

**Teresa Usewicz**

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

## **POTENCJAŁ INSTYTUCJONALNY I PRAWNY UE W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃ- STWA MORSKIEGO**

### **STRESZCZENIE**

Artykuł dotyczy potencjału instytucjonalnego i prawnego, którym dysponuje Unia Europejska w zakresie budowania bezpieczeństwa morskiego. Autorka poddała analizie dotychczasowe osiągnięcia UE w tym obszarze, stawiając pytania: w jaki sposób i za pomocą jakich narzędzi prawnych i instytucjonalnych UE stara się wpływać na proces kształtowania bezpieczeństwa morskiego, zarówno w wymiarze regionalnym, jak również globalnym?

#### Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo morskie, bezpieczeństwo na morzu, Unia Europejska, instytucje UE, dorobek prawny

### **WSTĘP**

Unia Europejska, podobnie jak wiele innych podmiotów zdefiniowała swoje interesy w obszarze bezpieczeństwa na morzu. W przestrzeni euroatlantyckiej, tuż obok Sojuszu Północnoatlantyckiego, jest kluczowym podmiotem wpływającym na kształt bezpieczeństwa na morzu definiowanego jako (*maritime security and safety*) – nadrzędny termin określający łącznie bezpieczeństwo morskie i bezpieczeństwo morskie państwa. Oznacza stan na Wszechoceanie, na którym efektywnie egzekwowane jest prawo międzynarodowe i prawo krajowe, gwarantowana jest wolność żeglugi oraz skutecznie chronieni są obywatele, infrastruktura, transport, środowisko i zasoby morskie<sup>1</sup>. Zgodnie z aparatem pojęciowym przyjętym w ramach Strategicznej Koncepcji Bezpieczeństwa Morskiego Państwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2017 r. należy odróżnić pojęcia bezpieczeństwo na morzu od bezpieczeństwa morskiego i bezpieczeństwa morskiego państwa. W przedmiotowym dokumencie przyjęto, iż *bezpieczeń-*

---

<sup>1</sup> Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa-Gdynia 2017, s. 73.

*stwo morskie (maritime safety) oznacza przeciwstawianie się lub minimalizowanie subiektywnie ocenianych zagrożeń i wyzwań odnoszących się do działalności ludzkiej na akwenach morskich, które są efektem technicznej, proceduralnej oraz osobowej niedoskonałości, na którą nakładają się warunki hydrometeorologiczne. Natomiast bezpieczeństwo morskie państwa (maritime security) to ochrona terytorium lądowego i morskiego państwa, infrastruktury, gospodarki, środowiska i zasobów ludzkich przed wyzwaniami i zagrożeniami pochodzącymi z kierunku morskiego. Obejmuje ono również egzekwowanie obowiązujących postanowień prawa krajowego i międzynarodowego oraz zapewnienie integralności terytorialnej państwa. Stwarza warunki zapewniające wykorzystywanie akwenów uznanych dla państwa za żywotne, zgodnie z jego wolą i interesem narodowym<sup>2</sup>. A zatem pojęcie bezpieczeństwa morskiego należy utożsamiać z działalnością państwa, bezpieczeństwo morskie ma z kolei bardziej uniwersalny charakter i dotyczy działalności ludzkiej i warunków hydrometeorologicznych<sup>3</sup>.*

A zatem uwzględniając zapisy zwarte w Strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego najbardziej adekwatne w przypadku UE jest posługiwanie się pojęciem bezpieczeństwa na morzu (można skonstatować więc, że przedmiotowy dokument powinien być zatytułowany Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa na morzu).

Ujęcie takie uzasadniają m. in. następujące zapisy, świadczące o podejściu globalnym UE do kwestii morskich: „UE i jej państwa członkowskie mają zatem strategiczne interesy – w całym światowym obszarze morskim – w określeniu i rozwiązaniu problemów bezpieczeństwa związanych z zarządzaniem morzem i granicami morskimi (...). Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego (EUMSS) obejmuje zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne aspekty unijnego bezpieczeństwa morskiego. Stanowi ona kompleksowe ramy przyczyniające się do stabilnego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego, zgodnie z europejską strategią bezpieczeństwa, przy zapewnieniu spójności z politykami unijnymi, w szczególności z zintegrowaną polityką morską oraz strategią bezpieczeństwa wewnętrznego”<sup>4</sup>. Ponadto, warto zauważyć, że państwa członkowskie UE posiadają bazy morskie i inne obiekty o charakterze morskim w różnych regionach świata. Rozlokowanie kluczowych przedstawiono na Rys. 1.

---

<sup>2</sup> Strategiczna Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa-Gdynia 2017, s. 74.

<sup>3</sup> Patrz szerz. T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo Morskie Państwa*, zarys problemu, AMW, Gdynia, 2011.

<sup>4</sup> Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, Bruksela, 24 czerwca 2014 r., 11205/14, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2014-INIT/pl/pdf>, z dn. 08.08.2019 r., s. 2.



Rys. 1. Główne bazy morskie i inne obiekty morskie należące do państw członkowskich UE

źródło: B. Germond, *The maritime dimension of european security*, Pallgrave Macmillan, 2015, s. 106.

Niemniej jednak z uwagi na fakt, iż w dokumentach UE, a także w literaturze dotyczącej przedmiotowych kwestii stosowane jest pojęcie bezpieczeństwa morskiego UE, w niniejszym artykule autorka również się nim posługuje.

Celem przedmiotowego artykułu jest analiza potencjału instytucjonalnego i prawnego UE w procesie kształtowania bezpieczeństwa morskiego. Autorka stawia pytania: w jaki sposób i za pomocą jakich narzędzi prawnych i instytucjonalnych UE stara się wpływać na proces kształtowania bezpieczeństwa morskiego, zarówno na swoim terytorium, jak również w wymiarze globalnym?

### **UNIA EUROPEJSKA – morska czy lądowa?**

Znaczenie bezpieczeństwa morskiego w ostatnich latach znacznie wzrosło. B. Germond wskazuje trzy przyczyny takiego stanu rzeczy:

- Skutki ataku terrorystycznych z 11 września (a zwłaszcza rozpoczęcie operacji na Morzu Śródziemnym Active Endeavour).
- Wystąpienie trzech spektakularnych ataków terrorystycznych przeciwko statkom (USS Cole w 2001 r., francuskiemu tankowcowi Limburg w 2002 r. i filipińskiemu statkowi pasażerskiemu Super Ferry 14 w 2004 r.).
- Wzrost pirackich ataków w Cieśninie Malakka na początku wieku, a następnie gwałtowny wzrost piractwa w Rogu Afryki w latach 2007–2012.

W latach 1989-2014 frazę „bezpieczeństwo morskie” w Google Scholar wyszukiwano ponad 16 000, podczas gdy w latach 1914-1988 jedynie 218<sup>5</sup>. Jednak Europa od najdawniejszych czasów była związana z morzem. Związek ten, jak zauważa wspomniany wyżej B. Germond nie wziął się ex nihilo, ale wynika z uwarunkowań historycznych i geograficznych<sup>6</sup>. Geografia Europy od zawsze była jedną z najważniejszych przyczyn szczególnego charakteru związków Europy z morzem. Od najdawniejszych czasów morze odgrywało niezwykle ważną rolę w rozwoju europejskiej kultury, tożsamości i historii<sup>7</sup>. Morska aktywność człowieka na szlakach żeglugowych uformowała społeczny i kulturowy obraz świata. Kształtowała zbiorową mentalność narodów, wprowadzając do niej elementy poczucia wolności, inicjatywy, otwartości i jedności<sup>8</sup>. Europa od zawsze korzystała z nadmorskiego położenia, zarówno w celach handlowych i transportowych, pozyskiwania zasobów ożywionych i nieożywionych, ale również w celach wojennych. Otoczona przez cztery morza i dwa oceany, dawała i nadal daje ogromne możliwości państwom, które potrafiły docenić wartość szans wynikających z nadmorskiego położenia. Część państw europejskich, jak choćby Wielka Brytania i Holandia, tradycyjnie budowały swoją potęgę poprzez wykorzystanie możliwości floty, część jednak, jak choćby Polska, nie były w stanie przekuć w sukces możliwości jakie daje geografia.

Warto podkreślić, że tradycje współpracy morskiej nie są nowe w UE. Jak pisze M. Riddervold już w okresie Zimnej Wojny, a nawet wcześniej ukształtowały się bilateralne oraz multilateralne formy współpracy między państwami europejskimi (np. współpraca duńskiej i belgijskiej marynarki wojennej od 1948 r. lub francusko-niemiecka współpraca w ramach sił reagowania ustanowiona od 1990 r.)<sup>9</sup>.

Niemniej jednak sytuacja sił morskich w niektórych państwach nadal pozostawia wiele do życzenia, a brak świadomości morskiej wśród części obywateli UE jest istotnym problemem. Unia Europejska jest mocno uzależniona od

---

<sup>5</sup> B. Germond, The geopolitical dimension of maritime security, Marine Policy Volume 54, April 2015, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14003509?via%3Dihub>, z dn. 28.07.2019.

<sup>6</sup> Na podst. B. Germond, The maritime dimension of european security, Palgrave Macmillan, 2015, s. 19.

<sup>7</sup> Zielona księga, W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz „Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem” przypisywane Arthurowi C. Clarke’owi, Bruksela, 07.06.2006, KOM(2006) 275, <https://docplayer.pl/2691851-Komisja-wspolnot-europejskich-zielona-ksiega-w-kierunku-przyszlej-unijnej-polityki-morskiej-europejska-wizja-oceanow-i-morz.htm>, z dn. 05.09.2019 r., s. 3.

<sup>8</sup> Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego...Ibidem, s.10.

<sup>9</sup> Na podst. M. Riddervold, The Maritime Turn in EU Foreign and Security Policies, Palgrave Macmillan, 2018, s. 6.

stabilności środowiska morskiego, a zrozumienie tych kwestii przez społeczeństwa państw członkowskich jest warunkiem sine qua non skutecznej i kompleksowej reakcji na pojawiające się szanse, wyzywania i zagrożenia generowane przez środowisko morskie.

Wśród 6<sup>10</sup> państw założycielskich Wspólnot Europejskich, 5 z nich to państwa z dostępem do morza, a co ważne, są to również państwa z wysokim poziomem świadomości morskiej. Poza Luksemburgiem, drugim państwem śródlądowym, które dołączyło do UE, była Austria w 1995 r. ,a następnie w 2004 r. Czechy i Słowacja. Pozostałe z 28 państw UE, to państwa dysponujące dostępem do morza. Biorąc pod uwagę powyższe, jak również fakt, że powierzchnia morska znajdująca się pod jurysdykcją państw unijnych, jest większa niż lądowa, można skonstatować, że UE dość późno zajęła się kwestiami morskimi.

W kolejnych częściach artykułu analizie zostanie poddany dotychczasowy dorobek prawny i instytucjonalny UE w kształtowaniu bezpieczeństwa morskiego.

### **ACQUIS COMMUNAUTAIRE W ASPEKTCIE BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO**

Jak już zauważono powyżej na płaszczyźnie wspólnotowej kwestie morskie nabrały znaczenia dość późno. Pierwszym raportem, traktującym kompleksowo o zagadnieniach morskich była Zielona Księga<sup>11</sup> pdt. „W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz. Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem” przypisywane Arthurowi C. Clarke’owi, przedstawiona przez Komisję Europejską w 2006 r. W następnym roku Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący zintegrowanej polityki morskiej znany jako Niebieska<sup>12</sup> (Błękitna) Księga (COM(2007)0575) pdt. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady,

---

<sup>10</sup> Belgia, Włochy, Luksemburg, Holandia, RFN, Włochy.

<sup>11</sup> Zielone księgi to dokumenty publikowane przez Komisję Europejską w celu stymulowania dyskusji na określone tematy na poziomie europejskim. Dokumenty te zapraszają odpowiednie strony (osoby prawne lub fizyczne) do udziału w procesie konsultacji i debacie nad podstawami przedkładanych projektów. Zielone księgi mogą być podstawą prac legislacyjnych określonych w białych księgach. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=pl](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pl), z dn. 11.08.2019 r.

<sup>12</sup> Niebieska księga to almanach, przewodnik dla kupujących lub inna kompilacja statystyk i informacji. Termin ten pochodzi z XV wieku, kiedy parlament Wielkiej Brytanii stosował duże księgi pokryte niebieskim aksamitem do prowadzenia dokumentacji. Oxford English Dictionary po raz pierwszy odnotowuje takie użycie w 1633 r. Termin ma wiele innych znaczeń. [https://en.wikipedia.org/wiki/Blue\\_book](https://en.wikipedia.org/wiki/Blue_book), z dn. 11.08.2019 r.

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej.

Jak stwierdzono w Komunikacie „Rosnąca konkurencja o przestrzeń morską oraz zbiorowy wpływ działalności człowieka na morskie ekosystemy sprawiają, że rozdrobniony obecnie proces podejmowania decyzji w gospodarce morskiej jest niewystarczający i wymagają zintegrowanego podejścia opartego na ściślejszej współpracy. Działania polityczne w zakresie na przykład transportu morskiego, rybołówstwa, energii, nadzoru i kontroli na morzach, turystyki, środowiska morskiego i badań dotyczących morza zbyt długo prowadzono odrębnie, czego skutkiem jest niekiedy nieskuteczność, niespójność i konflikty interesów”<sup>13</sup>. W założeniach Komunikatu Unia Europejska, a dokładnie Komisja Europejska powinna pełnić rolę koordynatora w integrowaniu polityk morskich państw członkowskich. Zdaniem Komisji dotychczasowe działania, nawet w ramach jednego państwa często były rozproszone i wykonywane przez kilka podmiotów jednocześnie. A zatem Komisja Europejska postawiła sobie szereg ambitnych zadań, które da facto miały spowodować ściślejszą współpracę, zarówno w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym. Kluczowe instrumenty zintegrowanego kształtowania polityki, wymienione w dokumencie dotyczyły:

- Lepszej koordynacji nadzoru morskiego poprzez ściślejszą współpracę straży przybrzeżnych i innych właściwych agencji w państwach członkowskich i między państwami członkowskimi.
- Morskiego planowania przestrzennego oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (ICZM).
- Ustanowienie odpowiedniej infrastruktury danych i informacji dotyczących morza, gromadzenie ich w kompleksowy i kompatybilny system oraz udostępnienie jako narzędzie lepszego zarządzania, rozszerzania usług o wartości dodanej i zrównoważonego rozwoju gospodarki morskiej.

W dokumencie wyraz „bezpieczeństwo” pojawia się 11 razy, w kontekście bezpieczeństwa morskiego, energetycznego, żeglugi, żywnościowego oraz pracy rybaków. Stwierdzenie o potrzebie ustanowienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa morskiego pojawia się w aspekcie przewozów morskich i stabilności tego niezwykle istotnego sektora dla handlu międzynarodowego i wewnętrznego Europy.

---

<sup>13</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, Bruksela, dnia 10.10.2007 KOM(2007) 575, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN>, z dn. 05.09.2019 r., s. 4.

Dotychczasowe osiągnięcia w obszarze kształtowania zintegrowanej polityki morskiej to:

- Komunikat Komisji w sprawie europejskiej strategii na rzecz badań morskich (COM(2008)0534), w którym zaproponowano konkretne środki i mechanizmy poprawy badań morskich.
- Komunikat Komisji w sprawie morskiej energii wiatrowej (COM(2008)0768), w którym wskazano wyzwania, z jakimi należy się zmierzyć, by wykorzystać potencjał Europy w zakresie morskiej energii wiatrowej.
- Komunikat Komisji w sprawie strategicznych celów i zaleceń w zakresie polityki transportu morskiego UE propagujący bezpieczną i wydajną żeglugę (COM(2009)0008), komunikat i plan działania dotyczący utworzenia europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier (COM(2009)0010), któremu towarzyszy wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich (COM(2009)0011), wszystkie te inicjatywy mają na celu ograniczenie biurokracji oraz ułatwienie transportu morskiego pomiędzy portami UE.
- Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (COM(2009)0248), pierwsza kompleksowa strategia opracowana na szczeblu makroregionu i pierwszy krok w kierunku realizacji zintegrowanej polityki morskiej na szczeblu regionalnym, zawierająca wykaz 80 sztandarowych projektów.
- W oparciu o spójne podejście do innowacji oraz większą zrównoważoność, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej koordynacji ze strategią, Komisja przyjęła unijny program zrównoważonego niebieskiego wzrostu w regionie Morza Bałtyckiego.
- Komunikat Komisji zatytułowany „W kierunku zintegrowanej polityki morskiej zmierzającej do lepszego zarządzania Morzem Śródziemnym” (COM(2009)0466), który ma stanowić uzupełnienie szeregu działań sektorowych, jakie UE promuje w obszarze Morza Śródziemnego.
- Komunikat Komisji w sprawie międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej (COM(2009)0536) uzupełniający wcześniejsze inicjatywy regionalne poprzez zbadanie, w jaki sposób można wprowadzić zintegrowaną politykę morską na szerszą arenę międzynarodową, i przewidujący utworzenie unijnych ram światowego podejścia do gospodarki morskiej uwypuklających rolę UE na forach międzynarodowych.
- Komunikat Komisji „Wiedza o morzu 2020” (COM(2010)0461), którego celem jest poprawa wykorzystywania wiedzy naukowej na temat mórz

i oceanów Europy poprzez skoordynowane podejście do gromadzenia i kompilacji danych morskich.

- Strategia UE na rzecz regionu Morza Czarnego, ustanawiająca obszar pokoju, demokracji, dobrobytu i stabilności oraz zapewniająca bezpieczeństwo energetyczne UE.
- Komunikat Komisji w sprawie strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego (COM(2011)0782) miał na celu promowanie tworzenia miejsc pracy oraz wzrostu gospodarczego na obszarze Oceanu Atlantyckiego przez wzmocnienie jego potencjału morskiego.
- Komunikat Komisji w sprawie „niebieskiego” wzrostu (COM(2012)0494), w ramach którego podjęto wspólną inicjatywę wraz z państwami członkowskimi, regionami oraz wszystkimi zainteresowanymi stronami, aby wykorzystać potencjał niebieskiej gospodarki.
- Rozporządzenie (UE) nr 1052/2013 ustanawiające europejski system nadzorowania granic (Eurosur) w celu wykrywania, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości transgranicznej, a także w celu zapewnienia ochrony życia migrantów.
- Dyrektywa 2014/89/UE ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich w celu promowania zrównoważonego rozwoju gospodarek morskich oraz wykorzystania zasobów morskich, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby planowanie było podstawą wszelkiej działalności morskiej w celu osiągnięcia większej synergii między różnymi rodzajami tej działalności.
- Komunikat Komisji w sprawie wspólnego mechanizmu wymiany informacji (COM(2014)0451), który miał na celu zwiększenie wydajności i opłacalności nadzoru morskiego przez zapewnienie odpowiedniej, bezpiecznej i wydajnej wymiany danych między sektorami i państwami w UE. Obejmują one straż przybrzeżną, monitorowanie ruchu, monitorowanie środowiska, zapobieganie zanieczyszczeniu, rybołówstwo, kontrole graniczne, organy podatkowe i organy ścigania, a także marynarkę wojenną.
- Wspólny komunikat dotyczący zintegrowanej polityki Unii Europejskiej w sprawie Arktyki (JOIN(2016)0021) skupiający się na rozwijaniu współpracy międzynarodowej na rzecz reagowania na skutki zmiany klimatu oraz na promowaniu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w europejskiej części Arktyki.
- Strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (COM(2014)0357) zapewniająca ramy spójnej strategii makroregional-



nej i plan działania w celu podjęcia wyzwań i wykorzystania szans w obszarze morskim za pomocą współpracy z uczestniczącymi krajami<sup>14</sup>.

Wymienione osiągnięcia świadczą o tym, że od 2006 r. udało się zainicjować i skoordynować wiele przedsięwzięć, którym celem jest zrównoważone wykorzystywanie mórz i oceanów, stworzenie bazy wiedzy i innowacji dotyczącej polityki morskiej, podniesienie jakości życia w regionach przybrzeżnych, promocja wiodącej roli Europy w zakresie międzynarodowej gospodarki morskiej oraz popularyzacja morskiego charakteru Europy.

Warto podkreślić ostatni cel związany z popularyzacją morskiego dziedzictwa Europy oraz tradycji i obyczajów morskich. Realizacja tego celu nabiera szczególnego znaczenia w społeczeństwach, w których, tak w jak w Polsce, zrozumienie dla ważkości spraw morskich jest wciąż niewystarczające. W dłuższej perspektywie, tylko wysoki poziom świadomości morskiej zagwarantuje odpowiednie działania i nakłady finansowe na poziomie poszczególnych państw i UE, a w przypadku braku takich działań spowoduje oddolne inicjatywy społeczne, które takowe działania wymuszają.

W kolejnych latach pojawiły się dokumenty będące konsekwencją zintegrowanego podejścia do spraw morskich, tj.:

- Sprawozdanie z postępu prac (11.09.2012 r.).
- Załącznik do sprawozdania z postępu prac (11.09.2012 r.).
- Program prac dotyczący zintegrowanej polityki morskiej (12.03.2012 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 z dnia 30 listopada 2011 r. ustanawiające Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej (05.12.2011 r.).
- Sprawozdanie z postępu prac (15.10.2009 r.).
- Załącznik do sprawozdania z postępu prac zawierający wykaz działań przewidzianych w planie działania (15.10.2009 r.)<sup>15</sup>.

Ponadto w 2008 r. przyjęto Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami. W dokumencie przedstawiono zbiór wytycznych mających na celu zachęcenie państw członkowskich oraz innych podmiotów do podjęcia działań na rzecz przyjęcia zintegrowanego podejścia do gospodarki morskiej w ramach zarządzania przez nie związanymi z nią kwestiami. Następnie Komisja Europejska opublikowała Komunikat w sprawie międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej, który zawiera koncepcję stworzenia nowych ram unijnych dla świa-

---

<sup>14</sup> Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej - 2019 1, [www.europarl.europa.eu/factsheets/pl](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl), z dn. 11.08.2019 r.

<sup>15</sup> Zintegrowana polityka morska, [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy\\_pl](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_pl), z dn. 11.08.2019 r.

towego zintegrowanego podejścia do gospodarki morskiej. Komunikat wskazuje, w jaki sposób Unia Europejska, jako międzynarodowa potęga morską, mogłaby wzmocnić swój autorytet na szczeblu stosunków wielostronnych<sup>16</sup>.

Kolejnym krokiem w wypracowywaniu zintegrowanego podejścia do spraw morskich było podpisanie w 2012 r. Deklaracji europejskich ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską oraz Komisji Europejskiej w sprawie agendy morskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia tzw. Deklaracji z Limassol. Dokument dotyczy wybranych sektorów morskich w których istnieje ogromny potencjał wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy, tj. energia odnawialna mórz i oceanów, akwakultura, niebieska biotechnologia, turystyka przybrzeżna i wydobywanie minerałów z dna morza. Podkreślono w nim znaczenie błękitnej gospodarki, której roczna wartość dodana brutto wynosi 495 mld EUR, a 5,4 mln Europejczyków znalazły w nim zatrudnienie. Co więcej, 88 mln mieszkańców UE pracuje w regionach przybrzeżnych, a ponad 205 mln tam mieszka<sup>17</sup>.

Reasumując, można skonstatować, że UE, wprawdzie dość późno, ale dostrzegła ważkość znaczenia gospodarki morskiej dla rozwoju gospodarczego całej UE. Zainicjowanie zintegrowanej polityki morskiej jest odpowiedzią na potrzebę skoordynowania wysiłków różnych podmiotów publicznych i prywatnych na różnych szczeblach zarządzania. Tylko takie podejście gwarantuje systematyczną identyfikację synergii lub nieefektywnego wykorzystania zasobów. Pozwala w pełni wykorzystać specjalistyczną wiedzę i doświadczenie, rozporoszone na różnych poziomach i w ramach różnych podmiotów funkcjonujących w sektorze morskim.

Należy jednak podkreślić, że zintegrowana polityka morska UE dotyczy głównie interesów ekonomicznych i promocji zrównoważonego wykorzystania mórz i oceanów. Bezpieczeństwo morskie znacznie wykracza poza cele przedmiotowej polityki, choć oczywiście jest z nimi bezpośrednio powiązane.

W ramach zintegrowanej polityki morskiej jednym z priorytetów określono nadzór morski, a w szczególności poprawę współpracy i koordynacji pomiędzy agencjami ds. nadzoru morskiego oraz – w niektórych przypadkach – ich spójności, a także interoperacyjności ich systemów nadzoru na poziomie europejskim<sup>18</sup>. Realizacja tego priorytetu jest ściśle skorelowana z zapewnie-

---

<sup>16</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52009DC0536>, z dn. 11.08.2019 r.

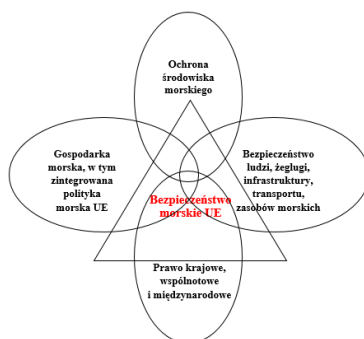
<sup>17</sup> Na podst. Deklaracja europejskich ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską oraz Komisji Europejskiej w sprawie agendy morskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia „Deklaracja z Limassol”, [https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Deklaracja\\_z\\_Limassol.pdf/eb456a24-3995-f0fb-df23-bc8be7923e7c](https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Deklaracja_z_Limassol.pdf/eb456a24-3995-f0fb-df23-bc8be7923e7c), z dn. 12.08.2019 r.

<sup>18</sup> Na podst. Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wytyczne dotyczące

niem bezpieczeństwa morskiego, a zwłaszcza w kontekście zwalczania przestępczości, ochrony portów, walki z zanieczyszczeniami, ratownictwa i bezpieczeństwa, kontroli granic itp.<sup>19</sup>. Jak zauważono w raporcie Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, wymaga to powiązania i skorelowania odpowiednich aspektów cywilnych i wojskowych<sup>20</sup>.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w ramach zintegrowanego podejścia do kwestii morskich w UE, wzrost poziomu bezpieczeństwa morskiego nie jest wymieniony jako priorytet i w tym ujęciu będzie jedynie pochodną realizacji założonych działań. Jak zauważono w przywołanym wyżej raporcie wymiary bezpieczeństwa IMP (The Integrated Maritime Policy-przyp. autora) są dość ograniczone, a wymiary wojskowe praktycznie nie istnieją<sup>21</sup>.

W tym kontekście ważnym postulatem jest zintegrowanie wysiłków środowiska cywilnego i wojskowego, dla których bezpieczeństwo jest tak naprawdę celem strategicznym, nawet jeżeli nie zawsze jest to właściwie wyeksponowane. Nie można mówić o rozwoju gospodarczym czy też jakimkolwiek innym, jeżeli potrzeba bezpieczeństwa nie zostanie zaspokojona. Bezpośredni związek między bezpieczeństwem morskim, a gospodarką morską (a zatem również zintegrowaną polityką morską) i pozostałymi elementami współtworzącymi je, został przedstawiony na Rys. 2.



Rys. 2. Bezpieczeństwo morskie UE i jego elementy składowe

źródło: opracowanie własne na podst. B. Germond, *The maritime dimension of european security*, Pallgrave Macmillan, 2015, s. 102

---

zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami, Bruksela, dnia 26.6.2008 KOM(2008) 395, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0395>, z dn. 12.08.2019 r., s. 9.

<sup>19</sup> Na podst. Ibidem, s. 9.

<sup>20</sup> Maritime Security: NATO and EU Roles and Coordination, General Report, International Secretariat 19 November 2010,

<http://www.ft.dk/samling/20101/almdel/NPA/bilag/5/925749.pdf>, z dn. 12.08.2019 r.

<sup>21</sup> Na podst. Ibidem, s. 14.

Ważnym aspektem w procesie zapewnienia bezpieczeństwa morskiego są wysiłki UE na płaszczyźnie militarnej. Warto nadmienić, że problematyka morska została prawie całkowicie pominięta<sup>22</sup> w pierwszej strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r. „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”<sup>23</sup> i pojawiła się dopiero w przeglądzie przedmiotowej strategii opublikowanym w 2009 r., choć również w dość ograniczonym zakresie. Zaakcentowano w nim zagrożenie piractwem morskim i znaczenie transportu morskiego dla gospodarki UE. Dopiero w 2014 r., podczas prezydencji Grecji dla której bezpieczeństwo morskie ma szczególne znaczenie, przyjęto Strategię Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego<sup>24</sup>. Dokument ten jest z jednej strony emanacją rosnącej świadomości liderów w UE dotyczącej znaczenia kwestii morskich, z drugiej natomiast podyktowany został koniecznością koordynacji wysiłków UE, państw członkowskich i wszystkich innych podmiotów kreujących bezpieczeństwo morskie, zarówno wewnątrz Unii, jak i w wymiarze globalnym.

W Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego przede wszystkim zdefiniowano:

- Zasady i cele realizacji zapisów Strategii.
- Interesy bezpieczeństwa morskiego UE.
- Ryzyka i zagrożenia bezpieczeństwa morskiego UE.
- Pięć głównych obszarów wdrażania w celu wzmocnienia działań UE.

Uzupełnieniem Strategii jest plan działania przyjęty 18 grudnia 2014 r. Plan zawiera konkretne działania, które muszą zostać podjęte aby cele Strategii zostały zrealizowane. W planie uwzględniono potrzebę aktualizacji i przeglądów. Ostatnia aktualizacja została dokonana w czerwcu 2018 r.

Celem aktualizacji było dopasowanie działań politycznych do aktualnych i przyszłych wyzwań, zgodnie z priorytetami politycznymi w szybko zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa i z uwzględnieniem bieżących prac w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony oraz niedawno przyjętych przez UE przepisów, strategii politycznych i innych inicjatyw<sup>25</sup>. W nowym planie działania celem UE jest rozwiązywanie globalnych wyzwań i zagrożeń o charakterze morskim poprzez reakcję na płaszczyźnie regionalnej (np. w ramach basenu

---

<sup>22</sup> W dokumencie zapisano jedynie wzmiankę o tym, że „nowym wymiarem przestępczości zorganizowanej, któremu należy poświęcić dalszą uwagę, jest wzrost piractwa morskiego”.

<sup>23</sup> Europejska strategia bezpieczeństwa, <https://www.msz.gov.pl/resource/d6c69438-e0df-4e2b-868a-77676bf59d66>, z dn. 10.08.2019 r.

<sup>24</sup> Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego w wersji przyjętej na posiedzeniu Rady (do Spraw Ogólnych) 24 czerwca 2014 r.

<sup>25</sup> Strategia bezpieczeństwa morskiego,

[https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security\\_pl](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security_pl), z dn. 16.08.2019 r.

Morza Śródziemnego czy Morza Bałtyckiego), ale i w szerszym wymiarze (np. w regionie Azji Południowo-Wschodniej).

Plan zawiera ok. 130 różnych akcji przewidywanych do podjęcia zarówno przez instytucje UE, jak i państwa członkowskie, np. działania na zewnątrz UE, promocja istniejących międzynarodowych norm prawnych, czy też działania operacyjne, takie jak np. operacja ATALANTA<sup>26</sup>.

Dwa lata po przyjęciu Strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, Rada Europejska przyjęła Globalną strategię UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W dokumencie zdefiniowane zostały interesy bezpieczeństwa UE, zasady oraz priorytety w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Określenie „morze, morski, morskiego, morskich, morskie” zostało użyte 16 razy, m. in. w kontekście osiągnięcia dobrobytu poprzez otwarte szlaki morskie, konieczności zwiększenia bezpieczeństwa morskiego w ramach WPBiO, stosunków z Rosją i wspólnego wzmacniania bezpieczeństwa morskiego czy też pogłębiania partnerstwa z NATO oraz promowaniu bezpieczeństwa morskiego<sup>27</sup>.

W tym kontekście warto poświęcić nieco uwagi działaniom na zewnątrz UE podejmowanym w celu stabilizacji i poprawy środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym.

W okresie siedmiu lat, między rokiem 2014 a 2020, Unia Europejska (UE) przeznaczyła 51,8 mld EUR na działania zewnętrzne. Duża część tych środków finansowych, tj. 32 mld EUR, jest wypłacana za pośrednictwem tzw. instrumentów finansowania zewnętrznego („instrumentów”). Obejmują one dziewięć różnych instrumentów tematycznych i geograficznych, a także wspólne rozporządzenie wykonawcze<sup>28</sup>. Działania w ramach Instrumentu wykonywane są przez różnorodne podmioty: agencje UE, państwa członkowskie, organizacje pozarządowe, ONZ oraz inne organizacje międzynarodowe<sup>29</sup>.

Jednym z instrumentów finansowanym w ramach tych działań jest Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (IcSP), za pomocą

---

<sup>26</sup> Na podst. I. Paris, *The Maritime Dimension of European Security, Strategies Initiatives Synergies*, The Constantine Karamanlis Chair at The Fletcher School of Law nad Diplomacy, Working Paper 1/2015, <http://www.acastran.org/eng/book-review/the-maritime-dimension-of-european-security-strategies-initiatives-synergies/>, z dn. 16.08.2019 r., s. 66-67.

<sup>27</sup> Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en), z dn. 10.09.2019 r.

<sup>28</sup> Sprawozdanie w sprawie wdrażania unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego: przegląd śródkresowy w 2017 r. i przyszła struktura na okres po roku 2020 2017/2280(INI) [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0112\\_PL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0112_PL.html), z dn. 16.08.2019 r.

<sup>29</sup> Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/wspolpraca-miedzynarod/projekty-europejskie/13070,Instrument-na-rzecz-przyczyniania-sie-do-Stabilnosci-i-Pokoju.html>, z dn. 16.08.2019 r.

którego stara się ona kreować bezpieczeństwo na zewnątrz Unii, w tym również bezpieczeństwo morskie.

W 2009 r. w odpowiedzi na pogarszającą się sytuację w zakresie bezpieczeństwa morskiego na świecie i zgodnie z celami Programu Indykatywnego na lata 2009–2011 dotyczącego Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju UE uruchomiła program krytycznych tras morskich (CMR) w celu sprostania wyzwaniu związanemu z morzem bezpieczeństwo i ochroną w różnych regionach świata, takich jak Azja Południowo-Wschodnia, Zachodni Ocean Indyjski i Zatoka Gwinejska<sup>30</sup>. CMR polega przede wszystkim na budowaniu regionalnych zdolności w walce z globalnymi zagrożeniami bezpieczeństwa morskiego, inicjowaniu współpracy, wymianie informacji, promocji bardziej skoordynowanego podejścia do kwestii morskich. Wszystkie te działania mają prowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa morskiego i ochrony kluczowych morskich szlaków transportowych.

Podsumowując, można skonstatować, że UE stworzyła prawne podstawy do inicjowania i pogłębiania szeroko rozumianej współpracy w procesie kreowania bezpieczeństwa morskiego, zarówno wewnątrz UE, jak również w wymiarze globalnym. Co więcej, Unia Europejska zapewnia finansowanie realizacji celów przyjętych zarówno w ramach zintegrowanie polityki morskiej czy choćby wspomnianych powyżej działań na zewnątrz UE. Należy podkreślić, że poza CMR można wymienić również inne inicjatywy i programy sponsorowane przez UE, które mają zbliżone cele, np.:

- SWAIMS Support to West Africa Integrated Maritime Security 2018-2023 - ma na celu przyczynić się do wspierania zintegrowanej strategii morskiej ECOWAS i poprawy bezpieczeństwa morskiego w Zatoce Gwinejskiej.
- MASE The regional Maritime Security Programme 2013/2020 - MASE ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa morskiego w regionie ESA-IO, przyczyniając się tym samym do globalnego bezpieczeństwa i sprzyjających warunków dla rozwoju gospodarczego regionu ESA-IO (Eastern, Southern Africa and the Indian Ocean) i nie tylko.
- SMTS Support to the Maritime Transport Sector 2013/2017 - skierowany był głównie do krajów Afryki Zachodniej i Środkowej, koncentrując się na działaniach pomocy technicznej, a także na budowaniu zdolności i wzmacnianiu instytucjonalnym organizacji regionalnych i kontynentalnych<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Mission, <https://criticalmaritimeroutes.eu/mission/>, z dn. 16.08.2019 r.

<sup>31</sup> Na podst. Non-CMR Actions, <https://criticalmaritimeroutes.eu/projects-noncmr/>, z dn. 16.08.2019 r.

Świadomość znaczenia bezpieczeństwa morskiego dla całej UE zdecydowanie wzrasta w ostatnich latach, a emanacją tego procesu jest po pierwsze zainicjowanie zintegrowanej polityki morskiej, a po drugie przyjęcie Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego.

W opinii autorki są to dwa kluczowe elementy kształtujące obecny potencjał UE w zakresie budowania bezpieczeństwa morskiego.

### **POTENCJAŁ INSTYTUCJONALNY UE W ZAKRESIE KREOWANIA BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO**

W niniejszej części artykułu analizie poddane zostaną instytucje i inne podmioty UE biorące udział w zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego.

Jedną z najważniejszych instytucji UE jest Rada składająca się z przedstawicieli państw członkowskich UE w randze ministrów konstytucyjnych reprezentujących ich rządy. Rada zbiera się na posiedzeniach w ramach poszczególnych formacji<sup>32</sup>. Kwestie związane z bezpieczeństwem morskiego rozpatrywane są na forum Rady ds. Ogólnych (General Affairs Council, GAC). Rada wraz z Parlamentem Europejskim negocjuje i uchwała akty prawne UE, koordynuje politykę krajów UE, określa kierunki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE w oparciu o wytyczne Rady Europejskiej, podpisuje umowy między UE a innymi krajami lub organizacjami międzynarodowymi, a także przyjmuje, wspólnie z Parlamentem Europejskim, budżet UE<sup>33</sup>.

Kolejną instytucją, która zajmuje się m.in. Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, a więc również bezpieczeństwem morskim jest Parlament Europejski, który obok Rady jest głównym organem decyzyjnym w UE. Sprawuje on funkcję prawodawczą i budżetową, a także kontrolą i konsultacyjną, zgodnie z Traktatami. Na mocy traktatu lizbońskiego Rada jest prawnie zobowiązana do zasięgnięcia opinii Parlamentu w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Prace Parlamentu są przygotowywane w ramach Komisji, z których każda jest wyspecjalizowana w jakiejś dziedzinie. Polityka zagraniczną i bezpieczeństwa zajmuje się Komisja Spraw Zagranicznych (AFET).

W tym zakresie wspiera ją podkomisja do spraw bezpieczeństwa i obrony. Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) zajmuje się Wspólną Poli-

---

<sup>32</sup> Od 2010 r. istnieje 10 możliwych formacji w ramach których może obradować Rada.

<sup>33</sup> Rada Unii Europejskiej, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pl), z dn. 18.08.2019 r.

tyką Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)<sup>34</sup>, a zatem również bezpieczeństwem morskim.

W obszarze zintegrowanej polityki morskiej kluczową rolę pełni Komisja Europejska, która w kwestii spraw morskich postawiła sobie następujące cele:

- Ochrona środowiska morskiego przy jednoczesnym utrzymaniu konkurencyjności Europy.
- Wdrożenie nowej wspólnej polityki rybołówstwa.
- Wykorzystanie potencjałów mórz europejskich do stworzenia trwałych miejsc pracy chroniących zasoby naturalne.
- Ustanawianie zasad zarządzania oceanami na świecie i zarządzania nimi wraz ze światowymi partnerami<sup>35</sup>.

Jej kluczowa rola wynika z kompetencji, w które została wyposażona w traktatach, a przede wszystkim:

- Przedkładanie nowych wniosków ustawodawczych.
- Zarządzanie polityką UE i przydział środków finansowych.
- Egzekwowanie prawa europejskiego.
- Reprezentowanie UE na arenie międzynarodowej<sup>36</sup>.

W zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa duże znaczenie ma Służba Instrumentów Polityki Zagranicznej<sup>37</sup>, która zarządza między innymi wspomnianym wcześniej Instrumentem na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (IcSP). Z punktu widzenia kwestii związanych z bezpieczeństwem morskim szczególną rolę odgrywa Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE) odpowiadająca za politykę UE w dziedzinie gospodarki morskiej i rybołówstwa oraz Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME), która wspiera budowanie bezpieczeństwa w UE.

Jednym z kluczowych podmiotów w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych (European External Action Service, EEAS) na czele z Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Jest to unijna służba dyplomatyczna, której zadaniem jest dbanie o spójność polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale również zapewnianie bezpieczeństwa w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a zatem

---

<sup>34</sup> K. Rocka, Parlament Europejski, [w:] A. Ambroziak (red.), Proces decyzyjny w Unii Europejskiej, Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 253.

<sup>35</sup> Maritime affairs and fisheries, [https://ec.europa.eu/info/topics/maritime-affairs-and-fisheries\\_en](https://ec.europa.eu/info/topics/maritime-affairs-and-fisheries_en), z dn. 17.08.2019 r.

<sup>36</sup> Komisja Europejska, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pl), z dn. 17.08.2019 r.

<sup>37</sup> W 2011 r. DG RELEX przekształciła się w Służbę ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej



również bezpieczeństwa morskiego. Na stronie internetowej ESDZ można znaleźć informację dotyczące np. dotyczące przeglądu i aktualizacji planu działania do Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego czy też innych inicjatyw na tej płaszczyźnie.

W strukturze ESDZ został ulokowany Sztab Wojskowy UE (EU Military Staff, EUMS) który również bierze aktywny udział w działaniach w ramach WPBiO.

Rola EUMS polega na zapewnianiu wczesnego ostrzegania, oceny sytuacji, planowania strategicznego, systemów łączności i informacji, opracowywania koncepcji, szkolenia i edukacji oraz wsparcia partnerstw<sup>38</sup>.

Stanowi on źródło wiedzy eksperckiej w obszarze kwestii wojskowych, zwłaszcza ESDZ, która odpowiada za realizację WPBiO.

Kolejnym elementem, który stanowi zaplecze eksperckie, ale przede wszystkim ma za zadanie sprawować polityczną kontrolę nad działaniami wojskowymi jest Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (The Political and Security Committee, PSC). Komitet składa się z ambasadorów państw członkowskich, pracują oni pod kierownictwem przedstawicieli ESDZ.

Prace Komitetu przygotowuje Grupa Polityczno-Wojskowa (The Politico-Military Group, PMG). Zajmuje się polityczną stroną unijnych przedsięwzięć wojskowych i cywilno-wojskowych (np. koncepcji, zdolności, operacji i misji w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony)<sup>39</sup>.

Spełnia szczególną rolę w zakresie partnerstwa z państwami trzecimi i innymi organizacjami, w tym stosunkach UE-NATO, a także ćwiczeniach. PMG przewodniczy przedstawiciel wysokiego przedstawiciela<sup>40</sup>.

Kolejnym organem doradczym, z tym, że skupionym na cywilnych aspektach reagowania kryzysowego jest Komitet ds. Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysowego (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM). Składa się z przedstawicieli państw członkowskich i doradza przede wszystkim Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, przygotowuje plany misji cywilnych UE, a także opracowuje strategię cywilnego zarządzania kryzysowego i strategię na rzecz zdolności cywilnych<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> The European Union Military Staff (EUMS), [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20\(EUMS\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EUMS)), z dn. 10.09.2019 r.

<sup>39</sup> Na podst. Grupa Polityczno-Wojskowa (PMG), <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>, z dn. 21.08.2019 r.

<sup>40</sup> Na podst. CSDP structure, instruments, and agencies, [https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en), z dn. 21.08.2019 r.

<sup>41</sup> Na podst. Ibidem.

W skład ESDZ wchodzi również Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (The Crisis Management and Planning Directorate, CMPD) odpowiedzialna za polityczno-strategiczne planowanie cywilnych misji i operacji wojskowych WPBiO oraz Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (The Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC), która zapewnia skuteczne planowanie i prowadzenie cywilnych operacji zarządzania kryzysowego w ramach WPBiO, a także właściwą realizację wszystkich zadań związanych z misjami<sup>42</sup>.

Warto nadmienić, że 6 czerwca Rada 8 czerwca 2017 r. Rada przyjęła decyzję ustanawiającą Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (The Military Planning and Conduct Capability, MPCC) w ramach Sztabu Wojskowego UE. MPCC jest odpowiedzialna za dowodzenie unijnymi misjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego. Początkowo planowano zatrudnienie 3-35 osób, natomiast już w listopadzie 2018 r. Rada postanowiła podnieść poziom zatrudnienia w MPCC i zwiększyć zakresu jej obowiązków. Do końca 2020 r. MPCC powinno być gotowe wziąć odpowiedzialność za planowanie operacyjne i prowadzenie nie tylko misji nie wykonawczych, ale także „jednej wojskowej operacji wykonawczej WPBiO ograniczonej do rozmiarów grupy bojowej UE<sup>43</sup>.

Zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie są wspierane przez agencje wyspecjalizowane UE, którym zadaniem jest m.in. inicjowanie nowych form współpracy między różnymi podmiotami, gromadzenie i dostarczanie wiedzy eksperckiej i fachowego wsparcia czy też wypracowywanie unijnych norm i standardów w określonych dziedzinach współpracy.

W obszarze polityki bezpieczeństwa, w tym również w aspekcie spraw morskich, kluczową agencją wyspecjalizowaną jest Europejska Agencja Obrony (European Defence Agency, EDA). Agencja powstała w 2004 r. i podlega Radzie. Zadaniem agencji jest przede wszystkim działanie na rzecz poprawy zdolności obronnych UE. We wspomnianym już planie działania do Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego zaktualizowanym w czerwcu 2018 r., Europejska Agencja Obrony pojawia się w wielu działaniach jako podmiot odpowiedzialny za ich realizację, tuż obok m.in. państw członkowskich, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych czy też Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego. EDA jest wymieniona aż w 33 działaniach, między innymi: współorganizowanie wydarzeń dotyczących bezpieczeństwa morskiego takich

---

<sup>42</sup> Na podst. Ibidem.

<sup>43</sup> Y. Reykers, A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal, *Journal of European Integration*, *Journal of European Integration*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2019.1599882>, z dn. 21.08.2019 r.

jak seminaria, warsztaty czy konferencje (Action No. 01), opracowanie propozycji na rzecz rozwoju współpracy UE-NATO, w tym również w ramach współpracy operacyjnej w kwestiach morskich (Action A.1.6.), identyfikacja i aktywna promocja obszarów, w których może istnieć normalizacja i certyfikacja, a w rezultacie poprawa efektywności i obniżenie kosztów zdolności morskich związanych z utrzymaniem, ćwiczeniem i szkoleniem personelu obsługi technicznej (Action No. A.3.7)<sup>44</sup>.

Warto zaznaczyć, że we wrześniu 2006 r. EDA zainicjowała projekt wdrożenia wspólnego systemu wymiany informacji i sieci nadzoru morskiego (MARSUR). Głównym celem sieci MARSUR jest poprawa jednolitego zobrazowania sytuacji w środowisku morskim (recognised maritime picture, RMP)

Jest to istotny element świadomości sytuacyjnej na morzu, która stanowi podstawę każdej operacji morskiej. Sieć MARSUR zwiększa zatem bezpieczeństwo morskie uczestniczących narodów<sup>45</sup>.

Kolejną agencją wyspecjalizowaną, która oferuje wiedzę techniczną i specjalistyczne wsparcie w obszarze bezpieczeństwa morskiego jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (The European Maritime Safety Agency, EMSA).

Idea Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) narodziła się pod koniec lat 90. wraz z szeregiem innych ważnych europejskich inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa morskiego. EMSA została utworzona w 2002 r. jako agencja regulacyjna, która zapewnia główne źródło wsparcia dla Komisji Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego, ochrony i zapobieganie zanieczyszczeniom ze statków<sup>46</sup>.

Poza EDA i EMSA ważką rolę w procesie budowania bezpieczeństwa morskiego w ramach UE sprawuje Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (European Border and Coast Guard Agency, Frontex). Agencja powstała w 2004 r., ale aktualną nazwę, a także wzmocniony mandat zyskała w wyniku reformy zainicjowanej w 2017 r. Głównym zadaniem Frontexu jest pomoc państwom członkowskim i współpraca operacyjna w celu ochrony zewnętrznych granic UE oraz reagowanie na pojawiające się wyzwania i zagrożenia z tym związane.

Wzmocniony mandat agencji pozwala na jeszcze skuteczniejsze działanie. Jest to szczególnie widoczne w operacjach morskich. Zgodnie z danymi, które w swojej wypowiedzi przytoczył Dyrektor Wykonawczy Frontex Fabrice

---

<sup>44</sup> Na podst. Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan (26 June 2018), Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10494-2018-INIT/en/pdf>, s. 10-17.

<sup>45</sup> Maritime Surveillance (MARSUR), [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/maritime-surveillance-\(marsur\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/maritime-surveillance-(marsur)), z dn. 10.09.2019 r.

<sup>46</sup> The EMSA Facts and Figures 2018, s.8, <http://www.emsa.europa.eu/emsa-documents/latest/item/3657-emsa-facts-figures-2018.html>, z dn. 10.09.2019 r.

Leggeri od początku 2017 roku udało się ująć blisko 300 osób podejrzanych o pośrednictwo w przemyśle migrantów oraz ponad 100 przemytników, a także przechwycić znaczne ilości narkotyków i papierosów. Od wejścia w życie nowego mandatu funkcjonariusze agencji, uczestniczący w działaniach poszukiwawczo-ratowniczych, pomogli ocalić życie ponad 65 tys. osób na Morzu Śródziemnym<sup>47</sup>.

Wymiernym efektem zainicjowanej reformy ma być również posiadanie własnego pionu operacyjnego. Jest to dość istotna zmiana w stosunku do stanu przed reformy, kiedy to Frontex musiał korzystać z sił i środków delegowanych przez państwa członkowskie.

Docelowo agencja ma dysponować korpusem osobowym liczącym 10 tysięcy osób, w 2021 r będzie ich 5000. W skład stałego korpusu wejdą funkcjonariusze straży granicznej i straży przybrzeżnej zatrudnieni bezpośrednio przez agencję, jak również personel oddelegowany obowiązkowo przez państwa UE<sup>48</sup>.

## WNIOSKI

Dotychczasowa analiza omawianej problematyki skłania do wygenerowania następujących wniosków:

- Uwzględniając zapisy zwarte w Strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, a także potrzebę rozróżnienia pojęcia bezpieczeństwo morskie od bezpieczeństwa na morzu, można skonstatować, że przedmiotowy dokument powinien być zatytułowany Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa na morzu.
- Znaczenie bezpieczeństwa morskiego w ostatnich latach znacznie wzrosło, ma to związek głównie z szybkim rozwojem światowego handlu, a także z rosnącą liczbą wyzwań i zagrożeń generowanych przez środowisko morskie.
- Pomimo rosnącego znaczenia bezpieczeństwa morskiego, sytuacja sił morskich w niektórych państwach nadal pozostawia wiele do życzenia, a brak świadomości morskiej wśród części obywateli UE jest istotnym problemem.
- Unia Europejska jest mocno uzależniona od stabilności środowiska morskiego, a zrozumienie tych kwestii przez społeczeństwa państw

---

<sup>47</sup> European Border and Coast Guard Agency, <https://frontex.europa.eu/language/pl/>, z dn. 10.09.2019 r.

<sup>48</sup> Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna: dziesięcioletni korpus do 2027, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190410IPR37530/europejska-straz-graniczna-i-przybrzezna-dziesiecioletni-korpus-do-2027>, z dn. 10.09.2019 r.

członkowskich jest warunkiem sine qua non skutecznej i kompleksowej reakcji na pojawiające się szanse, wyzywania i zagrożenia generowane przez środowisko morskie.

- Zdecydowana większość państw UE to państwa dysponujące dostępem do morza, a powierzchnia morska znajdująca się pod jurysdykcją państw unijnych, jest większa niż lądowa, biorąc pod uwagę powyższe, można sformułować tezę, że UE dość późno zajęła się kwestiami morskimi.
- Od 2006 r. udało się zainicjować i skoordynować wiele przedsięwzięć, którym celem jest zrównoważone wykorzystywanie mórz i oceanów, stworzenie bazy wiedzy i innowacji dotyczącej polityki morskiej, podniesienie jakości życia w regionach przybrzeżnych, promocja wiodącej roli Europy w zakresie między-narodowej gospodarki morskiej oraz popularyzacja morskiego charakteru Europy.
- Zainicjowanie zintegrowanej polityki morskiej, która zapewnia koordynację wysiłków różnych podmiotów publicznych i prywatnych na różnych szczeblach zarządzania, gwarantuje systematyczną identyfikację synergii lub nieefektywnego wykorzystania zasobów, pozwala w pełni wykorzystać specjalistyczną wiedzę i doświadczenie.
- Zintegrowana polityka morska UE dotyczy głównie interesów ekonomicznych i promocji zrównoważonego wykorzystania mórz i oceanów. Bezpieczeństwo morskiego znacznie wykracza poza cele przedmiotowej polityki, choć oczywiście jest z nimi bezpośrednio powiązane.
- W ramach zintegrowanego podejścia do kwestii morskich w UE, wzrost poziomu bezpieczeństwa morskiego nie jest wymieniony jako priorytet i w tym ujęciu będzie jedynie pochodną realizacji założonych działań.
- Ważnym postulatem jest zintegrowanie wysiłków środowiska cywilnego i wojskowego, dla których bezpieczeństwo jest tak naprawdę celem strategicznym, nawet jeżeli nie zawsze jest to właściwie wyeksponowane.
- Popularyzacja morskiego dziedzictwa Europy oraz tradycji i obyczajów morskich nabiera szczególnego znaczenia w społeczeństwach, w których, tak w jak w Polsce, zrozumienie dla ważkości spraw morskich jest wciąż niewystarczające. W dłuższej perspektywie, tylko wysoki poziom świadomości morskiej zagwarantuje odpowiednie działania i nakłady finansowe na poziomie poszczególnych państw i UE, a w przypadku braku takich działań spowoduje oddolne inicjatywy społeczne, które takowe działania wymuszają.

Podsumowując, należy skonstatować, że UE stworzyła prawne podstawy do inicjowania i pogłębiania szeroko rozumianej współpracy w procesie kreowania bezpieczeństwa morskiego, zarówno wewnątrz UE, jak również

w wymiarze globalnym. Wysiłki UE w tym zakresie mają bez wątpienia wymiar globalny, ponieważ wpływają na bezpieczeństwo wielu innych podmiotów obecnych na morzach i oceanach świata. Co więcej, Unia Europejska zapewnia finansowanie realizacji celów przyjętych zarówno w ramach zintegrowanie polityki morskiej czy choćby wspomnianych wcześniej działań na zewnątrz UE. W strukturach UE jest wiele podmiotów zajmujących się kwestiami morskim, w tym również bezpieczeństwem morskim. Kluczowe jest zatem zintegrowanie wysiłków i inicjatyw zwiększających bezpieczeństwo morskie, zarówno wewnątrz UE, jak i na zewnątrz.

Niemniej jednak należy pamiętać, że rolą UE nie jest wyręczanie państw członkowskich czy też innych podmiotów, a raczej wspieranie, koordynacja, przyspieszanie czy inicjowanie nowych mechanizmów współpracy w tym obszarze.

## BIBLIOGRAFIA

### Publikacje zwarte:

- [1] Germond B., *The maritime dimension of european security*, Pallgrave Macmillan, 2015.
- [2] Riddervold M., *The Maritime Turn in EU Foreign and Security Policies*, Palrgave Macmillan, 2018.
- [3] Rocka K., *Parlament Europejski*, [w:] Ambroziak A. (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- [4] *Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa-Gdynia 2017.
- [5] Szubrycht T., *Bezpieczeństwo Morskie Państwa, zarys problemu*, AMW, Gdynia 2011.

### Źródła internetowe:

- [1] Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan (26 June 2018), Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10494-2018-INIT/en/pdf>.

- [2] CSDP structure, instruments, and agencies, [https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en).
- [3] Deklaracja europejskich ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską oraz Komisji Europejskiej w sprawie agencji morskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia „Deklaracja z Limassol”, [https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Deklaracja\\_z\\_Limassol.pdf/eb456a24-3995-f0fb-df23-bc8be7923e7c](https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Deklaracja_z_Limassol.pdf/eb456a24-3995-f0fb-df23-bc8be7923e7c).
- [4] Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej - 2019 1, [ww.europarl.europa.eu/factsheets/pl](http://ww.europarl.europa.eu/factsheets/pl).
- [5] European Border and Coast Guard Agency, <https://frontex.europa.eu/language/pl/>.
- [6] Europejska strategia bezpieczeństwa, <https://www.msz.gov.pl/resource/d6c69438-e0df-4e2b-868a-77676bf59d66>.
- [7] Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna: dziesięciotysięczny korpus do 2027, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190410IPR37530/europejska-straz-graniczna-i-przybrzezna-dziesieciotysieczny-korpus-do-2027>.
- [8] Germond B., The geopolitical dimension of maritime security, Marine Policy Volume 54, April 2015, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14003509?via%3Dihub>.
- [9] Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en).
- [10] Grupa Polityczno-Wojskowa (PMG), <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>.
- [11] [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20\(EUMS\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EUMS)).
- [12] [https://en.wikipedia.org/wiki/Blue\\_book](https://en.wikipedia.org/wiki/Blue_book).
- [13] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52009DC0536>.
- [14] [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=pl](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pl).
- [15] Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/wspolpraca->

- miedzynarod/projekty-europejskie/13070, Instrument-na-rzecz-przyczyniania-sie-do-Stabilnosci-i-Pokoju.html.
- [16] Komisja Europejska, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pl).
- [17] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, Bruksela, dnia 10.10.2007 KOM(2007) 575, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN>.
- [18] Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami, Bruksela, dnia 26.6.2008 KOM(2008) 395, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0395>.
- [19] Maritime affairs and fisheries, [https://ec.europa.eu/info/topics/maritime-affairs-and-fisheries\\_en](https://ec.europa.eu/info/topics/maritime-affairs-and-fisheries_en).
- [20] Maritime Security: NATO and EU Roles and Coordination, General Report, International Secretariat 19 November 2010, <http://www.ft.dk/samling/20101/almdel/NPA/bilag/5/925749.pdf>
- [21] Maritime Surveillance (MARSUR), [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/maritime-surveillance-\(marsur\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/maritime-surveillance-(marsur)).
- [22] Mission, <https://criticalmaritimeroutes.eu/mission>.
- [23] Non-CMR Actions, <https://criticalmaritimeroutes.eu/projects-noncmr/>.
- [24] Parisi I., The Maritime Dimension of European Security, Strategies Initiatives Synergies, The Constantine Karamanlis Chair at The Fletcher School of Law nad Diplomacy, Working Paper 1/2015, <http://www.acastran.org/eng/book-review/the-maritime-dimension-of-european-security-strategies-initiatives-synergies/>.
- [25] Rada Unii Europejskiej, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pl).
- [26] Reykers Y., A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal, *Journal of European Integration*, *Journal of European Integration*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2019.1599882>.



- [27] Sprawozdanie w sprawie wdrażania unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego: przegląd śródkresowy w 2017 r. i przyszła struktura na okres po roku 2020 2017/2280(INI)  
[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0112\\_PL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0112_PL.html).
- [28] Strategia bezpieczeństwa morskiego,  
[https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security\\_pl](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security_pl).
- [29] Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, Bruksela, 24 czerwca 2014 r., 11205/14,  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2014-INIT/pl/pdf>.
- [30] The EMSA Facts and Figures 2018, s.8,  
<http://www.emsa.europa.eu/emsa-documents/latest/item/3657-emsa-facts-figures-2018.html>
- [31] The European Union Military Staff (EUMS),  
<https://eeas.europa.eu/headquarters/>.
- [32] Zielona księga, W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz „Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem” przypisywane Arthurowi C. Clarke’owi, Bruksela, 07.06.2006, KOM(2006) 275,  
<https://docplayer.pl/2691851-Komisja-wspolnot-europejskich-zielona-ksiega-w-kierunku-przyszlej-unijnej-polityki-morskiej-europejska-wizja-oceanow-i-morz.htm>.
- [33] Zintegrowana polityka morska,  
[https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy\\_pl](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_pl).

## **THE INSTITUTIONAL AND LEGAL POTENTIAL OF THE EU IN THE PROCESS OF MARITIME SAFETY SHAPING**

### **ABSTRACT**

The article is related with the institutional and legal potential which the European Union has in the field of building maritime safety. The author analyzed the EU's achievements to date in this area, asking the questions: how and with what legal and institutional tools does the EU try to influence the process of shaping maritime security, both on its territory and globally?

Keywords:

maritime safety, safety at sea, European Union, institutions of the EU,  
acquis communautaire