

Tomasz KLEPNER

tomasz.klepner@gmail.com

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ NA RZECZ ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA GRANIC

ABSTRACT The Visegrad Group cross-border cooperation to ensure border security

The aim of this article is to present a comprehensive analysis of the Visegrad cooperation in the field of borders security. The paper presents both legal and institutional environment in which the Visegrad partners pursue their policy of safety management at the borders. A short historical background is presented, followed by expended examples of V4 achievements. The key issue, however, is whether the cooperation provides opportunities to ensure security effectively in practice. The case of the Visegrad Group will help to understand this practical aspect.

KEYWORDS *The Visegrad Group, border security, cooperation, policy, The Schengen Area*

WSTĘP

Ochrona granic jest jedną z podstawowych funkcji państwa. Jej skuteczne realizowanie w znaczny sposób determinuje poziom bezpieczeństwa publicznego. Współczesne studia nad bezpieczeństwem państwa dotyczą bardzo szerokiego spektrum jego dziedzin. Bezpieczeństwo granic jako element bezpieczeństwa publicznego nie znajduje się raczej w centrum tego nurtu. Korzystając z metody *case study*, warto przeanalizować współpracę transgraniczną w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa granic, jaka miała dotychczas miejsce w ramach kooperacji Polski, Czech, Słowacji oraz Węgier, czyli Grupy Wyszehradzkiej (ang. *the Visegrad Four*, V4, także: Trójkąt i Czworokąt Wyszehradzki).

Dla lepszego zrozumienia mechanizmów działania V4 konieczne jest krótkie wprowadzenie wyjaśniające specyfikę tej formy kooperacji. Rozpoczynając od krótkiego wstępu teoretycznego, autor przejdzie do przedstawienia genezy partnerstwa wyszehradzkiego. Następnie, zaczynając od ogólnego wprowadzenia w tematykę współpracy Polski, Czech, Słowacji oraz Węgier w dziedzinie bezpieczeństwa, rozszerzy studia na najbardziej interesującą problematykę zapewnienia bezpieczeństwa na granicach. W ramach tej części analizy autor zaprezentuje przede wszystkim główne mechanizmy współpracy, a opierając się na oficjalnych dokumentach, m.in. raportach z prezydencji w Grupie, chronologicznie przedstawi najważniejsze wydarzenia związane w transgraniczną współpracą ekspertów z Polski, Czech, Słowacji oraz Węgier w dziedzinie zarządzania bezpieczeństwem na granicach.

Celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim przybliżenie praktycznego aspektu współpracy w ramach V4 dotyczącej zagadnienia bezpieczeństwa granic. Pomimo iż ramy prawne dotyczące bezpieczeństwa na granicach wyznaczają głównie normy prawa unijnego, pozostawiają one państwom dość dużą swobodę w kwestii kształtowania stosunków bilateralnych oraz multilateralnych. Artykuł przybliży założenia głównych dokumentów wypracowanych w ramach współpracy wyszehradzkiej w kwestii bezpieczeństwa granic. Dokumenty te, pomimo że są aktami jedynie deklaratoryjnymi, są respektowane i implementowane przez władze państw Czworokąta.

Głównymi źródłami, na których oparte są niniejsze rozważania, są przede wszystkim szczegółowe źródła pierwotne – ustawy, umowy międzynarodowe, akty prawa unijnego oraz dokumenty V4. Zacerpnięte z nich informacje zostały uzupełnione literaturą wtórną o charakterze ogólnym. Pracę uzupełnia załącznik – *Informacja nt. działań podejmowanych przez Straż Graniczną w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4) od dnia 1 lipca 2012 r.* Dokument ten został przygotowany przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych specjalnie na potrzeby niniejszej pracy, w trybie dostępu do informacji publicznej. Zachowano jego oryginalną pisownię.

1. ROZWAŻANIA TEORETYCZNOPRAWNE

Ochrona granicy państwowej obejmuje ochronę polityczną, gospodarczą oraz ekologiczną. W ramach ochrony politycznej możemy wyróżnić czynności podejmowane dla utrzymania suwerenności, porządku konstytucyjnego oraz bezpieczeństwa publicznego. Na ochronę gospodarczą składają się wszelkie zabiegi mające na celu zapobieganie powstawaniu zjawisk powodujących zahamowanie rozwoju gospodarczego państwa. W ostatniej grupie, ochronie ekologicznej granic, zawiera się szereg działań przeciwdziałających przemieszczaniu się przez granicę wszelkiego rodzaju zanieczyszczeń, materiałów i chorób¹. Jest to podział teoretyczny, przyjęty w literaturze przedmiotu. Ze względu na potrzebę stworzenia jak najbardziej praktycznego wymiaru niniejszej

¹ A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012, s. 79.

pracy podział ten nie będzie miał zastosowania w dalszej analizie, jednak jego przedstawienie jest wskazane ze względów porządkowych.

Legalna definicja pojęcia współpracy transgranicznej zawarta została w *Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, sporządzonej w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. W myśl konwencji za współpracę transgraniczną uznaje się każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń². To właśnie w oparciu o zasady zawarte w tejże konwencji współpracę transgraniczną prowadzi Rzeczpospolita Polska³.

Jak dotychczas nie została natomiast wykształcona legalna definicja współpracy regionalnej. Na gruncie nauk politycznych trudno o przedstawienie zwartej definicji współpracy regionalnej, której przykładem jest V4. Problem dotyczy także sformułowania „regionalna” – część badaczy posługuje się raczej terminem „subregionalna”⁴. W niniejszym artykule autor będzie się posługiwał terminem „współpraca regionalna”.

2. INSTYTUCJONALNO-PRAWNE RAMY WSPÓŁPRACY

System zarządzania bezpieczeństwem granic wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w obecnym kształcie opiera się przede wszystkim na normach prawa wspólnotowego. Bezpieczeństwo granic jest elementem *Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości* (PWBis) utworzonej w celu zapewnienia swobodnego przepływu osób i zagwarantowania obywatelom państw członkowskich wyższego poziomu ochrony. Częścią PWBis są polityki swobodnego przepływu osób, azyłowa i imigracyjna⁵. To właśnie w tym miejscu należy poszukiwać wszelkich regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania bezpieczeństwem na granicach. Są to przede wszystkim normy prawne regulujące sposób funkcjonowania tzw. strefy Schengen, wyprowadzane głównie z *Układu z Schengen, Konwencji Wykonawczej*

² *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287.

³ A. Wawrzusiszyn, *Współpraca transgraniczna na rzecz bezpieczeństwa państw Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, red. P. Majer, M. Sitek, Józefów 2011, s. 74.

⁴ K. Gawron-Tabor, *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989-2009*, Toruń 2013, s. 16-17. Zob. też: B. Osadnik, *Nowy regionalizm w Europie Środkowo-Wschodniej*. Grupa Wyszehradzka, [w:] *Bezpieczeństwo Państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. J. Przewłocki, Katowice 1995; J. Gajewski, *Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski 1989-2000*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2001; I. Pawlikowska, *Współpraca subregionalna na rzecz bezpieczeństwa w koncepcjach bezpieczeństwa państw Europy Środkowej*, Warszawa 2003.

⁵ Streszczenie prawodawstwa UE, *Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo*, [online] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_pl.htm, 7 VII 2014.

do Układu z Schengen, Kodeksu granicznego Schengen, Wspólnotowego Kodeksu Celnego oraz Wspólnotowego Kodeksu Wizowego.

Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 1985 r. (weszła w życie w 1995 r.) wywarła silny wpływ na późniejsze postanowienia traktatowe. Wiele jej założeń zostało powtórzonych lub rozwiniętych w aktach prawa pierwotnego. Dziś zawarte są one zarówno w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE), jak i w *acquis* Schengen. *Konwencja Wykonawcza* wprowadziła niezbędne postanowienia dotyczące polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej, a także współpracy policyjnej i celnej oraz sądowej w sprawach karnych. Szczególnie z perspektywy kooperacji w ramach V4 doniosłe znaczenie ma współpraca policyjna i celna. Zasady ustalane przez TFUE oraz *acquis* Schengen w tym zakresie stanowią bowiem podstawę dla współdziałania Polski, Czech, Słowacji i Węgier pod szyldem V4. Wspecjalizowane organy państwowe zobowiązane są na mocy postanowień wspólnotowych do wzajemnej pomocy w celu zapobiegania i wykrywania przestępstw. Dotyczy to w szczególności uprawnienia przyznanego organom policyjnym oraz celnym dotyczącego pościgu transgranicznego. Dodatkowo, funkcjonariusze, którzy w ramach postępowania przygotowawczego nadzorują w ich kraju osobę podejrzaną o udział w podlegającym ekstradycji przestępstwie, są upoważnieni do kontynuowania nadzoru na terytorium innego państwa, które wyraziło zgodę na transgraniczny nadzór w odpowiedzi na przekazany uprzednio wniosek o udzielenie pomocy. Gdy ze szczególnie pilnych powodów nie można zażądać uprzedniego upoważnienia od innego państwa, funkcjonariusze prowadzący nadzór są uprawnieni do kontynuowania nadzoru nad osobą podejrzaną bez uzyskania zgody na transgraniczny nadzór także w przypadkach ściśle przewidzianych w *Konwencji*. W dalszej części *Konwencji* przewiduje również ustanowienie wspólnych jednostek policyjnych oraz celnych, a także powołanie oficerów łącznikowych, którzy odpowiedzialni są za monitorowanie sytuacji oraz doradztwo i udzielanie wszelkich niezbędnych informacji. Są oni delegowani przez jedno państwo członkowskie do wykonywania działań na terytorium innego państwa członkowskiego⁶.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa państw wchodzących w skład Układu kluczowym problemem była odpowiedź na pytanie, jak monitorować ruch osób i przedmiotów uznawanych za zagrożenie dla porządku publicznego na terytorium, na którym zniesiono kontrolę ruchu granicznego. W tym celu utworzono właśnie System Informacyjny Schengen (SIS). Służy on do odnajdywania osób i rzeczy z punktu widzenia potrzeb policyjnych i celnych, jak również postępowania azylowego czy dotyczącego prawa pobytu, a także realizowania postanowień *Konwencji Wykonawczej*. Obecnie, w związku z włączeniem *acquis* Schengen do prawa UE, funkcjonowanie systemu reguluje *Rozporządzenie (WE) NR 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania*

