

Bariery różnych prędkości: państwa bałtyckie i Finlandia odgradzają się od Rosji i Białorusi

Bartosz Chmielewski, Jacek Tarociński

Presja migracyjna na granice Polski, Litwy i Łotwy z Białorusią, która trwa od połowy 2021 r., oraz pełnoskalowa rosyjska inwazja na Ukrainę spowodowały przyspieszenie inwestycji w infrastrukturę graniczną państw bałtyckich oraz Finlandii. Prace konstrukcyjne w poszczególnych krajach znajdują się obecnie na różnych etapach, a docelowa forma planowanego wzmocnienia granic w każdym z nich jest nieco inna. Wynika to nie tylko z odmiennego ukształtowania terenu, lecz przede wszystkim z rozbieżnej percepcji skali zagrożeń. Działania Estonii i Finlandii mają charakter zapobiegawczy, natomiast Litwa i Łotwa mierzą się z realną presją ze strony Białorusi.

Plany budowy barier oraz montażu sensorów i kamer na granicach państw bałtyckich pojawiały się jeszcze przed 2014 r., a za koniecznością wykonania takich prac przywoływano wiele argumentów: potrzebę przeciwdziałania zarówno nielegalnej migracji czy działalności przestępczej (przemyt), jak i możliwym prowokacjom ze strony Białorusi i Rosji. Większość planów (oprócz litewskich) została jednak zawieszona lub porzucona na bardzo wczesnym etapie. Dopiero kryzys migracyjny na granicy z Białorusią sprawił, że dawne projekty, często w unowocześnionej formie, są na nowo realizowane. Z kolei w Finlandii temat wzmocnienia infrastruktury granicznej zaistniał dopiero po rosyjskiej agresji na Ukrainę w 2022 r. W żadnym z omawianych państw decyzje o budowie barier granicznych nie wywołują polaryzacji społeczno-politycznej.

Litwa – regionalny prymus

Granice zewnętrzne Litwy z państwami pozaunijnymi liczą 953 km, w tym 679 km z Białorusią oraz 274 km z Rosją. Ta druga w znacznym stopniu biegnie wzdłuż przeszkód naturalnych: rzek, jezior i Zalewu Kurońskiego. Z kolei pierwsza częściowo wyznaczona jest wzdłuż rzek i jezior, w trudnym bagnistym terenie, lecz w niektórych miejscach prowadzi też przez obszary zamieszkane.

Debata dotycząca wzniesienia barier na granicach Litwy nasiliła się po 2014 r. Głównymi przyczynami decyzji o modernizacji infrastruktury granicznej były walka z przemytem i nielegalną migracją oraz zapobieganie prowokacjom na pograniczu. Początkowo priorytet stanowiła budowa odcinka rosyjskiego, białoruski zaś miał powstać później.

Prace na granicy z Rosją zakończono najszybciej – już w 2017 r. powstało 45-kilometrowe ogrodzenie o wysokości dwóch metrów wyposażone w elektroniczny system monitoringu, który rozbudowano



również wzdłuż granicznego Niemna. Prace na odcinku białoruskim, o wiele trudniejszym ze względu na ukształtowanie terenu, nie sfinalizowano¹ natomiast, jak planowano, w 2020 r. Rozbudowę infrastruktury zintensyfikowano dopiero w konsekwencji kryzysu migracyjnego z 2021 r. W ciągu półtora roku na granicy z Białorusią wzniesiono 529 km czterometrowego ogrodzenia oraz równolegle ułożono 356 km drutu żyłkowego, a wiosną 2023 r. ukończono instalowanie elektronicznych systemów monitoringu. Około 100-kilometrowy odcinek przebiega wzdłuż cieków wodnych, gdzie płot nie zostanie zbudowany. Według litewskiego MSW obecnie cały pas graniczny z Białorusią jest monitorowany. Kolejne planowane przedsięwzięcie to wytyczenie wzdłuż niego dróg patrolowych.

Na wzmocnienie granicy z obwodem królewieckim Litwa przeznaczyła 3,6 mln euro, z czego 1,3 mln na budowę ogrodzenia², a pozostałe środki – na system monitoringu. Koszty infrastruktury granicznej na odcinku białoruskim są wielokrotnie wyższe. Litewski rząd wyasygnował na ten cel 152 mln euro.

