Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Zbigniew Sabak

POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Biała Podlaska 2018

Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Zbigniew SABAK

POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Biała Podlaska 2018

Wydawca
Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Recenzenci
dr hab. Zbigniew Ciekanowski
dr hab. Mariusz Kubiak

Korekta
Gabriela Kuc-Stefaniuk
www.twojtekst.eu

© Copyright by Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Zbigniew Sabak

Publikacja powstała w ramach projektu dofinansowanego z dotacji podmiotowej
na utrzymanie potencjału badawczego (dotacji bazowej),
pt. „Polityka i strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej"

ISBN 978-83-64881-40-4

Nakład: 150 egzemplarzy

Liczba arkuszy wydawniczych: 30

Wydawnictwo PSW JPII
ul. Sidorska 95/97, p. 334R
21-500 Biała Podlaska
www.pswbp.pl

Skład, druk i projekt okładki
Agencja Reklamowa TOP, ul. Toruńska 148, 87-800 Włocławek
tel.: 54 423 20 40, fax: 54 423 20 80, www.agencjatop.pl

Spis treści

Wykaz skrótów 5

Wstęp 11

I. Polityka, strategia, bezpieczeństwo – definicje 15
1.1. Polityka 15
1.2. Strategia 19
1.3. Bezpieczeństwo 25
1.4. Polityka i strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej 30

II. Historyczne i współczesne działania państw i narodów dzisiejszej Unii Europejskiej 37
2.1. Cywilizacja europejska 37
2.2. Kulturowe wartości Europy 43
2.3. Wojny, konflikty oraz dominacja jako wyznaczniki dziejów i rozwoju Europy 54
2.4. Europejski porządek po II wojnie światowej 59

III. Unia Europejska – podmiot prawa międzynarodowego 69
3.1. Integracja europejska 69
3.2. Unia Europejska – organizacja nowego typu 76
3.3. Unia Europejska w świecie w XXI wieku 84

IV. Geostrategiczne i geopolityczne uwarunkowania bezpieczeństwa Unii Europejskiej 91
4.1. Geopolityka, geostrategia i geoekonomia jako wyznaczniki bezpieczeństwa 91
4.2. Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa 96
4.3. Zewnętrzne geopolityczne otoczenie Unii Europejskiej 102
4.4. Zagrożenia Unii Europejskiej 110

V. Polityka i strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej 117
5.1. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej 117
5.2. Integracja w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego 123
5.3. Płaszczyzny współpracy 136

5.4. Strategie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej 145
5.5. Instytucje i struktury bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej .. 155

VI. Polityka i strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej 165
6.1. Kształtowanie bezpieczeństwa w dobie Wspólnot 165
6.2. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa..... 174
6.3. Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony 183
6.4. Unia Zachodnioeuropejska 188
6.5. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej 193
6.6. Zdolności wojskowe Unii Europejskiej 210
6.7. Dokumenty strategii bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej..... 226
6.8. Misje Unii Europejskiej 238

VII. Kluczowe obszary bezpieczeństwa pozamilitarnego Unii Europejskiej.. 249
7.1. Polityka i strategia bezpieczeństwa demograficznego..... 249
7.2. Polityka i strategia bezpieczeństwo społecznego..... 255
7.3. Polityka i strategia bezpieczeństwa energetycznego 263
7.4. Polityka i strategia bezpieczeństwa ekologicznego 273

VIII. Perspektywy rozwoju polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej..... 281

Zakończenie 291
Bibliografia 294
Wykaz rysunków 312
Wykaz tabel..... 313
Załączniki..... 315

Wykaz skrótów

ACA	*Agency for the Control of Armaments* – Agencja Kontroli Zbrojeń
AMU	*Arabian Magreb Union* – Arabska Unia Magrebu
ASEAN	*Association of South-East Asian Nations* – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej
AWEU	*Assembly of the Western European Union* – Zgromadzenie Unii Zachodnioeuropejskiej
CARD	*Coordinated Annual Review on Defence* – Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności
CEEC	*Central and Estern European Countries* – Kraje Centralnej i Wschodniej Europy
CEFTA	*Central European Free Trade Agreement* – Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu
CEI	*Central European Initiative* – Inicjatywa Środkowoeuropejska
CEPOL	*European Union Agency for Law Enforcement Training* – Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania
CESDP	*Common European Security and Defence Policy* – Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
CFE	*Conventional Forces in Europe Treaty* – Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie
CFSP	*Common Foreign and Security Policy* – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
CIVCOM	*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* – Komitet ds. Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysami
CJTF	*Combined Joint Task Force* – Połączone Siły Wielonarodowe do Zadań Specjalnych
CMPD	*Crisis Management and Planning Directorate* – Dyrekcja ds. Zarządzania i Planowania Kryzysowego
CODACC	*Conference of Defence Affairs Committee Chairpersons* – Konferencja Przewodniczących Komisji ds. Obrony
COREPER	*Committee of Permanent Representatives* – Komitet Stałych Przedstawicieli
CPC	*Civilian Planning and Concuct Capability* – Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych
CSDP	*Common Security and Defence Policy* – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
EAPC	*Euro-Atlantic Partnership Council* – Euroatlantycka Rada Partnerstwa
EC	*European Council* – Rada Europejska
ECB	*European Central Bank* – Europejski Bank Centralny

ECSC *European Coal and Steel Community* – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
EDA *European Defence Agency* – Europejska Agencja Obrony
EDC *European Defence Community* – Europejska Wspólnota Obronna
EDTIB *European Defence Technological and Industrial Base* – Europejska baza technologiczno-przemysłowa obronności
EEC *European Economic Commiunity* – Europejska Wspólnota Gospodarcza
EESC *European Economic and Social Committee* – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EHG *European Headline Goal* – Europejski Cel Operacyjny
EMCDDA *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* – Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii
EP *European Parliament* – Parlament Europejski
ESDC *European Security and Defence College* – Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony
EEAS *European External Action Service* – Europejska Służba Działań Zewnętrznych
ESDI *European Security and Defence Identity* – Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony
ESDP *European Security and Defence Policy* – Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony
ESS *European Security Strategy* – Europejska strategia bezpieczeństwa
EU *European Union* – Unia Europejska
EUISS *European Union Institute for Security Studies* – Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem
EUMC *European Union Military Committee* – Komitet Wojskowy Unii Europejskiej
EUMM *European Union Monitoring Mission* – Misja Monitorująca Unii Europejskiej
EUMS *European Union Military Staff* – Sztab Wojskowy Unii Europejskiej
EUMSS *European Union Maritime Security Strategy* – Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego
EUPM *European Union Police Mission* – Misja Policyjna Unii Europejskiej
EUROJUST *European Union's Judicial Cooperation Unit* – Europejska Jednostka Współpracy Sądowej
EUROPOL *European Police Office* – Europejski Urząd Policji
EUSC *The European Union Satellite Centre* – Centrum Satelitarne Unii Europejskiej
EUSC *Conference of Speakers of the European Union Parliaments* – Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej

FRONTEX *European Border and Coast Guard Agency* – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna

IFOR *Implementation Force* – Siły Implementacyjne

IGO *lnter-Governmental Organization* – Organizacja międzyrządowa

IOM *International Organization for Migration* – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

IPC CFSP/CSDP *Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and theCommon Security and Defence Policy* – Konferencja Międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

ISAF *International Security Assistance Force* – Międzynarodowe Siły Wspierające Bezpieczeństwo

MEP *Member of the European Parlament* – Członek Parlamentu Europejskiego

NAFTA *North American Free Trade Agreement* – Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu

NATO *North Atlantic Treaty Organisation* – Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego

NGO *Non-Governmental Organization* – Organizacja pozarządowa

OCCAR *Organisation conjointe de Coopération en matière d'Armement / Organisation for Joint Armament Co-operation* – Wspólna Organizacja Współpracy Zbrojeniowej

OECT *Organisation for Economic Cooperation and Development* – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

OHQ *Operational Headquarters* – Sztab operacyjny

OSCE *Organization for Security and Co-operation in Europe* – Orgnizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

PESCO *Permanent structured cooperation* – Stała współpraca strukturalna

PfP *Partnership for Peace* – Partnerstwo dla Pokoju

PIC *Peace Implementation Council*– Rada ds. Implementacji Pokoju

PMG *The Politico-Military Group* – Grupa Polityczno-Wojskowa

PSC *Political and Security Committee* – Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa

PSO *Peace Support Operations* – Operacje utrzymania pokoju

QMV *Qualified Majority Voting* – Głosowanie na zasadzie większości kwalifikowanej

RAS *Rapid Alert System* – System Szybkiego Ostrzegania

RCC *Regional Co-operation Council* – Rada Współpracy Regionalnej

SAC *Standing Armaments Committee* – Stały Komitet do spraw Zbrojeń

SACEUR *Supreme Allied Commander Europe* – Połączone siły zbrojne NATO w Europie
SATCEN *European Union Satellite Centre* – Centrum Satelitarne Unii Europejskiej
SECI *Southeast European Cooperative Initiative* – Inicjatywa Współpracy w Europie Południowo-Wschodniej
SEECP *South-East European Cooperation Process* – Proces Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej
SFOR *Stabilization Force* – Siły Stabilizacyjne
SIPRI *Stockholm International Peace Research Institute* – Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem
SIS *Schengen Information System* – System Informacji Schengen
TFUE *Treaty on the Functioning of the European Union* – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TUE *Treaty on the European Union* – Traktat o Unii Europejskiej
UN *United Nations* – Organizacja Narodów Zjednoczonych
UNHCR *United Nations High Commissioner for Refugees* – Urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców
WEAG *WesternEuropean Armaments Group* – Zachodnioeuropejska Grupa do spraw Uzbrojenia
WEAO *Western European Armaments Organization* – Zachodnioeuropejska Organizacja do Spraw Uzbrojenia
WEU *Western European Union* – Unia Zachodnioeuropejska
WTO *World Trade Organization* – Światowa Organizacja Handlu

Wykaz skrótów państw członkowskich Unii Europejskiej

Symbol ISO 3166	Polska nazwa	Angielska nazwa
AT	Austria	Austria
BE	Belgia	Belgium
BG	Bułgaria	Bulgaria
HR	Chorwacja	Croatia
CY	Cypr	Cyprus
CZ	Czechy	Czech Republic
DK	Dania	Denmark
EE	Estonia	Estonia
FI	Finlandia	Finland
FR	Francja	France
GR	Grecja	Greece
ES	Hiszpania	Spain
IE	Irlandia	Ireland
LT	Litwa	Lithuania
LU	Luksemburg	Luxemburg
LV	Łotwa	Latvia
MT	Malta	Malta
NL	Holandia	Netherlands
DE	Niemcy	Germany
PL	Polska	Poland
PT	Portugalia	Portugal
RO	Rumunia	Romania
SK	Słowacja	Slovakia
SI	Słowenia	Slovenia
SE	Szwecja	Sweden
HU	Węgry	Hungary
GB	Wielka Brytania	United Kingdom
IT	Włochy	Italy

Źródło: http://stat.gov.pl/sprawozdawczosc/intrastat/wykaz-panstw-czlonkowskich-unii-europejskiej/ [dostęp: 9.10.2017 r.].

