

Arkadiusz Żukowski

**„Polityczne implikacje małego ruchu granicznego”
(Political implications of the local border traffic)**

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,4,8

Polityczne implikacje małego ruchu granicznego będą analizowane przede wszystkim w kontekście jego wdrażania na granicy Polski i Rosji.

Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym została podpisana przez ministrów spraw zagranicznych Polski - Radosława Sikorskiego i Rosji - Siergieja Ławrowa w Moskwie 14 grudnia 2011 roku, zaś nowe warunki przekraczania granicy obowiązują od 27 lipca 2012 roku¹. Umowa ta oparta była na istniejącej infrastrukturze instytucjonalnej, a mianowicie na postanowieniach Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzonego w Moskwie 22 maja 1992 roku. Obie strony umowy zadeklarowały, że pragną „wspierać i umacniać dobrosąsiedzkie relacje między obu państwami, a także współpracę gospodarczą, handlową, techniczną, kulturalną oraz w innych dziedzinach”², a tym samym „wspierać rozwój kontaktów między mieszkańcami strefy przygranicznej”³.

Umowę tę należy rozpatrywać w wymiarze stosunków bilateralnych oraz w szerszym kontekście dotyczącym stosunków Unii Europejskiej z Rosją. Chociaż w przekazie medialnym umowy tej nie nazywa się historyczną, ale czas i jej zakres jest na pewno wyjątkowy, m.in. ze względu na enklawowe położenie Obwodu oraz status relacji Unii z Rosją, a także przepisy

¹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111214MGR/tresc%20umowy%20o%20mgr-pl.pdf>.

² Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, <http://www.kaliningradkg.polemb.net/?document=242&PHPSESSID=cce0ed724e229db38b51fe619a5f2c9a>.

³ Ibidem.



Lithuania-Poland-Russia Cross-Border Co-operation Programme 2007-2013 is co-financed with funds from the European Union.

strefy Schengen. Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej umowa o ruchu przygranicznym obejmuje nie tylko 30-kilometrowy pas przygraniczny, ale znacznie rozleglejsze terytorium, w tym jedno o charakterze unikatowym. Bez wątplenia podpisanie umowy oraz wprowadzenie jej w życie należy uznać za duży sukces polskiej dyplomacji.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że umowa ta została podpisana w okresie kiedy w Unii Europejskiej zaczynały być mocno artykułowane postawy ksenofobiczne, domagające się ograniczenia Układu z Schengen (np. czasowe wprowadzenie przez Danię kontroli granicznej, czy też plany zaostrzenia ruchu osobowego w ramach państw członkowskich Unii, a przede wszystkim na jej zewnętrznych granicach, m.in. nielegalni imigranci z Afryki Północnej, a głównie z Libii). Warto wspomnieć, iż została ona wprowadzona w życie mimo sprzeciwu Litwy.

Po stronie rosyjskiej jest nim cały obszar obwodu kaliningradzkiego FR. Po stronie polskiej - część województw warmińsko-mazurskiego i pomorskiego, aglomeracja trójmiejska, a także Elbląg i Olsztyn, który leży prawie 90 km od granicy (w sumie po stronie polskiej małym ruchem granicznym zostało objęte obszary w województwie warmińsko-mazurskim: powiatów elbląskiego, braniewskiego, lidzbarskiego, bartoszyckiego, olsztyńskiego, kętrzyńskiego, mrągowskiego, węgorzewskiego, giżyckiego, gołdapskiego, oleckiego i miast Elbląga oraz Olsztyna; a w województwie pomorskim powiatów puckiego, gdańskiego, nowodworskiego, malborskiego i miast Gdyni, Sopotu oraz Gdańska. Szkoda tylko, że umową tą nie zostały objęte wszystkie powiaty województwa warmińsko-mazurskiego, a zwłaszcza te, które prowadzą ożywioną współpracę z partnerami z Obwodu.

W sumie, strefa polsko-rosyjskiego ruchu przygranicznego objęła łącznie około 2,8 mln osób, z czego 1,9 mln obywateli polskich oraz ponad 0,9 mln obywateli rosyjskich.