⁶ *Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, art. 39-47, [online] http://www.policja.pl/download/1/89064/akty_prawne_polskie_KWS_UJEDNOLICONY_STAN_Z_2007.pdf, 6 VI 2014.

*Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)*⁷. Uzupelnienie podstawy prawnej funkcjonowania SIS II stanowi natomiast *Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)*. Rozbicie podstawy prawnej działania SIS II na dwa akty prawne związane było z istniejącą jeszcze wtedy we Wspólnotach Europejskich strukturą filarową⁸. Potrzeba utworzenia SIS II wiązała się z gwałtownym rozszerzeniem tzw. strefy Schengen w połowie pierwszej dekady XXI w.

Dynamiczny wzrost prawodawstwa wspólnotowego w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa granic wewnętrznych i zewnętrznych wymusił na legislatorach skodyfikowanie głównych definicji i postanowień w kilku ogólnych aktach prawnych. Do najważniejszych z nich zaliczamy obecnie *Kodeks Graniczny Schengen* (omawia praktyczne aspekty swobody przepływu osób), *Zmodernizowany Wspólnotowy Kodeks Celny* (ustanawia podstawowe zasady funkcjonowania unii celnej oraz handlu zagranicznego) oraz *Wspólnotowy Kodeks Wizowy* (główne zagadnienia związane z polityką wizową UE)⁹. Zasadą w przypadku tych aktów prawnych jest to, że są one odpowiednio uzupełniane i tym samym precyzowane przez akty prawa krajowego państw członkowskich¹⁰. W ten sposób, nie zapominając o prawie pierwotnym, osiąga się zharmonizowany system aktów prawnych regulujących swobodny przepływ osób i towarów oraz kontroli i bezpieczeństwa granic.

Rolę koordynującą w systemie zarządzania granicami zewnętrznymi Unii pełni Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), istotne są także kompetencje zespołów szybkiego reagowania na granicy (RABIT) działających w ramach FRONTEX-u. Z punktu widzenia polskiego systemu prawnego najważniejsze znaczenie mają dwie ustawy – *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej*¹¹ oraz *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*¹².

Współpraca w ramach V4 dla zapewnienia bezpieczeństwa granic może być także rozpatrywana z perspektywy szerszego gremium, tj. Forum Salzburg, zwanego również Grupą Salzburką. Jest to zapoczątkowana w 2001 r. przez Austrię inicjatywa kooperacji na poziomie ministrów spraw wewnętrznych Austrii, Czech, Polski, Słowacji, Słowenii oraz Węgier, a także komisarza UE ds. sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (w kolejnych latach dołączyły też Bułgaria, Rumunia i Chorwacja). Charakter tej współpracy oparty jest na *Deklaracji Partnerstwa w zakresie Bezpieczeństwa*. Jej sygnatariusze za kwestie kluczowe uznali współpracę policyjną, współpracę w zakresie kontroli granicznej, zwalczanie nielegalnej migracji, politykę azylową oraz wymianę poglądów

⁷ A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 75.

⁸ P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008, s. 71.

⁹ Wcześniej były to *Wspólnotowy Kodeks Celny* oraz *Wspólny Podręcznik Schengen*.

¹⁰ A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen...*, s. 250.

¹¹ *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej*, Dz.U. 1990 nr 78 poz. 461.

¹² *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*, Dz.U. 1990 nr 78 poz. 462.

w sprawach dotyczących UE¹³. Współpracę w zakresie bezpieczeństwa granic można więc analizować także przez pryzmat Forum Salzburskiego¹⁴, niniejsza analiza skupiać się jednak będzie na dokonaniach V4 w tym zakresie.

3. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA WSPÓŁPRACY

Tematyka współpracy w ramach V4 coraz częściej znajduje uznanie w literaturze naukowej. Celem niniejszego rozdziału jest przybliżenie nieformalnej formuły współpracy, jaka powstała w regionie Europy Środkowej na początku lat 90. XX w. Przedstawione zostaną uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, które były podstawą narodzin tej koncepcji kooperacji. Nie sposób zrozumieć dzisiejszego kształtu V4 bez dokładnej analizy kolejnych etapów jej działalności, w związku z czym przybliżone zostaną najważniejsze fakty związane z jej ponad dwudziestoletnią historią. Główny nacisk położony zostanie na działania związane z bezpieczeństwem, a w szczególności z bezpieczeństwem granic, zarówno tych znajdujących się pomiędzy państwami Grupy, jak i tej zewnętrznej w rozumieniu przedstawionym w poprzednich rozdziałach. Tym sposobem za pomocą studium przypadku zostanie przedstawione praktyczne funkcjonowanie współpracy w ramach instytucjonalno-prawnych omawianych wcześniej. Należy również zaznaczyć, iż współpraca w ramach Trójkąta (później: Czworokąta) od samego początku ukonstytuowana została w ramach celów związanych z polityką bezpieczeństwa¹⁵.

Dnia 15 lutego 1991 r. przedstawiciele Polski, Czechosłowacji i Węgier podpisali w Bukareszcie oficjalną deklarację o zawiązaniu współpracy (*Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*). Od tego momentu można było mówić o istnieniu tzw. Trójkąta Wyszehradzkiego. Sama deklaracja natomiast formułowała główne cele, jakie stawiały sobie układające się państwa. Można je przedstawić według następującej systematyki:

Demokratyzacja wewnętrznego życia publicznego – rozumiana jako przywrócenie niezależności państwowej oraz wolności poprzez likwidację wszelkich pozostałości totalitaryzmu, a także budowa demokracji parlamentarnej, państwa prawa oraz gospodarki wolnorynkowej.

Integracja regionalna – rozumiana jako harmonizacja działań wewnętrznych Grupy na rzecz wspólnych kontaktów w ramach integracji zewnętrznej oraz przeprowadzanie konsultacji w sprawach dotyczących własnego bezpieczeństwa, a także tworzenie warunków do sprawnej wymiany informacji.

¹³ *Forum Salzburg*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, [online] <https://msw.gov.pl/pl/wspolpraca-miedzynarod/wspolpraca-regionalna/forum-salzburg/7095,dok.html>, 13 I 2015.

¹⁴ Zob. *Salzburg Forum Vision 2020. Consolidated Version, 24 August 2010*, The Salzburg Forum, [online] www.salzburgforum.org/presdoc/Salzburg%20Forum%20Vision%202020.pdf, 10 I 2015.

¹⁵ I. Pawlikowska, *Koncepcje bezpieczeństwa państw Europy Środkowej po 1989 roku*, Toruń 2006, s. 57; B. Osadnik, *Nowy regionalizm...*, s. 28.

Integracja zewnętrzna – głównie poprzez pełną integrację z zachodnioeuropejskimi strukturami politycznymi i gospodarczymi, a także systemem bezpieczeństwa¹⁶.

Poprzez zawiązanie formalnej współpracy przedstawiciele trzech państw chcieli potwierdzić zerwanie z totalitaryzmem i wyrazić wolę silnej emancypacji politycznej¹⁷. Taki zabieg był zrozumiały w ówczesnej sytuacji geopolitycznej i dawał szanse na zbudowanie nowych, demokratycznych więzi w regionie. Rozpoczęcie kooperacji regionalnej było także zasadne ze względu na nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa, jakie stanęły przed państwami Europy Środkowo-Wschodniej po upadku ZSRR. W skład nowego katalogu zagrożeń wchodziły m.in.: terroryzm, przestępczość zorganizowana, nielegalna migracja, handel bronią czy przemyt graniczny¹⁸. Za przykład sukcesu V4 w materii bezpieczeństwa w pierwszym etapie jej istnienia uznawane jest współdziałanie ministrów obrony trzech państw w kwestii wycofania żołnierzy sowieckich z terytoriów tychże państw¹⁹.