Wstęp

Polityka i strategia bezpieczeństwa to szczególne obszary, będące przykładem wcielania zasad integracji Unii Europejskiej. Ich problematyka obejmuje wielowymiarowy, rozłożony w czasie i przestrzeni ciąg faktów, wydarzeń i procesów. Są to elementy szczególnej troski instytucji unijnych oraz poszczególnych państw członkowskich. Nigdy nie można było powiedzieć, że wszystko w tej dziedzinie zostało zrobione. W przyszłości wyzwania i zagrożenia będą tworzyć nową jakość w środowisku bezpieczeństwa. Mimo wszelkich starań nie uniknie się powodów do niezadowolenia i potrzeby zmian czy unowocześnienia dokumentów oraz konieczności korekt w prowadzonej działalności. W tej sytuacji niezbędne wydaje się podejmowanie badań dotyczących kierunków doskonalenia polityki w tym obszarze.

Celem niniejszej pracy jest ***analiza istoty i praktyki polityki oraz strategii bezpieczeństwa Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej rozumianych jako forma ciągłego wysiłku koncepcyjnego i prakseologicznego tej organizacji***, tj. określanie spójnej wizji, misji oraz celów w zakresie bezpieczeństwa; identyfikowanie wyzwań, zagrożeń oraz szans dla zapewnienia bezpieczeństwa; tworzenie i utrzymanie struktur organizacyjnych zdolnych do efektywnego zapewnienia bezpieczeństwa; wprowadzanie unormowań prawnych, pozwalających na efektywną ich realizację; wypracowywanie stosownych sposobów i metod działań oraz skuteczne ich prowadzenie.

Teza podstawowa rozważań brzmi: ***Państwa Unii Europejskiej od samego początku swej integracji były przeświadczone o konieczności zacieśniania kooperacji politycznej i militarnej. Proces ten, mimo że – w porównaniu z innymi obszarami współpracy – napotykał na duże trudności, systematycznie postępował, a efekty tego wskazują, że Unia Europejska w najbliższej przyszłości stanie się podmiotem o rzeczywistych możliwościach zapewniania własnego bezpieczeństwa w szerokim tego słowa znaczeniu***. Stwierdzenia, które powinny uzupełniać powyższą, zasadniczą tezę, wynikają:

- po pierwsze z faktu, że sytuacja geopolityczna na świecie ewoluuje w kierunku wielobiegunowości, co oznacza, że aby być liczącym się aktorem, trzeba dysponować odpowiednim potencjałem. W dzisiejszej sytuacji nie ma go żadne, nawet najbardziej rozwinięte państwo Unii, jako samodzielny podmiot. Unia i poszczególne państwa członkowskie, chcąc być globalnym graczem, muszą być tego świadome i mieć jasną wizję dalszego rozwoju, uzgodnioną przez wszystkich członków Unii, oraz realne możliwości jej realizacji, stąd: ***państwa członkowskie Unii, mimo kryzysów politycznych i gospodarczych, będą dążyć do zacieśniania współpracy i integracji, co pozwoli na ewolucję Unii w kierunku coraz spójniejszej organizacji podmiotu prawa międzynarodowego, jednego z głównych aktorów kształtującego się ładu międzynarodowego***;
- po drugie, z prawidłowości, że nieodzownym atutem mocarstwowości, utrzymania swych wpływów i interesów czy też aktywnej ekspansji na

nowe obszary pozostaje „twarda siła", stąd: ***Unia, świadoma tego, będzie rozwijać swoje zdolności militarne, które pozwolą jej na prowadzenie samodzielnych operacji, tak w obronie własnego terytorium, jak i działań w najbliższym otoczeniu, a w szczególnych sytuacjach nawet w rejonach znacznie oddalonych od Europy***;

- po trzecie, z konsekwencji zarysowujących się tendencji coraz śmielszego stosowania strategii jako narzędzia prowadzonej polityki. Przez długi czas Europejska Strategia Bezpieczeństwa z grudnia 2003 r. pozostawała jedynym kompleksowym dokumentem doktrynalnym, który określał podstawowe założenia polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W latach 2003–2014 Unia przyjęła szereg strategii sektorowych, np. w sprawie zwalczania terroryzmu w 2005 r., bezpieczeństwa wewnętrznego w 2010 r., cybernetycznego w 2013 r. czy morskiego w 2014 r.[1], wobec powyższego: ***pod wpływem nowych niebezpieczeństw wynikających z realiów współczesnego świata aktywność Unii Europejskiej na polu bezpieczeństwa będzie przyjmować każdorazowo formę skoordynowanych działań, których wyznacznikiem będą strategie bezpieczeństwa, wypracowywane z odpowiednim wyprzedzeniem i na odpowiednim poziomie, jako dokumenty pozwalające na osiąganie zamierzonych celów w sposób systemowy***.

Struktura pracy została podporządkowana zakresowi przedmiotowemu prowadzonych badań.

W rozdziale pierwszym, który wynika z sugestii tytułu książki, przedstawiono typologię podstawowych pojęć „polityka", „strategia", „bezpieczeństwo" oraz dokonano uogólnienia co do praktycznego rozumienia wyrażenia „Polityka i strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej" jako określenia zakresu prowadzonej działalności w celu poszukiwania najskuteczniejszych sposobów zapewnienia bytu i rozwoju Unii, która jest grupą państw na tyle zjednoczonych, że ich bezpieczeństwo stało się do tego stopnia wspólnym interesem, że nie może być rozpatrywane oddzielnie. Kolejny rozdział to autorskie studium na temat Europy, próba przedstawienia jej wspólnego dziedzictwa, wartości, tradycji i doświadczeń, które, mimo pozytywnych i negatywnych cech oraz trudnej historii – prowadzonych wojen wewnętrznych i kolonialnych, prób zdominowania i podporządkowania innych cywilizacji – stały się podstawą dzisiejszej Unii. Ostatni podrozdział zawiera treści opisujące sytuację geopolityczną i geostrategiczną w Europie po II wojnie światowej, podstawę zapoczątkowania integracji, w tym w obszarze bezpieczeństwa. Rozdział trzeci to próba wyjaśnienia zjawisk integracji międzynarodowej oraz jej szczególnego przykładu, jakim jest integracja w ramach Unii Europejskiej. Opisuje on procesy integracyjne Unii Europejskiej i związane z nimi wydarzenia. Poza tym przedstawia Unię Europejską jako organizację nowego typu oraz jej pozycję polityczną, gospodarczą, militarną itp. w świecie w XXI w. Następny rozdział to analiza i synteza geopolitycznych i geostrategicznych uwarunkowań bez-

[1] Patrz załączniki 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9.

pieczeństwa Unii Europejskiej. Ukazuje teoretyczne podstawy ujęcia systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, opisuje euroatlantycką przestrzeń bezpieczeństwa jako obszar o wspólnym dziedzictwie cywilizacyjno-kulturowym i największym znaczeniu geostrategicznym dla współczesnego świata, w którym jednym z podmiotów jest Unia Europejska i który, poprzez swoje możliwości, może kształtować stan bezpieczeństwa światowego, zewnętrzne geopolityczne otoczenie Unii Europejskiej oraz typologię zagrożeń, wyzwań i ryzyko dla Unii Europejskiej. W dalszych dwóch rozdziałach została przedstawiona, w szerokim ujęciu, problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Unii Europejskiej. Są ukazane główne etapy ich rozwoju oraz zbadany przebieg procesów integracyjnych. Przedstawiono płaszczyzny współpracy w tym obszarze, a także instytucje i struktury, tak bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Krytyczną analizą objęte zostały także podstawowe dokumenty – strategie bezpieczeństwa, obowiązujące lub przyjęte do realizacji przez instytucje unijne. Ważnym elementem tych rozdziałów są treści dotyczące misji wojskowych i cywilnych Unii Europejskiej, których charakterystyka, ze względu na ograniczony zakres opracowania, została przeprowadzona w sposób wybiórczy. Siódmy rozdział poświęcony został polityce i strategiom sektorowym w obszarze bezpieczeństwa demograficznego, społecznego, energetycznego i ekologicznego. Ostatnia, merytoryczna, część pracy to analiza perspektyw rozwoju polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Stanowi ona próbę desygnowania, na podstawie zarysowujących się megatrendów rozwoju, polityki i strategii Unii Europejskiej, kierunków dalszego ich rozwoju. Powstała w oparciu o najnowsze dokumenty oraz analizę ostatnich wydarzeń. Problematyka ta nie posiada jeszcze, poza nielicznymi opracowaniami, szerszej literatury naukowej.

W prowadzonych badaniach jako materiały źródłowe były wykorzystane dokumenty wydawane przez instytucje Unii Europejskiej, głównie Radę Europejską, Radę oraz Parlament, które są publikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej", dostępne na portalach internetowych, głównie: www.concilium.eu., http://eur-lex.europa.eu/ i http://www.europarl.europa.eu/.

W badaniach były stosowane, charakterystyczne dla nauk społecznych, a głównie nauki o bezpieczeństwie, takie metody, jak: analiza systemowa i porównawcza oraz prognozowanie oparte na przyczynowo-skutkowej logice zdarzeń. Szczególnie cennym doświadczeniem, które umożliwiło wzbogacenie opracowania o wartościowe treści, był osobisty udział w konferencjach organizowanych w ramach projektu realizowanego przez Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus" przy Prezydium PAN pt. „Dokąd zmierza Europa".

Praca, zgodnie z przyjętym założeniem, ze względu na obszerność i interdyscyplinarność problematyki, nie ujmuje dogłębnej analizy wszystkich badanych zagadnień – przekraczałoby to ramy standardowego opracowania. Można jednak przyjąć, że traktuje o wszystkich ważniejszych kwestiach obrazujących istotę mechanizmów prowadzonej przez Unię polityki bezpieczeństwa. Tym samym dla czytelnika na poziomie studiów wyższych może w dużej mierze spełniać rolę całościowego opracowania pozwalającego zrozumieć: po pierw-

sze, ogólnie pojmowane problemy polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej, po drugie, ich szerokie uwarunkowania wynikające z „kultury strategicznej Europy" jako kręgu cywilizacyjno-kulturowego, który posiada bogatą historię, doświadczenia społeczne oraz odpowiednią pozycję w świecie, a także z globalizacji polityki światowej i aktualnej sytuacji międzynarodowej.

