



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 75 (179) • 21 listopada 2003 r. • © PISM

nr egz. 1111 520

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Powstanie Grupy Pięciu. Implikacje dla Polski

Edyta Poseł-Częścik

W dniu 18 maja 2003 r. w hiszpańskiej miejscowości Jerez de la Frontera zebrali się ministrowie spraw wewnętrznych pięciu największych państw członkowskich UE: Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch. Celem spotkania było omówienie koordynacji działań dotyczących zwalczania terroryzmu. W jego rezultacie postanowiono utworzyć stałą grupę ekspertów ds. terroryzmu. Zdecydowano, że ministrowie spraw wewnętrznych będą spotykać się w tym gronie regularnie, by na bieżąco analizować problematykę terroryzmu w swoich krajach oraz w całej UE. Przedmiotem stałych konsultacji postanowiono uczynić także problematykę zapobiegania nielegalnej imigracji, która w pewnym zakresie łączy się z zagadnieniem zwalczania terroryzmu.

Kolejne spotkanie miało miejsce w La Baule we Francji w dniach 19–20 października 2003 r. Porządek obrad obejmował trzy zagadnienia. Pierwsze dotyczyło opracowania wspólnej unijnej listy państw bezpiecznych. Osoby przybywające z tych państw nie mogłyby ubiegać się na terytorium państw członkowskich UE o status uchodźcy. W chwili obecnej każde z państw członkowskich UE posiada własną listę tego rodzaju. Zgodnie z propozycją, miałyby ona zostać ujednoczona, co usprawniłoby przyznawanie statusu uchodźcy i zapobiegło nadużyciom. Drugą kwestią był postulat harmonizacji minimalnej kwoty środków finansowych, jaką muszą posiadać osoby ubiegające się o wizę schengencką przy wjeździe do UE. Sprawą trzecią była propozycja opracowania dyrektywy, zgodnie z którą państwa członkowskie UE nałożyłyby na linie lotnicze obowiązek przekazywania odpowiednim służbom informacji o swoich pasażerach, tak by łatwiej było zlokalizować tych, którzy nie wykorzystali biletów powrotnych i zachodzi podejrzenie, iż pozostali w UE. Wszystkie te kwestie były już przedmiotem zainteresowania UE, lecz państwa członkowskie nie doszły do porozumienia co do podjęcia odpowiednich działań. Projekty ich rozwiązania zostały zatem wypracowane w węższym gronie, pięciu największych państw członkowskich UE, z zamiarem ich przedstawienia organom UE.

Oprócz wyżej wymienionych, ministrowie poruszali również trzy inne kwestie. Dyskutowano nad wprowadzeniem danych biometrycznych w wizach (chodzi o od-

cisk palca i wygląd twarzy)¹. Wielka Brytania już rozpoczęła wprowadzanie takich wiz, zaś wszyscy członkowie Grupy Pięciu opowiedzieli się za umieszczeniem tego rodzaju danych także w wizach schengenских. W znacznym stopniu utrudniłoby to fałszerstwa wiz oraz ułatwiło kontrolę ruchu osobowego i walkę z nielegalną imigracją. Państwa Grupy Pięciu zastanawiają się także nad zawarciem nowych umów o readmisji. *Novum* miałyby polegać na tym, iż członek Grupy posiadający najkorzystniejszą umowę z państwem, będącym potencjalnym źródłem imigracji, starałby się wynegocjować takie same warunki dla pozostałej czwórki i doprowadzić do zawarcia umowy obejmującej wszystkie państwa Grupy. Zastanawiano się również nad perspektywami zacieśnienia współpracy policji w walce z organizacjami prowadzącymi działalność w zakresie nielegalnej imigracji. Konkretnie projekty przedsięwzięć dotyczących tych zagadnień będą omawiane podczas następnego spotkania Grupy w Niemczech w lutym 2004 r.

Francja przedstawiła partnerom propozycję utworzenia „strefy bezpieczeństwa w zachodniej części Morza Śródziemnego”. Obejmowałaby ona sześć państw: trzy państwa członkowskie UE, których w największym stopniu dotyczy problem nielegalnej imigracji (Francja, Hiszpania i Włochy), oraz Algierię, Maroko i Tunezję. Dzięki ich współpracy łatwiejsze do rozwiązania byłyby kłopoty wynikające z nielegalnego przekraczania granicy, a także związane z zagrożeniem terroryzmem i przestępczością zorganizowaną w zachodniej części Morza Śródziemnego. Jeśli chodzi o działania bezpośrednio odnoszące się do współpracy w zwalczaniu terroryzmu, ministrowie nie poinformowali o przebiegu swoich rozmów.