Od początku Grupę cechował brak jej formalizacji, co – jak się wkrótce okazało, miało swoje implikacje dla późniejszej współpracy²⁰. Nie zbudowano mechanizmów konkretnej kooperacji i realnego działania, co ograniczyło znaczenie Grupy²¹. Z drugiej strony, w pierwszych latach istnienia Grupy deklaracje i spotkania wysokiego szczebla podejmowane były regularnie²². Co ciekawe, to Polska była wówczas głównym orędownikiem ściślejszej instytucjonalizacji współpracy. Jednak w obawie przed zbyt dużą na tym etapie formalizacją, a także w obliczu przyszłej integracji z istniejącymi już przecież strukturami wspólnot europejskich postulat ten spotkał się z oporem wśród pozostałych partnerów, w związku z czym rozmów na ten temat zaniechano²³.

Pod koniec lat 90. wyraźne przeniesienie ciężaru spotkań ze szczebla prezydenckiego na rządowy rozpoczęło ważny etap zmian, którego efektem była dalsza „dekoncentracja” poziomu konsultacji. W rezultacie coraz częstsze stały się spotkania robocze grup eksperckich, których efektem jest z reguły bardziej konkretna i efektywna kooperacja²⁴. Jednakże rządowa koordynacja działań może powodować podatność współpracy regionalnej na zmiany w wewnętrznej koniunkturze politycznej w którymkolwiek z państw członkowskich. W związku z tym konieczne jest ciągłe stawianie przed V4

¹⁶ Opracowanie własne na podstawie: *Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalnej oraz Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, [online] http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412_6_XI_2013.

¹⁷ J. Mizgała, *Perspektywy Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2009, s. 3.

¹⁸ B. Góralczyk, *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 1999, s. 8.

¹⁹ R. Morawiec, *Military Cooperation in Visegrad Group*, [w:] *Cooperation on Security in Central Europe: Sharing V4 Experience with the Neighboring Regions*, red. M. Madej, Warszawa 2010, s. 12.

²⁰ J. Mizgała, *Perspektywy Grupy...*, s. 3.

²¹ *Tamże...*, s. 4.

²² P. Bukalska, *Nowa Grupa Wyszehradzka w nowej Unii Europejskiej – szanse i możliwości rozwoju*, Warszawa 2003, s. 6.

²³ I. Pawlikowska, *Współpraca subregionalna...*, s. 29.

²⁴ P. Bukalska, *Nowa Grupa...*, s. 8.

nowych wyzwań, tak aby „uniezależnić” ją od wyborów²⁵. Nie zawsze jednak wspólne cele szły w parze z jednolitym stanowiskiem państw Grupy.

Jednym z przywoływanych w literaturze przykładów na to, że państwa członkowskie nie potrafiły ze sobą współpracować, była końcowa faza procesu negocjacji z UE, nazwana w literaturze „wyściem negocjatorów w Kopenhadze”²⁶. Pomimo zadeklarowanych chęci, w drodze do Unii górę wzięły partykularyzmy. Indywidualne interesy sprawiły, iż w kwestii tego, co Grupa uznawała wtedy za swój główny cel, czyli integracji ze strukturami unijnymi, brak było jednolitego stanowiska²⁷. Nie należy jednak krytykować takiego obrotu wydarzeń, gdyż wszystkie państwa były (i nadal są) odmienne wewnętrznie, w związku z czym każde z nich najlepiej mogło kształtować swoją własną pozycję, negocjując bezpośrednio z przedstawicielami Unii. Wypracowanie wspólnego stanowiska na forum regionalnym wiązałoby się z koniecznością osiągania pierwszych kompromisów już na tym poziomie, co niewątpliwie wpłynęłoby niekorzystnie na kształt ostatecznych porozumień.

Pomimo tego akcesję do Unii Europejskiej można uznać za sukces nie tylko pojedynczych państw, ale także V4 jako całości²⁸. Należy zwrócić także uwagę, iż dla wielu sceptyków zarówno przebieg procesu negocjacyjnego, jak i osiągnięcie przez V4 tego celu stanowiły przesłanki dla intensyfikacji głosów wróżących szybki kres współpracy w dotychczasowej formule²⁹. Jak wiadomo, po raz kolejny takie głosy okazały się przedwczesne. Aby potwierdzić sens dalszej kooperacji, szefowie rządów państw Grupy zdecydowali się przyjąć 12 maja 2004 r. nową deklarację (*Deklaracja w sprawie współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej po ich przystąpieniu do Unii Europejskiej*, tzw. deklaracja z Kromieryża), manifestując tym samym jej postakcesyjny charakter³⁰. W ten sposób uznali oni, że cele postawione w 1991 r. zostały w pełni osiągnięte, a także zadeklarowali potrzebę i chęć kontynuowania współpracy na rzecz wzmocnienia tożsamości regionu Europy Środkowej. Uzupełnieniem niniejszej deklaracji były *Wytyczne w sprawie przyszłych obszarów współpracy wyszehradzkiej*, przyjęte tego samego dnia, stanowiące m.in. o współpracy w drodze do, a następnie w ramach *Układu z Schengen*, w tym w ochronie i zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE³¹. Szerzej mowa była również o kooperacji w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnej migracji³².

²⁵ Tamże, s. 14.

²⁶ Tamże, s. 5.

²⁷ J. Mizgała, *Perspektywy Grupy...*, s. 8-9.

²⁸ T. Strážay, *Visegrad – Arrival, Survival, Revival*, [w:] *Two Decades of Visegrad Cooperation. Selected V4 Bibliography*, red. B. Daněšák, M. Gniazdowski, J. Hamberger, A. Hudek, Bratislava 2011, s. 23.

²⁹ Tamże, s. 22-23.

³⁰ *Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on Cooperation of the Visegrad Group Countries after their Accession to the European Union*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1>, 5 XI 2013.

³¹ *Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412>, 5 XI 2013.

³² *Informacja nt. działań podejmowanych przez Straż Graniczną w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4) od dnia 1 lipca 2012 r.* (zob. załącznik).

Grupa bywa krytykowana ze względu na słabą instytucjonalizację³³. Jednak to, co jedni uznają za zarzut, może być także atutem. Brak formalnych więzi umożliwia bowiem realistycznie i elastycznie dostosowywać działania do określonych sytuacji³⁴. Nieformalne struktury, stałe grupy konsultacyjne, ale bez dodatkowych kadr czy sekretariatów, usprawniają kontakty bezpośrednie. Poza tym należy przypomnieć, iż w wyniku porozumień z Bratysławy z 1999 r. powołano do życia, udoskonaloną następnie w Esztergom w 2002 r., instytucję prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej. Mandat prezydencji trwa rok i pełniony jest rotacyjnie przez każde z państw członkowskich³⁵. Potrzeba zachowania takich ram współpracy przy jednoczesnym zwiększeniu ich intensywności była sygnalizowana przez niektórych już w 2003 r.³⁶

Za inne słabe punkty działalności na przestrzeni ponad dwóch dekad podaje się również brak strategii rozwoju regionalnego oraz brak jakiegokolwiek wspólnej legislacji czy nawet formalnych uzgodnień o charakterze wiążącym³⁷. O ile rzeczywiście można się zgodzić z pierwszym zarzutem, o tyle w drugim przypadku należy zastanowić się, czy istnienie jakiegokolwiek legislacji na poziomie regionalnym, tym bardziej odkąd państwa wyszehradzkie należą do UE, byłoby pożądane i zasadne. Wydaje się, że wszelkie uzgodnienia o charakterze czysto deklaratoryjnym są wystarczające, o ile w parze z nimi idzie dobra wola przedstawicieli państw V4.

Oceniając z dzisiejszej perspektywy sukcesy Grupy Wyszehradzkiej, należy przede wszystkim wymienić coraz większe znaczenie prezydencji, wzrost roli Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, wspólne opracowywanie priorytetów polityk zagranicznych, znaczący rozwój współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, a także drogę oraz wejście do strefy Schengen³⁸. Ta ostatnia kwestia zostanie dokładniej omówiona w dalszej części artykułu. Natomiast w przypadku prezydencji należy stwierdzić, że co prawda agenda każdej z nich podlega zaakceptowaniu przez wszystkich partnerów, to jednak instytucja ta daje możliwość wysuwania postulatów i inicjatyw na forum Grupy, tym samym stając się instrumentem kształtującym i koordynującym całości polityk V4³⁹. Jako przykład można przywołać mającą swoje miejsce na przełomie lat 2009 i 2010 prezydencję węgierską, która wykreowała nieformalny zwyczaj szczytów ministrów spraw zagranicznych V4 – jeden ze szczytów poświęcony jest zawsze Bałkanom Zachodnim, drugi natomiast Partnerstwu Wschodniemu reali-

³³ T. Strážay, *Visegrad – Arrival...*, s. 18.

³⁴ P. Bukalska, *Nowa Grupa...*, s. 6.

³⁵ *Contents of Visegrad Cooperation approved by the Prime Ministers' Summit Bratislava on 14th May 1999*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/contents-of-visegrad-110412>, 5 XI 2013; *Annex to the Content of Visegrad Cooperation, 2002*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/annex-to-the-content-of>, 5 XI 2013.

³⁶ Por. m.in. P. Bukalska, *Nowa Grupa...*, s. 6.

³⁷ J. Mizgała, *Perspektywy Grupy...*, s. 10.

³⁸ T. Strážay, *Visegrad – Arrival...*, s. 25-26.