I

Polityka, strategia, bezpieczeństwo – definicje

Podejmując rozważania na temat polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej, przede wszystkim należy wyjaśnić znaczenie takich terminów jak „polityka", „strategia" i „bezpieczeństwo".

1.1. Polityka

Termin „polityka" pochodzi od greckich miast-państw – *polis*. Grecki wyraz *politiká* oznacza działalność społeczną w postaci uczestnictwa w zgromadzeniach, naradach, zebraniach, wyborach, posiedzeniach sądowych oraz pełnienia funkcji publicznych. Aktywność ta była przynależna *polítes* – obywatelom *polis*, greckiej wspólnoty, i dotyczyła ich życia wspólnotowego oraz zadań zbiorowych z tym związanych[2]. Starożytny filozof Arystoteles w *Etyce nikomachejskiej* mianem polityki określił *sztukę rządzenia państwem*, do której niezbędne są: wiedza, umiejętności i predyspozycje psychiczne oraz czynny udział wszystkich obywateli w jego życiu. Arystoteles twierdził, że celem polityki jest dobro wspólne. Uznawał ją za gałąź etyki, a jako polityków określał tych filozofów, którzy *zajmowali się problemami teoretycznego namysłu nad względem sprawiedliwej i dbającej o cnoty obywatelskie „polis"*[3]. W późniejszych latach po-

[2] *Polis była wspólnotą duchowo-kulturową i światopoglądowo-religijną; nie było w niej znane oddzielenie porządku politycznego i religijnego, a także państwowego i społecznego. Życie religijne i kulturowe było życiem publicznym, zbiorowym. Zajęcia polityczne nie były rozumiane jako przejawy wolności jednostki, lecz jako powinności członka wspólnoty; były wpisane w ściśle określoną strukturę polis: demograficzną, gospodarczą, społeczną, kulturową i religijną*. Zob. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka;3959606.html [dostęp: 8.10.2017 r.].

[3] J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, *Encyklopedia polityczna*, tom I, Radom 2007, s. 305.

jęcie „polityka" definiowali tacy klasycy jak: Platon (dążenie do realizacji idei dobra), Cyceron, św. Augustyn, św. Tomasz, N. Machiavelli (zdobycie, zachowanie i umocnienie władzy), J. Bodin, T.H. Hobbes, K. Marks, M. Weber (dążenie do udziału we władzy albo do wywierania wpływu na bieg wydarzeń).

Nowożytna cywilizacja europejska przejęła klasyczne pojęcie polityki, które jednak, ze względu na szybki rozwój cywilizacyjno-kulturowy i ukształtowanie się demokracji, nabrało innych znaczeń ze względu na: odmienność celów polityki (wolność, niepodległość, sprawiedliwość, bezpieczeństwo), zmianę realizujących ją podmiotów (partie, państwa, organizacje międzynarodowe), inny zakres przedmiotowy polityki (gospodarka, stosunki społeczne, kultura, bezpieczeństwo), częściowo odmienne metody działania politycznego (wojna, konflikt, dyplomacja, integracja), także inny, publiczny charakter, stopień bezpośredniości działań politycznych. *Charakterystycznymi cechami nowożytnego, a także nowoczesnego pojęcia polityki są: nieokreśloność; to, że oznacza ono specyficzną, autonomiczną działalność jednostek i grup; to, że odnosi się do odmiennej niż antyczna polis formy życia zbiorowego, tzn. do państwa. Polityka nic z góry nie określa, nie wyznacza jej celów, metod, podmiotów, zakresu przedmiotowego, sposobu realizacji. Każda z tych kwestii sama jest zagadnieniem politycznym. Polityka jest dziedziną myślenia i działania autonomiczną, tj. samodzielną, mającą odrębny, choć nieokreślony jednoznacznie obszar przedmiotowy*[4].

Jak w każdej dziedzinie i w odniesieniu do każdego pojęcia nie istnieje definicja polityki, która byłaby powszechnie przyjmowana i akceptowana przez teoretyków i praktyków. F. Ryszka pisał: […] *istnieje znaczna i rosnąca dowolność w definiowaniu samego terminu 'polityka', wynikająca głównie z doświadczeń i tradycji historycznych, lecz także nieporozumień zrodzonych „z pomieszania definicji semantycznych z kontekstowymi przy nadużywaniu tych ostatnich"* […] *„w nauce o polityce przeważa przekonanie, iż termin 'polityka' jest niejasny lub zgoła mylący* […], *co niewątpliwie utrudnia porozumienie między* […] *teoretykami a praktykami, jak również wśród praktyków różnych orientacji czy zapatrywań", a szczególne nieporozumienia powstają na styku języka obiegowego i języka „literatury politycznej", w którym wyróżnił „język uprawiania polityki" i „język opisu naukowego": pierwszy jest środkiem perswazji, gry i walki, a drugi narzędziem wyjaśniania, a także i krytyki tego pierwszego*[5].

Gdy rozpoczął się proces demokratyzacji, w czasach nowożytnych, pojęcie „polityka" zaczęło powoli zmieniać swoje znaczenie i jego definicja również uległa zmianie. Politolodzy przyjmują jako podstawową definicję polityki opracowaną przez M. Webera. Jest to według uczonego *dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też w obrębie państwa, między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą*[6]. Jak widać polityka jest definiowana jako działalność, której celem jest zdobycie jak największego wpływu na podział zasobów między członków wspólnoty.

[4] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka;3959606.html [dostęp: 6.10.2017 r.].

[5] F. Ryszka, cyt. za: A. Czajowski, *Polityka w pięciu odsłonach: metatypologia zjawiska*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" nr 12/2011, s. 7.

[6] M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998, s. 56.

To walka o możliwość wpływania na to: kto w danym społeczeństwie otrzyma dostęp do zasobów/dóbr; jakie dobra otrzyma i w jakiej ilości; kiedy te dobra otrzyma oraz w jaki sposób, jakimi metodami ograniczone zasoby zostaną podzielone między członków społeczeństwa. Jednostki sprawujące władzę nad innymi mogą decydować o podziale skończonych zasobów. Z drugiej strony polityka to mobilizowanie zasobów ludzkich do wspólnego działania (np. w ramach partii, ruchów politycznych) i ich organizowania się w struktury polityczne (np. państwa, sojusze, organizacje międzynarodowe). Różnice między ludźmi i grupami ludzkimi są faktem zasadniczym dla definiowania polityki, która, jako działalność odnosząca się do spraw porządku współistnienia w środowisku różnych jednostek i grup, mających żyć razem i wspólnie dążyć do jednego celu.

Inne definicje mówią:

Polityka – ogół działań związanych z dążeniem do zdobycia i utrzymania władzy państwa, jej wykonywaniem oraz wytyczaniem kierunku rozwoju państwa w różnych dziedzinach (np. p. społ., p. zagr.); polityczną sferę życia społecznego tworzą: system organów państw, system partyjny, system prawny, ideologie polityczne. Przez politykę rozumie się: 1) program albo kierunek działalności państwa lub określonego polityka; 2) sztukę kierowania sprawami publicznymi, zwłaszcza umiejętność działania w granicach istniejących możliwości; 3) grę partyjną lub samą walkę o władzę i związane z nią korzyści. W szerszym znaczeniu terminu polityka używa się także na oznaczenie konsekwentnego stosowania przez kierownictwo zorganizowanych grup, zasad i metod zmierzających do osiągnięcia określonych celów (polityka mieszkaniowa, polityka personalna, polityka bezpieczeństwa)[7].

Polityka – działalność władzy państwowej, rządu w dziedzinach społecznej, gospodarczej, kulturalnej, wojskowej i innych, dotycząca spraw wewnętrznych państwa lub stosunków z innymi krajami, jak również wzajemnych stosunków klas, grup społecznych (np. rozdział władzy wewnątrz państwa); działalność klasy, grupy społecznej, partii, uwarunkowana określonymi celami i interesami, mająca na celu zdobycie i utrzymanie władzy państwowej; cele i zadania oraz metody realizacji tych zadań. Polityka gospodarcza, rolna, kulturalna, społeczna. Polityka wewnętrzna, zagraniczna. Aktywna polityka, partii, rządu. Polityka prowadzona przez dane państwo. Polityka płacowa, mieszkaniowa, rolna, zagraniczna, bezpieczeństwa itd.[8]

Polityka (gr. *polikà*) – *podstawowe pojęcie politologiczne oznaczające całokształt relacji pomiędzy jednostkami a wspólnotą i wspólnotami państw, pomiędzy sobą; pojęcie to może oznaczać zarówno refleksję teoretyczną na ten temat, jak i działania praktyczne; w ostatnim czasie ten punkt widzenia dominuje, powodując upowszechnienie się rozumienia polityki jako „walki o zdobycie i utrzymanie się przy władzy"*[9].

---

[7] *Encyklopedia PWN*, Warszawa 2003, s. 444.

[8] *Słownik języka polskiego*, tom II, Warszawa 1979, s. 785.

[9] J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, *Encyklopedia*..., op. cit., s. 305.

Polityka to: działalność władz państwowych; działalność jakiejś grupy społecznej lub partii mająca na celu zdobycie i utrzymanie władzy państwowej; sposób działania osoby lub grupy osób kierujących jakąś instytucją lub organizacją; zręczne i dyplomatyczne działanie w celu osiągnięcia określonych celów[10];

Polityka – zespół działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia za pomocą odpowiednio dobranych środków. Jest to więc działalność polegająca na kierowaniu krajem przez sprawowanie naczelnej władzy z prawem podejmowania decyzji w państwie (władza polityczna) i jej rozwijania dla zdobycia tej władzy. Implikuje ona działania zmierzające do orientowania społeczności ku przyszłemu, zaplanowanemu społeczeństwu. Zawiera w sobie decyzję obywatela wyznaczającą tych, którzy mają sprawować władzę[11].

Pojęcie „polityka" należy współcześnie także do języka potocznego, występuje w dyskursie publicznym oraz w naukach społecznych. W rozumieniu potocznym polityka oznacza: umiejętność sprawowania władzy publicznej, aktywność rządu, możliwości mobilizowania zbiorowości do połączonego wysiłku na rzecz wspólnych celów społecznych i zyskiwania akceptacji dla decyzji rządzących, umiejętność osiągania wyznaczonych celów społecznych w podzielonym i zróżnicowanym społeczeństwie. W tym rozumieniu polityka łączy się z zarządzaniem i kierowaniem kwestiami dotyczącymi całego państwa, lub organizacji międzynarodowej, przez działalność aparatu politycznego. Polityka jest sferą wzajemnych interakcji pomiędzy aparatem zarządzającym a pozostałymi strukturami. Polityka zajmuje się wyborem celów i środków niezbędnych do ich osiągnięcia w ściśle określonych warunkach. W tym aspekcie polityka to proces praktycznej i aktywnej działalności podmiotów, polegający na selektywnym wyborze i porządkowaniu celów do których powinien dążyć ten system, oraz organizowaniu sił i środków niezbędnych do ich osiągnięcia. Realizowane jest to poprzez decyzje polityczne, które pociągają za sobą decyzje ekonomiczne, socjalne, kulturowe itp.

