

Leszek Elas – generał bryg SG
2008 – 2012 – Komendant Główny SG

Garść wspomnień

Poproszony o refleksje i wspomnienia z okresu sprawowania funkcji Komendanta Głównego Straży Granicznej (2008-2012), z którego to honoru wciąż jestem dumny, zastanawiałem się, czy ulec pokusie chronologicznego przedstawienia tego, co się działo, gubiąc się w szczegółach i nie zawsze istotnych zdarzeniach, czy skupić się na tym, co, jak mi się wydaje, jest najważniejsze i czego skutki wciąż trwają. Sądzę, że ta druga opcja jest słuszniejsza.

Za czasów PRL-u ochrona granicy znajdowała się w sferze obronności, zarządzanej w sposób właściwy dla wojska. W nowej rzeczywistości demokratycznych zmian przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych sfera ta znalazła się w obszarze porządku publicznego, zarządzanego metodami cywilnymi charakterystycznymi dla formacji policyjnych. Na skutek tej zmiany praktycznie od samego początku istnienia Straży Granicznej, ze sporą regularnością, powracała kwestia zasadności jej istnienia jako wydzielonej i samodzielnej służby.

Początkowo „policyjność” formacji pozostawała głównie w sferze deklaracji, a proveniencja wojskowa dominowała, dając o sobie znać zarówno w organizacji i relacjach, jak i w sposobie, w jaki formacja była postrzegana na zewnątrz – stopnie wojskowe, służba kandydacka, nazewnictwo, organizacja pracy. „Wopiki” to wciąż funkcjonująca, zwłaszcza na wschodzie, nazwa funkcjonariuszy SG. Nie było w tym niczego dziwnego i przewidywano – słusznie – że z biegiem czasu element wojskowo-militarny będzie ustępował policyjnemu. I tak się działo. Im więcej jednak było „policyjności” w Straży Granicznej, tym częściej pojawiały się koncepcje i pomysły sprowadzające się do rozważania, czy SG jest w ogóle potrzebna i czy jej zadań (oczywiście z majątkiem i personelem) nie powinna przejąć Policja.

Plotki na temat rychłego wchłonięcia SG przez Policję co rusz nie tylko wzburzały krew i podnosiły ciśnienie kierownictwu formacji, ale też docierały do szeregowych funkcjonariuszy, którzy, w większości, z niepokojem myśleli wówczas o swojej przyszłości.

Nie muszę mówić, że jako funkcjonariusze SG uznawaliśmy za niewątpliwie i oczywiste, że sprawy związane z ochroną granicy, kontrolą ruchu granicznego, ale i migracją są na tyle odrębne i specyficzne, że połączenie działalności w tym zakresie z inną przynieść może tylko szkody i znacznie obniży poziom realizacji zadań. Staliśmy twardo na stanowisku, że ewentualne przejęcie SG przez Policję ograniczyłoby się głównie do infrastruktury oraz personelu, ale niekoniecznie pozwoliłoby utrzymać jakość i kompetencję w wykonywaniu zadań. Wskazywanie na takie skutki ewentualnej integracji pojawiało się w rozmowach na „najwyższym szczeblu” i, co trzeba przyznać, z reguły argumentów tych nie odrzucano. Istnieją wprawdzie kraje, w których to policja zajmuje się „sprawami granicznymi”, ale taki

system dobrze funkcjonuje tam, gdzie ma on dłuższą tradycję i gdzie, można powiedzieć, „od początku” tak było. Tam natomiast, gdzie – z różnych powodów, również oszczędnościowych – po wejściu państw do strefy Schengen zrezygnowano z utrzymywania odrębnej służby granicznej, życie zweryfikowało negatywnie takie koncepcje. Nie chcę wymieniać tutaj przykładów, żeby nikomu nie przylepiać łatki, ale „my” wiemy, z kim nam się zaczęło współpracować gorzej i gdzie ochrona granicy pogorszyła się.

Gdy na początku stycznia 2008 r. objąłem stanowisko komendanta głównego, Straż Graniczna była już po gigantycznym wysiłku związanym z przygotowaniem siebie, ale i całego Państwa do oczekiwanej nowej rzeczywistości strefy Schengen. Zadanie to wykonywane było z wielkim zaangażowaniem i chyba nie było funkcjonariuszy, którzy w mniejszym lub większym stopniu nie byłiby w ten proces włączeni. W grudniu 2007 r. kontrola graniczna zniknęła na granicy lądowej. Pozostało jeszcze „uruchomienie Schengen” na lotniskach, co miało nastąpić w marcu 2008 r. Nikt nie miał wątpliwości co do ogromu pracy wykonanej przez formację. Z dumą też wskazywano, że postawione przed Strażą zadanie zostało wykonane wzorowo. Docierało też do nas, że wyrazy uznania wyrażane były na forach międzynarodowych, co przynosiło splendor naszym przełożonym, a bywało, że okrucy tego docierały i do nas.

