

Prace OSW / CES Studies

**Wschodnia granica zewnętrzna
rozszerzonej Unii Europejskiej
The Eastern External Border
of the Enlarged European Union**

**Współpraca transgraniczna
na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej
Cross-border Co-operation
at the new Eastern Border of the European Union**

**Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii
Russian-speakers in Latvia and Estonia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Tłumaczenie / Translation

Izabela Zygmunt,

Ilona Duchnowicz,

Monika Richter

Współpraca / Co-operation

Zuzanna Ananiew

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6 a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 629 87 99

Seria „Prace OSW” zawiera materiały analityczne

przygotowane w Ośrodku Studiów Wschodnich

The “CES Studies” series contains analytical

materials prepared at the Centre for Eastern

Studies

Materiały analityczne OSW można przeczytać

na stronie www.osw.waw.pl

Tam również znaleźć można więcej informacji

o Ośrodku Studiów Wschodnich

The Centre’s analytical materials can be found

on the Internet at www.osw.waw.pl

More information about the Centre for Eastern

Studies is available at the same web address

ISSN 1642-4484

Spis treści / Contents

Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej / 5

Bartosz Cichocki

Mapy / 23

Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej / 26

Rafał Sadowski

Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii / 42

Joanna Hyndle, Miryna Kutysz

The Eastern External Border of the Enlarged European Union / 59

Bartosz Cichocki

Maps / 77

Cross-border Co-operation at the new Eastern Border of the European Union / 80

Rafał Sadowski

Russian-speakers in Latvia and Estonia / 96

Joanna Hyndle, Miryna Kutysz

Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej

Bartosz Cichocki

Wstęp

Celem poniższego raportu jest, po pierwsze, analiza funkcjonowania wschodnich granic nowych państw członkowskich Unii Europejskiej w wymiarach: bezpieczeństwa, infrastruktury, gospodarczym i społecznym. Na podstawie tej analizy wskazane zostaną pożądane zmiany w polityce zarządzania granicą i ruchem granicznym. Po drugie, celem raportu jest omówienie wpływu dostosowania prawodawstwa nowych członków UE do *acquis* Schengen na osobowy ruch graniczny i wskazanie zagrożeń i szans z tym związanych. Problematyka ta wydaje się ważna, gdyż – mimo szczególnego i wieloletniego zainteresowania tymi zagadnieniami ze strony polityków, ekspertów i środków masowego przekazu – na temat warunków panujących na wschodniej granicy zewnętrznej i skutków rozszerzenia UE krąży wciąż w publicznej debacie wiele mitów i nieporozumień, co może prowadzić do podejmowania przez instytucje odpowiedzialne za ochronę granicy i rozwój współpracy transgranicznej błędnych decyzji.

Wschodnia granica zewnętrzna UE została opisana w raporcie w porządku geograficznym – od północy (granica estońsko-rosyjska) na południe (granica węgiersko-ukraińska). W ramach opisu najważniejszych zjawisk występujących na granicach poszczególnych nowych członków UE wprowadzono następujący porządek:

- a) ogólna informacja o granicy;
- b) infrastruktura przejść granicznych;
- c) charakterystyka granicznego ruchu osobowego i towarowego oraz konsekwencji, jakie w tej sferze przyniesie dostosowanie prawodawstwa państw, które weszły do UE w maju 2004 roku, do *acquis* Schengen.

Uwagi metodologiczne

Obiektem poniższej analizy będą granice lądowe państw, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 roku, z zachodnimi członkami Wspólnoty Niepodległych Państw, a więc granice: estońsko-rosyjska, łotewsko-rosyjska, łotewsko-białoruska, litewsko-białoruska, litewsko-rosyjska, polsko-rosyjska, polsko-białoruska, polsko-ukraińska, słowacko-ukraińska i węgiersko-ukraińska. Jest

to linia długości około 3 tys. km. Poza tak wyznaczonymi ramami geograficznymi pozostaje długi odcinek granicy fińsko-rosyjskiej (1,3 tys. km), która już od blisko 10 lat pełni funkcję zewnętrznej granicy UE, oraz wschodnie granice Rumunii i Bułgarii – te państwa nie weszły do UE w trakcie niedawnego rozszerzenia i z tego względu nie zostały uwzględnione w raporcie. Wreszcie – z uwagi na ograniczony rozmiar tekstu – autor zdecydował się pominąć zagadnienia związane z funkcjonowaniem międzynarodowych lotnisk i granic morskich nowych członków UE.

Powstanie obecnego raportu poprzedziły rozmowy z przedstawicielami struktur państwowych państw Europy Środkowo-Wschodniej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granicy i politykę wizową. Autor spotykał się również z analitykami i działaczami organizacji pozarządowych od lat interesujących się tą tematyką lub bezpośrednio w nią zaangażowanych. Istotną rolę odegrał udział w konferencjach krajowych i zagranicznych na przestrzeni ostatnich lat i lektura pokazanej literatury naukowej, prasy, dokumentów, badań socjologicznych, statystyk – zarówno państwowych, jak i pozarządowych. Duże znaczenie miały także wyjazdy badawcze na wszystkie odcinki wschodniej granicy RP, na granicę litewsko-białoruską, łotewsko-białoruską i łotewsko-rosyjską, estońsko-rosyjską, słowacko-ukraińską i węgiersko-ukraińską. Bezpośrednio przed publikacją tekst był konsultowany wewnątrz Ośrodka Studiów Wschodnich (przez ekspertów zajmujących się Rosją, Białorusią, Ukrainą, Mołdawią i państwami środkowoeuropejskimi) i na zewnątrz – przez pracowników MSZ i Straży Granicznej RP, służb granicznych Słowacji, Ukrainy i Litwy. Wszyscy oni wnieśli nieoceniony wkład w ulepszenie ostatecznego kształtu raportu, jednak odpowiedzialność za tekst ostateczny ponosi, rzecz jasna, wyłącznie autor. Zasadne wydaje się wreszcie podkreślenie, że poniższych rozważań w żadnym stopniu nie należy wiązać z oficjalnym stanowiskiem Polski ani tym bardziej Unii Europejskiej.

1. Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej UE

1.1. Granica estońsko-rosyjska

a) Estonia ma wspólną granicę z Rosją długości blisko 300 km, z czego ponad połowa biegnie przez wody jeziora Pejpus. Region na północ od tego jeziora jest silnie zurbanizowany i zindustrializowany. Granica dzieli tu jednolity za czasów ZSRR organizm miejski: Narwę i Iwangorod. Na południe od jeziora Pejpus ciągną się tereny przeważnie silnie zalesione i mało zaludnione. Estonia ma też bardzo długą i urozmaiconą linię brzegową osłoniętą od morza łańcuchem 1,5 tys. wysp.

Poważnym problemem dotyczącym granicy estońsko-rosyjskiej jest jej nieuregulowany formalnie status. Jeszcze przed odtworzeniem niepodległości w sierpniu 1991 r. władze estońskie domagały się od Moskwy uznania granicy z 1920 roku (traktat pokojowy zawarty w Tartu). Obejmowała ona obszary na wschód od Narwy na północnym wschodzie i okręg peczorski na południu – w sumie ok. 2 tys. km² (5% terytorium Estonii), które Józef Stalin odebrał w 1944 r. okupowanej przez Armię Czerwoną Estonii. Władze niepodległej Estonii zaczęły jednak stopniowo rezygnować z pretensji terytorialnych w stosunku do Rosji *de facto*, gdyż *de iure* nadal traktują stalinowską granicę jako tymczasową linię demarkacyjną (Ustawa o granicach państwowych z 1994 r.). W 1999 r. opracowany został nowy estońsko-rosyjski traktat graniczny sankcjonujący obecną granicę; Estończycy dokonali demarkacji swojej strony granicy. Ze względów politycznych strona rosyjska do tej pory nie podpisała traktatu (choć już w 1994 roku dokonała demarkacji swojej strony granicy)¹. Nie ma to jednak wpływu na funkcjonowanie granicy, która jest w pełni chroniona i kontrolowana przez obie strony.

b) Najważniejszą rolę na granicy estońsko-rosyjskiej odgrywają następujące drogowe przejścia graniczne: Narwa-Iwangorod (dwa przejścia obsługujące głównie ruch lokalny i „duży” ruch autobusowy i towarowy Ryga–Tallin–Sankt Petersburg), Koidula–Kuniczyna Gora (niemal wyłącznie handel benzyną), Orava–Pieczory Pskowskije

i Luhamaa–Szumilkino (tranzyt pasażersko-towarowy Łotwa–Rosja). Na tym pierwszym przejściu panuje szczególnie duże natężenie ruchu – na odprawę trzeba czekać nieraz 12 godzin. Z kolei przejścia w Koiduli i Luhamaa mogą służyć jako przykłady braku koordynacji programów modernizacji przejść granicznych i współpracy służb granicznych sąsiadujących państw. Podczas gdy po estońskiej stronie na obu przejściach wybudowano nowoczesne terminale z kilkoma pasami odpraw, po stronie rosyjskiej funkcjonują w najlepszym razie po dwa pasy. Niezsynchronizowana jest również liczebność służb granicznych (celnych i paszportowych; personel po stronie rosyjskiej jest niedostateczny) i system pracy (Estończycy odprawiają autobusy i samochody łącznie, z kolei Rosjanie – oddzielnie, co powoduje, że autobus pasażerski nieraz na długo blokuje ruch na przejściu).

Mówiąc ogólnie o infrastrukturze ochrony granic państw bałtyckich, pamiętać należy, że rubież Estonii, Łotwy i Litwy z Białorusią i Rosją dopiero w 1991 roku – po z górą 50-letniej przerwie – odzyskały status granic państwowych i zaczęły być chronione. Obecnie sytuacja wygląda nieporównanie lepiej niż na początku ubiegłej dekady (kiedy to np. ludność stref przygranicznych przechodziła na terytorium państwa sąsiedniego bez kontroli). Niemniej ze względu na brak na tym obszarze pozostałości radzieckiej infrastruktury granicznej poziom zabezpieczenia granic jest niższy w porównaniu do granic innych państw, które weszły do UE w 2004 r. W ciągu dekady Estonia i pozostałe państwa bałtyckie nie były w stanie dorównać pod względem wyposażenia, liczebności i wyszkolenia służb granicznych i celnych innym państwom regionu².

c) Estonia nie jest krajem docelowym nielegalnej imigracji³ (legalna imigracja także utrzymuje się na niskim poziomie ze względu na rygorystyczną politykę imigracyjną, która przewiduje kwoty). Liczba nielegalnych imigrantów zatrzymywanych w całej Estonii nigdy nie była znacząca (np. w 2000 roku zatrzymano 131 osób w stosunku do 13 mln przekroczeń granicznych), a statystyki wykazują dodatkowo znaczącą poprawę między 1996 (334 osoby) i 2001 (153 osoby)⁴. Zaznaczyć przy tym należy, iż przygniatająca większość nielegalnych przekroczeń dokonywanych

w najgorszym okresie połowy lat 90. notowana była na granicy estońsko-łotewskiej – która od niedawna jest już wewnętrzną granicą UE – przez obywateli tych państw⁵. Estonia odgrywa niemal wyłącznie rolę korytarza tranzytowego nielegalnej imigracji na szlaku do państw skandynawskich, popularnych ze względu na liberalną politykę imigracyjną/azyłową (choć zaostrzającą się w kilku ostatnich latach) i wysoki poziom życia. Z estońskich portów (i lotnisk) nielegalni imigranci próbują się dostać również do Europy Zachodniej. W latach 90. główną kategorię nielegalnych imigrantów zatrzymywanych w państwach bałtyckich tworzyli obywatele Afganistanu, Wietnamu, Indii i innych państw azjatyckich. Na osobną uwagę zasługuje lokalny ruch graniczny na pograniczu estońsko-rosyjskim. Generuje on zagrożenia, niezwiązane z nielegalną imigracją, takie jak nielegalny handel. Główną kategorię podróżnych stanowią tu przedstawiciele mniejszości (a w praktyce na obszarach graniczących z Rosją – większości) rosyjskojęzycznej i Rosjanie – obywatele FR. Wynika to z faktu, że granica estońsko-rosyjska rozdziela spójne etnicznie i językowo społeczności⁶. Od początku lat 90. Tallin i Moskwa uwzględniały ten fakt, stosując szczególne rozwiązania w polityce wizowej dla ludności regionów przygranicznych.

Mniejszość rosyjskojęzyczna zamieszkująca głównie regiony przygraniczne z Rosją była jednym z najpoważniejszych wyzwań, przed którym stanęła niepodległa Estonia. Obawa przed dalszym napływem rosyjskojęzycznej imigracji była przyczyną szybkiego wprowadzenia obowiązku wizowego dla obywateli WNP. Jednak jeszcze pod koniec 1991 roku Tallin – pragnąc utrzymać więź z terytoriami, do których wysuwał pretensje na mocy traktatu pokojowego z Tartu – wprowadził na rok uproszczony ruch graniczny dla mieszkańców Narwy-Iwangorodu i okręgu peczorskiego. Osoby odwiedzające po stronie estońskiej krewnych, rodzinne groby, obiekty kultu religijnego, posiadające tam nieruchomości, wykonujące tam pracę czy odbywające studia otrzymywały specjalne dokumenty zezwalające na przekroczenie granicy⁷. Zasady te utrzymały się do końca stycznia 2000 r. Liczba osób objętych zasadami uproszczonego ruchu granicznego przez blisko 10 lat wahała się pomiędzy 17 a 20 tys. (po obu stronach granicy). We wrześniu

2000 roku Estonia i Rosja wprowadziły pełny reżim wizowy, przy czym strony ustaliły kwotę 4 tys. osób (po każdej stronie) zamieszkałych w strefie przygranicznej, którym wydawano roczne wizy wielokrotne za darmo, jeśli spełniały warunki wspomniane powyżej w przypadku wydawania zezwoleń granicznych⁸. Ta decyzja ograniczyła dostępność granicy dla znacznej grupy osób, wykorzystującej pobytu za granicą w celach handlowych, a deklarujących wcześniej jeden z powyżej wymienionych celów podróży. Dodatkowym utrudnieniem było zamknięcie lokalnych przejść granicznych Vömmorski, Meremäe, Lüübnitsa i Kulje.

Ze względu na konieczność dalszego dostosowania do *acquis* Schengen władze estońskie zapowiedziały ograniczenie od 1 maja 2004 roku kategorii osób uprawnionych do rocznych darmowych wiz (osoby odwiedzające groby krewnych będą uprawnione tylko do wiz jednorazowych i przebywania na terytorium Estonii przez 5 dni w ciągu 3 miesięcy)⁹. Stopniowe eliminowanie ulg w estońsko-rosyjskim reżimie wizowym zwiększa liczbę osób zamieszkałych na estońskim pograniczu, które aplikują o rosyjskie obywatelstwo. Posiadacz rosyjskiego paszportu nie musi, rzecz jasna, występować o rosyjską wizę, a jeśli posiada zezwolenie na pobyt stały w Estonii lub ma tam nieruchomości, nie musi także legitymować się wizą estońską. W 2001 roku w samej Narwie liczbę mieszkańców z rosyjskim obywatelstwem szacowano na 19 tys.¹⁰, a liczbę mieszkańców okręgu peczorskiego posiadających podwójne obywatelstwo szacuje się na 3 – 6 tys.¹¹

Konsekwentne zaostrzenie reżimu wizowego związanego z procesem dostosowywania się Estonii do *acquis* Schengen negatywnie odbiło się na dynamice ruchu granicznego i sytuacji gospodarczej pogranicza estońsko-rosyjskiego, ograniczając możliwości zarobkowe ludności lokalnej¹². Nie należy jednak zapominać, że co najmniej w równym stopniu brzemienią w skutki była w tej mierze koniunktura gospodarcza północno-zachodniej Rosji i polityka handlowa Moskwy i Tallina – a więc czynniki niezwiązane z wizami¹³.

Podkreślić należy, że powszechne przekonanie o bezpośrednim wpływie związków społecznych, etnicznych czy rodzinnych na pograniczu estońsko-rosyjskim (czy łotewsko-rosyjsko-białoru-

skim) na intensywność ruchu granicznego jest w znacznym stopniu fałszywe. Jak wynika z badań estońskich ekspertów, ruch osobowy np. na przejściach w Narwie-Iwangorodzie w głównej mierze służył celom handlowym i wynikał z dużych różnic cen artykułów spożywczych czy paliwa po obu stronach granicy¹⁴. Z kolei na południe od Narwy-Iwangorodu w regionie jeziora Pejpus ruch graniczny prawie nie istnieje, choć oba brzegi jeziora zamieszkuje ludność rosyjskojęzyczna. Społeczności zamieszkałe na przeciwległych brzegach nie kontaktują się jednak ze sobą – estoński brzeg zamieszkuje bowiem staroobrzędowcy zmuszeni prześladowaniami do ucieczki z Rosji jeszcze w XVII wieku i zamknięci na kontakty z otoczeniem. Gospodarczo zaś region na zachód od jeziora Pejpus związany był w okresie ZSRR z Leningradem (eksport artykułów rolnych). Samo jezioro jest wykorzystywane przez rybaków i to oni są z reguły powodem nielicznych interwencji straży granicznych¹⁵. Bardzo skomplikowana sytuacja panuje na odcinku południowym granic Estonii, przecinającym obszar zamieszkały przez ludność Setu (10–15 tys. osób). Jest to grupa etnicznie i językowo bliska Estończykom, ale wyznająca prawosławie i mająca silne poczucie własnej tożsamości. Nie zaakceptowali oni granicy estońsko-rosyjskiej powstałej w 1991 r. na terytorium przez nich zamieszkiwanym i konsekwentnie domagają się specjalnych zasad przekraczania granicy. Sytuację komplikuje fakt, że po stronie estońskiej zamieszkuje zdecydowana większość grupy Setu, podczas gdy większość ich cerkwi i cmentarzy znajduje się po stronie rosyjskiej¹⁶. Interesujące jest jednak to, że również Setu wykorzystują swoją uprzywilejowaną pozycję głównie w celach handlowych (lub dokonują zakupów przy okazji wyjazdów rodzinnych czy religijnych). Wielu z nich czynić to może bez ograniczeń ze względu na posiadany paszport rosyjski i/lub nieruchomości po stronie estońskiej lub zezwolenie na pobyt stały w Estonii (wobec czego nie obejmuje ich ani rosyjski, ani estoński reżim wizowy). Na przejściach granicznych w tej części pogranicza niemal stale tworzą się kolejki kilkunastu-kilkudziesięciu samochodów osobowych przewożących w bakach ze strony rosyjskiej tanie paliwo (różnica w cenach jest kilkukrotna).

1.2. Granice Łotwy z Rosją i Białorusią

a) Granica Łotwy z WNP została ustalona w 1920 roku. Po stronie radzieckiej pozostało wówczas wiele tysięcy Łotyszy, zostali oni jednak w latach 40. deportowani w głąb ZSRR. W wymiarze lokalnym granica ta rozdziela społeczność rosyjskojęzyczną. Po II wojnie światowej na Łotwę napłynęły bowiem dziesiątki tysięcy radzieckich robotników, specjalistów i wojskowych. W przypadku łotewskiego odcinka wschodniej granicy zewnętrznej UE nie występują spory delimitacyjne. Nie została ona jednak do tej pory w całości i obustronnie demarkowana. Granica łotewsko-białoruska (ok. 160 km) została demarkowana jednostronnie przez Łotwę. Rosja natomiast wciąż nie podpisała umowy granicznej przygotowanej w 1997 roku, co wstrzymuje prace demarkacyjne na granicy łotewsko-rosyjskiej (ok. 280 km)¹⁷. Nie wpływa to jednak na jej codzienne funkcjonowanie i bezpieczeństwo.

b) Największe znaczenie dla drogowego ruchu osób i towarów na granicach Łotwy z Rosją mają następujące przejścia graniczne (rozpoczynając od północy): Murati–Veclaicene (przejście łotewsko-estońskie, jednak autostrada, na której jest położone, obsługuje duży ruch autobusowy, samochodowy i ciężarowy łotewsko-rosyjski), Pededze–Burniszewo (niewielkie przejście głównie dla mieszkańców strefy przygranicznej, ale często wykorzystywane przez Rosjan podróżujących na Łotwę szosą Psków–Ryga i ze względu na brak estońskiej wizy pragnących ominąć terytorium Estonii), Grebneva–Ubilinka (duży ruch samochodowy i ciężarowy na trasie Dyneburg (Daugavpils) – Psków i Nowogród), Terehova–Burački (na szosie Ryga–Wielikije Łuki). Na granicy z Białorusią: Paternieki–Grigirowszczina (spotyka się też: Paternieki–Bigosowo; na szosie Dyneburg–Nowopołock) i Silene–Urbany (ruch kierujący się na Mińsk). Ponadto na granicy łotewskiej funkcjonuje kilka pomniejszych drogowych przejść granicznych położonych z boku głównych tras komunikacyjnych i służących głównie dla ruchu lokalnego. Wszystkie łotewskie przejścia graniczne są skomputeryzowane i połączone systemem rejestracji osób i pojazdów, na wszystkich stosuje się elektroniczne czytniki dokumentów¹⁸.

c) Wśród osób przybywających na Łotwę największą grupę stanowią Rosjanie, Białorusini i Ukraińcy¹⁹. Wielu z nich odwiedza Łotwę w celach turystycznych. Przyciąga ich tu zachodnio-europejska architektura, wysoki standard usług. Inną istotną kategorią ruchu międzynarodowego przecinającego wschodnie granice Łotwy jest rosyjski, białoruski i ukraiński drogowy transport towarowy, poruszający się po szosach z i do Pskowa (i dalej do Sankt Petersburga), Nowogrodu i Moskwy. Jakkolwiek większość wymiany towarowej między Łotwą i tymi krajami (w przypadku Rosji – zdecydowana większość) odbywa się rurociągami i koleją, transport drogowy odgrywa pewną rolę²⁰. Interesujące jest przy tym zjawisko omijania przez przedsiębiorstwa przewożące towary ciężarówkami między Rosją i UE terytorium Białorusi. W ostatnich latach białoruskie służby celne zasłynęły bowiem z rekwirowania na wielką skalę towarów i środków transportu pod pretekstem walki z przemytem lub pod zarzutem najdrobniejszych nieściśłości formalnych.

Mówiąc o ruchu międzynarodowym przez Łotwę nie sposób pominąć zjawiska nielegalnej imigracji z Azji i Afryki. Łotwa – podobnie jak Estonia – jest umiarkowanie atrakcyjna jako państwo docelowe imigracji. Z punktu widzenia organizatorów przemytu osób odgrywa rolę korytarza tranzytowego. Trasy przerzutu nielegalnych imigrantów w latach 90. prowadziły do Rygi lub innych portów tego regionu i drogą morską do Sztokholmu lub poprzez Tallin do Helsinek²¹. Liczbę nielegalnych imigrantów, którzy w pierwszej połowie lat 90. naruszyli granice Łotwy, szacuje się na kilkadziesiąt tysięcy, co świadczy o poważnym wówczas zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa²². W drugiej połowie lat 90. sytuacja znacznie się poprawiła²³.

Polityka wizowa władz Łotwy kształtowała się jednak od początku lat 90. – podobnie jak w przypadku Estonii – nie pod wpływem obaw przed nielegalną imigracją z Azji czy Afryki, lecz pod wpływem obaw przed dalszym napływem ludności rosyjskojęzycznej. Obawy te spowodowały szybkie wprowadzenie reżimu wizowego po odwołaniu niepodległości w sierpniu 1991 roku. W przeciwieństwie do Estonii i Litwy, Łotwa nie stosowała jednak kwot imigracyjnych²⁴, co nie zmienia faktu, że polityka imigracyjna Rygi jest równie restrykcyjna jak polityka Tallina. Znalazło

to odbicie w statystykach²⁵. Równoległe do walki z nielegalną imigracją czy napływem ludności rosyjskojęzycznej Ryga starała się w latach 90. brać pod uwagę więzi społeczne i gospodarcze łączące ludność zamieszkałą w strefach przygranicznych po obu stronach granicy. W związku z tym na początku lat 90. Łotwa zawarła z Białorusią i z Rosją czasowe umowy o procedurach uproszczonego przekraczania granicy. W związku z koniecznością dostosowania się do *acquis* Schengen umowy te nie zostały przedłużone (w przypadku Rosji umowa wygasła 10 października 2000 r.) lub zostały zmodyfikowane (w przypadku Białorusi pod koniec 2000 r.)²⁶. Jeszcze dłużej (do 30 czerwca 2002 r.) zachował się wyjątek od reżimu wizowego obejmujący obywateli Rosji podróżujących przez Łotwę pociągami tranzytowymi do i z Kaliningradu²⁷. Decyzja o wypowiedzeniu umowy dotyczącej pasażerów rosyjskich pociągów tranzytowych miała natychmiastowy skutek w postaci zmiany trasy połączenia, które obecnie omija Łukiem Estonię i Łotwę.

Lokalny ruch graniczny na pograniczu łotewsko-białoruskim i łotewsko-rosyjskim nie odbiega charakterem od opisanego powyżej przygranicznego ruchu estońsko-rosyjskiego. Główną motywacją jego uczestników jest bowiem także drobny handel. Zaostrzenie reżimu wizowego na początku obecnego stulecia skutkowało utrudnieniami głównie w tej sferze. Eliminacja uproszczeń w ruchu lokalnym dotknęła np. eksporterów mleka z regionu Kraslavy, osób handlujących alkoholem, tytoniem i benzyną. Znalazło to odbicie w natężeniu ruchu na przejściach obsługujących ruch lokalny. Ruch na trasach międzynarodowych (na kierunku białoruskim: Ryga i Dyneburg–Nowopołock, na rosyjskim: Ryga–Wielikije Łuki i Dyneburg–Psków) ucierpiał w mniejszym stopniu²⁸. Osobny problem dotyczy trasy Ryga–Psków obsługującej znaczący ruch samochodowy i autobusowy łotewsko-rosyjski. Ze względu na to, że szosa A2 na krótkim, kilkunstokilometrowym, odcinku przebiega przez terytorium Estonii, podróżni kierują się bocznymi drogami, by uniknąć konieczności występowania o estońskie wizy tranzytowe.

1.3. Granice Litwy z Białorusią i Rosją

a) Pogranicze litewsko-białoruskie (długość granicy ok. 650 km) i litewsko-rosyjskie (granica z obwodem kaliningradzkim – ok. 250 km) przedstawia się w sposób typowy dla tego regionu Europy. Jest to gęsto zalesiona, słabo zaludniona strefa, o gęstej siatce rzek i jezior. W kwestii statusu prawnego granic Litwa długo nie stanowiła wyjątku na tle innych państw bałtyckich. Dopiero pod naciskiem UE w maju 2003 roku rosyjska Duma ratyfikowała umowę graniczną podpisaną przez prezydentów Brazauskasa i Jelcyna w 1997 roku – do tej pory jednak granica litewsko-rosyjska nie została w całości demarkowana. Granicę z Białorusią Litwa demarkowała jednostronnie. Gęste zalesienie długiej granicy z Białorusią z jednej strony i rzeka Niemen oraz jej dopływy pokrywające większą część granicy litewsko-rosyjskiej z drugiej strony ułatwiają przemyt poza przejściami granicznymi.

b) Na granicy litewsko-białoruskiej największe znaczenie ma nowoczesne drogowe przejście Medininkai–Kamiennyj Łog. Obsługuje ono – poza ruchem litewsko-białoruskim – samochodowy tranzyt rosyjski (do i z obwodu kaliningradzkiego). Do tego przejścia kierują się przede wszystkim sprzedawcy używanych zachodnich samochodów zakupionych na kaliningradzkich giełdach (rosyjski tranzyt kolejowy obsługuje przejście położone nieco na północ od Medininkai–Kena–Gudogaj). Ponadto na granicy litewsko-białoruskiej funkcjonuje jeszcze ok. 10 drogowych przejść granicznych obsługujących głównie ruch przygraniczny.

Na granicy litewsko-rosyjskiej najważniejszą rolę w ruchu osobowym i towarowym odgrywają następujące przejścia: Panemune–Sowieck (na paneuropejskim korytarzu transportowym 1A – *Via Hanseatica*, ważne jednak przede wszystkim dla drogowego ruchu lokalnego), Pagiegiiai–Sowieck (przejście kolejowe), Kybertai–Czernyszewskoje (jedno przejście drogowe i jedno kolejowe na trasie z Wilna do Kaliningradu, poza ruchem litewsko-rosyjskim obsługuje również rosyjski ruch tranzytowy), Ramoniskiai–Pogranicznyj (głównie drogowy ruch przygraniczny). Poważnym problemem obciążonego przejścia Panemune–Sowieck jest stary, wąski most przez Niemen

po stronie rosyjskiej – od lat w rozmowach dwustronnych (litewsko-rosyjskich) i wielostronnych (unijno-rosyjskich) pojawia się postulat budowy nowego mostu, jednak dotąd nie został on zrealizowany. Przeszarżała infrastruktura komunikacyjna w obwodzie kaliningradzkim: wąskie, kręte i nieprzygotowane na ruch ciężkich środków transportu drogi, brak obwodnic, to główne bariery w rozwoju transgranicznej wymiany handlowej między rosyjską eksklawą a Litwą i Polską. Natomiast w przypadku granicy litewsko-białoruskiej więcej problemów dostarcza przedsiębiorcom praca białoruskich celników. Pod pretekstem różnorodnych rozporządzeń usiłują oni wymuszać od kierowców tirów i samochodów osobowych opłaty za przejazd lub wręcz konfiskują towary.

c) Litwa jest szczególnym przypadkiem w kontekście zagrożenia imigracyjnego w tym regionie Europy m.in. ze względu na rosyjski tranzyt osobowy z i do obwodu kaliningradzkiego. Do niedawna w stosunku do obywateli Rosji i Białorusi podróżujących tranzytem – przede wszystkim kolejowym – przez Litwę (a wcześniej także przez Estonię i Łotwę) nie obowiązywał wymóg posiadania wiz. Korzystali z tego głównie obywatele FR pochodzenia czeczeńskiego, by legalnie przekroczyć granicę białorusko-litewską, a następnie wystąpić o azyl polityczny na którejś ze stacji litewskich²⁹.