Ze względu na szeroki zakres znaczeniowy definicje te dzielą się na grupy: **d. formalno-prawne** (odnoszące się go działalności instytucji, państw); **d. behawioralne** (związane z wzajemnym oddziaływaniem podmiotów, rozwiązywaniem konfliktów: dowolnym układem stosunków społecznych, w którym występuje wyraźna obecność kontroli, wpływu, władzy, lub autorytetu); **d. funkcjonalne** (ujmujące politykę jako funkcję systemu społecznego zapewniającą jego rozwój poprzez: rozwiązywanie konfliktów, wytwarzanie decyzji regulujących w autorytatywny sposób rozdział dóbr; podejmowanie decyzji w kwestiach spornych); **d. racjonalne** (polityka jako podejmowanie decyzji przez władzę w ramach procesu sprawowania władzy lub walki o władzę, w której biorą udział różne podmioty); **d. postbehawioralne** (ujmujące politykę jako rozwiązywanie problemów społecznych wynikających z trudności zaopatrzeniowych; polityka jest pojmowana jako służba społeczna, mająca na celu zmniejszanie czy też zlikwidowanie ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb ludzkich)[12].

[10] https://sjp.pl/polityka [dostęp: 9.10.2017 r.].
[11] B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 98.
[12] Szerzej: J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, *Encyklopedia*..., op. cit., s. 305.

Na podstawie powyższych rozważań należy stwierdzić, że polityka pełni bardzo ważną rolę w życiu i funkcjonowaniu podmiotów stosunków społecznych i polityki światowej, tzn. państw i organizacji międzynarodowych. Jest gwarantem ich prawidłowego funkcjonowania, pozwala osiągać cele wytyczane w ramach rozwoju, zapewnić bezpieczeństwo, bronić interesów i racji stanu. To dzięki polityce władze podmiotów mają przypisane konkretne kompetencje. Bez działań definiowanych jako „polityka" podmioty nie mogłoby istnieć, nie miałyby racji bytu, zapanowałby chaos.

Aby możliwie poprawnie wykorzystać definicję polityki w określeniu polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej jako kategorii i obszaru aktywności tej organizacji, należałoby podkreślić jej instrumentalną rolę publiczną i międzynarodową, a także funkcjonowanie w najważniejszych obszarach (politycznym, ekonomicznym, militarnym, społecznym, kulturowym, ideologicznym, ekologicznym itd.). Z uwagi na fakt, że polityka jest rozumiana jako rodzaj stosunków społecznych, rodzaj działalności oraz jako narzędzie skutecznego działania, którego podstawowym zadaniem jest prognozowanie i wytyczanie dalekosiężnych celów działania wynikających z systemu wartości Unii, co gwarantuje funkcjonowanie władzy w ww. obszarach, definicja powinna odzwierciedlać jej istotę w sensie pozytywnych skutków rozwojowych. Wychodząc z dotychczasowych definicji polityki, która jest domeną działalności władz państwowych (władz organizacji międzynarodowej), możemy wyznaczyć jej rolę, polegającą na prowadzeniu szeroko pojętej działalności zmierzającej do określenia i realizacji zasadniczych długofalowych przedsięwzięć mających zapewnić bezpieczeństwo podmiotu. Polityka winna formułować cele i określać koncepcje, na podstawie których są budowane strategie, w tym strategia bezpieczeństwa.

1.2. Strategia

Najstarsze źródła pojęcia „strategia" pochodzą ze starożytnej Grecji, Dalekiego Wschodu oraz Rzymu[13]. Termin „strategia" wywodzi się z greckiego *stratëgós*, co oznacza *stratos* – wojsko i *ägo* – prowadzę, czyli kierowanie wojskami. W owym czasie strategia oznaczała kierowanie wojskami przez naczelnego wodza, który był jednocześnie przywódcą państwa (królem, cesarzem itp.). W tym znaczeniu strategiem (gr. *stratëgós*) nazywano zarówno znawcę (eksperta) strategii, jak i dowódcę armii lub floty w starożytnej Grecji (praktyka), a także dowódcę okręgu wojskowo-administracyjnego w cesarstwie bizantyjskim[14]. Żyjący w latach 469–399 p.n.e. grecki filozof Sokrates o strategii

[13] Por. Z. Sabak, *Strategia. Słownik terminów*, Warszawa 2014, s. 148.

[14] Zob. *Słownik języka polskiego*, tom III, Warszawa 1995, s. 346; *Encyklopedia powszechna – wydawnictwa Gutenberga*, tom XVI, Warszawa 1996, s. 323.

pisze, że *jest dobrodziejstwem bogów, stanowi bowiem dla kraju środek zapewniający mu wolność i szczęście*[15].

Strategia określana w kręgach wojskowych w Chinach, Mongolii, Japonii i Korei miała swój wymiar teoretyczny i praktyczny. Chiński dowódca i teoretyk wojskowy Sun Tzu, żyjący na przełomie VI i V w. p.n.e., w swoim dziele *O sztuce wojennej* definiuje strategię i przedstawia jej szeroką interpretację. Miała ona umożliwić przechytrzenie przeciwnika w fazie planowania oraz podczas prowadzenia wojny. Sun Tzu twierdził: *Strategia wojny polega na przebiegłości i stwarzaniu złudzeń*[16].

W późniejszych czasach na terenie Europy strategia, jako praktyka, była szeroko stosowana przez znanych imperatorów. Nagromadzona wiedza z doświadczeń wielkich wodzów starożytności: Aleksandra Macedońskiego, Hannibala, Scypiona Afrykańskiego Młodszego, Juliusza Cezara, Cyrusa II Wielkiego, pozwalała na dokonywanie uogólnień co do treści strategii. Można wnioskować, że strategia opierała się na zasadach: określania i przyjmowania strategicznych obiektów działania, które stanowiły cel wojny (wyprawy); ześrodkowania przeważających sił na decydującym kierunku lub miejscu; dążności do osiągnięcia celu wojny w jednej walnej bitwie; unikania decydujących starć podczas konfliktu z przeciwnikiem posiadającym znaczną przewagę; współdziałania armii z flotą podczas wojen[17]. W Rzymie strategia była opisywana przez starożytnych historyków wojskowych, m.in. przez Wegecjusza, Onesandera, Poliajnosa, Ammianusa, Flawiusza Wegecjusza Renatusa i tzw. Syrianusa Magistra[18].

Konkludując, można stwierdzić, że, w rozumieniu teoretyków i praktyków wojskowych opisywanego okresu, w różnych częściach świata strategia oznaczała sztukę dowodzenia – umiejętność przygotowania i prowadzenia wojny jako całości. Oceniając tę działalność za pomocą kryteriów obowiązujących w dzisiejszych czasach, można by strategię nazwać zastosowaniem w wojnie (bitwie) podstępu i fortelu[19].

Kolejny okres, kiedy pojęcie strategii było szeroko używane w praktyce wojennej oraz kiedy doczekało się bardzo wartościowych definicji teoretycznych, to czas od wojen napoleońskich do zimnej wojny. Do najczęściej cytowanych teoretyków pojęcia strategii w ujęciu wojskowym, określanych jako klasycy, należą: C. Clausewitz, który pisał: *Strategia jest nauką o użyciu bitew dla celów wojny*[20]; H. Jomini, który strategię definiował jako sztukę *doprowadzenia głów-*

[15] Sokrates, zob. http://www.obronanarodowa.pl/artykuly/display/koncepcja-strategiczna-ot-wedlug-plk-r-dr-hab-jozefa-marczaka [dostęp: 4.01.2014 r.].

[16] Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 17.

[17] Por. *Mała encyklopedia wojskowa*, tom III, Warszawa 1970, s. 215.

[18] Szerzej: ibidem, s. 215; http://portalwiedzy.onet.pl/29695,,,,onesandros,haslo.html [dostęp: 4.01.2014 r.]; Poliajnos, *Podstępy wojenne*, Warszawa 2003; H. Cichocka, *Mowy i listy w „Res gestae" Ammiana Marcellina* [w:] „Meander" nr 30/1975, s. 157–165; http://phw.org.pl/biblioteka-historyczno-wojskowa/pimiennictwo-historyczno-wojskowe/pimiennictwo-wojskowe/40-teoretyczne-pimiennictwo-wojskowe/88-flavius-vegetius-renatusepitoma-rei-militari.html [dostęp: 4.01.2014 r.]; Z. Sabak, *Strategia. Ewolucja paradygmatu. Konkluzja na XXI wiek*, Warszawa 2012, s. 9–12.

[19] Szerzej: ibidem, s. 11, 12; Z. Sabak, *Strategia. Słownik*…, op. cit., s. 148–151.

[20] C. Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995, s. 85.

nych sił armii do najważniejszego punktu teatru wojny lub strefy operacyjnej[21]; B.H. Liddell Hart, który stwierdzał, że *Strategia to sztuka rozdziału i użycia środków wojennych dla urzeczywistnienia celów polityki*[22]; A. Beaufre, według którego *Strategia to sztuka dialektyki woli stosująca siłę dla rozwiązania konfliktu*[23]; W.D. Sokołowski, dla którego pojęcie miało wymiar wojskowy, tzn. określane było jako strategia wojenna: *Strategia wojenna jest systemem poglądów naukowych na prawidłowości wojny, jako walki zbrojnej prowadzonej w imię określonych interesów klasowych. Na podstawie studiów doświadczenia wojen, sytuacji wojskowo-politycznej, ekonomicznych i moralnych możliwości kraju, nowych środków walki i poglądów prawdopodobnego przeciwnika bada ona warunki i charakter przyszłej wojny, sposoby jej przygotowania i prowadzenia, rodzaje sił zbrojnych i zasady ich wykorzystania strategicznego, a także zasady materiałowego i technicznego zabezpieczenia oraz kierownictwa wojną i siłami zbrojnymi. Jednocześnie jest to dziedzina praktycznej działalności najwyższego kierownictwa wojskowo-politycznego, naczelnego dowództwa i wyższych sztabów, dotycząca sztuki przygotowania kraju i sił zbrojnych do wojny i prowadzenia walki zbrojnej w konkretnych warunkach historycznych*[24]. Spośród polskich teoretyków, którzy zajmowali się strategią, autorem najbardziej znanej definicji jest F. Skibiński, który pisał, że: *Strategia to sposób postępowania w przygotowaniu i prowadzeniu danej konkretnej wojny, kampanii lub bitwy, obrany i zastosowany przez najwyższe ogniwa władzy państwowej, naczelne dowództwo sił zbrojnych lub naczelne dowództwo konkretnego teatru działań wojennych. Strategia jest więc najwyższym działem teorii i praktyki sztuki wojennej. Tym samym więc przymiotnik „strategiczny" odnosi się do zagadnień związanych ze sprawą prowadzenia wojny, kampanii i bitwy przez wymienione wyżej ogniwa władzy państwowej i wojskowej zarówno w fazie studiów, przygotowania, jak i wypełnienia*[25]. Podsumowaniem powyżej przedstawionego ujęcia strategii niech będzie definicja sformułowana we współczesnych warunkach, która mówi: *Strategia jest praktycznym zastosowaniem środków będących w dyspozycji generała w celu osiągnięcia konkretnych zamiarów*[26].