Trzeba jednak powiedzieć, że wraz z uznaniem dla funkcjonariuszy za wzorowe przygotowanie do Schengen pojawiła się też w sprawie Straży Granicznej inna koncepcja, potencjalnie brzemienna w skutki. Wynikała ona z prostej konstatacji, którą można w uproszczeniu sformułować tak – skoro Straż Graniczna zajmuje się granicą, a granicy „do ochrony” jest (mniej więcej) o połowę mniej, to i Straży Granicznej powinno być o połowę mniej. Opinie takie, w świecie „niefunkcjonariuszowskim”, były dosyć powszechne i niezależne od politycznych inklinacji. Z wielu stron zaczęły płynąć zapytania, kiedy nastąpi redukcja formacji. Dobrą stroną tego okresu było to, że przynajmniej na jakiś czas ucichły koncepcje „integracyjne”, gdyż uznano, że jako nowy uczeń w szkole Schengen musimy wszystko robić lepiej niż starzy uczniowie, bo tylko wtedy będziemy z nimi na równej pozycji. A taki efekt zdecydowanie bardziej gwarantowała odrębna formacja, czyli samodzielna Straż Graniczna.

Kwestia nie tylko przekształceń organizacyjnych, ale i redukcji lub istotnego przesunięcia tzw. „zasobów ludzkich” artykułowana była jednak coraz silniej. Oczekiwania nie były już formułowane przy pomocy pytań „czy”, ale „kiedy”. W najdalej idącej wersji „nowa” SG miała być obecna wyłącznie na granicy zewnętrznej oraz na lotniskach i w portach, a w działaniach swych miała się ograniczyć wyłącznie do kontroli ruchu granicznego oraz ochrony granicy zielonej. Wszystko, co ponad to, miało być „sprzedane” Policji. Oczywiście pojawiała się też od czasu do czasu wersja „plus” – włączenie do Policji.

Dyskusje na ten temat z różnymi osobami bywały trudne, gdyż rozmówcy często nie wiedzieli, jaki jest rzeczywisty zakres działania formacji i budowali sobie wyobrażenie na jej temat, kierując się przede wszystkim nazwą służby. Tłumaczenie, że nazwa formacji oddaje

zasadniczą, ale jednak tylko część jej zadań, bywało trudne. Wcale często posługiwałem się więc niezbyt wyszukany argumentem, że gdyby zakres działania straży pożarnej obejmował tylko to, co wynika z nazwy, to należałoby kupować dla niej wyłącznie sikawki, a tak przecież nie jest. Trzeba przyznać, że skuteczność tego dictum była całkiem wysoka i padało po nim pytanie: „no to co jeszcze robicie?”. Odpowiedzi z reguły słuchano z uwagą.

Dla kierownictwa SG, ale i dla funkcjonariuszy, oczywiste było, że zmiany muszą nastąpić. Pytanie jednak jakie i kiedy? Jasne było, że obejmą one zarówno kwestie organizacyjne, jak i osobowe. Jasne było też, że obrona „okopów Świętej Trójcy” nie byłaby właściwą strategią negocjacyjną, gdyż te nie wytrzymałyby naporu. Trzeba było szukać sposobu spotkania się gdzieś w pół drogi.

Wskazać też trzeba, że – na szczęście dla formacji – nasi poprzednicy we wcześniejszych latach dokonali już istotnej redukcji struktury organizacyjnej na, wówczas, przyszłej granicy wewnętrznej. To pozwalało argumentować, że jesteśmy formacją odpowiedzialną i zdajemy sobie sprawę z otaczającej rzeczywistości, ale mamy też na względzie najlepsze wykonywanie powierzonych nam zadań, a tego nie da się zrobić, odrąbując toporem pozornie już nieistotne obszary.

Mieliśmy przeświadczenie, że aby być skutecznym, trzeba sformułować kompleksową koncepcję funkcjonowania formacji, zakresu wykonywanych przez nią zadań, a z tego powinny płynąć wnioski dotyczące zarówno kształtu organizacyjnego, jak i liczby oraz rozlokowania funkcjonariuszy. W tej ostatniej kwestii postawiliśmy sobie zadanie, by, po pierwsze, „straty ludzkie” były jak najmniejsze, a jeśli już nie dało się ich uniknąć, to aby były najmniej dotkliwe, oraz by nie dopuścić do masowych przeniesień „na wschód” – mając w świadomości dotychczasowe doświadczenia, wiedzieliśmy, że pomysł ten skazany jest na porażkę. Trauma po próbach takich operacji z lat wcześniejszych wciąż była żywa.