Mówiąc o ogólnym zagrożeniu imigracyjnym Litwy, odnotować należy stale rosnącą liczbę zatrzymanych nielegalnych imigrantów w ciągu lat 90. (304 w 1992 roku, 1632 w 1997 roku). Znaczący spadek przyniosło dopiero uszczelnienie kontroli granicznej i modernizacja służb pod koniec lat 90³⁰. Do najbardziej narażonych na nielegalną migrację odcinków granicy należą odcinek polski (do drugiej poł. lat 90.) i białoruski. Od pewnego czasu rośnie jednak liczba zatrzymanych na odcinku rosyjskim obywateli państw azjatyckich przybyłych do Kaliningradu legalnie samolotami rejsowymi z Moskwy. To zjawisko będzie zapewne przybierało na sile w przyszłości. Nie zmieniają się natomiast w sposób znaczący od lat statystyki przemytu zatrzymanego na granicach Litwy: alkoholu, tytoniu, benzyny i cukru. Znaczące różnice cen na te towary po obu stronach granicy czynią proceder przemysłowy niezwykle intratnym przedsięwzięciem,

za którym stoją dobrze zorganizowane, międzynarodowe struktury przestępcze. Wbrew powszechnej opinii z przemytu czerpie korzyści nie uboga ludność zamieszkująca strefy przygraniczne, lecz jego organizatorzy. W 2000 roku na granicę litewsko-białoruską przypadło aż 68,3% zatrzymanego na całej granicy litewskiej przez Straż Graniczną Litwy alkoholu (na tym odcinku granicy z Białorusią notuje się także większość przypadków przemytu cukru). Granica z Rosją dostarcza zaś najwięcej przemytu artykułów tytoniowych (w 2000 r. przypadło na nią aż 69% zatrzymanych przez SG RL na granicy Litwy papierosów)³¹.

Zarówno granica z Rosją, jak i z Białorusią, charakteryzują się wysokim natężeniem ruchu osobowego w porównaniu z pozostałymi granicami Litwy. Na obwód kaliningradzki przypadło w 2000 roku 21,1% ruchu osobowego zarejestrowanego na całej granicy Litwy, na Białoruś – 32,8%. W liczbach bezwzględnych ruch osobowy na granicy litewsko-rosyjskiej wahał się w latach 1997–2002 między blisko 4 mln i blisko 3 mln przekroczeń, przy czym nie występowała tu trwała tendencja, a spadki lub wzrosty sięgały nawet 20% pomiędzy poszczególnymi latami³². Wyraźna tendencja spadkowa widoczna była natomiast w przypadku kolejowego tranzytu obywateli Rosji przez terytorium Litwy i to jeszcze długo przed rozpoczęciem rosyjsko-unijnego sporu wokół wiz dla podróżujących do i z Kaliningradu Rosjan³³. Przyczyn tej tendencji należy szukać raczej w zmieniających się warunkach makroekonomicznych, zmianach ustawodawstwa rosyjskiego itp. niż na przykład w polityce wizowej Litwy.

Litwa wprowadzała obowiązek wizowy wobec obywateli WNP stopniowo w połowie lat 90., zachowując wyjątki dla wielu kategorii osób. W stosunku do Białorusi obowiązek wizowy wprowadzono w 1994 roku na mocy międzyrządowej umowy czasowej o wzajemnych podróżach obywateli obu państw³⁴. Jednocześnie jednak zawarto odrębną umowę czasową o uproszczonej (bezwizowej) procedurze granicznej dla mieszkańców terenów przygranicznych³⁵ (obie umowy podpisano 25 lutego 1994 roku, przy czym ta ostatnia weszła w życie w czerwcu 1995 r.). Obywatele Białorusi podróżujący tranzytem kolejowym do i z Kaliningradu również nie byli zobowiązani do

posiadania wiz. W stosunku do Rosji obowiązek wizowy ustanowiło czasowe porozumienie międzyrządowe o dwustronnych podróżach obywateli z 24 lutego 1995 r. Na mocy dołączonego do niego protokołu obywatele Rosji zamieszkali w obwodzie kaliningradzkim mogli przebywać na terenie Litwy do 30 dni bez wiz. Stosunkowo późny termin podpisania tych umów i zawarte w nich liczne wyjątki wynikały częściowo przynajmniej z nieporównanie mniejszych niż na Łotwie czy w Estonii obaw Wilna przed napływem rosyjskojęzycznej imigracji. Radziecka Litwa nie była obszarem masowego osadnictwa robotników z Rosji, Ukrainy czy Białorusi, w związku z czym słabszy był też nacisk imigracyjny ze strony WNP w latach 90.

W związku z koniecznością dostosowania do prawodawstwa unijnego Wilno było jednak zmuszone wypowiedzieć wymienione wyżej umowy. Od 1 stycznia 2003 r. przestały obowiązywać wyjątki od obowiązku wizowego w stosunku do obywateli Białorusi. W ramach nowej umowy litewsko-białoruskiej przewidziano jednak wiele ulg: bezpłatne wizy przysługują np. osobom poniżej 16. i powyżej 70. roku życia. Prawo nabycia wiz ulgowych przyznano mieszkańcom terenów przygranicznych, zaproszenia nie są wymagane m.in. od załóg transportu drogowego i kolejowego, osób udających się do litewskich sanatoriów i domów wypoczynkowych, a także osób przyjeżdżających na mogiły bliskich. Od 1 stycznia 2003 r. Litwa wprowadziła także obowiązek wizowy dla obywateli Białorusi udających się tranzytem do Kaliningradu.

1 lipca 2003 r. weszła również w życie nowa litewsko-rosyjska umowa określająca zasady funkcjonowania rosyjskiego tranzytu drogowego i kolejowego przez terytorium Litwy. Na jego podstawie obywatele Rosji pragnący przejechać przez Litwę do lub z Kaliningradu muszą wystąpić do litewskich służb konsularnych o uproszczony dokument tranzytowy (FTD) lub uproszczony dokument tranzytu kolejowego (FRTD). W tym ostatnim przypadku podróżny składa wniosek w kolejowej kasie biletowej najpóźniej 24 godziny przed planowaną podróżą. Sam dokument wydawany jest podczas litewskiej kontroli paszportowej na granicy litewsko-rosyjskiej. FRTD jest darmowy, ceny normalnych wiz wahają się między 10 a 60 euro w zależności od typu. System FTD/FRTD został uprzednio za-

twierdzony na unijno-rosyjskim szczycie w Brukseli 11 listopada 2002 roku³⁶, a unijni eksperci prawni stwierdzili, że nie wymaga on korekt w *acquis* Schengen.

1.4. Granice Polski z Rosją, Białorusią i Ukrainą

a) Polska posiada najdłuższą granicę z obszarem nieunijnym spośród państw, które przystąpiły do UE w maju br.: ok. 230 km z obwodem kaliningradzkim (Federacja Rosyjska), ok. 420 km z Białorusią i ok. 535 km z Ukrainą. Pogranicze z obwodem kaliningradzkim to teren zalesiony i pagórkowaty, pokryty gęsto siecią komunikacyjną i osadniczą. Pogranicze z Białorusią jest gęściej zalesione, mniej zaludnione, występują tu tereny podmokłe. Południowy odcinek granicy polsko-białoruskiej pokrywa się z biegiem Bugu, który rozdziela też Polskę od Ukrainy. Dopiero tu polska granica wschodnia zaczyna opierać się na podziałach naturalnych. Na południe od Hrubieszowa granica polsko-ukraińska porzuca bieg Bugu, skręca ku zachodowi i kończy się w terenie górzystym Bieszczad. Położenie geograficzne Polski (na szlaku z Azji do Europy Zachodniej), długość i warunki naturalne pogranicza stawiają szczególne wyzwanie służbom odpowiedzialnym za walkę z nielegalną imigracją, międzynarodową przestępczością zorganizowaną i przemytem.

b) Najistotniejszą rolę w ruchu osobowym na granicy polsko-rosyjskiej odgrywają przejścia drogowe Gronowo–Mamonowo i Bezledy–Bagrationowsk (wyposażone niedawno w urządzenie służące do prześwietlania tirów promieniami rentgena). Otwarte dla ruchu międzynarodowego w styczniu 2002 roku przejście Gołdap–Gusiew, przejścia kolejowe Braniewo–Mamonowo i morskie Frombork obsługują znacznie mniejszą liczbę podróżnych. Warto wspomnieć o uruchomionych w maju 2002 roku połączeniach lotniczych Warszawa–Kaliningrad. Raz dziennie przez 6 dni w tygodniu na tej linii latają samoloty LOT-u ATR-6 (64 miejsc) lub ATR-5 (46 miejsc). Według szacunków strony rosyjskiej średnie obciążenie wynosi 75% miejsc. Ogólnym problemem przejść drogowych i kolejowych jest niezadowalający stan infrastruktury komunikacyjnej prowadzącej do granicy, a w niektórych

przypadkach stan infrastruktury samych przejść granicznych. Poniemiecka sieć krętych i wąskich szos utrudnia szybkie poruszanie się tirów, a stare torowiska wymagają częstych remontów, co nieraz na kilka miesięcy blokuje ruch pociągów pasażerskich i/lub towarowych. Pałącą koniecznością nie tylko na granicy z obwodem kaliningradzkim, ale i na pozostałych wschodnich granicach Polski, jest skoordynowanie modernizacji infrastruktury przez państwa sąsiadujące, co przy trudnościach budżetowych tych państw musiałyby wiązać się z koordynacją programów pomocowych UE. Dziś często ma miejsce sytuacja z przejścia Bezledy–Bagrationowsk, na którym kilka lat temu ze środków funduszu Phare zmodernizowano część polską, a część rosyjska do końca ubiegłego roku pozostawała w stanie ruiny. Obecnie sytuacja wygląda odwrotnie – polską stronę przejścia należałoby zmodernizować, by mogła lepiej współpracować z nowoczesnym terminalem otwartym w 2003 roku po stronie rosyjskiej. Na granicy polsko-rosyjskiej wyraźnie rośnie ponadto liczba odprawianych autobusów, co wymaga odpowiedniego dostosowania przejść.

Na granicy z Białorusią najważniejszą rolę odgrywają przejścia: Kuźnica–Bruzgi (ruch drogowy i ruch kolejowy – osobowy i towarowy – na trasie Białystok–Grodno), Bobrowniki–Bieriestowica (drogowy osobowy i towarowy, na trasie Białystok–Baranowicze), Połowce–Pieszczatka (drogowy osobowy – bez autobusów – tylko dla obywateli Polski i Białorusi, na trasie z Bielska Podlaskiego do Brześcia), Kukuryki–Kozłowiczy (ruch drogowy towarowy, na trasie Biała Podlaska–Brześć) i Terespol–Brześć (słynny „most warszawski”, przez który kieruje się bardzo intensywny ruch kolejowy – osobowy i towarowy – przede wszystkim tranzytem przez Białoruś do i z Rosji).

Na granicy polsko-ukraińskiej największe znaczenie mają następujące przejścia graniczne: Dorohusk–Jagodzina (ruch drogowy i kolejowy – osobowy i towarowy – na trasie Chełm–Kowel), Zosin–Ustiług (ruch drogowy osobowy, na trasie Zamość–Łuck), Hrebennie–Rawa Ruska (ruch drogowy i kolejowy – osobowy i towarowy; przejście drogowe obsługuje intensywny ruch towarowy na trasie Warszawa–Lwów), Przemyśl–Mościska (ruch kolejowy – osobowy i towarowy; tutaj odprawiane są pociągi kursujące na trasie

Warszawa–Lwów) i Medyka–Szeginie (ruch drogowy – osobowy i towarowy; jedno z najbardziej obciążonych przejść na wschodniej granicy Polski, gdzie zbiegają się potoki towarów podążających z kierunku krakowskiego i warszawskiego).

Mimo bliskiej współpracy służb granicznych Polski ze służbami granicznymi Rosji, Białorusi i Ukrainy, owocującej m.in. planami organizacji wspólnych odpraw celnych i paszportowych na wszystkich przejściach granicznych, polska granica wschodnia jest trudno przejezdna. Powodem tego są wąskie drogi dojazdowe, niedostosowanie infrastruktury niektórych przejść granicznych do potrzeb, ich niepełna obsada, zróżnicowany system pracy służb granicznych i celnych państw sąsiednich, brak odpowiednio wczesnego informowania o zmianach w prawodawstwie itd. Stąd okresowe wielokilometrowe kolejki tirów i samochodów osobowych.

c) Ruch osobowy i towarowy na każdym z odcinków polskiej granicy wschodniej posiada swoją specyfikę. Na każdym z nich występują również specyficzne zagrożenia. Ruch na granicy z obwodem kaliningradzkim jest zdominowany przez ruch przygraniczny, a ten z kolei – przez drobnych handlarzy („mrówki”), przewożących legalne i nielegalne ilości towarów akcyzowych do Polski, a artykułów spożywczych, ubrań, urządzeń technicznych itp. do obwodu kaliningradzkiego. Panujący na tej granicy ruch osobowy był w latach 90. i początku obecnej dekady niezwykle intensywny w stosunku do długości granicy, ilości przejść i liczby mieszkańców stref przygranicznych. W rekordowym roku 1997 zanotowano tu ponad 5 mln przekroczeń. W następnych latach ruch osobowy znacząco się wahał (różnice pomiędzy poszczególnymi latami wynosiły nawet ponad 30%), nie przewyższając 4,5 mln do 2000 r. włącznie³⁷. W roku 2002 liczba przekroczeń wyniosła niewiele poniżej 4 mln³⁸. W 2003 r. zanotowano dalszy spadek w ruchu osobowym na granicy z Rosją³⁹ (o 21%), na co częściowołożyło się wprowadzenie obowiązku wizowego w październiku tego roku, a częściowo – dwukrotne wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia środków transportu przez władze rosyjskie. Liczba przekroczeń w dalszym ciągu jednak ma niewiele wspólnego z liczbą osób zaangażowanych w ruch transgraniczny. Jak dowodzą

badania specjalistów, jest on do 90% zdominowany przez stosunkowo niewielką (liczącą kilkadziesiąt tysięcy) grupę zawodowych handlarzy (przemysłowców) – Polaków i Rosjan – przekraczających granicę wielokrotnie w ciągu tygodnia z niedozwolonymi ilościami papierosów, alkoholu lub benzyny⁴⁰. Wartość papierosów zatrzymanych w 2002 r. na tym odcinku granicy przez polską Straż Graniczną⁴¹ sięgnęła blisko 5 mln euro. Wartość zatrzymanych na krótkiej granicy z obwodem kaliningradzkim papierosów rokrocznie sięga połowy wartości zatrzymanych papierosów na całej granicy RP⁴². Należy liczyć się z tym, że wartość zatrzymanego przemytu papierosów będzie rosła na wszystkich odcinkach granicy państwowej (tendencja ta sięga roku 2002). Jest to związane ze spadkiem (po obniżce podatku akcyzowego) popytu w Polsce na alkohol przemycany z zagranicy. Zorganizowane grupy przestępcze rekompensują sobie poniesione przez to straty poprzez handel papierosami. Proceder mogą ukrócić jedynie dokładne odprawy celne. Skuteczność polskich służb widocznie poprawiła się już w ciągu 2003 r., w znacznej mierze dzięki uruchomieniu systemów kontroli komputerowej i cyfrowego monitoringu przejść granicznych. Najlepszym dowodem poprawy pracy polskich służb celnych na granicy polsko-rosyjskiej jest to, że znaczna część kaliningradzkich „mrówek” przeniosła się na granicę rosyjsko-litewską.

Warto też odnotować wzrost odpraw turystów w ciągu ostatniego roku. Ośrodki wypoczynkowe w Mikołajkach czy Gołdapi cieszą się coraz większą popularnością wśród mieszkańców obwodu kaliningradzkiego. Firmy turystyczne w obwodzie zaczynają się wręcz specjalizować w organizacji weekendowych wyjazdów autokarem na północ Polski. W ciągu pierwszych 9 miesięcy 2003 roku (do momentu wprowadzenia wiz) wzrósł także w sposób znaczący w stosunku do analogicznego okresu roku 2002 ruch samochodów ciężarowych (20%)⁴³. Obie tendencje wiązać należy z zacieśniającą się współpracą gospodarczą północnych regionów Polski z obwodem kaliningradzkim i ze zmianą jakościową tej współpracy, która powinna się w przyszłości pogłębiać. Wraz z procesem ogólnego uszczelniania zewnętrznych granic UE może wzrosnąć nieznacznie do tej pory zagrożenie nielegalną imigracją ze strony obwodu kaliningradzkiego. Obywatele

państw azjatyckich⁴⁴ mogą tu przybywać legalnie drogą powietrzną z Moskwy i innych regionów Rosji, by następnie przez zieloną granicę podążać do Niemiec lub państw skandynawskich. Polska nie jest obecnie traktowana jako państwo docelowe nielegalnej imigracji.

Granica polsko-litewska odgrywa istotną rolę na mapie tranzytu towarów między WNP i Europą Zachodnią. Należy spodziewać się, że wraz z ustanowieniem na niej zasad wewnętrznej granicy UE (zniesieniem kontroli towarów) ruch towarowy dodatkowo tu wzrośnie. Do roku 1998 granica polsko-litewska stanowiła również istotny etap przerzutu nielegalnych imigrantów ze wschodu na zachód. W latach 1994–1998 zatrzymani na niej cudzoziemcy (2359) stanowili blisko połowę (47,3%) ogółu zatrzymanych na polskiej granicy wschodniej. Dopiero działania strony litewskiej i polskiej Straży Granicznej zmusiły organizatorów tranzytu nielegalnych imigrantów do zmiany obszaru działania⁴⁵.

Granica polsko-białoruska – podobnie jak polsko-litewska – charakteryzuje się wysokim natężeniem ruchu samochodów ciężarowych. Przez granicę z Białorusią odprawiano od z górą 700 tys. ciężarówek w 1997 roku do ok. 450 tys. w 2001 r. (podczas gdy np. przez granicę z Ukrainą ok. 200 tys. rocznie w tym samym okresie)⁴⁶. W przeważającym stopniu był to tranzyt do i z Rosji.

Ruch osobowy na granicy z Białorusią przeżywa od roku 1997 poważne wahnięcia: w 1997 r. wyniósł ponad 9 mln przekroczeń, w 1998 r. spadł poniżej 7 mln, w 1999 r. osiągnął blisko 10 mln, w 2000 r. – z górą 12 mln i od tej pory konsekwentnie spada (w 2002 r. – niewiele ponad 11 mln przekroczeń, w 2003 r. – spadek o 7,3% w stosunku do roku 2002)⁴⁷. Natężenie ruchu lokalnego jest na granicy z Białorusią zdecydowanie słabsze niż na odcinku kaliningradzkim.

Przestępczość o podłożu migracyjnym jest na granicy z Białorusią – tak jak z obwodem kaliningradzkim – niewielka w porównaniu do przestępczości na innych odcinkach granicy wschodniej RP. Wynika to (w obu przypadkach) z systemu ścisłej wojskowej ochrony granicy. Organizatorzy nielegalnej imigracji do Europy Zachodniej po dotarciu na Białoruś wybierają dogodniejszy szlak dalszego przerzutu przez Ukrainę (wcze-

śniej także przez Litwę). Niskim statystykom imigracyjnym sprzyja także na Białorusi policyjny charakter państwa (Białoruś nie jest też sygnatariuszem Konwencji genewskiej z 1951 roku zobowiązującej do ochrony uchodźców). Warto zauważyć jednak, że sytuacja ta może ulec do pewnego stopnia zmianie wraz z ewentualną demokratyzacją systemu politycznego na Białorusi (co będzie musiało za sobą pociągnąć reformę systemu ochrony granicy). Ten odcinek granicy RP przedstawia się natomiast typowo pod względem przemytu. Wartość zatrzymywanego tu przez Straż Graniczną przemytu przekracza rokrocznie 20 mln PLN, przy czym zarysowuje się w ostatnich latach tendencja spadkowa. Do najważniejszych towarów, będących przedmiotem przemytu, należą papierosy, alkohol, benzyna i samochody (tych ostatnich zatrzymuje się tu wielokrotnie więcej niż na pozostałych odcinkach granicy RP). Podobnie jak na granicy z obwodem kaliningradzkim – w efekcie obniżki akcyzy na alkohol w Polsce wartość zatrzymanego na granicy białoruskiej przemytu tego towaru spadła dwukrotnie w 2003 r. w stosunku do roku 2002, przy równoczesnym (choć nieporównywalnie mniejszym) wzroście wartości zatrzymanego przemytu papierosów⁴⁸.

Granice z Ukrainą (w większym stopniu niż granicę z Białorusią) przekraczają głównie ludzie trudniący się handlem przygranicznym między województwami lubelskim i podkarpackim a zachodnimi obwodami ukraińskimi. Nie należy go jednak utożsamiać wyłącznie z handlem „mrówkowym”. Na granicy z Ukrainą od lat notuje się bardzo wysoką przestępczość o podłożu migracyjnym; przy czym nosi ona charakter zorganizowany i grupowy. Udział cudzoziemców zatrzymanych na granicy polsko-ukraińskiej w latach 1997–2003 (3421) stanowił 63% zatrzymanych na całym odcinku wschodnim granicy RP, przy czym udział ten konsekwentnie rósł (od 46% w 1997 do 75% w 2003 roku)⁴⁹. Przez Ukrainę prowadzą główne szlaki przerzutu nielegalnych imigrantów z Azji do Niemiec i do Austrii (przez granicę ze Słowacją i Czechami). Sama Ukraina jest też istotnym źródłem nielegalnych pracowników zatrudnionych w Europie Środkowej i Zachodniej⁵⁰ (głównie w Polsce, Portugalii, Hiszpanii i we Włoszech). Od roku 1999 liczba cudzoziemców, zatrzymanych przez SG RP na granicy z Ukrainą za

jej przekroczenie wbrew przepisom, wzrosła z 300 do 661 w roku 2003, z tego liczba obywateli państw azjatyckich ze 100 do 478. Drugą co do wielkości, liczącą się grupę (w 2003 – 165 osób) stanowią obywatele Ukrainy i innych państw powstałych po rozpadzie b. ZSRR⁵¹. Ukraina jest jedynym członkiem WNP obok Mołdawii, który podpisał z Polską umowę o readmisji (24 maja 1993). W roku 2000 strona ukraińska przestała ją jednak realizować i groziła wręcz jej zerwaniem (podobną praktykę strona ukraińska zastosowała wobec Słowacji i Węgier). Problemy te trwały przez kolejne trzy lata z większym (2002) lub mniejszym nasileniem (2003) i ustały dopiero po interwencjach państw Grupy Wyszehradzkiej na wysokim szczeblu politycznym.

Wprowadzenie przez Polskę obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy w październiku 2003 r. spowodowało spadek odpraw obywateli Ukrainy; wzrosła natomiast liczba odpraw obywateli RP⁵² (wobec których strona ukraińska nie wymaga wiz). Dysproporcja ta wynika z funkcjonowania ustalonych od lat kontaktów handlowych, których realizację po wprowadzeniu wiz dla Ukraińców przejęli ich polscy kontrahenci. Przedmiotem tych kontaktów handlowych jest często przemyt. W pierwszej połowie 2003 roku Straż Graniczna RP zatrzymała samochody o łącznej wartości blisko 3,4 mln PLN (spadek w stosunku do analogicznego okresu 2002 o 35%), alkohol o łącznej wartości blisko 1 mln PLN (spadek aż o 78%) i papierosy o wartości 2,8 mln PLN (wzrost o 141%)⁵³.

Polska najpóźniej ze wszystkich nowych państw członkowskich UE wprowadziła obowiązek wizowy wobec obywateli WNP (z wyjątkiem decyzji Węgier w stosunku do obywateli Ukrainy). Opóźnienie momentu wprowadzenia wiz wobec obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy do 1 lipca 2003 roku było wynikiem negocjacji polsko-unijnych w ramach rozdziału Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne, podczas których strona polska starała się o termin jak najbliższy dacie akcesji. Ponadto, niemal w ostatniej chwili (10 czerwca 2003), jednostronną decyzją Warszawa przesunęła ww. termin o dalsze trzy miesiące. Z oficjalnych wypowiedzi polskich dyplomatów wynika, że wprowadzenie wiz traktowano nad Wisłą jako przykry obowiązek związany z koniecznością

dostosowania prawodawstwa do *acquis* Schengen, a nie jako element zabezpieczenia terytorium przed nielegalną imigracją czy walki z przestępczością zorganizowaną. Polska wskazywała konsekwentnie na ryzyko zerwania szczególnych więzi społecznych i ekonomicznych łączących nasz kraj ze wschodnimi sąsiadami, na istnienie na Białorusi i Ukrainie kilkuset tysięcy mniejszości polskiej, trudną sytuację materialną ludności zamieszkałej w strefie przygranicznej itd. Warszawa podjęła też wysiłki, by wizowe umowy międzyrządowe z Rosją, Białorusią i Ukrainą niosły ze sobą jak najmniej negatywnych konsekwencji. Ustalono niskie ceny na wizy (od pięciu do kilkunastu euro) lub wizy darmowe (dla mieszkańców obwodu kaliningradzkiego i dla obywateli Ukrainy, dla uczestników wymiany kulturalnej itp.), wprowadzono wizy wielokrotne i długoterminowe (do rocznych lub w przypadku określonych grup obywateli Ukrainy do pięcioletnich wiz łącznie) i zrezygnowano z obowiązku przedstawienia zaproszenia przez aplikujących o wizę⁵⁴ (zaproszenia obowiązują wyłącznie obywateli Rosji, niemieszkających w obwodzie kaliningradzkim). Polski MSZ zainwestował znaczne środki w rozbudowę infrastruktury konsularnej na wschodzie, tworząc nowe placówki lub rozbudowując i modernizując stare. Mimo to w pierwszych tygodniach po wprowadzeniu wiz nastąpił wyraźny, kilkukrotny, spadek w ruchu osobowym na polskich granicach wschodnich (poza granicą z Ukrainą, gdzie ruch utrzymał się na poziomie zbliżonym, ale tylko dzięki przekroczeniom dokonywanym przez obywateli RP). Jednak już na początku listopada 2003 r. ruch graniczny na polskich granicach z członkami WNP osiągnął poziom ok. 80% z września tego samego roku (który był jednak okresem wyjątkowo intensywnym ze względu na obawy związane z wprowadzaniem wiz)⁵⁵. Wprowadzenie obowiązku wizowego na wschodnich granicach Polski wpłynęło na ruch graniczny w stopniu znacznie mniejszym, niż się tego spodziewano (znaczący spadek trwał zaledwie miesiąc). Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienić należy wydajność polskiej⁵⁶, rosyjskiej, białoruskiej i ukraińskiej infrastruktury konsularnej oraz liberalny charakter umów wizowych (w szczególności polsko-ukraińskiej). Poważny spadek ruchu granicznego (przede wszystkim lokalnego) nastąpić może dopiero wraz z re-

strykcyjnym egzekwowaniem prawa celnego na polskich granicach i podniesieniem efektywności walki z korupcją w szeregach funkcjonariuszy mundurowych.

1.5. Granica słowacko-ukraińska

a) Słowacja ma bardzo krótką – ok. 98 km – granicę z Ukrainą. Pogranicze jest stosunkowo licznie zamieszkane. Górzysty teren i zalesienie sprzyjają działalności zorganizowanych grup przestępczych.

b) Na granicy słowacko-ukraińskiej największą rolę odgrywają następujące przejścia graniczne (rozpoczynając od północy): Ubl'a–Małyj Bereźnyj (ruch drogowy), Vysne Nemecke–Użhorod (obsługuje intensywny ruch drogowy – towarowy i osobowy), Cierna nad Tisou–Czop (ruch kolejowy – osobowy i towarowy). Problemy występujące na tych przejściach nie różnią się znacznie od opisanych powyżej. W mniejszym stopniu dotyczą one infrastruktury komunikacyjnej (szczególnie po stronie słowackiej), w większym – pracy służb granicznych, braku synchronizacji przepisów i procedur, korupcji itp.

c) Ruch osobowy przez granicę słowacko-ukraińską w latach 90. zdominowany był przez mieszkańców stref przygranicznych, którzy przekraczali ją w celach handlowych, przy czym ilości przewożonych na stronę słowacką artykułów tytoniowych, alkoholowych czy benzyny zdecydowanie wykraczały poza dozwolone limity.

Słowacja – podobnie jak Polska – utrzymywała w latach 90. bezwizowe zasady w ruchu osobowym z krajami WNP. Do zmiany stanowiska zmusiła Bratysławę nieoczekiwana decyzja Pragi o wprowadzeniu wiz wobec obywateli Rosji, Białorusi (pod koniec maja 2000) i Ukrainy (pod koniec czerwca 2000). Wobec wcześniejszych zapowiedzi Czech o zaostrzeniu przepisów obowiązujących na granicy słowacko-czeskiej w przypadku utrzymania bezwizowego ruchu między Słowacją i członkami WNP Bratysława podjęła decyzję o wprowadzeniu obowiązku wizowego wobec Ukraińców od 29 czerwca 2000 r., a wobec Rosjan i Białorusinów od 1 stycznia 2001 r. Oficjalnie przedstawiciele Słowacji motywowali swoje postanowienie koniecznością dostosowania do wymogów unijnych, walki z nielegalną

imigracją i zorganizowaną przestępczością międzynarodową. Reżim wizowy odbił się jednak głównie na przygranicznym ruchu osobowym i nielegalnym handlu przygranicznym. Po wprowadzeniu obowiązku wizowego między Słowacją i Ukrainą w połowie roku 2000 ruch osobowy na tym odcinku spadł ponad 8-krotnie⁵⁷. Stosunkowo wysoka cena wiz (28 USD za słowacką wizę jednorazową, zezwalającą na pobyt do 30 dni) uczyniła handel przygraniczny nieopłacalnym dla znacznej części osób. W roku ubiegłym nastąpił nieznaczny wzrost ruchu granicznego w związku z liberalizacją reżimu wizowego (wprowadzono darmowe wizy dla szeregu kategorii osób, w tym dla mieszkańców 83 przygranicznych wsi, zniesiono konieczność przedstawiania zaproszeń). Utrzymała się jednak tendencja spadku liczby Ukraińców i wzrostu liczby Słowaków w ruchu granicznym⁵⁸.

Od roku 1993 utrzymuje się tendencja wzrostowa nielegalnej imigracji na (przez) Słowację. Przez ten odcinek biegnie jeden z najbardziej popularnych szlaków przetrwania nielegalnych imigrantów z Azji do Austrii. Mimo że granica z Ukrainą stanowi zaledwie 6% długości granic Słowacji, notuje się na niej aż 20% wykroczeń granicznych notowanych w całym państwie. Paradoksalnie, sytuacja uległa pogorszeniu po wprowadzeniu wiz między Słowacją i Ukrainą⁵⁹, gdyż w odpowiedzi na decyzję Bratysławy strona ukraińska okresowo ograniczyła współpracę ze słowackimi służbami granicznymi⁶⁰.