³⁹ *Tamże*, s. 27.

zowanemu w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁴⁰. Oba wektory zainteresowania zewnętrznego są bezpośrednio powiązane z zapewnieniem bezpieczeństwa granic państw Grupy Wyszehradzkiej. Ciekawe mogą być również przykłady wsparcia, jakiego na arenie międzynarodowej udzielały sobie wzajemnie kraje V4 w ostatnich latach, szczególnie w sprawach, w których niekoniecznie reprezentują analogiczne stanowiska. Można tu przywołać przede wszystkim wsparcie przez Polskę i Węgry wspólnego czesko-słowackiego wniosku o zorganizowanie w Pradze i Bratysławie Europejskiego Forum Energii Jądrowej. O ile Czechy i Słowacja to państwa zaliczane do zwolenników energii jądrowej, o tyle stanowiska Polski i Węgier nie są tak jednoznaczne w tej materii. Pomimo tego oba kraje zdecydowały się solidarnie wesprzeć starania swoich partnerów⁴¹.

4. DOTYCHCZASOWA WSPÓŁPRACA DLA ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA GRANIC

Za pierwsze pozytywne sygnały współpracy na rzecz bezpieczeństwa, oprócz przywołanych wcześniej ogólnych deklaracji formułowanych przez polityków, powinny być uznane konsultacje przeprowadzone na szczeblu wojskowym, zapoczątkowane 6 marca 1992 r. w Budapeszcie. Było to pierwsze z serii spotkań, podczas których omawiano m.in. możliwości współpracy w zakresie przemysłu zbrojeniowego, wymiany informacji w procesie modernizacji narodowych sił zbrojnych państw wyszehradzkich czy budowy wspólnych systemów obronnych. Konsultacje te były w pewnym sensie pokłosiem podpisanych przez wszystkie państwa Trójkąta Wyszehradzkiego w pierwszym kwartale 1991 r. umów bilateralnych dotyczących wymiany informacji na temat organizacji i stanu własnych sił zbrojnych, współpracy przy modernizacji oraz zakupach militarnych czy kooperacji w ramach misji pokojowych⁴². Tak, jak zaznaczono wyżej, kooperacja w ramach V4 opierała się w początkowym okresie głównie na zasadach wzajemnych konsultacji⁴³.

Za zdecydowany sukces współpracy wyszehradzkiej w dziedzinie bezpieczeństwa należy uznać wspólną drogę Czech, Polski i Węgier do NATO. Nie brała w niej udziału rządzona przez Vladimíra Mečiara Słowacja. Nie uczestnicząc w procesie integracyjnym, Bratysława nie odczuła jednego z jego efektów, czyli poprawy poziomu koordynacji wymiany informacji w sferze bezpieczeństwa⁴⁴. Jak zaznaczono wcześniej, w okresie tym jednak dochodziło do regularnych spotkań ministrów obrony państw V4. Na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, iż nawet w sytuacji, gdy do NATO zaproszone zostały trzy państwa Grupy, przy pominięciu Słowacji, deklarowały one

⁴⁰ *Tamże*.

⁴¹ *Tamże*, s. 25.

⁴² R. Morawiec, *Military cooperation...*, s. 12.

⁴³ I. Pawlikowska, *Współpraca subregionalna...*, s. 27-28.

⁴⁴ T. Strážay, *Visegrad – Arrival...*, s. 20.

jasno swe poparcie dla ewentualnych aspiracji członkowskich również tego ostatniego państwa⁴⁵. W kolejnych latach, już po rozszerzeniu NATO w 1999 r., trzy nowe państwa Sojuszu chętnie dzieliły się swoimi doświadczeniami z zainteresowaną już wtedy członkostwem Słowacją⁴⁶. Bratysława została włączona do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego podczas kolejnego rozszerzenia, w 2004 r. Konieczne jest zwrócenie w tym miejscu uwagi na to, że próby budowania przez V4 własnej tożsamości w sferze bezpieczeństwa nie powinny być nazywane „małym NATO w ramach NATO”, lecz raczej traktowane jako konstruktywny element szerszych działań Sojuszu w drodze do wspólnego celu⁴⁷.

Z punktu widzenia niniejszej pracy istotne było spotkanie, w dniach 8-9 lipca 2002 r. w Koszycach, w którym uczestniczyli sekretarze stanu ministerstw spraw zagranicznych państw V4, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz sekretarz stanu ministerstwa spraw zagranicznych Ukrainy. Poświęcone było ono w głównej mierze tematyce przyszłej współpracy transgranicznej pomiędzy nowymi państwami Unii a Ukrainą, w związku z faktem, iż po rozszerzeniu granice trzech z czterech państw V4 staną się granicami zewnętrznymi całej Wspólnoty. Efektem rozmów było powołanie stałej grupy eksperckiej zajmującej się tą problematyką⁴⁸.

Natomiast już w 2003 r. podnoszono kwestię konieczności uruchomienia w ramach V4 konkretnej współpracy nad wspólnym systemem granicznym. Postulowano stworzenie stałej grupy konsultacyjnej, w skład której weszliby analitycy, eksperci, przedstawiciele MSZ, policji czy straży granicznej. Ich zadaniem miałoby być przede wszystkim monitorowanie aktualnej sytuacji, wymiana informacji, realizowanie wspólnych projektów badawczych czy wreszcie opracowywanie propozycji rozwoju aktualnych problemów. Wśród ostatnich wymieniane były głównie: nielegalna imigracja, przemysł transgraniczny, a także kwestia azylu dla uchodźców⁴⁹. Jeszcze przed wejściem do Unii zauważano także potrzebę wspólnej drogi państw V4 do tzw. strefy Schengen⁵⁰. Między innymi w tym celu Rzeczpospolita Polska podpisała w okresie przygotowawczym umowy ze swoimi południowymi sąsiadami, dotyczące nowoczesnych form współpracy przygranicznej⁵¹. Ze Słowacją w 2004 r. zawarto umowę dotyczącą współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz współdziałania na terenach przygranicznych⁵², natomiast z Czechami w 2006 r. umowę poświęconą współpracy w zwalczaniu przestępczości,

⁴⁵ R. Morawiec, *Military cooperation...*, s. 14.

⁴⁶ *Tamże*, s. 16.

⁴⁷ Por. m.in. I. Samson, *Assessment of Visegrad Cooperation from a Security Perspective: Is the Visegrad Group Still Vital in the "Zeros" of the 21st Century?*, [w:] *Visegrad Cooperation within NATO and CSDP*, red. C. Törö, Warszawa 2011, s. 17.

⁴⁸ I. Pawlikowska, *Współpraca subregionalna...*, s. 51.

⁴⁹ Por. m.in. P. Bukalska, *Nowa Grupa...*, s. 8.

⁵⁰ Por. m.in. *tamże*, s. 9.

⁵¹ A. Wawrzusiszyn, *Współpraca transgraniczna...*, s. 75.

⁵² *Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych*, Dz.U. 2007 nr 85 poz. 568.

ochronie porządku publicznego oraz współpracy na terenach przygranicznych⁵³. Z całą pewnością doświadczenia wyniesione ze współpracy wyszehradzkiej pomogły w sprawnym ustaleniu szczegółów tych dokumentów.

To właśnie wspólne wejście do tzw. strefy Schengen, o które państwa V4 zabiegały z determinacją, uznawane jest za jeden z największych sukcesów współpracy dla zapewnienia bezpieczeństwa granic⁵⁴.

Na tym etapie raz jeszcze należy nawiązać do ogólnie wspomnianych wcześniej *Wytycznych w sprawie przyszłych obszarów współpracy wyszehradzkiej*, przyjętych w maju 2004 r. Dokument ten odnosił się do materii bezpieczeństwa, w szczególności zapowiadał współpracę (oczywiście w ramach UE) obejmującą aktywny rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), a przede wszystkim konsultacje, współpracę i wymianę doświadczeń w dziedzinie Układu z Schengen, polegające przede wszystkim na ochronie i zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE⁵⁵. Podczas tego procesu partnerzy wyszehradzcy w sposób nieprzerwany koordynowali podejmowane działania, a także wspólnie przeciwstawili się austriackiemu pomysłowi wprowadzenia kilkumiesięcznego okresu przejściowego oraz odłożenia ich wejścia do strefy Schengen do połowy 2008 r.⁵⁶ O dużej determinacji mogą świadczyć chociażby oficjalne wypowiedzi przedstawicieli najwyższych organów państwowych V4, w tym np. stanowisko słowackiego odpowiednika polskiego Komendanta Głównego Policji Antona Kulicha, który już na początku 2004 r. nie tylko jasno potwierdził gotowość Bratysławy do spełnienia warunków przystąpienia do Układu w połowie 2006 r., ale przede wszystkim wskazywał na konieczność zachowania wspólnej drogi wszystkich państw Grupy w tym procesie⁵⁷. Jeszcze bardziej znaczący charakter miała oficjalna deklaracja powzięta podczas szczytu ministrów spraw zagranicznych V4 w Bratysławie we wrześniu 2006 r., w której przedstawiciele czterech państw z całą stanowczością zażądali wspólnego przyjęcia wszystkich czterech państw do tzw. strefy Schengen, zapewniając jednocześnie, że sami dołożą wszelkich starań, aby osiągnąć pożądaną stan rzeczy⁵⁸. Natomiast sam fakt znalezienia się w Układzie niejako wymusił konieczność kontynuowania wspólnych przedsięwzięć, m.in. w zakresie wymiany informacji, powoływania i koordynowania pracy wyspecjalizowanych organów pomocniczych, monitorowania sytuacji bieżącej

⁵³ *Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 r.*, Dz.U. 2007 nr 177 poz. 1246.

