

Krzysztof ŻĘGOTA

POLITYCZNE I PRAWNOMIĘDZYNARODOWE UWARUNKOWANIA POLSKO-ROSYJSKIEJ UMOWY O MAŁYM RUCHU GRANICZNYM

Abstrakt

Wielopłaszczyznowa współpraca z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej stanowi jedno z istotnych zagadnień w relacjach Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską. Kwestia ta była też jedną z kluczowych podczas polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej przypadającej na drugą połowę 2011 r. Podpisanie polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym stanowi zarazem zwieńczenie wieloletniego procesu związanego z rozwojem współpracy Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, realizowanego na płaszczyźnie politycznej i prawnej. Zgodnie z opinią przedstawicieli gremiów rosyjskich i unijnych, zawarcie porozumienia stanowiło „kamień milowy” w relacjach między obu państwami i społeczeństwami oraz umożliwi w przyszłości szersze otwarcie się Obwodu Kaliningradzkiego FR na współpracę z Unią Europejską. Należy wierzyć, że podpisanie umowy z Federacją Rosyjską w sprawie małego ruchu granicznego stanowić będzie ważny impuls w polsko-rosyjskich relacjach politycznych i społecznych. W zaistniałych warunkach za sukces należy uznać porozumienie o małym ruchu granicznym. Zawarcie nowej unijno-rosyjskiej umowy o partnerstwie i współpracy mogłoby stworzyć realną podstawę do dalszego rozwoju współpracy również w kontekście Obwodu Kaliningradzkiego FR.

Słowa kluczowe: Obwód Kaliningradzki, mały ruch graniczny, Rosja, Polska, Unia Europejska.

Podpisanie polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym stanowi zwieńczenie wieloletniego procesu związanego z rozwojem współpracy Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej. Z tej perspektywy zawarcie umowy stanowi kolejny krok i naturalną konsekwencję dotychczasowych relacji unijno-rosyjskich i w takim właśnie, politycznym kontekście należy tę kwestię rozpatrywać¹. Z drugiej

¹ Szerzej na temat historii relacji Unia Europejska – Rosja: Y. Zverev, E. Kropinova, *The Role of International Co-operation for the Regional Development of the Kaliningrad Region*, [w:] G. Fedorov, V. Korneevyets, T. Palmowski (red.), *Possibilities for Co-operation between Kaliningrad Region of Russia and Northern Poland within the EU-Enlargement Process*, Kaliningrad 2003; M. Chelminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym łądzie politycznym*, Toruń 2009; D. Sobczak, *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją po zakończeniu „zimnej wojny”*, [w:] K. Piech, G. Szczodrowski (red.), *Przemiany i perspektywy polskiej gospodarki w procesie integracji z gospodarką światową*, Warszawa 2002.

strony umowa o małym ruchu granicznym wynika bezpośrednio z szeregu rozwiązań legislacyjnych, uchwalanych zarówno na poziomie instytucji unijnych, jak i prawodawstwa krajowego, będących prawną podstawą szczegółowych i – w znacznej mierze – unikalnych rozwiązań w zakresie małego ruchu granicznego (MRG) na granicy polsko-rosyjskiej. Tym samym, fakt zawarcia porozumienia oraz poszczególne rozwiązania wdrożone w oparciu o jego zapisy występują w dwóch kontekstach:

- politycznym – problematyka związana z Obwodem Kaliningradzkim była na przestrzeni ostatnich 20 lat jedną z kluczowych kwestii w relacjach Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, obecnych szczególnie w trakcie rozszerzenia UE na wschód w 2004 r.;
- prawnym – jednym ze swoistych rozwiązań prawnych mających na celu współpracę z partnerami zewnętrznymi UE są umowy o małym ruchu granicznym, których uchwalenie i wdrożenie poprzedzone zostało długoletnim procesem legislacyjnym i administracyjnym. Wyjątkowość rozwiązań ustanowionych na mocy polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym była rezultatem szeregu decyzji legislacyjnych, co uzasadnia przeprowadzenie analizy instytucjonalno-prawnej zawartego porozumienia.

Prezentacja tych dwóch kontekstów ustanowienia małego ruchu granicznego na granicy polsko-rosyjskiej, prześledzenie procesów legislacyjnych i uzgodnień politycznych oraz znaczenie wyjątkowego charakteru Obwodu Kaliningradzkiego w relacjach unijno-rosyjskich stanowią zatem cel niniejszego artykułu.

Obwód Kaliningradzki stanowi najdalej na zachód wysunięty obszar Federacji Rosyjskiej. W wyniku przemian politycznych z przełomu lat 80. i 90. XX w. Obwód stał się enklawą otoczoną terytoriami Polski i Litwy i zarazem jednym z 39 regionów nadgranicznych Federacji Rosyjskiej². Po piątym oficjalnym rozszerzeniu Unii Europejskiej z 2004 r. Obwód Kaliningradzki stanowi obszar graniczący z terytoriami państw członkowskich Unii Europejskiej. Dodatkowo akcesja Polski i Litwy do tzw. Strefy Schengen – co nastąpiło w 2007 r. – pogłębiła i tak nazbyt wyraźne tendencje związane z izolowaniem Obwodu Kaliningradzkiego jako istotnego obszaru współpracy w basenie Morza Bałtyckiego. Obawy przed wspomnianą izolacją regionu były podstawą wyrażanych na przestrzeni lat 90. przez rosyjskie koła rządowe wyrazów dezaprobaty wobec rozszerzenia na wschód Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego³.