1.6. Granica węgiersko-ukraińska

a) Węgry mają 140-kilometrową granicę z Ukrainą. Jej ochrony nie ułatwia równinny teren, słabo zaludniony, z rzadką siecią dróg i trudno dostępny w okresach deszczowych. Na długości ok. 44 km granica pokrywa się z biegiem Cisy (na północy i na południu – pomiędzy tymi odcinkami Cisa biegnie przez terytorium węgierskie). Nie przedstawia ona jednak poważnego utrudnienia ze względu na szerokość (300–90 m) i głębość (1–2 m).

b) Najważniejszymi przejściami na granicy węgiersko-ukraińskiej są przejścia: Záhony–Czop (ruch drogowy i kolejowy – osobowy i towarowy), Beregsurány–Łużanka (ruch drogowy – osobowy i towarowy), Tiszabecs–Wyłok (ruch dro-

gowy – osobowy i towarowy). Przepustowość tych przejść ogranicza intensywny drobny handel artykułami akcyzowymi czy pirackimi płytami kompaktowymi. Z drugiej strony na wszystkich przejściach granicznych Węgier działa automatyczny system rejestracji pojazdów, co skraca odprawę i ułatwia walkę z przemytem kradzionych samochodów. Z obu stron do granicy prowadzi dobrze rozwinięta, nowoczesna sieć komunikacyjna.

c) Ruch osobowy na granicy węgiersko-ukraińskiej charakteryzuje się intensywnym handlem przygranicznym artykułami, których ceny znacznie różnią się po obu stronach granicy (przede wszystkim benzyna, alkohol, papierosy). Od schyłku lat 80. ruch na tej granicy gwałtownie rósł. W 1988 roku na jedynym funkcjonującym na granicy węgiersko-ukraińskiej przejściu (Záhony–Czop) zanotowano ponad 2,1 mln przekroczeń. W 1989, kiedy uruchomiono przejścia Lónya, Babarás, Beregsurány i Tiszabecs, przekroczeń było już ponad 11,2 mln, przy czym znaczna ich część stanowiła tranzyt w kierunku Jugosławii. W szczytowym roku 1995 zanotowano ponad 15 mln przekroczeń. Intensywność ruchu granicznego w znacznym stopniu związana była z panującymi w połowie lat 90. na Ukrainie liberalnymi przepisami na wwóz używanych samochodów produkcji radzieckiej. Likwidacja tych przepisów spowodowała z kolei tendencję spadkową trwającą aż do 1999 roku⁶¹. Od roku 2001 ruch osobowy na odcinku ukraińskim znowu zaczął rosnąć i nie zatrzymało tego procesu wprowadzenie obowiązku wizowego w listopadzie 2003 r. Przyczyną tego był asymetryczny charakter międzyrządowej umowy: Ukraina odstąpiła od nałożenia obowiązku wizowego na obywateli Węgier w zamian za wprowadzenie darmowych wiz przez Budapeszt.

Zagrożenie imigracyjne granicy węgiersko-ukraińskiej nie jest znaczące⁶². Unikalny charakter ma natomiast zagrożenie ekologiczne w postaci wylewów Cisy – współpraca przy likwidacji i zapobieganiu związanym z nimi zagrożeniami jest jednym z najważniejszych tematów ukraińsko-węgierskiej współpracy transgranicznej.

Węgry prowadzą zróżnicowaną politykę wizową wobec poszczególnych członków WNP. W stosunku do obywateli Rosji i Białorusi Budapeszt wprowadził wizy już 1 czerwca 2001 r. Nato-

miast wobec Ukrainy – dopiero w listopadzie 2003 r. Przyczyną tego jest szczególne traktowanie przez węgierskie władze zamieszkałej w obwodzie zakarpackim Ukrainy 160-tysięcznej mniejszości węgierskiej. Również charakter opisanej wyżej umowy zawartej z Kijowem odzwierciedla starania Budapesztu, by wizy niosły ze sobą jak najmniej utrudnień.

2. Wnioski i rekomendacje

2.1. Na wschodniej granicy UE panuje wysokie zagrożenie migracyjne, szczególnie na granicach z Ukrainą. Tędy prowadzą najbardziej popularne szlaki przetrwania nielegalnych imigrantów z Azji do Europy Zachodniej. Nowe państwa członkowskie traktowane są przez organizatorów i uczestników tego procederu jako kraje tranzytowe. Równocześnie w Europie Środkowej mamy do czynienia ze zjawiskiem migracji zarobkowej z obszaru WNP, głównie z Ukrainy.

– UE powinna stosować zróżnicowane podejście do nielegalnej migracji – inaczej traktować nielegalnych imigrantów z Azji, inaczej imigrantów zarobkowych z państw WNP. W przypadku tych pierwszych celowa wydaje się presja na wschodnich sąsiadów UE w celu podpisania umów readmisyjnych i stworzenie mechanizmu kontroli ich realizacji. Jak bowiem wskazuje doświadczenie współpracy w tej dziedzinie z Mołdawią czy Ukrainą, zobowiązania często pozostają na papierze przy zmieniających się warunkach politycznych lub w wyniku sabotowania ich przez skorumpowane służby. Podniesienie skuteczności walki z nielegalną migracją obywateli państw azjatyckich wymaga ścisłej współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE. Oznacza to przede wszystkim wsparcie dla rozbudowy i modernizacji infrastruktury granicznej i wyszkolenia służb granicznych na zachodnich granicach Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii⁶³, ale także finansowe, techniczne i polityczne wsparcie UE dla procesu wzmocnienia bezpieczeństwa granic pomiędzy członkami WNP. W przypadku migracji zarobkowej z obszaru WNP Unia Europejska powinna wziąć pod uwagę korzyści gospodarcze, jakie sama może dzięki niej odnieść (tania i wykwalifikowana siła robocza w sektorach rynku pracy, w których obywatele państw Europy Zachodniej niechętnie się zatrudniają) i jakie

przynosi ona społeczeństwom sąsiadującym z UE na wschodzie.

2.2. W kontekście konsekwencji dostosowania prawodawstwa nowych członków UE do *acquis* Schengen dla wymiany gospodarczej i społecznej między wschodnimi regionami nowych członków UE i zachodnimi regionami WNP powyższa analiza wykazała, iż wizy uderzyły – z siłą różną w poszczególnych krajach – w obywateli WNP pracujących na czarno w poszerzonej UE lub w ludność stref przygranicznych handlującą nielegalnymi ilościami towarów akcyzowych (np. na granicach estońsko- i łotewsko-rosyjskiej, słowacko-ukraińskiej). Trudno jednak uznać to za zarzut. W niektórych przypadkach obowiązek wizowy nie skutkowało zresztą spadkiem nielegalnego handlu, np. na wschodnich granicach Polski czy na granicy węgiersko-ukraińskiej. Bowiem pod naciskiem opinii społecznej, oczekującej specjalnego traktowania mieszkańców biednych regionów przygranicznych⁶⁴, służby celne często nadal pobłażliwie odnoszą się do przemytników.

Na podstawie wypowiedzi przedstawicieli władz państw, które weszły do UE w 2004 r., oraz na podstawie inicjatyw pojawiających się w kręgach unijnych⁶⁵ można wysnuć wniosek, że intensywny ruch osobowy na granicy jest wyrazem dobrej współpracy międzynarodowej i że za wszelką cenę należy ten intensywny ruch utrzymać. Tymczasem pod uwagę należy brać jakość, a nie liczbę przekroczeń. Rozwinięty handel „mrówkowy” na wschodnich granicach nowych członków UE świadczy raczej o niedorozwoju gospodarczych i społecznych kontaktów transgranicznych, nie wspominając już o szkodach, jakie wyrządza on gospodarkom państw unijnych, w szczególności regionom przygranicznym.

– UE nie powinna dopuścić, by liberalizacja reżimów wizowych ułatwiała życie drobnym przemytnikom. Nie należy utożsamiać interesu stosunkowo nielicznych zorganizowanych grup przemytniczych z interesem mieszkańców regionów położonych wzdłuż wschodniej granicy UE. Należy także pamiętać, że w warunkach geograficznych Europy Środkowej wprowadzenie nieprzemysłanych ułatwień w ruchu przygranicznym może skutkować wzrostem nielegalnej migracji.

2.3. Wzdłuż wschodniej granicy zewnętrznej UE mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanym stanem infrastruktury komunikacyjnej i granicznej. Wprawdzie widoczny był na przestrzeni ostatnich lat rewolucyjny wręcz postęp w dziedzinie rozbudowy i modernizacji dróg dojazdowych, punktów kontroli granicznej itp., ale na poszczególnych odcinkach omawianej granicy (np. litewsko-rosyjskiej czy polsko-rosyjskiej), wciąż pozostaje wiele do zrobienia. Szczególnym wyzwaniem jest koordynacja planów rozbudowy i modernizacji infrastruktury granicznej pomiędzy państwami członkowskimi UE a ich wschodnimi sąsiadami.

– UE powinna w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa doprowadzić do skoordynowania programów rozbudowy infrastruktury granicznej nowych państw członkowskich i wschodnich sąsiadów Unii. Ważne jest także, by zadania rozbudowy sieci komunikacyjnej prowadzącej do przejść granicznych nie pozostawiać samorządom wschodnich sąsiadów UE – nie mają one bowiem ani dość środków, ani dość kompetencji, by podołać temu ciężarowi.

2.4. Niemal na całej wschodniej granicy zewnętrznej UE poważnym problemem jest zbyt długi czas odpraw podróżnych i towarów.

– W związku z tym warto rozpatrzyć m.in. następujące rekomendacje: a) uproszczenia procedur odpraw celnych na granicy i zwiększenie liczby kompleksowych odpraw wewnątrz UE; b) eliminację przerwy między kolejnymi zmianami załóg przejść granicznych, co jest obecnie praktyką służb granicznych Rosji, Białorusi i Ukrainy; c) dostosowanie liczby funkcjonariuszy do zmieniających się warunków na przejściach w oparciu o bieżącą informację (intensywność ruchu różni się zasadniczo w zależności od pory dnia lub okresu w ciągu miesiąca); d) przyspieszenie wymiany informacji o zmianach prawodawstwa, szczególnie przepisów paszportowych i celnych po obu stronach granicy; e) eliminacja powtórnego zgłaszania się do kontroli osób zawróconych z granicy za usiłowanie przemytu (rozwiązaniem najbardziej radykalnym, ale całkowicie uzasadnionym, byłoby kierowanie przez służby celne wniosków do organów krajowych o anulowanie wiz); f) wprowadzenie wspólnych odpraw paszportowo-celnych (celowe zarówno ze względu na przyspieszenie

odpraw towarów i osób, jak i ze względu na przeciwdziałanie korupcji służb granicznych); g) stworzenie możliwości osobnej odprawy osób niezajmujących się handlem – „zielone pasy” (celowe pod warunkiem że odprawy takie będą prowadzone po obu stronach granicy); h) uruchomienie nowych przejść granicznych tam, gdzie będą one służyć interesom gospodarczym państw sąsiednich i rozładowywać natężenie ruchu towarowego i osobowego na głównych trasach.

Bartosz Cichocki

Prace nad tekstem ukończono w maju 2004 roku

- ¹ Eiki Berg, Piret Ehin: Schengen – Consequences for national migration policy, Institute of Public Affairs, Warsaw 2002, pp. 3–4; <www.isp.org.pl/docs/PM/eng/Estonia/rep1esto.pdf>.
- ² Coroczne (1998–2003) raporty Komisji Europejskiej poświęcone przygotowaniu państw bałtyckich do akcesji konsekwentnie wskazują na braki w tych dziedzinach, por. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm>.
- ³ 1999 Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession, p. 48: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/estonia_en.pdf>; 1999 Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession, p. 50: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/latvia_en.pdf>.
- ⁴ E. Berg, P. Ehin, Schengen..., p. 8.
- ⁵ E. Berg, P. Ehin, Schengen..., pp. 7–8.
- ⁶ Rosyjską i białoruską – Estończycy, którzy znaleźli się poza granicami republik estońskiej i łotewskiej w wyniku korekt granicznych lat 40. i wcześniej, zostali jeszcze w czasach stalinowskich deportowani na Syberię.
- ⁷ W przypadku okręgu Setu zezwolenia te obowiązywały tylko w okresie świąt prawosławnych; por. E. Berg, P. Ehin, Schengen..., p. 5. Biorąc jednak pod uwagę, że świąt tych jest w roku 37, a zezwolenia obowiązują za każdym razem przez 2–3 dni, Setu mogą przebywać w Estonii łącznie przez ok. 100 dni w roku. Por. Eiki Berg, Deconstructing border practices in the Estonian-Russian borderlands, "Geopolitics" 5(3), Winter 2000, p. 84.
- ⁸ Eiki Berg, Julia Boman, Vladimir Kolossov, Estonian-Russian Borderland, 5.12.2003, pp. 11–13; <[www.exlinea.org/pub/regional_profile_complete\(05.12.03\).pdf](http://www.exlinea.org/pub/regional_profile_complete(05.12.03).pdf)>.
- ⁹ Interfax, 25.01.2004.
- ¹⁰ Raul Eamets, Freizügigkeit nach innen, Abschottung nach außen – Auswirkungen der Erweiterung an den neuen EU-Außengrenzen im Osten, referat wygłoszony na 4. Międzynarodowej Konferencji Fundacji Otto Brennera w Berlinie, 22–23 maja 2003; tekst dostępny w wersji angielskiej: <www.otto-brenner-stiftung.de/fix/docs/files/Eamets2.pdf>.
- ¹¹ E. Berg, J. Boman, V. Kolossov, Estonian-Russian..., p. 8.
- ¹² Nawet stosunkowo niewysokie ceny wiz (14–66 EUR w zależności od typu wizy) stanowią poważne utrudnienie dla mieszkańców strefy przygranicznej, nie wspominając o niedostosowaniu estońskiej infrastruktury konsularnej w Rosji (małe budynki, niedostateczna liczba pracowników) i skomplikowanych procedurach (aplikujący musi np. wypełnić estoński blankiet zaproszenia).
- ¹³ Eiki Berg, Piret Ehin, Implementation of Schengen – direct influence to socio-economic reality, Institute of Public Affairs, Warsaw 2002, p. 1: <www.isp.org.pl/docs/PM/eng/Estonia/rep2esto.pdf>. Autorzy słusznie zauważają, że zniesienie zaporowych cel mogą spowodować tylko zmiana stosunku Moskwy do kwestii rosyjskojęzycznej mniejszości w Estonii i na Łotwie lub wejście Rosji do WTO.
- ¹⁴ Do września 2000 roku MSW Estonii wydawało mieszkańcom rosyjskiej strefy przygranicznej specjalne zezwolenia graniczne, nie kontrolując w praktyce, czy korzystają z nich osoby uprawnione (np. posiadające krewnych lub groby rodzinne po estońskiej stronie). Kiedy we wrześniu 2000 r. Estonia wprowadziła pełny reżim wizowy (a więc objęła cały ruch graniczny kontrolą konsularną), ruch graniczny spadł pięciokrotnie, mimo że zachowano pewne udogodnienia dla ww. osób (wielokrotne wizy darmowe). Dowodzi to najlepiej, jak bardzo ruch osobowy związany był z innymi niż społeczno-narodowe czynnikami. Por. także: E. Berg, Deconstructing..., p. 83.
- ¹⁵ Estońska Straż Graniczna w szczytowym pod tym względem 2001 roku odnotowała na jeziorze Pejpus 79 przypadków nielegalnego przekroczenia granicy; por. E. Berg, P. Ehin, Schengen..., p. 8.
- ¹⁶ E. Berg, Deconstructing..., pp. 83–85.
- ¹⁷ Juris Gromovs, Schengen *acquis*: consequences for national migration policy of the Republic of Latvia, Institute of Public Affairs, Warsaw 2002, p. 5, <www.isp.org.pl/docs/PM/eng/Lotwa/rep1latv.pdf>.
- ¹⁸ Position paper of the Republic of Latvia. Chapter 24 "Co-operation in the fields of Justice and Home Affairs", b.m.w., b.d.w., p. 19, <www.pd.gov.lv/ES/Position_Paper.doc>.
- ¹⁹ Świadczy o tym np. liczba wydanych w 2001 roku wiz łotewskich (po zniesienie dużej części wyjątków od obowiązku wizowego dla obywateli WNP): Rosjanie otrzymali 80 612 wiz, Białorusini 11 883, Ukraińcy 10 446 (łącznie liczba wydanych wiz w 2001: 123 807). Por. J. Gromovs, Schengen *acquis*..., Annex I, <www.isp.org.pl/docs/PM/eng/Lotwa/annex1.pdf>.
- ²⁰ Russian Transit Trade in the Baltic Sea Region: a Latvian Perspective, [in:] Russian Transit Trade in the Baltic Sea Region, Alf Brodin (ed.), Centre for European Research, Göteborg University, Report No 14, 2002, pp. 117–118.
- ²¹ Irregular Migration: Push – Pull a Joint Responsibility, International Organisation for Migration, Tallinn 20.10.1999, p. 4, <www.iom.int/en/PDF_Files/Other/irregmig_baltics.pdf>.
- ²² Julis Prikulis, Migration and Repatriation Issues in Post-Soviet Countries: the Latvian Case, Riga 1997, p. 1, <www.nato.int/acad/fellow/95-97/prikulis.pdf>, p. 28–29.
- ²³ Tamże, pp. 30–31.
- ²⁴ Tamże, p. 9.
- ²⁵ Liczba zarejestrowanych na Łotwie legalnych imigrantów konsekwentnie spadała w ciągu pierwszych lat minionej dekady: 14 684 imigrantów zarejestrowano w 1991, 6199 w 1992, 4114 w 1993, 3046 w 1994, 2799 w 1995 i 2747 w 1996. Dominują wśród nich obywatele WNP. Np. w 1995 spośród 2799 zarejestrowanych imigrantów aż 2298 pochodziło z WNP (w tym aż 1838 Rosjan, 206 Ukraińców i 141 Białorusinów). Por. J. Prikulis, Migration..., p. 10.
- ²⁶ Position paper of the Republic of Latvia..., p. 9.
- ²⁷ Tamże.
- ²⁸ Dane łotewskiej Straży Granicznej wskazują stały ogólny wzrost ruchu osobowego między latami 1998 i 2001 (od blisko 7,5 mln do ponad 9,5 mln przekroczeń). W 2002 roku nastąpiło lekkie ujemne wahnięcie, a w 2003 roku ruch osobowy powrócił do poziomu 9,5 mln przekroczeń. Dane o ruchu osobowym na granicy łotewsko-rosyjskiej i łotewsko-białoruskiej wykazują minimalne różnice pomiędzy rokiem 2002 i 2003 (odpowiednio: 1 455 111 i 1 463 666 oraz 531 204 i 530 862). Por. Valsts robezsardzes

2002. gada darbības publiskais pārskats, <http://robsardze.gov.lv/doc_upl/pdf_gada_parskats.pdf> oraz Robezsardzes darbības rezultāti 2003. gada, <www.rs.gov.lv/doc_upl/rs_darbs_2003.doc>. Trudno jednak na podstawie ogólnych danych wysuwać ostateczne wnioski o dynamice ruchu na odcinkach rosyjskim i białoruskim.

²⁹ Tylko na Litwie w ciągu pierwszych 10 miesięcy 2002 roku z pociągu tranzytowego zeszło 205 obywateli Rosji, w większości pochodzenia czeczeńskiego; por. Interfax, 17.10.02.

³⁰ Irregular Migration..., p. 5.

³¹ Dane przedstawione przez Vaclovasa Zabarauskasa, ówczesnego zastępcę szefa Sztabu Straży Granicznej Litwy, na konferencji zorganizowanej w Wilnie przez Instytut Studiów Międzynarodowych i Nauk Politycznych Uniwersytetu Wileńskiego, kwiecień 2001.

³² Dane litewskiej Straży Granicznej: <www.pasienis.lt/st_pralaidumas.htm> pobrane 23.01.03 oraz Situacija Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos Valstybes Sienos Ruoze, 2003.

³³ Wg danych przedstawionych przez Igora Krasniańskiego, wówczas reprezentującego Departament Rozwoju Kompleksu Transportowego Administracji Gubernatorskiej obwodu kaliningradzkiego, na trójstronnej konferencji w sprawie współpracy transgranicznej w Swietlogorsku, 17–18.10.02, liczba przekroczeń w kolejowym ruchu tranzytowym dokonana przez Rosjan spadła z 3,4 mln w 1992 do 960 tys. w 2001 roku.

³⁴ <www.pravo2004.by.ru/allbase/y1994/m02/doc45137.shtm>.

³⁵ <www.pravo2004.by.ru/allbase/y1994/m02/doc45136.shtm>.

³⁶ Por. Joint Statement on Transit between the Kaliningrad Region and the Rest of the Russian Federation, Brussels 11.11.02, <www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm>.

³⁷ Situation at the eastern state border section in 1997–2001 and in the 1st half of 2002, Border Guard Headquarters, Warsaw August 2002.

³⁸ Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2002 roku, <www.sg.gov.pl> dane pobrane 16.02.04.

³⁹ Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2003 roku, <www.sg.gov.pl> dane pobrane 16.02.04.

⁴⁰ Bartosz Cichocki, The Consequences of EU Enlargement for the Movement of People Across Kaliningrad's Borders [in:] Kaliningrad in Europe. A study commissioned by the Council of Europe, B. Cichocki (ed.), Council of Europe 2003, pp. 88–90, <www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Transfrontier_co-operation/Publications/2003Kaliningrad_in_Europe.asp#TopOfPage>.

⁴¹ Danych straży granicznych (także SG RP) dotyczących przemytu nie należy traktować jako miarodajnych dla skali przemytu. O tej ostatniej sędzić pozwalają wyłącznie dane służb celnych. Statystyki straży granicznych (wielokrotnie niższe od statystyk służb celnych), przytaczane w tym raporcie, służą jedynie wskazaniu tendencji i celom porównawczym.

⁴² Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2003 roku; Sytuacja na granicy państwowej w I półroczu 2003 roku (porównanie do I półroczu 2002 roku), Straż Graniczna RP.

⁴³ Funkcjonowanie ruchu granicznego między Polską i Obwodem Kaliningradzkim po wejściu w życie obowiązków wizowego, Straż Graniczna RP, b.d.w.

⁴⁴ Mowa o zagrożeniu migracyjnym ze strony obywateli takich państw, jak Wietnam, Chiny, Indie, Pakistan. Obywatele byłych azjatyckich republik ZSRR – intensywnie imigrujący do obwodu kaliningradzkiego w ciągu lat 90. (wg szacunków Ośrodka Badań Naukowych w Olsztynie stanowią oni obecnie aż 10 proc. ludności eksklawy) – wydają się traktować swoje obecne miejsce zamieszkania jako docelowe.

⁴⁵ Informacje udostępnione przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej Komendy Głównej Straży Granicznej RP.

⁴⁶ Situation at the eastern..., p. 4.

⁴⁷ Tamże, p. 3; Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2002 roku; Sytuacja na granicy państwowej...

⁴⁸ Sytuacja na granicy państwowej...

⁴⁹ Informacje udostępnione przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej Komendy Głównej Straży Granicznej RP.

⁵⁰ Oleksandr Sushko, Movement of People, Human Trafficking and Labor Migration in EU-Ukraine Relations, "Nowa Unia Europejska i Ukraina", Fundacja im. S. Batorego, b.d.w., <www.batory.org.pl/ftp/program/forum/eu_ukraine/migration_and_trafficking.pdf>.

⁵¹ Informacje udostępnione przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej Komendy Głównej Straży Granicznej RP.

⁵² Warto przy tym zauważyć, że blisko dwukrotny wzrost odpraw obywateli RP na granicy polsko-ukraińskiej nastąpił już w pierwszej połowie 2003; por. Sytuacja na granicy państwowej...

⁵³ Sytuacja na granicy państwowej...

⁵⁴ Co nie wyklucza wszakże tego, iż konsul może uznać posiadanie zaproszenia za konieczne w indywidualnym przypadku.

⁵⁵ Por. np. Funkcjonowanie ruchu granicznego...

⁵⁶ Wg danych MSZ RP, <www.msz.gov.pl> pobranych 3.10.03, 26.11.03, 29.12.03 i 16.02.04 w okresie od 1.09. do 10.10.2003 Polska wydała na Wschodzie 63 648 wiz, w tym 28 122 obywatelom Ukrainy, 20 281 obywatelom Białorusi, 15 245 obywatelom Rosji. Pod koniec listopada ub.r. liczba wydanych wiz przekroczyła 220 tys. przy zachowaniu proporcji pomiędzy omawianymi krajami. Pod koniec grudnia ub.r. – 330 tys. Do 12 lutego br. Polska wydała ogółem 467 542 wize obywatelom trzech wspomnianych państw. Liczba odmów stanowiła promil rozpatrywanych wniosków. Wśród konsulatów wydających najwięcej wiz wymienić należy: Łuck, Lwów i Kijów (Ukraina), Brześć, Mińsk i Grodno (Białoruś) oraz Kaliningrad (Rosja).

⁵⁷ Danusa Jurcova, Schengen Agreement: Consequences for National Migration Policy in Slovakia, Institute of Public Affairs, Warsaw 2002, p. 2, <www.isp.org.pl/docs/PM/eng/Slowacja/rep1slova.pdf>

⁵⁸ Informacje udzielone przez Alexandra Dulebę, lipiec 2003. Por. także Olexandr Hyryc, *Viza v dvojstrannych vzťahoch: ockávania, dosledky, skusenosti [w:] Ukrajina a Slovensko. Hľadanie spoločných zaujmov, Medzinárodná konferencia, Bratislava, 17–20 maja 2001, s. 30–35* <www.sfpa.sk/pages/common/other/ukrajina_a_slovensko.pdf>.

⁵⁹ W 2000 roku ponad 6 tys. osób usiłowało nielegalnie przekroczyć granice Słowacji (w tym 1473 przez granicę z Ukrainą), w 2001 – aż 15,5 tys. Por. D. Jurcova, *Schengen Agreement...*, p. 18.

⁶⁰ Alexander Duleba, *Slovak-Ukrainian Relations*, Stefan Batory Foundation, Warsaw 2002, pp. 9, 23–24, <www.batory.org.pl/doc/d1.pdf>.

⁶¹ Béla Baranyi, *Background study of the Hungarian-Romanian and the Hungarian-Ukrainian border regions*, p. 44, <www.exlinea.org/pub/background_HU_RO_UA.pdf>.

⁶² Janos Sallai, *Problemy bezpieczeństwa granic Węgierskiej Rzeczypospolitej w przeddzień wstąpienia w Europejski Sojuz*, „Jeuropa”, t. 3 nr 3(8) 2003, s. 59–84, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.

⁶³ Być może, UE powinna przeznaczyć na ten cel (pośrednio poprzez nowe państwa członkowskie?) część środków finansowych przewidzianych w ramach Funduszu Schengen (Schengen Facility), o którym mowa w Traktacie Akcesyjnym. Art. 35 Traktatu przewiduje przeznaczenie między 1 maja 2004 a końcem 2006 na projekty związane z nową granicą zewnętrzną blisko 860 mln euro (!) wg cen z 1999. Środki te mają być kierowane do Estonii, na Łotwę, Litwę, Słowację, Węgry, do Polski i Słowenii. Por. <[www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/pdf/3_act_of_accession/aa00003_re03_en03.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/pdf/3_act_of_accession/aa00003_re03_en03.pdf)>.

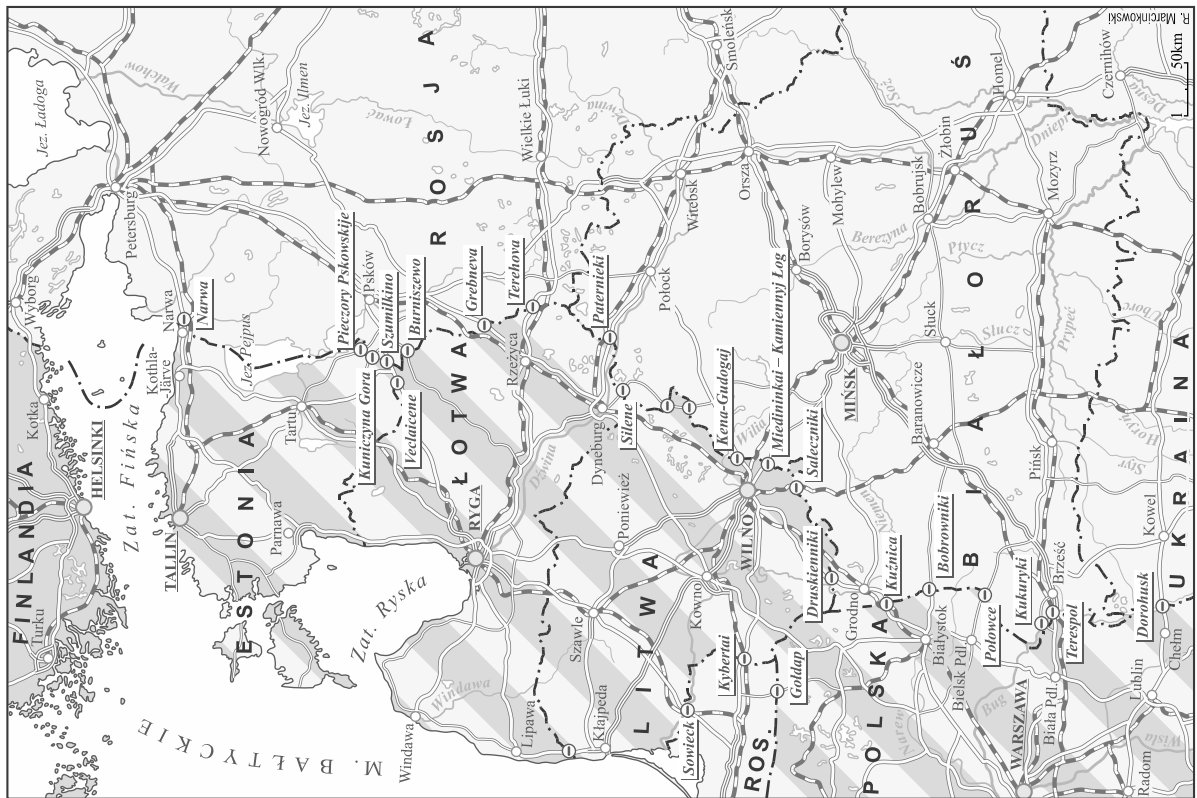
⁶⁴ Wychodzącej z fałszywego założenia, iż indywidualny przemyt jest jedynym sposobem utrzymania rodzin czy wręcz całych społeczności zamieszkujących pogranicze z członkami WNP. Założenie to jest fałszywe, gdyż w proceder przemytniczy zaangażowani są wcale nie ci najbardziej niebezpieczni, a zasadniczy dochód z niego trafia do organizacji przestępczych. Ponadto szara strefa skutecznie odstrasza potencjalnych inwestorów, hamując tym samym rozwój gospodarczy tych regionów.

