

Karina Paulina Marczuk

**WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA POLSKI I RFN
W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

Wprowadzenie

Dwudziesta piąta rocznica podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską i Republiką Federalną Niemiec, która przypada na 2016 r., stanowi okazję do dokonywania podsumowań i ocen ćwierćwiecza obowiązywania zapisów tego dokumentu w różnych dziedzinach wzajemnych stosunków między oboma państwami. W dniu podpisania traktatu, tj. 17 czerwca 1991 r., ustanowiono także Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

Niewątpliwie jednym z kluczowych obszarów relacji Polski i Niemiec jest współpraca transgraniczna, uwypuklona w postanowieniach traktatowych i rozwijana w kolejnych latach, które upłynęły od sygnowania traktatu. Niemniej jednak dynamicznie zmieniająca się sytuacja międzynarodowa, rysujące się nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa, wewnętrznego i zewnętrznego, zarówno państw, jak i jednostek terytorialnych, a także społeczności lokalnych sprawiają, że – choć udana – to jednak polsko-niemiecka współpraca transgraniczna w obszarze bezpieczeństwa (zwłaszcza wewnętrznego) obfituje dziś w wyzwania, które skłaniają władze obu państw, jak również władze samorządowe do refleksji nad dalszym rozwojem obopólnej współpracy.

Tematem artykułu jest współpraca transgraniczna między Polską i RFN w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, czyli na poziomie lokalnym, od momentu podpisania traktatu z 1991 r. oraz wyzwania dla niej w czasach współczesnych. Założono – biorąc pod uwagę rozwój sytuacji międzynarodowej – że głównym polem wyzwań w ramach współpracy transgranicznej Polski i Niemiec jest obszar zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego na szczeblu społeczności lokalnych. Na potrzeby prowadzonych badań przyjęto szerokie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego – jako ochrony przed zagrożeniami nie tylko wnętrza państwa, lecz także społeczeństwa (tu – społeczności lokalnej) „[...] w warunkach poszanowania prawa i wolności obywatelskich [...], a także [pojmuje się je] jako zdolność państwa do zachowania stabilności ustrojowo-politycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego”¹. Pytania badawcze, na które szukano odpowiedzi, dotyczą, po pierwsze, podstaw prawnych i obszarów dotychczasowej współpracy transgranicznej Polski i RFN, po drugie – obecnych wyzwań w tym zakresie. W pracy posłużono się w głównej mierze analizą dokumentów i materiałów źródłowych. Artykuł kończy zwięzłe zestawienie wniosków.

Podstawy prawne i obszary współpracy transgranicznej Polski i RFN

Z prawnego punktu widzenia współpracę transgraniczną Polski i RFN na początku lat 90. XX w. umożliwiły zwłaszcza dwa akty prawne, które władze Polski sygnowały w pierwszych latach po zmianie systemowej. Pierwszym z tych dokumentów była Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi podpisana w Madrycie w maju 1980 r. Polska przystąpiła do niej w 1993 r. Drugim dokumentem był podpisany 17 czerwca 1991 r. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W dalszej kolejności – chronologicznie – należy wymienić zapisy ustawy zasadniczej Polski. Przyjęta w 1997 r. (już po ratyfikacji powyższych dokumentów) konstytucja w art. 172 pkt 2 głosi, że „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”². Zapis otwiera zatem możliwość zawierania partnerskich inicjatyw z zagranicznymi władzami lokalnymi. Należy także odnotować znaczenie dla umożliwienia współpracy transgranicznej zmian związanych z decentralizacją administracji

¹ K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej: od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012, s. 50.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

w Polsce oraz wprowadzeniem trójpodziału administracyjnego. Z kolei w konstytucji Niemiec zastrzega się, że za stosunki z państwami trzecimi odpowiadają władze federalne, jakkolwiek za ich zgodą także władze krajów związkowych mogą zawierać umowy z innymi państwami³.

