

Jakub Bornio, Aleksandra Kuczyńska-Zonik, Damian Szacawa

Infrastruktura graniczna na północno-wschodnim odcinku Unii Europejskiej: Finlandia, Estonia, Łotwa

Po rozpoczęciu wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2014 r. oraz w efekcie kryzysu migracyjnego na granicach państw członkowskich Unii Europejskiej wywołanego przez reżim Alaksandra Łukaszenki w 2021 r., sąsiadujące z Rosją i Białorusią państwa członkowskie UE zintensyfikowały działania na rzecz wzmocnienia systemów zabezpieczenia swoich granic, będących jednocześnie zewnętrzną granicą UE. Finlandia zdecydowała się wybudować 200-kilometrowe ogrodzenie na newralgicznych odcinkach wschodniej granicy i w 2023 r. konsekwentnie realizuje te plany. W przypadku Estonii i Łotwy ograniczenia w realizacji projektów infrastruktury granicznej wynikały z: braku konsekwentnej polityki rządów, niedoszacowania kosztów oraz wydatkowania środków niezgodnie z projektem.

Finlandia. Finlandia ma najdłuższą granicę UE z Rosją, liczącą ok. 1340 km długości. Dotychczas granice Finlandii były zabezpieczone przede wszystkim lekkimi drewnianymi płotami, których zadaniem było głównie zapobieganie przekraczaniu granicy przez zwierzęta gospodarskie. W lipcu 2022 r. Finlandia przyjęła poprawki do ustawy o straży granicznej, aby umożliwić budowę mocniejszych ogrodzeń na granicy z Rosją. Prace nad nimi zainicjowano jeszcze w połowie 2021 r., gdy w związku z sytuacją wzdłuż granic Białorusi z Polską i państwami bałtyckimi rozpoczęto dyskusję nad aktualizacją przepisów i wprowadzeniem zmian legislacyjnych, umożliwiających np. zawieszenie przyjmowania wniosków o azyl w sytuacjach nadzwyczajnych.

Wśród głównych przesłanek nowelizacji tej ustawy wskazywano na możliwość wykorzystania migracji jako sposobu wywierania presji politycznej w trakcie podejmowania decyzji przez Finlandię o zmianie swojej polityki bezpieczeństwa i akcesji do NATO (zob. więcej [„Komentarze IEŚ”, nr 591](#)). Celem nowelizacji była poprawa zdolności operacyjnej fińskiej straży granicznej (Rajavartiolaitoksen – RAJA) w zakresie reagowania na zagrożenia hybrydowe oraz ograniczenie przekraczania granicy lądowej i skupienie osób ubiegających się o azyl w określonych punktach na przejściach granicznych.

W kolejnych miesiącach 2022 r. wzmocnienie wschodniej granicy stało się priorytetowe dla Finlandii ze względu na proces ratyfikacji członkostwa w NATO. Finlandia zdecydowała się na budowę ogrodzenia, po tym jak we wrześniu 2022 r. wzrosła liczba Rosjan, którzy próbując uniknąć poboru do walki na Ukrainie, zaczęli uciekać do Finlandii. Po zakończeniu budowy ogrodzenie będzie miało łącznie ok. 200 km (ok. 15% granicy) i w większości powstanie w południowo-wschodniej Finlandii (RAJA proponowała budowę 130-260 km płotu). Budowane ogrodzenie ma 3 m wysokości i zwieńczone jest drutem kolczastym. Dodatkowo w niektórych częściach ogrodzenia zostaną zainstalowane kamery noktowizyjne, światła i głośniki. Będzie ono przebiegać wzdłuż tych odcinków, które są uważane przez RAJA za najbardziej narażone na nielegalne przekroczenie granicy lub możliwe działania hybrydowe.

Budowa ogrodzenia ma kosztować ok. 380 mln euro. W pierwszym etapie, w okresie kwiecień-czerwiec 2023 r., zbudowano pilotażową wersję ogrodzenia o długości ok. 3 km w miejscowości Pelkøla (południowo-wschodnia Finlandia). Koszt tych prac wyniósł ok. 6 mln euro, co stanowi niewielką część środków finansowych zarezerwowanych w budżecie na 2023 r. Kolejne środki, w wysokości 139 mln euro, mają umożliwić postawienie dalszych 75 km bariery do końca 2023 r.