⁶⁵ Mowa m.in. o pomysły wprowadzenia wiz „L” ułatwiających ruch przygraniczny na wschodnich granicach zewnętrznych UE i na granicach między starymi i nowymi państwami członkowskimi. Por. *The Commission Proposes Concrete Measures for Facilitating Local Traffic at the Land Borders of the Union*, IP/03/1186, 1.08.03, <http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/intro/wai/news_0803_en.htm>. Por. także: Catherine Guicherd, *The Enlarged EU's Eastern Border. Integrating Ukraine, Belarus and Moldova in the European Project*, SWP-Berlin Juni 2002, p. 49.



CHO. – Chorwacja F. – Francja G. – Gruzja H. – Holandia ROS. – Rosja SERB. – Serbia SŁOW. – Słowenia SZW. – Szwajcaria M.AD. – M. Adriatyckie

- państwa należące do Unii Europejskiej (do 2003 r.)
- nowi członkowie Unii Europejskiej
- pozostałe państwa
- KISZYNIÓW** stolice
- granice państwowe
- rzeki



państwa należące do UE w 2003 r.



nowi członkowie UE



pozostałe państwa



RYGA stolice

inne ważniejsze miasta

przejścia graniczne (na nowej wschodniej granicy UE)

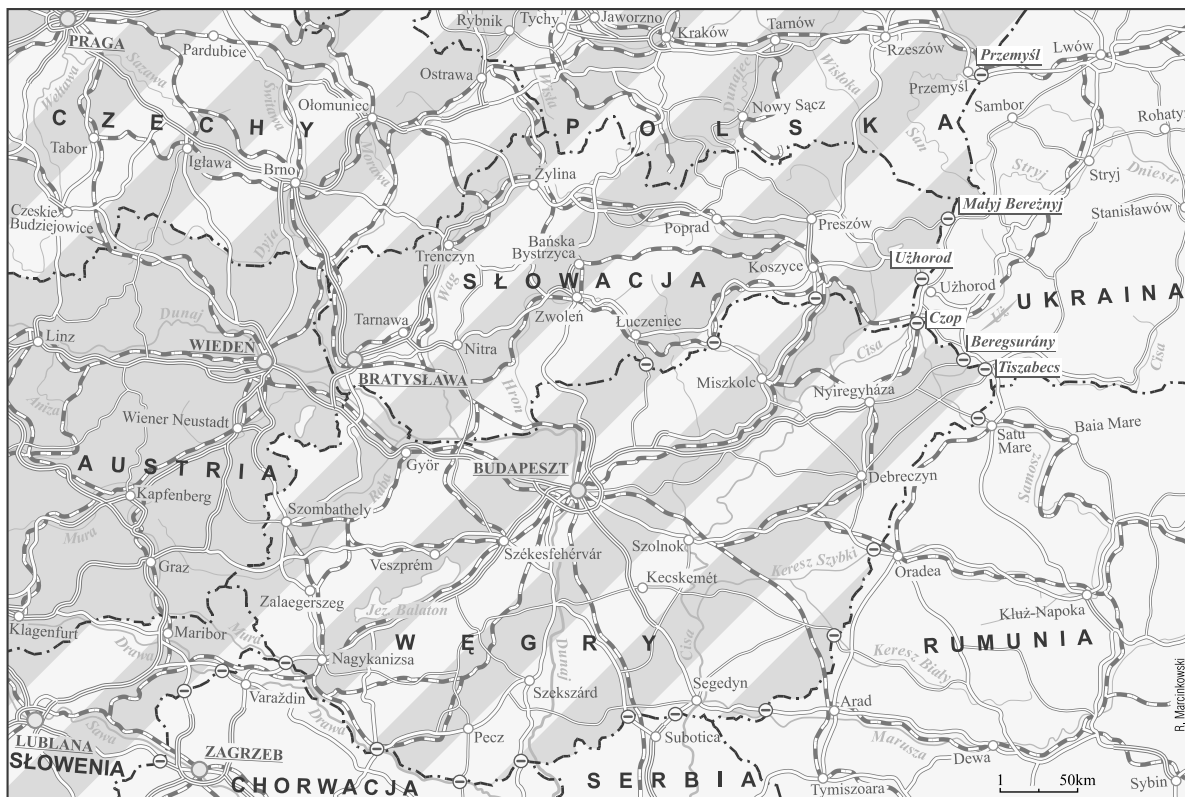
autostrady


drogi główne

drogi pozostałe

granice państwowe

rzeki



- | | | | |
|---|--|--|-------------------|
|  | państwa należące do Unii Europejskiej (do 2003 r.) |  | autostrady |
|  | nowi członkowie Unii Europejskiej |  | drogi główne |
|  | pozostałe państwa |  | drogi pozostałe |
|  | przejścia graniczne (na nowej wschodniej granicy UE) |  | granice państwowe |
|  | stolice |  | rzeki |
|  | inne ważniejsze miasta | | |

Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej

Rafał Sadowski

I. Nowa granica wschodnia Unii Europejskiej¹

Nowa granica Unii Europejskiej z państwami Europy Wschodniej – Rosją, Białorusią i Ukrainą – ma długość ok. 3000 kilometrów². Ma ona kluczowe znaczenie dla Unii ze względów: bezpieczeństwa, ekonomicznych oraz społecznych. W odróżnieniu od południowej, morskiej granicy Unii lądowa granica wschodnia stawia szereg odmiennych wyzwań. W pierwszej kolejności dotyczą one kwestii „miękkiego bezpieczeństwa” (tj. przemyt, nielegalne migracje, przestępczość zorganizowana itd.). Przez tę granicę przebiegają ponadto wszystkie najważniejsze szlaki komunikacyjno-handlowe łączące Europę z obszarem Eurazji.

Granica ta dzieli obszary zamieszkiwane przez ludność bliską sobie kulturowo i historycznie, którą łączą związki społeczne, a także etniczne. Z tego powodu granica odgrywa o wiele ważniejszą rolę w wymiarze społecznym niż granica południowa Unii. Pogranicze estońsko-rosyjskie w jego północnej części po stronie estońskiej jest zamieszkane w większości przez Rosjan, a w południowej po obu stronach przez grupę etniczną Setu. Mniejszość białoruska mieszka w regionach przygranicznych Łotwy (rejony Dyneburga i Kraslavy), Litwy i Polski (w okolicach Białegostoku i Białej Podlaskiej). Z kolei Polacy zamieszkują zachodnią część Białorusi (w obwodach grodzieńskim i brzeskim) i Ukrainy (obwód lwowski). Ukraińcy mieszkają natomiast we wschodniej Słowacji. Część ludności Ukrainy Zakarpackiej stanowią Węgrzy.

Granica unijna dzieli też wspólnoty, które w czasach ZSRR żyły w jednym państwie i z tego powodu zachowały związki społeczne (granice państw bałtyckich z Rosją i Białorusią).

Cechą charakterystyczną obszarów po obu stronach nowej granicy wschodniej UE jest ich peryferyjność. W zdecydowanej większości są to obszary rolnicze, o znacznie gorszych wskaźnikach ekonomicznych niż reszta kraju. Są to też regiony niedoinwestowane, o znacznie wyższym od średnich krajowych poziomie bezrobocia, bez dużych ośrodków przemysłowych (poza miastami Narwa, Grodno, Brześć, Białystok, Lublin i Lwów). Ten stan peryferyjności sprzyja rozwijaniu kontaktów transgranicznych i wzajemnie

mu przyciąganiu, zwłaszcza na poziomie gospodarczym. Przygraniczna wymiana handlowa, zarówno legalna, jak i nielegalna stanowi ważne źródło dochodów mieszkańców tych terenów.

II. Współpraca transgraniczna w Europie Środkowo-Wschodniej

Współpraca transgraniczna (CBC – *cross-border co-operation*) jest instrumentem pozwalającym minimalizować negatywne konsekwencje wynikające z istnienia bezpiecznej i szczelnej granicy. Ma ona bowiem na celu przede wszystkim stymulowanie i rozwijanie kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne, przełamywanie zagrożeń wynikających z faktu występowania dysproporcji ekonomiczno-społecznych regionów po obu stronach granicy, a także niwelowanie przeszkód związanych z nierównowagą gospodarczą regionów oraz różnym stopniem rozwoju infrastruktury techniczno-komunikacyjnej³.

Podstawowy międzynarodowy dokument sankcjonujący współpracę transgraniczną w Europie, Konwencja madrycka z 1980 roku⁴, definiuje ją jako „każde podjęte wspólnie działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron”⁵. Podjęte w jej ramach działania mają charakter zinstytucjonalizowanej współpracy przygranicznych regionów. Opiera się ona na współdziałaniu władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych (NGO) i społecznych, reprezentujących interesy wspólnot lokalnych. Ważną jej cechą jest trwałość istniejących związków⁶.

Jednak o ile dla państw Unii Europejskiej współpraca transgraniczna jest kolejnym instrumentem pogłębiania integracji oraz spójności, to w przypadku państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, z jednej strony służy rozwojowi i pogłębieniu współpracy obszarów przygranicznych, co wpływa pozytywnie na budowę stosunków dobrosąsiedzkich, a z drugiej jest efektem tendencji do przyciągania się peryferyjnych obszarów⁷. Integracja europejska jest w tym przypadku drugorzędnym bodźcem współpracy, przede wszystkim z uwagi na brak zainteresowania Rosji i Białorusi członkostwem w Unii

oraz mglistymi perspektywami tego członkostwa Ukrainy. Współpraca transgraniczna służy przede wszystkim jako platforma rozwijania współpracy dobrosąsiedzkiej.

1. Formy współpracy

Zinstytucjonalizowane formy, które przybiera współpraca transgraniczna w regionach przygranicznych nowych członków UE oraz państw WNP, można podzielić na:

- działalność euroregionów,
- bezpośrednią współpracę bilateralną władz lokalnych,
- kontakty na poziomie władz centralnych,
- aktywność organizacji pozarządowych oraz
- współpracę w wymiarze ekonomicznym.

Najbardziej rozpowszechnioną formą instytucjonalizacji współpracy transgranicznej na całej długości nowej granicy wschodniej UE są euroregiony. Stanowią one platformę do współdziałania władz regionalnych i lokalnych oraz organizacji społecznych i pozarządowych. Euroregion nie ma charakteru administracyjnego. Działalność jego struktur opiera się na koordynacji działań współtworzących go podmiotów, które funkcjonują na podstawie prawa wewnętrznego swojego kraju. Na omawianym obszarze znajduje się osiem euroregionów oraz planowane są trzy kolejne, które w sumie pokrywają prawie całą długość granicy⁸.

Euroregiony otrzymują środki na swoją działalność z funduszy tworzących je władz lokalnych, oraz są dofinansowane przez władze centralne. Jednak podstawowym źródłem wsparcia są finanse uzyskane od zagranicznych dawców grantów – z poszczególnych państw Europy Zachodniej, funduszy unijnych, a także Stanów Zjednoczonych i innych.

W początkowym okresie stroną inicjującą tworzenie euroregionów w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej były centralne struktury administracji wykonawczej, dla których współpraca transgraniczna była instrumentem służącym realizacji w pierwszej kolejności interesów państwowych, a w dalszej regionalnych. Dotyczy to np. euroregionów Karpaty czy Niemen. Obecnie odchodzi się od tego modelu, kładąc nacisk na priorytetowe znaczenie lokalnych struktur samorządowych i organizacji pozarządowych.

W tym kierunku zmierzają reformy funkcjonowania wspomnianych euroregionów. Również nowo powstałe euroregiony, jak np. Puszcza Białowieska, Kraj Jezior czy planowany Łyna–Ława, są przede wszystkim oddolną inicjatywą społeczności lokalnych.

Inną formą współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym jest bezpośrednia współpraca władz lokalnych regionów przygranicznych. Ma ona przede wszystkim wymiar bilateralny i odbywa się w ramach bezpośrednich kontaktów pomiędzy poszczególnymi strukturami regionalnymi (np. władz miast, gmin, województw). Przybierają one nieraz formy związków miast/gmin bliźniaczych, związków międzygminnych itd. Z kolei na poziomie międzyrządowym współpraca transgraniczna jest koordynowana przez dwustronne międzyrządowe komisje ds. współpracy transgranicznej.

Stymulowaniem współpracy transgranicznej w omawianym regionie zajmują się także międzynarodowe organizacje takie jak Rada Państw Morza Bałtyckiego (CBSS) i Współpraca Subregionalna Państw Morza Bałtyckiego (BSSSC). Ich działania dotyczą tylko obszaru północno-wschodniej Europy (państwa bałtyckie, Kaliningrad, północno-zachodnia Rosja i północno-wschodnia Polska). Jednak część z realizowanych i finansowanych przez te organizacje projektów odnosi się do rozwoju współpracy transgranicznej pomiędzy nowymi członkami UE i Rosją.

Istotne znaczenie w rozwijaniu współpracy transgranicznej ma działalność organizacji pozarządowych i społecznych (np. religijnych, młodzieżowych, sportowych itd.). Zaletą organizacji pozarządowych jest duża elastyczność działania i możliwość łatwego dostosowania się do specyfiki warunków lokalnych.

Osobną formę przybiera współpraca w sferze ekonomiczno-handlowej, której podstawowymi formami instytucjonalizacji są Izby Przemysłowo-Handlowe.

2. Obszary współpracy

Współpraca transgraniczna obejmuje szereg różnorodnych obszarów. Projekty transgraniczne dotyczą przede wszystkim:

- promocji współpracy pomiędzy samorządami,
- ekologii,
- wymiany kulturalnej,

- ochrony zdrowia,
- rozwoju infrastruktury i komunikacji,
- rozwoju gospodarczego,
- transferu *know-how* i technologii,
- szkoleń,
- nawiązywania kontaktów biznesowych,
- skoordynowanego rozwoju planowania przestrzennego,
- zdobywania i absorbowania zewnętrznych środków pomocowych, a także
- współpracy w zakresie likwidacji klęsk żywiołowych.

Euroregiony koncentrują się na projektach dotyczących:

- rozwoju kontaktów międzyludzkich,
- wymiany kulturalno-sportowej (np. festiwale kulturalne i zawody sportowe),
- ochrony środowiska,
- rozwoju turystyki,
- wsparcia nawiązywania kontaktów gospodarczych oraz inwestycji, a także – choć w mniejszym wymiarze
- rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej i transportowej oraz społecznej.

Ważnym obszarem współdziałania jest również koordynowanie działań w uzyskiwaniu i absorbowaniu pomocy zagranicznej (np. z funduszy unijnych). Dominują „miękkie” projekty stymulujące kontakty międzyludzkie, przede wszystkim dlatego, że są najmniej kosztowne, stosunkowo łatwe do zrealizowania oraz niezagrożone możliwością upolitycznienia (co odgrywa ważną rolę w przypadku kontaktów z Rosją i Białorusią). Rzadsze są projekty infrastrukturalne (choć pochłaniają znacznie większą część środków), a te realizowane ograniczają się głównie do modernizacji infrastruktury granicznej (przejścia graniczne) oraz prac studyjnych i planistycznych dotyczących usprawnienia zarządzania ochroną środowiska lub gospodarką wodną przygranicznych akwenów.

Współpraca bilateralna władz lokalnych ma dotyczyć w założeniu podobnych obszarów współpracy. Jednak z uwagi na mniejsze możliwości finansowe ogranicza się ona do podtrzymywania kontaktów oraz wymiany doświadczeń. Rzadziej natomiast tego typu kontakty owocują realizacją konkretnych projektów.

Kontakty na poziomie międzyrządowym w ramach komisji ds. współpracy transgranicznej

koncentrują się na kwestiach granicznych i bezpieczeństwa: usprawnieniu funkcjonowania granicy poprzez modernizację infrastruktury granicznej oraz rozwój współpracy służb granicznych i policyjnych. W dalszej kolejności komisje zajmują się kwestiami ochrony środowiska, poprawy transportu i komunikacji oraz podtrzymywaniu dwustronnych kontaktów. Na tym poziomie rozwiązywane są też bieżące problemy dwustronnej współpracy lokalnej, które wymagają uzgodnień międzyrządowych (np. tworzenie euroregionów). Natomiast w mniejszym stopniu komisje międzyrządowe zajmują się realizacją projektów stymulujących dialog społeczny.

Organizacje pozarządowe działają przede wszystkim w sferze edukacji, kultury (wymiana kulturalna, animacja kulturowa itp.), stymulowania kontaktów wspólnot po obu stronach granicy, wspierania władz lokalnych w realizowanych przez nie projektach transgranicznych, pomocy humanitarnej i społecznej, ekologii, szkolenia przedsiębiorców, wymiany doświadczeń nt. funkcjonowania władz samorządowych itd. W mniejszym stopniu ich działalność dotyczy kwestii politycznych i programów dotyczących demokratyzacji, transformacji politycznej i gospodarczej, szkoleń nt. funkcjonowania samorządów w demokratycznym ustroju.

Aktywność organizacji pozarządowych w obszarze współpracy transgranicznej jest stosunkowo mała w porównaniu z pozostałymi obszarami ich działalności. Organizacje te koncentrują się głównie na dużych ośrodkach miejskich (Petersburg, Moskwa, Mińsk, Kijów), pomijając obszary peryferyjne, jakim jest pogranicze. Należy jednak zaznaczyć, że dla polskich i estońskich organizacji ważnymi kierunkami działań są odpowiednio granice ukraińsko-polska i estońsko-rosyjska.

3. Problemy i bariery współpracy transgranicznej

Współpracę transgraniczną pomiędzy państwami nowo przyjętymi do UE i sąsiedzkimi utrudnia szereg problemów i barier. Występują one na całej długości omawianej granicy i dotyczą zarówno współpracy na poziomie władz lokalnych, jak i działalności organizacji pozarządowych. Zasadnicza linia podziału przebiega po-

między nowymi członkami UE a państwami WNP. Wynika ona z różnic systemów administracyjno-prawnych i gospodarczych oraz polityk regionalnych omawianych państw, zwłaszcza państw Unii i WNP.

Podstawowym problemem, który można zaobserwować na całej długości wschodniej granicy rozszerzonej UE, jest „niewspółmierność” podmiotów zaangażowanych we współpracę transgraniczną po obu stronach granicy – zarówno władz lokalnych, jak i organizacji społecznych. Władze samorządowe nowych członków UE mają stosunkowo dużą samodzielność w podejmowaniu decyzji. Tymczasem władze lokalne Rosji, Białorusi i Ukrainy są pozbawione autonomii decyzyjnej i wszystkie podejmowane działania muszą uzgadniać na wyższym szczeblu do centralnego władz⁹. Władze centralne nie mają natomiast dostatecznego rozeznania co do problemów społeczności lokalnych. Ponadto nie są zainteresowane znalezieniem sposobów ich rozwiązania. W efekcie podmioty w państwach sąsiedzkich, które mogą być partnerami we współpracy transgranicznej albo – jak władze najniższych szczebli – nie mają odpowiednich kompetencji, by ją podejmować, albo – jak władze centralne – nie interesują się tą dziedziną. Z kolei samorządy gminne nowych państw członkowskich UE nie są partnerami dla władz regionalnych bądź centralnych państw WNP, co powoduje brak odpowiednich kontaktów, które mogłyby owocować konkretnymi ustaleniami. Brak kompatybilności poszczególnych organów, który wynika z odmiennej struktury władz w państwach po obu stronach nowej granicy, uniemożliwia podejmowanie decyzji i sprawne wdrażanie konkretnych programów.

Po obu stronach granicy procesy decyzyjne w ramach współpracy regionów przygranicznych podlegają innym priorytetom. O ile po stronie zachodniej dominują przede wszystkim interesy regionu i społeczności lokalnych, to po stronie wschodniej, zwłaszcza w przypadku Rosji i Białorusi, nadrzędną wartością są ogólne interesy państwa definiowane przez centralne organy władzy.

W przypadku współpracy społecznej również zauważalna jest znaczna dysproporcja pomiędzy podmiotami po obu stronach granicy. Organizacje pozarządowe unijnych państw Europy

Środkowej są znacznie lepiej zorganizowane, dysponują większymi środkami finansowymi i technicznymi, mają także większe doświadczenie niż ich wschodni partnerzy. We wszystkich omawianych krajach praca sektora samorządowego regulowana jest innymi przepisami prawnymi, co często utrudnia wypracowanie wspólnej platformy działań¹⁰.

Podstawowe bariery w realizacji współpracy transgranicznej związane są z **niedostatecznym funkcjonowaniem mechanizmów jej finansowania**. Wpływają na to przede wszystkim braki lub niedostatki środków finansowych przeznaczanych na projekty transgraniczne oraz znaczne problemy z uzyskaniem, dystrybucją i absorbowaniem zewnętrznych (w tym unijnych) środków pomocowych przez podmioty lokalne.

Istotną barierę tworzą dysproporcje środków samorządów obszarów przygranicznych po obu stronach granicy. Gminy nowych członków UE dysponują budżetami, pozwalającymi angażować się we współpracę, tymczasem władze lokalne ich wschodnich partnerów nie dysponują właściwie żadnymi własnymi środkami finansowymi przeznaczonymi na tego typu działalność. Także organizacje pozarządowe w państwach wschodnich sąsiadów UE mają bardzo ograniczone możliwości finansowe.

Zwracają także uwagę znaczne różnice w środkach przeznaczanych przez Unię Europejską na wsparcie projektów transgranicznych dla państw unijnych i sąsiedzkich na korzyść tych pierwszych. Skala różnicy pomiędzy sumami, którymi dysponują podmioty po obu stronach granicy, znacznie ogranicza możliwości ich równorzędnego uczestnictwa w projektach. Z powodu niewielkich środków wschodni partnerzy nie są w stanie w pełni uczestniczyć w odpowiedniej liczbie wspólnych przedsięwzięć. Dotychczasowe projekty dotyczące przyszłego finansowania współpracy transgranicznej nie rozwiązują tego problemu. Np. Komunikat Komisji Europejskiej „Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument” zakłada przeznaczenie w latach 2004–2006 środków pomocowych dla wschodnich członków UE w ramach programu INTERREG w wysokości 700 mln euro, podczas gdy dla wschodnich sąsiadów w ramach programu TACIS CBC 75 mln euro.

Utрудnienia w sprawnym funkcjonowaniu współpracy transgranicznej stwarza finansowa-

nie tych projektów z odmiennych funduszy. Dla państw kandydackich był przeznaczony program PHARE CBC, a od momentu uzyskania członkostwa – INTERREG, natomiast państwa sąsiedzkie otrzymują pomoc z programu TACIS CBC. W znacznym stopniu utrudnia to koordynację podejmowanych wspólnie działań, zwłaszcza że procedury uzyskiwania pomocy w ramach tych funduszy różnią się¹¹.

W ocenie pracowników organizacji pozarządowych, współpraca z programami unijnymi PHARE CBC i TACIS jest bardzo trudna. Z uwagi na nadmierne zbiurokratyzowanie, brak jasnych informacji oraz przejrzystych procedur otrzymywanie finansowania z tych programów jest bardzo skomplikowane. Także budżety tych funduszy nie są odpowiednio duże do potrzeb. Znacznie trudniejszy dostęp do tych funduszy mają operatorzy lokalni, ponieważ skoncentrowane są one na poziomie centralnym (Bruksela–Moskwa, Bruksela–Kijów).

Dla zagranicznych dawców pomocy spoza UE współpraca transgraniczna nie jest zazwyczaj priorytetem i pojawia się tylko przy okazji innych programów. Natomiast programy unijne skoncentrowane są w pierwszej kolejności na bezpieczeństwie granicy, a dopiero w dalszej na wspieraniu rozwoju regionów przygranicznych czy rozwijaniu kontaktów społecznych.

Po obu stronach granicy występuje też **brak odpowiedniej liczby wykwalifikowanych osób**, posiadających wiedzę o tym, jak uzyskiwać środki zewnętrzne i jak je absorbować. Bariery stanowi też brak znajomości języków, brak odpowiedniej wiedzy o instytucjach finansujących, w tym unijnych, niedostatki wiedzy o skutkach rozszerzenia Unii Europejskiej i jego wpływie na współpracę transgraniczną, a także o samej Unii, jej prawie, procedurach. Stanowi to poważny problem, zwłaszcza w przypadku podmiotów z wschodniej granicy.

Przedstawiciele organizacji społecznych po obu stronach zwracają uwagę na **niedostateczne zrozumienie działalności NGO oraz wsparcie ze strony władz lokalnych oraz centralnych**. Jednak o ile w przypadku nowych państw członkowskich, a też do pewnego stopnia Ukrainy stosunek władz do NGO stopniowo poprawia się, to w przypadku Białorusi następuje tendencja wręcz odwrotna. W Rosji dyskusje na temat współpracy transgranicznej – traktowanej jako

składowa stosunków zagranicznych – prowadzone są przede wszystkim na poziomie władz federalnych oraz władz regionalnych i bardzo rzadko angażowane są w nie organizacje pozarządowe¹². Należy też podkreślić występujące tendencje do ingerencji administracji w pracę organizacji pozarządowych.

Niedostatecznie rozwinięta jest sama koordynacja działań pomiędzy różnymi podmiotami rozwijającymi współpracę transgraniczną na poziomie władz lokalnych, instytucji rządowych i organizacji pozarządowych. Brak jest dostatecznie rozbudowanych instrumentów koordynacji działań, wymiany informacji wewnątrz poszczególnych państw, zwłaszcza w państwach WNP. Wiąże się z tym brak wypracowanej szerszej strategii rozwoju współpracy transgranicznej.

Istotną przeszkodą w tworzeniu projektów infrastrukturalnych przez władze lokalne jest **brak podpisanych umów między państwowych o planowaniu przestrzennym.** Dotyczy to np. pogranicza słowacko-ukraińskiego. Rozwiązanie tego problemu spoczywa na władzach centralnych, na które lokalni działacze mają ograniczony wpływ.

Wreszcie przeszkody we współpracy są związane z **niedostatecznym rozwojem infrastruktury komunikacyjnej i technologicznej.** Brak jest odpowiedniej liczby przejść granicznych i połączeń komunikacyjnych, a samo przekraczanie granicy sprawia duże trudności w związku ze skomplikowanymi procedurami wydawania wiz, kolejkami na granicy, nieprecyzyjnymi przepisami jej przekraczania czy korupcją urzędników granicznych. Często też współpracę utrudniają tak trywialne problemy, jak brak dostępu do Internetu, faksu czy kłopoty z połączeniami telefonicznymi.

4. Pozytywne efekty

Pomimo wymienionych powyżej problemów współpraca transgraniczna przyniosła szereg pozytywnych efektów. Przez ostatnie lata **udało się utworzyć kanały kontaktów pozwalające rozwijać współpracę pomiędzy obszarami przygranicznymi.** Mimo że ta współpraca ciągle opiera się na kontaktach indywidualnych, to jednak stanowią one dobrą podstawę do ich instytucjonalizacji.

Po załamaniu się procesu rozwoju współpracy transgranicznej w połowie lat dziewięćdziesiątych obecnie następuje jego odradzanie się. Powstaje coraz więcej organizacji pozarządowych zajmujących się tą tematyką i szukających partnerów po drugiej stronie granicy¹³. Coraz częściej także władze regionalne i centralne dostrzegają znaczenie tego typu działalności; dążą do jej rozwoju, a także finansują z własnych środków. Świadczy o tym, np. rosnące zaangażowanie finansowe władz centralnych i lokalnych nowych państw członkowskich w działalność poszczególnych euroregionów.

Kolejnym sukcesem współpracy transgranicznej jest **utworzenie płaszczyzny rozwoju stosunków dobrosąsiedzkich na poziomie lokalnym, do pewnego stopnia funkcjonującej niezależnie od stosunków między państwowych.** Ma to bardzo duże znaczenie w przypadku nienajlepszych stosunków między państwowych litewsko-, łotewsko- i estońsko-rosyjskich oraz litewsko-, łotewsko- i polsko-białoruskich. W tym przypadku współpraca regionów przygranicznych jest jednym z ważniejszych kanałów kontaktów pomiędzy społeczeństwami i pozwala minimalizować negatywne skutki chłodnych relacji na poziomie władz centralnych.

Innym korzystnym efektem tego typu współpracy jest **stopniowe przełamywanie negatywnych stereotypów i budowanie dobrych kontaktów na poziomie społecznym.** Choć jest to proces długotrwały, już widoczne są jego pierwsze pozytywne skutki w przełamywaniu barier w kontaktach np. pomiędzy Estończykami i Rosjanami czy Polakami i Ukraińcami, gdzie stopniowo tworzy się klimat wzajemnego zaufania i woli współpracy, zwłaszcza wśród młodych ludzi.

Trzeba też podkreślić, że **realizowane w ramach współpracy transgranicznej projekty są często jedynymi stymulującymi rozwój regionalny i społeczny tych w większości peryferyjnych regionów** oraz pozwalają uzyskiwać dzięki nim zewnętrzne wsparcie finansowe lub techniczne. Choć trudno to przedstawić w sposób wymierny, kontakty regionów przygranicznych sprzyjały przełamywaniu wzajemnych stereotypów i uprzedzeń wśród społeczeństw zamieszkujących po obu stronach granicy, a także były dobrą okazją do promocji regionu poza granicami kraju.

III. Stan obecny współpracy transgranicznej pomiędzy nowymi państwami członkowskimi UE a państwami WNP

Na kontakty społeczne na pograniczu estońsko-rosyjskim rzutują w dużym stopniu skomplikowane stosunki międzypaństwowe oraz występujące po obu stronach nieufność i uprzedzenia mające historyczne korzenie w burzliwych relacjach pomiędzy oboma narodami. Brak uregulowanego statusu mniejszości rosyjskojęzycznej w Estonii, zamieszkującej w większości obszary przygraniczne, oraz zdecydowany kurs polityczny tego kraju na integrację kraju z UE i NATO jest postrzegany przez Rosjan na poziomie społecznym jako im nieprzyjazny. Z kolei Estończycy twierdzą, że Rosjanie nie traktują ich jako równorzędnych partnerów, oraz wykazują szereg obaw wobec wielkiego sąsiada¹⁴.