Przy politycznych aspektach polsko-rosyjskiego małego ruchu granicznego należy wziąć pod uwagę co najmniej kilka kwestii. Mieszkańcy pogranicza północno-wschodniego Polski posiadają co najmniej poprawne stosunki z mieszkańcami obwodu kaliningradzkiego. Postawy otwartości i przyjaźni między tzw. zwykłymi obywatelami stały często w sprzeczności do stanu oficjalnych stosunków polsko-rosyjskich, zwłaszcza na szczeblu



Lithuania-Poland-Russia Cross-Border Co-operation Programme 2007-2013 is co-financed with funds from the European Union.

rządowym⁴. Wydaje się, że elity polityczne mogą brać od nich przykład w tworzeniu klimatu tolerancji i zrozumienia we wzajemnych kontaktach.

W przypadku terenów północno-wschodniego Polski nie trzeba dokonywać przełomu we wzajemnym nastawieniu do siebie Polaków i Rosjan. Nie występują na tych terenach, w przeciwieństwie do ziem zachodnich polskiego pogranicza wzajemne uprzedzenia i obawy w relacjach Polacy – Rosjanie. Nie ma też poczucia winy wobec mieszkańców najbliższej zagranicy. Nie ma też podstaw do wysuwania tak jak to ma miejsce w odniesieniu do zachodnich ziem pogranicza, postulatu moralnego zadośćuczynienia dawnym, tzw. wypędzonym mieszkańcom tych terenów. Nie istnieje także silna obawa przed wykupem ziemi przez Niemców. Ponadto nie występuje w zasadzie bariera językowa.

Wspieranie małego ruchu granicznego stanowi jeden z istotniejszych celów polityki zagranicznej Polski w odniesieniu do jej wschodnich sąsiadów spoza Unii Europejskiej. Mały ruch graniczny ma stanowić środek do pokonywania podziałów, postaw ksenofobicznych, kształtowania podstaw wzajemnej współpracy, a przez to zwiększania stabilizacji i bezpieczeństwa oraz rozwoju, zwłaszcza we wschodnich regionach przygranicznych Polski. Ważną rolę może odegrać dyplomacja kreowana na niższych szczeblach państwa niż centralnych, a odnosząca się bezpośrednio do współpracy transgranicznej będącej specyficznym rodzajem współpracy międzynarodowej, traktowanej jako element aktywności zagranicznej państwa. W tym przypadku podmiotami realizującymi ten rodzaj aktywności zagranicznej są samorządy, organizacje pozarządowe i mieszkańcy regionów przygranicznych (literaturze określany jest on jako „paradyplomacja”, „mikrodyplomacja”, „protodyplomacja”, „dyplomacja oddolna”, „dyplomacja społeczna”, „dyplomacja obywatelska”, „mała polityka zagraniczna”). Szczególną rolę spełnia dyplomacja obywatelska. Siła oddziaływania obywateli na kształt polityki zagranicznej zależy w dużej mierze od stanu ich świadomości. Sfera ta może korzystnie wpływać na realizację jej różnych celów, w tym współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-rosyjskim⁵.

⁴ Sytuacja taka dotyczy prawie całego okresu oficjalnych stosunków polsko-rosyjskich.

⁵ W.T. Modzelewski, Idea współpracy transgranicznej Polski z Obwodem Kaliningradzkim, w: Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Warszawa 2002, s. 210-214; W.T. Modzelewski, Polska - Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej, Olsztyn 2006, passim.



Lithuania-Poland-Russia Cross-Border Co-operation Programme 2007-2013 is co-financed with funds from the European Union.

Umowa o małym ruchu granicznym między Polską a Rosją daje możliwości przełamywania barier powstałych po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku i tzw. strefy Schengen w 2007 roku. Odcięcie polskich wschodnich obszarów przygranicznych od naturalnych partnerów gospodarczych i społecznych po drugiej stronie granicy spowodowało zwiększenie peryferyjności tych terenów oraz zmniejszenie poziomu aktywności gospodarczej, społecznej oraz współpracy związanej z podejmowaniem działań o charakterze transgranicznym. Szczególnie mocno problem ten dotyczył województwa warmińsko-mazurskiego, gdzie kontakty społeczne, polityczne i gospodarcze z partnerami z obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej posiadają silną podstawę instytucjonalną i długoletnie tradycje⁶.