Budowa pozostałych odcinków (w regionach Laponia, Ostrobotnia Północna i Karelia Północna w okolicach przejść granicznych Vartius, Kuusamo, Salla i Raja-Jooseppi) ma zostać ukończona do 2026 r. Rozpoczęto już

prace przetargowe do kolejnego etapu w Laponii, w pobliżu przejścia granicznego Salla, a przed końcem 2023 r. RAJA ma przeprowadzić konsultacje z właścicielami gruntów w innych obszarach wokół przejść granicznych. Pozostałe prace rozpoczną się zimą 2023-2024 od usuwania drzew i budowy dróg. Właściwa budowa ogrodzenia na tych obszarach ma się rozpocząć wiosną 2024 r., po zdobyciu wystarczającego doświadczenia z fazy pilotażowej.

Estonia. Estonia i Rosja dzielą granicę lądową o długości 294 km, która przebiega również przez jezioro Pejpus. Dyskusje na temat budowy infrastruktury granicznej nasiliły się po uprowadzeniu w 2014 r. oficera estońskiej służby bezpieczeństwa (KAPO) Estona Kohvera przez rosyjskie FSB¹. Wskazywano wówczas, że granica estońsko-rosyjska jest słabo chroniona. W 2015 r. ówczesny rząd Taaviego Rõivasa ogłosił plany budowy 115 km bariery o wysokości 2,5 m wzdłuż wschodniej granicy z Rosją. Prace rozpoczęły się w 2018 r., jednakże kolejne rządy zmniejszyły skalę inwestycji i ograniczyły wydatki. Zrezygnowano także z nowoczesnych systemów monitorujących i dronów. Okazało się ponadto, że błędnie oszacowano wydatki, wskazując, że koszty budowy infrastruktury na granicy estońsko-rosyjskiej będą 2,5 razy wyższe, niż pierwotnie planowano. Do 2021 r. ukończono etap na odcinku o długości 65 km.

Ze względu na presję migracyjną ze strony Białorusi, proces budowy infrastruktury granicznej został wyraźnie przyspieszony. W latach 2021-2022 postawiono ogrodzenie z drutu kolczastego. Zainstalowano tam także nowoczesny system monitorowania w celu walki z przemytnikami i migrantami próbującymi nielegalnie przedostać się do państwa. Kolejny etap budowy bariery fizycznej ma dotyczyć jej wznoszenia zwłaszcza w pobliżu miejscowości, w sąsiedztwie dróg, torów i ścieżek, na odcinkach granicy o podwyższonym ryzyku oraz w bezpośrednim sąsiedztwie przejść granicznych. W miejscach, w których notowano wiele prób nielegalnego przekroczenia granicy, ma być ułożony pas piasku o szerokości do 2 m, w celu lepszej wykrywalności osób nielegalnie przekraczających granicę (do monitorowania odcisku stóp). Zainstalowane mają być również bariera dla zwierząt oraz oświetlenie. Zakończenie projektu planowane jest na 2025 r. Jednakże ze względu na opóźnienia w dostawie materiałów budowlanych i wzrost cen realizacja projektu może się opóźnić.

Łotwa. Podczas gdy pierwsze prace przygotowawcze w kierunku umocnienia granicy rosyjsko-łotewskiej rozpoczęły się w 2011 r., zdecydowane kroki podjęto dopiero w 2015 r., co wynikało z obawy o bezpieczeństwo państwa po aneksji Krymu przez Rosję. Pod koniec 2016 r. osiągnięto również porozumienie w sprawie budowy ogrodzenia na granicy z Białorusią. Przełom nastąpił w 2021 r., kiedy presja migracyjna ze strony reżimu Aleksandra Łukaszenki sprawiła, że podjęto szereg kolejnych działań na rzecz ochrony granic z Rosją oraz z Białorusią.

Projekty realizowane od 2015 r. ujawniły jednak szereg nieprawidłowości. Sprawozdanie kontrolne opublikowane w 2020 r. wskazywało na niecelowe wykorzystanie ok. 7,5 mln euro przy realizacji projektu na granicy łotewsko-rosyjskiej. W niektórych miejscach obszar pasa granicznego został powiększony niezgodnie z projektem, wskutek czego wywłaszczenie mienia spowodowało straty dla państwa. Ponadto prace budowlane wyrządziły szkody ekologiczne w rezerwacie przyrody „Gulbju un Platpirovass purvus”. Rezultatem było m.in. aresztowanie kierownika straży granicznej i właściciela przedsiębiorstwa realizującego inwestycję oraz wszczęcie wobec nich spraw sądowych. W konsekwencji w latach 2019-2021 budowa infrastruktury na tym odcinku została całkowicie wstrzymana. Pod koniec 2021 r. odpowiedzialność za budowę została przeniesiona z MSW do państwowej spółki Nieruchomości Państwowe (łot. Valsts nekustamie īpašumi).