Kluczowe dla rozwoju współpracy transgranicznej Polski i Niemiec są zapisy traktatu z 1991 r. Traktat w art. 12 z jednej strony postulował pogłębianie i rozwój dwustronnych relacji w zakresie współpracy transgranicznej obu państw w różnych sferach. Z drugiej strony twórcy traktatu położyli nacisk na dwustronną współpracę w kwestiach związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego. Trzeba pamiętać, że traktat był przygotowywany na początku lat 90. XX w., gdy problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego nie była jeszcze języczkiem u wagi dla rządów państw europejskich. Biorąc to pod uwagę, można wskazać kilka priorytetowych obszarów transgranicznej współpracy polsko-niemieckiej.

Po pierwsze, przewidziano współpracę zwłaszcza przygranicznych jednostek terytorialnych obu państw w różnych dziedzinach (art. 12):

1. Umawiające się Strony przywiązują duże znaczenie do partnerskiej współpracy między regionami, miastami, gminami i innymi jednostkami terytorialnymi, w szczególności na obszarach przygranicznych. 2. Umawiające się Strony będą ułatwiać i wspierać tę współpracę we wszystkich dziedzinach, w szczególności działalność Komisji międzyrządowej do spraw współpracy regionalnej i przygranicznej⁴.

Po drugie, w art. 13 twórcy traktatu podkreślili konieczność współpracy Polski i RFN w sprawach związanych z gospodarką przestrzenną, czyli sferą wiążącą się z funkcjonowaniem społeczności lokalnych obu państw w regionach przygranicznych:

Umawiające się Strony są zgodne co do tego, że w jednoczącej się Europie istnieje konieczność uzgadniania polityki poszczególnych państw w dziedzinie gospodarki przestrzennej, w szczególności między państwami bezpośrednio sąsiadującymi. Z tego też względu Umawiające się Strony będą realizować współpracę transgraniczną na wszystkich szczeblach w dziedzinie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego⁵.

Po trzecie, ustalono wzajemną pomoc w czasie klęsk i ciężkich wypadków (art. 17). Ponadto zapowiedziano wsparcie działań z zakresu profilaktyki zdrowotnej (art. 34). Kwestie te wpisują się zatem w obszar zarządzania kryzysowego.

Po czwarte, w art. 18 i 19 zwrócono uwagę na konieczność udroźnienia międzynarodowego ruchu osobowego oraz komunikacji między państwami, także w zakresie ruchu przygranicznego:

³ Zob. Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec, wersja na 10.2010 r., art. 32, Berlin 2010.

⁴ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., Dz.U. 1992, nr 14, poz. 56.

⁵ *Ibidem*.

1. Umawiające się Strony dążą do rozszerzenia połączeń transportowych w ruchu powietrznym, kolejowym, drogowym oraz w żegludzie morskiej i śródlądowej, wykorzystując najnowocześniejsze technologie. 2. Umawiające się Strony dołożą starań, aby stworzyć dogodne warunki dla korzystania z ich szlaków komunikacyjnych w transporcie między ich terytoriami oraz w tranzycie. 3. Umawiające się Strony dążą do rozszerzenia, usprawnienia i zharmonizowania połączeń telekomunikacyjnych [...]»⁶.

oraz

1. Umawiające się Strony podejmą wszelkie stosowne działania w celu popierania i ułatwiania ruchu osobowego [...]. 3. Umawiające się Strony zamierzają, w zależności od nasilenia ruchu, rozbudować i zmodernizować istniejące oraz otwierać nowe potrzebne przejścia graniczne⁷.

Zapisy tych artykułów dawały zatem podstawę do rozwijania współpracy transgranicznej między Polską i RFN w kolejnych latach. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej ułatwiło ponadto zainicjowane w latach 90. XX w. procesy.

Zapoczątkowana na mocy zapisów traktatowych współpraca transgraniczna była następnie rozwijana w ramach form zinstytucjonalizowanych, tj. działalności Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, ustanowionej 17 czerwca 1991 r. przez ówczesnych ministrów spraw zagranicznych Polski (Krzysztof Skubiszewski) i Niemiec (Hans-Dietrich Genscher). Wśród zadań, którymi miała zajmować się komisja, wskazano m.in. wspieranie współpracy w licznych dziedzinach w strefie przygranicznej – realizowanej zarówno przez podmioty państwowe, jak i pozapaństwowe⁸.