⁵⁴ *Sharing the Experiences of Visegrad Cooperation in the Western Balkans and the Eastern Neighbourhood Countries*, International Centre for Democratic Transition, Budapest 2010, s. 166, [online] <http://www.icdt.hu/documents/publications/GUAM-Project-Preparatory-Study.pdf>, 4 XI 2013.

⁵⁵ I. Pawlikowska, *Koncepcje bezpieczeństwa...*, s. 85-86.

⁵⁶ T. Strážay, *Visegrad – Arrival...*, s. 28.

⁵⁷ *Slovakia wants joint entry of V4 countries to Schengen*, „New Europe”, 14 II 2004, [online] <http://www.neurope.eu/article/slovakia-wants-joint-entry-v4-countries-schengen>, 24 X 2013.

⁵⁸ T. Nicholson, *V4 wants Schengen deadline kept*, „The Slovak Spectator”, 11 IX 2006, [online] <http://spectator.sme.sk/articles/view/24580/2/>, 24 X 2013.

czy po prostu bliższej współpracy służb granicznych⁵⁹. Już w obliczu pewnej akcesji do strefy Schengen, we wrześniu 2007 r., doszło do specjalnie tej tematyce poświęconego spotkania prezydentów państw V4⁶⁰. Natomiast za przykład jednej z inicjatyw niższego szczebla może posłużyć chociażby projekt polskiej Straży Granicznej, która w 2009 r. z dużym sukcesem przekazywała własne doświadczenia i organizowała specjalne warsztaty dla pozostałych państw V4 z zakresu przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi⁶¹.

Wcześniej, bo w latach 2003-2008, służby graniczne partnerskich państw rozwijały na szeroką skalę współpracę z Ukrainą. Zwłaszcza polskie, słowackie i węgierskie jednostki realizowały szereg operacji na swoich wspólnych odcinkach granicznych, a także organizowały robocze spotkania ekspertów⁶². Natomiast na podstawie przywołanych wcześniej bilateralnych umów, a także późniejszych szczegółowych porozumień powołano wspólne placówki graniczno-policyjno-celne⁶³. Ich głównym zadaniem jest pozyskiwanie i wymiana kluczowych z punktu widzenia interesu bezpieczeństwa przygranicznego informacji, ale również koordynowanie pracy powiązanych służb po obu stronach granic, w tym organizowanie wspólnych patroli, pościgów czy zadań obserwacyjnych⁶⁴.

Jeszcze ciekawszym przykładem współpracy bezpośredniej jest zainicjowany na początku 2007 r. nowatorski system wymiany informacji statystycznych, które dotyczą zjawiska nielegalnej migracji, Visegrad Group System II (VGS II), będący pośrednio efektem opisaną wyżej współpracy V4 z Ukrainą. Do 2008 r. wszelkie statystyki wymieniane były comiesięcznie, natomiast szybko zdecydowano się na przekształcenie VGS II w grupę analityczną. Jej praca miała się opierać na udzielaniu sobie wzajemnej pomocy doraźnej w ramach wymiany danych analitycznych, jak również na doradztwie merytorycznym. Eksperci obradujący w Szklarskiej Porębie w październiku 2008 r. uznali, iż większą niż tradycyjne spotkania robocze efektywnością będą się cechować: kooperacja polegająca na wymianie takich danych jako lepszych jakościowo od czysto statystycznych informacji oraz konsultacje przeprowadzane zdalnie w trybie

⁵⁹ A. Wawrzusiszyn, *Współpraca transgraniczna...*, s. 75.

⁶⁰ Z. Viliková, *V4 presidents meet to discuss Schengen*, „The Slovak Spectator”, 21 IX 2007, [online] <http://spectator.sme.sk/articles/view/29234/10/>, 24 X 2013.

⁶¹ A. Wawrzusiszyn, *Współpraca transgraniczna...*, s. 77.

⁶² *Tamże*, s. 78.

⁶³ M.in. Porozumienie wykonawcze nr 15/BP między Ministrem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej i Ministerstwem Finansów Republiki Słowackiej o utworzeniu i zasadach działania Centrów współpracy policyjnej i celnej zawarte w dniu 31 lipca 2009 r. w Warszawie, [online] <http://www.strazgraniczna.pl/wps/wcm/connect/e185580046348d009424d5bd4a083573/Dz.+Urz.+Nr+9+z+2009+r.ca%C5%82y.pdf?MOD=AJPERES>, 6 VIII 2014; Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o utworzeniu i zasadach działania wspólnych placówek w Kudowie Slonem i Chotěbuz, zawarte dnia 2 lutego 2009 r., Dz.U. 2009 nr 96 poz. 796.

⁶⁴ A. Wawrzusiszyn, *Współpraca transgraniczna...*, s. 76.

online⁶⁵. Chociaż jeszcze w raporcie z polskiej prezydencji z przełomu lat 2008 i 2009 przewidywano zorganizowanie kolejnych spotkań w sprawie VGS II, to okazało się, że rezygnacja ze stałej wymiany danych spowodowała zanik wypracowanych mechanizmów, a przez to w 2011 r. współpraca ta niemalże już nie istniała⁶⁶.

Pod koniec 2008 r., podczas polskiej prezydencji w V4, w Zakopanem doszło do spotkania ekspertów ds. migracji, podczas którego omawiano m.in. problematykę nowych wyzwań stojących przed państwami regionu w obliczu niedawnej akcesji do strefy Schengen czy kwestię rozwoju polityki migracyjnej UE. Głównym efektem spotkania było przyjęcie wspólnego stanowiska, w którym jednogłośnie sprzeciwiono się formułowanemu w środowisku międzynarodowym negatywnym scenariuszom względem państw Grupy w związku z jej wejściem do Układu⁶⁷. Wyrażono też konieczność współdziałania w kwestiach migracyjnych, tak aby lepiej chronić południowo-wschodnie pograniczne Unii Europejskiej⁶⁸.

Mającą miejsce w latach 2009-2010 prezydencja węgierska w sposób najbardziej konkretny zainteresowana była współpracą dotyczącą tej materii. W czerwcu 2010 r. zostało zorganizowane spotkanie przedstawicieli jednostek odpowiedzialnych we wszystkich państwach V4 za bezpieczeństwo obszarów przygranicznych, na którym dyskutowano głównie o praktycznych doświadczeniach wyniesionych z dotychczasowego członkostwa w Układzie z Schengen⁶⁹. Węgry podczas swojego przewodnictwa w Grupie poruszali także tematy związane z ewentualnymi wspólnymi przedsięwzięciami w państwach trzecich, kooperacją w ramach kontroli i ochrony granic zewnętrznych czy współpracą z unijnymi grupami roboczymi⁷⁰. Słowacka prezydencja, przynajmniej w sferze deklaratywnej, poszła właśnie tą ostatnią drogą, przyjmując za swój pierwszy priorytet w dziedzinie bezpieczeństwa współpracę z właściwymi instytucjami NATO i UE⁷¹. Pomimo to można znaleźć w latach 2010-2011 przykłady kooperacji w kwestiach związanych z bezpieczeństwem granic. Oczywiście, mając na uwadze obecność w tzw. strefie Schengen, poruszano m.in. kwestie nielegalnej fali migracyjnej z Afryki czy problemu napływu ludności z Bałkanów. Zadeklarowano również pełne wsparcie dla rumuńskich i bułgarskich dążeń do wejścia do strefy Schengen⁷². Organizowano też spotkania *ad hoc* z udziałem przedstawicieli policji z obszarów przygranicznych państw

⁶⁵ *Executive Report on Polish Presidency in the Visegrad Group, July 2008 – June 2009*, s. 8, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/annual-report-pl-08-09>, 17 XI 2013.

⁶⁶ A. Wawrzusiszyn, *Współpraca transgraniczna...*, s. 77-78.

⁶⁷ *Tamże*, s. 8-9.

⁶⁸ *Tamże*, s. 9.

⁶⁹ *Activities of the Hungarian Presidency of the Visegrad Group July 2009 – June 2010*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/2009-2010-hungarian-110412>, 17 XI 2013.

⁷⁰ *Tamże*.

⁷¹ *Annual Implementation Report of the Program of the Presidency of the Slovak Republic in the Visegrad Group (1 July 2010 – 30 June 2011)*, s. 14, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/v4-annual-report-2010>, 17 XI 2013.

⁷² *Tamże*, s. 16.

V4 oraz Austrii w celu wymiany informacji⁷³. Jednak za największy sukces słowackiego przewodnictwa należy uznać ustanowienie specjalnych przygranicznych punktów kontaktowych, których praca ma podwyższyć efektywność i ulepszać koordynację wspólnych przedsięwzięć operacyjnych⁷⁴.

