



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 23 (1955), 13 lutego 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Estońsko-rosyjski spór graniczny

Kinga Raś, Rafał Tarnogórski

Przypadająca w lutym 2020 r. setna rocznica rosyjsko-estońskiego traktatu pokojowego z Tartu nie przyniosła zakończenia sporu granicznego. W 1944 r. władze sowieckie zmieniły granice wewnętrzne i od tamtej pory 5% terytorium przedwojennej Estonii pozostaje pod kontrolą rosyjską. Rosja uznała, że miało to uzasadnienie prawne, i nie przejawia woli korekty granic na te z okresu międzywojennego. Estonia stoi na stanowisku kontynuacji państwowości, a część elit wprost podnosi roszczenia. Oznacza to utrzymywanie się patowej sytuacji, co będzie się negatywnie przekładać na stosunki dwustronne.

Kontekst historyczny. Estonia, wraz z Litwą i Łotwą, uzyskała państwowość w wyniku I wojny światowej. W trzech traktatach pokojowych z 1920 r. (estońsko-rosyjski został zawarty 2 lutego w Tartu) Rosja Sowiecka uznała ich niepodległość i rzekła się wszelkich praw do ich terytoriów. Uzyskały one powszechne uznanie międzynarodowe, czego wyrazem było ich przystąpienie do Ligi Narodów w 1921 r. Po wybuchu II wojny światowej ogłosiły neutralność. Mimo to Związek Sowiecki, realizując uzgodniony z III Rzeszą pakt Ribbentrop–Mołotow, rozpoczął okupację tych trzech państw w połowie 1940 r. Władze sowieckie zainscenizowały wybory, by potwierdzić rzekome poparcie ludności dla komunistów. Fasadowa procedura miała ukryć fakt, że doszło do zbrojnej aneksji. Tak wybrane parlamenty wystąpiły o przyłączenie państw bałtyckich do ZSRR, co wkrótce nastąpiło. Estońska Socjalistyczna Republika Radziecka została ustanowiona w lipcu 1940 r. W 1944 r. władze sowieckie przekazały z Estońskiej SRR do Rosyjskiej FSRR 5% terytorium (ok. 2,5 tys. km²) – ziemie na wschód od Narwy i rejon pieczorski (Petserimaa), które od tamtej pory pozostają pod kontrolą rosyjską.

Stan prawny. Aneksja republik bałtyckich przez ZSRR w 1940 r. była sprzeczna z prawem międzynarodowym. Znalazło to wyraz w polityce nieuznawania aneksji przez państwa trzecie. Po zakończeniu II wojny światowej część państw, kierując się zasadą efektywności, dokonała jednak ich faktycznego uznania (np. Francja, RFN, Wielka Brytania, Kanada). Przez cały okres powojenny jej uznania odmawiały jednak USA. W 1989 r. Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR (odpowiednik parlamentu) swoją uchwałą potępił pakt Ribbentrop–Mołotow i uznał go za nieważny na gruncie prawa międzynarodowego i krajowego – sowieckiego. Po odzyskaniu niepodległości Estonia, tak samo jak Litwa i Łotwa, stanęły na stanowisku, że nie dokonały secesji z ZSRR, a nastąpiło zakończenie okupacji ich terytoriów. Ogłosiły, że kontynuują państwowość przedwojennych republik bałtyckich oraz ich zobowiązań międzynarodowych. Nie uznały się za państwa sukcesorów ZSRR i nie przejęły długów po jego rozpadzie. Podobne było stanowisko większości państw, które utrzymywały stosunki dyplomatyczne z przedwojennymi republikami (w tym państwa nordyckie i Polska), przywracając do obowiązywania te umowy międzynarodowe sprzed 1940 r., które strony uznawały za nadal istotne.

Rosja nie uznaje skutków terytorialnych wynikających z traktatu z Tartu, a umowę uważa za wygasłą. Federacja Rosyjska przyjęła, że wstąpienie republik bałtyckich w 1940 r. do ZSRR było skuteczne prawnie i władze sowieckie mogły legalnie dokonywać zmian terytorialnych pomiędzy podmiotami federacji.

W związku z tym zakwestionowała deklarowaną przez kraje bałtyckie identyczność z ich przedwojennymi państwowościami.

Większość prawników zajmujących się prawem międzynarodowym skłania się ku stanowisku, że współczesne państwa bałtyckie są kontynuatorami państw anektowanych w 1940 r. Wskazuje na to także praktyka państw, które przed wojną utrzymywały stosunki dyplomatyczne z państwami bałtyckimi, a po odzyskaniu przez nie niepodległości wznowiły je, a nie nawiązały na nowo (np. Polska). Roszczenia estońskie mają zatem uzasadnienie prawne. W prawie międzynarodowym brakuje norm dotyczących legalizacji skutków czynów bezprawnych, które funkcjonują przez odpowiednio długi czas. Nie określono także terminu przedawnienia roszczeń. Nie znaczy to jednak, że mają one charakter wieczysty – wygasną, gdy nie będą podtrzymywane przez zainteresowane podmioty.