Perspektywy działalności Grupy i ich implikacje dla Polski. W oświadczeniu wydanym po drugim spotkaniu Grupy Pięciu jego uczestnicy stwierdzili, iż zebrali się po to, by w zwalczaniu terroryzmu i nielegalnej imigracji „iść szybciej i dalej”. Nie wyjaśnili jednak, czy chcą w ten sposób przyspieszyć integrację całej Unii Europejskiej w tych dziedzinach, czy raczej stworzyć awangardę w UE. Na obecnym etapie rozwoju Grupy Pięciu możliwe są obydwa rozwiązania, choć uwzględniając dotychczasowe uzgodnienia tej nowej inicjatywy, stwierdzić można, że większości państw Grupy Pięciu dąży do usprawnienia prac UE. Propozycja dotycząca opracowania listy państw bezpiecznych była omawiana już 6 listopada 2003 r. na posiedzeniu Rady UE ds. sprawiedliwość i spraw wewnętrznych. Do końca tego roku ma powstać projekt dyrektywy w tej sprawie. Oznacza to znaczne przyspieszenie prac w tym zakresie, zważywszy, iż podobna inicjatywa została zgłoszona przez Austrię w dniu 10 grudnia 2002 r. i prawie przez rok nie została rozpatrzona. W podobny sposób mają być rozwiązane pozostałe kwestie, z wyjątkiem zawarcia nowych umów o readmisji oraz utworzenia strefy bezpieczeństwa w zachodniej części basenu śródziemnomorskiego, choć i tu nie można wykluczyć zaangażowania się UE. Z tej perspektywy wydaje się, że Grupa Pięciu będzie starała się przyspieszyć prace instytucji unijnych w odniesieniu do problemów nielegalnej imigracji. Jeśli jednak przyspieszenie prac się nie powiedzie, nie można wykluczyć realizacji pewnych inicjatyw poprzez współpracę w ramach Grupy Pięciu. Jeżeli chodzi o zapobieganie terroryzmowi, to mamy tu do czynienia jedynie ze współpracą pięciu państw, której rezultaty nie są jawne i trudno powiedzieć, czy oraz w jakim stopniu może ona zostać przeniesiona na poziom UE.

Współpraca Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch jest na razie w niewielkim stopniu zinstytucjonalizowana, lecz nie można wykluczyć, że w przyszłości przybierze postać współpracy wzmocnionej w UE. Wymagałoby to jednak spełnienia szeregu warunków formalnych, w tym przystąpienia do tej inicjatywy kolejnych państw członkowskich UE. Obecnie Grupa Pięciu działa poza strukturami UE, a swój wpływ na procesy integracyjne realizuje dzięki sile oddziaływania pięciu państw, które solidarnie popierają wspólne projekty. Wydaje się, że na obecnym

¹ Zrezygnowano z uwzględniania wzorca siatkówki oka, gdyż nawet nie wszystkie państwa Grupy Pięciu są przygotowane pod względem technicznym i organizacyjnym do umieszczenia tego rodzaju danych biometrycznych w wizach.

etapie Grupa dążyć będzie do zachowania jak największej elastyczności swych działań, unikając ograniczeń instytucjonalnych, zarówno w doborze dziedzin współpracy, jak i odnośnie ewentualnego rozszerzenia składu Grupy.

W maju 2004 r. Polska stanie się szóstym dużym państwem członkowskim UE. Warto więc zadać pytanie, czy istnieje możliwość przyłączenia się Polski do prac Grupy Pięciu. Oprócz wielkości, państwa te łączy przede wszystkim podobieństwo problemów. Wszystkie borykają się z problemami społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi związanymi z napływem i pobytem nielegalnych imigrantów. Polska obecnie jest jeszcze statystycznie krajem emigracyjnym, lecz wedle prognoz już niedługo stan ten ulegnie zmianie. Po przystąpieniu do UE, Polska będzie atrakcyjna zarówno jako kraj tranzytowy, jak i miejsce osiedlenia dla osób przybywających zwłaszcza z wschodniej granicy. Będziemy także państwem mającym jedną z najdłuższych lądowych granic zewnętrznych UE. Wydaje się, iż w interesie Polski będzie dążenie do zwiększenia skuteczności UE w kwestii przeciwdziałania nielegalnej imigracji, w tym także wypracowanie efektywnej wspólnej polityki imigracyjnej. Według członków Grupy Pięciu jest to konieczne, gdyż państwa graniczne przyczyniają się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa innych państw członkowskich. W tym momencie interesy państw Grupy Pięciu oraz Polski są więc zbieżne. Trzeba jednak zauważyć, że problemy większości państw Grupy dotyczą ochrony granicy morskiej oraz napływu imigrantów z południa. Polska prawdopodobnie nie będzie się angażować w tworzenie strefy bezpieczeństwa w basenie śródziemnomorskim. Nie można jednak wykluczyć, że doświadczenia Francji, Hiszpanii i Włoch mogłyby zostać w przyszłości wykorzystane przez Polskę, by wraz z Niemcami i ewentualnie innymi państwami UE (np. Finlandią, Litwą) stworzyć podobną strefę współpracy z państwami Europy Wschodniej.

Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Każde z pięciu największych państw UE ma w tej kwestii doświadczenie o wiele większe niż Polska. Każde w drugiej połowie XX wieku musiało zmierzyć się z tym zagrożeniem i na długo przed 11 września 2001 r. posiadało odpowiednie ustawodawstwo oraz służby doświadczone w operacjach antyterrorystycznych². Według oceny Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Polska jest obecnie zagrożona atakiem terrorystycznym w stopniu minimalnym. Nie można jednak wykluczyć takiego zagrożenia, a będzie się ono najprawdopodobniej zwiększać zarówno w związku ze wzrostem zaangażowania międzynarodowego Polski (udział w operacji stabilizacyjnej w Iraku), jak i ze spodziewanym wzrostem napływu nielegalnych imigrantów. Działania podejmowane przez Grupę Pięciu leżą więc jak najbardziej w interesie Polski, pod warunkiem jednak, że ich zasięg z czasem obejmie więcej niż pięć państw.

Można przypuszczać, iż przyłączenie się Polski do Grupy Pięciu, lub choćby współpraca z Grupą mogłaby stanowić dla Polski szansę na uczestnictwo w działaniach przyspieszających integrację w UE. Z pewnością warto byłoby w tej kwestii wykorzystać bilateralne kontakty z Niemcami oraz spotkania w ramach Trójkąta Weimarskiego. Polska, jako państwo członkowskie UE, powinna być aktywnym uczestnikiem budowania wspólnej polityki imigracyjnej i działań przeciwko terroryzmowi w UE.

² Zob. J. Chodor, K. Chudy, J. Dołęga, E. Posel-Częściak, *Zwalczanie terroryzmu w państwach Unii Europejskiej (Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania, Francja)*, Biuletyn PISM nr 2001.

OGŁOSZENIA

Publikacje Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych
Seria wydawnicza „SPOTKANIA”

Беларусь і Польшча – Polska i Białoruś

Pod redakcją Adam Eberhardta i Uładzimira Ułachowicza
Warszawa 2003, 224 strony
ISBN 918046-8-2

SPIS TREŚCI (część I – w języku polskim)**Sławomir Dębski**

Stosunki polsko-białoruskie - stan obecny i perspektywy (s. 9)

Uładzimir Snapkouski

Stosunki polsko-białoruskie (1990–2003) (s. 15)

Maciej Krzysztofowicz

Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na stosunki polsko-białoruskie (s. 25)

Uładzimir Astapienka

Rozszerzenie Unii Europejskiej - konsekwencje dla stosunków Białorusi i Polski (s. 31)

Adam Eberhardt

Integracja białorusko-rosyjska a stosunki Białorusi z Unią Europejską (s. 39)

Alaksandr Tichamirau

Integracja białorusko-rosyjska i jej wpływ na rozwój stosunków Białorusi i Unii Europejskiej (s. 47)

Beata Górka-Winter

Ewolucja NATO a stosunki polsko-białoruskie (s. 57)

Anatol Razanau

Ewolucja NATO - spojrzenie z Mińska (s. 67)

Ernest Wyciszkiewicz

Rola Polski w rozwoju stosunków pomiędzy Unią Europejską a Białorusią i innymi państwami WNP (konceptje „Wymiaru wschodniego”, „Szerszej Europy” i inne) (s. 75)

Uładzimir Ułachowicz

Polska i "Wymiar wschodni" polityki zagranicznej Unii Europejskiej (s. 83)

Adriana Żelazo

Polsko-białoruskie pogranicze a polityka zagraniczna (s. 93)

Michail Masjukou

Białoruskie euroregiony jako instrument współpracy w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej (s. 101)

*Sprzedaż w Instytucie
oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)*