Zakres współpracy transgranicznej Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego (lata 1991–2011)

W problematykę rozwijającej się współpracy i wymiany transgranicznej wpisuje się kwestia zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w strefie przygranicznej w obu państwach. Bliższe relacje, zwiększony ruch osobowy i natężona komunikacja, wymiana środków finansowych etc. mogły przyczynić się do tego, że oprócz praworządnych obywateli granice przekraczaliby przestępcy. Z drugiej strony z problematyką współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego łączą się kwestie współdziałania nie tylko sił policyjnych obu państw, lecz także innych formacji odpowiadających za zapewnianie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, zaangażowanych w zadania z zakresu zarządzania kryzysowego etc.

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ Zob. Nota z 17.06.1991 r. w sprawie utworzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, <https://mswia.gov.pl/download/1/10984/NOTA.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

Twórcy traktatu zwrócili uwagę na możliwość wykorzystania zbliżenia i otwarcia się na siebie obu państw przez międzynarodową przestępczość. Odpowiedzią stały się zapisy art. 33 traktatu, który postulował zacieśnianie dwustronnej współpracy w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego:

2. Umawiające się Strony będą współdziałać w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, terroryzmu, przestępczości gospodarczej, przestępczości związanej z narkotykami, karalnego handlu dziełami sztuki, bezprawnych naruszeń bezpieczeństwa cywilnej żeglugi powietrznej i morskiej oraz wytwarzania i wprowadzania do obiegu fałszywych środków płatniczych. Procedura i warunki tej współpracy zostaną uzgodnione odrębnie⁹.

Jak widać, skoncentrowano się głównie na współpracy w sprawach dotyczących zwalczania międzynarodowej przestępczości, ale także – co godne jest podkreślenia – terroryzmu (trzeba w tym miejscu przypomnieć, że traktat sygnowany był na początku lat 90. XX w., gdy ani Polska, ani Niemcy nie doświadczały skutków tego zjawiska na większą skalę).

Przeгляд komunikatów z kolejnych posiedzeń Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej pokazuje, że początkowo zwracano uwagę na rozwój współpracy w dziedzinach takich jak edukacja, wymiana młodzieży, sprawy kulturalne, komunikacja i transport, zagospodarowanie przestrzenne, kwestie gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej. W 2011 r., czyli w 20. rocznicę podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, komisja dostrzegła także konieczność rozwijania współpracy w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego. Zwrócono uwagę m.in. na zawarcie przez rządy Polski i RFN porozumienia o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku, a także ponownie podkreślono konieczność intensyfikacji prac nad polsko-niemiecką umową ramową o współpracy transgranicznej w dziedzinie ratownictwa medycznego (komisja zwracała uwagę na to zagadnienie w latach 2009 i 2010)¹⁰. Postulowano także utworzenie łączonych patroli na mocy planowanego porozumienia między polskimi Policją i Strażą Graniczną oraz niemiecką Policją Federalną¹¹. Wola dalszego pogłębiana współpracy transgranicznej została wyrażona we Wspólnej Deklaracji z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, noszącej podtytuł *Sąsiedzi i partnerzy*:

⁹ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec...

¹⁰ Zob. Komunikat z XXII posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej w Gorzowie Wielkopolskim, 11.05.2011, <https://mswia.gov.pl/download/1/13114/08-06-04KW123894DUEIWMplik2.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

¹¹ Zob. Zalecenia z XXII posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej w Gorzowie Wielkopolskim, 11.05.2011, <https://mswia.gov.pl/download/1/13115/08-05-43KW123894DUEIWMplik3.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

Z myślą o rozwijaniu i ułatwianiu kontaktów naszych obywateli chcemy zintensyfikować współpracę transgraniczną i regionalną. W tym celu będziemy dążyć m.in. do usprawnienia infrastruktury osobowych i towarowych połączeń kolejowych, drogowych i wodnych¹².