W efekcie tego rozpoczął się wielomiesięczny okres budowania, a następnie doprecyzowywania koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej. Pomysły i propozycje w tym zakresie zawarte zostały w dokumencie o roboczej nazwie „Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej na lata 2008-2012”. Zanim ustalona została jego ostateczna treść, był on przedmiotem omal niekończących się dyskusji i sporów. Odbywało się to w rytmie: spotkanie wewnętrzne, dyskusja i zapisanie propozycji, spotkanie z ministrem spraw wewnętrznych i jego współpracownikami, przedstawienie naszego stanowiska oraz wysłuchanie uwag i oczekiwań, kolejne spotkanie wewnętrzne, dyskusja i tak dalej. Ten cykl powtarzał się wielokrotnie. Nie jestem w stanie powiedzieć, ile kolejnych postaci roboczych tego dokumentu powstało, ale było ich dużo. Trzeba tutaj powiedzieć, że z jednej strony trzymaliśmy się twardo i przedstawiane propozycje nie realizowały najdalej idących sugestii i oczekiwań, chociaż, rozumiejąc nową sytuację, staraliśmy się uczynić nasze zamiary strawnymi i do przyjęcia; z drugiej strony – nawet jeśli kierownictwo ministerstwa czasami było poirytowane naszym uporem, to jednak z uwagą słuchało przedstawianych argumentów.

O ile to tylko było możliwe, poszukiwaliśmy sposobów tworzenia nowych miejsc pracy przy wykorzystaniu lokalnych zasobów ludzkich. To wówczas utworzony został między innymi *Service desk*, znany aktualnie pod nazwą „Wydziału Wsparcia Użytkownika z siedzibą w Szczecinie”, który do dzisiaj skutecznie wspiera użytkowników w całej Straży Granicznej. Taka też była geneza Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych w Lubaniu. Istniejąca tam i poważana nasza „psia akademia” nie miałaby szansy na samodzielny byt. Co innego, gdyby stała się częścią większego przedsięwzięcia. I tak na bazie siedziby Oddziału Lubuskiego SG powołaliśmy do istnienia OSS w Lubaniu. Chociaż nie brakowało wówczas malkontentów, to ten pomysł chwycił. Na przekór wątpięcym, w marcu 2011 r. z dumą mogłem podpisać deklarację o ustanowieniu Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu Akademią Partnerską Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex).

W tym miejscu pragnę podziękować za nieocenioną współpracę wszystkim zastępcom – nie wymieniając stopni – Jackowi Bajgerowi, Tomkowi Pestowi i Markowi Borkowskiemu, z którymi regularnie odbywaliśmy „burzę mózgów”, tocząc zażarte dyskusje nie tylko nad akapitami i zdaniem, ale czasem nawet nad poszczególnymi słowami, a także cierpliwie przelewającemu na papier nasze pomysły Marcinowi Samsonowiczowi Górskiemu. Nie on jedyny nas wspomagał, ale niewątpliwie jego wkład pracy był największy.

Było dla nas oczywiste, że sprawy dotyczące migracji i cudzoziemców powinny znajdować się w gestii SG. W czasie regularnych spotkań rozwijana była koncepcja wykonywania tych zadań. Były one przydzielone formacji głównie przez ustawę o cudzoziemcach. Ale inną sprawą było, jak i jakimi siłami należy te działania wykonywać oraz w ramach jakich struktur organizacyjnych. Uważałem, że dla podkreślenia wagi tego obszaru, powinien on się emancypować z istniejącego duopolu kontrolersko-granicznego i zyskać pełną samodzielność. Zewnętrznym wyrazem nowej pozycji obszaru cudzoziemskiego było utworzenie drugiego merytorycznego stanowiska zastępcy komendanta głównego – do spraw cudzoziemskich. Początkowo pomysł ten był traktowany jako lekka fanaberia, ale szybko zyskał on uznanie, tak że w kolejnych latach i przez kolejnych komendantów głównych nie był kwestionowany. Należy też wskazać, że mimo wątpliwości w ministerstwie dotyczących zakresu funkcjonowania SG w przyszłości, propozycja utworzenia nowego stanowiska została właściwie bez bólu zaakceptowana.

Jedną z form budowania świadomości tego, że SG, jak mówiliśmy między nami, stoi na dwóch nogach, było rozpoczynanie każdego dokumentu, który w jakikolwiek sposób dotyczył formacji jako całości, od stwierdzenia, że SG jest formacją graniczno-migracyjną. Ponieważ kropla drąży skałę, to to, co na początku było przyjmowane czasami wręcz ze zniecierpliwieniem, zyskiwało obywatelstwo i ze sfery postulatu przechodziło do sfery rzeczy oczywistych. Mogę się tylko cieszyć, że mojemu następcy udało się doprowadzić do zapisania tego w ustawie o SG w jej pierwszym artykule. My nie mieliśmy tyle szczęścia.

