

Dr Wojciech Kotowicz

Mały ruch graniczny i współpraca transgraniczna. Perspektywa rosyjska i polska (Local border traffic and cross-border cooperation. Polish and Russian perspective)

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,4

W dniu 21 grudnia 2007 roku Polska stała się członkiem strefy Schengen, czego skutkiem było zniesienie kontroli granicznej z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą. Przystąpienie Polski do strefy Schengen spowodowało przekształcenie charakteru północno-wschodniej i wschodniej granicy Polski z Rosją, Białorusią i Ukrainą jako wschodniej granicy Unii Europejskiej. Wejście Polski do tej strefy oznaczało także wprowadzenie jednolitych reguł wizowych m.in. dla Rosji, takich samych, jakie stosują wobec nich pozostałe kraje Unii oraz uszczelnienie polskiej granicy ze wschodnimi sąsiadami¹. Zmienione zostały zatem procedury kontroli, a kontrole na przejściach z Rosją stały się bardziej szczegółowe². Konsekwencją wprowadzenia systemu wizowego, jak się obawiano, miało być zmniejszenie się wymiany handlowej i turystycznej z wschodnimi sąsiadami, utrudnienia kontaktów między społecznościami lokalnymi, a także – w wymiarze politycznym – pogorszenie stosunków z Rosją³.

Polityka unijna wobec pogranicza

Z Traktatu z Lizbony wynika, że jednym z głównych celów Unii Europejskiej jest zapewnienie swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych⁴. Z kolei w stosunkach zewnętrznych traktuje się swobodę przepływu

¹ Szerzej zob.: W. Czaplinski, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005, s. 159-201.

² W. Bryk, *Polska polityka imigracyjna w okresie integracji ze Strefą Schengen*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009, s. 217-220.

³ K. Pisarska, *Polska a Układ z Schengen – dylematy polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. K. Żukrowska, J. Stryjek, Warszawa 2004, s. 269.

⁴ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dziennik Ustaw 2009 nr 203 poz. 1569.

osób, towarów, usług i kapitału pomiędzy państwami, jako jeden z największych sukcesów Wspólnoty. Należy też pamiętać, że w interesie Unii Europejskiej leży zapewnienie, aby granice z państwami sąsiadującymi nie stanowiły barier dla handlu, kontaktów społecznych, wymiany kulturalnej czy współpracy regionalnej⁵.

Cel ten jest urzeczywistniany poprzez tworzenie przez Unię Europejską specjalnych polityk wobec granic zewnętrznych i regionów przygranicznych⁶. Granice pomiędzy państwami nie powinny zatem stanowić przeszkody w zrównoważonym rozwoju oraz integracji obszarów przygranicznych⁷.

Za znajdujące się w wyjątkowo niekorzystnej sytuacji uznano regiony położone wzdłuż lądowych granic zewnętrznych Unii Europejskiej na Wschodzie, gdzie problemy właściwe regionom przygranicznym pogłębione zostały przez blisko półwieczny stan „zamknięcia” tych granic oraz znaczny dystans w rozwoju gospodarczym między obszarami leżącymi po obu ich stronach. Problemy te dostrzegano zwłaszcza po akcesji do Unii Austrii i Finlandii, gdy wschodnie granice zewnętrzne Unii Europejskiej pokryły się niemal całkowicie z dawną żelazną kurtyną. Również rozszerzenie Unii z 2004 roku uwydatniło istnienie problemów na granicach zewnętrznych⁸, zwłaszcza dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów przygranicznych. Miało to duże znaczenie zwłaszcza na granicy wschodniej Polski, która do 1991 roku była w dużej mierze granicą zamkniętą, co doprowadziło do peryferyzacji społeczno-ekonomicznej pogranicza⁹.

Poziom rozwoju regionów graniczących z Unią Europejską był niższy niż połowa średniej wszystkich unijnych regionów. Za najdotkliwsze dla integrowania się społeczności przygranicznych uznano braki w podstawowej infrastrukturze (transport, zaopatrzenie w energię, zarządzanie odpadami), występujące po zewnętrznej stronie unijnej granicy oraz znacznie niższe wskaźniki poziomu dochodu *per capita*, PKB oraz produktywności niż po

⁵ B. Fieduciuk, *Instytucje małego ruchu granicznego*, [w:] *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009, s. 37.