Przedstawione uwarunkowania, wzmocnione dodatkowo chęcią odgrywania przez Polskę roli swoistego eksperta do spraw wschodnich spowodowały powstawanie różnorodnych inicjatyw współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE.

² W. S. Bilczak, *Prigranicznaja ekonomika*, Kaliningrad 2001, s. 122, M. Chełmniak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, dz. cyt., s. 88.

³ Na temat rosyjskich obaw i dylematów dotyczących rozszerzenia Unii Europejskiej i NATO na wschód: Y. Zverev, E. Kropinova, *The Role of International Co-operation...*, dz. cyt.; I. Smorodinskaja, *Kaliningrad w usłowijach obiedinienija Jewropy: wyzow i otwiet*, „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11; A. Kuzniecowa, *Rasszirenije EC i Kaliningradskaja oblast*, „Mirowaja Ekonomika i Mieżdunarodnyje Otnoszenija” 2001, nr 2; D. Sobczak, *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją...*, dz. cyt.; V. Baranovsky, *Russian Views on NATO and the EU*, [w:] A. Lieven, D. Trenin (red.), *Ambivalent Neighbours. The EU, NATO and Price of Membership*, Waszyngton 2003.

Jedną z tych koncepcji była idea – obecna w polskim dyskursie naukowym i publicznym – rozwijania szczególnych stosunków gospodarczych i społecznych z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej⁴. Kwestie współpracy z Obwodem Kaliningradzkim oraz budowania szczególnych relacji z tym podmiotem Federacji Rosyjskiej były obecne również w polskiej polityce zagranicznej. Warto podkreślić, iż rozwijanie współpracy z Obwodem było jednym z kluczowych zagadnień polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przypadającego na drugą połowę 2011 r. Polityczny kontekst relacji unijno-rosyjskich wywarł zatem zasadniczy wpływ na zawarcie porozumienia o małym ruchu granicznym.

Miejsce Obwodu Kaliningradzkiego w relacjach Unia Europejska – Rosja

Kwestia kaliningradzka była obecna w politycznych relacjach Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską już u ich zarania, co przypadało na przełom lat 80. i 90. Pierwszym projektem Wspólnoty będącym odpowiedzią na rozpad Związku Radzieckiego była inicjatywa TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) zapoczątkowana w 1991 r. Zasadnicze cele programu były związane z promowaniem na obszarze powstałym po rozpadzie ZSRR mechanizmów gospodarki wolnorynkowej, demokracji i społeczeństwa obywatelskiego⁵. Jednocześnie podjęto działania mające na celu podpisanie z Federacją Rosyjską układu o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), co miało miejsce 24 czerwca 1994 r. Układ wszedł w życie w październiku 1997 r. W oparciu o porozumienie rozpoczęto od 1998 r. cykliczne spotkania Rady Współpracy UE-Rosja⁶.

Zagadnienia związane pośrednio z Obwodem Kaliningradzkim były również kwestią poruszaną w dokumentach strategicznych dotyczących relacji Unii Europejskiej z Rosją, opracowywanych zarówno w Rosji, jak i na forum gremiów europejskich. Pierwszym dokumentem była Wspólna Strategia wobec Rosji, zaakceptowana przez Radę Europejską podczas szczytu w Kolonii 4 czerwca 1999 r. Strategia przyjęła postać jednostronnej deklaracji będącej bazą współpracy Unii Europejskiej z Rosją na kolejne 4 lata. W dokumencie zawarto ogólną wizję współdziałania Unii Europejskiej z Rosją oraz podstawowe cele rozwijania

⁴ Zob. W. T. Modzelewski, *Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006, s. 61-97; A. Żukowski, W. Kotowicz, *Badania naukowe nad Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej w Polsce*, [w:] A. Żukowski (red.), *Polska a Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej. Teraźniejszość i wyzwania przyszłości*, Toruń 2008, s. 11-45.

⁵ A. Frenz, *The European Commission's Tacis Programme 1991-2006. A Success Story*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf, 12.08.2012; http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/index_en.htm, 12.08.2012; Ł. Bartkowiak, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 102.

⁶ Zob. Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską, Dziennik Urzędowy L 327 , 28/11/1997 P. 0001 – 0069, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):PL:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):PL:HTML,), 25.01.2012.

wzajemnych stosunków i środki realizacji tych celów⁷. Jednym z najistotniejszych zamierzeń zawartych w dokumencie, odnoszących się do Obwodu Kaliningradzkiego FR było pogłębienie spójności Europy poprzez wspieranie współpracy regionalnej i transgranicznej⁸.

Kolejnym akordem relacji Rosja – UE w kontekście Obwodu Kaliningradzkiego była opublikowana w październiku 1999 r. rosyjska „Średniookresowa strategia rozwoju stosunków pomiędzy Federacją Rosyjską a Unią Europejską w latach 2000-2010”. W dokumencie zawarto szereg wytycznych w odniesieniu do relacji Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską. Wśród nich istotne znaczenie posiadał szereg rekomendacji związanych z Obwodem Kaliningradzkim: poszerzanie spójności, zniesienie dyskryminacji handlowej Rosji, zwiększenie środków finansowych na rzecz programu TACIS, współpraca transgraniczna oraz postulat rekompensaty związanej z planowanym wówczas rozszerzeniem Unii Europejskiej na wschód⁹.