Podczas kolejnej prezydencji, tym razem czeskiej, we wrześniu 2011 r. doszło do spotkania przedstawicieli ministerstw spraw wewnętrznych, odpowiedzialnych w państwach V4 za zarządzanie granicami, podczas którego dyskutowano o narodowe strategię względem Schengen, sprawy związane z nielegalną migracją z kierunku bałkańskiego oraz przygotowania do rozszerzenia strefy⁷⁵. Warto również zwrócić uwagę na przyjętą w ramach tzw. Procesu Praskiego⁷⁶ – wraz z przedstawicielami Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), Bałkanów Zachodnich oraz Turcji – deklarację zatytułowaną *Budowanie partnerstw migracyjnych* (ang. *Building Migration Partnerships* – BMP), która jest najdonioślejszym chyba przykładem na dalekosiężne działania Grupy dla zapewnienia bezpieczeństwa granic, dalece wykraczające terytorialnie poza obszary samej V4⁷⁷.

Dnia 1 lipca 2012 r. rozpoczęła się kolejna polska prezydencja w V4. Wśród głównych celów zaprezentowanych w oficjalnym programie niemalże zabrakło elementów związanych z bezpieczeństwem granic⁷⁸. Niekoniecznie jednak ten fakt automatycznie oznaczał odsunięcie na bok omawianych tu kwestii. Polskie władze wyszły z racjonalnego założenia, że w latach poprzednich stworzono na poziomie rządowym wystarczające fundamenty pod dalszą współpracę wyspecjalizowanych jednostek. Stąd w samym programie uwaga skupiła się na tych obszarach bezpieczeństwa, które w dalszym ciągu wymagają wzmożonej uwagi poziomu rządowego, w szczególności bezpieczeństwa energetycznego i cybernetycznego, a także na kwestii przygotowania Grupy Bojowej V4. Program zapowiadał natomiast dalszy rozwój Procesu Praskiego, za którego realizację, jak się wydaje, państwa Grupy Wyszehradzkiej czują się szczególnie odpowiedzialne. Zaplanowano także spotkanie szefów służb granicznych państw Grupy połączone ze spotkaniem ekspertów dotyczące oceny i przygotowań do misji ewaluacyjnych Schengen w państwach V4⁷⁹.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ Tamże, s. 11-12.

⁷⁵ *Report on the Czech Presidency of the Visegrad Group July 2011 – June 2012*, s. 11-12, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/czv4-pres-eng-final>, 17 XI 2013.

⁷⁶ Proces Praski to proces polityczny rozpoczęty przyjęciem 28 kwietnia 2009 r. w Pradze Wspólnej Deklaracji w sprawie zasad i inicjatyw promowania bliskiego partnerstwa w sprawach migracji. Głównym celem Procesu Praskiego jest promowanie partnerstw migracyjnych między członkami Unii Europejskiej, Strefy Schengen, Bałkanów Zachodnich, Partnerstwa Wschodniego, Azji Środkowej, Rosji oraz Turcji; więcej zob. *Prague Process Targeted Initiative: thematic areas. Information paper 2013*, [online] http://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/Prague_Process_TI_in_2013_EN_2014-02-19.pdf, 6 VIII 2014.

⁷⁷ *Report on the Czech Presidency...*, s. 11.

⁷⁸ *Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej. Lipiec 2012 – czerwiec 2013*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/program-pl-v4-pres-pl>, 6 VIII 2014.

⁷⁹ Tamże, s. 17.

Do ważnych wydarzeń ostatniej polskiej prezydencji w Grupie należy niewątpliwie zaliczyć Konferencję Szefów Służb Granicznych oraz spotkanie ekspertów ds. misji ewaluacyjnych Schengen, które miały miejsce w Zakopanem w dniach 11-12 października 2012 r. Podczas konferencji wymieniono informacje dotyczące rozwoju służb granicznych oraz sytuacji migracyjnej we wszystkich państwach V4, a także omówiono doświadczenia związane z realizacją misji ewaluacyjnych Schengen. Dzięki temu dokonano aktualnego przeglądu zagrożeń oraz podejmowanych w celu właściwego dostosowania struktur służb działań. Szczególny nacisk, jeżeli chodzi o przyszłe działania, położono na współpracę w ramach przygotowania misji ewaluacyjnych Schengen⁸⁰.

Na zakończenie polskiego przewodnictwa odbyło się kolejne spotkanie na poziomie ekspertów, poświęcone najnowszym trendom w zakresie fałszowania dokumentów podróży, ze szczególnym naciskiem na nowoczesne dokumenty biometryczne. W spotkaniu tym z przyczyn losowych nie wzięli udziału eksperci węgierscy. Mimo to należy je uznać za spory sukces, gdyż pozwoliło ono na zapoznanie się z najnowszymi praktykami fałszerskimi. W efekcie eksperci ds. fałszerstw dokumentów polskich, czeskich i słowackich służb granicznych zapewnili o potrzebie stałego rozbudowywania zabezpieczeń. Za kluczowe działanie dla zapobiegania tego typu przypadkom uznali sprawną wymianę informacji i doświadczeń bezpośrednio przez praktyków⁸¹.

W oficjalnym raporcie z polskiego przewodnictwa w V4 (lipiec 2012 – czerwiec 2013), podobnie jak w przedstawionym powyżej programie, kwestie współpracy transgranicznej poświęconej bezpieczeństwu granic nie zostały dokładnie omówione⁸², prawdopodobnie z analogicznych powodów. Dla kontrastu należy pokazać formę przedstawienia interesujących nas kwestii w programie prezydencji węgierskiej, która miała miejsce na przełomie 2013 i 2014 r. Wyszczególniono w tym programie specjalny podrozdział poświęcony bezpieczeństwu granic. Jego autorzy uznali spotkania przedstawicieli jednostek odpowiedzialnych za przygraniczne bezpieczeństwo za swego rodzaju tradycję Grupy Wyszehradzkiej. Także w związku z planowaną wtedy oceną członkostwa w tzw. strefie Schengen, Węgrzy zapowiedzieli zwołanie specjalnej konferencji poświęconej wymianie doświadczeń z tym związanych. Szczególny nacisk miał być położony na ocenę procesu wymiany informacji w ramach Biur SIRENE (ang. Supplementary Information REquest at the National Entries) oraz działalności systemu SIS II⁸³.

W rezultacie tych postanowień, w dniach 28-30 maja 2014 r. odbyła się na Węgrzech Konferencja Szefów Służb Granicznych Państw Grupy Wyszehradzkiej, poprzedzona szeregiem przedsięwzięć przygotowujących. Przed konferencją polskie służby graniczne wzięły m.in. udział wewnętrznej misji roboczej przygotowującej do misji

⁸⁰ *Informacja nt. działań podejmowanych...*

⁸¹ *Tamże.*

⁸² *Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej. Lipiec 2012 – czerwiec 2013*, [online] <http://www.msz.gov.pl/resource/3fd09c3-e4dd-4e32-b9bf-a43bd378da07:JCR>, 6 VIII 2014.

⁸³ *Hungarian Presidency in the Visegrad Group (2013-2014)*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20132014-hungarian>, 6 VIII 2014.

ewaluacyjnej Schengen na granicy lądowej Słowacji (w dniach 6-8 maja 2013 r.) oraz na Węgrzech (w dniach 22-24 lipca 2013 r.). W międzyczasie polscy eksperci wykonali analogiczną misję na granicach powietrznych, a następnie przekazali partnerom informacje o jej przebiegu. Podczas samej konferencji dokonano przede wszystkim przeglądu bieżącej sytuacji migracyjnej oraz zidentyfikowano nowe wyzwania dla wyspecjalizowanych służb w związku z napiętą sytuacją na Ukrainie. Tym samym przygotowano się praktycznie na ewentualne przyjęcie zwiększonej liczby uchodźców. Nie zabrakło również tematyki związanej z wykonywanej w latach 2013-2014 oceną członkostwa w tzw. strefie Schengen. Podkreślono bardzo dobrą kooperację ekspertów oraz wartość dodaną, jaką przyniosła dokonana ewaluacja, w szczególności na granicach lądowych⁸⁴.

W związku z kryzysem ukraińskim w ostatnim czasie współpraca dotycząca bezpieczeństwa granic nabrała szczególnego znaczenia. Dnia 25 lutego 2014 r. ministrowie spraw wewnętrznych Polski, Czech, Słowacji i Węgier wystosowali wspólne stanowisko dotyczące potencjalnej wzmożonej aktywności migracyjnej na wspólnej granicy trzech państw V4 z Ukrainą. Ministrowie zapewnili, że odpowiednie służby w Polsce, na Słowacji oraz na Węgrzech są gotowe stawić czoła swoim obowiązkom. Węgierska straż graniczna i policja pozostają w gotowości do zagwarantowania bezpieczeństwa na granicy w razie wzmożonego napływu uchodźców, włącznie z zapewnieniem schronienia i pomocy medycznej, jeśli taka będzie potrzebna. Czesi natomiast zadeklarowali udzielenie pomocy humanitarnej, jeśli sytuacja na granicy państw V4 z Ukrainą będzie takiej wymagać. Potwierdzona została zdolność odpowiednich służb do szybkiego reagowania na nieoczekiwane wydarzenia w regionie. Ministrowie czterech współpracujących państw wezwali również wtedy do współdziałania tymczasowe władze w Kijowie⁸⁵.