⁶ J. Szymański, *Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej UE*, [w:] *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, red. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, Białystok 2009, s. 76.

⁷ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 119.

⁸ *Ibidem*, s. 122.

⁹ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Projekty współpracy transgranicznej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej – przykład Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 3, s. 66.

unijnej stronie tej granicy¹⁰. Stąd, w celu przewycięzaniu tych dysproporcji, przypisano szczególną rolę współpracy transgranicznej tych obszarów.

Głównym celem współpracy transgranicznej, według Unii Europejskiej, powinno być rozwiązywanie wspólnych problemów w regionach przygranicznych, takich jak słaba dostępność, szczególnie w odniesieniu do technologii informacyjno-komunikacyjnych i infrastruktury transportowej, upadający lokalny przemysł, nieodpowiednie otoczenie biznesu, brak powiązań między lokalnymi i regionalnymi szczeblami administracji, niski poziom badań i innowacji, zanieczyszczenie środowiska, negatywne nastawienie do obywateli państw sąsiadujących oraz niewykorzystanie potencjału wzrostu w obszarze przygranicznym (zwłaszcza rozwój transgranicznej infrastruktury badawczej czy integracja rynku pracy, współpraca między uczelniami i innymi instytucjami edukacyjnymi)¹¹.

Zniesienie barier we wzajemnych kontaktach jest dla regionów przygranicznych tak istotne, ponieważ ich mieszkańcy tradycyjnie są silnie uzależnieni od rozwoju handlu przygranicznego. W polityce unijnej uznaje się, że w regionach przygranicznych zarówno względy ekonomiczne, jak i społeczno-kulturalne są ważną przesłanką zastosowania rozwiązań łagodzących czy wręcz znoszących ogólny reżim wizowy¹². W tym celu opracowano unijny system lokalnego ruchu granicznego, tzw. mały ruch graniczny¹³.

Mały ruch graniczny w prawie europejskim

¹⁰ M. Trojanowska-Strzęboszewska, op. cit.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/259 z 20.12.2013 roku.

¹² A. Doliwa-Klepacka, *Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9, s. 147.

¹³ Należy zauważyć, że instytucja małego ruchu granicznego nie jest rozwiązaniem całkowicie nowatorskim. Tego typu umowy Polska zawierała z państwami sąsiednimi na długo przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, czego przykładem mogą być następujące porozumienia: Konwencja z 30 grudnia 1924 roku między Rzeczpospolitą Polską a Rzeszą Niemiecką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym; Konwencja z 30 maja 1925 roku między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym; Konwencja z 7 grudnia 1929 roku między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Rumunii o ułatwieniach w małym ruchu granicznym polsko-rumuńskim; Konwencja z 4 lipca 1959 roku między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o małym ruchu granicznym; Umowa z 6 listopada 1992 roku między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o małym ruchu granicznym, sporządzona w Bonn dnia 6 listopada 1992 roku; Umowa z 17 stycznia 1995 roku między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym; Umowa z 6 grudnia 1996 roku między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o małym ruchu granicznym.

W dniu 20 grudnia 2006 roku Parlament Europejski i Rada UE przyjęły rozporządzenie ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego¹⁴ na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich¹⁵. Rozporządzenie to pozwala państwom członkowskim na wprowadzanie odstępstw wobec mieszkańców strefy przygranicznej od ogólnych przepisów regulujących odprawy graniczne, ustanowionych w kodeksie granicznym Schengen¹⁶.

Pod pojęciem małego ruchu granicznego rozumie się przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych, uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych, przez okres nieprzekraczający limitów czasu ustanowionych w rozporządzeniu¹⁷.