Kwestia kaliningradzka była również obecna w pozostałych dokumentach i wydarzeniach będących elementem stosunków Unia Europejska-Rosja. W opublikowanym w styczniu 2001 r. komunikacie Komisji Europejskiej „UE a Kaliningrad” zawarto m.in. szereg zagrożeń i korzyści dla Obwodu Kaliningradzkiego FR wynikających z rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód¹⁰. Z kolei w „Komunikacie Komisji Europejskiej o stosunkach z Rosją” z lutego 2004 r. podkreślono konieczność budowy przyjaznych stosunków z Federacją Rosyjską m.in. poprzez kreowanie i rozwijanie nowych obszarów współpracy transgranicznej. W dokumencie uwzględniono również konieczność uzależnienia liberalizacji polityki wizowej względem Rosji i jej obszarów przygranicznych od postępów w modernizacji struktury gospodarczej i systemu politycznego¹¹.

Kolejne lata w relacjach Unia Europejska-Rosja stały pod znakiem negocjacji nowego układu o partnerstwie i współpracy (PCA) w miejsce starego, którego czas obowiązywania upływał z końcem 2007 r. Po wycofaniu sprzeciwu Polski i Litwy w grudniu 2008 r. rozpoczęły się negocjacje nad nowym porozumieniem – PCA¹². Współpraca unijno-rosyjska prowadzona była również od 2005 r. w ramach czterech tzw. wspólnych przestrzeni. Odnosiły się one do zagadnień

⁷ D. Sobczak, *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją...*, dz. cyt., s. 115.

⁸ *Wspólna Strategia UE wobec Rosji*, R. Dziewulski, R. Hyskawy, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 1, Warszawa, listopad 1999, s. 1-7; H. M. Birckenbach, C. Wellmann, *Das Dilemma der EU-Osterweiterung Perspektiven Europäischer Politik am Beispiel der nordwestlichen Grenze Russlands und seiner Exklave Kaliningrad*, [w:] *Gewalt und Konflikt in einer globalisierten Welt. Festschrift für Ulrich Albrecht*, Wiesbaden 2001, s. 239.

⁹ M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW” 2006, nr 22, Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 3-32, A. Legucka, *Rosyjska wizja Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3-4, s. 147.

¹⁰ Ł. Gemziak, *Obwód Kaliningradzki – rosyjska enklawa wewnątrz Unii Europejskiej*, „Dialogi Polityczne” 2008, nr 10, s. 347; L. A. Karabeshkin, *Kaliningrad As a Test Case for Russian-European Relations: Overcoming Identity Othering and Assymetric Conflict*, Katholieke Universiteit Leuven, International Economics Working Papers Series 2002, s. 9.

¹¹ M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 28-29; M. B. Kostecki, *Wybrane aspekty wzajemnych relacji Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w świetle dokumentów prawnomiędzynarodowych*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2, s. 184.

¹² J. Ćwiek-Karpowicz, R. Formuszewicz, „Partnerstwo dla modernizacji” – nowa inicjatywa UE wobec Rosji, „Biuletyn – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 44.

gospodarczych, spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa zewnętrznego oraz kwestii związanych z badaniami i edukacją¹³. Współpracę związaną z powyższymi obszarami tematycznymi ogłoszono na odbywającym się w maju 2003 r. szczycie Unii Europejskiej i Rosji w Petersburgu. Polityczny dialog pomiędzy Rosją i Unią Europejską był również kontynuowany w oparciu o wspomniane fora Rady Współpracy¹⁴.

W 2010 r. zainicjowano Partnerstwo dla Modernizacji – nową inicjatywę Unii Europejskiej na rzecz Rosji, związaną z realizacją pilotażowych projektów przemysłowych, telekomunikacyjnych, transportowych oraz przedsięwzięć mających na celu likwidację barier na granicy unijno-rosyjskiej. W 2011 r. rozpoczęto rozwój dwustronnej współpracy w ramach tzw. obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, mającego na celu liberalizację reżimu wizowego¹⁵.

Aktualnie Obwód Kaliningradzki FR stanowi jedną z ważniejszych kwestii w relacjach politycznych Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej. Najistotniejsze zagadnienia stosunków rosyjsko-unijnych, w których obecna jest kwestia kaliningradzka to:

- dostępność komunikacyjna Obwodu Kaliningradzkiego FR po rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód w 2004 r.,
- liberalizacja polityki wizowej w odniesieniu do mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego oraz mieszkańców pozostałych obszarów Federacji Rosyjskiej,
- rozwój współpracy naukowej, społecznej i gospodarczej Obwodu Kaliningradzkiego z państwami sąsiedzkimi Unii Europejskiej,
- Obwód Kaliningradzki jako region pilotażowy współpracy UE-Rosja,
- obawy strony rosyjskiej związane z usamodzielnianiem się Obwodu Kaliningradzkiego wskutek współpracy z Unią Europejską.

Geneza mechanizmu małego ruchu granicznego

Jednym z negatywnych skutków rozszerzenie UE, przynajmniej z punktu widzenia rozwoju współpracy państw Europy Środkowej i Wschodniej, była konieczność wprowadzenia reżimu wizowego w ruchu osobowym na zewnętrznych granicach Wspólnoty. W regulacjach dotyczących funkcjonowania tzw. strefy Schengen wskazano państwa, których obywatele zobowiązani są, przy przekraczaniu granicy unijnej, do posiadania wizej wjazdowej państwa członkowskiego. Wśród państw objętych regulacją wskazano m.in. Federację Rosyjską¹⁶. W oparciu o wcześniejsze ustalenia, 1 października 2003 r. Polska wypowiedziała obowiązującą do tego czasu umowę o ruchu bezwizowym z Rosją¹⁷.

¹³ A. Legucka, *Rosyjska wizja Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 149.

