



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 44 (289) • 9 czerwca 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska (red. tekstu), Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

G5 – bilans dwóch lat działalności

Małgorzata Krystyniak, Edyta Posel-Częścik

W ciągu dwóch lat działalności Grupa Pięciu w znacznym stopniu zacieśniła współpracę w zwalczaniu terroryzmu i starała się wpływać na politykę Unii Europejskiej wobec imigracji. Polska ze względu na liczbę ludności i znaczenie dla ochrony granicy zewnętrznej UE mogłaby aspirować do uczestnictwa w pracach G5, lecz prawdopodobnie nie jest to obecnie zgodne z zamierzeniami Grupy. Aby interesy Polski w wymienionych dziedzinach były w dostatecznym stopniu chronione, niezbędne jest zacieśnienie współpracy z państwami G5 i innymi członkami UE.

Ministrowie spraw wewnętrznych pięciu największych państw Unii Europejskiej – Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch – od dwóch lat spotykają się, by omawiać problemy nielegalnej imigracji, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej¹. Dotychczas odbyło się sześć planowych spotkań Grupy Pięciu (G5), zwołowano też spotkania poza planem. Przedstawiciele tych państw wielokrotnie powtarzali, że G5 nie ma ambicji przewodzenia UE, natomiast chce wskazywać zagrożenia i przedstawiać propozycje, jak im przeciwdziałać. Przegląd dwuletniej działalności G5 pokazuje, że to nieformalne forum, które niewielu obserwatorów sceny międzynarodowej w ogóle dostrzega, przyczyniło się do zacieśnienia współpracy pięciu państw w zwalczaniu terroryzmu oraz próbuje wpływać na politykę UE w zakresie kontroli granic i imigracji.

Dotychczas państwa G5 zainicjowały na forum Rady UE jedynie przyjęcie aktów prawnych regulujących mniej kontrowersyjne, szczegółowe kwestie, jak: decyzja w sprawie konieczności posiadania przez cudzoziemca ubezpieczenia zdrowotnego przy wjeździe na terytorium UE, czy rozporządzenie w sprawie wymogu systematycznego pieczętowania przez odpowiednie władze dokumentów podróży obywateli państw trzecich podczas przekraczania granic zewnętrznych UE.

Jednakże niektóre kwestie omawiane przez G5 w ostatnim okresie wzbudziły kontrowersje wśród pozostałych państw członkowskich UE. Dotyczy to np. postulatu szybkiego utworzenia Europejskiej Policji Interwencji Granicznych, która mogłaby wspomóc służby państw członkowskich w razie sytuacji kryzysowej na odcinku grani-

¹ E. Posel-Częścik, *Powstanie Grupy Pięciu. Implikacje dla Polski*, „Biuletyn” (PISM), nr 75 (179) z 21 listopada 2003 r.

cy zewnętrznej UE. Rozporządzenie ustanawiające Europejską Agencję Graniczną przewiduje, iż w sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy za zgodą danego państwa Agencja „może rozmieścić swoich ekspertów w celu wsparcia władz krajowych”. W programie haskim, przyjętym w listopadzie 2004 r. przez Radę Europejską, Komisja wezwana została do przedstawienia w 2005 r. propozycji aktu regulującego uprawnienia i zasady finansowania takich zespołów. Stanowisko wyrażone przez państwa G5 nie powinno być jednak rozumiane wyłącznie jako potwierdzenie planów uzgodnionych już na forum Rady. Jest to raczej deklaracja woli stopniowego przekształcenia takich zespołów w europejski korpus straży granicznej, co pozwoliłoby państwom „piątki” mieć większy wpływ na ochronę lądowych granic zewnętrznych, skuteczniej chronić granice morskie i wreszcie znaleźć zatrudnienie dla części swoich strażników granicznych². Takim planom sprzeciwiają się przede wszystkim Polska i Finlandia, które argumentują, iż ich służby narodowe są zdolne samodzielnie ochraniać poszczególne odcinki zewnętrznej granicy UE.

