



Arkadiusz Żukowski

**„Mały ruch graniczny i współpraca transgraniczna. Perspektywa
UE”**

**(Local border traffic and crossborder cooperation. European
Union perspective)**

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,8

Postępujące procesy integracji europejskiej doprowadziły do likwidacji granic wewnętrznych, a tym samym swobodnego ruchu osobowego wewnątrz Unii (tzw. strefy Schengen). Jednocześnie postępowała zmiana funkcji granic zewnętrznych. Istotnym przełomem w przełamaniu tej bariery było wdrożenie koncepcji małego ruchu granicznego.

Idea małego ruchu granicznego w Unii Europejskiej ma krótką genezę.

W funkcjonowaniu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich umowy o małym ruchu granicznym stanowią swoiste odstępstwo od wymogu reżimu wizowego na zewnętrznych granicach tzw. strefy Schengen, który zawarty jest w kodeksie granicznym Schengen¹. W oparciu o rozporządzenie w sprawie małego ruchu granicznego (przyjęte w 2006 roku)² wdrożono wyjątkowe rozwiązanie w stosunku do generalnych zasad kontroli na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej, określonych we wspomnianym kodeksie granicznym. Zapisy tego rozporządzenia pozwalają państwom członkowskim Unii Europejskiej na negocjowanie z krajami sąsiedzkimi umów dwustronnych, wprowadzających ułatwienia w małym ruchu granicznym w celach społecznych, ekonomicznych czy wymiany

¹ Art. 5 Rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 roku ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 105/1 z dn. 13.04.2006 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:PL:PDF>.

² Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:029:0003:0009:PL:PDF>.



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

kulturalnej³. Na podstawie takich porozumień obywatelom państw sąsiedzkich mieszkającym na obszarach przygranicznych (30 lub 50 kilometrów od granicy)⁴ można przyznać specjalne dokumenty pozwalające na regularne przekraczanie granicy w celu krótkotrwałego pobytu na terenie Unii Europejskiej i *vice versa*. Umowy o małym ruchu granicznym dotyczą wschodniej granicy Unii Europejskiej. Dotychczas zostały one podpisane: między Węgrami a Ukrainą (grudzień 2007 roku); między Słowacją a Ukrainą (maj 2008 roku); między Polską a Ukrainą (marzec 2008 roku); między Rumunią a Mołdawią (listopad 2009 roku); między Polska a Białorusią (luty 2010 roku)⁵; między Łotwą a Białorusią (sierpień 2010 roku); między Litwą a Białorusią (październik 2010 roku); między Łotwą a Rosją (grudzień 2010 roku); między Polską a Rosją (grudzień 2011 roku)⁶.

Z państw Unii Europejskiej, które graniczą z Rosją podpisanie umowy o małym ruchu granicznym nie sfinalizowała jeszcze Litwa i Finlandia, ale z różnych przyczyn (także leżących po stronie Rosji). Z drugiej strony, taką umowę z Rosją podpisała Norwegia, pozostająca poza Unią Europejską, w listopadzie 2010 roku⁷.

Dla Unii Europejskiej rozwijanie małego ruchu granicznego i współpracy transgranicznej stanowi ważny element jej stabilności i rozwoju. Zwłaszcza mały ruch graniczny jest szansą na wzmocnienie współpracy transgranicznej w różnych obszarach (m.in. społecznym, kulturalnym i ekonomicznym).

Mały ruch graniczny tworzy bazę do realizacji prowadzonych na szeroką skalę przedsięwzięć samorządowych, w tym inicjatyw turystycznych, infrastrukturalnych i

³ Zgodnie z rozporządzeniem mały ruch graniczny „odnosi się do regularnego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej [Unii Europejskiej i państwa trzeciego – A.Ż.] przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych [...]”, zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0018:PL:PDF>.

⁴ Art. 3, ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego..., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:029:0003:0009:PL:PDF>.

⁵ Umowa ta nie weszła w życie.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006, Bruksela, dnia 09.02.2011 r., KOM(2011) 47 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0047:FIN:PL:PDF>; *Postępy na drodze do łatwiejszego przekraczania granicy w obwodzie kaliningradzkim*, <http://polskawue.gov.pl/pdf,9183.html>.

⁷ Russia and Norway sign agreement on local border traffic regime, <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2010/russia-and-norway-sign-agreement-on-loc.html?id=622461>.