W północnej części granicy, w rejonie miast Narwa-Iwangorod, sprzeczne interesy wokół importu tanich towarów z Rosji, który uderza

Ekologia na pograniczu estońsko-rosyjskim

Przykład działalności organizacji pozarządowych w obszarze ekologii stanowi realizowany przez estońską organizację pozarządową Peipsi Center for Transboundary co-operation projekt „Rozwój i realizacja programu zarządzania wodami jeziora Pejpus”. Jego celem było wypracowanie modelu zarządzania akwenem zgodnego z prawem estońskim i rosyjskim oraz standardami europejskimi. Realizacja tego projektu opierała się na zainicjowaniu dyskusji na poziomie lokalnym i centralnym nt. rozwoju ekosystemu jeziora Pejpus. Rozpoczęto od przygotowania prac studyjnych, uzgodnienia wspólnych dla Estonii i Rosji założeń programu zarządzania granicznym akwenem, a także utworzenia instrumentów monitorowania realizacji tego programu. W jego toku ujawniły się problemy związane z próbami włączenia wątków politycznych (związanych z problemami estońsko-rosyjskich stosunków międzypaństwowych) do dyskusji na temat akwenu, różnicami procedur prawnych i instytucjonalizacji zarządzania wodami i wreszcie po stronie rosyjskiej brakiem funduszy i zaoferowaniem infrastrukturalnym. W ramach programu przygotowano 8 projektów studyjnych.

w interesy estońskie oraz konfliktu dotyczącego zarządzania gospodarką wodną na rzece Narwa¹⁵, przesłaniają pozytywne przykłady kooperacji i uniemożliwiają ukształtowanie się instytucjonalnych mechanizmów współpracy regionalnej. Mimo to podejmowane są próby nawiązania współdziałania pomiędzy lokalnymi okręgami Ida-Viru i Sankt Petersburg w turystyce, a także realizacji projektów zarządzania gospodarką wodną jeziora Pejpus.

W przypadku południowej części granicy estońsko-rosyjskiej, w założeniu, pewne działania ma inicjować i koordynować powstała w 1996 roku Rada Współpracy Transgranicznej (Council for Cross-Border Co-operation), w skład której wchodzi władze lokalne okręgów przygranicznych z Estonii, Łotwy i Rosji. Działalność Rady była częściowo finansowana m.in. z unijnego programu PHARE CREDO. Jej celem jest powołanie estońsko-łotewsko-rosyjskiego euroregionu o nazwie Livonia oraz występowanie o uzyskanie wsparcia z funduszy strukturalnych UE. Jednak jak podkreślają lokalni obserwatorzy ze wszystkich trzech państw, Rada działa bardzo pasywnie. Zwłaszcza strona rosyjska nie podejmuje aktywnego uczestnictwa w jej pracach. Dodatkowo w skład jej delegacji nie zostali włączeni przedstawiciele organizacji społecznych – Rosję reprezentują jedynie przedstawiciele władz.

Poważnym problemem w stosunkach estońsko-rosyjskich rzutującym bezpośrednio na współpracę na poziomie lokalnym jest brak podpisanego traktatu granicznego. Wśród kolejnych trudności, oprócz omówionych w rozdziale poprzednim, należy wymienić m.in.¹⁶: bierną postawę władz lokalnych w rozwijaniu współpracy i lobbowaniu własnych interesów na wyższych szczeblach władz, a także brak informacji o sąsiadach oraz o możliwościach uzyskania zewnętrznego wsparcia (np. unijnego).

Cechą charakterystyczną pogranicza łotewsko-rosyjskiego jest brak większych ośrodków miejskich i całkowicie rolniczy charakter regionu. Stąd też poziom współpracy transgranicznej jest niski. Organizacje pozarządowe wykazują małe zainteresowanie działalnością na tym odcinku granicy. Realizowane projekty w okręgu pskowskim dotyczyły ekologii, wymiany młodzieży oraz rozwijania współpracy handlowej. Zwłaszcza w tym ostatnim obszarze odniesiono

pewne sukcesy. W połowie roku 2003 działało w Pskowie ok. 160 wspólnych przedsiębiorstw łotewsko-rosyjskich¹⁷.

Zarówno Estończycy, jak i Łotysze zwracają uwagę na trudności we współpracy ze stroną rosyjską. Dotyczą one przede wszystkim braku zrozumienia władz federalnych i regionalnych dla działalności organizacji pozarządowych oraz rozwijania współpracy na poziomie lokalnym. Niekiedy współpraca rosyjskich NGO z estońskimi lub łotewskimi partnerami jest postrzegana przez rosyjskie władze jako niezgodna z interesami państwa. Wynika to ze specyfiki tamtejszego systemu władzy, który jest strukturą silnie scentralizowaną – władze centralne dążą do monopolizowania kontaktów międzynarodowych. Największe zainteresowanie projektami transgranicznymi wykazują władze najniższych szczebli (miast czy obwodów przygranicznych). Dotyczy to zwłaszcza tych sfer, w których nie mają możliwości finansowych i technicznych działania, takich jak np. ochrona środowiska. Jednak w obszarach, w których władze są aktywne, np. rozwój regionalny, edukacja, dochodzi do rywalizacji i konfliktu interesów z organizacjami pozarządowymi. W tym przypadku przyczyną takiego stanowiska władz jest dążenie struktur państwowych do pełnej monopolizacji stosunków w tych obszarach. Mimo to przedstawiciele rosyjskich organizacji pozarządowych zajmujących się współpracą transgraniczną określają ich stosunki z władzami lokalnymi jako poprawne. Zwraca jednak uwagę bardzo mała liczba rosyjskich NGO zaangażowanych w projekty przygraniczne. Na przykład w Pskowie, będącym drugim co do wielkości miastem po Petersburgu przy granicy Rosji z Estonią i Łotwą, działała tylko jedna organizacja pozarządowa zajmująca się problematyką współpracy transgranicznej – „Czudskij Projekt”.

Łotwa i Litwa wykazują coraz większe zainteresowanie współpracą z **Białorusią**. Ważną trójstronną inicjatywą było powołanie w 2001 roku euroregionu Kraj Jezior.

Poważnym problemem dla dobrej współpracy przygranicznej jest nieufna postawa białoruskich władz wobec tego typu aktywności. Również białoruskie podmioty – władze lokalne i organizacje pozarządowe – są bierne w podejmowaniu

działań. W dużym stopniu wpływa na to sytuacja polityczna w kraju i panujący tam reżim autorytarny. Władze państwowe Białorusi dążą do maksymalnego ograniczenia działalności organizacji pozarządowych, stosując szereg obostrzeń administracyjno-prawnych. W efekcie cały sek-

Euroregion Kraj Jezior

Działalność euroregionu Kraj Jezior na pograniczu białorusko-litewsko-łotewskim jest dobrym przykładem kształtowania się oddolnych inicjatyw rozwijania współpracy transgranicznej. Euroregion ten boryka się z typowymi problemami dla tego rodzaju współpracy.

Z inicjatywą nawiązania współpracy regionów przygranicznych wyszły w 1998 roku łotewskie władze samorządowe m.in. z regionów Kraslava i Rezekne, które zaproponowały stronie białoruskiej nawiązanie bliskich kontaktów. Następnie zaproszono do utworzenia euroregionu partnerów litewskich. W pierwszym etapie trzy strony powołały regionalną Radę Współpracy Transgranicznej. Ta lokalna inicjatywa uzyskała wsparcie ze strony Norweskiego Stowarzyszenia Władz Lokalnych i Regionalnych oraz norweskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, co pozwoliło na utworzenie w 2001 roku Biura Zarządu Euroregionu Kraj Jezior oraz przygotowanie do wypracowania strategii działań. Działania władz samorządowych po stronie litewskiej i łotewskiej spotkały się z aprobatą tamtejszych władz centralnych, które wsparły je finansowo. Należy podkreślić znaczne zaangażowanie władz lokalnych obu państw, które finansują w dużym stopniu funkcjonowanie struktur euroregionalnych. Poważny problem stanowi jednak bierna postawa strony białoruskiej, która nie angażuje się finansowo we wspieranie wspólnych projektów, a także nie realizuje podjętych wcześniej na poziomie euroregionalnym decyzji. Nie utworzyła także po swojej stronie biura euroregionu.

Podjęmowane działania dotyczą wyłącznie współpracy transgranicznej, a nie regionalnej, przygranicznej. Wykorzystują przy tym współdziałanie istniejących struktur władz lokalnych i NGO, bez rozbudowy struktur biurokratycznych. Dotychczas realizowane były „miękkie projekty”, np. rozwój turystyki czy szkolenia przedsiębiorców i stymulowanie nawiązywania kontaktów gospodarczych. Po rozszerzeniu UE istotnym celem będzie przyciągnięcie unijnych środków pomocowych z funduszu INTERREG.

tor pozarządowy jest nierozwinięty i brak jest na Białorusi organizacji skoncentrowanych wyłącznie na rozwoju projektów kooperacji w obszarach przygranicznych. Z kolei na poziomie władz zauważa się całkowitą monopolizację stosunków zagranicznych przez centrum, co uniemożliwia podejmowanie samodzielnie przez lokalne podmioty jakichkolwiek działań.

Polska, będąca jedynym państwem unijnym graniczącym z wszystkimi trzema wschodnimi sąsiadami Unii, przywiązuje dużą wagę do rozwoju współpracy transgranicznej. Dotyczy to przede wszystkim władz samorządowych oraz organizacji pozarządowych. Na polskiej granicy wschodniej i północnej działa sześć euroregionów, tworzony jest siódmy.

Aktywnie rozwija się współpraca na poziomie władz lokalnych. Dla nich kooperacja ze wschodnimi partnerami jest ważnym bodźcem dla rozwoju lokalnego. Polskie województwa lubelskie i podkarpackie nawiązały np. dobre kontakty z ukraińskimi obwodami: zakarpackim, lwowskim, wołyńskim i łuzańskim. Współpraca koncentruje się na rozwijaniu stosunków handlowych, ochronie środowiska oraz wymianie kulturalno-naukowej. Równie bliskie kontakty utrzymywane są z partnerami z Białorusi i Rosji. Jednak w ocenie samych samorządowców kontakty te, z powodu opisanego powyżej braku autonomii decyzyjnej władz lokalnych Białorusi (a także Rosji) oraz braku środków finansowych, ograniczają się głównie do spotkań i podtrzymywania dialogu, bez realizacji konkretnych projektów.

Rozbudowa infrastruktury społecznej – Euroregionalny Medyczny Ośrodek Naukowy w Białymstoku

Euroregionalny Medyczny Ośrodek Naukowy w Białymstoku jest ciekawą inicjatywą powstałą w ramach euroregionu Niemen. Powołały go w 2003 roku Akademia Medyczna w Białymstoku oraz Uniwersytet Medyczny w Grodnie. Jego celem jest konsolidacja ośrodków naukowych z Białegostoku, Grodna, a także Wilna i Kowna. Współpraca ma dotyczyć prowadzenia wspólnych badań, wymiany naukowców oraz informacji i materiałów naukowych, wzajemnego przekazywania pomocy technicznej, a także wspólnego uzyskiwania zagranicznych środków pomocowych, zwłaszcza unijnych.

O wiele aktywniejsze niż władze są polskie organizacje pozarządowe. Dla polskich NGO działalność zagraniczna za wschodnią granicą stała się pewną specjalizacją. Ponad 200 polskich NGO realizuje swoje programy we współpracy ze wschodnimi sąsiadami. W 2002 roku zrealizowały one projekty na sumę ok. 4 mln USD¹⁸. Ważnym elementem tej działalności była aktywność na polu współpracy transgranicznej. Organizacje angażowały się w projekty związane z:

- oświatą (wydawnictwa popularnonaukowe, seminaria, konferencje, warsztaty),
- pomocą społeczną i humanitarną,
- wymianą kulturalną (wystawy, festiwale, programy edukacyjne),
- budowaniem kontaktów między mieszkańcami, ekologią i ochroną zdrowia¹⁹.

Dla lepszej koordynacji działań została powołana grupa „Zagranica”, będąca platformą współpracy organizacji pozarządowych, pozwalającą lobbować ich interesy w kontaktach z władzami oraz propagować swoją działalność.

Odrębną część stanowią projekty skierowane do mniejszości polskiej mieszkającej za granicą, realizowane głównie przez organizację „Wspólnota Polska”.

Jednak pomimo istniejącej współpracy organizacji pozarządowych z władzami centralnymi i samorządowymi brak jest instytucjonalizacji tej współpracy. Często odbywa się ona na zasadzie mniej formalnych kontaktów. Stąd pomoc władz dla tych organizacji nie jest dostateczna i nie odpowiada w pełni ich potrzebom.

Współpraca transgraniczna pomiędzy **Słowacją i Ukrainą** nie osiągnęła wysokiego poziomu. Po części wpływa to zapewne z krótkiej granicy pomiędzy tymi państwami (98 km) i niewielkiego zaludnienia rejonów przygranicznych. Słowackie NGO nie wykazują zainteresowania rozwijaniem programów współpracy obszarów przygranicznych, koncentrując się na działalności w dużych ośrodkach miejskich na Ukrainie. Natomiast same władze słowackie koncentrują się na kwestiach bezpieczeństwa granicy, które traktują priorytetowo. Słowackie podmioty uczestniczą w projektach transgranicznych głównie w ramach Euroregionu Karpackiego, skupiając się na kwestiach rozbudowy infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, rozwoju drobnej

przedsiębiorczości oraz programach edukacyjnych i kulturalnych²⁰.

Dla graniczącego ze Słowacją ukraińskiego obwodu zakarpackiego znacznie ważniejszym partnerem są węgierskie regiony przygraniczne, ze znajdującymi się tam ośrodkami miejskimi. **Węgrzy** w swoich kontaktach z ukraińskimi partnerami koncentrują się na kwestiach ekonomicznych, w tym – wymianie handlowej. Podstawową formą instytucjonalizacji współpracy są struktury Euroregionu Karpackiego oraz wchodzącego w jego skład mikroregionu Interregio tworzonego przez węgierski region Szabolcs–Szatmar–Bereg, ukraiński obwód zakarpacki i rumuński okręg Satu Mare. Cechą charakterystyczną węgierskich organizacji pozarządowych działających w przygranicznych obszarach Ukrainy jest koncentracja ich działalności na wsparciu mieszkającej tam mniejszości węgierskiej.

IV. Unia Europejska wobec swojej nowej granicy wschodniej

1. Dotychczasowe zaangażowanie Unii Europejskiej w rozwój współpracy transgranicznej w Europie Wschodniej

Formalnie od 1994 roku, wraz z coraz bardziej realnymi perspektywami członkostwa w Unii krajów Europy Środkowej, Unia Europejska zaczęła angażować się w rozwój współpracy transgranicznej na granicy pomiędzy państwami środkowoeuropejskimi i WNP. Współpraca tego rodzaju miała w zamierzeniach, oprócz wymiaru bezpieczeństwa i przeciwdziałania „miękkim” zagrożeniom, wynikającym z funkcjonowania granicy, stać się instrumentem rozwoju integracji ogólnoeuropejskiej, rozszerzania strefy stabilności i przeciwdziałania powstawaniu nowych linii podziału w Europie.

Znaczenie współpracy transgranicznej zostało podkreślone w Porozumieniach o Partnerstwie i Współpracy (PCA) podpisanych z Rosją i Ukrainą oraz Wspólnych Strategiach UE wobec Rosji oraz Ukrainy. W ramach PCA zostały powołane podkomitety, które miały identyfikować priorytety w ramach współpracy transgranicznej. Jednak także w ocenie Brukseli aktywność tych komitetów nie wyszła poza stadium początkowe²¹. W przypadku unijnych Wspólnych Strategii

przyznano współpracy transgranicznej specjalne znaczenie na poziomie regionalnym i subregionalnym, gdzie miała być rozwijana przez istniejące instytucje i za pomocą instrumentów współpracy regionalnej.

Głównymi instrumentami kształtowania polityki w obszarze współpracy transgranicznej Unii były różnego rodzaju programy pomocowe. Najważniejsze z nich to: PHARE CBC (Small Project Facility i Micro Project Facility), TACIS CBC, PHARE CREDO, ECOS-OUVERTURE. Niektóre programy rozwoju regionów przygranicznych państw kandydackich uzyskały wsparcie w ramach funduszy przedakcesyjnych – ISPA i SAPARD. Obwód kaliningradzki i państwa bałtyckie objęte były też wsparciem w ramach Wymiaru Północnego UE. Ponadto wiele innych unijnych inicjatyw dotyczyło pośrednio regionalnej współpracy transgranicznej, np. programy Tempus, Socrates, Leonardo, Framework Programme for Research and Technical Development, Culture 2000 itd. Dodatkowo współpraca transgraniczna wspierana była przez programy skierowane dla basenu Morza Bałtyckiego: “Special Action in Favour of the Baltic Sea Region”²², BSR INTERREG III B, INTERREG II C, VASAB 2010. W rozwój współpracy transgranicznej zaangażowały się także organizacje i instytucje: Związek Miast Bałtyckich, Rada Państw Morza Bałtyckiego (CBSS), Współpraca Subregionalna Państw Morza Bałtyckiego (BSSSC), Baltic Agenda 21, Baltic Local Agenda 21 Forums.

Głównym programem unijnym koncentrującym się na wspieraniu współpracy transgranicznej był PHARE CBC dla państw kandydackich oraz TACIS CBC dla państw WNP. Od 1 maja 2004 roku funkcje programu PHARE CBC przejął program INTERREG.

Wspieranie współpracy transgranicznej na wschodnich granicach kandydatów UE poprzez program PHARE CBC odbywało się w ramach Narodowych Programów PHARE, bez ustanawiania odrębnej linii budżetowej²³. Wyodrębniono natomiast podstawowe części programu, na które składały się: duże projekty infrastrukturalne oraz Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych i Fundusz Małych Projektów (SPF – Small Project Fund). O ile dwa pierwsze dotyczyły infrastruktury granicznej oraz wsparcia i szkoleń dla Straży Granicznych, to SPF odnosił się do programów wsparcia wymiany kulturalnej, roz-

woju lokalnej demokracji, studiów planistycznych i rozwojowych, rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska naturalnego. Priorytetem programu PHARE CBC były kwestie zwiększenia bezpieczeństwa granicy z państwami, które nie będą członkami UE (czyli WNP). Odzwierciedla to podział lokowanych środków. W Polsce w ramach programu Polska Granica Wschodnia w latach 1997–2002 na wzmocnienie bezpieczeństwa granicy przeznaczono 110,2 mln euro, na duże projekty infrastruktury granicznej – 83,2 mln euro, a na Fundusz Małych Projektów – 9,6 mln²⁴.

Program TACIS CBC koncentruje się na obszarze Europy Wschodniej i jest przeznaczony dla Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii. Dotychczas był realizowany w dwóch edycjach w latach 1996–1999 oraz obecnie trwającej w latach 2000–2006. W pierwszym okresie budżet programu wynosił 110 mln euro. Najwięcej uwagi poświęcono północno-zachodniej Rosji i eksklawie kaliningradzkiej, na których wsparcie przeznaczono 50% budżetu programu. Kolejne 20% środków przypadło Ukrainie, a po 10% Białorusi i Mołdawii.

Drugi etap programu TACIS ustanawiała nowa regulacja Komisji Europejskiej dotycząca założeń wsparcia dla państw partnerskich w Europie Wschodniej i Azji Centralnej nr 99/2000 z 29 grudnia 1999 roku²⁵. Priorytety programu dotyczą wsparcia rozwoju regionów przygranicznych, rozbudowy infrastruktury granicznej (zwłaszcza przejścia graniczne), wspierania procesów transformacji poprzez współpracę regionów przygranicznych, ochrony środowiska, rozbudowy sieci infrastrukturalnej i stymulowanie rozwoju ekonomicznego przez wsparcie sektora prywatnego²⁶. Realizowane projekty podzielono na dwa rodzaje – duże projekty dotyczące przejść granicznych, środowiska i projektów energetycznych o budżecie powyżej 2 mln euro oraz małe projekty w zakresie uczestnictwa władz lokalnych we współpracy transgranicznej o wartości 50–200 tys. euro. Realizacja programu TACIS CBC opiera się na 3–4-letnich założeniach generalnych oraz wyznaczanych co rok w przypadku Rosji i Ukrainy i co dwa lata w przypadku Białorusi i Mołdawii priorytetach i obszarach działań. Ścieżka na lata 2000–2003 o budżecie ok. 30 mln euro rocznie przyznała priorytet rozbudowaniu infrastruktury granicznej (40–50% budżetu), ochronie środowiska (15–25% budżetu) oraz wsparciu prywatnego

sektora (15–25% budżetu). Na małe projekty przeznaczono 10–25% środków.

2. Współpraca transgraniczna na wschodniej granicy Unii po jej rozszerzeniu

Z powodu bezpośredniego sąsiedztwa Unii z państwami Europy Wschodniej pojawiła się konieczność wzmocnienia programów wspierających współpracę międzyregionalną. Zmianie ulegną unijne instrumenty finansujące projekty transgraniczne, ponieważ program PHARE CBC został zakończony dla państw Europy Środkowej, a jego funkcje przejęły programy INTERREG.

Konieczność zmian zasygnalizowała Komisja Europejska w Komunikacie do Parlamentu Europejskiego „Szersza Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”²⁷. W dokumencie uznano rozszerzenie współpracy transgranicznej za jeden z instrumentów współpracy z sąsiadami Unii, mający na celu zredukowanie strefy ubóstwa i utworzenie wspólnego obszaru stabilności i dobrobytu. Dokument potwierdza fakt występujących różnic pomiędzy programami wsparcia dla państw unijnych i WNP oraz braku koordynacji pomiędzy nimi jako poważną przeszkodę w podejmowaniu działalności transgranicznej. W związku z tym postuluje utworzenie Nowego Instrumentu Sąsiedztwa (New Neighbourhood Instrument – NNI) wykorzystującego pozytywne doświadczenia realizowanych programów TACIS, PHARE i INTERREG²⁸. Instrument ten ma stymulować współpracę regionalną i subregionalną na wschodniej granicy UE, jak też rozwój regionów granicznych.

Komunikat Komisji Europejskiej „Ustanawiając drogę do Nowego Instrumentu Sąsiedztwa” konkretyzował założenia Nowego Instrumentu Sąsiedztwa postulowanego w komunikacie „Wider Europe”²⁹. NNI ma być ogólnym instrumentem zarządzania kwestiami granicznymi dla wszystkich granic zewnętrznych UE. Wyznaczono cztery priorytety planowanego instrumentu: wspieranie zrównoważonego rozwoju ekonomicznego i społecznego obszarów przygranicznych po obu stronach granicy, zwalczania „miękkich” zagrożeń związanych z funkcjonowaniem granicy (przemyt, migracja, przestępczość zorganizowana itd.), bezpieczeństwo granicy oraz rozwój kon-

taktów międzyludzkich. Komunikat proponuje, by NNI stał się wspólnym narzędziem dla wszystkich granic zewnętrznych po roku 2006, łączącym w sobie zagadnienia polityki zagranicznej, ekonomicznej i spójnego rozwoju społecznego. Nie precyzuje jednak jego ostatecznego kształtu, który ma zostać określony w toku dalszych prac³⁰. Do tego czasu proponuje się wykorzystanie istniejących programów INTERREG, TACIS CBC, PHARE CBC w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, a także CARDS i MEDA w pozostałych obszarach sąsiedztwa.

Obecnie trwają prace nad odpowiednim zmodyfikowaniem istniejących narzędzi unijnych wspierania współpracy transgranicznej po rozszerzeniu 1 maja 2004 roku, mające na celu poprawę koordynacji pomiędzy programami INTERREG³¹ i TACIS CBC. Przygotowywane programy sąsiedztwa przybierają formę współpracy trilateralnej. Trzy z nich dotyczą koordynacji programu INTERREG IIIA/TACIS CBC i przeznaczone są dla Polski–Litwy–Kaliningradu, Polski–Białorusi–Ukrainy i Słowacji–Węgier–Ukrainy. Natomiast w ramach ścieżki INTERREG IIIB dla Regionu Morza Bałtyckiego przygotowywane są dwa subregionalne programy, także w formie trilateralnej, dla Estonii–Łotwy–Rosji oraz Łotwy–Litwy–Białorusi.

V. Wnioski

– Współpraca transgraniczna jest jednym z ważniejszych instrumentów pozwalającym łagodzić pewne niedogodności związane z zaostreniem reżimu granicznego (np. utrudnieniem procedur przekraczania granicy w związku z wprowadzeniem wiz) po wstąpieniu do Unii Europejskiej państw Europy Środkowej. Pozwala rozwijać kontakty pomiędzy społecznościami po obu stronach granicy, realizować wspólne inicjatywy służące całemu regionowi przygranicznemu oraz przełamywać bariery związane z funkcjonowaniem granicy. Jest też bardzo ważnym instrumentem służącym stabilizacji regionalnej oraz stymulującym transformację byłych państw obozu komunistycznego poprzez utworzenie platformy współpracy regionalnej oraz pobudzającym zrównoważony rozwój regionalny.

– Główne bariery w rozwoju współpracy transgranicznej wynikają ze znacznych dysproporcji

pomiędzy nowymi członkami UE oraz ich wschodnimi sąsiadami w zakresie możliwości finansowych oraz technicznych, mechanizmów finansowania i absorbowania pomocy zewnętrznej, koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi podmiotami oraz różnic w zakresie kompetencji władz lokalnych zaangażowanych we współpracę transgraniczną.

– Współpraca transgraniczna jest realizowana głównie na poziomie władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych. Najaktywniej rozwija się na obszarze wschodniej granicy Polski, czemu sprzyja długość granicy, znajdujące się na pograniczu ośrodki miejskie i przemysłowe oraz przechodzenie przez tę granicę ważnych europejskich korytarzy transportowych. Na tym obszarze działa szereg organizacji pozarządowych, funkcjonuje sześć euroregionów, natomiast władze Polski i UE przeznaczają na ten cel stosunkowo duże środki finansowe.

– Unia Europejska angażuje się we wspieranie współpracy transgranicznej na tym obszarze za pośrednictwem m.in. funduszy celowych. Ich priorytetami jest poprawa bezpieczeństwa granicy (rozbudowa infrastruktury granicznej i wsparcie dla straży granicznych) oraz usprawnienie jej przekraczania (rozbudowa przejść granicznych, dróg dojazdowych itp.). Znacznie mniejsze sumy przeznaczano na wymiar społeczny tej współpracy – rozwój kontaktów międzyludzkich, rozbudowę infrastruktury niezwiązanej z granicą (np. regionalne centra naukowe czy medyczne). Ponad połowa przeznaczonych środków skierowana była dla obszarów przygranicznych północno-wschodniej Rosji oraz eksklawy kaliningradzkiej.

VI. Wizja unijnego podejścia wobec granicy – granica bezpieczna i przyjazna

Wobec braku, w dającej się przewidzieć przyszłości, perspektyw członkostwa w Unii Europejskiej państw WNP nowa wschodnia granica Unii będzie miała charakter trwały. Będzie ona stanowić jedną z najważniejszych linii podziału na kontynencie europejskim. Niesie to ze sobą

liczne wyzwania dla strony unijnej oraz jej wschodnich sąsiadów.

Z punktu widzenia interesów UE konieczne jest wypracowanie mechanizmów skutecznego zarządzania granicą. Jednak by ta granica nie stała się poważną barierą dla rozwoju partnerskich stosunków dobrosąsiedzkich, nie należy koncentrować się wyłącznie na kwestiach bezpieczeństwa. Jej oddziaływanie wykracza znacznie poza tę sferę i ma olbrzymie znaczenie społeczne i ekonomiczne, zarówno na poziomie ogólnopaństwowym, jak i regionalnym.

Podstawowym założeniem tego modelu zarządzania granicą powinno być zagwarantowanie jej pełnego bezpieczeństwa przy jednoczesnym zminimalizowaniu negatywnych skutków dla rozwoju partnerskich stosunków i współpracy wynikających z uszczelnienia granicy (np. zaostreżenia reżimu wizowego). Umożliwić to może zapewnienie maksymalnej dostępności granicy oraz wypracowanie dobrze funkcjonujących mechanizmów współpracy transgranicznej. Ważne jest usprawnienie procedur wydawania wiz i przekraczania granicy. Trudno bowiem będzie rozwijać te kontakty, jeśli przekroczenie granicy będzie bardzo czasochłonne i będzie odbywać się w mało komfortowych warunkach³².

Budowaniu bezpieczeństwa granicy sprzyja także rozwój współpracy transgranicznej, która tworzy klimat wzajemnego zaufania pomiędzy stronami. Następujący w jej wyniku rozwój gospodarczy i społeczny regionów przygranicznych pozwala ograniczać ich zapóźnienie oraz likwidować niekorzystne wskaźniki ekonomiczno-społeczne (niski poziom dochodów ludności, wysoka stopa bezrobocia), które są podłożem dla patologii zagrażających bezpieczeństwu granicy (np. przemyt, nielegalny handel itd.).

Granica wschodnia UE wymaga całościowego spojrzenia i uwzględniania wszystkich wiążących się z nią kwestii. Odzwierciedlać to powinno efektywne połączenie w polityce unijnej wobec granicy dwóch z pozoru sprzecznych założeń – bezpieczeństwa i przyjazności granicy.

VII. Rekomendacje

Miejsce współpracy transgranicznej w polityce UE i państw członkowskich

1. Z uwagi na znaczenie współpracy transgranicznej jako ważnego instrumentu budowania obszaru bezpieczeństwa i dobrobytu oraz wzajemnego zaufania pomiędzy narodami Europy, powinna stać się ona istotnym czynnikiem przeciwdziałającym negatywnym skutkom wynikającym z funkcjonowania granicy pomiędzy rozszerzoną UE i jej wschodnimi sąsiadami. Dlatego też projektując unijną politykę wobec wschodnich sąsiadów, zasadnym byłoby **utworzenie z regionalnej współpracy obszarów przygranicznych jednego z filarów polityki wobec państw Europy Wschodniej**, obok dialogu o bezpieczeństwie, współpracy ekonomicznej czy dialogu energetycznego.

2. Ponieważ kooperacja regionów przygranicznych obejmuje szereg różnych wymiarów współpracy, m.in. gospodarczą, kulturową, regionalną czy bezpieczeństwa, niezbędna jest **poprawa koordynacji działań w ramach współpracy transgranicznej i ich instytucjonalizacja**. Koordynacja ta dotyczyć powinna zarówno usprawnienia kompleksowego zarządzania przyszłą granicą wschodnią (włączając w to problemy bezpieczeństwa i trybu przekraczania granicy), jak też kwestii rozwoju regionalnego obszarów po obu stronach granicy, kontaktów społecznych i związków gospodarczych. Polityka wschodnia UE powinna obejmować całość problematyki związanej z funkcjonowaniem granicy. Jego głównym założeniem powinno być zapewnienie bezpieczeństwa granicy, przy jednoczesnym zachowaniu możliwie największej jej dostępności.

3. Rozwiązanie szeregu opisywanych wcześniej problemów uniemożliwiających sprawne rozwiązanie CBC znajduje się poza kompetencjami struktur lokalnych. Dlatego **zagadnienia związane z funkcjonowaniem współpracy transgranicznej powinny stać się stałym elementem dialogu pomiędzy rozszerzoną UE i jej członkami a wschodnimi sąsiadami, zarówno w układzie bilateralnym, jak i multilateralnym i regionalnym**. Na poziomie rządowym powinny zostać wypracowane ramy prawne dla funkcjonowania współpracy transgranicznej.