Głównym celem ustanowienia małego ruchu granicznego jest zapobieżenie powstawaniu barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej lub współpracy regionalnej z sąsiadami – dotyczy to tak barier fizycznych, jak i mentalnych w kontaktach pomiędzy społecznościami przygranicznymi¹⁸. Z rozporządzenia wynika, że w ramach wdrażania zasad małego ruchu granicznego, państwa członkowskie mogą zawierać umowy dwustronne z sąsiadującymi państwami (nie będącymi stronami układu z Schengen), uwzględniające w stosunkach z poszczególnymi sąsiadami konkretne potrzeby, które mogą być odmienne ze względu za zróżnicowane warunki lokalne i geograficzne oraz sytuację społeczną i ekonomiczną. Umowy te powinny być zgodne z zasadami małego ruchu granicznego, ustanowionymi w unijnym rozporządzeniu. Zasady te, w szczególności definicja „strefy przygranicznej”, zostały określone w następstwie negocjacji w Radzie i uważa się, że odzwierciedlają one właściwą równowagę między wprowadzeniem ułatwień na rzecz

¹⁴ Należy zauważyć, że w pierwszych dokumentach przyjmowanych na poziomie Unii Europejskiej używano terminu „lokalny ruch graniczny”. Dopiero od 2006 roku przyjęło się stosować termin „mały ruch graniczny”. Trzeba też pamiętać, że w języku angielskim nadal używany jest termin „local border traffic”.

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2006.405.1.

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2006.105.1.

¹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006..., op. cit.

¹⁸ A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVİ do Tampere*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 13.

mieszkańców strefy przygranicznej, mających powody do częstego przekraczania granicy a utrzymaniem wymogów bezpieczeństwa w całej strefie Schengen¹⁹.

Należy wspomnieć, iż konieczność przyjęcia przepisów dotyczących małego ruchu granicznego w celu skonsolidowania ram prawnych Wspólnoty w tym zakresie, została podkreślona w komunikacie Komisji zatytułowanym „W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej”. Została ona następnie potwierdzona przez Radę w dniu 13 czerwca 2002 roku, wraz z przyjęciem „Planu zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej”, który został z kolei zatwierdzony przez Radę Europejską w Sewilli w dniach 21 i 22 czerwca 2002 roku.

Ustanawiając kryteria i warunki, które muszą zostać spełnione przy wprowadzaniu ułatwień dla mieszkańców strefy przygranicznej przy przekraczaniu zewnętrznej granicy lądowej w ramach zasad małego ruchu granicznego, Unia Europejska musiała zapewnić równowagę pomiędzy ułatwianiem przekraczania granicy mieszkańcom strefy przygranicznej działającym w dobrej wierze, mającym uzasadnione powody do częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej, z jednej strony, a potrzebą zapobiegania nielegalnej imigracji oraz zagrożeniom dla bezpieczeństwa, jakie stanowi działalność przestępcza, z drugiej strony²⁰.

W rozporządzeniu wspomina się również, iż w celu uniknięcia nadużyć ogólną zasadą powinno być wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wyłącznie osobom legalnie przez co najmniej rok zamieszkującym strefę przygraniczną. Umowy dwustronne zawierane między państwami członkowskimi a sąsiadującymi państwami trzecimi mogą przyjmować dłuższy okres zamieszkania.

Kolejne ważne ustalenia zawarte w rozporządzeniu dotyczą strefy przygranicznej, która została zdefiniowana jako obszar, który nie sięga dalej niż 30 kilometrów od granicy. Jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną, określane są przez zainteresowane państwa w umowach dwustronnych. Jeżeli część którejkolwiek takiej jednostki jest położona między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, uznaje się ją, mimo to, za część

¹⁹ *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 lipca 2006 r. z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich*, KOM (2009) 383.

²⁰ *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne*, Bruksela z dnia 23.2.2005COM, (2005) 56 końcowy, 2005/0006 (COD), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0056:PL:HTML, \[01.02.2014\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0056:PL:HTML, [01.02.2014]).

strefy przygranicznej. Z kolei zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego to specjalny dokument, który uprawnia mieszkańców strefy przygranicznej do przekraczania zewnętrznej granicy lądowej w ramach zasad małego ruchu granicznego²¹.

Zgodnie z warunkami, określonymi w art. 13 rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego, państwa członkowskie muszą konsultować się z Komisją przed zawarciem jakiejkolwiek umowy dwustronnej dotyczącej małego ruchu granicznego, w celu sprawdzenia jej zgodności z przedmiotowym rozporządzeniem. Jeżeli Komisja uzna przygotowywaną umowę za niezgodną z rozporządzeniem, powiadamia o tym zainteresowane państwo członkowskie. W takim przypadku państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia wszelkich odpowiednich kroków celem zmiany zapisów umowy w rozsądnym terminie, aby wyeliminować ujawnione niezgodności. Takie same zasady konsultacji między państwami członkowskimi a Komisją mają zastosowanie w przypadku umów dwustronnych zawartych przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego, które należy dostosować do tego rozporządzenia²².