Kontynuacją w ramach zaprezentowanego nurtu teorii i praktyki pojęcia strategii jest wyodrębnienie dziedzin określanych mianem strategii wojennej i strategii wojskowej. Teoria strategii wojennej była podstawą zaleceń dla jej praktycznego wymiaru realizowanego przez najwyższe kierownictwo polityczno-wojskowe w zakresie przygotowania kraju do wojny, strategicznego użycia sił zbrojnych w poszczególnych etapach i w najważniejszych teatrach wojny. Strategia wojenna jako koncepcja prowadzenia wojny była warunkowana sytuacją geopolityczną na świecie oraz rewolucją w rozwoju technicznych środków rażenia i walki. Aktualnie pojęcie to jest stosowane do określenia

[21] H. Jomini, *Zarys sztuki wojennej*, Warszawa 1966, s. 247.
[22] B.H. Liddell Hart, *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959, s. 388.
[23] A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 30.
[24] W.D. Sokołowski, *Strategia wojenna*, Warszawa 1964, s. 20.
[25] F. Skibiński, *Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1990, s. 109.
[26] J. Baylis, J.J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen, *Strategia we współczesnym świecie. Wprowadzenie do studiów strategicznych*, Kraków 2009, s. 5.

działalności państwa w czasie wojny, teoria i praktyka przygotowania i wykorzystania potencjału wojennego państwa – rodzaj strategii bezpieczeństwa narodowego[27]. R. Scruton natomiast definiuje strategię jako [...] *sztukę planowania i realizacji ogólnych celów kampanii zbrojnej*. Twierdzi ponadto, że [...] *Strategia nie zajmuje się skutecznym użyciem siły, lecz uzyskaniem potencjalnej siły*[28].

Najczęściej stosowanymi określeniami strategii wojskowej są stwierdzenia, że jest to teoria i praktyka przygotowania i wykorzystania potencjału wojskowego państwa w sposób zapewniający osiągnięcie celów nakreślonych przez politykę. Strategia wojskowa jako praktyka, rzemiosło, fachowa umiejętność przygotowania sił zbrojnych i prowadzenia walki zbrojnej polega na twórczym, racjonalnym zastosowaniu zasad opracowanych przez naukę lub wynikających z intuicji ukształtowanej w toku praktycznych działań. Strategia wojskowa definiowana jako nauka bada tradycyjną walkę zbrojną w skali wojny, gdzie są zaangażowane prawie wszelkie możliwe zasoby państwa, a działania prowadzą wszystkie rodzaje sił zbrojnych, rodzaje wojsk i służb oraz siły odpowiedzialne za zabezpieczenie. Potwierdzają to definicje: *Strategia wojskowa to dziedzina strategii obejmująca tworzenie, rozwój, przygotowanie i wykorzystanie sił zbrojnych dla osiągnięcia celów we wszystkich dziedzinach i warunkach funkcjonowania państwa (podmiotu). W aspekcie bezpieczeństwa strategia wojskowa obejmuje tworzenie, przygotowanie, rozwój i wykorzystanie sił zbrojnych do przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom*[29]; *Strategia wojskowa to teoria i praktyka działania ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów we wszystkich dziedzinach wykorzystania sił, środków i sposobów wojskowych*[30] lub *Strategia wojskowa jest sztuką i nauką wykorzystania narodowych sił zbrojnych dla bezpieczeństwa celów narodowych i linii politycznej poprzez zastosowanie siły lub zagrożenie jej użyciem*[31].

W kontekście niniejszego opracowania istotne jest także zdefiniowanie terminu „strategia obronności", którą od wielu lata stara się budować także Unia Europejska. Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* jest to *dziedzina strategii bezpieczeństwa obejmująca tworzenie, rozwój, przygotowanie i wykorzystanie potencjału obronnego państwa (wszelkich sił, środków i sposobów z różnych dziedzin) do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa narodowego*[32]. Znajomość tej definicji nabiera szczególnego znaczenia w kontekście prowadzonej przez Unię Europejską polityki i strategii bezpieczeństwa.

Jak wynika z treści powyższych definicji, w opisywanych czasach pojęcie strategii było wykorzystywane jedynie na gruncie wojskowym. Jednak w połowie XX w. sytuacja się diametralnie zmienia. Ma miejsce systematyczne zawłaszczanie pojęcia „strategia" przez wiele dyscyplin życia i działalności czło-

[27] Por. Z. Sabak, *Strategia. Słownik*..., op. cit., s. 196, 197.
[28] R.S. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, Poznań 2002, s. 393.
[29] J. Pawłowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010, s. 133, 134.
[30] Ibidem, s. 133.
[31] *Strategia (MCDP 1-1)*, cyt. za: W. Łepkowski, *Podstawy strategii wojskowej*, Warszawa 2006, s. 49.
[32] B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów*..., op. cit., s. 122.

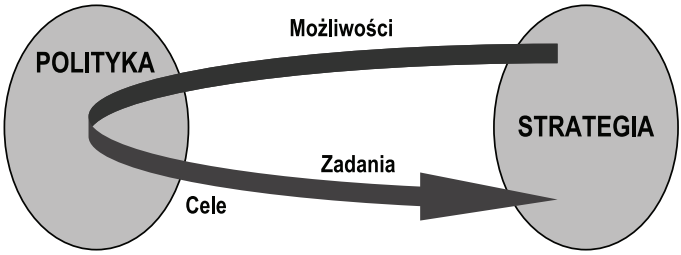
wieka, a także włączenie go do języka potocznego, co sprawiło, że doczekało się ono wielu definicji – tak w odniesieniu do konkretnych dziedzin działalności człowieka (psychologii, teorii gier, teorii organizacji i zarządzania, ekonomii, politologii)[33], jak i w języku potocznym. Mimo wielości podejść i interpretacji w grupie stworzonych definicji można wyodrębnić znaczącą liczbę tych, które zawierają wartościowe treści, mogące być wykorzystane w nauce. Są one, podobnie jak wyżej przytoczone definicje, z powodzeniem stosowane w teorii i praktyce. Treść wybranych definicji brzmi: ***Strategia*** *to plan działania opracowany po to, aby osiągnąć konkretny cel; jest zamiarem wraz z systemem środków, dzięki którym można go zrealizować*[34]. ***Strategia*** *jest sposobem na przetrwanie społeczeństwa*[35]. ***Strategia*** *to teoria i praktyka działania ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów w danej dziedzinie, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy*[36]. ***Strategia*** *to nauka i sztuka rozszyfrowywania logiki przyszłej rzeczywistości, identyfikacji własnej pozycji w nowych realiach, planowania rozwoju i zarządzania tworzeniem nowego autentyzmu*[37].

Spośród wymienionych powyżej obszarów zastosowania strategii, ze względu na tematykę opracowania, szczególnego podkreślenia wymaga obszar polityki – stosunków międzynarodowych. Włączenie pojęcia strategii do teorii i praktyki politycznej jako koncepcji działania, domeny podmiotów życia politycznego, miało miejsce w XX w. Pod koniec XX w. strategia była już utożsamiana ze sztuką łączenia wszelkich środków narodowych, państwowych czy międzynarodowych, dla powodzenia założonych na przyszłość interesów i korzyści. Potwierdzają to m.in. słowa: *Strategia ogólna jest sztuką kojarzenia (kombinowania) dróg i środków w różnych dziedzinach (wojskowej, gospodarczej, dyplomatycznej,* […] *aby otrzymać pożądany efekt polityczny. Strategia łączy (scala) dane, które zestawione przybierają formę wojny lub kryzysu*[38].

Jednocześnie doszło do wyodrębnienia się pojęcia polistrategii, będącej domeną działalności narodowo-państwowej, która integruje strategie sektorowo-branżowe, w tym głównie polityczną, ekonomiczną, dyplomatyczną, obronną, rozwojową itp. Aktualnie skuteczna polityka musi uwzględniać wiele różnych czynników, co ma swoje odzwierciedlenie w praktyce, gdzie decyzje strategiczne odnoszą się do rozległej i interdyscyplinarnej sfery rzeczywistości, która zazwyczaj wykracza poza wąsko zdefiniowany przedmiot zainteresowania. **Strategia stała się pojęciem określającym sposób rządzenia państwem i prowadzenia długofalowej polityki**. Odpowiadają temu definicje: ***Strategia*** *to szerokie wykorzystanie wszystkich zasobów (możliwości państwa lub związku państw) w celu osiągnięcia celów politycznych*[39]. ***Strategia*** *to sztuka i nauka rozwijania i stosowania politycznych, ekonomicznych, psychologicz-*

[33] Szerzej: Z. Sabak, Strategia. *Ewolucja*…, op. cit., s. 64–93; Z. Sabak, *Strategia. Słownik*…, op. cit., s. 169–195.
[34] J.C. Wylie, cyt. za: J. Baylis, J.J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen, *Strategia we współczesnym świecie*…, op. cit., s. 5.
[35] H. Kissinger, cyt. za: R. Kuźniar (red.), *Między polityką i strategią*, Warszawa 1994, s. 29.
[36] B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów*…, op. cit., s. 84.
[37] Z. Sabak, *Strategia. Podstawy myślenia w XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 130, 131.
[38] J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 8.
[39] H. Pickert, cyt. w: „Zeszyty Naukowe AON" nr 2/1993, s. 235.

nych oraz militarnych sił niezbędnych w czasie pokoju i wojny, pozwalających na osiągnięcie celów polityki państwa, dla uzyskania korzystnych rezultatów sprzyjających osiągnięciu zwycięstwa i zmniejszeniu możliwości poniesienia porażki[40]. Graficznie zostało to przedstawione na rys. 1.



Rys. 1. Współzależność polityki i strategii przy formułowaniu celów i zadań
Źródło: Z. Sabak, *Strategia. Ewolucja...*, op. cit., s. 50.