Jak widać, skoncentrowano się tu głównie na kwestiach infrastruktury; w deklaracji brak odniesień wprost do współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Do współpracy w tej domenie odniesiono się jednak szerzej w towarzyszącym deklaracji Programie współpracy, gdzie m.in. zapowiada się podpisanie wspomnianego wyżej porozumienia ramowego o współpracy w dziedzinie transgranicznego ratownictwa medycznego oraz kładzie się nacisk na rozwijanie wspólnych działań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej:

W tym celu podjęte zostaną działania na rzecz opracowania wspólnego planu alarmowego na rzecz poprawy zdolności reagowania kryzysowego i działań ratunkowych w przypadku powodzi. Chcemy umacniać naszą współpracę przez wspólne szkolenia i treningi¹³.

Ponadto zapowiada się wzmacnianie współpracy policyjnej, m.in. w obszarze poprawy bezpieczeństwa w ruchu kołowym oraz „[...] wymiany doświadczeń funkcjonariuszy policji w zakresie wspólnych działań transgranicznych”¹⁴.

Kluczowymi zapisami Programu o (także transgranicznej) współpracy obu państw w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego są te dotyczące wspólnych działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Zadeklarowano, że podejmowane w tej materii działania powinny przede wszystkim koncentrować się na zwalczaniu przestępczości o charakterze międzynarodowym, jak również terroryzmu, przy czym celem ma być zwiększanie poczucia bezpieczeństwa obywateli nie tylko Polski i Niemiec, lecz także innych państw Unii Europejskiej. Zapowiedziano więc zmianę zasięgu obowiązywania „[...] obecnej umowy międzyrządowej o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych na terenach przygranicznych, w celu usprawnienia i intensyfikacji współpracy służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”¹⁵ – celem było objęcie zasięgiem obowiązywania umowy całego terytorium Polski i RFN. Polska miała także zacieśnić współpracę z Niemcami w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z organizowanymi w Polsce i na Ukrainie w 2012 r. mistrzostwami Europy w piłce nożnej.

¹² Wspólna Deklaracja Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. *Sąsiedzi i partnerzy*, 21.06.2011, <http://www.msz.gov.pl/resource/219a3a1e-97c8-46fa-9368-af74e8ddd310:JCR> [dostęp: 19.06.2016].

¹³ Program współpracy przyjęty przez Rządy Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, 21.06.2011, <http://www.msz.gov.pl/resource/96f6e305-b644-4037-ab2c-43d7cb26c2be:JCR> [dostęp: 19.06.2016].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

Intensyfikacja współpracy transgranicznej Polski z RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego (lata 2012–2016)

14 listopada 2012 r. Władysław Bartoszewski, ówczesny sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. dialogu międzynarodowego, oraz Cornelia Pieper, była minister stanu w Federalnym Ministerstwie Spraw Zagranicznych i koordynator ds. niemiecko-polskiej współpracy międzypolecznej i przygranicznej wydali wspólny komunikat podsumowujący stan realizacji Programu współpracy z 2011 r. Ton tego dokumentu można ocenić jako optymistyczny – strony zgodziły się, że zainicjowane projekty rozwijają się pomyślnie i w podobnie jasnych barwach rysuje się dalsza bilateralna współpraca. Jeśli chodzi o problematykę współpracy transgranicznej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, to w dokumencie stwierdzono:

Bezpośrednie znaczenie dla mieszkańców regionów przygranicznych ma przede wszystkim podpisanie ramowej umowy o współpracy transgranicznej w ratownictwie medycznym oraz realizacja pilotażowego projektu wspólnych placówek granicznych. Przykładem wzorowej współpracy jest koordynacja działań policyjnych podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012¹⁶.

W kolejnych latach położono nacisk na współpracę transgraniczną w zakresie wzajemnej pomocy w czasie klęsk żywiołowych i katastrof. W tym celu Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej ustanowiła grupę roboczą, która miała zająć się aktualizacją istniejących już porozumień (na szczeblu resortów spraw wewnętrznych) z przygranicznymi niemieckimi landami¹⁷. Zajęto się także kwestią gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej¹⁸. Problematyka współpracy transgranicznej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego była przedmiotem zainteresowania komisji zwłaszcza w latach 2013 i 2014. W protokole posiedzenia komisji z 2014 r. zwrócono uwagę nie tylko na powyższe zagadnienia, lecz także na konieczność opracowania tzw. dobrych praktyk, czyli wzorów postępowania w razie katastrof, co przyczyniłoby się do poprawy koordynacji akcji służb polskich i niemieckich odpowiadających za ochronę ludności¹⁹. Oceniono, że umowa o współpracy służb policyjnych, gra-

¹⁶ Komunikat na temat realizacji polsko-niemieckiego Programu Współpracy wydany w ramach polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych w Berlinie w dniu 14 listopada 2012 r., <http://www.ms.gov.pl/resource/1e742592-5860-4e9a-9dc8-637572eab5f2:JCR> [dostęp: 19.06.2016].