Warunkiem przekraczania granicy Unii Europejskiej przez mieszkańców strefy przygranicznej państw nienależących do Unii, w ramach małego ruchu granicznego, jest posiadanie zezwolenia na przekraczanie granicy oraz, jeżeli jest to wymóg umowy dwustronnej, posiadanie ważnego dokumentu lub dokumentu podróży. Zezwolenie może być wydane mieszkańcom strefy przygranicznej, którzy posiadają ważny dokument lub dokument podróży oraz okażą dokumenty potwierdzające status mieszkańca strefy przygranicznej, a ponadto uzasadnią chęć częstego przekraczania granicy. Zezwolenie może być wydane przez placówkę konsularną lub inny organ administracyjny państwa członkowskiego określony w umowie dwustronnej²³.

Zezwolenie jako dokument w wyraźny sposób stwierdza również, iż jego posiadacz nie jest uprawniony do opuszczania strefy przygranicznej, a wszelkie próby takiego działania będą podlegały sankcjom. Należy pamiętać, że państwo członkowskie jest zobligowane rozporządzeniem do prowadzenia centralnego rejestru:

- wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego,

²¹ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006..., op. cit.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

- wydanych, przedłużonych, unieważnionych lub cofniętych zezwoleń. Ponadto państwo członkowskie musi wyznaczyć krajowy punkt kontaktowy, którego celem będzie niezwłoczne udzielanie informacji na żądanie innych państw członkowskich, na temat wniosków oraz zezwoleń wprowadzonych do centralnego rejestru. Zezwolenie może być wydawane na okres nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż pięć lat²⁴.

Wedle przepisów wspomnianego powyżej rozporządzenia, mieszkańcy strefy przygranicznej mogą przekraczać zewnętrzną granicę lądową sąsiadującego państwa członkowskiego w ramach zasad małego ruchu granicznego, pod warunkiem że:

- a) posiadają zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz, jeżeli jest to wymagane na podstawie właściwej umowy dwustronnej, o której mowa w art. 13, ważny dokument lub dokumenty podróży;
- b) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);
- c) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich²⁵.

Maksymalny dozwolony czas trwania każdego nieprzerwanego pobytu w ramach zasad małego ruchu granicznego nie może przekraczać trzech miesięcy.

Warto wspomnieć, że Polska jako kraj, który posiada najdłuższą granicę zewnętrzną spośród wszystkich państw należących do Unii Europejskiej, była i jest zainteresowana rozwojem kontaktów obywateli w ramach małego ruchu granicznego a jej przedstawiciele uczestniczyli w pracach nad przygotowaniem rozporządzenia o małym ruchu granicznym²⁶.

Dotychczas zostały podpisane następujące umowy o małym ruchu granicznym:

- 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),

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ B. Fieducik, op. cit.

- między Polska a Białorusią (luty 2010 roku),
- między Łotwą a Białorusią (sierpień 2010 roku),
- między Litwą a Białorusią (październik 2010 roku),
- między Rosją a pozostającą poza UE Norwegią (listopad 2010 roku),
- między Łotwą a Rosją (grudzień 2010 roku),
- między Polską a Rosją (grudzień 2011 roku)²⁷.

W 2011 roku Komisja Europejska dokonała przeglądu z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego i stwierdziła, że przepisy dotyczące małego ruchu granicznego zdają egzamin w praktyce, ponieważ stanowią znaczne ułatwienie dla ludności zamieszkującej w pobliżu zewnętrznych granic lądowych, a przypadki nadużywania tych przepisów są rzadkie. Komisja wyraziła również nadzieję, że w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego zachowano należyte proporcje pomiędzy wprowadzanymi ułatwieniami i kwestią bezpieczeństwa w całej strefie Schengen²⁸.