¹⁴ Chronology of bilateral relations, Delegation of the European Union to Russia, http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/chronology/index_en.htm, 26.01.2012.

¹⁵ J. Ćwiek-Karpowicz, *Współpraca unijno-rosyjska rok po inauguracji Partnerstwa dla modernizacji*, „Biuletyn – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2011, nr 62.

¹⁶ Zob. *Visa policy*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm, 16.08.2012; Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001. Listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders

Szansą na przełamanie negatywnych skutków rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód stały się różnorodne mechanizmy, mające na celu liberalizację polityki wizowej w odniesieniu do państw sąsiednich. Jednym z nich było zawieranie umów o ułatwieniach wizowych. Stosowne porozumienie z Federacją Rosyjską zostało zawarte 25 maja 2006 r.¹⁸. Zarazem jednak wspomniane dokumenty nie stanowią skutecznego narzędzia niwelowania negatywnych skutków rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, szczególnie w odniesieniu do kwestii ożywienia współpracy o wymiarze lokalnym¹⁹.

W tym kontekście o wiele bardziej skutecznym mechanizmem wydają się umowy o małym ruchu granicznym, dające możliwość odstąpienia od obowiązku wizowego w stosunku do mieszkańców obszarów przygranicznych położonych po obu stronach zewnętrznych granic Unii Europejskiej, które wykazują znaczący potencjał współpracy społecznej, gospodarczej i politycznej. Należy podkreślić, iż umowy o małym ruchu granicznym sprzyjają odtwarzaniu sieci naturalnych powiązań społecznych, gospodarczych, politycznych i naukowych pomiędzy podmiotami po obu stronach granicy. Umowy tego typu są zarazem swoistym odstępstwem od zasad ruchu granicznego na zewnętrznych granicach tzw. strefy Schengen, zawartych w kodeksie granicznym Schengen²⁰.

Genezy programu małego ruchu granicznego należy doszukiwać się w szeregu dokumentów koncepcyjnych Unii Europejskiej, odnoszących się do liberalizacji reżimu wizowego na zewnętrznych granicach Wspólnoty. Pierwszym z nich był komunikat Komisji Europejskiej „W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej”, opublikowany w maju 2002 r. W dokumencie m.in. podjęto próbę określenia ram instytucjonalnych i pojęciowych małego ruchu granicznego, interpretowanego jako regularne i częste przekraczanie granicy przez mieszkańców stref przygranicznych²¹. Kolejnym dokumentem tworzącym podstawy prawne małego

and those whose nationals are exempt from that requirement (OJ L 81, 21.3.2001, p. 1), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20110111:EN:PDF>, 16.08.2012.

¹⁷ *Raport. Monitoring wschodnich granic Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003, s. 14; M. Krystyniak, *Układ z Schengen – konsekwencje dla Polski*, „Biuletyn (PISM)”, nr 1 (189), 13 stycznia 2004 r. Por. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej podpisana w Warszawie dnia 18 września 2003 r., M.P. z 2003 nr 51 poz. 800 z dn. 18.09.2003.

¹⁸

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm, 17.08.2012.

¹⁹ Zob. G. Gromadzki, O. Wasielewska, *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, Analiza Fundacji Batorego, Warszawa, czerwiec 2008, s. 2-4.

²⁰ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 105/1 z dn. 13.04.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:PL:PDF>, 01.02.2012.

²¹ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski i A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010, s. 156; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Towards integrated management

ruchu granicznego był „Plan zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej”, przyjęty przez Radę Unii Europejskiej i Radę Europejską w czerwcu 2002 r. W planie uwzględniono konieczność uregulowania kwestii małego ruchu granicznego na poziomie prawodawstwa wspólnotowego, szczególnie w kontekście spodziewanego wówczas rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód²².

W wyniku inicjatywy Komisji Europejskiej przedstawiono w sierpniu 2003 r. projekty aktów prawnych regulujących lokalny ruch graniczny na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej²³. Z kolei tzw. Program Haski, który został przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej w Hadze 4 listopada 2005 r. wyznaczał cele w dziedzinie rozwoju przestrzeni bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stanowiąc kolejny etap na drodze do powstania europejskiej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W programie uwzględniono m.in. dalsze stopniowe tworzenie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi oraz wzmocnienie kontroli i ochrony granic²⁴.

Regulacje bezpośrednio odnoszące się do kwestii małego ruchu granicznego zostały zawarte w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej²⁵. W oparciu o rozporządzenie wdrożono wyjątkowe rozwiązanie w stosunku do generalnych zasad kontroli na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej, określonych w kodeksie granicznym Schengen. Zapisy rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego pozwalają państwom członkowskim UE na negocjowanie z krajami sąsiedzkimi umów dwustronnych, wprowadzających ułatwienia w małym ruchu granicznym w celach społecznych, ekonomicznych czy wymiany kulturalnej. Na podstawie takich porozumień obywatelom państw sąsiedzkich mieszkającym na obszarach przygranicznych (30 lub 50 kilometrów od granicy) można przyznać specjalne dokumenty pozwalające na regularne przekraczanie granicy w celu krótkotrwałego pobytu na terenie strefy przygranicznej państwa członkowskiego Unii Europejskiej²⁶.

of the external borders of the member states of the European Union”, Brussels, 7.5.2002, COM(2002) 233 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:EN:PDF>, 18.08.2012.

²² *Zarządzanie granicami zewnętrznymi*, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_pl.htm, 18.08.2012.

²³ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego...*, dz. cyt., s. 156-157.

²⁴ Program Haski: wzmocnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (2005/C 53/01), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF>, 18.08.2012.