¹⁷ Zob. Komunikat z XXIV posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzynarodowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Wrocław, 17.09.2013, <https://mswia.gov.pl/download/1/17759/Komunikat.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

¹⁸ Zob. Zalecenia XXIV posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzynarodowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Wrocław, 17.09.2013, <https://mswia.gov.pl/download/1/17761/Zalecenia.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

¹⁹ Zob. Protokół z XXV posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Drezno, 13–14.2014, <https://mswia.gov.pl/download/1/21026/img-Y171028-0001.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

nicznych i celnych, która miała wejść w życie w lipcu 2015 r., „[...] przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa w regionie przygranicznym”²⁰.

Można skonstatować, że wzmocnienie transgranicznej współpracy Polski z RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego nastąpiło zwłaszcza po 2011 r., a przyczyniły się do tego m.in. powódzie, które dotknęły tereny przygraniczne, zarówno po stronie polskiej, jak i niemieckiej, co wymusiło zacieśnioną współpracę właściwych sił, oraz wspomniana organizacja mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012 i wynikająca stąd konieczność zacieśniania współpracy polskich i niemieckich służb, wzajemnej wymiany danych i informacji. Potwierdzeniem tej tezy jest nie tylko treść przywołanych powyżej dokumentów, lecz także zestawienie umów i porozumień z zakresu transgranicznej współpracy w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i RFN, które przyjęto w latach 2011–2015. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na kilka najważniejszych:

1. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej, o wymianie informacji i doświadczeń oraz o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej podpisana w Warszawie dnia 30 lipca 2009 r.²¹;
2. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych zawarte dnia 17 lutego 2011 r.²²;
3. Umowa ramowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy transgranicznej w ratownictwie medycznym podpisana w Warszawie dnia 21 grudnia 2011 r.²³;

²⁰ Deklaracja Koordynatora ds. Polsko-Niemieckiej Współpracy Przygranicznej i Regionalnej Piotra Stachańczyka, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej, oraz Koordynatora ds. Niemiecko-Polskiej Współpracy Międzypaństwowej i Przygranicznej dra Dietmara Woidke, Premiera Kraju Związkowego Brandenburgia z okazji polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych, Warszawa, 27.04.2015, <https://mswia.gov.pl/download/1/22626/DeklaracjaKoordynatorow.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

²¹ Zob. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej, o wymianie informacji i doświadczeń oraz o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej podpisana w Warszawie dnia 30 lipca 2009 r., M.P. 2009, nr 72, poz. 910. Chociaż umowa została podpisana przed okresem opisywanym w niniejszym podrozdziale, to należy o niej wspomnieć ze względu na to, że dotyczy bezpieczeństwa energetyki jądrowej, które wiąże się z kwestią zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

²² Zob. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych zawarte dnia 17 lutego 2011 r., Dz.U. 2012, poz. 1252.

²³ Zob. Umowa ramowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy transgranicznej w ratownictwie medycznym podpisana w Warszawie dnia 21 grudnia 2011 r., Dz.U. 2013, poz. 678.

4. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r.²⁴;
5. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim (ochrona przeciwpowodziowa, warunki przepływu i żeglugi) podpisana w Warszawie dnia 27 kwietnia 2015 r.²⁵.

W protokole sporządzonym po jubileuszowym posiedzeniu komisji w 25. rocznicę jej działalności po raz kolejny oceniono dotychczasową współpracę optymistycznie: „[...] Komisja wyraża zadowolenie z osiągniętych w tym okresie rezultatów”²⁶. Co ważne, w związku z sytuacją międzynarodową i zmasowanym napływem uchodźców do Europy dostrzeżono nowe wyzwania w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego dla obu państw – w dokumencie wśród wyliczonych zaleceń kładzie się nacisk na kwestię „migracji i integracji”. Co więcej, mowa jest także o „regionalnych strategiach energetycznych”. Komisja podkreśla ogromne znaczenie współpracy transgranicznej w dziedzinie energetyki w Europie i stwierdza, że Polska i Niemcy stoją w obliczu podobnych wyzwań w tej dziedzinie²⁷.