Od strony prakseologicznej strategia w politologii jest narzędziem szerokiej gamy podmiotów, począwszy od państw do organizacji międzynarodowych. Na jej mechanizm składa się badanie i rozpoznawanie układów stosunków międzynarodowych w skali lokalnej, regionalnej i globalnej, przewidywanie efektów podejmowanych decyzji, ich optymalizacja i legitymizacja, a następnie skuteczna realizacja zadań i osiąganie długoterminowych celów, które dla działań politycznych i interakcji międzynarodowych podmiotów mają walor motywacyjny – by wyprzedzić konkurentów i uzyskać prymat w regionie, branży lub środowisku. Strategia to przede wszystkim dążenie do poznania sytuacji, badanie szans, wybór celów i zasad wykorzystania zasobów na wiele lat naprzód; stosowanie zespołu metod i technik analizy oraz syntezy, umożliwiających realizację tych dążeń oraz gromadzenie niezbędnych do tego informacji; charakteryzuje się wolą ustawicznej zmiany obszarów oraz sposobów działania organizacji (państwa) zgodnie ze zmianą stanu jej otoczenia[41].

Strategia w stosunkach międzynarodowych posiada cechy pozytywnej konkurencji, m.in. uwzględnia możliwości współpracy i kooperacji, szukania kontaktów z podmiotami z otoczenia, a nawet z konkurencją, czasem wręcz stawia wyżej wspólne interesy różnych aktorów kosztem interesów własnych. Wynikać to może, z jednej strony, z racji stanu i interesu podmiotu, z drugiej, ze świadomości koegzystencji podmiotów w środowisku, tym samym wspólnych interesów lub po prostu kultury politycznej. Strategia w tym przypadku może przyjmować formę gry prowadzonej w myśl panujących w środowisku stosunków międzynarodowych reguł, w której mamy jednak do czynienia ze swoistym konfliktem między wynikającą z prawideł strategii zasadą dążenia do maksymalizacji własnych korzyści przy minimalnym wysiłku a koniecznością przestrzegania zasad moralnych i prawnych wynikających z wymienionych

[40] *Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington 1987, s. 350.
[41] Por. S. Mrozowska, *Strategia jako koncepcja działania politycznego*, Gdańsk 2010, s. 87.

norm stosunków międzynarodowych, szczególnie gdy niewskazane jest osiąganie korzyści kosztem strat przeciwnika. W tej sytuacji strategia z góry zakłada pogodzenie konfliktu interesów i obopólne korzyści[42]. Czy zawsze tak jest? Ze współczesnych definicji wynika czasami co innego, np. ze stwierdzenia, że: *Strategię należy postrzegać jako całokształt planów wykorzystania potencjału zbrojnych sił przymusu (armed coercion) – w połączeniu z gospodarczymi, dyplomatycznymi i psychologicznymi instrumentami wiedzy – dla celów wsparcia polityki zagranicznej najbardziej skutecznymi środkami jawnymi i tajnymi*[43].

Reasumując powyższe rozważania, do dalszych studiów dotyczących prowadzonej przez UE polityki i strategii bezpieczeństwa należy przyjąć, że aktualnie pod pojęciem strategii winniśmy rozumieć oficjalny, bardzo ważny dokument państwowy lub organizacji międzynarodowej. Dokument, który jest zbiorem wytycznych (zaleceń) lub planem działania – opracowanym na podstawie *wiedzy teoretycznej i praktycznych doświadczeń w danej dziedzinie – mającym charakter ogólny i długofalowy, opracowanym po to, aby osiągnąć założony cel, jednocześnie określającym siły i środki, dzięki którym można będzie zrealizować* zadania niezbędne do osiągnięcia tego celu.

1.3. Bezpieczeństwo

Pojęcie to wywodzi się z łacińskiego *sine* (bez) *cura* (zmartwienie, strach, obawa), w połączeniu (*securitas*), co można tłumaczyć jako stan beztroski, zmartwienia, niepokoju czy zmian. Bezpieczeństwo na przestrzeni dziejów zajmowało jedno z najważniejszych miejsc w systemie wartości człowieka i interesów podmiotów życia społecznego[44]. W dzisiejszych czasach pozostaje także istotną potrzebą. Bezpieczeństwo było i jest definiowane jako: *stan niezagrożenia, spokoju; stan i poczucie pewności, wolność od zagrożeń; wolność od strachu lub ataku; przeciwieństwo niebezpieczeństwa; poczucie zagrożenia ze strony niestabilnego porządku, w którym żyjemy; swoboda działania, której nie towarzyszy poczucie zagrożenia, a więc i stan umysłu, który determinowany jest przez określoną formę porządku międzynarodowego; warunek przetrwania; rozumny standard życia*[45]. R. Zięba stwierdza, że: *w znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia*[46]. Bezpieczeństwo stanowi jeden z ważnych mierników prze-

[42] Por. Z. Sabak, *Strategia. Słownik*..., op. cit., s. 181.

[43] R. Osgood, cyt. za: J. Baylis, J.J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen, *Strategia we współczesnym świecie*..., op. cit., s. 5.

[44] Znaczenie pojęcia *bezpieczeństwo* w rozumieniu Platona, Arystotelesa, Machiavellego, Morusa, Campanella, Bacona, Bodina, Hobbesa, Grodiusa, Monteskiusza oraz innych filozofów z różnych czasów zostało przedstawione [w:] R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*. Warszawa 1995, passim.

[45] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15, 16.

[46] R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 2/1989, s. 10.

trwania i rozwoju człowieka i podmiotów społecznych, których człowiek jest elementem[47].

Percepcja stanu bezpieczeństwa jest uwarunkowana subiektywnymi, jak i obiektywnymi czynnikami postrzegania zagrożeń. Subiektywny aspekt postrzegania ich dotyczy sfery świadomościowej podmiotu (człowieka czy grupy społecznej). Obiektywny aspekt tyczy się czynników, które powodują stan niepewności i poczucie zagrożenia. Ludzie mogą mylić się w ocenie zagrożeń, bagatelizując je lub wyolbrzymiając niebezpieczeństwo. W tej kwestii, wg D. Frei'a, analiza subiektywnych i obiektywnych czynników postrzegania bezpieczeństwa pozwala na wyróżnienie następujących stanów poczucia bezpieczeństwa: braku bezpieczeństwa – wówczas gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe; obsesji – występuje wtedy, gdy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże; fałszywego bezpieczeństwa – ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie ma poważny charakter, a postrzegane bywa jako niewielkie; stan bezpieczeństwa – występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeganie prawidłowe[48]. Powyżej przedstawione pojmowanie bezpieczeństwa ma, według J.S. Nye'a, negatywny charakter. W swoich publikacjach wyróżnia on dwie możliwości rozumienia bezpieczeństwa. *W pierwszym ujęciu – negatywnym, bezpieczeństwo traktowane jest jako brak zagrożeń i w tym aspekcie należy skoncentrować się na analizowaniu działania podmiotu, którego celem jest ochrona przed zagrożeniami dla istotnych wartości wewnętrznych. Drugie ujęcie jest szersze i zwane jest pozytywnym. Postrzega ono kształtowanie pewności przetrwania, posiadania i swobód rozwojowych podmiotu. Inaczej mówiąc: pierwsze podejście definiuje bezpieczeństwo w przeciwieństwie do zagrożenia, natomiast drugie analizuje kreatywną aktywność podmiotu*[49].

Bezpieczeństwo najczęściej jest rozważane w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. W ujęciu przedmiotowym bezpieczeństwo odnosi się do określonego zbioru wartości wewnętrznych podmiotu, które są chronione i bronione przed zagrożeniami. Aspekt podmiotowy i przedmiotowy nie jest jedynym sposobem klasyfikowania bezpieczeństwa. Autorem jednej z możliwych, szerszej typologii bezpieczeństwa jest R. Zięba, który wymienia następujące aspekty bezpieczeństwa: podmiotowe (bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe); przedmiotowe (bezpieczeństwo polityczne, wojskowe, gospodarcze, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne, informacyjne itd.); przestrzenne (bezpieczeństwo personalne, lokalne, subregionalne, regionalne w tym koalicyjne, ponadregionalne i globalne – jako uniwersalne); czasowe (stan bezpieczeństwa i proces bezpieczeństwa); sposoby organizowania i osiągania (indywidualne – własnymi siłami, hegemonizm

[47] Zob. J. Kunikowski, *Słownik podstawowych terminów wiedzy i edukacji do bezpieczeństwa*, Siedlce 2005, s. 12; J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie*..., op. cit., s.18–20.

[48] Por. W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa* [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.) *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002. s. 166–167.

[49] Zob. http://geopolityka.net/pojecie-bezpieczenstwa/ [dostęp: 9.11.2017 r.]. Por. J.S. Nye, cyt. za: R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] B. Davis, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* Warszawa 1997, s. 5.

mocarstwowy, izolacjonizm, neutralność, niezaangażowanie, sojusznicze, system bezpieczeństwa kooperacyjnego, system bezpieczeństwa zbiorowego)[50]. Dotyczy to wszystkich podmiotów bezpieczeństwa.

Aktualnie termin „bezpieczeństwo" oznacza nie tylko stan, ale i pewien dynamiczny proces, bez którego nie nastąpi pożądany rozwój danego podmiotu. W tym sensie bezpieczeństwo to dziedzina aktywności podmiotu, *której treścią jest zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła wyzwaniom, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów*[51].

Rozwój stosunków społecznych warunkowany przemianami w środowisku międzynarodowym sprawił, że bezpieczeństwo stało się dynamicznym procesem podlegającym permanentnym zmianom. W okresie zimnowojennym bezpieczeństwo było odzwierciedleniem i funkcją istniejącego ładu międzynarodowego. Jego istota wypływała z istnienia dwóch przeciwstawnych bloków politycznych, militarnych, gospodarczych i ideologicznych, między którymi przebiegała główna linia podziału, tworząc konfigurację Wschód-Zachód, co sprzyjało wyścigowi zbrojeń. W tej sytuacji bezpieczeństwo było wyznacznikiem siły państwa, głównie militarnej[52].

W pozimnowojennym ładzie zakres i istota pojęcia „bezpieczeństwo" ulegają systematycznym przeobrażeniom. Za najistotniejszą zmianę można uznać podejście przy jego definiowaniu oraz rzeczywistą nową treść[53]. W zglobalizowanym świecie, gdzie ma miejsce także globalizacja polityki światowej, bezpieczeństwo, ze zjawiska samego w sobie, zostało przeobrażone w środek służący do osiągania ściśle określonych celów[54]. Zmiana zakresu funkcjonowania wypływa ze stopniowego przechodzenia jego rozumienia od negatywnego do pozytywnego[55]. M. Pietraś pisał: *Bezpieczeństwo „od czegoś" powinno się stać bezpieczeństwem „do czegoś", jak sprawiedliwość, pokój wolność itd.*[56] Stało się zjawiskiem wielowymiarowym dotyczącym przede wszystkim istnienia i funkcjonowania podmiotów stosunków międzynarodowych, którego istotą jest pewność niezbędnych warunków ich rozwoju, zachowanie tożsamości i aktywności oraz pewność funkcjonowania w środowisku międzynarodowym

[50] http://www.stosunki-miedzynarodowe.pl/referaty/typologia-bezpieczenstwa-nowewyzwania.html [dostęp: 9.11.2017 r.].