²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 29/3 z dn. 03.02.2007 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:029:0003:0009:PL:PDF>, 01.02.2012.

²⁶ Art. 3, ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20

W oparciu o dokument umożliwiono zawieranie umów o małym ruchu granicznym, które wprowadziły szereg udogodnień dla mieszkańców stref przygranicznych po obu stronach zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Jak już wspomniano, mieszkańcy obszarów objętych małym ruchem granicznym mogą ubiegać się o specjalne dokumenty umożliwiające przekraczanie granicy bez konieczności posiadania wizy. Należy przy tym podkreślić, iż aktualnie wszyscy wschodni sąsiedzi Wspólnoty – w tym Federacja Rosyjska – są objęci takim obowiązkiem, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej nr 539/2001 z 15 marca 2001 r.²⁷. Mieszkańcy stref przygranicznych posiadający zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego nie są również zobowiązani do spełnienia szeregu wymogów związanych z przebywaniem w strefie przygranicznej, w tym tych odnoszących się do wykazania wystarczających środków utrzymania na czas przebywania za granicą, czy też posiadania dokumentów potwierdzających cel przekraczania granicy²⁸.

Kolejne ułatwienia są związane z czasem przebywania w strefie przygranicznej państwa sąsiedzkiego oraz formalności przy przekraczaniu granicy. Istotnym udogodnieniem jest szczególnie dopuszczalny czas przebywania w strefie przygranicznej państwa sąsiedzkiego, określony na poziomie 90 dni nieprzerwanego pobytu. Pozostałe ułatwienia wynikające z rozporządzenia o małym ruchu granicznym to m.in. możliwość nieodpłatnego wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, długość obowiązywania zezwoleń (od 1 roku do 5 lat), możliwość tworzenia nowych przejść granicznych dedykowanych małemu ruchowi granicznemu oraz możliwość wydzielania na dotychczas funkcjonujących przejściach granicznych specjalnych pasów odpraw na potrzeby małego ruchu granicznego²⁹.

Dotychczas podpisano następujące umowy regulujące ruch przygraniczny na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej: między Węgrami a Ukrainą (grudzień 2007 r.), między Słowacją a Ukrainą (maj 2008 r.), między Polską a Ukrainą (marzec 2008 r.), między Rumunią a Mołdawią (listopad 2009 r.), między Polska a Białorusią (luty 2010 r.), między Łotwą a Białorusią (sierpień 2010 r.), między Litwą a Białorusią (październik 2010 r.), między Łotwą a Rosją (grudzień 2010 r.), między Rosją a pozostającą poza UE Norwegią (listopad 2010 r.) oraz między Rumunią i Ukrainą (kwiecień 2014 r.)³⁰.

grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen.

²⁷ Rozporządzenie Rady (WE) NR 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 105/1 z dn. 21.03.2001 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R0539:PL:PDF>, 01.02.2012.

²⁸ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego...*, dz. cyt., s. 158.

²⁹ Tamże, s. 159.

³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006, Bruksela, dnia 09.02.2011 r., KOM(2011) 47 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0047:FIN:PL:PDF>, 19.08.2012 r.; *Postępy na drodze do łatwiejszego przekraczania granicy w Obwodzie Kaliningradzkim*, <http://polskawue.gov.pl/pdf,9183.html>, 01.02.2012.

Postanowienia polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym

Podpisanie polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym stanowiło swoiste zwięźcenie intensywnych starań zarówno strony unijnej, jak i rosyjskiej, mających na celu liberalizację reżimu wizowego na granicy unijno-rosyjskiej. Zawarcie porozumienia stanowiło również jedno z istotnych wydarzeń polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Jedną z pierwszych ważnych inicjatyw podejmujących konieczność wprowadzenia ułatwień wizowych na pograniczu polsko-rosyjskim był wspólny list ministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji skierowany do Catherine Ashton, wysokiej przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w którym ministrowie Sikorski i Ławrow podkreślili konieczność objęcia całego Obwodu Kaliningradzkiego i analogicznego obszaru po polskiej stronie granicy mechanizmem małego ruchu granicznego³¹. Procedowanie nad wprowadzeniem ułatwień w ruchu granicznym pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim FR rozpoczęło się złożeniem przez Komisję Europejską w dn. 29 lipca 2011 r. Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu propozycji wprowadzenia ułatwień w reżimie wizowym na granicy polsko-rosyjskiej³². W dokumencie przewidziano zniesienie dotychczasowego obowiązku wizowego w odniesieniu do obywateli Federacji Rosyjskiej zamieszkujących Obwód Kaliningradzki. Za obszar przygraniczny uznano cały Obwód Kaliningradzki oraz analogiczny obszar po stronie polskiej. Było to swoiste odstępstwo od praktyki uznawania za sferę przygraniczną obszaru do 30 lub do 50 km od granicy³³. Rada Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, podczas spotkania 27 października 2011 r. przyjęła projekt porozumienia dotyczącego umowy o małym ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim FR³⁴. Dokument wymagał następnie zatwierdzenia przez Parlament Europejski. Aprobata projektu umowy

³¹ A. Kackrzak, *Polska: 7.04.2010 Po umowach o ruchu przygranicznym z Białorusią i Ukrainą, czas na Rosję*, <http://eastbook.eu/2010/04/country/poland/polska-po-umowach-o-ruchu-przygranicznym-z-bialorusia-i-ukrainaczas-na-rosje/>, 07.05.2014.