Także na tym poziomie wydaje się zasadnym przekonywanie władz państw sąsiedzkich, które nie przykładają dużej wagi do współpracy transgranicznej, do zasadności takiej formy współpracy i stymulowanie ich do współdziałania. Dialog międzyrządowy powinien budować klimat zaufania wszystkich stron wokół rozwijania współpracy transgranicznej.

Mechanizmy finansowania

4. Podstawowe problemy w realizacji współpracy transgranicznej związane są z funkcjonowaniem mechanizmów jej finansowania, przede wszystkim dystrybucją środków pomocowych oraz dostępem do źródeł finansowania przez podmioty zaangażowane w realizację współpracy transgranicznej.

W celu ograniczenia występującej dysproporcji środków, którymi dysponują partnerzy po obu stronach granicy, zasadna byłaby maksymalna **koordynacja funduszy, a w przyszłości utworzenie wspólnego funduszu, przeznaczonego dla podmiotów z państw Unii i spoza niej**. Postulat ten odzwierciedla przygotowywanie zintegrowanych programów sąsiedztwa INTERREG III/TACIS CBC, a także planowane utworzenie jednego Instrumentu Sąsiedztwa. Nawiązuje do niego także rezolucja Parlamentu Europejskiego „O stosunkach między Unią Europejską i Białorusią: w kierunku przyszłego partnerstwa”, proponując rozwój wspólnotowych programów finansowych wspierających regiony Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, które graniczą z nowymi członkami UE na tym samym poziomie, co wsparcie dla wschodnich regionów nowych państw członkowskich³³. Równy dostęp pozwoli skuteczniej stymulować działania podmiotów samorządowych i społecznych po obu stronach granicy w obszarze CBC i zwiększy zainteresowanie w rozwijaniu tej formy współpracy.

5. Ważne jest maksymalne „odbiurokratyzowanie” nowego Instrumentu Sąsiedztwa i uproszczenie procedury dostępu do środków finansowych. W tym przypadku zasadna byłaby **decentralizacja obecnie funkcjonujących systemów przyznawania grantów** i częściowe przesunięcie dystrybucji środków z poziomów centralnych (Bruksela–Kijów, Bruksela–Moskwa, Bruksela–Petersburg) do operatorów lokalnych. Pozwoli to ograniczyć zagrożenie nadmiernej biurokra-

tyzacji, korupcji i marnotrawstwa, a także skuteczniej odpowiadać na potrzeby regionu.

6. W tym kontekście ważne jest **budowanie jednolitych i przejrzystych procedur przekazywania grantów**, systemów operowania funduszami pomocowymi i późniejszej oceny ich skuteczności.

W partycypowaniu w kosztach realizowanych projektów powinny brać też udział, oczywiście na miarę swoich możliwości, także zainteresowane państwa i władze regionalne państw sąsiedzkich.

7. Problem stanowi także nieprzygotowanie społeczności lokalnych, zwłaszcza po wschodniej stronie granicy do pełnego udziału w projektach transgranicznych, jak również do absorbowania środków pomocowych. Stąd też konieczne jest **przygotowanie odpowiednich kadr liderów lokalnych** poprzez rozwój szkoleń, treningów dla potencjalnych odbiorców pieniędzy. Na obecnym etapie dużo uwagi powinno się poświęcić pomocy technicznej.

Priorytetowe obszary wsparcia dla CBC

8. Pomiędzy przedstawicielami władz państw członkowskich i samej Unii a przedstawicielami organizacji pozarządowych rodzi się różnica w definiowaniu priorytetów współpracy transgranicznej. O ile uwaga tych pierwszych koncentruje się na budowie bezpieczeństwa granicy, o tyle NGO zwracają uwagę na rozwój regionalny i wymiar społeczny. Zasadnym jest, by **w miarę rozbudowy infrastruktury granicznej, co jest obecnie priorytetem programów unijnych i rządowych, następowало przesunięcie środków do wsparcia programów o znaczeniu społecznym**, tj. kontaktów międzyludzkich, transferu know-how, zacieśniania więzi ekonomicznych i społecznych itd.

Oprócz projektów społecznych ważna będzie realizacja projektów służących rozwojowi infrastruktury komunikacyjno-transportowej (drogi, połączenia komunikacyjne), społecznej (np. regionalne ośrodki naukowe, kulturalne czy medyczne) oraz ochrony środowiska (np. zarządzanie wspólnymi akwenami wodnymi czy ochroną środowiska itd.). Zintegrowanie infrastrukturalne regionów przygranicznych w znaczny sposób wpływałoby pozytywnie na postulowaną „otwartość” terytorium unijnego.

9. Ważną rolę w definiowaniu priorytetów działalności transgranicznej powinny odgrywać podmioty lokalne i regionalne, zarówno przedstawiciele władz, jak i organizacji społecznych. Zasadne byłoby **wypracowanie sprawnego mechanizmu konsultacji pomiędzy zarządzającymi programami pomocowymi oraz ich odbiorcami.**

10. Wyznaczając obszary wsparcia powinno się stosować **zasadę indywidualizacji krajowej i regionalnej**, która uwzględnia specyfikę lokalną oraz pozwala najbardziej efektywnie odpowiadać na potrzeby społeczności, którym ma służyć współpraca transgraniczna.

11. Konieczne jest także przygotowanie **długoterminowej strategii wsparcia przez UE współpracy transgranicznej na jej wschodniej granicy.** Obecnie unijne projekty mają dość krótki czas trwania: 12–18 miesięcy. Dla budowy trwałości i stabilności tej formy współpracy pomiędzy Unią i wschodnimi sąsiadami wydaje się zasadne tworzenie wieloletnich (np. 3–5-letnich) programów wpisanych w ogólną długoterminową strategię.

Rafał Sadowski

Prace nad tekstem ukończono 26 kwietnia 2004 roku

¹ Materiał do analizy został zebrany na podstawie rozmów ze specjalistami zajmującymi się problematyką współpracy transgranicznej, podczas wyjazdu badawczego wzdłuż całej omawianej granicy, który odbył się na przełomie czerwca i lipca 2003 roku, oraz podczas konferencji naukowych w Kijowie (listopad 2003), Mińsku (marzec 2004) i Białymstoku (kwiecień 2004) oraz na podstawie materiałów własnych i cytowanych dokumentów.

² Nie licząc 1313-kilometrowego odcinka granicy fińsko-rosyjskiej.

³ Marcin Strzelczyk, Współpraca transgraniczna Polski i Niemiec, materiał z konferencji „Rola samorządności lokalnej w integracji europejskiej” zorganizowanej przez Instytut Kształcenia Zawodowego w Warszawie, która odbyła się w Polkowicach 14 września 1998 roku.

⁴ Pozostałe międzynarodowe akty prawne regulujące funkcjonowanie współpracy transgranicznej to:

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku,
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 1995 roku (powstała w 1981 roku jako Europejska Karta Regionów Przygranicznych),
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 5 czerwca 1997 roku.

⁵ Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi podpisana w Madrycie 21 maja 1980 r., art. 2. Polskie tłumaczenie za: www.ukie.gov.pl

⁶ Markus Perkmann, The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation, Departament Socjologii Uniwersytetu w Lancaster, www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc103mp.html

⁷ Szerzej: Béla Baranyi, Before Schengen – Ready for Schengen. Euroregional Organisations and New Interregional Formations at the Eastern Borders of Hungary, Pécs, 2002.

⁸ Euroregiony na granicy państw nowych członków Unii Europejskiej i państw WNP:

1. Euroregion Kraj Jezior (*Country of Lakes*) – Białoruś–Litwa–Łotwa,
2. Euroregion Saule – Litwa–Łotwa–Rosja–Szwecja, <http://www.siauliai.aps.lt/saule/about.html>
3. Euroregion Bałtyk – Dania–Litwa–Łotwa–Polska–Rosja–Szwecja, <http://www.eurobalt.org.pl>
4. Euroregion Niemen – Białoruś–Litwa–Polska–Rosja, <http://www.sspen.pl>
5. Euroregion Bug – Białoruś–Polska–Ukraina, <http://www.euroregion-bug.w4u.pl>
6. Euroregion Karpaty – Polska–Rumunia–Słowacja–Ukraina–Węgry, <http://www.carpathian.euroregion.org>
7. Euroregion Puszcza Białowieska – Białoruś–Polska, <http://www.euroregion-puszczabialowieska.prv.pl/>
8. Euroregion Sesupė – Litwa–Polska–Rosja, http://sesupe.lt/lt/index_html

Planowane euroregiony:

1. Region przygraniczny (*cross-border region*) Narwa-Iwanogorod–Pejpus – Estonia–Rosja.
2. Euroregion Võru–Alüksne–Psków na bazie regionalnej Council for Cross-border Co-operation, Estonia–Łotwa–Rosja

3. Euroregion Łyna–Ława – Polska–Rosja (obwód kaliningradzki).

⁹ Trzeba zaznaczyć, że władze samorządowe na Ukrainie cieszą się większą samodzielnością niż w pozostałych dwóch państwach.

¹⁰ Np. na Białorusi zewnętrzna pomoc dla organizacji samorządowych obłożona jest podatkiem, a każdy projekt musi uzyskać akceptację władz państwowych, podczas gdy w państwach sąsiedzkich (Łotwa, Litwa, Polska) działalność NGO nie podlega takim restrykcjom. Stanowi to problem w związku z rozliczaniem przekazywanej pomocy i zmusza NGO do przenoszenia programów za granicę lub prowadzenia niezgodnych z prawem białoruskim działań (tj. ukrywania przekazywanej pomocy).

¹¹ O współpracy z funduszami unijnymi szerzej w rozdziale IV.

¹² Cross-border Co-operation between Russia's North West and its Neighbours, Russian Regional Perspective Journal, www.iiss.org/irpfree.php?scID=10

¹³ Za: dysk. „Działalność polskich organizacji pozarządowych” wydany przez „Grupę Zagranica” z okazji XIII Forum Ekonomicznego w Krynicy, wrzesień 2003 r.

¹⁴ Berg E., Boman J., Kolossov V., Estonian-Russian Borderland, www.exlinea.org

¹⁵ Szerzej patrz: Berg E., Boman J., Kolossov V., *op.cit.*

¹⁶ Berg E., Boman J., Kolossov V., *op.cit.*

Kashevsky A., Prokhorova E., Pääbo H., Tüür K., The co-operation of border areas in transition: comparative study of the Estonian-Russian and the Finnish-Russian cases, Tartu, 2003.

¹⁷ Za informacjami otrzymanymi od ekspertów Latvijas Arpolitikas Instituts (Latvian Institute of International Affairs) – Atisa Lejinsa i Rolandasa Heninsa.

¹⁸ Za: dysk. „Działalność polskich organizacji pozarządowych” wydany przez „Grupę Zagranica” z okazji XIII Forum Ekonomicznego w Krynicy, wrzesień 2003 r.

¹⁹ *op.cit.*

²⁰ Duleba A., Slovak-Ukrainian Relations, Bratislava, 2002, s. 17.

²¹ Indicative Programme for Tacis Cross-Border Co-operation (CBC) Programme 2000–2003, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/ip2003_cross_border.pdf

²² Ustanowiony decyzją Parlamentu Europejskiego w 1999 roku. Przeznaczał na wsparcie dla Polski i Litwy po 3 mln euro rocznie w latach 1999–2004.

²³ Na przykład Program dla Polskiej Granicy Wschodniej był finansowany w ramach Narodowego Programu Polski stanowiącego część ogólnego Programu Współpracy Przygranicznej PHARE CBC.

²⁴ Draft, Neighbourhood Programme Poland–Belarus–Ukraine, Interreg IIIA/Tacis CBC 2004–2006.

²⁵ TACIS Cross Border Co-operation (CBC), P8.1.6, <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/euro/p8-1-6.pdf>

²⁶ Indicative Programme for Tacis Cross-Border Co-operation (CBC) Programme 2000–2003, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/ip2003_cross_border.pdf

²⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003)104 final, www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf

[int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf)

²⁸ Dla innych regionów odnoszą się odpowiednie inne unijne instrumenty – dla państw basenu Morza Śródziemnego – program MEDA, oraz dla państw Bałkanów – CARDS.

²⁹ Communication from the Commission, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, COM(2003) 393 final, http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_393_en.pdf

³⁰ Należy zwrócić uwagę, że dokument „Torując drogę do nowego sąsiedztwa” nie przesądza ostatecznie o powstaniu NNI, tylko przedstawia ten instrument jako pewną propozycję.

³¹ W ramach programu INTERREG IIII powołano trzy ścieżki: INTERREG IIIIA dla współpracy transgranicznej, INTERREG IIIIB dla współpracy międzynarodowej i INTERREG IIIIC dla współpracy międzyregionalnej.

³² Np. czas oczekiwania na otrzymanie polskiej wizy przez obywateli Rosji, Ukrainy i Białorusi wynosi do 5 dni, natomiast oczekiwanie w kolejkach na granicy może trwać nawet do 8–10 godzin.

³³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego „O stosunkach między Unią Europejską i Białorusią: w kierunku przyszłego partnerstwa” 2002/2164(INI)

Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii

Joanna Hyndle, Miryna Kutysz

Tezy

1. Rosjanie bądź tzw. osoby rosyjskojęzyczne¹ na Łotwie i w Estonii stanowią znaczący problem dla obu państw. Rosyjskojęzyczni są liczną mniejszością, co sprawia, że Łotwa i Estonia są państwami silnie podzielonymi pod względem etnicznym. W aspekcie prawnym najistotniejszym problemem jest nieuregulowany status grupy osób rosyjskojęzycznych. Choć są stałymi mieszkańcami Łotwy i Estonii, wielu z nich wciąż nie ma obywatelstwa tych państw. Główną tego przyczyną jest złożona procedura naturalizacyjna wprowadzona przez państwo łotewskie i estońskie tuż po odtworzeniu niepodległości w roku 1991.

2. Polityka władz łotewskich i estońskich wobec mniejszości ma wciąż dość restrykcyjny charakter. Jest to efektem utrzymującej się nieufności ludności rdzennej wobec Rosjan, kojarzonych z 50-letnią sowiecką okupacją obu państw, w trakcie której Łotysze i Estończycy mieli poczucie bycia mniejszością narodową we własnych krajach. Obecny ich stosunek wobec mniejszości zdeterminowała chęć zneutralizowania skutków wieloletniego procesu rusyfikacji i sowietyzacji Łotwy i Estonii, a także planowych zmian ludnościowych, polegających na przesiedlaniu przez władze sowieckie dużych grup osób rosyjskojęzycznych, w tym głównie Rosjan, na tereny ówczesnych republik bałtyckich. Polityka naturalizacyjna, integracyjna oraz oświatowa, jaką prowadzą obecne władze Łotwy i Estonii, sprowadza się do próby asymilacji osób rosyjskojęzycznych i odbierana jest przez mniejszość jako dyskryminacyjna. Choć w Estonii proces ten przebiega mniej gwałtownie i budzi mniejszy sprzeciw rosyjskojęzycznych niż na Łotwie, to w obu krajach widać konsekwentne dążenie do odbudowy państw narodowych przypominających te sprzed okresu wchłonięcia Łotwy i Estonii do ZSRR.

3. Główne postulaty przedstawicieli mniejszości rosyjskiej na Łotwie i w Estonii dotyczą maksymalnego uproszczenia, a nawet całkowitego zniesienia procedury naturalizacji na rzecz uznania wszystkich osób stale mieszkających w tych państwach za obywateli. Dalsze postulaty dotyczą równie istotnych dla mniejszości kwestii, jak pozostawienie możliwości edukacji w języku rosyj-

skim i, w przypadku Łotwy, przyznanie osobom bez obywatelstwa stale mieszkającym w tym kraju prawa do głosowania w wyborach lokalnych. Mimo iż władze Łotwy i Estonii pod naciskiem organizacji międzynarodowych stopniowo liberalizują ustawodawstwo w kwestiach mniejszości, zmiany te, w odczuciu osób rosyjskojęzycznych, nie są satysfakcjonujące.

4. Mimo poczucia marginalizacji Rosjanie i osoby rosyjskojęzyczne na Łotwie i w Estonii stanowią silną grupę politycznego nacisku na władze tych krajów. Łotysze i Estończycy nie mogą całkowicie lekceważyć poglądów i oczekiwań dużej części stałych mieszkańców swych państw, pozostawiałyby to bowiem w sprzeczności z zasadami ogólnie stosowanymi przez państwa demokratyczne i członków UE. Siła tego politycznego nacisku jest wielokrotniona przez zaangażowanie Moskwy w obronę interesów rodaków. W walce o interesy mniejszości wykorzystywane są przede wszystkim argumenty z zakresu obrony praw człowieka i mniejszości narodowych.

5. Rosja traktuje problem mniejszości w krajach bałtyckich instrumentalnie – wykorzystuje go jako „argument” w stosunkach dwustronnych z Łotwą i Estonią w celu realizacji własnych interesów politycznych i gospodarczych. Nagłaśniana przez władze rosyjskie walka o interesy rodaków schodzi na drugi plan. Metodą wywierania presji na władze Łotwy i Estonii jest prezentowanie obu krajów na forum międzynarodowym jako obszarów ostrych konfliktów etnicznych oraz państw, w których nagminnie łamie się prawa człowieka. W efekcie problem obrony praw mniejszości rosyjskojęzycznej w krajach bałtyckich, skutecznie umiędzynarodowiony przez Moskwę, pozostaje w kręgu zainteresowania organizacji międzynarodowych, w tym UE i NATO.

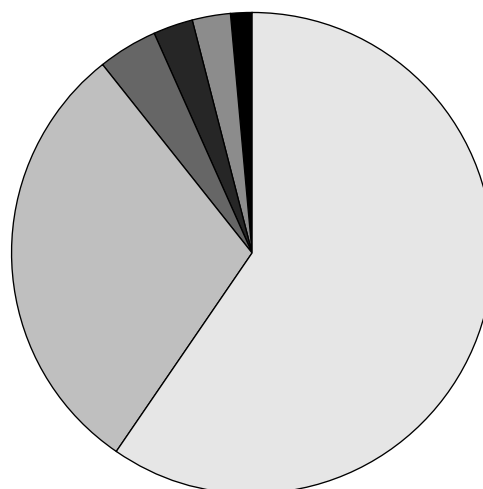
6. Organizacje międzynarodowe nie zajęły dotychczas jednoznacznego stanowiska wobec problemu mniejszości rosyjskojęzycznej w krajach bałtyckich. Instytucje międzynarodowe zajmujące się obroną praw człowieka nie mają generalnie zastrzeżeń do ustawodawstwa łotewskiego i estońskiego w kwestii mniejszości narodowych, czego dowodem było zamknięcie misji OBWE w Rydze i Tallinie, po tym jak Łotysze i Estończycy

cy zgodzili się na liberalizację części ustaw. Z drugiej jednak strony organizacje te, pod naciskiem Rosji, apelują do władz łotewskich i estońskich o dalsze złagodzenie przepisów regulujących kwestie naturalizacji, szkolnictwa, języka państwowego oraz ordynacji wyborczej.

I. Mniejszość rosyjska – prezentacja problemu

ŁOTWA

1. Podział etniczny i status prawny osób rosyjskojęzycznych



Łotysze 58,5%	Ukraińcy 2,6%
Rosjanie 29,0%	Polacy 2,5%
Białorusini 3,9%	Litwini 1,4%

Łącznie grupa osób rosyjskojęzycznych stanowi dziś 35,5% mieszkańców Łotwy.

Status prawny

Na obszarze Łotwy mieszka 2,31 mln osób (Łotysze – 1,35 mln, Rosjanie – 668 410, Białorusini – 89 916, Ukraińcy – 59 819, Polacy – 57 192, Litwini – 32 021), jednak stali mieszkańcy tego kraju znacznie różnią się pod względem statusu prawnego.

Według danych Zarządu ds. Naturalizacji RŁ²:
– Obywatelstwo łotewskie ma 1 802 851 osób (77,79%), w tym 327 293 Rosjan (48,96% ogółu Rosjan mieszkających na Łotwie).

– 481 352 osób (20,77%) mieszkających stale na Łotwie nie ma obywatelstwa tego kraju (są to osoby ze statusem nieobywatela, legitymujące się paszportem z wpisem *alien*). Grupę tę tworzą przede wszystkim tzw. rosyjskojęzyczni mieszkańcy, wśród których Rosjanie stanowią największą część – 321 755 osób. Pozostałe osoby z tej grupy to głównie Ukraińcy i Białorusini.

– Kolejną grupę, 33 251 osób, stanowią stali mieszkańcy Łotwy, którzy mają obywatelstwo innego państwa (przeważnie Rosji – 19 362, a także Ukrainy i Białorusi). Statystyki łotewskie w tej grupie lokują też *bezpaństwowców* (osoby, które nie mają paszportu nieobywatela, czyli faktycznie nie mają żadnego statusu prawnego). Trudno oszacować liczbę takich osób, statystyki łotewskie tego unikają.

Mniejszość rosyjska stanowi drugą co do wielkości grupę narodowościową na Łotwie po rdzennych Łotyszach. Znaczący napływ ludności rosyjskiej na obszar dzisiejszej Łotwy nastąpił już w XVII w., gdy do Łatgalii zaczęli przybywać prześladowani w Rosji staroobrzędowcy. Do XX wieku liczba Rosjan osiągnęła 150 tys. osób. Według spisu ludności z roku 1935, Rosjanie stanowili 10,59% (206 499) ogółu mieszkańców Łotwy. Jednak najwięcej Rosjan i innych narodowości przybyło na Łotwę w latach 60–70. XX wieku w wyniku polityki migracyjnej państwa sowieckiego – na Łotwę wysyłano wykwalifikowaną i niewykwalifikowaną siłę roboczą oraz przedstawicieli inteligencji technicznej. Osoby te znajdowały pracę w dużych miastach Łotwy, będących jednocześnie ośrodkami przemysłowymi lub portami (Ryga, Lipawa, Windawa, Dźwińsk). Sporą grupę łotewskich Rosjan stanowili także wojskowi i ich rodziny. W roku 1989 osoby rosyjskojęzyczne stanowiły już 37,5% mieszkańców Łotwy³.

Po odtworzeniu przez Łotwę niepodległości w roku 1991 obywatelstwo łotewskie przywrócono wszystkim osobom, które posiadały je przed 17 czerwca 1940 r., ich potomkom, a także stałym mieszkańcom Łotwy będącym Łotyszami bądź Liwami oraz stałym mieszkańcom Łotwy, którzy ukończyli podstawowe lub średnie szkoły z językiem wykładowym łotewskim. W efekcie 72,72% mieszkańców Łotwy uzyskało obywatelstwo tego kraju, zaś 26,50% uznano za obywateli b. ZSRR – osobom tym pozwolono do roku

1998 legitymować się starymi radzieckimi paszportami, które następnie wymieniono na specjalne paszporty dla nieobywateli (*alien's passport*) wydawane przez władze łotewskie osobom stale mieszkającym na Łotwie i nie mającym obywatelstwa tego kraju ani żadnego innego. Łotewski paszport nieobywatela ma tę wyższość nad podobnym dokumentem wydawanym nieobywatelom w Estonii, iż posiadacz takiego paszportu uzyskuje ochronę prawną w łotewskich placówkach dyplomatycznych.

80% osób rosyjskojęzycznych na Łotwie, w tym przede wszystkim nieobywatela, mieszka w dużych miastach – Rydze, Lipawie, Windawie, Dźwińsku, Rezekne. Na uwagę zasługuje fakt, iż prawie połowa osób rosyjskojęzycznych mieszka w Rydze, gdzie stanowią one 44%⁴ mieszkańców stolicy. Jednak procentowo największe skupiska Rosjan są w Dźwińsku (55%) i Rezekne (52%)⁵.

2. Zorganizowanie mniejszości

2.a. Partie polityczne

Partie reprezentujące interesy mniejszości rosyjskojęzycznych⁶ są na Łotwie szczególnie dobrze zorganizowane i aktywne. Wstępować do nich mogą jedynie osoby posiadające obywatelstwo Republiki Łotewskiej (RŁ). Część z nich ma obecnie swych przedstawicieli w parlamencie. Partie mniejszości rosyjskojęzycznej startowały jako blok pod nazwą Na rzecz Praw Człowieka w Zjednoczonej Łotwie (łot. PCTVL)⁷. Istotne jednak, iż liczba sympatyków tych ugrupowań wchodzących w skład bloku, a zwłaszcza najbardziej wyważonej programowo i nieekstremistycznej Partii Zgody Narodowej, jest znacząca, co uwidoczniło się zwłaszcza podczas wyborów, gdyż partie te razem uzyskały wynik zbliżony do najpopularniejszych ugrupowań łotewskich – 18,9%⁸. Choć partie „rosyjskie” reprezentują przeważnie orientację lewicową, to jednak większość z nich, poza Partią Socjalistyczną, poparła przystąpienie Łotwy do UE, wychodząc z założenia, że członkostwo w Unii zmusi władze łotewskie do dalszej liberalizacji ustawodawstwa dotyczącego mniejszości. Wśród głównych założeń programowych partii rosyjskich należy przede wszystkim wymienić zniesienie procedury naturalizacyjnej i nadanie wszystkim osobom stale mieszkającym na Łotwie obywatelstwa tego państwa, możliwość edukacji w języku rosyj-

skim (co, zgodnie z wprowadzaną przez władze reformą oświaty, będzie ograniczone od 1 września 2004 r.) oraz przyznanie nieobywatelom stale mieszkającym na Łotwie prawa do głosowania w wyborach samorządowych. Partie domagają się też, by parlament łotewski ratyfikował ramową Konwencję o Ochronie Mniejszości Narodowych i całkowicie dostosował ustawodawstwo RŁ do tej konwencji, gdyż zawiera ona zapisy w dużej części pokrywające się z postulatami mniejszości rosyjskiej.

2.b. Organizacje

Większość organizacji społecznych zrzeszających Rosjan i osoby rosyjskojęzyczne na Łotwie powstała na początku lat 90. To one przede wszystkim aktywizują osoby rosyjskojęzyczne, które nie posiadają obywatelstwa i nie mogą ani wstępować do partii politycznych, ani na nie głosować. Najbardziej znaną i aktywną rosyjską organizacją jest licząca ok. 800 członków Rosyjska Wspólnota Łotwy (ROŁ – skrót ros., przew. Wiaczesław Ałtuchow). Wspólnota aktywnie, a często wręcz agresywnie domaga się pełni praw obywatelskich dla Rosjan i osób rosyjskojęzycznych i najostrzej wzywa ich do obrony swych praw. Organizacja opracowała Manifest⁹, zawierający podstawowe postulaty mniejszości, ponadto rozpozszychnia liczne publikacje dotyczące kwestii historycznych i społecznych „demaskujące” oficjalne wersje łotewskie. ROŁ była przeciwna wstąpieniu Łotwy do UE oraz innych struktur świata zachodniego. ROŁ podaje ciekawe dane dowodzące znacznego udziału Rosjan w gospodarce Łotwy – twierdzi, że aż 70% PKB Łotwy wytwarzają Rosjanie, którzy pozbawieni są w znacznym stopniu praw obywatelskich. Organizacja wzywa rodaków na Łotwie do ubiegania się o obywatelstwo w celu skuteczniejszej ochrony praw mniejszości – wedle hasła „naturalizacja nie dla pojednania, lecz dla walki” – oraz ubiegania się o stanowiska na różnych szczeblach władzy, a także apeluje do mających obywatelstwo osób rosyjskojęzycznych o aktywność w wyborach¹⁰.

W związku z wprowadzaną przez władze od 1 września 2004 r. reformą szkolnictwa mniejszości coraz większą popularność zdobywa powołany w marcu 2003 r. Sztab Obrony Szkół Rosyjskich¹¹. W skład niezarejestrowanego Sztabu wchodzi organizacje polityczne i społeczne, takie jak blok Na rzecz Praw Człowieka w Zjednoczo-

nej Łotwie (PCTVL), Łotewski Komitet Praw Człowieka, Rosyjska Wspólnota Łotwy, Wspólnota Białoruska „Prameń”, Związek Ukraińców Łotwy i in. Wśród swych głównych zadań Sztab wymienia dążenie do odwołania reformy oświaty i zachowanie możliwości pobierania nauki w języku rosyjskim w szkołach średnich bez ograniczeń. Organizacja jest oceniana jako radykalna. Sztab organizuje największe akcje protestacyjne mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie, które zostały nagłośnione również przez media zagraniczne. Organizacja pracuje nad przygotowaniem potężnej akcji protestacyjnej „Nie – dla reformy 2004”, w trakcie której, między innymi, uczniowie mają zbojkotować początek roku szkolnego we wrześniu 2004 r.

Mniej agresywną działalność w obronie szkół rosyjskich prowadzi Łotewskie Zrzeszenie na rzecz Popierania Szkół z Rosyjskim Językiem Wykładowym (LASZOR, przew. Igor Pimienow). Organizacja ta nawołuje do zwoływania wieców i organizowania akcji protestacyjnych przeciwko reformie szkolnictwa na Łotwie sprowadzającej się do stopniowego przechodzenia w nauczaniu na język łotewski.

Większość organizacji rosyjskich na Łotwie, w tym przede wszystkim ROŁ, jest członkami bądź aktywnie współpracuje z działającym na Łotwie już od 15 lat Zrzeszeniem Wspólnot Narodowo-Kulturalnych (ANKOŁ), w skład którego, poza rosyjskimi organizacjami, wchodzi też wspólnoty innych narodowości, takich jak ukraińska i białoruska. Głównym założeniem programowym ANKOŁ-u była działalność społeczno-kulturalna mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie.

W październiku 2003 r. odbył się zjazd założycielski nowej organizacji – Stowarzyszenie Narodowych Organizacji Społecznych „Zjednoczenie”, do którego weszli w większości członkowie ANKOŁ-u. „Zjednoczenie” stawia za swój główny cel obronę praw mniejszości narodowych na Łotwie i występuje przeciwko wszelkim przejawom dyskryminacji tej grupy.