[51] S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr II/18/2011, s. 20.

[52] Por. H.J. Giessmann, *Polityka bezpieczeństwa w Europie Środkowej – założenia, percepcja i implementacja.* „Sprawy Międzynarodowe" nr 4/1994, s. 48.

[53] Szerzej: J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa 1984, s. 18; R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa*…, op. cit., s. 61; J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie*…, op. cit., s. 18; R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa*…, op. cit., s. 5.

[54] Por. Z. Sabak, *Strategia. Podstawy myślenia*…, op. cit., s. 39.

[55] Szerzej: J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski,* „Wieś i Państwo" nr 1/18/1994, s. 200.

[56] M. Pietraś, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa „in statu nascendi"*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 2/1997, s. 43.

i jego przewidywalność[57]. Działalność w dziedzinie bezpieczeństwa jednego podmiotu przestała być podważaniem bezpieczeństwa innych. Bezpieczeństwo stało się wartością i własnością społeczeństwa światowego jako całości. Zostały jednak zachowane ścisłe relacje współzależności między jego trzema wymiarami (jednostkowym, narodowym i międzynarodowym)[58]. Mimo nowego podejścia przy rozumieniu bezpieczeństwa w dalszym ciągu jednym z głównych wyznaczników jego funkcjonowania pozostają zagrożenia, tak dla jednostki, organizacji, jak i dla całego społeczeństwa światowego.

Poszerzeniu uległ także zakres przedmiotowy, czyli obszar podejmowania działań dla utrzymania lub podniesienia bezpieczeństwa[59]. W warunkach nowego ładu międzynarodowego polityka bezpieczeństwa najczęściej określana jest w pięciu wymiarach[60]: politycznym (obejmującym szeroko pojęte aspekty stosunków międzynarodowych, szczególnie zapobieganie konfliktom, rozwój współpracy, kształtowanie struktur stabilizujących ład międzynarodowy, kształtowanie mechanizmów pokojowego rozstrzygania sporów)[61], gospodarczym (jako przeciwdziałanie negatywnym impulsom gospodarczym oraz wykorzystaniu czynników gospodarczych do wywierania presji politycznej)[62], społecznym (obejmującym zachowanie tożsamości i odrębności kulturowej, przeciwdziałanie nacjonalizmom i napięciom na tle etnicznym, zachowanie wzorców postępowania, kultury, języka, wierzeń)[63], wojskowym (jako kontrola i ograniczanie zbrojeń konwencjonalnych, proces redukcji broni masowego rażenia, budowa środków zaufania)[64], ekologicznym (obejmującym przeciwdziałanie degradacji środowiska oraz zagrożeń z jego strony dla człowieka)[65]. Przedstawione powyżej zestawienie wymiarów bezpieczeństwa nie jest jedyne i zamknięte. W literaturze fachowej wymienianych jest wiele innych obszarów, które są elementem przedmiotowego funkcjonowania bezpieczeństwa.

W kwestii prowadzonych rozważań szczególne znaczenie będzie miało właściwe zrozumienie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Co rozumie się pod tymi pojęciami? Najczęściej wymieniane definicje stwierdza-

---

[57] Zob. J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa* [w:] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994, s. 40, 41.

[58] Szerzej: J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie*..., op. cit., s. 84.

[59] Zob. E. Kołodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie: Od globalizacji do regionalizacji* [w:] B. Davis, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe*..., op. cit., s.51.

[60] Wymienione wymiary bezpieczeństwa oraz ich charakterystyka oparta została o rozważania M. Pietrasia [w:] M. Pietraś, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 2/1997, s. 32.

[61] R. Kuźniar, *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa* [w:] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*..., op. cit., s. 45–53.

[62] Szerzej: E. Haliżak, *Ekonomiczne czynniki bezpieczeństwa* [w:] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*..., op. cit., s. 73–83; H. Nau, *Handel międzynarodowy a bezpieczeństwo narodowe* [w:] B. Davis, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe*..., op. cit., s. 93–101.

[63] G. Michałowska, *Bezpieczeństwo kulturowe w warunkach globalizacji procesów społecznych* [w:] B. Davis, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe*..., op. cit., s. 131–145.

[64] Szerzej: M. Tabor, *Wojskowe czynniki bezpieczeństwa* [w:] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*..., op. cit., s. 93–106.

[65] Szerzej: J. Kukułka, *Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa* [w:] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*..., op. cit., s. 106–119.

ją, że bezpieczeństwo narodowe to: *stan równowagi między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym*[66]; *stan świadomości społecznej, w którym istniejący poziom zagrożeń, dzięki posiadanym zdolnościom obronnym, nie budzi obaw, lęku o zachowanie (osiągnięcie) uznanych wartości*[67]; *zdolność narodu do ochrony jego wartości wewnętrznych przed zagrożeniami zewnętrznymi*[68]; *taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)*[69]; *stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń*[70].

Natomiast bezpieczeństwo międzynarodowe jest definiowane jako *układ stosunków międzynarodowych zapewniający wspólne bezpieczeństwo państw tworzących system międzynarodowy*[71]. Według J. Kukułki *obejmuje przetrwanie (państwa, narodu, grupy etnicznej), integralność terytorialną, niezależność polityczną oraz jakość życia*[72]. *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa* podaje, że bezpieczeństwo międzynarodowe to *brak obiektywnie istniejących zagrożeń i subiektywnych obaw oraz zgodne dążenie i działanie społeczności międzynarodowej na rzecz ochrony określonych wartości państwowych i pozapaństwowych (społecznych) za pomocą norm, instytucji i instrumentów zapewniających pokojowe rozstrzyganie sporów oraz tworzenie gospodarczych, społecznych, ekologicznych i innych przesłanek dynamicznej stabilności i eliminowania zagrożeń*[73]. Jak wskazują powyższe definicje, bezpieczeństwo międzynarodowe oznacza nie tylko bezpieczeństwo poszczególnych podmiotów prawa międzynarodowego, ale także budowanie pokoju jako istotnej wartości współczesnego świata. Zarówno bezpieczeństwo państwa, jak i bezpieczeństwo światowe zależą od współpracy międzynarodowej, wspólnego rozwiązywania problemów oraz budowania powszechnego zaufania. Bezpieczeństwo międzynarodowe wyraża więc wzajemną współzależność państw godzących się na koordynacyjny charakter polityki bezpieczeństwa[74].

Reasumując rozważania pod kątem niniejszego opracowania, którego przedmiotem jest polityka i strategia Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że bezpieczeństwo Unii, jako podmiotu złożonego z państw narodowych, jest szczególną kombinacją bezpieczeństwa międzynarodowego –

66 W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Warszawa 1991, s.73.

67 C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo i obronność: strategie – koncepcje – doktryny*, Warszawa 1995, s. 30.

68 *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 66.

69 S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994, s. 16.

70 B. Balcerowicz (red.), *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1996, s. 10.

71 Cz. Mojsiewicz (red.), *Leksykon współczesnych stosunków politycznych*, Wrocław 1997, s. 45.

72 J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależność i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 7/1982, s. 34.

73 B. Balcerowicz (red.), *Słownik podstawowych*…, op. cit., s. 9.

74 Por. S. Bieleń, *Polityki bezpieczeństwa państw*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych O.L. PAN" nr V/2010, s. 67.

z punktu widzenia Unii, jako jednolitego podmiotu oraz poszczególnych państw, a także bezpieczeństwa narodowego (państw)[75]**, w rozumieniu tych państw. W tej kompilacji należy wziąć pod uwagę, że *bezpieczeństwo międzynarodowe ma szerszy zakres znaczeniowy niż bezpieczeństwo narodowe. Nie jest tylko sumą bezpieczeństwa poszczególnych państw, lecz czymś więcej – o jego istocie stanowi zespół warunków, norm i mechanizmów międzynarodowych oraz oddziaływań, które zapewniają każdemu państwu danego systemu międzynarodowego czy regionu mniejszą lub większą pewność niezagrożonego istnienia, przetrwania i swobód rozwojowych. Bezpieczeństwo międzynarodowe obejmuje nie tylko lub nie przede wszystkim wartości egzystencjalne pojedynczych państw, ale również wartości wspólne dla danego systemu, takie jak stabilność, pokój, równowaga, współpraca itp. O ich ochronie decyduje prowadzona przez państwa polityka bezpieczeństwa oraz całokształt więzi i instytucji międzynarodowych, celem działań na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego jest eliminowanie zagrożeń dla istnienia, przetrwania, tożsamości oraz rozwoju państw i systemów międzynarodowych, a także kształtowanie pewności tych podmiotów*** [podkr. Z.S.][76].

1.4. Polityka i strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Jak można zauważyć, na szczeblu państwa lub organizacji międzynarodowej, a więc politycznym, najczęściej używa się pojęć *polityka (państwa, organizacji)* lub *strategia państwa* (*państwowa, organizacji*), których – tak jednej, jak i drugiej – elementami są: aktywność polityczna, gospodarcza (ekonomiczna), społeczna, wojskowa itp. Mimo że ich treści w wielu przypadkach są tożsame, w kwestii zakresu przenikają się, różnice między nimi czasami są trudne do zidentyfikowania, zwyczajowo polityka i strategia to całkiem inne poziomy – funkcjonalnie polityka pełni rolę nadrzędną wobec strategii, polityka jest uważana za wyższą formę działalności niż strategia, która jest używana przez politykę jako jej narzędzie[77]. Analogicznie jest z polityką i strategią bezpieczeństwa. Aby zrozumieć istotę stwierdzenia „Polityka i strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej", należy wyjaśnić znaczenie pojęć „polityka bezpieczeństwa" i „strategia bezpieczeństwa" oraz zaznaczyć ich korelacje. Współzależność polityki i strategii została przedstawiona na rys. 2.

[75] Bezpieczeństwo narodowe (narodu) i bezpieczeństwo państwowe (państwa) to, ściśle biorąc, różne kategorie pojęciowe. Ale z punktu widzenia praktycznego, na obecnym etapie rozwoju historycznego (epoka państw narodowych), można umownie traktować je jako tożsame. Tak jest w polskim systemie prawnym, gdzie konstytucja mówi raz o bezpieczeństwie państwa (Rzeczypospolitej Polskiej), a innym razem o bezpieczeństwie narodowym (ustanawiając np. Radę Bezpieczeństwa Narodowego).

[76] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 20.

[77] Por. S. Sałajczyk, cyt. za: T. Ghyczy, B. Oetinger, Ch. Bassford, *Clausewitz o strategii*, Warszawa 2002, s. 20.



Rys. 2. Polityka i strategia państwa

Źródło: J. Gryz, *Wzajemny związek między polityką i strategią a bezpieczeństwem państwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 2/2007, s. 17.