Łotwa – najsłabsze ogniwo

Łotwa sąsiaduje od wschodu z Rosją (283,6 km), a od południowego wschodu z Białorusią (173 km). Jest to granica lądowa i ciągnie się przez teren silnie zalesiony lub podmokły. Oficjalnie ruch graniczny obsługuje 14 przejść (kolejowych, pieszych oraz kołowych), po siedem na odcinku białoruskim i rosyjskim. Koncepcja budowy infrastruktury na wschodniej granicy Łotwy powstała już w 2011 r. i dotyczyła odcinka rosyjskiego, ale nie doczekała się realizacji. Temat wzniesienia płotu powrócił po inwazji Rosji na Ukrainę w 2014 r. i w następnych latach trwały przygotowania do tej inwestycji. Decyzję o budowie odcinka rosyjskiego podjęto formalnie w 2015 r., a w sprawie białoruskiego – rok później. Prace wykonano jedynie częściowo – przez kolejne lata (m.in. na zlecenie MSW) kilka firm zajmowało się realizacją projektu, jednak w większości nie wywiązały się one ze swoich zobowiązań.

Roboty na granicy Łotwy z Białorusią przyspieszyły dopiero w 2021 r., gdy odpowiedzialność za nie przejęła od MSW państwowa firma VNĪ. Obecnie finalizowa-

ny jest pierwszy etap (85,8 km), a niedawno rozpoczęto drugi (63,9 km). Prace nad nim potrwać do trzeciego kwartału 2024 r., zaś cała inwestycja ma zostać zakończona do grudnia przyszłego roku. Budowa płotu na granicy łotewsko-białoruskiej trwa najdłużej, mimo że jest ona najkrótsza spośród granic państw poddanych białoruskiej presji migracyjnej.

Bariera na granicy łotewsko-rosyjskiej jest aktualnie gotowa jedynie częściowo, a odcinków płotu powstałych do 2019 r. nie oddano jeszcze do użytku. W poprzednim etapie inwestycji (do 2019 r.) na 230 km granicy powstały drogi patrolowe oraz zbudowano 90 km ogrodzenia. Prace rozpoczną się ponownie w 2025 r. oraz obejmą pozostałe 180 km ogrodzenia i 53 km dróg patrolowych. W ciągu najbliższych miesięcy ma zostać przeprowadzony audyt dotychczas wybudowanej infrastruktury.

W przestrzeni publicznej brakuje informacji o perymetrii (tj. m.in. kamerach i sensorach), jaka powstanie wraz z płotem granicznym – wiadomo jedynie, że MSW ma takie instalacje w planach. Szef firmy realizującej budowę podkreśla, że do momentu zainstalowania systemów elektronicznych płot będzie jedynie spowalniał osoby nielegalnie przekraczające granicę. Odpowiedzialność za przyszłą budowę i realizację infrastruktury technicznej powierzono państwowej firmie LVRTC.

¹ Pierwotnych planów prawdopodobnie nie zrealizowano z powodu zmian w rządowych priorytetach.

² S. Gudavičius, *Pradedama statyti tvora pasienyje su Kaliningrado sritimi*, Verslo žinios, 5.06.2017, vz.lt; *Pasienyje su Rusija bus baigta statyti apsauginė tvora*, 15min, 20.12.2017, 15min.lt.

W przeciwieństwie do pozostałych państw regionu zaangażowanych w rozbudowę infrastruktury granicznej Łotwa nie upubliczniła informacji o łącznych lub szacunkowych kosztach.

Estońska ostrożność

Granica rosyjsko-estońska³ liczy łącznie 333,7 km, z czego 207,5 km biegnie na lądzie i na rzekach, a 126,2 km po trzech połączonych ze sobą jeziorach: Pskowskim, Lämmi i Pejpus. Na przeważającej części przecina ona przeszkody naturalne: od Zatoki Fińskiej do jeziora Pejpus wyznaczona jest wzdłuż koryta rzeki Narwa, a na południe od jezior do granicy z Łotwą głównie lądem. Wzdłuż całej linii rozgraniczenia znajduje się siedem przejść granicznych, w tym piesze, kołowe i dwa kolejowe (w tym jedno wyłącznie towarowe).

Koncepcja budowy płotu oraz modernizacji infrastruktury na granicy z Rosją powstała w 2018 r., jednak prace rozpoczęto dopiero po wybuchu kryzysu migracyjnego na granicy Białorusi i Unii Europejskiej w 2021 r. Przyspieszenie decyzji w tej sprawie było podyktowane obawami władz przed rozszerzeniem się presji migracyjnej na granicę estońsko-rosyjską.