Wyzwania współpracy transgranicznej Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

Współpraca transgraniczna Polski i RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego niewątpliwie ulega – i przypuszczalnie będzie ulegać – bieżącym trendom w rozwoju sytuacji międzynarodowej. Mimo że dotyczy ona zwłaszcza regionów przygranicznych obu państw, a zatem z definicji powinna koncentrować się na zagadnieniach szczebla lokalnego, to jednak nieuchronnie podlega wpływom globalizacji – dochodzi do jej umiędzynarodowienia (internacjonalizacji). Zachodzi tu zatem pewien paradoks, opisany w literaturze przedmiotu: „Zjawisko współpracy transgranicznej stanowi współcześnie wyzwanie i zarazem dylemat. Jest ono bowiem osadzone między lokalnością (usytuowaniem najbliższej obywatela) a świato-

²⁴ Zob. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r., Dz.U. 2015, poz. 939.

²⁵ Zob. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim (ochrona przeciwpowodziowa, warunki przepływu i żeglugi) podpisana w Warszawie dnia 27 kwietnia 2015 r., M.P. 2015, poz. 1273.

²⁶ Protokół z XXVII posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Poczdam, 3.06.2016, <https://mswia.gov.pl/download/1/26652/ProtokolzXXVIIposiedzenia.pdf> [dostęp: 19.06.2016].

²⁷ *Ibidem*.

wością (postępujące procesy globalizacji)²⁸. Biorąc pod uwagę te procesy, należy stwierdzić, że obecne wyzwania współpracy transgranicznej Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego można sprowadzić do trzech kluczowych zagadnień:

1. Wyzwania w sferze prawnej. Wyzwania w sferze prawnej w głównej mierze wiążą się z przyjętymi dotychczas podstawami prawnymi współpracy transgranicznej między Polską i RFN. Jak wyżej wspomniano, obecnie współpraca transgraniczna Polski z Niemcami opiera się na zapisach Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, przyjętego ćwierć wieku temu. Oznacza to, że realia, w których traktat był przyjmowany, uległy zmianie, zmieniło się otoczenie międzynarodowe – co trzeba respektować. Po pierwsze, Polska od 2004 r. jest członkiem UE i realizowana współpraca transgraniczna wpisuje się w ramy europejskiej polityki regionalnej. Po drugie – jako państwa członkowskie strefy Schengen – zarówno Polska, jak i Niemcy nie muszą się już koncentrować na rozbudowywaniu infrastruktury przejść granicznych. Po trzecie, kwestie rozwoju przestrzennego współcześnie wpisują się w ramy polityki zrównoważonego rozwoju, w tym zrównoważonego rozwoju miejskiego. Po czwarte, polityka infrastrukturalna i transportowa na poziomie regionalnym także prowadzona jest w szerszych ramach UE.
2. Wyzwania w sferze politycznej. Pogłębianie współpracy transgranicznej między Polską i RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jest wypadkową woli decydentów politycznych zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego oraz stopnia zaangażowania społeczności lokalnych w obu państwach. Wspieranie przez władze oddolnych inicjatyw, partnerstw między miastami, gminami etc., wspólnych projektów w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego będzie przyczyniać się do intensyfikacji bilateralnej współpracy w tym zakresie. Chodzi tu nie tylko o wolę polityczną, lecz także o wygospodarowanie adekwatnych środków finansowych.
3. Wyzwania umiędzynarodowienia i zglobalizowania współpracy transgranicznej Polski i RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zmiana sytuacji międzynarodowej po końcu zimnej wojny spowodowała, że bezpieczeństwo zaczęto rozumieć w odmienny, szerszy sposób (dynamiczny i pozytywny); zmienił się także katalog podmiotów bezpieczeństwa – od państw do ludzi i grup społecznych (społeczności lokalnych), oraz zagrożeń – od typowo militarnych do pozamilitarnych. Podobnie jakościowej zmianie uległo pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego – od bezpieczeństwa państwa, ochrony jego wnętrza i organów do bezpieczeństwa (ochrony) obywateli (grup społecznych, społeczności lokalnych), ich praw i wolności etc. Poszerzeniu, wskutek procesów otwarcia granic państwowych, internacjonalizacji, europeizacji (w warunkach UE), wreszcie – globalizacji uległ