Uznanie, że sprawy migracyjne należą do właściwości Straży Granicznej, było fundamentem budowania, a raczej utrzymania formacji na obszarze kraju, a przede wszystkim na granicy wewnętrznej. Oczywiście obecność ta miała być nieporównanie mniejsza niż wówczas, gdy funkcjonowała tam „normalna” granica, ale wciąż mieliśmy tam być! A przede wszystkim – mieliśmy tam co robić. W toku trwających dyskusji falami powracał zamiar okrojenia kompetencji SG do spraw czysto granicznych, ale ostatecznie udało się przekonać kierownictwo, że nasze działania to nie tylko walka o stan posiadania, ale że to, co proponujemy, będzie najlepiej służyło Państwu. Osobiście sędzę, że mieliśmy rację!

By nie ograniczać się tylko do „wielkiej polityki”, chciałbym wspomnieć jeszcze o dwóch sprawach. Pierwsza wynikała z obserwacji poczynionych podczas wizyt w placówkach SG, podczas których często prosiłem komendantów o pokazanie, w jaki sposób planowali służby. Proces ten sprawiał wrażenie bardzo skomplikowanego, czego skutkiem było między innymi to, że rzadko kiedy funkcjonariusze znali termin swojej służby wcześniej, niż z dwu- lub trzydniowym wyprzedzeniem. Skutek był taki, że mając np. zaplanowaną wizytę u lekarza bądź na wywiadówce, nie mieli innego wyjścia, jak starać się o zwolnienie lekarskie. W tym czasie całkiem zgrabny system m.in. planowania służb został przygotowany lokalnie w Śląskim OSG. Konstatacja była więc oczywista – rozbudujmy go tak, by mógł służyć wszystkim. Co do idei rzecz wydawała się prosta, ale już realizacja była trudniejsza. To, co działało w małej skali, nie chciało dać się przenieść na skalę większą i więcej poziomów zarządzania. Byliśmy jednak zdeterminowani i nie było wątpliwości, że tego byka trzeba chwycić za rogi. Wysiłkiem wielu funkcjonariuszy powstał System Wspomagania Kierowania (SWK), który został uruchomiony w 2012 r., a jego funkcjonalności daleko wykroczyły poza pierwotne zamierzenia.

Drugą dla mnie ważną sferą była współpraca międzynarodowa. Nikt chyba w SG nie zaprzeczy, jak wielką pomoc otrzymaliśmy w „przedunijnym” okresie funkcjonowania od państw starej Unii. Obejmowała ona nie tylko sprzęt i urządzenia, ale też know-how i generalnie wsparcie dla budowy formacji o nowych parametrach. Największe znaczenie miały programy twinningowe, ale też asysty techniczne i stałe kontakty, wsparcie i konsultacje ze służbami granicznymi państw na zachód od Odry. Uważałem, że pomoc, którą otrzymaliśmy, powinniśmy zwrócić, ale oczywiście nie państwom, od których ją otrzymaliśmy, ale przekazując nasze doświadczenia, wiedzę i umiejętności tym, którzy dopiero aspirują do poziomu, który już sami osiągnęliśmy. Dotyczyło to zarówno służb państw, z którymi graniczymy, ale też tych bardziej odległych, zarówno w ramach funkcjonowania agencji Frontex, jak i stosunków bilateralnych lub programów dla państw trzecich. Dlatego też nie miałem żadnych wątpliwości, że np. należy na zbliżające się wówczas EURO 2012 podjąć trud zorganizowania wspólnych kontroli granicznych ze służbą ukraińską. Działanie to miało głównie znaczenie wizerunkowe i propagandowe, gdyż mieliśmy świadomość, że natężenie ruchu w przejściach, na których takie kontrole miały funkcjonować, nie będzie nadmierne i to się sprawdziło. Mimo wcale licznych sceptycznych

głosów byłem jednak przekonany, że trzeba to ryzyko podjąć. Służą jeszcze w SG funkcjonariusze, którzy pamiętają, że przygotowanie tej operacji nie było to łatwe, ale w czasie kolejnych ćwiczeń szczegóły były uzgadniane i dopracowywane, a wyboje i nierówności wyrównywane. W efekcie wszystko zakończyło się sukcesem, a działania SG zyskały jednoznaczną pozytywną recenzję. Dzięki temu w czerwcu lub lipcu 2012 r., już jako były komendant główny, mogłem odebrać z rąk ministra spraw wewnętrznych honorową nagrodę za ten niewątpliwy sukces formacji - w towarzystwie zarówno zwolenników, jak i osób wcześniej odnoszących się sceptycznie do wyzwania, którego się podjęliśmy.