu granicznego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej (Dz.U. 2012, poz. 814).
- Wenerski Ł. 2014. Mały ruch graniczny pisany cyrylicą. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Wenerski Ł., Kaźmierkiewicz P. 2013. Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Zdanowicz M., Doliwa-Klepcka A. 2010. Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim. [W:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), Partnerstwo Wschodnie: Wymiary realnej integracji. Oficyna Wydawnicza ASPRA JR, Warszawa, s. 142–157.
- Żęgota K. 2014. Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym. *Przegląd Polityczny*, 8: 213–227.

The visa free traffic at the European Union external borders on the example of the Polish-Russian border

Summary: The aim of the article is to show the liberalization of the visa regime at the EU external borders, with particular emphasis on the Polish-Russian border. The introduction of visa-free movement in the Polish-Russian borderland is an interesting research problem, due to the pilot nature of the Kaliningrad region and its relations with the EU, Russia. Additionally, the local border traffic at the Polish-Russian border is a kind of experiment in abolishing the visa regime with the Russian Federation. The article based on existing literature and the author's own fieldwork, which were conducted with local and regional authorities and entrepreneurs from both the Polish and the Russian border zone in the years 2012–2014.

Key words: local border traffic, EU external borders, Polish-Russian borderland