W kwestii zwalczania terroryzmu współpraca G5 ma nieco inny charakter. Grupa i w tym przypadku inicjuje szersze współdziałanie; np. dyskusja nad wykorzystywaniem danych osobowych pozyskiwanych od linii lotniczych podjęta została podczas spotkania G5, następnie sprawa omawiana była w UE oraz na forum Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego. Częściej jednak państwa G5 zawężają współpracę w zwalczaniu terroryzmu do własnego grona. Powołały robocze grupy ekspertów, m.in. grupę techniczną zajmującą się możliwościami ograniczenia wykorzystywania Internetu przez terrorystów oraz grupę badającą działalność radykalnych kaznodziejów muzułmańskich, którzy indoktrynują młodzież ze środowisk imigrantów islamskich. Grupa Pięciu pogłębia też współpracę w zakresie wymiany informacji między odpowiednimi służbami krajowymi. Początkowo wymiana informacji dotyczyła jedynie osób, które były szkolone w Afganistanie, Czeczenii czy Iraku; obecnie rozszerzono ją na wszystkie osoby podejrzewane o działalność terrorystyczną. Zdecydowano również o stworzeniu systemu szybkiego reagowania w razie kradzieży lub zniknięcia tzw. wrażliwych materiałów (nuklearnych, chemicznych czy biologicznych) oraz o wzajemnym udostępnianiu baz danych zawierających odciski palców, wyniki testów DNA, rejestr skradzionych pojazdów czy fałszywych dokumentów. Państwa G5 zakładają, że ich współpraca ma się opierać na tzw. zasadzie dostępności informacji. Oznacza to, że wszelkie dane pozyskane przez organy ścigania w jednym państwie są dostępne dla czterech pozostałych.

UE jako instytucja w coraz większym stopniu zajmuje się walką z terroryzmem, m.in. realizowany jest Plan działań i powołano koordynatora przy Wysokim Przedstawicielu ds. WPZiB. Wydaje się jednak, że współpraca w tej dziedzinie rozwijana jest, jak na potrzeby i możliwości pięciu omawianych państw, zbyt wolno. Pod tym względem mogą one sobie wzajemnie zaoferować o wiele więcej niż inne państwa UE. I tak np. wymiana informacji, dokonująca się już wcześniej w stosunkach bilateralnych (np. między Francją i Hiszpanią), jest teraz optymalizowana przez włączenie w nią pozostałych partnerów, m.in. dysponującej ogromnymi bazami DNA Wielkiej Brytanii. Prawdopodobnie G5 będzie się starała pozostać ekskluzywnym gronem, otwartym na współpracę jedynie z niektórymi państwami UE i z USA. Dowiodło tego już spotkanie Rady UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, które odbyło się wkrótce po zamachach w Madrycie w marcu 2004 r. – członkowie G5 spotkali się najpierw osobno, dopiero potem uczestniczyli w Radzie. Także szefowie krajowych służb zajmujących się walką z terroryzmem zebrali się wówczas w gronie pięciu państw.

G5 skupia największe państwa UE, więc Polska, ze względu na liczbę ludności, mogłaby aspirować do uczestnictwa w jej pracach. Dodatkowym atutem byłaby rola, jaką odgrywa w zakresie ochrony zewnętrznej granicy UE. Wydaje się jednak, że

² Szerzej zobacz: M. Krystyniak, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE*, „Biuletyn” (PISM), nr 28 (273) z 18 kwietnia 2005 r.