Mały ruch graniczny między Polską a Obwodem Kaliningradzkim

Podczas polsko-rosyjskich konsultacji konsularnych w Moskwie 23-24 stycznia 2008 roku, obie strony wyraziły zainteresowanie wprowadzeniem małego ruchu granicznego i uzgodniły wymianę projektów umowy w tej sprawie. Strona rosyjska przekazała swój projekt umowy 18 kwietnia 2008 roku, natomiast Ministerstwo Spraw Zagranicznych uznało, iż podstawą negocjacji powinien być polski projekt umowy między Rządem RP a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego²⁹.

Formalne procedowanie nad wprowadzeniem ułatwień w ruchu granicznym pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim rozpoczęło się złożeniem przez Komisję Europejską w dn.

²⁷ 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>, [01.02.2014].

²⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich, Bruksela, dnia 24.07.2009 r., KOM(2009) 383 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0383:FIN:PL:PDF>, [01.02.2014].

²⁹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 3950 w sprawie terminów wprowadzenia małego ruchu granicznego na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republikami: Białorusi, Ukrainy i Rosji, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/42A84F00>, [01.02.2014].

29 lipca 2011 roku Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu propozycji wprowadzenia ułatwień w reżimie wizowym na granicy polsko-rosyjskiej. W dokumencie przewidziano zniesienie dotychczasowego obowiązku wizowego w odniesieniu do obywateli Federacji Rosyjskiej zamieszkujących Obwód Kaliningradzki. Za obszar przygraniczny uznano cały Obwód Kaliningradzki oraz analogiczny obszar po stronie polskiej. Było to swoiste odstępstwo od praktyki uznawania za sferę przygraniczną obszaru położonego do 30 lub do 50 km od granicy. Warto wspomnieć, że pierwotnie władze rosyjskie pozostawały niechętne wobec wprowadzenia małego ruchu granicznego, twierdząc, że uproszczone przekraczanie granicy dla mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego byłoby sprzeczne z zasadą równości obywateli. Objęcie przepisami o małym ruchu granicznym całego Obwodu było też problematyczne dla instytucji unijnych, gdyż standardowa szerokość strefy przygranicznej, jak już wspomniano, wynosi 30–50 km (co oznaczałoby, że nie byłby nią objęty Kaliningrad). Jednak o objęcie przepisami całego Obwodu zabiegała strona polska, na co Komisja Europejska przystała, uzasadniając decyzję wyjątkowym położeniem geograficznym i koniecznością niedopuszczenia do izolacji jego mieszkańców³⁰. Na terytorium Polski strefę przygraniczną stanowią miasta: Gdynia, Sopot, Gdańsk, powiaty: pucki, gdański, nowodworski, malborski (woj. pomorskie) oraz miasta: Elbląg, Olsztyn, powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki (woj. warmińsko-mazurskie).

Rada Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, podczas spotkania 27 października przyjęła porozumienie dotyczące umowy o małym ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim FR³¹. Porozumienie wymagało następnie zatwierdzenia przez Parlament Europejski. Aprobata projektu umowy nastąpiła na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego odbywającym się 1 grudnia 2011 roku zdecydowaną większością głosów. Umożliwiło to przystąpienie do podpisania porozumienia przez przedstawicieli Rzeczypospolitej Polski i Federacji Rosyjskiej³².

³⁰ Ł. Żołądek, *Obwód kaliningradzki*, „Infos” 2013, nr 14, s. 3.

³¹ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r.*, (DzU z 2012 roku, poz. 814).

³² K. Żęgota, *Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym w kontekście relacji Unia Europejska-Federacja Rosyjska*, [w:] *Państwa i organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie. Polityka - bezpieczeństwo - gospodarka*, red. M. Chełminiak, W. Tomaszewski, Olsztyn 2013, s. 75.