²⁸ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec: studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 11.

krąg zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Ta konfiguracja procesów w sposób szczególny wpłynęła na bezpieczeństwo społeczności lokalnych, zwłaszcza na terenach przygranicznych, w tym na pograniczu polsko-niemieckim. Ułatwienia w przekraczaniu granic, poza korzyściami dla miejscowej ludności oraz biznesu, niosą ze sobą wyzwania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego przez władze samorządowe w obu państwach. Dokuczliwa i trudna do zwalczania na poziomie lokalnym staje się przestępczość pospolita, która ma tendencję do (nielegalnego) przenikania granic; dla porównania międzynarodowa przestępczość zorganizowana – ze względu na swój rozmach – jest obiektem zainteresowania służb policyjnych na poziomie międzynarodowym, co ułatwia jej zwalczanie. Wyzwaniem będzie więc przeciwdziałanie umiędzynarodowionej przestępczości pospolitej przez wdrażanie skutecznych i efektywnych mechanizmów w Polsce i Niemczech.

Przedstawiony wyżej katalog wyzwań dla współpracy transgranicznej Polski z RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego nie ma charakteru zamkniętego. Starano się wskazać główne kwestie, które mogą wpłynąć na przyszły kształt współpracy transgranicznej obu państw w omawianym zakresie.

Podsumowanie

Transgraniczna współpraca Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego jest ważnym wymiarem całościowej współpracy obu państw. Szczególnego znaczenia zagadnienie to nabiera w ostatnim czasie, gdy sytuacja międzynarodowa dynamicznie się zmienia, a oba państwa muszą sprostać coraz to nowym wyzwaniom z zakresu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Przeprowadzone w artykule badania prowadzą do kilku końcowych wniosków:

Po pierwsze, jeśli chodzi o podstawy prawne transgranicznej współpracy Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, należy podkreślić rolę Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, którego zapisy były podstawą intensyfikacji tej współpracy. Dodatkowo, zawiązana w tym samym czasie Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej stanowi zinstytucjonalizowane forum tej współpracy i ułatwia bądź inicjuje różne projekty z omawianego zakresu.

Po drugie, dotychczasową transgraniczną współpracę Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego można podzielić na dwa główne etapy: lata 1991–2011, a zatem dwudziestolecie obowiązywania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, oraz okres po 2011 r. do dziś (kolejne pięć lat od podpisania traktatu). W szczególności można zaobserwować wzmocnienie współpracy w drugim etapie, kiedy władze obu państw sygnują szereg ważnych umów z zakresu bilateralnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Po trzecie, obecnie można wskazać szereg wyzwań dla dalszej współpracy transgranicznej Polski i RFN w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. W szczególności należy zwrócić uwagę na wyzwania w sferze prawnej i politycznej oraz wyzwania umiędzynarodowienia i zglobalizowania na poziomie lokalnym.

Powyższe wnioski oznaczają, że poczynione na wstępie założenie, że głównym polem wyzwań w ramach współpracy transgranicznej Polski i Niemiec jest obszar zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego na szczeblu społeczności lokalnych, znalazło potwierdzenie.

Cross-border cooperation between Poland and the Federal Republic of Germany in the area of internal security

The article concerns the issue of cross-border cooperation between Poland and Germany in the field of internal security, so at the local level, since the signing of the Treaty between the Polish Republic and the Federal Republic of Germany on good neighbourliness and friendly cooperation of 17/06/1991 signed in Bonn. Furthermore, the challenges for the cross-border cooperation between two states were elaborated. It was assumed that the main challenges in the field of cross-border cooperation between Poland and Germany are related to providing internal security at the local community level.

Key words: cross-border cooperation, internal security, Poland, Germany