2.c. Media

Na Łotwie media rosyjskojęzyczne są bardzo widoczne i dobrze zorganizowane. Czytelnicy dysponują liczbą tytułów gazet codziennych porównywalną do łotewskojęzycznych. Szczególnie popularne są takie dzienniki jak – *Czas, Panorama Łatwii, Wiesti Siegodnia, Tielegraf, Bizniess*

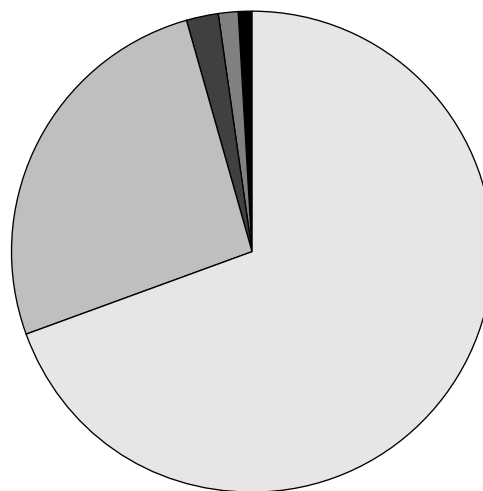
i *Baltija*, *Kommersant Baltic Daily*. Media rosyjskie poza prezentowaniem i komentowaniem sytuacji wewnętrznej na Łotwie, znaczną część uwagi poświęcają sprawom mniejszości. Ocena zjawisk i wydarzeń w kwestii mniejszości prezentowana w prasie rosyjskojęzycznej różni się w sposób zasadniczy od łotewskich. Prasa zdecydowanie i jednoznacznie popiera postulaty mniejszości oraz generalnie pozytywnie ocenia politykę Rosji, polegającą na politycznej i ekonomicznej blokadzie Łotwy, dopóki nie zostaną spełnione żądania mniejszości rosyjskiej. Rozbieżność uwidoczniła się także w ocenie członkostwa Łotwy w NATO, wobec którego media rosyjskojęzyczne są sceptyczne lub wyraźnie przeciwnie. Media te są też wygodnym narzędziem jednoczącym i aktywizującym społeczność rosyjskojęzyczną i służą do koordynacji działań partii i organizacji realizujących interesy mniejszości oraz ich komunikacji z resztą społeczności rosyjskojęzycznej.

Najbardziej ostre w ocenie, prorosyjski i najzacieklej broniący praw mniejszości rosyjskiej na Łotwie jest dziennik *Wiesti Siegodnia*. Z kolei dziennik *Tielegraf* można uznać za bardziej wyważony w wymowie. Przy tej różnicy w tonie prasa rosyjskojęzyczna łatwiej dociera do różnych grup odbiorców, zarówno tych agresywnie nastawionych, jak i bardziej ugodowych. Należy też podkreślić, iż cała prasa rosyjskojęzyczna obszernie i wnikliwie komentuje sytuację na Łotwie, prezentując własne oceny.

Na Łotwie istnieje też kilka rosyjskich programów telewizyjnych i radiowych, retransmitowane są programy telewizji rosyjskiej oraz odbierane są rosyjskie programy satelitarne przygotowywane m.in. dla krajów bałtyckich.

ESTONIA

1. Podział etniczny i status prawny osób rosyjskojęzycznych



Estończycy 67,9%	Białorusini 1,3%
Rosjanie 25,6%	Finowie 0,9%
Ukraińcy 2,1%	

Łącznie grupa osób rosyjskojęzycznych stanowi dziś 29% mieszkańców Estonii.

Status prawny

Estonia ma 1 370 052 mieszkańców (Estończycy – 930 219., Rosjanie – 351 178, Ukraińcy – 29 012, Białorusini – 17 241, Finowie – 11 837)¹².

Podobnie jak na Łotwie różny jest status prawny mieszkańców.

Wedle danych MSZ RE:¹³

- 80% stanowią osoby posiadające obywatelstwo estońskie (1 095 743),
- 6,3% (86 067) to **obywatele Rosji**,
- 0,2% (2867) – obywatele Ukrainy,
- 0,1% – obywatele Białorusi; po 0,1% przypada także na obywateli Litwy, Łotwy i innych państw,
- 12,4% (170 349) stanowią osoby **bez obywatelstwa**, tzw. nieobywatele, legitymujący się paszportem z wpisem *alien*,
- 0,6% (8952) to **bezpaństwowcy**, czyli osoby bez żadnego estońskiego dokumentu.

Rosjanie mieszkający w Estonii dzielą się na dwie grupy. Pierwszą stanowią potomkowie osadników z XVII w., którzy przybyli do Estonii

po reformie Kościoła prawosławnego w Rosji (staroobrzędowcy) i mieszkają obecnie w okolicach jeziora Pejpus. Do tej grupy należą też potomkowie inteligencji (urzędnicy carscy, inżynierowie, lekarze, nauczyciele) osiadłej w Estonii w XIX i XX w., kiedy kraj ten był częścią Imperium Rosyjskiego. W roku 1920 mniejszość rosyjska stanowiła 5% społeczeństwa. Potomkowie osób z tej grupy uzyskali bez przeszkód obywatelstwo estońskie po roku 1991.

Na drugą grupę Rosjan składają się osoby i ich potomkowie z okresu największej fali migracji rosyjskiej, która nastąpiła po włączeniu Estonii do ZSRR, kiedy władze sowieckie przeprowadzały proces uprzemysłowienia obszarów północnej Estonii. W roku 1989 Rosjanie wraz z Ukraincami i Białorusinami stanowili już 35,2% społeczeństwa¹⁴. Po odtworzeniu niepodległości część z tych osób wróciła do Rosji, pozostali zaś nie otrzymali automatycznie obywatelstwa i podlegają procedurze naturalizacyjnej.

Od roku 1994 nieobywatele, posiadający zezwolenie na pobyt w Estonii, mogą uzyskać dokument podróży, tzw. *alien's passport*. Ważne jest, że w świetle estońskiego ustawodawstwa za mniejszość uważa się wyłącznie osoby posiadające obywatelstwo estońskie, pozostali, czyli grupa nieobywateli uznawani są za imigrantów. W chwili obecnej automatycznie obywatelstwo uzyskują osoby, które posiadały obywatelstwo estońskie przed 16 czerwca 1940 r. i ich potomkowie oraz dzieci rosyjskojęzycznych obywateli, którzy mają obywatelstwo Estonii. Pozostałe osoby podlegają procedurze naturalizacyjnej.

2. Zorganizowanie mniejszości

2.a. Partie

W porównaniu z Łotwą organizacje rosyjskie w Estonii wydają się być mniej aktywne, choć są także dobrze zorganizowane. Estońscy Rosjanie mieszkają przede wszystkim w regionie północno-wschodnim kraju (Narwa, Kohtla-Järve), gdzie Estończycy stanowią niewielki odsetek mieszkańców oraz we wschodnim pasie granicznym. W Tallinie nie tworzą tak licznej i zwartej grupy (stanowią 36,5%) jak Rosjanie w Rydze, są mniej widoczni, co sprawia wrażenie mniejszego zaktywizowania. Do głównych założeń programowych rosyjskich partii w Estonii¹⁵ należą przede wszystkim postulaty zniesienia procedury naturalizacyjnej

(uzyskania obywatelstwa estońskiego), zachowania szkolnictwa w języku rosyjskim i in.

Rosyjskie partie polityczne obecnie tracą popularność. W ostatnich wyborach parlamentarnych z roku 2003 żadnej z nich nie udało się wprowadzić swych członków do parlamentu, co nie oznacza, że w Riigikogu nie ma reprezentantów mniejszości. Przed wyborami estońskie partie prowadziły kampanię adresowaną także do elektoratu rosyjskojęzycznego, umieszczając jego reprezentantów na swych listach wyborczych. Szczególnie popularne wśród Rosjan są takie partie estońskie, jak centrolewicowa Partia Centrum, prawicowa Partia Reform i centroprawicowa Res Publika. Obecnie w 100-osobowym parlamencie Estonii we frakcjach tych trzech partii figuruje 6 posłów narodowości rosyjskiej. Także wśród Rosjan coraz częściej pojawia się tendencja do wstępowania w struktury organizacji estońskich i głosowania na estońskie partie. Wynika to z przekonania, że estońskie ugrupowania mają większą siłę przebicia i możliwości realnego działania. W ostatnim czasie tendencja do „wtapiania się” Rosjan nie tylko w elity polityczne, ale i w społeczeństwo estońskie owocuje także zmianami nazwisk z rosyjskich na estońskie, co ułatwia funkcjonowanie we wciąż dość nieprzychylnym Rosjanom społeczeństwie estońskim.

2.b. Organizacje

W Estonii działają analogiczne do łotewskich organizacje społeczne, których głównym celem jest obrona praw Rosjan w Estonii oraz zachowanie tożsamości narodowej Rosjan w Estonii. Największą z nich jest Związek Zrzeszeń Rodaków Rosyjskich w Estonii (SORSE) (przew. Siergiej Prisiażnyj), aktywnie działa też Zrzeszenie Nauczycieli Szkół Rosyjskich. Działania tych organizacji koncentrują się na problemach związanych z naturalizacją i statusem języka mniejszości.

2.c. Media

Rosjanie w Estonii także dysponują własnymi mediami, choć nie wszystkie z nich mają zasięg ogólnokrajowy, jak ma to miejsce na Łotwie. Do najpopularniejszych gazet należą ogólnokrajowe: *Mołodioż Estonii*, *Estonija*, *Dień za dniom*, dwa dzienniki narwskie – *Siewiernoje Pobierieżje*, *Narwskaja Gazieta*, tygodnik *Diełowyje Wiedomosti*. Estońska prasa rosyjskojęzyczna ma zbliżony

charakter do łotewskiej. Różnica jednak polega na mniejszej liczbie tytułów, a co za tym idzie – mniejszej sile opiniotwórczej kształtowania opinii. Dostępna jest też rosyjska telewizja oraz programy rosyjskie w estońskiej telewizji. Charakter mediów rosyjskojęzycznych w Estonii oraz prezentowane w nich opinie są zbliżone do rosyjskojęzycznych mediów na Łotwie, choć różnice w poglądach w stosunku do prasy estońskojęzycznej są prezentowane w nieco łagodniejszym tonie.

II. Łotysze i Estończycy – polityka nieufności wobec mniejszości rosyjskiej

W ocenie mniejszości rosyjskojęzycznej polityka władz łotewskich i estońskich wobec tej grupy jest zdecydowanie dyskryminacyjna. Pogląd ten odzwierciedla rzeczywistość dość złożony stosunek Łotyszy i Estończyków do rosyjskojęzycznych stałych mieszkańców obu państw. Podział na obywateli i nieobywateli ma przede wszystkim swe historyczne uzasadnienie i w odczuciu rdzennych obywateli obu państw symbolizuje sprawiedliwość historyczną, jaka zapanowała po roku 1991. W roku 1940 Łotwa i Estonia zostały włączone do ZSRR, co oba narody uznają za okupację. Deklaracje Niepodległości uchwalone w 1991 r. były traktowane przez nie jako uwolnienie się od okupacji sowieckiej, lecz przywrócenie stanu sprzed inkorporacji. Za prawdziwą datę odzyskania niepodległości przez Republikę Estońską i Łotewską uznaje się rok 1918. Obecny problem z mniejszością rosyjskojęzyczną, w ocenie krajów bałtyckich, jest spuścizną okresu okupacji sowieckiej i jej specyficznej polityki ludnościowej, określanej w tych krajach mianem kolonizacji. Dzisiejsza nieufność Łotyszy i Estończyków, czy czasem wręcz niechęć, wynika z powszechnie żywionej w okresie sowieckim obawy, iż na skutek polityki kolonializacyjnej Łotysze i Estończycy staną się mniejszością we własnych krajach – w roku 1989 r. Łotysze stanowili 52% mieszkańców Łotwy¹⁶, zaś Estończycy 61,5% mieszkańców Estonii¹⁷. Przekonanie to wzmacniała polityka rusyfikacji i sowietywizacji obu narodów. Stąd też władze tych dwóch państw po roku 1991 wprowadziły re-

strykcyjną politykę naturalizacyjną, częściowo licząc na powrót Rosjan do ojczyzny, częściowo zaś z obawy, iż grupa ta mogłaby sabotować niepodległość świeżo odzyskaną przez oba kraje. Wszelkie zmiany na rzecz zliberalizowania ustawodawstwa naturalizacyjnego, które przeprowadzono w dalszych latach, wynikały przede wszystkim z presji organizacji międzynarodowych zajmujących się prawami człowieka, na których dobrej opinii zależało Łotwie i Estonii ubiegającym się o członkostwo w UE i NATO.

Czynnikiem najbardziej drażniącym Łotyszy i Estończyków była i jest niechęć osób rosyjskojęzycznych do nauki języków estońskiego i łotewskiego. Właśnie ten problem najsilniej zaważył na polityce władz tych państw wobec mniejszości. Gdy przedstawiciele organizacji międzynarodowych zarzucają władzom estońskim i łotewskim, że ograniczają prawa stale mieszkających w tych krajach osób bez obywatelstwa, pojawia się argument (przede wszystkim Łotyszy), iż zezwolenie choćby na uczestnictwo osób bez obywatelstwa w wyborach lokalnych wpłynie negatywnie na mniejszość. Usunie ono bowiem powód do nauki języka łotewskiego i rozpoczęcia przez te osoby procedury naturalizacji, niezbędnej do uzyskania obywatelstwa.

Należy podkreślić, iż działania władz w krajach bałtyckich zdecydowanie zorientowane są na wspieranie i przyspieszanie procesu naturalizacji mniejszości, a nie na faktyczne poszerzanie praw tej grupy. Ustawodawstwo dotyczące mniejszości ma przede wszystkim na celu zmuszenie Rosjan, by we wszystkich istotnych dziedzinach życia posługiwali się językiem państwowym, to zaś zmierza do ograniczenia zakresu użycia języka rosyjskiego. Ostatecznym ciosem dla mniejszości i jej tożsamości narodowej byłoby znaczne ograniczenie szkolnictwa rosyjskiego, zamieniające proces integracji w proces asymilacji osób rosyjskojęzycznych. Kontynuacja działań wobec szkolnictwa mniejszości najwyraźniej ujawni charakter polityki integracyjnej obu państw.

III. Rosjanie wobec nowych ojczyzn – Łotwy i Estonii

Rosjanie, którzy przyjęli obywatelstwo Łotwy i Estonii, deklarują lojalność wobec nowej ojczyzny. U podłoża tej postawy leży przede wszystkim świadomość różnicy standardów społecznych i ekonomicznych pomiędzy Rosją a krajami bałtyckimi. Trudno natomiast ocenić stopień lojalności pozostałych Rosjan, którzy nie uzyskali obywatelstwa. Odwlekanie procedury naturalizacyjnej lub wręcz jej bojkotowanie nie wynika z nielojalności, lecz z oczekiwania na uproszczenie tej procedury lub z własnej wygody. Zarazem jednak wiele wskazuje, iż osoby te nie w pełni utożsamiają się z nową ojczyzną, koncentrując się jedynie na poprawie warunków egzystencji. Świadczyć może o tym choćby agresywny i nieprzychylny Łotwie i Estonii ton prasy rosyjskojęzycznej w aspekcie praw mniejszości i relacji z Rosją, a należy podkreślić, że w redakcjach gazet rosyjskich pracuje wielu nieobywateli.

W przypadku zaangażowania politycznego można mówić jedynie o grupie osób rosyjskojęzycznych mających obywatelstwo, gdyż tylko oni posiadają czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych. Należy podkreślić, że osoby rosyjskojęzyczne w sposób aktywny korzystają ze swych praw wyborczych. W tym jednak względzie istnieją już dość duże różnice pomiędzy mieszkańcami Łotwy a Estonii. Na Łotwie osoby rosyjskojęzyczne posiadające obywatelstwo oddają głosy na partie reprezentujące ich interesy, takie jak PCTVL, Partia Zgody Narodowej czy Partia Socjalistyczna. W Estonii podczas wyborów parlamentarnych osoby rosyjskojęzyczne głosowały przez kilka lat niepodległości przede wszystkim na partie mniejszości oraz na Partię Centrum, która na tle innych ugrupowań estońskich zajmuje wobec Rosji stanowisko ugodowe. Partie mniejszości jednak nic nie osiągnęły i okazały się nieskuteczne. Wybory parlamentarne z roku 2003 odzwierciedliły nową tendencję: kandydaci mniejszości zaczęli wchodzić na listy ugrupowań estońskich (Partia Reform, Res Publika) i na nie chętniej też zaczęli głosować wyborcy z grupy mniejszości narodowych. Zmiana ta wynika przede wszystkim z pragmatyzmu politycznego mniejszości – wybór pada

na ugrupowania, które mają poważne szanse nie tylko na obecność w parlamencie, ale także na realne przejęcie władzy w państwie i kształtowanie polityki wobec mniejszości.

Rosjanie mieszkający na Łotwie i w Estonii zachowują więzi z macierzą, choć są to przede wszystkim więzi kulturowe i o trudnej do określenia skali – biznesowe. W praktyce jedynie grupa Rosjan, która przyjęła obywatelstwo rosyjskie, ale na stałe mieszka w Estonii i na Łotwie, utrzymuje silniejsze więzi z krajem, choćby poprzez uczestnictwo w głosowaniach w Rosji i zgłaszanie własnych kandydatów w tamtejszych wyborach – nierzadko wybór ten dotyczy polityków rosyjskich niechętnie lub wrogo nastawionych wobec krajów bałtyckich, jak choćby deputowanego do Dumy, Łotysza z pochodzenia, Wiktora Ałksnisa. Z przyczyn ekonomicznych osoby te nie myślą jednak o reemigracji do Rosji, gdzie często nie mają już także bliższych krewnych. Pozostałe grupy – osoby z obywatelstwem Łotwy lub Estonii oraz osoby bez obywatelstwa – znalazły swoje miejsce w społeczeństwach bałtyckich i także nie myślą o wyjeździe do Rosji. Działalność w organizacjach rosyjskich zajmujących się podtrzymywaniem więzi z dawnym krajem, a także dostęp do programów rosyjskiej telewizji i radia stanowią dziś główne formy kontaktu z Rosją. Z kolei na więź kulturową z Rosją najsilniej wpływa fakt, że Rosjanie wciąż chętnie posyłają dzieci do szkół z językiem rosyjskim i walczą o utrzymanie możliwości takiej nauki.

Choć w ogólnym wymiarze można dziś mówić o ciągłym wpływie i dominacji kultury rosyjskiej wśród osób rosyjskojęzycznych na Łotwie i w Estonii, to jednak świadomość polityczna i społeczna znacznie odróżnia Rosjan z krajów bałtyckich od ich rodaków w Federacji Rosyjskiej. Rosjanie w krajach bałtyckich stanowią dziś grupę, która w dużym stopniu umie korzystać ze swobód demokratycznych i jest świadoma swych praw, o czym świadczy podejście do kwestii naturalizacji. Obecnie grupa ta kieruje się przede wszystkim własną wygodą i osobistymi interesami, a nie pobudkami patriotycznymi czy sentymentem wobec Rosji. O umiejętności korzystania ze swych praw świadczą też liczne skargi na państwo łotewskie składane w Trybu-

nale Praw Człowieka w Strasburgu przez przedstawicieli mniejszości rosyjskojęzycznej oraz podnoszenie kwestii łamania praw człowieka przez reprezentantów mniejszości rosyjskiej na forum międzynarodowym.

IV. Prawa i ograniczenia dotyczące mniejszości

ŁOTWA

1. Naturalizacja

W 1994 r. została przyjęta ustawa o obywatelstwie, która wprowadzała tzw. system okien naturalizacyjnych, zgodnie z którym im dłużej dana osoba bez obywatelstwa mieszkała na Łotwie, tym dłużej musiała czekać na naturalizację. Od 1 lutego 1995 r., czyli daty rozpoczęcia procesu naturalizacji, do października 1998 r. tempo naturalizacji było bardzo niskie. W roku 1998 pod wpływem nacisków organizacji międzynarodowych, Rosji oraz przedstawicieli mniejszości narodowych władze łotewskie rozpięły ogólnonarodowe referendum w sprawie złagodzenia ustawy o obywatelstwie, które odbyło się 3 października 1998 r. W jego wyniku zlikwidowano wspomniany system okien naturalizacji. Według nowych ustaleń, o obywatelstwo łotewskie mogą ubiegać się wszyscy stali mieszkańcy Łotwy, muszą jednak zdać egzamin ze znajomości języka łotewskiego oraz Konstytucji RŁ. Dzieciom nieobywateli urodzonym po 21 sierpnia 1991 roku obywatelstwo przyznano automatycznie.

Należy podkreślić, iż po referendum z 1998 r. zwiększyła się aktywność nieobywateli w ubieganiu się o obywatelstwo. Od końca 2001 r. władze podjęły intensywną kampanię informacyjną w celu zachęcenia większej liczby osób do podejmowania procedury naturalizacyjnej. Niewątpliwie działania władz łotewskich stanowiły jednocześnie część nabierającej w tym czasie rozpędu kampanii związanej z procesem integracyjnym Łotwy z UE. Liczba osób naturalizujących się wzrosła z uwagi na: uproszczenie procedury naturalizacyjnej, wprowadzenie częściowo refundowanych bądź bezpłatnych kursów językowych, a także dzięki lepszej kampanii informa-

cyjnej władz. Największym problemem osób rosyjskojęzycznych była i jest nieznamość języka, stąd liczba naturalizacji utrzymuje się na dość niskim poziomie – ok. 2% rocznie.

Bardziej dynamiczny, prawie trzykrotny wzrost podań o naturalizację nastąpił jednak po referendum, w którym obywatele Łotwy opowiedzieli się za członkostwem w UE (wrzesień 2003 r.). Wzrost wynika przede wszystkim z niepewności Rosjan bez obywatelstwa o przyszły status w UE. Wielu z nich miało nadzieję, że jeszcze przed referendum Unia zmusi władze tych krajów do rozwiązania problemu naturalizacji, tak się jednak nie stało. W pewnym stopniu na zwiększenie się liczby podań wpłynęło wprowadzenie dodatkowych bezpłatnych kursów nauki języka łotewskiego (opłacanych przez ONZ); warunkiem dostania się na kurs było złożenie podania o naturalizację.

Dokument, którym legitymują się nieobywatele – *alien's passport* – zastąpił stary radziecki paszport, tracący ważność w marcu 2000 r. Są pozbawieni prawa do zajmowania stanowisk państwowych i politycznych. Nie mogą zakładać organizacji politycznych ani społecznych. Nie mogą podjąć pracy w wielu instytucjach – przede wszystkim policji, straży pożarnej i innych instytucjach związanych z bezpieczeństwem, administracji państwowej, w zawodzie adwokata czy notariusza.

2. Ustawa o języku

22 sierpnia 2000 r. łotewski rząd zaakceptował projekt kilku aktów wykonawczych do kontrowersyjnej ustawy o języku państwowym, która weszła w życie 1 września 2000 r. Nowe przepisy zliberalizowały ustawę i dostosowały ją do międzynarodowych standardów praw człowieka. Zatwierdzenie przez władze Łotwy aktów wykonawczych miało na celu usunięcie także luk prawnych i nieprecyzyjnych sformułowań, jakie znalazły się w uchwalonej latem 1999 r. ustawie o języku państwowym. Należy zaznaczyć, że ustawa została wówczas ostro skrytykowana przez organizacje międzynarodowe i Rosję, które uznały, iż zawiera artykuły dyskryminujące mniejszość rosyjską na Łotwie. Poprawki zostały przyjęte pod naciskiem OBWE na czele z Wysokim Komisarzem Maxem van der Stoel. W myśl obecnych przepisów prawnych, do-

puszczalne jest m.in. używanie na wniosek osoby fizycznej obcego języka zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej w urzędach centralnych i samorządowych. Podczas wszelkiego rodzaju imprez publicznych udział tłumacza na język łotewski nie jest już wymagany. Stopień znajomości języka państwowego w prywatnych przedsiębiorstwach mogą już ustalać sami pracodawcy.

3. Szkolnictwo

13 maja 2003 r. rząd Łotwy wydał rozporządzenie do ustawy o edukacji¹⁸. Rozporządzenie dotyczy zmian w zakresie używania języka mniejszości w starszych klasach szkół średnich. Dokument przewiduje, iż od września 2004 roku 60% zajęć w starszych klasach szkół średnich mniejszości narodowych ma być prowadzonych w języku łotewskim, zaś 40% lekcji może się odbywać w językach mniejszości. Rozporządzenie zawiera zapis, iż od roku 2007 wszystkie państwowe egzaminy i testy będą się odbywać wyłącznie w języku łotewskim. Przed wprowadzeniem nowych zasad szkoły mniejszości same decydowały o języku nauczania, wybierając język rosyjski jako język wykładowy.

Parlament łotewski 5 lutego 2004 r. zatwierdził poprawki do ustawy o edukacji, zgodnie z którymi została zatwierdzona proporcja 60:40 w szkołach średnich. W ten sposób wyeliminowano kolizję prawną dwóch dokumentów państwowych, gdyż wcześniej ustawa o edukacji przewidywała, że już od 1 września 2004 r. wszystkie zajęcia w szkołach średnich muszą się odbywać wyłącznie po łotewsku. Władze zareagowały też na sugestie instytucji europejskich, by zachować na Łotwie dwujęzyczność w szkolnictwie.

Podobną ustawę dotyczącą szkolnictwa mniejszości, jednak w znacznie bardziej liberalnej formie, przyjęły władze estońskie. Naukę w szkołach średnich w językach mniejszości przedłużono tutaj do roku 2007, z możliwością dalszego przesunięcia terminu.

Na Łotwie problem związany z reformą szkolnictwa jest obecnie głównym powodem aktywnych protestów mniejszości oraz krytyki władz łotewskich ze strony Rosji. 28 maja 2003 roku MSZ Rosji skrytykował reformę szkolnictwa na

Łotwie i upomniał się o prawo rosyjskojęzycznej młodzieży do nauki w języku ojczystym.

Obie strony sporu – władze łotewskie oraz przedstawiciele mniejszości popierani przez Rosję – mają odmienne argumenty. Zmiany w szkolnictwie władze RŁ argumentują koniecznością integracji mniejszości z resztą społeczeństwa; Rosjanie traktują je natomiast jako przejaw asymilacji, której celem jest stworzenie państwa narodowego. Trudno nie zgodzić się z argumentami rosyjskojęzycznej części społeczeństwa łotewskiego, dla której nauka w języku rosyjskim jest głównym sposobem zachowania tożsamości narodowej. Z podobnym problemem borykają się Polacy na Litwie – władze litewskie właśnie poprzez rugowanie języka polskiego ze szkół średnich i wprowadzanie coraz szerszego, przymusowego zakresu używania języka litewskiego osłabiają zainteresowanie nauką języka ojczystego. Co więcej, 40% przedmiotów języka mniejszości rosyjskiej na Łotwie oznacza, iż w tym języku będą prowadzone jedynie zajęcia z języka rosyjskiego i literatury. Rodzice obawiają się, iż dzieci będą mieć trudność w przejściu na naukę matematyki czy chemii w języku łotewskim. Dodatkowy problem przy przechodzeniu na język łotewski stanowią nauczyciele szkół mniejszości. Znaczna część nauczycieli nie zna języka, w którym przyjdzie im uczyć dzieci, a spora grupa nie ma też obywatelstwa łotewskiego. Przedstawiciele mniejszości mówią o złej woli władz, które przyjmują ustawy przeciwko językowi rosyjskiemu, nie zastanawiając się nad szerszymi ich skutkami, bowiem wprowadzenie do ustawy zapisu o limicie godzin nauki w języku innym niż państwowy nieopatrznie eliminuje naukę np. języka angielskiego lub niemieckiego, gdyż niemal całość limitu wyczerpuje nauka w języku rosyjskim, co nie było zapewne intencją ustawodawcy. Niewątpliwie polityka władz łotewskich w dziedzinie szkolnictwa nosi znamiona administracyjnego przymusu. Instytucje międzynarodowe, do których niejednokrotnie odwoływali się zarówno przedstawiciele mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie, jak i władze rosyjskie, w kwestii szkolnictwa nie zajmują jasnego stanowiska, stwierdzając najczęściej, iż wybór języka nauczania jest wewnętrzną sprawą każdego państwa.

4. Prawo wyborcze

W odróżnieniu od Estonii na Łotwie nieobywatele nie mają prawa uczestniczenia w wyborach (parlamentarnych i lokalnych). W maju 2002 r. rosyjskojęzyczni obywatele Łotwy doczekali się wprowadzenia zwolnienia z konieczności legitymowania się znajomością języka łotewskiego przy ubieganiu się o mandat w wyborach samorządowych i parlamentarnych, ale jest to przepis pusty, stwarzający pozory liberalnego prawa, gdyż tuż przed jego przyjęciem parlament uchwalił poprawki do Konstytucji RŁ, zgodnie z którymi jedynym językiem obrad parlamentu i samorządów jest język łotewski.

ESTONIA

1. Naturalizacja

O naturalizację w Estonii może ubiegać się osoba mająca prawo stałego pobytu w tym kraju. Prawo wymaga, aby osoba ubiegająca się o obywatelstwo estońskie miała co najmniej 15 lat i mieszkała w Estonii na zasadzie stałego pobytu nie mniej niż pięć lat od daty złożenia wniosku o obywatelstwo i przez następny rok od daty zarejestrowania tego wniosku. Mogą ubiegać się o naturalizację także osoby, które mieszkały w Estonii przed 1 lipca 1990 roku i w chwili składania podania o obywatelstwo przebywały w Estonii na zasadzie stałego pobytu. Osoba ubiegająca się o obywatelstwo musi także znać język estoński zgodnie z wymaganiami zapisanymi w ustawie o obywatelstwie i mieć stały dochód. Osoby, które ukończyły podstawowe, średnie lub wyższe szkoły z estońskim językiem wykładowym, nie muszą zdawać egzaminu. Ponadto ubiegający się muszą znać Konstytucję Estonii i treść ustawy o obywatelstwie.

Poprawki do ustawy o obywatelstwie przyjęte przez rząd estoński 8 grudnia 1998 r. stworzyły możliwość uzyskania obywatelstwa estońskiego poprzez proces naturalizacji dzieciom poniżej 15 roku życia, które urodziły się w Estonii po odtworzeniu niepodległości i których rodzice lub jedno z nich mieszkają w Estonii przez nie mniej niż pięć lat, lecz nie posiadają żadnego obywatelstwa, tzw. bezpaństwowcy.

Od wejścia w życie ustawy o obywatelstwie (1992 r.)¹⁹ proces naturalizacji w Estonii postępuje sukcesywnie, choć niezbyt dynamicznie – obejmuje od 3 do 4 tys. osób rocznie, co stanowi ok. 2% nieobywateli²⁰.

2. Inne ustawy

Ustawodawstwo dotyczące mniejszości jest często niekonsekwentne, co jednak wynika ze świadomej polityki władz zmuszanych przez organizacje międzynarodowe do liberalizacji ustaw wbrew faktycznej intencji Estończyków. Zgodnie z praktyką wielu państw UE nieobywatele z prawem stałego pobytu w Estonii mają prawo uczestnictwa w wyborach lokalnych, jednakże nie mają prawa do zasiadania w zarządach państwowych spółek, do zatrudnienia w strukturach administracji publicznej i do członkostwa w partiach politycznych oraz głosowania w wyborach parlamentarnych. Istnieją też ograniczenia przy zatrudnieniu takich osób w sektorze prywatnym. Osoby te np. nie mogą być zatrudniane przy ochronie osób lub mienia, co nie odpowiada standardom europejskim. Nieobywatele nie mogą też być organizatorami publicznych zebrań, demonstracji, zgromadzeń religijnych w miejscach publicznych.