Umowa została podpisana w trakcie spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego oraz Rosji, Siergieja Ławrowa, które odbyło się w Moskwie 14 grudnia 2011 roku. Zgodnie z opinią przedstawicieli obu stron, zawarcie porozumienia stanowiło „kamień milowy” w relacjach między obu państwami i społeczeństwami oraz umożliwi w przyszłości szersze otwarcie się Obwodu Kaliningradzkiego FR na współpracę z Unią Europejską³³. Zdaniem ministra Sikorskiego „podpisanie w Moskwie umowy o małym ruchu granicznym między obwodem kaliningradzkim a częścią Pomorza, Warmii i Mazur to jedno z osiągnięć polskiej prezydencji”³⁴. Z kolei szef rosyjskiego MSZ wyraził nadzieję, że umowa o ruchu bezwizowym będzie „zwiastunem rychłego przejścia do otwartej wymiany i przyjazdów Rosjan (do UE) oraz obywateli Schengen do Rosji w ramach ruchu bezwizowego”. Minister Ławrow dodał również, iż podpisanie umowy „może być zwiastun pełnego ruchu bezwizowego między Rosją a Unią”. Obie strony wyraziły również nadzieję, iż Obwód Kaliningradzki FR stanowić będzie region pilotażowy w relacjach Unia Europejska-Rosja³⁵. Umowa między Polską a Federacją Rosyjską weszła w życie z dniem 27 lipca 2012 roku³⁶.

Umowa ta oparta jest 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 r. 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”, a tym samym „wspierać rozwój kontaktów między mieszkańcami strefy przygranicznej”³⁷.

Wedle umowy, zezwolenie wydaje się na podstawie ważnego dokumentu podróży oraz zaświadczenia o miejscu stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata (posiadanie obywatelstwa polskiego czy rosyjskiego nie jest konieczne). Powodem przekroczenia granicy mogą być względy społeczne, kulturalne, rodzinne oraz uzasadnione powody ekonomiczne (art. 3). Pobyt w strefie przygranicznej drugiego państwa może trwać do

³³ Ibidem.

³⁴ *Polska-Kaliningrad: od czerwca bez wiz? Podpisano umowę o małym ruchu granicznym*, <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/polskakaliningrad-od-czerwca-bez-wiz/5885914>.

³⁵ M. Wojciechowski, M. Bełza, *Kaliningrad bliżej Europy*, „Gazeta Wyborcza Olsztyn”, 14.12.2011, http://wyborcza.pl/1,86738,10813431,Kaliningrad_blizej_Europy.html, [01.02.2014].

³⁶ http://www.rusemb.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=586:wesza-w-ycie-umowa-o-maym-ruchu-granicznym&catid=13&Itemid=5&lang=pl, [01.02.2014].

³⁷ A. Żukowski, *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją – wstępne konkluzje*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 56.

30 dni od przekroczenia granicy, ale nie dłużej niż 90 dni łącznie w trakcie każdych 6 miesięcy licząc od dnia pierwszego przekroczenia granicy. Pierwsze zezwolenie wydawane jest na 2 lata, a następne na 5 lat (art. 4). Warto również podkreślić, że mały ruch graniczny dotyczy tylko podróży drogą lądową.

Umowa o małym ruchu granicznym stanowi istotne znaczenie dla rozwoju wzajemnych kontaktów międzyludzkich, współpracy lokalnej, handlu i turystyki. Bezpośrednim rezultatem wprowadzenia reżimu małego ruchu granicznego jest wzrost obrotów handlowych w pasie przygranicznym objętym umową³⁸. Wprowadzenie w życie umowy z Federacją Rosyjską w sprawie małego ruchu granicznego Polska ocenia bardzo pozytywnie³⁹. 11 maja 2013 roku Radosław Sikorski stwierdził, że „dzięki rosyjskim klientom (...) obroty w naszych sklepach w regionie, który korzysta z dobrodziejstw tej umowy, wzrosły o 30 proc.” Dodał, iż „umacnia nas to w determinacji, aby likwidować bariery w przepływie osób, by powrócić do (...) ruchu bezwizowego ze wszystkimi naszymi sąsiadami, w tym z Federacją Rosyjską”. Z kolei Siergiej Ławrow również bardzo pozytywnie ocenił porozumienie o małym ruchu granicznym. Stwierdził, że ruch bezwizowy pomiędzy mieszkańcami Obwodu Kaliningradzkiego i mieszkańcami z pogranicznych rejonów Polski funkcjonuje bez zastrzeżeń⁴⁰. Warto też podkreślić, że nie odnotowano żadnych poważnych naruszeń przepisów o małym ruchu granicznym. Od kiedy strony zaczęły wydawać zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego odnotowano systematyczny wzrost ruchu osób przekraczających granicę na ich podstawie. W 2012 roku całkowita wielkość ruchu osobowego na granicy Polski z Obwodem Kaliningradzkim osiągnęła stan sprzed wstąpienia Polski do Schengen, co także uważane jest za skutek wdrożenia umowy o małym ruchu granicznym.