³² *Ułatwienia w ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim*, http://emn.gov.pl/portal/esm/704/8945/Ulatwienia_w_ruchu_granicznym_z_obwodem_kaliningradzki_m.html, 30.01.2012 r.; *Ukraine, Romania initial local border traffic deal*, http://www.ukrinform.ua/eng/news/ukraine_romania_initial_local_border_traffic_deal_319571, 04.04.2014.

³³ Zob. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No. 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad area and certain Polish administrative districts in the eligible border area, Brussels, 27.7.2011, COM(2011) 461 final, 2011/0199 (COD). Por. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich, Bruksela, dnia 24.7.2009, KOM(2009) 383 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0383:FIN:PL:PDF>, 30.01.2012. Strona polska zabiegała jednocześnie o włączenie całego województwa warmińsko-mazurskiego do obszaru objętego małym ruchem granicznym: K. Dudzińska, *Mały ruch graniczny w obwodzie kaliningradzkim*, „Biuletyn – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 123.

³⁴ Umowa o małym ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim, http://msw.gov.pl/portal/pl/2/9466/Umowa_o_małym_ruchu_granicznym_z_obwodem_kaliningradzki_m.html, 01.02.2012.

nastąpiła na posiedzeniu odbywającym się 1 grudnia 2011 r. Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca umowy została przyjęta zdecydowaną większością głosów. Umożliwiło to przystąpienie do podpisania porozumienia przez przedstawicieli Rzeczypospolitej Polski i Federacji Rosyjskiej³⁵.

Umowa została podpisana w trakcie spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego oraz Rosji, Siergieja Ławrowa, które odbyło się w Moskwie 14 grudnia 2011 r. Zgodnie z opinią przedstawicieli obu stron, zawarcie porozumienia stanowiło „kamień milowy” w relacjach między obu państwami i społeczeństwami oraz umożliwi w przyszłości szersze otwarcie się Obwodu Kaliningradzkiego FR na współpracę z Unią Europejską. Porozumienie było zarazem ważnym akcentem kończącym polskie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przypadające na drugie półrocze 2011 r. W opinii ministra Sikorskiego „podpisanie w Moskwie umowy o małym ruchu granicznym między obwodem kaliningradzkim a częścią Pomorza, Warmii i Mazur to jedno z osiągnięć polskiej prezydencji”³⁶. Z kolei szef rosyjskiego MSZ wyraził nadzieję, że umowa o ruchu bezwizowym będzie „zwiastunem rychłego przejścia do otwartej wymiany i przyjazdów Rosjan (do UE) oraz obywateli Schengen do Rosji w ramach ruchu bezwizowego”. Minister Ławrow dodał również, iż podpisanie umowy „może być zwiastun pełnego ruchu bezwizowego między Rosją a Unią”. Obie strony wyraziły również nadzieję, iż Obwód Kaliningradzki FR stanowić będzie region pilotażowy w relacjach Unia Europejska-Rosja³⁷.

Umowa zaczęła obowiązywać z dniem 27 lipca 2012 r. Od dnia wejścia w życie porozumienia mieszkańcy stref przygranicznych obu państw mogą wielokrotnie przekraczać granicę polsko-rosyjską na podstawie dokumentu podróży, który zastąpił obowiązujące dotychczas jedno- lub wielokrotne wizy wjazdowe. Ruch bezwizowy objął po stronie rosyjskiej cały Obwód Kaliningradzki, zaś po stronie polskiej w woj. pomorskim: Gdynię, Gdańsk, Sopot oraz powiaty pucki, gdański, nowodworski i malborski, a w woj. warmińsko-mazurskim: Elbląg i Olsztyn oraz powiaty elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski i olecki³⁸.

Do strefy przygranicznej włączono obszar powiatów, których większa część terytorium leży w 50-kilometrowej strefie przygranicznej, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej oraz miasta na prawach powiatu: Elbląg, Gdańsk, Gdynię, Olsztyn i Sopot. Dokumentem uprawniającym do wielokrotnego przekraczania granicy polsko-rosyjskiej jest

³⁵ *Parlament wspiera działania ułatwiające ruch graniczny w rejonie Kaliningradu*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/pressroom/content/20111130IPR32892/html/Parlament-wspiera-dzia%C5%82ania-u%C5%82atwiaj%C4%85ce-ruch-graniczny-w-rejonie-Kaliningradu,02.02.2012>.

³⁶ *Polska-Kaliningrad: od czerwca bez wiz? Podpisano umowę o małym ruchu granicznym*, <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/polskakaliningrad-od-czerwca-bez-wiz/5885914>, 02.02.2012.

³⁷ M. Wojciechowski, M. Bełza, *Kaliningrad bliżej Europy*, „Gazeta Wyborcza Olsztyn”, 14.12.2011, http://wyborcza.pl/1,86738,10813431,Kaliningrad_blizej_Europy.html, 02.02.2012.

³⁸ Załącznik nr 1 do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego – Wykaz jednostek podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej stanowiących strefę przygraniczną, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111214MGR/tresc%20umowy%20o%20mgr-pl.pdf>, 03.02.2012.

specjalne zezwolenie, wydawane mieszkańcom strefy przygranicznej państwa jednej strony porozumienia, uprawniające ich do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu i pobytu w strefie przygranicznej państwa drugiej strony³⁹. Koszt zezwolenia wynosi 20 euro i jest wydawany na okresy 2- i 5-letnie. Nowe zasady małego ruchu granicznego obejmują również obywateli państw trzecich, którzy zamieszkują w Obwodzie Kaliningradzkim FR i w polskiej strefie przygranicznej⁴⁰. Pierwsze dokumenty podróży uprawniające do przekraczania granicy bez konieczności posiadania wizy zostały wydane w sierpniu 2012 r.⁴¹.