Już bez udziału przedstawicieli węgierskich, ale przy obecności Głównych Pełnomocników Granicznych pozostałych państw V4 obradowano w dniach 2-4 czerwca 2014 r. w Sopocie. Dyskutowano wówczas o nielegalnym przerzucie migrantów w samochodach poprzez granice wewnętrzne państw Grupy Wyszehradzkiej. Podjęto także ważną decyzję o opracowaniu analizy niniejszego problemu w ramach V4 podczas kolejnego przewodnictwa słowackiego. Docelowo w latach kolejnych państwo sprawujące prezydencję miałoby być zobowiązane do koordynacji działań w tym zakresie⁸⁶.

W programie rozpoczętej 1 lipca 2014 r. prezydencji słowackiej można znaleźć informację o planowanym spotkaniu z udziałem szefów służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granic w państwach V4 oraz Ukrainy⁸⁷. Zapowiadane jest także zebra-

⁸⁴ *Informacja nt. działań podejmowanych...*

⁸⁵ *V4 Interior Ministers' Joint Statement on Ukraine*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/v4-interior-ministers>, 3 VII 2014.

⁸⁶ *Informacja nt. działań podejmowanych...*

⁸⁷ *Dynamic Visegrad for Europe and Beyond – Program of the Slovak Presidency in the Visegrad Group (July 2014 – June 2015)*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20142015-slovak>, 7 VII 2014.

nie ekspertów, którego tematem przewodnim będzie nielegalny przerzut migrantów w samochodach poprzez granice wewnętrzne⁸⁸. Plany te świadczą o logicznej ciągłości współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej w zakresie bezpieczeństwa granic.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza wykazała, jak bardzo dużą rolę odgrywają wszelkiego typu nieformalne spotkania robocze z udziałem ekspertów i praktyków. Wiąże się to oczywiście ze specyfiką współpracy Polski, Czech, Węgier i Słowacji – współpracy, której schematy zostały wypracowane w praktyce. W ten sposób wymieniane są doświadczenia i dobre praktyki, które potem pozwalają na identyfikowanie słabych punktów, a w efekcie sprawne uszczelnianie systemu zarządzania bezpieczeństwem granic. Nie ulega wątpliwości, że zapewnianie bezpieczeństwa jest procesem nieustającym, a istniejące regulacje muszą być elastyczne, aby można je było odpowiednio dostosowywać, w zależności od identyfikowanych zagrożeń, zarówno tych o charakterze potencjalnym, jak i tych już realnie występujących.

Konkludując osiągnięcia Grupy Wyszehradzkiej w sferze bezpieczeństwa granic, należy stwierdzić, iż kooperacja polega obecnie głównie na wspólnym zapobieganiu, wykrywaniu oraz rozpoznawaniu wszelkiego rodzaju aktywności o charakterze transgranicznym i przybiera formę wymiany informacji operacyjnych, analitycznych i statystycznych, które mogą być dzięki temu wykorzystywane we wszystkich państwach V4 w zależności od bieżących potrzeb. Co ważne, spotkania odbywają się obecnie głównie na poziomie praktyków – pracowników administracji oraz jednostek wyspecjalizowanych. Oczywiście w dalszym ciągu odbywają się również spotkania poświęcone kwestiom bezpieczeństwa na poziomie rządowym, ale ze względu na stopniowe „przesuwanie się” tematyki bezpieczeństwa granic „w dół”, omawianie tych konsultacji nie należało do przedmiotu niniejszej pracy.

Ważna jest także współpraca z państwami ościennymi, głównie z Austrią i Ukrainą. Z tą ostatnią ustala się przede wszystkim wspólne standardy wymiany informacji, a także tworzy się rozwiązania techniczne wspomagające kontrolę na granicy zewnętrznej trzech państw V4 z tym państwem⁸⁹. Ma to na celu przede wszystkim przeciwdziałanie przemytowi przez państwa Grupy Wyszehradzkiej nielegalnych towarów dalej do Unii Europejskiej. Jak wynika z informacji uzyskanych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, współpraca transgraniczna dla zapewnienia bezpieczeństwa granic w ramach Grupy Wyszehradzkiej koncentruje się w ostatnich latach szczególnie na obszarach związanych z misjami ewaluacyjnymi Schengen, na przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji, a w świetle ostatnich wydarzeń na Ukrainie, także na nowych wyzwaniach dla służb granicznych państw V4⁹⁰.

⁸⁸ Informacja nt. działań podejmowanych...

⁸⁹ Por. m.in. *Annual Implementation Report...*, s. 11.

⁹⁰ Informacja nt. działań podejmowanych...

BIBLIOGRAFIA

I. Publikacje drukowane:

Literatura źródłowa:

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287.

Informacja nt. działań podejmowanych przez Straż Graniczną w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4) od dnia 1 lipca 2012 r.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o utworzeniu i zasadach działania wspólnych placówek w Kudowie Słone i Chotěbuz, zawarte dnia 2 lutego 2009 r., Dz.U. 2009 nr 96 poz. 796.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 r., Dz.U. 2007 nr 177 poz. 1246.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, Dz.U. 2007 nr 85 poz. 568.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz.U. 1990 nr 78 poz. 461.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 1990 nr 78 poz. 462.

Literatura pomocnicza:

– monografie i opracowania:

Bukalska P., *Nowa Grupa Wyszehradzka w nowej Unii Europejskiej – szanse i możliwości rozwoju*, Warszawa 2003.

Gawron-Tabor K., *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989-2009*, Toruń 2013.

Góralczyk B., *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 1999.

Mizgała J., *Perspektywy Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2009.

Pawlikowska I., *Koncepcje bezpieczeństwa państw Europy Środkowej po 1989 roku*, Toruń 2006.

Pawlikowska I., *Współpraca subregionalna na rzecz bezpieczeństwa w koncepcjach bezpieczeństwa państw Europy Środkowej*, Warszawa 2003.

Sharing the Experiences of Visegrad Cooperation in the Western Balkans and the Eastern Neighbourhood Countries, International Centre for Democratic Transition, Budapest 2010.

Szachoń-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011.

Wawrzusiszyn A., *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012.

Wawrzyk P., *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008.

– rozdziały w pracach zbiorowych:

Gajewski J., *Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski 1989-2000*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2001.

Morawiec R., *Military Cooperation in Visegrad Group*, [w:] *Cooperation on Security in Central Europe: Sharing V4 Experience with the Neighboring Regions*, red. M. Madej, Warszawa 2010.

- Osadnik B., *Nowy regionalizm w Europie Środkowo-Wschodniej. Grupa Wyszehradzka*, [w:] *Bezpieczeństwo Państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. J. Przewłocki, Katowice 1995.
- Samson I., *Assessment of Visegrad Cooperation from a Security Perspective: Is the Visegrad Group Still Vital in the "Zeros" of the 21st Century?*, [w:] *Visegrad Cooperation within NATO and CSDP*, red. C. Törő, Warszawa 2011.
- Strážay T., *Visegrad – Arrival, Survival, Revival*, [w:] *Two Decades of Visegrad Cooperation. Selected V4 Bibliography*, red. B. Daněšák, M. Gniazdowski, J. Hamberger, A. Hudek, Bratislava 2011.
- Wawrzusiszyn A., *Współpraca transgraniczna na rzecz bezpieczeństwa państw Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, red. P. Majer, M. Sitek, Józefów 2011.

II. Publikacje elektroniczne:

Literatura źródłowa:

- Activities of the Hungarian Presidency of the Visegrad Group July 2009 – June 2010*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/2009-2010-hungarian-110412>.
- Annex to the Content of Visegrad Cooperation, 2002*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/annex-to-the-content-of>.
- Annual Implementation Report of the Program of the Presidency of the Slovak Republic in the Visegrad Group (1 July 2010 – 30 June 2011)*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/v4-annual-report-2010>.
- Contents of Visegrad Cooperation Approved by the Prime Ministers' Summit Bratislava on 14th May 1999*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/contents-of-visegrad-110412>.
- Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on Cooperation of the Visegrad Group Countries after their Accession to the European Union*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1>.
- Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalnej oraz Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>.
- Dynamic Visegrad for Europe and Beyond – Program of the Slovak Presidency in the Visegrad Group (July 2014 – June 2015)*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20142015-slovak>.
- Executive Report on Polish Presidency in the Visegrad Group, July 2008 – June 2009*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/annual-report-pl-08-09>.
- Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412>.
- Hungarian Presidency in the Visegrad Group (2013-2014)*, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20132014-hungarian>.
- Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, [online] <http://>

www.policja.pl/download/1/89064/akty_prawne_polskie_KWS_UJEDNOLICONY_STAN_Z_2007.pdf.

Porozumienie wykonawcze nr 15/BP między Ministrem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej i Ministerstwem Finansów Republiki Słowackiej o utworzeniu i zasadach działania Centrów współpracy policyjnej i celnej zawarte w dniu 31 lipca 2009 r. w Warszawie, [online] <http://www.strazgraniczna.pl/wps/wcm/connect/e185580046348d009424d5bd4a083573/Dz.+Urz.+Nr+9+z+2009+r.ca%C5%82y.pdf?MOD=AJPERES>.