Trzeba podkreślić, że mały ruch graniczny znacznie ułatwia regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej Unii Europejskiej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną na co wskazuje wzrost liczby osób przekraczających granicę polsko-rosyjską. Od momentu wprowadzenia umowy o małym ruchu granicznym straż graniczna notuje dynamiczny wzrost

³⁸ K. Dudzińska, A. M. Dyner, *Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską - wyzwania, szanse i zagrożenia*, „Polic Paper PISM” 2013, nr 29, s. 2.

³⁹ *Mieszkańcy i przedsiębiorcy pozytywnie o małym ruchu granicznym z Rosją*, <http://biznes.onet.pl/mieszkancy-i-przedsiębiorcy-pozytywnie-o-małym-ruc,18491,5584011,news-detaj>, [01.02.2014].

⁴⁰ *Sikorski i Ławrow chwalią mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/sikorski-i-lawrow-chwala-maly-ruch-graniczny-z-obwodem-kaliningradzkim/q6841>, [01.02.2014].

ruchu na przejściach granicznych między Polską a Rosją⁴¹. W 2010 roku Straż Graniczna odnotowała 1 451 492 przekroczenia granicy z Rosją, w 2011 – 2 373 517, w 2012 – 4 073 142 (z czego 107 809 w ramach małego ruchu granicznego), w pierwszej połowie 2013 – 2 745 053 (z czego 310 860 w ramach MRG).

Według danych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej wynika, że do stycznia 2014 roku ponad 1 mln 100 tys. cudzoziemców, głównie obywateli Rosji, mogących korzystać z zasad małego ruchu granicznego, okazało podczas przekraczania granicy zezwolenia małego ruchu granicznego.

Bibliografia

Bryk W., *Polska polityka imigracyjna w okresie integracji ze Strefą Schengen*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009.

Czapliński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005.

Doliwa-Klepcka A., *Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9.

Dołzbłasz S., Raczyk A., *Projekty współpracy transgranicznej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej – przykład Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 3.

Dudzińska K., Dyner A.M., *Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską - wyzwania, szanse i zagrożenia*, „Policy Paper PISM” 2013, nr 29.

Fieduciuk B., *Instytucje małego ruchu granicznego*, [w:] *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Gruszczak A., *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVİ do Tampere*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.

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>.

⁴¹ *Ponad 5 milionów osób przekroczyło granicę z Rosją*, gazetaolsztynska.pl/179456,Ponad-5-milionow-osob-przekroczylo-granice-z-Rosja.html (dane na październik 2013 roku).

Pisarska K., *Polska a Układ z Schengen – dylematy polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. K. Żukrowska, J. Stryjek, Warszawa 2004.

Polska pięć lat w Unii Europejskiej, red. S. Konopacki, Łódź 2009.

Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2006.405.1.

Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2006.105.1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/259 z 20.12.2013 roku.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 lipca 2006 r. z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich, KOM (2009) 383.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich, Bruksela, dnia 24.07.2009 r., KOM(2009) 383 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0383:FIN:PL:PDF>.

Szymański J., *Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej UE*, [w:] *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, red. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, Białystok 2009.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dziennik Ustaw 2009 nr 203 poz. 1569.

Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r., (DzU z 2012 roku, poz. 814).

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne, Bruksela z dnia 23.2.2005COM, (2005) 56 końcowy, 2005/0006 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0056:PL:HTML>.

Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi, red. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, Białystok 2009.

Yeliseyeu A., *Local border traffic regimes on the EU's eastern borders*, „Border Security Matters” 2014, August.

Żęgota K., *Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym w kontekście relacji Unia Europejska-Federacja Rosyjska*, [w:] *Państwa i organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie. Polityka - bezpieczeństwo - gospodarka*, red. M. Chełminiak, W. Tomaszewski, Olsztyn 2013.

Żołądek Ł., *Obwód kaliningradzki*, „Infos” 2013, nr 14.