Prace konstrukcyjne w poszczególnych krajach znajdują się obecnie na różnych etapach, a docelowa forma planowanego wzmocnienia granic w każdym z nich jest nieco inna.

Władze w Tallinnie od 2021 r. budują infrastrukturę na najważniejszym południowym odcinku granicy, gdzie powstaje płot z drutem żyłkowym wyposażony w urządzenia elektroniczne. Według zapowiedzi MSW zostanie on wzniesiony na całej granicy lądowej, również na odcinkach trudno dostępnych, takich jak bagna, torfowiska, rozlewiska czy cyple. Łączna długość infrastruktury na granicach lądowych z Rosją ma wynieść 135,6 km, a budowę podzielono na trzy etapy, w ramach których najpierw powstanie ok. 115 km bariery. Pierwszy testowy odcinek (23,5 km) ukończono latem ubiegłego roku. Obecnie trwają prace konstrukcyjne w ramach drugiego etapu (ok. 40 km). Na 2024 r. zaplanowano roboty na trzecim, liczącym ok. 50 km odcinku. Całkowity budżet projektu wzmocnienia południowo-wschodniej granicy to 147 mln euro.

Bariera na granicy estońsko-rosyjskiej ma zostać wyposażona w nowoczesny system perymetrii, który według zapowiedzi ministra spraw wewnętrznych Lauriego Läänemetsa ma być w pełni zabezpieczony, tzn. sieć regulująca działanie urządzeń ma być siecią kablową, co ma zagwarantować Estończykom pełną i wyłączną kontrolę nad całą infrastrukturą techniczną. Zgodnie z założeniami estońskiego MSW po planowym zakończeniu prac w 2025 r. będzie ona nowocześniejsza od tych na granicach litewsko-białoruskiej oraz polsko-białoruskiej. Resort nie ujawnia jednak na ten temat żadnych szczegółów.

Finlandia – bariera w niepełnym wymiarze

W Finlandii trwa budowa kilku odcinków barier na granicy z Federacją Rosyjską. Z inicjatywą ich wzniesienia wyszła w 2022 r. fińska Straż Graniczna (Rajavartiolaitos)⁴. Obserwując presję migracyjną na granice polską, litewską i łotewską z Białorusią, doszła ona do wniosku, że wdrożenie takiego rozwiązania również w Finlandii jest konieczne, aby w przyszłości zapobiec podobnym napięciom na fińsko-rosyjskiej granicy. W październiku 2022 r. rząd postanowił przyznać finansowanie na budowę

³ Estonia jako jedyna w regionie nie ma do końca uregulowanej kwestii granicznej z Rosją. Oznacza to, że granica jest przedmiotem sporu symboliczno-prawnego pomiędzy państwami. Jej przebieg reguluje traktat graniczny z 2014 r. Obecnie nie jest on ratyfikowany przez żadną ze stron. Powodem są zawarte w dokumencie odniesienia do traktatu w Tartu (z 2 lutego 1920 r.) i granicy ustalonej na mocy tego porozumienia. Rosja nie chce ratyfikować umowy właśnie z tego względu. Przed II wojną światową obecny Iwangoorod (dawne estońskie Jaanilinn) i region Peczory znajdowały się w granicach państwa estońskiego.

⁴ Straż Graniczna Finlandii (Rajavartiolaitos) jest służbą podległą Ministerstwu Spraw Wewnętrznych.

próbny odcinek bariery⁵. Szeroka akceptacja pomysłu wśród klasy politycznej wynikała z obawy przed spodziewanymi rosyjskimi działaniami hybrydowymi, podejmowanymi w odwecie za decyzję Helsinek o akcesji do NATO.

W przeszłości Finlandia doświadczała już presji migracyjnej na granicy z Rosją. W 2015 r., częściowo w reakcji na fińską politykę ograniczania dwustronnych kontaktów, którą Helsinki rozpoczęły po anektowaniu przez Rosjan Krymu i ich interwencji na wschodniej Ukrainie, Moskwa otworzyła arktyczny szlak migracyjny wiodący przez Murmańsk do przejść granicznych Norwegii i Finlandii na dalekiej północy⁶. Miało to również na celu skłonienie Helsinek do podjęcia wysiłków na rzecz normalizacji stosunków między Unią Europejską a Rosją oraz do wstrzemięźliwości w rozwijaniu współpracy z NATO i w regionie. W 2015 r. złożono w Finlandii ok. 32,5 tys. wniosków azylowych, czyli dziewięciokrotnie więcej niż w roku 2014 (większość dotyczyła osób z Bliskiego Wschodu). Wzrost liczby migrantów wpłynął na zwiększenie zagrożenia terrorystycznego i oddziaływania fundamentalistów islamskich, wywołał także nastroje antyimigranckie, przejawiające się m.in. w regularnych atakach na ośrodki recepcyjne i w powstaniu bojówek skrajnej prawicy⁷.