Kontekst polityczny. Geneza sporu sięga lat 90., kiedy rozpoczęto negocjacje nad usankcjonowaniem przebiegu granicy rosyjsko-estońskiej. Dopiero w 2005 r. w Moskwie podpisano umowę graniczną, którą miesiąc później ratyfikował estoński parlament. Do ustawy ratyfikacyjnej Estonia dodała jednak preambułę z powołaniem się na postanowienia traktatu pokojowego z Tartu z 1920 r., co podważało obecną estońsko-rosyjską linię graniczną, poprowadzoną między republikami związkowymi w czasach ZSRR. W związku z tym strona rosyjska wycofała swój podpis i nie ratyfikowała umowy.

Kolejne porozumienie w sprawie granicy podpisali w lutym 2014 r. ministrowie spraw zagranicznych Urmas Paet i Siergiej Ławrow. Ustalili w nim ponownie przebieg granicy po linii z czasów sowieckich. Jednak parlamenty obu stron umowy nie ratyfikowały. W styczniu 2020 r. przewodniczący Riigikogu Henn Põlluaas publicznie wskazał, że estoński parlament zatwierdzi tylko taką umowę, która zakłada przebieg granicy zgodny z postanowieniami traktatu z Tartu. Rosjanie odrzucają takie rozwiązanie.

Powołany w kwietniu 2019 r. centroprawicowy rząd Estonii nie wypracował jednolitego stanowiska w sprawie sporu granicznego z Rosją. Największa koalicyjna Estońska Partia Centrum prezentuje koncyliacyjne podejście. Populistyczna Estońska Konserwatywna Partia Ludowa (EKRE) uzależnia ratyfikację traktatu od uznania granic z 1920 r., co publicznie podnosi m.in. przewodniczący EKRE i minister spraw wewnętrznych Mart Helme. Z kolei np. minister spraw zagranicznych Urmas Reinsalu, reprezentujący najmniejszego koalicjanta z prawicowego ugrupowania Isamaa, wspiera EKRE, wskazując, że Estonia nie powinna wycofywać się ze swojego stanowiska prawnego w kwestii traktatu pokojowego z Tartu za cenę ratyfikacji traktatu granicznego z Rosją.

Takie podejście rządu krytycznie ocenia opozycyjna, a zarazem największa w parlamencie Partia Reform. Reprezentuje pragmatyczne podejście w tej sprawie i wskazuje, że żądania terytorialne wobec Rosji mogą osłabić wiarygodność Estonii w oczach m.in. sojuszników z NATO. Krytyczna wobec działań EKRE jest prezydent Kersti Kaljulaid, która w inicjatywach podejmowanych przez tę partię widzi zagrożenie dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Estonii.

Wnioski i perspektywy. Rozstrzygnięcie sporu wymaga dobrej woli obu stron i skłonności do ustępstw w celu osiągnięcia kompromisu, lecz szanse na to są nikłe. Utrzymujące się status quo jest korzystniejsze dla Rosji, ponieważ kontroluje ona terytoria, których zwrotu żąda Estonia. Dlatego Rosja nie zgłasza inicjatyw mających uregulować spór. Z kolei odstąpienie przez Estonię od własnych żądań podważałoby jej ocenę okupacji przez ZSRR. Dlatego władze estońskie nie rezygnują z upominania się o wyznaczenie granicy zgodne z umową z Tartu.

Konsekwencją braku traktatu granicznego jest zwiększony potencjał do podsycania kwestii potencjalnie konfliktowych w relacjach dwustronnych (np. dotyczących współpracy granicznej, mniejszości rosyjskiej w Estonii). Tymczasem Estonia uważa aspekt bezpieczeństwa za najważniejszy w swoich stosunkach z Rosją i postrzega jej działania jako nieprzyjazne. Państwa UE i NATO uznają ciągłość podmiotowości prawnomiędzynarodowej Estonii, ale nie popierają jej roszczeń terytorialnych. Znajdująca się w podobnej sytuacji Łotwa w 2007 r. ustąpiła i ratyfikowała traktat graniczny z Rosją, na mocy którego zrezygnowała z roszczeń do utraconego regionu Pytałowo (Abrene).

W odpowiedzi na agresywną politykę Federacji Rosyjskiej Polska wielokrotnie odwoływała się do zasady nienaruszalności granic ustalonych po II wojnie światowej jako normy obowiązującej na terenie całej Europy. Dotyczy to także granicy estońsko-rosyjskiej. Odrębnymi kwestiami pozostają natomiast ustalenie momentu, od którego Rosja prawnie włada częścią terytorium estońskiego, oraz ewentualne roszczenia odszkodowawcze.

Na brak perspektyw zmiany stanowiska rosyjskiego w kwestii granicy z Estonią wskazują ostatnie wypowiedzi prezydenta Rosji Władimira Putina nt. polityki historycznej i roli ZSRR w przededniu II wojny światowej. Gloryfikacja czasów sowieckich stanowi fundament dzisiejszej państwowości rosyjskiej w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Zatem uznanie estońskich postulatów nie tylko wymagałoby zwrotu terytoriów, lecz także podważałoby rosyjski mit imperialny. Z kolei zaostrzenie estońskiego stanowiska tym bardziej nie rokuje rozwiązania patowej sytuacji, przynajmniej w perspektywie obecnego układu sił politycznych.