Obecnie w toku są dwa projekty budowy ogrodzenia: o długości 283 km na granicy łotewsko-rosyjskiej oraz 173 km na granicy łotewsko-białoruskiej. W pierwszym przypadku planowane prace ukończono jedynie na długości ok. 90 km. Z kolei prace na granicy z Białorusią są bardziej zaawansowane. Na ukończeniu jest pierwszy z czterech odcinków, liczący 86 km, natomiast na pozostałych trwają prace związane z określeniem specyfikacji technicznej,

¹ Ostatecznie w 2015 r. został on wymieniony na Alekseja Dressena, byłego pracownika estońskiej Służby Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISS), więzionego w Estonii za szpiegostwo na rzecz Rosji.

wyborem firm budowlanych i odlesieniem. Przewidywany termin budowy ogrodzenia to koniec 2024 r. W przypadku prac na granicy łotewsko-rosyjskiej data ukończenia nie jest znana.

Wnioski. Zgodnie z danymi Parlamentu Europejskiego², w latach 2014-2022 r. łączna długość płotów granicznych na północno-wschodnim odcinku zewnętrznej granicy Unii Europejskiej wzrosła o 967 km. Wśród głównych powodów znajdowało się zapobieganie nielegalnej migracji i zwalczanie przemytu. Na decyzję rządów miały także wpływ zagrożenia związane z konfliktem militarnym we wschodniej części Ukrainy. Następnie, w obliczu presji migracyjnej i napięć na zewnętrznych granicach UE w 2021 r., niektóre państwa członkowskie, m.in. Łotwa i Estonia, otrzymały zgodę od Komisji Europejskiej na wykorzystanie środków unijnych na budowę barier granicznych.

W Finlandii budowane ogrodzenie będzie częścią systemu granicznego, obok obecnie stosowanych patroli granicznych, urządzeń elektronicznych i dronów wykorzystywanych do monitorowania aktywności na granicy. Docelowo ma to poprawić nadzór graniczny oraz ułatwić patrolom straży granicznej reagowanie (wydłużać czas na reakcję, ujawniać ruch ludzi). Natomiast ze względu na to, że ogrodzenie obejmie łącznie ok. 15% długości granicy, niemożliwe jest wyeliminowanie jej nielegalnego przekraczania, a jedynie jego spowalnianie i ewentualne kierowanie ruchem.

W Estonii przez wiele lat dominowało przekonanie, że budowa infrastruktury granicznej może rozpocząć się dopiero po ratyfikowaniu traktatu granicznego pomiędzy Rosją a Estonią (do tej pory nie doszła ona do skutku, [„Komentarze IEŚ”, nr 84](#)). W ostatnich latach proces budowy barier fizycznych na granicy znacznie przyspieszył, a prace wykonywane są zgodnie z planem. Jednakże sytuacja gospodarcza w regionie spowodowana pandemią COVID-19 oraz wysoką inflacją ([„Komentarze IEŚ”, nr 878](#)) sprawia, że mogą pojawić się opóźnienia. Dodatkowo konkurencja w sektorze budownictwa w regionie wynikająca z realizacji podobnych projektów infrastrukturalnych przez Łotwę, Litwę i Polskę może spowodować utrudnienia w dostępie do materiałów. Szacuje się, że z tego powodu koszt realizacji projektu może wzrosnąć o 20-30%. Będzie to zatem wymagało dodatkowego finansowania.

Z kolei na Łotwie państwowe kontrole administracyjne wykazały, że MSW nie monitorowało w wystarczającym stopniu procesu tworzenia pasa granicznego na granicy łotewsko-rosyjskiej, a Państwowa Straż Graniczna i Agencja Bezpieczeństwa Państwowego wykorzystywały środki budżetowe niezgodnie z prawem. Obecnie największe opóźnienia w budowie infrastruktury dotyczą odcinka na granicy z Rosją (3 lata), w mniejszym stopniu – z Białorusią (3 miesiące). Niemniej w ocenie prezydenta Edgarsa Rinkēviča sytuacja jest poważna i wymaga dodatkowych działań legislacyjnych i budowlanych w celu przyspieszenia realizacji projektów.

² European Parliamentary Research Service, październik 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI\(2022\)733692_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI(2022)733692_EN.pdf) [10.09.2023].