Finlandia nie planuje budowy ciągłego ogrodzenia na całej ponad 1340-kilometrowej granicy fińsko-rosyjskiej. Powstanie jedynie osiem odcinków o łącznej długości 200 km, zlokalizowanych przy każ-

» **Szeroka akceptacja pomysłu budowy barier wśród fińskiej klasy politycznej wynikała z obawy przed spodziewanymi rosyjskimi działaniami hybrydowymi, podejmowanymi w odwecie za decyzję Helsinek o akcesji do NATO.**

dym stałym drogowym przejściu granicznym (głównie na południowo-wschodnim odcinku granicy)⁸. Wynika to z największej koncentracji zaludnienia i infrastruktury po obu stronach granicy właśnie w tej części kraju. Zdaniem fińskiej Straży Granicznej jest to też najdogodniejszy obszar dla Rosji do prowadzenia działań hybrydowych przeciwko Finlandii⁹. Wiadomo, że każda z barier będzie różnej długości, lecz jak dotąd nie ujawniono szczegółów dotyczących ich budowy.

W kwietniu 2023 r. Finlandia rozpoczęła prace nad trzykilometrowym odcinkiem próbnej bariery w Imatrze (Karelia Południowa), które ukończono już w czerwcu. Obecnie trwają testy przyjętych rozwiązań. Zdecydowano się na prosty metalowy płot zwieńczony drutem żyłkowym, za którym mają się znajdować droga dla pojazdów Straży Granicznej oraz słupy z kamerami. Kolejny etap ma się rozpocząć jesienią br. od przygotowania terenu pod odcinek w pobliżu przejścia granicznego Salla (Laponia). Jego budowa ma się rozpocząć na wiosnę 2024 r. i potrwać do lata 2025 r. Całkowity koszt wzniesienia wszystkich barier szacuje się na ok. 380 mln euro, a realizacja wszystkich odcinków ma się zakończyć do 2026 r.¹⁰

⁵ *Fence on the eastern border and rescue services to receive the largest budget increases in the Ministry of the Interior's branch of government*, Ministry of the Interior of Finland, 17.11.2022, intermin.fi/en.

⁶ Norwegia pozostaje jedynym posiadającym lądową granicę (195,7 km, z czego 106 km wzdłuż rzeki Paatsjoki) z Rosją państwem NATO, które nie buduje aktualnie nowych barier. W 2016 r. powstało ok. 200-metrowe ogrodzenie zabezpieczające jedyne przejście graniczne w Storskog. Ponadto w okolicy zamkniętego w 1966 r. przejścia Skafferhullet znajduje się rozgraniczająca oba państwa siatka. Wzdłuż granicy rozciąga się też druciano-drewniana zaporą o długości 150 km mająca przeciwdziałać migracji reniferów (powstała w 1954 r.).

⁷ P. Szymański, P. Żochowski, W. Rodkiewicz, *Wymuszanie współpracy: fińsko-rosyjski kryzys migracyjny*, OSW, 6.04.2016, osw.waw.pl.

⁸ Finlandia posiada osiem stałych drogowych przejść granicznych z Rosją – kolejno od północy są nimi: Raja-Jooseppi i Salla (Laponia), Kuusamo (Ostrobothnia Północna), Vartiuss (Kainuu), Niirala (Karelia Północna), Imatra i Nuijamaa (Karelia Południowa) oraz Vaalimaa (Kymenlaakso). Ponadto w miejscowości Vainikkala (Karelia Południowa) funkcjonuje przejście kolejowe, jednak wzdłuż niego bariera graniczna nie będzie budowana.

⁹ *Usein kysytytää itärajan esteaidasta*, Rajavartiolaitos, raja.fi.

¹⁰ *Itärajan esteaita*, Rajavartiolaitos, raja.fi.

Mapa. Stan rozbudowy barier granicznych w państwach bałtyckich i Finlandii



Źródło: opracowanie własne na podstawie map i informacji opublikowanych przez straże graniczne, ministerstwa spraw wewnętrznych państw bałtyckich i Finlandii.