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

promocyjnych. W ten sposób podejmowane mogą być wspólne wyzwania oraz rozwiązywane wspólnych problemów. Ponadto potencjał małego ruchu granicznego może sprzyjać rozwijaniu współpracy transgranicznej społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych.

Efekty działania małego ruchu granicznego stają się nie tylko skutecznym narzędziem rozwijania współpracy transgranicznej, ale także stabilizują sytuację na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że w początkowej fazie umowy o małym ruchu granicznym były odpowiedzią na negatywne skutki rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód.

Podkreśla się, że mały ruch graniczny i współpraca transgraniczna powinna być prowadzona w duchu dialogu i zaufania. Trzeba też zauważyć, że udogodnienia związane z funkcjonowaniem małego ruchu granicznego napotykać często na wiele utrudnień proceduralnych, wynikających m.in. z przepisów celnych oraz ograniczeń narzucanych przez władze centralne, nieuwzględniające lokalnego kontekstu współpracy transgranicznej.

Mały ruch graniczny oraz współpraca transgraniczna powinny być postrzegane w ujęciu dynamicznym. Należy bowiem dokonywać stałego ich monitorowania, a w razie potrzeby wprowadzać ewentualne zmiany i ułatwienia pozwalające efektywnie wykorzystać położenie obszarów przygranicznych.

W kontekście małego ruchu granicznego między Polską a Rosją z perspektywy Unii Europejskiej można sformułować następujące konstatacje:

- Mały ruch graniczny między Polską i Rosją stanowi – z racji zasięgu i wprowadzonych rozwiązań prawnych i technicznych – wyjątkowe rozwiązanie na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, zaś jego implikacje polityczne i prawnomiędzynarodowe będą wywierały wpływ na relacje Polska - Rosja oraz Unia Europejska - Rosja.
- Mały ruch graniczny stanowi odstępstwo od zasad ruchu granicznego zawartego w Kodeksie granicznym Schengen, co jest uwarunkowane wagą relacji unijno-rosyjskich oraz swoistym położeniem Obwodu Kaliningradzkiego jako regionu pilotażowego w relacjach Unia Europejska - Rosja.



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

- Mały ruch graniczny między Polską i Rosją stanowi swoiste preludium do wprowadzenia ruchu bezwizowego między Unią Europejską i Rosją, zaś Obwód Kaliningradzki FR stanowi swoisty region pilotażowy i laboratorium liberalizacji polityki wizowej na pograniczu unijno-rosyjskim.
- Kontynuowanie małego ruchu granicznego między Polską a Rosją będzie implikowało nie tylko wzrost współpracy gospodarczej, ale będzie wpływać na budowanie wzajemnych relacji politycznych i społecznych na poziomie lokalnym i międzyregionalnym.

Bibliografia

- Archer C., Etzold T., The European Union and Kaliningrad. Taking the Low Road, “Geopolitics” 2010, Vol. 15, Issue 2.
- Dubowski T., Local Border Traffic – European Union and Member States’ Perspective (based on Polish Experience), “European Journal of Migration and Law” 2012, Vol. 14, No. 4.
- Gänzle S., Müntel G., Europeanization ‘Beyond’ Europe? EU Impact on Domestic Policies in the Russian Enclave of Kaliningrad, “Journal of Baltic Studies” 2011, Vol. 42, Issue 1 (Special Issue - Transnational Governance and Policy-Making in the Baltic Sea Region).
- Kindler M., Matejko E., Gateways to Europe – Friendly Border?, Batory Foundation, Warsaw January 2009.
- Krok K., Smętkowski M. (red.), Cross-border Co-operation of Poland after EU Enlargement. Focus Eastern Border, Warsaw 2006.
- Săgeată R., Cross-Border Co-Operation Euro-Regions at the European Union Eastern Frontier within the Context of Romania’s Accession to the Schengen Area, “Geographica Panonica” 2011, Vol. 15, No. 4.



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

- Szul R., Uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej [Conditions of local transborder co-operation], „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, Vol. 1, No. 2.
- Witkowski P., Cross-Border Cooperation between the European Union and Neighbouring Countries. Practical Facilitations in the Form of Local Border Traffic, “Barometr Regionalny” 2008, Vol. 12, No. 1.
- Zieliński M.J., Cross-border Co-operation between the Kaliningrad Oblast and Poland in the Context of Polish-Russian Relations in 2004–2011, „Lithuanian Foreign Policy Review” 2012, No. 28.