Zakończenie

Umowa przynosi szereg wymiernych korzyści dla mieszkańców strefy przygranicznej, związanych z intensyfikacją kontaktów społecznych, kulturalnych, turystycznych i gospodarczych. Należy zauważyć, że funkcjonowanie umowy poszerza możliwości w zakresie wsparcia funkcji turystycznych północnych obszarów Polski. Porozumienie może również przyczynić się do ekonomicznego rozwoju Obwodu Kaliningradzkiego FR oraz stać się swoistym laboratorium zmian w reżimie wizowym w odniesieniu do obywateli Federacji Rosyjskiej. Zarazem, zgodnie z opiniami ekspertów liberalizacja ruchu wizowego nie skutkuje znaczącym wzrostem wymiany gospodarczej pomiędzy Polską i Rosją, gdyż m.in. nie zostały wprowadzone ułatwienia w przewozie towarów przez granicę polsko-rosyjską. Utrzymany został również obowiązujący wcześniej tryb kontroli paszportowej na polsko-rosyjskich przejściach granicznych, jak również nie zmieniły się warunki prowadzenia przez podmioty z Unii Europejskiej działalności gospodarczej na terenie Obwodu Kaliningradzkiego, co jest istotną barierą w rozwijaniu kontaktów gospodarczych z regionem.

Podpisanie umowy o małym ruchu granicznym było jednym z ważniejszych wydarzeń w relacjach unijno-rosyjskich odnotowywanych w ostatnich latach. Zawarcie umowy stanowiło również jeden z silniejszych akcentów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przypadającego na drugą połowę 2011 r. Należy podkreślić, iż zagadnienia związane z inicjowaniem i rozwojem wielopłaszczyznowych kontaktów z Obwodem Kaliningradzkim były obecne w większości dokumentów opracowań związanych z celami polskiej prezydencji. Należy wierzyć, że podpisanie umowy z Federacją Rosyjską w sprawie małego ruchu granicznego stanowić będzie ważny impuls w polsko-rosyjskich relacjach politycznych i społecznych. Zarazem należy jednak stwierdzić szereg istotnych problemów w relacjach UE-Rosja. Symptodem ochłodzenia relacji unijno-

³⁹ Art. 2, ust. 1 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego,
<http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111214MGR/tresc%20umowy%20o%20mgr-pl.pdf>, 03.02.2012.

⁴⁰ Art. 4 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego,
<http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111214MGR/tresc%20umowy%20o%20mgr-pl.pdf>, 03.02.2012.

⁴¹ <http://gminabraniewo.wm.pl/117319,Elblazanin-pierwszy-przekroczyl-granice-w-ramach-malego-ruchu.html>, 23.07.2012.

rosyjskich jest nie tylko zaprzestanie dialogu europejskich i rosyjskich liderów w rezultacie kryzysu ukraińskiego, ale i przeciągający się proces porozumienia w sprawie nowej umowy o partnerskie i współpracy. W zaistniałych warunkach, szczególnie w kontekście pojawiających się głosów wątpliwości ze strony rosyjskiej⁴² za sukces należy uznać porozumienie o małym ruchu granicznym. Zawarcie nowej unijno-rosyjskiej umowy o partnerstwie i współpracy – czego w aktualnych warunkach nie należy spodziewać się zbyt szybko – mogłoby stworzyć realną podstawę do dalszego rozwoju współpracy również w kontekście Obwodu Kaliningradzkiego FR.

BIBLIOGRAFIA

1. Baranovsky V., *Russian Views on NATO and the EU*, [w:] A. Lieven, D. Trenin (red.), *Ambivalent Neighbours. The EU, NATO and Price of Membership*, Waszyngton 2003.
2. Bartkowiak Ł., *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
3. Birckenbach H. M., Wellmann C., *Das Dilemma der EU-Osterweiterung Perspektiven Europäischer Politik am Beispiel der nordwestlichen Grenze Russlands und seiner Exklave Kaliningrad*, [w:] *Gewalt und Konflikt in einer globalisierten Welt. Festschrift für Ulrich Albrecht*, Wiesbaden 2001.
4. Chełmiński M., *Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym ładzie politycznym*, Toruń 2009.
5. Ćwiek-Karpowicz J., Formuszewicz R., „Partnerstwo dla modernizacji” – nowa inicjatywa UE wobec Rosji, „Biuletyn – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 44.
6. Ćwiek-Karpowicz J., *Współpraca unijno-rosyjska rok po inauguracji Partnerstwa dla modernizacji*, „Biuletyn – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2011, nr 62.
7. Dudzińska K., *Mały ruch graniczny w obwodzie kaliningradzkim*, „Biuletyn – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 123.
8. Frenz A., *The European Commission's Tacis Programme 1991-2006. A Success Story*,
http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf, 12.08.2012.
9. Gemziak Ł., *Obwód Kaliningradzki – rosyjska enklawa wewnątrz Unii Europejskiej*, „Dialogi Polityczne” 2008, nr 10.

⁴² Szczególnie mocny był tu wspomniany głos byłego premiera Rosji Władimira Putina powątpiewającego w celowość liberalizacji reżimu wizowego na granicy polsko-rosyjskiej. Zob. *Władimir Putin przeciwny wizowym ułatwieniom dla obwodu kaliningradzkiego*, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, 08.06.2011 r.,
<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-06-08/wladimir-putin-przeciwny-wizowym-ulatwieniom-dla-obwodu-k>, 06.02.2012.