Wnioski

Koordinowana przez władze Białorusi presja migracyjna była czynnikiem decydującym o budowie barier na zewnętrznych granicach państw bałtyckich. Powrócono wówczas do istniejących wcześniej, lecz zawieszonych prac i koncepcji. Na Łotwie skoncentrowano się głównie na wzmocnieniu niepriorytetowego dotąd odcinka białoruskiego. Z kolei w Estonii z powodu obaw przed pojawieniem się presji migracyjnej ze strony Rosji więcej uwagi zaczęto poświęcać granicy południowo-wschodniej.

Państwa bałtyckie w zróżnicowany sposób podchodzą do kwestii rozbudowy istniejącej i tworzenia nowej infrastruktury granicznej (w tym m.in. barier, systemu monitoringu, odpowiednich dróg). Prace prowadzone są w różnym tempie i mają inny charakter. Najszybciej projekty realizuje Litwa, co wiąże się ze skalą wyzwań oraz relatywnie wczesnym rozpoczęciem robót (na granicy z Rosją). Budowa infrastruktury to priorytet litewskiego resortu spraw wewnętrznych także ze względu na posiadanie najdłuższej spośród państw regionu granicy z Białorusią. Z kolei Łotwa działa najwolniej, mimo że również poddawana jest presji migracyjnej ze strony Białorusi. Wynika to z uciążliwości pracy w trudnym

terenie (wylesianie obszarów na pograniczu), ale też z problemów wewnętrznych (nadużycia przy przetargach i budowie)¹¹. Estonia w przeciwieństwie do pozostałych państw bałtyckich nie mierzy się z bezpośrednią presją migracyjną na swoich granicach. Posunięcia rządu w Tallinnie mają charakter wyprzedzający możliwe zagrożenia.

Finlandia decyzję o budowie bariery na wschodniej granicy podjęła najpóźniej. Wpłynęły na nią zaniepokojenie presją migracyjną na Polskę, Litwę oraz Łotwę w 2021 r. oraz obawa przed prowokacjami ze strony Rosji po ogłoszeniu akcesji Finlandii do NATO. Również plany budowy ogrodzenia na jej granicy różnią się od tych realizowanych w państwach bałtyckich. Helsinki w przeciwieństwie do swoich południowych sąsiadów nie planują rozbudowy infrastruktury na całej długości ani nawet na większej części granicy. Wynika to przede wszystkim z jej rozpiętości (1340 km) oraz nierównomiernej gęstości zaludnienia terenów przygranicznych po fińskiej i rosyjskiej stronie.

Infrastruktura graniczna powstająca w Finlandii oraz państwach bałtyckich różni się też parametrami technicznymi, np. wysokością ogrodzeń (najwyższe są obiekty na odcinku białorusko-litewskim) oraz stopniem zaawansowania technologicznego. Jak wynika z deklaracji odpowiednich ministrów, perymetria na odcinkach litewskim i estońskim ma działać w oparciu o inne standardy. Jednocześnie prace nad warstwą elektroniczną są obecnie najbardziej zaawansowane na Litwie, a najwięcej z kolei wiadomo o planach estońskich w tym obszarze. Łotwa zaś nie sprecyzowała dotąd swoich zamierzeń dotyczących rozbudowy bariery o warstwą elektroniczną. Wiadomo jedynie, że taki system ma powstać w dalszej przyszłości. Podobnie jest w Finlandii, której aktualne plany nie obejmują elementów takiego wyposażenia i która nie zdecydowała jeszcze nawet o finalnym kształcie perymetrii na granicy (istnieje jedynie jej ogólny projekt).

W każdym z omawianych krajów koncepcje rozbudowy instalacji granicznych nie budzą większych kontrowersji politycznych i nie są czynnikiem polaryzującym społeczeństwo. W państwach bałtyckich i Finlandii decyzje podjęto w oparciu o szeroki konsensus elit politycznych. Projekty przyjęte przez poprzednie ekipy rządowe są kontynuowane przez ich politycznych oponentów będących obecnie u władzy. Jedynie w Finlandii do idei rozbudowy infrastruktury granicznej krytycznie odnosił się niewielki Sojusz Lewicy, lecz pomimo współtworzenia przezeń koalicji rządzącej jego postawa nie miała wpływu na ostateczną decyzję o budowie barier.

¹¹ W sierpniu 2022 r. prokuratura wszczęła sześć postępowań karnych związanych z nieprawidłowościami przy budowie infrastruktury granicznej. Dotyczą one nadużyć finansowych i toczą się przeciw urzędnikom, przedsiębiorcom i osobom prywatnym.