Polsko-rosyjski mały ruch graniczny może być „papierkiem lakmusowym” wzajemnych oficjalnych stosunków.

Współpraca z najbliższym sąsiadem zagranicznym, a tym dla województwa warmińsko-mazurskiego jest obwód kaliningradzki Federacji Rosyjskiej jest czymś zupełnie naturalnym, a w dobie współczesnej globalizacji czymś nie tylko pożądanym, ale nieodzownym.

Bibliografia

- Antonenko O., Pinnick K. (red.), *Russia and the European Union: Prospects for a New Relationship*, London – New York 2005.
- Dybowski T., *Granica polsko-rosyjska jako granica zewnętrzna Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, Vol. 9.

⁶ T. Palmowski, *Współpraca z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako czynnik rozwoju regionalnego*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/e9c8e43c89544a13ab940a1a192ee58aPalmowski.pdf; W.T. Modzelewski, *Współpraca transgraniczna Polski z Obwodem Kaliningradzkim FR*, w: *Oblicze olsztyńskiej politologii*, t. 4., red. J. Filipkowski, T. Gajowniczek, B. Kosiba i D. Radziszewska-Szczepaniak, *W kręgu problemów polskiej polityki*, Olsztyn 2011, s. 153-168.



Lithuania-Poland-Russia Cross-Border Co-operation Programme 2007-2013 is co-financed with funds from the European Union.

- Ignatiev A. Shopin P., Analysis and Conclusions for the Russia-Lithuania Border, w: Ex Borea Lux? - Learning from the Finnish and Norwegian Cross-border Cooperation Experience on their Eastern Borders, red. E. Rybkova, K. Krauthammer, J. Boissevain, Prague 2012.
- Järviö P., Cross-border Cooperation between Finland and Russia; Case Karelia, w: Ex Borea Lux? - Learning from the Finnish and Norwegian Cross-border Cooperation Experience on their Eastern Borders, red. E. Rybkova, K. Krauthammer, J. Boissevain, Prague 2012.
- Krickus R. J., The Kaliningrad Question, New York 2002.
- Modzelewski W.T., Idea współpracy transgranicznej Polski z Obwodem Kaliningradzkim, w: Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Warszawa 2002.
- Modzelewski W.T., Polska - Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej, Olsztyn 2006.
- Modzelewski W.T., Współpraca transgraniczna Polski z Obwodem Kaliningradzkim FR, w: Oblicze olsztyńskiej politologii, t. 4., red. J. Filipkowski, T. Gajowniczek, B. Kosiba i D. Radziszewska-Szczepaniak, W kręgu problemów polskiej polityki, Olsztyn 2011.
- Palmowski, Współpraca z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako czynnik rozwoju regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/e9c8e43c89544a13ab940a1a192ee58aPalmowski.pdf.
- Samusjew M., Analysis and Conclusions for the Poland-Russia Border, w: Ex Borea Lux? - Learning from the Finnish and Norwegian Cross-border Cooperation Experience on their Eastern Borders, E. Rybkova, K. Krauthammer, J. Boissevain, Prague 2012.
- Smith R.A., The status of the Kaliningrad Oblast under international law, „Lituanus. Lithuanian Quarterly Journal of Arts and Sciences” 1992, Vol. 38, No. 1, http://www.lituanus.org/1992_1/92_1_02.htm.



Lithuania-Poland-Russia Cross-Border Co-operation Programme 2007-2013 is co-financed with funds from the European Union.

- Staalesen A., Cross-border cooperation on the Norwegian- Russian Border, w: Ex Borea Lux? - Learning from the Finnish and Norwegian Cross-border Cooperation Experience on their Eastern Borders, E. Rybkova, K. Krauthammer, J. Boissevain, Prague 2012.