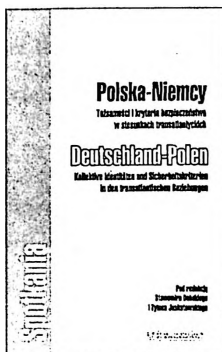
przynajmniej w najbliższym czasie nie byłoby to zgodne z zamierzeniami państw G5, których ściślejsza współpraca w ochronie granic UE wynika m.in. z ograniczonego zaufania do nowych państw członkowskich. Takich motywacji można się dopatrywać w planach stworzenia wspólnego korpusu straży granicznej bądź w dążeniu, aby w nowym kodeksie regulującym przepływ osób przez granice UE znalazła się „odpowiednio elastyczna” procedura czasowego przywrócenia kontroli na granicy wewnętrznej. Biorąc pod uwagę niechęć społeczeństw „starej UE” do zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach z nowymi członkami, należy się obawiać, iż taka możliwość będzie nadużywana np. na granicy polsko-niemieckiej. Ponadto państwa G5, w przeciwieństwie do Polski, nie są bezpośrednio odpowiedzialne za żaden z odcinków zewnętrznej granicy lądowej UE (nie licząc granicy ze Szwajcarią), dlatego ich spojrzenie na przyszły system zarządzania granicami UE różni się od polskiego. W przypadku granicy lądowej większe znaczenie ma współpraca i wzmacnianie służb po drugiej stronie granicy: taki model znajduje zwolenników przede wszystkim w „państwach granicznych” UE – Polsce i Finlandii. Natomiast można się spodziewać, iż G5 będzie forsować głównie rozwiązania zmierzające do zaostrzania standardów kontroli na granicy, tak jak obecnie dąży do ujednolicenia (w przypadku Polski – podwyższenia) kwoty środków pieniężnych, którą musi posiadać cudzoziemiec przy wjeździe do UE. W przyszłości, szczególnie po poszerzeniu strefy Schengen, podobne postulaty mogą dotyczyć również polityki wizowej.

Nie wydaje się, aby współpraca państw na forum G5 poważnie zagroziła spójności polityki UE w dziedzinie imigracji, czy kontroli granic, ponieważ wśród państw „piątki” również nie ma pełnej zgodności interesów. Jak dotąd nie porozumiały się w takich sprawach, jak: niemiecko-włoska inicjatywa tworzenia w Afryce Północnej „obozów przejściowych” dla osób starających się o status uchodźcy w UE, niemiecka propozycja reformy EUROPOL-u, czy ewentualne ujednolicenie polityki w zakresie legalnej imigracji. Ponadto Wielka Brytania, w wyniku odpowiednich uregulowań prawnych, uczestniczy jedynie w wybranych projektach realizowanych na forum UE (nie bierze udziału np. w tworzeniu Europejskiej Agencji Granicznej). Nie można jednak wykluczyć, że w najbliższym czasie takie kwestie jak wspólny korpus strażników granicznych będą budziły w UE kontrowersje, a państwa G5 zajmą stanowisko odmienne niż Polska.

Ponieważ członkowie UE pozostający poza Grupą Pięciu nie biorą udziału w realizowanej w tym gronie wymianie informacji wywiadowczych, czy we wspólnych operacjach kontroli granicznych, co wpłynąć może niekorzystnie na sprawność odpowiednich służb m.in. w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu. Polska powinna zatem dążyć do zacieśniania tego typu współpracy z państwami członkowskimi na podstawie porozumień bilateralnych bądź wielostronnych, także z udziałem poszczególnych państw G5.

OGŁOSZENIA

ZAPOWIEDZI WYDAWNICZE



Polska-Niemcy
Tożsamości i kryteria bezpieczeństwa
w stosunkach transatlantycznych
Deutschland-Polen
Kollektive Identitäten und Sicherheitskriterien
in den transatlantischen Beziehungen

Pod redakcją Sławomira Dębskiego i Tytusa Jaskułowskiego
ISBN 83-89607-50-6, data wydania: czerwiec 2005

Publikacja zawiera zbiór esejów autorów polskich i niemieckich dotyczących wpływu kultury politycznej i kwestii tożsamościowych na postrzeganie kryteriów bezpieczeństwa w stosunkach transatlantycznych.

Problemy te rozpatrywane są w szczególności przez pryzmat stosunków polsko-niemieckich i doświadczeń historycznych.

Informacje o sprzedaży: 556 80 09