Ustawa o języku państwowym generalnie odpowiada standardom międzynarodowym. W praktyce język rosyjski ciągle jest używany zarówno w sądach, jak i urzędach w rejonach, w których większość stanowią osoby rosyjskojęzyczne.

W listopadzie 2001 r. parlament estoński przyjął poprawki do ustawy o wyborach parlamentarnych i lokalnych, zgodnie z którymi zlikwidowano wymóg znajomości języka estońskiego dla kandydatów w wyborach parlamentarnych i samorządowych. Dzięki tej zmianie w grudniu 2001 r. OBWE zamknęło swoją misję w Tallinie. Pozornie liberalna wydaje się ustawa o języku, która przewiduje używanie rosyjskiego w urzędach na równi z estońskim, jeśli w danym regionie 50% populacji stanowią osoby z mniejszości narodowej. Przepis ten jednak nie został nigdzie w Estonii zastosowany, gdyż władze odnoszą go wyłącznie do przedstawicieli mniejszości, a tymi w rozumieniu estońskiego prawa są osoby, które mają obywatelstwo estońskie. Takich regionów w Estonii nie ma – nawet w największym skupi-

sku Rosjan w Narwie, gdzie mniejszość rosyjskojęzyczna stanowi ok. 95%²¹, obywatelstwo ma jedynie 30% mieszkańców.

W marcu 2002 r. parlament Estonii przyjął poprawki do ustawy o szkolnictwie podstawowym i średnim, zgodnie z którymi przedłużono możliwość edukacji w języku rosyjskim po roku 2007, zapis ten nie daje mniejszości faktycznej gwarancji obecnego statusu tego języka jako języka nauczania.

V. Główne żądania mniejszości

Do głównych żądań stale wysuwanych przez przedstawicieli mniejszości rosyjskojęzycznej, niezmiennie umieszczanych w programach rosyjskich partii politycznych oraz organizacji społecznych na Łotwie, należy przede wszystkim zniesienie procedury naturalizacyjnej i nadanie wszystkim osobom stale mieszkającym na Łotwie czy w Estonii obywatelstwa tych państw. Kolejnym jest pozostawienie na Łotwie możliwości edukacji w języku rosyjskim (która ma być ograniczona po 2004 r.) oraz przyznanie nieobywatelom stale mieszkającym na Łotwie prawa do głosowania w wyborach samorządowych. W przypadku Łotwy jednym z istotniejszych żądań jest ratyfikowanie przez parlament łotewski Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych (Estonia ratyfikowała już ten dokument) i całkowite dostosowanie ustawodawstwa RŁ do zapisów tej Konwencji.

Do innych żądań należą:

- przyznanie prawa do posługiwania się językiem rosyjskim w wersji ustnej i pisemnej w instytucjach i urzędach na terenach o zwartym zasiedleniu przez mniejszość rosyjską (Łotwa i Estonia);
- stworzenie możliwości uzyskania informacji w języku rosyjskim w instytucjach państwowych oraz samorządowych, w tym dwujęzyczne szyldy i napisy (Łotwa i Estonia);
- ograniczenie listy zawodów, w których nie mogą pracować osoby bez znajomości języka państwowego (Łotwa i Estonia);
- zezwolenie na posługiwanie się oryginalnym rosyjskim zapisem nazwisk i nazw (Łotwa).

VI. Dlaczego Rosjanie nie ubiegają się o naturalizację?

Niski poziom naturalizacji jest efektem niemotywowanej polityki ze strony państwa oraz braku skutecznej pomocy w celu przebycia procedury naturalizacyjnej, w tym przede wszystkim zdania egzaminów językowych lub uwzględniania aspektu wieku przy ustalaniu stopnia ich trudności. Co więcej Rosjan zniechęca fakt, iż oferowane przez państwo kursy są najczęściej płatne²² i słabo przygotowują do egzaminu państwowego. Z drugiej strony sami Rosjanie mało interesują się stwarzanymi im możliwościami uzyskania obywatelstwa. Wielu nieobywateli obawia się nowych obowiązków związanych z obywatelstwem, jak choćby obowiązkowej służby wojskowej.

Osoby decydujące się na naturalizację mają na celu przede wszystkim uporządkowanie swojej sytuacji prawnej w kraju zamieszkania, co nie oznacza jednak świadomego pragnienia zintegrowania się ze społeczeństwem estońskim czy łotewskim. Proces naturalizacji hamowany jest przez słabą znajomość języka łotewskiego i estońskiego. Na Łotwie ok. 20% nieobywateli nie zna języka łotewskiego i ok. 30% zna go na bardzo słabym poziomie. Ok. 15–20% nieobywateli twierdzi, iż ma niewielki kontakt z językiem łotewskim²³. Wśród innych znaczących przyczyn tak małej aktywności w ubieganiu o obywatelstwo jest też konieczność dokonania opłat za każdy egzamin oraz wydanie dokumentów. Część osób, które zwlekają z rozpoczęciem procedury naturalizacyjnej, ma nadzieję, że UE wpłynie na Łotwę i Estonię, by te jeszcze bardziej zliberalizowały zasady naturalizacji lub wprowadziły wariant zerowy²⁴, a nawet iż sama UE ustanowi jakiś osobny status dla tej grupy osób.

Dla części osób rosyjskojęzycznych zwłaszcza z rejonów zwarcie przez mniejszość zamieszkiwanych, jak rejon Narwy w Estonii, położony tuż przy granicy z Rosją, istotne znaczenie ma niski poziom identyfikacji z państwem estońskim. Ważną przyczyną do niedawna była też łatwość podróży do Rosji, gdyż nieobywatele, w odróżnieniu od obywateli estońskich i łotewskich nie potrzebowali wiz. W roku 2001 r. wymogiem wizowym zostali objęci jednak także nieobywatele.

VII. Rosja wobec Łotwy i Estonii – kontekst mniejszości

W 2000 roku ONZ, UE i OBWE uznały, iż ustawodawstwo Łotwy regulujące kwestie obywatelstwa, praw mniejszości narodowych i zakresu używania języka państwowego w zasadzie odpowiada standardom międzynarodowym. 13 i 18 grudnia 2001 r. Stała Rada OBWE podjęła decyzję o zamknięciu swych misji w Tallinie i Rydze wraz z końcem 2001 r. W odpowiedzi Moskwa skrytykowała międzynarodowe organizacje za stosowanie podwójnych standardów w kwestii praw człowieka i mniejszości, czego przejawem miało być odmienne traktowanie konfliktów na tle etnicznym na Bałkanach i w krajach bałtyckich. Ten nowy argument był sygnałem zmiany taktyki, która polega na podkreślaniu istnienia ostrych konfliktów etnicznych przede wszystkim na Łotwie i w mniejszym stopniu w Estonii, co powinno, w ocenie Moskwy, dyskwalifikować te państwa jako członków NATO i UE. Argument ten był wielokrotnie wykorzystywany w rosyjskiej kampanii sprzeciwu wobec rozszerzenia NATO i UE o kraje bałtyckie.

W czerwcu 2000 r. tuż przed przyjęciem przez rząd łotewski ustawy o języku państwowym, reprezentujące interesy mniejszości rosyjskiej ugrupowanie Na rzecz Praw Człowieka w Zjednoczonej Łotwie (PCTVL) zapowiadało, iż Łotwa wkrótce będzie miała konflikt o podobnej skali, jak w Irlandii Północnej i Kosowie. W czerwcu 2001 r. prezydent Rosji Władimir Putin oznajmił, że na Łotwie może się powtórzyć scenariusz macedoński, a w debacie telewizyjnej na jesieni 2001 roku rosyjski prezydent zrównywał sytuację mniejszości rosyjskojęzycznej w krajach bałtyckich z sytuacją Albańczyków w Macedonii²⁵. Wypowiedzi rosyjskiego prezydenta od razu zostały wykorzystane przez partię PCTVL, która także zaczęła wprowadzać znak równości pomiędzy Łotwą a Macedonią w kwestii sytuacji mniejszości narodowych, odwołując się do przykładu Albańczyków, którzy walcząc o swoje prawa doprowadzili do konfliktu zbrojnego. Niebezpieczeństwo wzrostu napięcia w kwestii mniejszości rosyjskiej odczuwały także władze łotewskie – w listopadzie 2001 r. Biuro ds. Ochrony Konstytucji (najważniejszy organ bezpieczeństwa) Łotwy poinformowało władze łotewskie,

iż prezydent Rosji zlecił przygotowanie „wojny informacyjnej” przeciwko krajom bałtyckim. Informację tę podał opiniotwórczy i najpoczytniejszy dziennik łotewski *Diena*²⁶, który stwierdził, że celem rosyjskiej kampanii propagandowej przeciwko Łotwie i Estonii jest upowszechnienie przekonania o zagrożeniach związanych z członkostwem tych krajów w NATO²⁷. Dziennik ujawnił, że rosyjskie media oraz prasa rosyjskojęzyczna w krajach bałtyckich mają nasilić kampanie negatywne, prezentujące obraz Łotwy i Estonii jako krajów nazistowskich, z wyrazistym konfliktem etnicznym i popierających czeczeński terroryzm.

Niewątpliwie dla rosyjskiej polityki wobec Łotwy wyjątkowo korzystne jest istnienie wśród partii łotewskich silnych ugrupowań politycznych reprezentujących interesy mniejszości. W trakcie łotewskiej kampanii przed wyborami do parlamentu w roku 2002, prasa łotewska niejednokrotnie pisała o finansowaniu przez Rosję bloku Na rzecz Praw Człowieka w Zjednoczonej Łotwie (PCTVL). Co więcej, wielu polityków rosyjskich zachęcało przedstawicieli mniejszości rosyjskiej do głosowania na PCTVL. W efekcie partia ta, w dużej mierze dzięki głosom rosyjskojęzycznych mieszkańców Łotwy, uzyskała 25 mandatów w 100-osobowym parlamencie i zajęła drugie miejsce po zwycięskim centroprawicowym ugrupowaniu Nowe Czasy. Jednakże PCTVL nie zaproszono do koalicji rządzącej, gdyż łotewskie partie nie chciały narażać swego wizerunku poprzez tworzenie sojuszu z partią jednoznacznie kojarzącą się z rosyjskojęzycznymi mieszkańcami Łotwy²⁸ i niejasnymi powiązaniem z Moskwą.

Po dojściu do władzy centroprawicowego rządu Einarsa Repsego głównym problemem w aspekcie mniejszości rosyjskojęzycznej oraz stosunkach dwustronnych z Rosją stała się reforma edukacji. W tej kwestii wszystkie partie reprezentujące interesy mniejszości rosyjskojęzycznej są zgodne: zmiany, jakie chce wprowadzić rząd łotewski, są dyskryminujące. Toteż aktywnie przeciwko nim występują. W styczniu 2003 r. jeden z czołowych polityków Partii Zgody Narodowej Boris Cilevics, zwracając się z apelem do instytucji europejskich, oznajmił, iż w celu wstrzymania wejścia w życie reformy edukacji mniejszość rosyjska może sięgnąć po drastyczne środki. W kwietniu 2003 r. MSZ Rosji wydało

w związku z reformą oświadczenie o sytuacji na Łotwie, w którym po raz kolejny zwrócono się do UE z protestem w sprawie stosowania podwójnych standardów wobec różnych mniejszości i marginalizowaniu przez Unię kwestii dyskryminacji mniejszości rosyjskiej na Łotwie. Przy okazji głośnych w ostatnich miesiącach akcji protestacyjnych Rosjan nie godzących się ze zmianami w systemie edukacji, media łotewskie spekulują też na temat finansowania przez Rosję koordynujących te akcje protestu organizacji rosyjskich, w tym przede wszystkim Sztabu Obrony Szkół Rosyjskich.

Kolejną, bardzo dotkliwą dla krajów bałtyckich formą nacisku, jaką stosuje Rosja w obronie interesów mniejszości rosyjskiej na Łotwie i Estonii, jest unikanie przez władze rosyjskie kontaktów dyplomatycznych na najwyższym szczeblu z władzami łotewskimi i estońskimi, co uniemożliwia obu krajom wynegocjowanie istotnych kwestii w stosunkach bilateralnych, w tym umowy o granicy oraz szeregu umów gospodarczych.

Osobną kwestią w aspekcie relacji pomiędzy Rosją a krajami bałtyckimi jest nielegalna działalność na terenie Estonii i Łotwy filii Rosyjskiej Jedności Narodowej – ultranacjonalistycznej organizacji rosyjskiej, działającej w Rosji oraz byłych republikach związkowych²⁹ – a także Partii Narodowych Bolszewików („limonowcy”). Oba ugrupowania nie akceptują w ich ocenie upośledzonej roli Rosjan w niepodległych republikach bałtyckich. Znane są liczne akty chuligaństwa „limonowców” w krajach bałtyckich (w tym groźba wysadzenia zabytkowej budowli w Rydze przez grupę aktywistów partii), a także akty dewastacji budynku ambasady łotewskiej w Moskwie. Mimo aresztowań i procesów członków obu organizacji, władze rosyjskie nie zdobyły się na całkowite ukroczenie działalności tych neofaszystowskich struktur, aktywnych przede wszystkim w krajach bałtyckich. Wydaje się, iż dla podtrzymania promowanego przez Rosję wizerunku Łotwy i Estonii jako krajów o silnych konfliktach etnicznych korzystne jest nieingerowanie w działalność organizacji prowokujących napięcia.

VIII. Dążenia Łotwy i Estonii do UE i NATO a problem mniejszości rosyjskojęzycznej

Od momentu zgłoszenia akcesu przez państwa bałtyckie do UE stanowisko mniejszości było w tej sprawie dość neutralne, a entuzjazm i obawy w części pokrywały się z tymi, jakie mają rdzenni Łotysze i Estończycy. Jednak wraz z intensyfikacją przez władze łotewskie i estońskie procesu integracyjnego w latach 2002–2003, pierwszorzędną kwestią dla mniejszości stało się odpowiedzenie na pytanie, czy członkostwo Łotwy i Estonii w UE stanowi dla tej grupy zagrożenie czy szansę. Do intensyfikacji debaty w tej kwestii przyczyniła się przede wszystkim kampania przed referendum unijnym, zwłaszcza że prawo do głosowania w referendum zarówno na Łotwie, jak i w Estonii uzyskały tylko osoby posiadające obywatelstwo.

Prasa mniejszości rosyjskojęzycznej w przeważającej części opowiedziała się za członkostwem Łotwy i Estonii w UE, widząc w akcesji do Unii poważną szansę na zmianę sytuacji osób rosyjskojęzycznych niezależnie od ich statusu obywatela lub nieobywatela. Część przedstawicieli mniejszości rosyjskojęzycznej oczekiwała, że jeszcze przed referendum władze Estonii i Łotwy, by zachęcić swych obywateli z grupy mniejszości narodowych, podejmą jakieś decyzje w kwestii przyszłego statusu nieobywateli w ich państwach po rozszerzeniu UE, co wciąż stanowi problem nie do końca rozstrzygnięty zarówno przez władze tych państw, jak i samą Unię. Mimo że władze okazały się nieugięte w tej kwestii, nie spowodowało to szerszej kampanii negatywnej w mediach rosyjskojęzycznych wobec członkostwa tych krajów w UE, co dowodzi, że oczekiwania Rosjan związane z rozszerzeniem UE są wciąż duże. Sporą rolę w tej kwestii odgrywa też stanowisko Federacji Rosyjskiej, która nie oponowała wobec akcesji republik bałtyckich do UE i prowadziła aktywną i skuteczną kampanię na rzecz obrony praw swych rodaków poza granicami we wszystkich instytucjach międzynarodowych, w tym także unijnych.

Mimo akceptującej postawy mediów rosyjskojęzycznych w trakcie kampanii przedreferendalnej, podczas głosowania nad przystąpieniem Estonii i Łotwy do UE³⁰ rosyjskojęzyczni mieszkań-

cy miast, w których stanowią większość lub znaczną grupę, głosowali głównie przeciwko członkostwu. Jest to dowód na wciąż niedostateczne zintegrowanie mniejszości oraz silne poczucie dyskryminacji np. przy zatrudnianiu. Znaczący wpływ miała tu także gorsza sytuacja ekonomiczna miast, w których Rosjanie zwarcie mieszkają, takich jak łotewski Dźwińsk i Rezekne oraz w estońskich miastach leżących przy granicy z Rosją.

Referenda unijne po raz kolejny postawiły pytanie o skutki przyłączenia się do struktur międzynarodowych państw z tak dużą liczbą mieszkańców o niejasnym statusie i stopniu społecznego zintegrowania. O ile dla UE przyłączenie się Łotwy i Estonii wraz z wciąż nierozwiązanym problemem mniejszości stanowi kwestię przede wszystkim prawną i społeczną, to w przypadku rozszerzenia NATO o te państwa jest to już problem bezpieczeństwa i stabilności regionu bałtyckiego. O znaczeniu tej kwestii dla NATO świadczą wypowiedzi polityków amerykańskich. Heather Conley, zastępca sekretarza stanu ds. europejskich i euroatlantycznych, oświadczyła w kwietniu 2002 r., podczas dorocznej konferencji w Sztokholmie poświęconej współpracy regionalnej i bezpieczeństwu, że po przyjęciu krajów bałtyckich do NATO Stany Zjednoczone będą uważnie obserwować region bałtycki, w tym Łotwę, gdyż całkowita integracja rosyjskojęzycznych mieszkańców kraju jest istotnym czynnikiem bezpieczeństwa regionalnego³¹. W podobnym tonie zwracał się także do rządów krajów bałtyckich sekretarz generalny NATO George Robertson. W trakcie wizyty na Łotwie i Litwie 21–22 lutego 2002 roku zaskoczył władze tych krajów, nalegając przed szczytem NATO w Pradze przede wszystkim na Łotwę, by wprowadziła zmiany do zapisów w ordynacji wyborczej. Oba kraje zachęcał do polepszenia relacji z Rosją poprzez przyspieszenie społecznej integracji mniejszości narodowych.

Stanowisko organizacji międzynarodowych poruszających kwestie praw człowieka, takich jak OBWE, ONZ, UE czy nawet NATO, nie jest jednoznaczne. Uznają one, że w wymiarze ogólnym Łotwa przestrzega praw człowieka, a ustawodawstwo łotewskie w kwestii mniejszości narodowych odpowiada standardom międzynarodowym, zarazem jednak te same organizacje zgła-

szają szereg zastrzeżeń wobec Łotwy, choć nazywają je najczęściej rekomendacjami. Warto podkreślić, iż w materiałach różnych organizacji międzynarodowych, które poruszyły kwestię praw człowieka i mniejszości na Łotwie, można znaleźć niemal jednobrzmiące rekomendacje, jak choćby w Raporcie Komisji Europejskiej na rok 2002, w materiałach przygotowanych przez różne instytucje międzynarodowe przed zgromadzeniem parlamentarnym NATO w Pradze w listopadzie 2002 roku, komisji ONZ ds. likwidacji dyskryminacji rasowej w sierpniu 2003 r. Wśród głównych sugestii organizacji międzynarodowych znalazły się:

- rozpatrzenie przez Łotwę możliwości wprowadzenia systemu dwujęzyczności w nauczaniu w szkołach średnich oraz pogłębienie programu kształcenia nauczycieli mniejszości,
- ratyfikowanie przez Łotwę Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych i dostosowanie ustawodawstwa lokalnego do norm zawartych w Konwencji, zwłaszcza w zakresie użycia języków mniejszości w administracji, szkolnictwie i programach prywatnych nadawców radiowych i telewizyjnych,
- zliberalizowanie na Łotwie ordynacji wyborczej, w celu umożliwienia osobom stale mieszkającym w tym kraju, lecz nieposiadającym obywatelstwa oddania głosu w wyborach samorządowych,
- przyspieszenie w obu krajach procesu naturalizacyjnego, przede wszystkim poprzez zwiększenie pomocy dla osób ubiegających się o obywatelstwo, obniżenia wymagań wobec niektórych grup społecznych, np. ludzi starszych. Organizacje międzynarodowe zwracają uwagę na poczucie wyobcowania mniejszości i brak jej zaufania wobec państwa w efekcie polityki prowadzonej przez oba kraje. Apelują też o zwiększenie udziału przedstawicieli mniejszości narodowych w trakcie opracowywania przez państwo programów integracyjnych dotyczących mniejszości. Problemy poruszane przez organizacje międzynarodowe oraz ich ujęcie są w większości zbieżne z żądaniami, jakie wysuwa mniejszość rosyjskojęzyczna wobec władz łotewskich i estońskich oraz argumentami pojawiającymi się w skargach przedstawicieli mniejszości adresowanych do instytucji międzynarodowych, w tym licznie kierowanych do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Wnioski i prognoza

Analiza polityki, jaką prowadzą władze łotewskie i estońskie wobec mniejszości rosyjskojęzycznej od momentu odtworzenia niepodległości przez obie republiki bałtyckie, wyraźnie pokazuje, że ustawodawstwo estońskie, a zwłaszcza łotewskie oraz przygotowywane przez rządy obu krajów programy integracyjne, mimo pozorów liberalizmu mają na celu stopniową asymilację przedstawicieli mniejszości rosyjskiej, nie zaś zagwarantowanie im takich praw, które faktycznie będą chronić tożsamość narodową tej grupy. Jest to reakcja obronna młodych państwowości widzących wciąż w istnieniu mniejszości wspieranej przez Rosję potencjalne zagrożenie dla stabilności swych państw. Proces asymilowania się mniejszości nie jest jednak do zrealizowania w ciągu najbliższych lat, a działania władz estońskich, a zwłaszcza łotewskich odczuwane są jako odwet za lata przynależności tych państw do ZSRR. Będą one generować wśród mniejszości reakcje obronne, w tym akcje protestacyjne o różnym nasileniu. Dotyczy to przede wszystkim Łotwy, gdzie konflikt jest o wiele silniejszy niż w Estonii.

Szczególnym problemem obecnie, potencjalnie mającym największe negatywne konsekwencje i jednocześnie najbardziej aktywizującym mniejszość, jest problem ograniczanego szkolnictwa rosyjskiego na Łotwie. Przeprowadzona w trybie pilnym reforma nauczania w języku rosyjskim silnie konsoliduje mniejszość, gdyż szkolnictwo jest zagadnieniem dotyczącym całej społeczności rosyjskojęzycznej na Łotwie i interesuje wszystkich jej członków bez względu na fakt posiadania lub nieposiadania obywatelstwa łotewskiego. Taka konsolidacja w znacznej mierze ułatwia Rosji manipulację tą częścią społeczeństwa łotewskiego. Przeprowadzanie wszelkiego rodzaju akcji protestu mniejszości ułatwia ponadto fakt, iż osoby rosyjskojęzyczne mieszkają w zwartych skupiskach, zwłaszcza w dużych miastach. Takie skoncentrowanie mniejszości wokół obrony jednej, boleśnie dotyczącej mniejszości kwestii i w opozycji do polityki władz łotewskich, może doprowadzić do eskalacji problemu i zaowocować różnego typu aktami nielojalności wobec państwa łotewskiego.

Kwestią otwartą pozostaje siła i konsekwencje ewentualnych protestów, w których sporą rolę

będzie odgrywać polityka Rosji. Państwo to wciąż jest w stanie wpływać na zaostrzenie bądź wygaszenie konfliktów czy protestów mniejszości rosyjskich na Łotwie i potencjalnie także w Estonii. Wyeliminowanie przez oba państwa przepisów uważanych za dyskryminacyjne bez wątplenia usunęłoby argument, stanowiący dla Rosji wygodne narzędzie propagandy wobec tych krajów. Zmiana w polityce władz estońskich wobec mniejszości wydaje się wskazywać, iż kraj ten w bardziej pragmatyczny sposób niż Łotwa podchodzi do problemu osób rosyjskojęzycznych.

W aspekcie kształtowania opinii i poglądów grupy rosyjskojęzycznych mieszkańców Łotwy i Estonii oraz jej postawy wobec państwa w dalszym ciągu znaczącą rolę będą odgrywać media rosyjskojęzyczne. Skutecznie prowadzona propaganda, przy wykorzystaniu istniejących i dobrze rozwiniętych mediów jest wciąż dogodnym narzędziem do inspirowania ewentualnych protestów Rosjan.

Joanna Hyndle, Miryna Kutysz

Prace nad tekstem zakończono w maju 2004 r.

¹ Do grupy osób tzw. rosyjskojęzycznych zaliczamy przede wszystkim Rosjan, Ukraińców, Białorusinów mieszkających w obu krajach. Terminy „Rosjanie” i „osoby rosyjskojęzyczne” stosujemy w tekście wymiennie, gdyż opisywane przez nas zjawiska dotyczą obu grup w tym samym stopniu i szczególne ich różnicowanie nie jest konieczne.

² Łotewski Zarząd ds. Naturalizacji, dane z dnia 01.01.2004 r., www.np.gov.lv

³ P. Zvidrinsh, *Changes of the Ethnic Structure in Latvia, Lithuania and Estonia*, Humanities and Social Sciences. Latvia, 1 (1993).

⁴ Nacionālā un etniskā grupu Latvijā, Ministerstwo Justycji LR, 1996.

⁵ V. Volkovs, *Krievi Latvija*, 1996.

⁶ Partia Zgody Narodowej, przew. Janis Jurkans – (15 osób w parlamencie);

Partia Socjalistyczna, przew. Alfreds Rubiks – (5 osób w parlamencie);

Partia Równouprawnienie, lider Tatiana Ždanok – (w parlamencie zrzeszeni we frakcji PCTVL, 5 osób);

Partia na rzecz Wolnego Wyboru Narodów w Europie (BITE), utworzona przez byłych członków PCTVL, przew. Jakov Pliner.

⁷ W roku 2003 doszło do podziału w bloku PCTVL. Od tego momentu Partia Zgody Narodowej, Partia Socjalistyczna działają w parlamencie samodzielnie, a we frakcji PCTVL pozostały Partia Równouprawnienie oraz BITE.

⁸ Najpopularniejsza partia łotewska Nowe Czasy uzyskała 23,9% poparcia, zaś drugie pod względem popularności ugrupowanie łotewskie Partia Ludowa zostało pokonane przez PCTVL i otrzymało 16,7% głosów.

⁹ www.rodina.times.lv

¹⁰ Wśród innych rosyjskich organizacji społecznych należy wymienić Bałtykosłowiańskie Stowarzyszenie Rozwoju Kultury i Współpracy, Łotewskie Stowarzyszenie Kultury Rosyjskiej i in. Organizacje te liczą zaledwie po kilkudziesięciu członków i nie odgrywają większej roli w życiu społeczności rosyjskiej na Łotwie.

¹¹ www.shtab.lv

¹² www.vm.ee

¹³ www.vm.ee

¹⁴ M. Kirch and D. D. Latin, *Changing Identities in Estonia. Sociological Facts and Commentaries*, Tallin 1994, s. 8–9.

¹⁵ Estońska Partia Zjednoczonego Narodu, przew. Jevgienij Tomberg;

Rosyjska Partia Estonii, przew. Nikolaj Maspanov;

Partia Jedności Estonii, przew. Igor Pisariev;

Rosyjska Partia Jedności, przew. Alfrida Lijvak;

Rosyjsko-Bałtycka Partia Estonii, przew. Viktor Lanberg.

¹⁶ P. Zvidrinsh, *Changes of the Ethnic Structure in Latvia, Lithuania and Estonia*, Humanities and Social Sciences. Latvia, 1 (1993).

¹⁷ www.un.dp.ee

¹⁸ Na Łotwie działa 725 szkół z łotewskim językiem nauczania oraz 193 z j. rosyjskim oraz 145 mieszanych rosyjsko-łotewskich i 11 innych. Valsts programmas “Sabiedribas integrācija Latvija” koncepcija, Riga 1999.

¹⁹ Od 1992 r. ok. 117 000 nie-Estończyków uzyskało obywatelstwo tego państwa (Raport KE’02).

²⁰ Raport KE’02.

²¹ *Mołodoż Estonii*, 01.04.2002.

²² Istnieją też kursy bezpłatne w ramach specjalnych programów integracyjnych, ale nie są dla wszystkich dostępne.

²³ www.np.gov.lv – Łotewski Zarząd ds. Naturalizacji.

²⁴ Wariant zerowy zastosowała Litwa, gdy wszystkim mieszkańcom, niezależnie od narodowości, nadała obywatelstwo litewskie.

²⁵ Putin stwierdził, iż Albańczycy, którzy w Macedonii stanowią ok. 20%, mają większe prawa niż ludność rosyjskojęzyczna na Łotwie, gdzie stanowi 40%.

²⁶ 27.11.2001.

²⁷ Autor tekstu, czołowy publicysta gazety Aivars Ozolins napisał, że łotewskie i estońskie służby specjalne wystosowały do najwyższych urzędników w swoich krajach raporty, w których informowano, że Moskwa przygotowuje „wojnę informacyjną” przeciwko Łotyszom i Estończykom. Celem ewentualnej rosyjskiej kampanii propagandowej ma być przedstawienie dwóch krajów bałtyckich jako państw kontrolowanych przez grupy przestępcze skoncentrowane wokół działalności tranzytowej. Wedle łotewskiego publicysty, przeprowadzenie antybałtyckiej kampanii prezydent Władimir Putin powierzył Siergiejowi Jastrzembkiemu.

²⁸ Wiosną 2003 r. w PCTVL doszło do rozłamu. Sojusz tych partii opuściło najistotniejsze i najbardziej wpływowe ugrupowanie – Partia Zgody Narodowej (15 członków) Janisa Jurkansa. W efekcie w parlamencie powstały dwie nowe frakcje – obok Partii Zgody Narodowej powstała frakcja Partii Socjalistycznej oraz frakcja PCTVL, do której wchodziły członkowie Partii Równouprawnienia. Jedną z głównych przyczyn odejścia z PCTVL partii Jurkansa była nadzieja na wejście do koalicji rządzącej, zwłaszcza iż ta jest bliska kryzysu. Sojusz w ramach PCTVL wydawał się działaniem krótkowzrocznym, gdyż zarówno Partia Socjalistyczna, jak i Partia Równouprawnienie są izolowane przez ugrupowania łotewskie, co więcej – Partia Socjalistyczna była przeciwna przystąpieniu Łotwy do UE. Obie partie są też skrajnie radykalne w kwestii żądań mniejszości rosyjskiej i pro-rosyjskiej.

²⁹ www.rne.org

³⁰ Referendum w kwestii przystąpienia Estonii do UE odbyło się 14 września, na Łotwie 20 września 2003 r.

³¹ *Chas Daily*, 25.05.2002.