Prague Process Targeted Initiative: thematic areas. Information paper 2013, [online] http://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/Prague_Process_TI_in_2013_EN_2014-02-19.pdf.

Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej. Lipiec 2012 – czerwiec 2013, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/program-pl-v4-pres-pl>.

Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej. Lipiec 2012 -- czerwiec 2013, [online] <http://www.msz.gov.pl/resource/3fd09c3-e4dd-4e32-b9bf-a43bd378da07:JCR>.

Report on the Czech Presidency of the Visegrad Group July 2011 – June 2012, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/czv4-pres-eng-final>.

Salzburg Forum Vision 2020. Consolidated Version, 24 August 2010, The Salzburg Forum, [online] www.salzburgforum.org/presdoc/Salzburg%20Forum%20Vision%202020.pdf.

V4 Interior Ministers' Joint Statement on Ukraine, [online] <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/v4-interior-ministers>.

Literatura pomocnicza:

– artykuły prasowe:

Nicholson T., *V4 wants Schengen deadline kept*, „The Slovak Spectator”, 11 IX 2006, [online] <http://spectator.sme.sk/articles/view/24580/2>.

Slovakia wants joint entry of V4 countries to Schengen, „New Europe”, 14 II 2004, [online] <http://www.neurope.eu/article/slovakia-wants-joint-entry-v4-countries-schengen>.

Vilikovská Z., *V4 presidents meet to discuss Schengen*, „The Slovak Spectator”, 21 IX 2007, [online] <http://spectator.sme.sk/articles/view/29234/10>.

Strony internetowe:

Strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej – <http://www.visegradgroup.eu>.

Strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – <https://www.msw.gov.pl>.

Strona internetowa zawierająca streszczenie prawodawstwa UE – http://europa.eu/legislation_summaries.

ZAŁĄCZNIK

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Departament Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich

Informacja nt. działań podejmowanych przez Straż Graniczną w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4) od dnia 1 lipca 2012 r.

Wprowadzenie

Zaangażowanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w dotychczasowe działania V4 nie jest szczególnie intensywne, co wynika z następujących przyczyn:

- czynnik historyczny – niska aktywność samej V4 po wejściu w struktury euro-atlantyckie, niskie zaangażowane państw regionu;
- bardzo dobra, dwustronna współpraca z partnerami z V4;
- duże zaangażowanie MSW w działania Forum Salzburg – forum dużo szersze, obejmujące swym zasięgiem również Bałkany Zachodnie (duże znaczenie Bałkanów Zachodnich dla obszaru bezpieczeństwa w Europie – m.in. kwestie migracji, korupcja, przestępczość narkotykowa), skupione na współpracy w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, naturalne forum wymiany myśli i działania w obszarze spraw wewnętrznych;
- V4 – szczególnie efektywne forum współpracy Ministrów SZ ze względu na koncentrację aktywności V4 wokół aktualnych zagadnień dot. agendy UE;
- regularna współpraca Ministrów Spraw Wewnętrznych Polski, Czech, Słowacji i Węgier w ramach UE i Forum Salzburg – mała zasadność powielania formuł spotkań Ministrów SW w ramach innych forów.

Niemniej jednak, współpraca w obszarze spraw wewnętrznych realizowana jest zgodnie z *Wytycznymi w sprawie przyszłych obszarów współpracy wyszehradzkiej* dołączonymi do Deklaracji premierów państw V4 w sprawie współpracy państw grupy po ich przystąpieniu do UE z Kromieryża z 12 maja 2004 r. Wskazują one, że współpraca rozwijana będzie m.in. w obszarze współpracy transgranicznej, zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i nielegalnej migracji, współpracy w ramach strefy Schengen, zarządzania kryzysowego.

W związku z powyższym, w czasie ostatnich kilku lat współpraca służb granicznych (SG) koncentruje się na rozwijaniu współpracy transgranicznej z partnerami z V4, w szczególności w obszarze walki z nielegalną migracją i przestępczością transgraniczną, misjach ewaluacyjnych Schengen, a teraz również – wyzwaniami dla służb granicznych państw V4 w związku z wydarzeniami na Ukrainie.

Prezydencja Polski w V4 (1 lipca 2012 r. – 30 czerwca 2013 r.)

W dniu 11-12 października 2012 r. w Zakopanem odbyła się Konferencja Szefów Służb Granicznych Grupy Wyszehradzkiej (V4) oraz spotkanie ekspertów ds. misji ewalu-

acyjnych Schengen. Celem konferencji była wymiana informacji nt. rozwoju służb granicznych, sytuacji migracyjnej w poszczególnych krajach GW oraz wymiana doświadczeń dotyczących realizacji aktualnych misji ewaluacyjnych Schengen w krajach GW. Konferencja pozwoliła na bieżący przegląd zagrożeń i wymianę informacji na temat nielegalnej migracji oraz działań podejmowanych w celu odpowiedniego dostosowania struktur służb, prawodawstwa i rozwoju współpracy dla ograniczenia przestępczości transgranicznej w regionie. Podczas konferencji podkreślono potrzebę bliskiej współpracy w zakresie przygotowań do misji ewaluacyjnych Schengen.

W dniach 27-28 maja 2013 r. w Warszawie zorganizowano spotkanie ekspertów poświęcone tematowi najnowszych trendów w zakresie fałszerstw dokumentów podróży, w szczególności dokumentów biometrycznych. W spotkaniu wzięli udział eksperci ds. fałszerstw dokumentów służb granicznych z Polski, Słowacji i Czech (eksperci Strony węgierskiej nie mogli uczestniczyć). Spotkanie pozwoliło uczestnikom zapoznać się z ostatnio ujawnionymi interesującymi przypadkami fałszerstw. Przyznano, że zabezpieczenia dokumentów powinny być stale rozbudowywane, aby wyprzedzać działania fałszerzy. Na spotkaniu podkreślono wagę wymiany doświadczeń, bezpośrednio przez praktyków, także w zakresie wykorzystywanego sprzętu i metod pracy.

Prezydencja Węgier w V4 (1 lipca 2013 r. – 30 czerwca 2014 r.)

Zgodnie z ustaleniami konferencji szefów służb granicznych w Zakopanem (11-12.10.2012 r.) i założeniami prezydencji węgierskiej przewidującej bliską współpracę i wsparcie w zakresie przygotowań do ewaluacji Schengen, polska Straż Graniczna przekazała partnerom z V4 informacje o przebiegu misji na granicach powietrznych. Eksperci Straży Granicznej wzięli także udział w wewnętrznej misji roboczej przygotowawczej do misji ewaluacyjnej Schengen na granicy lądowej Słowacji (6-8 maja 2013 r.) i na Węgrzech (22-24 lipca 2013 r., po misji ewaluacyjnej w Polsce). Strona słowacka przekazała polskiej Straży Granicznej informacje o ewaluacji na granicach lądowych, która odbyła się wcześniej.

W dniach 28-30 maja br. na Węgrzech odbyła się Konferencja Szefów Służb Granicznych Państw Grupy Wyszehradzkiej. Głównymi tematami konferencji były: przegląd aktualnej sytuacji dot. nielegalnej migracji oraz wyzwania dla służb granicznych państw V4 w związku z wydarzeniami na Ukrainie. Omówiono sytuację w zakresie przyjmowania uchodźców i przygotowania resortów spraw wewnętrznych w przypadku ich zwiększonego napływu. Poruszono także tematykę ewaluacji Schengen w latach 2013-2014, podkreślając bardzo dobrą współpracę ekspertów i wysoką wartość wzajemnych ewaluacji, zwłaszcza na granicach lądowych.

W dn. 2-4 czerwca br. w Sopocie odbyło się spotkanie Głównych Pełnomocników Granicznych Polski, Czech i Słowacji. Podczas spotkania uzgodniono wykonanie wspólnej analizy zagadnienia przerzutu nielegalnych migrantów w samochodach poprzez granice wewnętrzne UE. Uzgodniono również włączenie Węgier do tej współpracy i stworzenie analizy na ww. temat w ramach V4 podczas prezydencji słowackiej.

W kolejnych latach, kraj sprawujący przewodnictwo, byłby odpowiedzialny za koordynację tego działania.

Prezydencja Słowacji w V4 (1 lipca 2014 r. – 30 czerwca 2015 r.)

Podczas swojej prezydencji strona słowacka planuje organizację spotkania eksperckiego w zakresie przerzutu nielegalnych migrantów w samochodach poprzez granice wewnętrzne UE oraz kolejną konferencję szefów służb granicznych V4.

Tomasz KLEPNER, absolwent studiów II stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe oraz studiów I stopnia na kierunku bezpieczeństwo narodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Absolwent studiów *double degree* I stopnia na kierunkach politologia na UJ oraz *scienze politiche e internazionali* na Università di Roma Lumsa. Były współpracownik Instytutu Kościuszki, praktykant w Biurze Obsługi Prawnej i Funkcjonariuszy Służb Mundurowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w Biurze Administracyjnym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Obecnie student prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ.