

## POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku przyniosły znaczące zmiany w stosunkach międzynarodowych i zaowocowały m.in. nowym postrzeganiem bezpieczeństwa europejskiego. Od połowy lat osiemdziesiątych, w związku ze spadkiem tempa wyścigu zbrojeń, zanikiem konfrontacji między Wschodem i Zachodem, ewolucją doktryn wojskowych w kierunku defensywnym i realizacją porozumień rozbrojeniowych, systematycznie zmniejszało się zagrożenie militarne. W związku z tym znikła w Europie groźba wybuchu poważnego konfliktu militarnego. Pojawiły się wszakże nowe wyzwania o charakterze globalnym. Ataki terrorystyczne przeprowadzone w USA czy w Europie, jak również katastrofy naturalne i awarie techniczne ukazały skalę zagrożeń globalnych, dotyczących wszystkich, bez względu na narodowość<sup>1</sup>. Wykazały także nieadekwatność dawnych podziałów klasycznych na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo militarne i bezpieczeństwo niemilitarne.

W grudniu 2003 roku Rada Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa. W dokumencie tym za podstawowe cele Unii Europejskiej uznano: wniesienie wkładu w stabilizację i dobre rządzenie w najbliższym sąsiedztwie Unii, tworzenie porządku międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie, przeciwdziałanie zagrożeniom - zarówno nowym jak i tradycyjnym. Ponadto, w dokumencie tym podkreślono, że UE ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo międzynarodowe i powinna odgrywać ważną rolę w jego zapewnieniu. Definiując zagrożenia, jakim Unia musi się przeciwstawić, oprócz konfliktów regionalnych i zagrożeń związanych z upadającymi państwami, wymienia się zorganizowany terroryzm międzynarodowy, aczkolwiek stopień zagrożenia terroryzmem dla poszczególnych państw jest różny<sup>2</sup>. Zagrożenie stwarza także handel bronią i możliwość proliferacji broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia. Wzrasta ono zwłaszcza ze względu na realną możliwość wejścia w posiadanie tego rodzaju broni

---

<sup>1</sup> Szerzej: *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, „Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2007.

<sup>2</sup> Szerzej: K. Jałoszyński, *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, AON, Warszawa 2001.

i środków jej przenoszenia przez organizacje terrorystyczne oraz organizacje przestępcze.

Zagrożeniem dla europejskiego bezpieczeństwa jest również zorganizowana przestępczość międzynarodowa. Cechuje się ona istnieniem zorganizowanej i stabilnej hierarchii w strukturach przestępczych, osiąganiem korzyści z działalności przestępczej, stosowaniem siły i zastraszeniem, jak również posługiwaniem się korupcją w celu zapewnienia sobie bezkarności. Zwalczanie tego zjawiska stanowiło jeden z głównych priorytetów w rozwoju współpracy w obszarze III filaru UE.

Zawarta w Strategii z 2003 roku ocena zagrożeń dla europejskiego bezpieczeństwa pozostaje wciąż aktualna. Warto zaznaczyć, że dokument identyfikuje również nowe zagrożenia, jak i wyzwania. Do najważniejszych należy zaliczyć: bezpieczeństwo energetyczne (zwłaszcza potrzeba dywersyfikacji źródeł energii), wzrastające znaczenie oddziaływania zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo cybernetyczne oraz piractwo. Autorzy Strategii zwrócili także szczególną uwagę na możliwość eskalacji zamrożonych konfliktów.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że Rada Europejska w grudniu 2008 roku zaaprobowała Raport Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w sprawie implementacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Raport zawiera szereg nowych elementów i rekomendacji, które stanowią wytyczne do działań UE na najbliższe lata w dziedzinie bezpieczeństwa. Przy czym nie zastępuje on istniejącej Strategii, lecz ma na celu jej wzmocnienie oraz wskazanie obszarów i działań, w których UE powinna zwiększyć wysiłki<sup>3</sup>. Ponadto w dniach 25–26 marca 2010 roku, Rada Europejska zatwierdziła strategię bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

Rozpad Jugosławii stał się przyczyną wybuchu konfliktów, które mogły grozić destabilizacją całej Europy. Uwarunkowania te stały się impulsem do dyskusji, która doprowadziła do powołania w UE Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy*), jako drugiego z jej filarów<sup>4</sup>. Podstawy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zostały określone w Traktacie z Maastricht z 1992 roku. Przy czym państwa członkowskie UE zawsze uznawały konieczność wspólnego działania w obszarze europejskiego bezpieczeństwa. Okazało się to jednak trudne do osiągnięcia. Pierwsze kroki podjęto w 1970 roku. Zainicjowano wówczas proces zwany europejską współpracą polityczną. W kwestiach szczególnie newralgicznych lub takich, w których poszczególne państwa UE starały się chronić własne interesy, nie udawało się wypracować wspólnego stanowi-

<sup>3</sup> <http://www.ms.gov.pl/Europejska,Strategia,Bezpieczenstwa,29342.html> [10.01.2011].

<sup>4</sup> [http://www.ms.gov.pl/Geneza,Europejskiej,Polityki,Bezpieczenstwa,i,Obrony,\(EP,BiO\),29338.html](http://www.ms.gov.pl/Geneza,Europejskiej,Polityki,Bezpieczenstwa,i,Obrony,(EP,BiO),29338.html) [10.01.2011].

ska, gdyż podejmowanie decyzji wymagało jednomyślności. Dopiero upadek bloku komunistycznego oraz nasilenie międzynarodowej działalności terrorystycznej zmotywowały państwa UE do zdwojenia wysiłków na rzecz wypowiedzania się wspólnym głosem na temat kwestii o znaczeniu międzynarodowym<sup>5</sup>.

Do 1 grudnia 2009 roku Unia składała się z trzech filarów. W pierwszym filarze działały dwie organizacje międzynarodowe - Wspólnoty, mające wspólne instytucje. Były to: Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej. Przy czym do 2002 roku w pierwszym filarze działała jeszcze najstarsza Wspólnota – Europejska Wspólnota Węgla i Stali. Niezależnie od tego, Unia obejmowała drugi filar, tzw. Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz trzeci filar – Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych. Do chwili wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, podpisanego 13 grudnia 2007 roku, Wspólnota Europejska i Unia Europejska miały różne statusy, a ich decyzje zapadały na odmiennych zasadach. Traktat z Lizbony położył kres temu dualizmowi, a UE uzyskała własną osobowość prawną. Traktat z Lizbony jest ostatnim z szeregu traktatów aktualizujących i konsolidujących podstawy prawne UE<sup>6</sup>. Określa on jej cele i wartości. Zgodnie z jego postanowieniami UE zapewnia m.in. przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, a w stosunkach zewnętrznych umacnia i propaguje swoje wartości, przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, zrównoważonego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami<sup>7</sup>.

Wśród zmian sektorowych wprowadzonych na mocy Traktatu Lizbońskiego, ważnych z punktu widzenia podejmowanej problematyki, na szczególną uwagę zasługują zmiany w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (w dotychczasowym II i III filarze UE).

Kluczowe elementy reformy w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wprowadzonej Traktatem Lizbońskim sprowadzają się do:

- ustanowienia wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa;
- potwierdzenia co do ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony;
- utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych;
- podejmowania decyzji jednomyślnie (z pewnymi wyjątkami na rzecz większości kwalifikowanej);

---

<sup>5</sup> [http://europa.eu/pol/cfsp/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/cfsp/index_pl.htm) [12.01.2011].

<sup>6</sup> *Przewodnik po Traktacie Lizbońskim*, „Urząd Publikacji Unii Europejskiej”, Warszawa 2009, s. 16.

<sup>7</sup> Tamże, s. 3–4.

- przyznania w tej dziedzinie wysokiemu przedstawicielowi inicjatywy legislacyjnej;
- rozszerzenia zakresu tzw. misji petersberskich;
- ustanowienia stałej współpracy strukturalnej;
- rozszerzenia możliwości podejmowania wzmocnionej współpracy;
- ustanowienia tzw. klauzuli sojuszniczej<sup>8</sup>.

Powstanie nowego stanowiska - Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, będącego jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji, to istotna nowość. Funkcja ta łączy dwa obecne stanowiska: Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Komisarza do spraw Stosunków Zewnętrznych<sup>9</sup>.

Traktatem Lizbońskim rozszerzono zakres tzw. misji petersberskich (*Petersberg tasks*) na wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje stabilizacji sytuacji po konfliktach<sup>10</sup>. Warto zaznaczyć, że misje petersberskie zostały włączone do katalogu zadań UE na mocy Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku i dotychczas obejmowały jedynie akcje humanitarne i ratownicze, misje utrzymywania pokoju oraz misje zarządzania kryzysowego wraz z przywracaniem pokoju<sup>11</sup>. W tym miejscu trzeba podkreślić, że konkretnym przykładem poszukiwań sposobów poprawienia zdolności wojskowych UE do prowadzenia operacji petersberskich była zgłoszona w 2004 roku przez Francję, Niemcy i Wielką Brytanię koncepcja tzw. „grup bojowych”. Koncepcja ta została zaaprobowana w kwietniu 2004 roku przez ministrów obrony UE<sup>12</sup>. Grupy Bojowe UE to jednostki szybkiego reagowania w sile 1500 żołnierzy każda, zdolne do samodzielnego utrzymania się w obszarze działań, wyposażone we własne środki transportu strategicznego, wystawiane przez państwa członkowskie. Koncepcja grup bojowych zakłada możliwość rozmieszczenia sił w rejonie operacji w ciągu 10 dni od podjęcia decyzji przez UE, na okres 4 miesięcy. Od stycznia 2007 roku UE dysponuje w każdym półroczu dwiema grupami. Oznacza to, że UE jest w stanie prowadzić dwie operacje z wykorzystaniem tych grup jednocześnie. Sześciomiesięczny dyżur oznacza pozostawianie w gotowości bojowej oddziałów narodo-

<sup>8</sup> J. Barcz, *Poznaj traktat z Lizbony*, „Urząd Komitetu Integracji Europejskiej”, Warszawa 2009, s. 38–41.

<sup>9</sup> *Przewodnik po Traktacie Lizbońskim...*, s. 13.

<sup>10</sup> J. Barcz, *Poznaj traktat z Lizbony...*, s. 41.

<sup>11</sup> [http://bip.msz.gov.pl/Geneza,Europejskiej,Polityki,Bezpieczenstwa,i,Obrony,\(EPBiO\),29338.html](http://bip.msz.gov.pl/Geneza,Europejskiej,Polityki,Bezpieczenstwa,i,Obrony,(EPBiO),29338.html) [15.01.2011].

<sup>12</sup> R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 100.

wych tworzących grupy, bez konieczności ich koncentracji ani zmiany miejsca stacjonowania. Będzie to mieć miejsce dopiero w przypadku podjęcia decyzji o przeprowadzeniu operacji z użyciem danej grupy<sup>13</sup>.

Jeżeli chodzi o zmiany zawarte w Traktacie z Lizbony dotyczące Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, to warto zauważyć, że zawierają one prawie w całości propozycje zamieszczone uprzednio w traktacie konstytucyjnym. Polegają one w głównej mierze na systematyzacji i konkretyzacji dotychczas obowiązujących regulacji. Do zasadniczych elementów reformy w obszarze Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości można zaliczyć:

- wprowadzenie procedury prawodawczej w całym obszarze;
- ujednoczenie instrumentów prawnych;
- nowe formy uruchomienia wzmocnionej współpracy;
- wzmocnienie statusu Eurojust oraz ustanowienie podstawy prawnej powołania Prokuratury Europejskiej,
- wzmocnienie kontroli demokratycznej nad obszarem poprzez wzmocnienie roli parlamentów narodowych<sup>14</sup>.

Wprowadzone Traktatem z Lizbony nowe postanowienia umożliwiają UE bardziej skuteczną walkę z przestępczością międzynarodową, nielegalną imigracją, przemytem ludzi, broni i narkotyków. Ponadto, mają na celu poprawę przejrzystości działań Unii w tym obszarze, wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości, a także przyspieszenie procesu podejmowania decyzji za sprawą częstszego głosowania większością kwalifikowaną<sup>15</sup>. Należy również zaznaczyć, że został ustanowiony pięcioletni okres przejściowy od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podczas którego dawne instrumenty prawne III filaru UE muszą zostać przekształcone w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje<sup>16</sup>.

Podsumowując rozważania w sprawie Traktatu z Lizbony warto zaznaczyć, że na forum unijnym istnieją dwa trendy interpretujące w odmienny sposób znaczenie Traktatu dla przyszłości cywilno-wojskowego zarządzania kryzysowego. Jeden z nich wskazuje na niebezpieczeństwo militaryzacji działań UE na arenie międzynarodowej, przez co unijna polityka zagraniczna może zostać pozbawiona „miękkiego ostrza”, zrażając do siebie część partnerów. Z drugiej zaś strony, istnieje przeświadczenie, że zmiany instytucjonalne wprowadzone w Traktacie z Lizbony mogą prowadzić do osłabienia komponentu wojskowego, co jednocześnie zagrozi rozwojowi Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Niemniej jednak faktem

---

<sup>13</sup> <http://www.msz.gov.pl/Rozwoj,wojskowych,zdolnosci,UE,29516.html> [15.01.2011].

<sup>14</sup> J. Barcz, *Poznaj traktat z Lizbony...*, s. 41.

<sup>15</sup> *Przewodnik po Traktacie Lizbońskim...*, s. 8.

<sup>16</sup> J. Barcz, *Poznaj traktat z Lizbony...*, s. 41.

jest, iż współczesny paradygmat bezpieczeństwa wymaga bardzo skutecznego połączenia cywilnego i wojskowego wymiaru polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>17</sup>.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (w tym *Common Security and Defence Policy* - CSDP), zgodnie z przyjętym wymogiem zapewnienia jednolitych ram instytucjonalnych, jest kreowana i prowadzona przez wspólne organy. Do podmiotów odgrywających ważną rolę w realizacji tejszej polityki należy zaliczyć: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (*Political and Security Committee* – PSC); Komitet Wojskowy UE (*EU Military Committee* – EUMC); Sztab Wojskowy UE (*EU Military Staff* – EUMS); CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*).

Podstawowym ciałem decyzyjnym w zakresie bieżących spraw dotyczących polityki bezpieczeństwa jest Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. PSC przejął kompetencje dotychczasowego Komitetu Politycznego i zajmuje się wszystkimi aspektami Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, włącznie ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Do jego zadań należy opracowanie decyzji Rady UE, która jest najwyższym ciałem decyzyjnym w zakresie CSDP oraz sprawowanie politycznego nadzoru nad ich wdrażaniem. Może on występować w dwóch równoprawnych formułach: pierwszej – w składzie stałych przedstawicieli państw członkowskich rezydujących w Brukseli, a drugiej – w klasycznej formule dyrektorów politycznych państw członkowskich<sup>18</sup>. Z kolei najwyższym ciałem wojskowym UE, stanowiącym forum konsultacji krajów członkowskich w sprawach wojskowych jest **Komitet Wojskowy UE**. Dostarcza on rekomendacji wojskowych dla PSC. Prace Komitetu wspiera Grupa Robocza Komitetu Wojskowego (EUMC Working Group). W spotkaniach uczestniczą wojskowi przedstawiciele państw członkowskich. Natomiast odpowiedzialnym za proces planowania strategicznego na szczeblu politycznym jest **Sztab Wojskowy UE**, podległy Komitetowi Wojskowemu. W jego skład wchodzi Komórka Cywilno-Wojskowa, której zadaniem jest pomoc w planowaniu i prowadzeniu operacji reagowania kryzysowego UE, zwłaszcza tych wymagających koordynacji zdolności wojskowych i cywilnych. Z kolei **CPCC** jest komórką utworzoną w sierpniu 2007 roku w ramach Sekretariatu Rady, odpowiedzialną za planowanie i prowadzenie cywilnych operacji zarządzania kryzysowego UE. Dyrektor CPCC, jako Dowódca Operacji Cywilnych, sprawuje dowodzenie i kieruje wszystkimi operacjami cywilnymi UE na poziomie strategicznym<sup>19</sup>.

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na agencje wspólnotowe. Agencja wspólnotowa jest organem podlegającym europejskiemu prawu publicznemu.

---

<sup>17</sup> D. Jankowski, *Traktat Lizboński a struktury wojskowe UE*, na: <http://www.stosunki.miedzynarodowe> [18.01.2011].

<sup>18</sup> R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 65.

<sup>19</sup> [http://www.ms.gov.pl/Aspekty\\_instytucjonalne\\_EPBiO\\_29341.html](http://www.ms.gov.pl/Aspekty_instytucjonalne_EPBiO_29341.html) [19.01.2011].

Różni się ona od instytucji wspólnotowych oraz posiada własną osobowość prawną. Ustanawia się ją na mocy aktu prawa wtórnego, w celu powierzenia jej bardzo konkretnych zadań technicznych, naukowych lub w zakresie zarządzania. Do agencji realizujących zadania w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony należą obecnie:

- Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (EUSC);
- Agencja ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia - Europejska Agencja Obrony (EDA);
- Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (ISS).

Centrum Satelitarne Unii Europejskiej powołano na podstawie wspólnego działania Rady z dnia 20 lipca 2001 roku<sup>20</sup>. Jest to agencja odpowiedzialna za przetwarzanie i dostarczanie informacji pochodzących z analiz obrazów satelitarnych. Centrum ma za zadanie wspieranie procesów decyzyjnych w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Nadzór polityczny nad jego działaniami sprawuje Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, a instrukcje operacyjne wydaje Sekretarz Generalny. Centrum ma swoją siedzibę w Torrejón koło Madrytu w Hiszpanii.

Europejska Agencja Obrony została powołana na podstawie wspólnego działania Rady z dnia 12 lipca 2004 roku. Celem jej działania jest: poprawa zdolności obronnych UE, w szczególności w obszarze zarządzania kryzysowego; promowanie europejskiej współpracy w dziedzinie uzbrojenia; wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego i bazy technologicznej oraz stworzenie konkurencyjnego europejskiego rynku uzbrojenia, jak również wspieranie badań w celu wzmocnienia przemysłowego i technologicznego potencjału w zakresie zdolności obronnych<sup>21</sup>.

Z kolei Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (IUESB), jako autonomiczna agencja z siedzibą w Paryżu, jest integralną częścią struktur wspierających wspólną politykę bezpieczeństwa UE. Do zadań Instytutu należy: pomoc w kształtowaniu i planowaniu wspólnej polityki zwłaszcza poprzez dostarczanie analiz i zaleceń dotyczących tej polityki; wkład w strategiczną debatę europejską poprzez działanie jako łącznik między ekspertami i decydentami europejskimi na wszystkich szczeblach oraz przygotowywanie analiz i prognoz dla wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Pisząc o wspólnej polityce na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa UE, należy również zwrócić uwagę na agencje, które powołano, aby ułatwić państwom członkowskim UE współpracę w walce z międzynarodową przestępczością zorganizowaną. Do Agencji tych należą: Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL);

<sup>20</sup> DzU L 200 z 25.7.2001 r.

<sup>21</sup> <http://www.ms.gov.pl/Rozwoj,wojskowych,zdolnosci,UE,29516.html> [22.01.2011].

Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (EUROJUST) oraz Europejski Urząd Policji (EUROPOL);

Podczas nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej w październiku 1999 roku w Tampere uzgadniano harmonogram dalszych prac mających na celu realizację założeń reformy amsterdamskiej. Szefowie państw i rządów uznali wówczas, że „(...) należy utworzyć Kolegium Policji Europejskiej dla celów szkolenia wyższych funkcjonariuszy policji. Winno ono rozpocząć działalność jako sieć istniejących krajowych instytucji szkoleniowych. Powinno być także otwarte dla organów krajów kandydujących”<sup>22</sup>. Nadano wówczas kierunek pracom, które zaowocowały przyjęciem 22 grudnia 2000 roku decyzji Rady nr 2000/820/JHA powołującej Europejskie Kolegium Policji (CEPOL). Celem CEPOL jest udzielanie pomocy w transgranicznym szkoleniu wyższych funkcjonariuszy policji poprzez optymalizację i umacnianie współpracy między odpowiednimi krajowymi instytucjami i organizacjami. Wspiera ono i rozwija zintegrowane europejskie podejście do transgranicznych problemów stojących przed państwami członkowskimi w walce z przestępczością, w zapobieganiu przestępczości oraz utrzymaniu prawa, porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>23</sup>.

Eurojust został powołany decyzją Rady z dnia 28 lutego 2002 roku<sup>24</sup> w celu usprawniania współpracy między organami sądowymi państw członkowskich UE w zakresie dochodzeń i ścigania przestępstw w przypadku przestępczości międzynarodowej i zorganizowanej. Jego kompetencje pozwalają: zwracać się do odpowiednich organów krajowych o wszczęcie dochodzenia lub ścigania przestępstwa w określonych przypadkach; uznawać, że jedno z państw może być bardziej uprawnione niż inne do wszczęcia dochodzenia lub ścigania za określone czyny; koordynować działania właściwych organów oraz ustanawiać wspólne zespoły śledcze lub udzielać wszelkich informacji potrzebnych do realizacji wymienionych zadań. W skład Eurojustu wchodzi 27 członków, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Członkowie krajowi, oddelegowywani zgodnie z krajowym systemem prawnym, sprawują swoje funkcje w Hadze. Są to starsi rangą, doświadczeni prokuratorzy, sędziowie lub oficerowie policji.

Kontynuując problematykę europejskiej współpracy na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego UE, należy zwrócić szczególną uwagę na Europejski Urząd Policji (Europol), który został przekształcony z dniem 1 stycznia 2010 roku w nową agencję

---

<sup>22</sup> F. Jasiński, *Kolegium Policji Europejskiej – szkolenia policyjne w III filarze*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 13.

<sup>23</sup> E. Zawadzka, *EPLN – Europejska Sieć Nauczania Policyjnego*, na: <http://www.europa.pomorska.policja.gov.pl> [10.09.2010].

<sup>24</sup> DzU L 63 z 6.03.2002 r.



UE. Na podstawie traktatu lizbońskiego Rada przyjęła decyzję o przekształceniu Europolu w agencję UE, co wiąże się z trzema konsekwencjami. Przede wszystkim, dzięki większościowemu mechanizmowi podejmowania decyzji w Radzie, państwa członkowskie mogą łatwiej modyfikować zadania nałożone na tą instytucję, gdyż dotychczas, aby dokonać zmian w Konwencji o Europolu konieczne było renowacja umowy międzynarodowej powołującej Urząd. Ponadto, Europol został uprawniony do występowania do krajowych sił policyjnych o wszczęcie postępowań w konkretnej sprawie oraz do prowadzenia śledztw wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich lub w ramach już wcześniej tworzonych wspólnych zespołów dochodzeniowych. Warto zauważyć, że rozszerzenie możliwości interwencji Europolu poza kwestie bezpośrednio dotyczące przestępczości zorganizowanej jest zmianą, na skutek której może on działać także w odniesieniu do innych poważnych form aktywności kryminalnej. Z kolei, jeżeli chodzi o finansowanie Europolu, to koszty jego funkcjonowania pokrywane będą z budżetu UE, a nie jak to miało miejsce do tej pory, bezpośrednio przez rządy państw członkowskich<sup>25</sup>.

Europol oficjalną działalność rozpoczął 1 listopada 1998 roku na podstawie tzw. Konwencji o Europolu, podpisanej w 1995 roku, jako jednostka koordynująca współpracę policyjną państw członkowskich. Początkowo zadaniem Europolu było stworzenie systemu wymiany informacji, niezbędnego dla służb policyjnych państw UE, opartego na udostępnionych przez nie danych (TECS – The Europol Computer System). Baza systemu obejmuje dane o osobach skazanych bądź podejrzanych o popełnienie tzw. poważnego przestępstwa międzynarodowego. Ponadto, Europol udostępnia krajowym służbom policyjnym analizy operacyjne przestępstw transgranicznych oraz analizy strategiczne, których celem jest prognozowanie rozwoju przestępczości na terenie UE oraz określanie metod jej zwalczania w dłuższej perspektywie. Do Urzędu należy także udzielanie technicznego wsparcia policjom krajowym w ramach prowadzonych przez nie śledztw, jak również koordynowanie metod dochodzeniowych służb poszczególnych państw UE, biorących udział we wspólnym śledztwie. Przy czym należy zaznaczyć, że nie zastępuje on narodowych organów ścigania, lecz wspiera je m.in. poprzez udostępnianie informacji zgromadzonych w systemie, a dotyczących konkretnego przestępstwa<sup>26</sup>. Należy również podkreślić, że do niedawna głównym problemem Europolu był brak uprawnień do prowadzenia działań operacyjnych, gdyż jego funkcjonariusze nie mogli zarówno samodzielnie zatrzymać podejrzanego, jak i przeprowadzić kontroli osobistej osób,

---

<sup>25</sup> Zob. R. Kołatek, *Zmiana podstawy prawnej działania Europolu*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 9(617), s. 2120.

<sup>26</sup> Tamże, s. 2119.

bądź mienia w państwach członkowskich. Stąd też Europol był dla państw członkowskich jedynie wartościowym źródłem informacji oraz ośrodkiem analitycznym.

Wprowadzona w 2010 roku zmiana podstawy prawnej funkcjonowania Europejskiego Urzędu Policji spowodowała, że stał on się samodzielną instytucją UE, co niewątpliwie wpłynie na lepszą koordynację współpracy między służbami policyjnymi państw członkowskich. Wciąż nierozwiązanym problemem pozostaje sytuacja, kiedy źródła zjawisk kryminalnych leżą poza terytorium UE, a niebezpieczeństwo dotyczy tylko jednego z państw Unii, gdyż obszar działań nowej agencji UE ogranicza się jedynie do terytorium państw członkowskich. Europol może skorzystać z przysługujących mu uprawnień w momencie pojawienia się czynów, które wyczerpują znamiona przestępczości zorganizowanej, muszą jednak godzić w bezpieczeństwo dwóch lub więcej państw UE. Ma to szczególne znaczenie, jeżeli chodzi o lokalizację takich państw jak Polska, z uwagi na położenie przy długiej i ważnej granicy zewnętrznej UE. Dlatego też, wydaje się konieczne zwiększenie możliwości podejmowania działań przez Europol, także w sytuacji, gdy działalność przestępcza dotycząca państwa UE ma swoje źródła poza jej granicami. Konieczna jest jednak zgoda państw członkowskich na poszerzenie zakresu kompetencji Europolu o współpracę ze służbami policyjnymi nie należącymi do państw Unii, jak również gotowość tych państw do nawiązania takiej współpracy z Europolem<sup>27</sup>.

Podsumowując, zmiany geostrategiczne, jakie miały miejsce w Europie w ostatnich latach, dokonane w rezultacie dwóch rozszerzeń: NATO i UE, stanowią ważny argument na rzecz umacniania wspólnej polityki bezpieczeństwa. Ponieważ UE zamierza sprostać światowej konkurencji i globalnym wyzwaniom musi lepiej zadbać o swoje bezpieczeństwo, a także zwiększyć zaangażowanie na rzecz umacniania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Taka polityka pozwoli Unii skuteczniej funkcjonować w zmieniających się warunkach i realizować jej ambitne cele na arenie międzynarodowej. Ponadto okolicznością, która pozytywnie powinna wpłynąć na dalszy rozwój wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa jest fakt zbliżenia się Unii do granic z Rosją i Ukrainą – dwóch strategicznych partnerów, z którymi Unia stara się nawiązać jak najbliższą współpracę<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 258.