10. Gromadzki G., Wasielewska O., *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, Analiza Fundacji Batorego, Warszawa, czerwiec 2008.
11. Kackrzak A., *Polska: 7.04.2010 Po umowach o ruchu przygranicznym z Białorusią i Ukrainą, czas na Rosję*, <http://eastbook.eu/2010/04/country/poland/polska-po-umowach-o-ruchu-przygranicznym-z-bialorusia-i-ukrainaczas-na-rosje/>, 07.05.2014.
12. Karabeshkin L. A., *Kaliningrad As a Test Case for Russian-European Relations: Overcoming Identity Othering and Assymetric Conflict*, Katholieke Universiteit Leuven, International Economics Working Papers Series 2002.
13. Kostecki M. B., *Wybrane aspekty wzajemnych relacji Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w świetle dokumentów prawnomiędzynarodowych*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2.
14. Krystyniak M., *Układ z Schengen – konsekwencje dla Polski*, „Biuletyn (PISM)”, nr 1 (189), 13 stycznia 2004 r.
15. Kuzniecowa A., *Rasszirenije EC i Kaliningradskaja obłast’*, „Mirowaja Ekonomika i Międzynarodnyje Otnoszenija” 2001, nr 2.
16. Legucka A., *Rosyjska wizja Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3-4.
17. Menkiszak M., *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW” 2006, nr 22, Ośrodek Studiów Wschodnich.
18. Modzelewski W. T., *Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006.
19. *Parlament wspiera działania ułatwiające ruch graniczny w rejonie Kaliningradu*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/pressroom/content/20111130IPR32892/html/Parlament-wspiera-dzia%C5%82ania-u%C5%82atwiaj%C4%85ce-ruch-graniczny-w-rejonie-Kaliningradu>, 02.02.2012.
20. *Polska-Kaliningrad: od czerwca bez wiz? Podpisano umowę o małym ruchu granicznym*, <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/polskakaliningrad-od-czerwca-bez-wiz/5885914>, 02.02.2012.
21. *Postępy na drodze do łatwiejszego przekraczania granicy w obwodzie kaliningradzkim*, <http://polskawue.gov.pl/pdf,9183.html>, 01.02.2012.
22. *Raport. Monitoring wschodnich granic Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003.
23. Smorodinskaja I., *Kaliningrad w usłowijach obiedinienija Jewropy: wyzow i otwriet*, „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11.
24. Sobczak D., *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją po zakończeniu „zimnej wojny”*, [w:] K. Piech, G. Szczodrowski (red.), *Przemiany i perspektywy polskiej gospodarki w procesie integracji z gospodarką światową*, Warszawa 2002.
25. *Ukraine, Romania initial local border traffic deal*,

- http://www.ukrinform.ua/eng/news/ukraine_romania_initial_local_border_traffic_deal_319571, 04.04.2014.
26. *Ułatwienia w ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim*, http://emn.gov.pl/portal/esm/704/8945/Ulatwienia_w_ruchu_granicznym_z_obwodem_kaliningradzkim.html, 30.01.2012.
 27. *Visa policy*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm, 16.08.2012.
 28. *Władimir Putin przeciwny wizowym ułatwieniom dla obwodu kaliningradzkiego*, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, 08.06.2011 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-06-08/wladimir-putin-przeciwny-wizowym-ulatwieniom-dla-obwodu-k>, 06.02.2012.
 29. Wojciechowski M., Bełza M., *Kaliningrad bliżej Europy*, „Gazeta Wyborcza Olsztyn”, 14.12.2011, http://wyborcza.pl/1,86738,10813431,Kaliningrad_blizej_Europy.html, 02.02.2012.
 30. *Wspólna Strategia UE wobec Rosji*, R. Dziewulski, R. Hyskawy, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 1, Warszawa,
 31. *Zarządzanie granicami zewnętrznymi*, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_pl.htm, 18.08.2012.
 32. Zdanowicz M., Doliwa-Klepacka A., *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski i A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010.
 33. Zverev Y., Kropinova E., *The Role of International Co-operation for the Regional Development of the Kaliningrad Region*, [w:] G. Fedorov, V. Korneevyets, T. Palmowski (red.), *Possibilities for Co-operation between Kaliningrad Region of Russia and Northern Poland within the EU-Enlargement Process*, Kaliningrad 2003.
 34. Żukowski A., Kotowicz W., *Badania naukowe nad Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej w Polsce*, [w:] A. Żukowski (red.), *Polska a Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej. Teraźniejszość i wyzwania przyszłości*, Toruń 2008.

SUMMARY

Political and International Conditions of Polish-Russian Agreement on Local Border Traffic

Cooperation with the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation is one of the most important questions in relations between the European Union and the Russian Federation. This problem was also one of the crucial issues during the Polish Presidency of the Council of the European Union, which took place in the second half of 2011. The activities of the Polish Presidency related to the Kaliningrad

Oblast of the Russian Federation resulted from the possibilities that were limited to a large degree by exogenous factors: both those on the Russian side and on the EU's one. In such circumstances, signing the Polish-Russian agreement on small border traffic should be viewed as a success. Based on the agreement, the inhabitants of borderlands in Poland and Russia (Kaliningrad oblast) are able to cross the border with no need of possessing an entry visa. The agreement brings a range of measureable advantages connected with intensification of social, cultural, touristic and economic contacts for the inhabitants of the borderlands. It is worth noting that the agreement is one of very few examples of EU-Russian cooperation, especially in context of deterioration of this relations observed for last several years.

Key words: Kaliningrad region, local border traffic, Russia, Poland, European Union.