Co to jest polityka bezpieczeństwa? Według S. Opary, polityka bezpieczeństwa to:

1) działalność państwa w sferze wewnętrznej mająca na celu: zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania organów państwa, stabilizację ładu społecznego oraz ochronę zdrowia i życia obywateli, 2) działalność państwa w sferze zewnętrznej prowadząca do analizy i neutralizacji zagrożeń ze strony innych państw, instytucji międzynarodowych oraz osób prywatnych i fizycznych; p. b. może dotyczyć różnych dziedzin funkcjonowania państwa, na przykład: wojskowej, gospodarczej, energetycznej, informacyjnej czy ekologicznej[78]. Według innych źródeł polityka bezpieczeństwa państwa definiowana jest jako *element polityki państwa w zakresie praktycznej działalności władzy wykonawczej w sferze tworzenia i wykorzystania potencjału obronnego dla realizacji celów i zadań wynikających z założeń polityki bezpieczeństwa*[79] lub jako *element polityki państwa dotyczący przedsięwzięć związanych z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału obronnego w celu zapobiegania i przeciwdziałania różnego rodzaju zagrożeniom. W polityce bezpieczeństwa narodowego wyodrębnia się: politykę gospodarczą, politykę wojskową, politykę zagraniczną i inne*[80]. Dalsza część definicji, słowa: ***działalność zmierzająca do realizacji zasadniczych długofalowych przedsięwzięć polityki bezpieczeństwa narodowego to strategia bezpieczeństwa narodowego*** [podkr. Z.S.][81], wyraźnie określa wzajemne względem siebie położenie polityki bezpieczeństwa i strategii bezpieczeństwa w pań-

[78] S. Opara (red.), *Mały słownik politologii*, Toruń 2007, s. 120.
[79] J. Zubek, cyt. za: B. Balcerowicz, *Słownik terminów*..., op. cit., s. 54.
[80] B. Balcerowicz, *Słownik terminów*..., op. cit., s. 54, 55.
[81] Ibidem, s. 55.

stwie, a także w organizacji międzynarodowej jak np. Unia Europejska. W tym miejscu należy dodać, że aby dokładniej sprecyzować kompetencje polityki w kwestii bezpieczeństwa, w pierwszym rzędzie należy wyznaczyć jej funkcje w całym zakresie bezpieczeństwa, do których W. Pokruszyński zaliczył: *tworzenie spójnych przepisów prawnych w sprawie bezpieczeństwa; kształtowanie postaw społecznych wszystkich podmiotów; zapewnienie jednostkom poczucia bezpieczeństwa, rozwoju i sprawiedliwości; przewidywania co do zagrożeń bezpieczeństwa państwa i sojuszy; tworzenie warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń; tworzenie warunków współpracy międzynarodowej i realizacji zobowiązań sojuszniczych w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego; ochrona duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego* […] *poszukiwanie nowych instrumentów i sposobów działania, odpowiednich do współczesnych zagrożeń i rodzajów ryzyka*[82].

W tej sytuacji dodatkowego wyjaśnienia wymaga pojęcie „strategia bezpieczeństwa".

Pojęcie strategii bezpieczeństwa oznacza, z jednej strony, oficjalny dokument doktrynalny, obowiązującą długofalową koncepcję zapewnienia bezpieczeństwa podmiotu (państwa, koalicji, organizacji, sojuszu itp.). Potwierdza to definicja: *Strategia bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) to obowiązująca w państwie koncepcja zapewniania jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)*[83]. Z drugiej strony oznacza teorię i praktykę określającą generalne sposoby zachowań (w kwestii przygotowania i wykorzystania posiadanego potencjału), mające na celu zapobieganie i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom wyżej wymienionych podmiotów. Potwierdzają to definicje: ***Strategia bezpieczeństwa narodowego*** *to dziedzina strategii narodowej, obejmująca tworzenie, przygotowanie i wykorzystanie potencjału państwa dla przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom jego bytu i rozwoju*[84] oraz ***Strategia bezpieczeństwa państwa*** *to teoria i praktyka określające generalne sposoby działania, mające na celu przygotowanie i wykorzystanie potencjału obronnego państwa dla zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym*[85]. W przedstawionych definicjach podmiotem strategii jest państwo, jednak spektrum podmiotów strategii bezpieczeństwa może być bardzo szerokie, począwszy od społeczności światowej jako całości, do pojedynczego człowieka, jednak najczęściej są nimi wyżej przedstawione struktury polityczne. Nic nie stoi na przeszkodzie, by powyższe definicje mogły być zastosowane na poziomie organizacji międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej.

[82] W. Pokruszyński, *Polityka a strategia*…, op. cit., s. 12, 13.
[83] *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 249.
[84] J. Pawłowski (red.), *Słownik*…, op. cit., s. 131.
[85] W. Łepkowski, *Podstawy strategii*…, op. cit., s. 94.

Rozwijając powyższe wywody, należy dodać, że strategia bezpieczeństwa jako dokument formułuje podstawy polityki bezpieczeństwa jako kategorii obejmującej wszystkie jej aspekty i dziedziny. Ocenia zagrożenia i wyzwania oraz określa rodzaje aktywności podmiotu i instrumenty (narzędzia) realizacji tej polityki. Definiuje podstawy różnych dziedzin bezpieczeństwa, które są następnie rozwijane w odrębnych dokumentach. Powyższe problemy są elementem dokumentu, którego struktura może być następująca: interesy i cele podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa; uwarunkowania podmiotu, w jakich będzie urzeczywistniał interesy i osiągał przyjęte cele; siły i środki, jakie należy zapewnić (wydzielić lub pozyskać) dla realizacji zakładanej ustalonej koncepcji; koncepcje działań (sposoby), jakie zakłada przyjąć podmiot, aby wykorzystując posiadane zasoby, osiągnąć wcześniej zdefiniowane cele[86]. Powyższy zakres, który może przez różne podmioty być dowolnie kształtowany lub się zmieniać, wynika z faktu, *że we współczesnych stosunkach międzynarodowych nie występuje jeden uniwersalny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego. Istniejący paradygmat posiada jedynie stałe składowe w postaci: cech środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego (opisanych na procesach, zjawiskach, zdarzeniach w nim występujących), wymiarów bezpieczeństwa międzynarodowego (globalnego, regionalnego, subregionalnego, lokalnego); cech własnych podmiotów bezpieczeństwa (podmiotowych, przedmiotowych, procesualnych); kryteriów określających byt i rozwój podmiotu bezpieczeństwa (wyzwań, zagrożeń i szans)*[87].

Najczęściej definiowanymi strategicznymi celami polityki bezpieczeństwa podmiotów stosunków międzynarodowych są: niepodległość, suwerenność, integralność terytorialna (nienaruszalność granic) oraz wartości, tożsamość i dziedzictwo kulturowe; zagwarantowanie porządku konstytucyjnego i norm wynikających z postanowień prawa i deklaracji międzynarodowych; zrównoważony, stabilny rozwój cywilizacyjny, w tym społeczny i gospodarczy (innowacyjność) podmiotu, jego elementów składowych oraz wszystkich obywateli; współudział w procesie budowy ładu i stabilności (pokoju międzynarodowego) w bliższym i dalszym otoczeniu podmiotu (w regionie i świecie).

Uwarunkowania bezpieczeństwa, w tym zagrożenia i wyzwania, są najczęściej charakteryzowane według schematu: polityczno-militarne, ekonomiczno-gospodarcze, społeczne, cywilizacyjno-kulturowe, informacyjne, technologiczne, ekologiczne, demograficzne itd., tak w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Syntezę stanowi ocena kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa, w przyszłości wyrażana w postaci scenariuszy rozwoju formułowanych w różnej perspektywie czasowej. Często, stosownie do zdefiniowanych uprzednio celów i uwarunkowań, strategie bezpieczeństwa

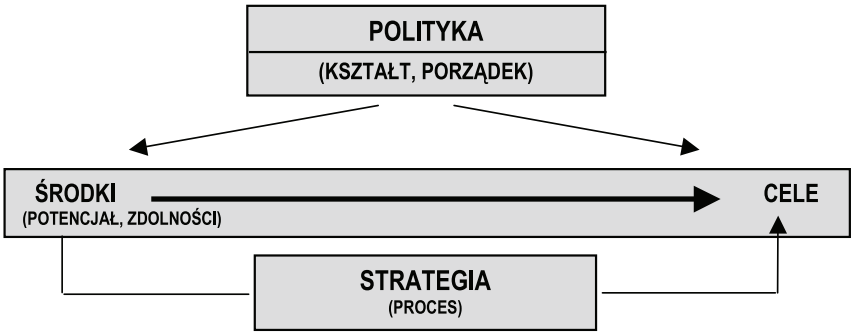
[86] Por.: S. Koziej, *Między piekłem i rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2008, s. 256; *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 roku*; *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 roku*.

[87] J. Gryz, *Współczesny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 1/2006, s. 26.

precyzują uznane za pożądane ku temu zasady polityki bezpieczeństwa jako wykładnię, bazę dla przyszłych zachowań.

Koncepcja w strategii bezpieczeństwa to zamysł działań, które podmiot zakłada, aby osiągnąć wcześniej sformułowane cele strategiczne (tu ma zastosowanie definicja o treści: *Strategia bezpieczeństwa to sposoby tworzenia i stosowania skutecznych systemów reagowania na wszelkie zagrożenia dla osiągnięcia długofalowych celów*[88]). Ich formuła powinna pozwolić na opracowanie strategii w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa – strategii sektorowych[89]. Jako siły i środki, które podmiot może wydzielić dla realizacji, zaliczane są: organa władzy i administracji, głównie: dyplomacja, siły zbrojne, cywilne i wojskowe służby specjalne oraz inne struktury posiadające kompetencje do realizacji zadań w ramach poszczególnych strategii sektorowych[90].

W tym miejscu dopełnieniem rozważań winna być analiza porównawcza polityki bezpieczeństwa i strategii bezpieczeństwa. Takowa została dokonana przez W. Pokruszyńskiego, który stwierdził, że oba pojęcia: dotyczą istoty polityki i polityki bezpieczeństwa narodowego (państwa) z uwzględnieniem różnych dziedzin życia; obejmują te same lub podobne obszary rozważań (polityczne, gospodarcze, militarne, społeczne, ekologiczne, kulturowe); stanowią o istotnej różnicy pojęciowej w stosunku do strategii i strategii bezpieczeństwa[91]. Trzeba także dodać, że większość materiałów źródłowych przyznaje polityce nadrzędną rolę w stosunku do strategii. Zostało to przedstawione na rys. 3.



Rys. 3. Rola i miejsce strategii oraz jej rozumienie w polityce państwa
Źródło: Z. Sabak, *Strategia. Ewolucja*..., op. cit., s. 52.

[88] W. Pokruszyński, *Polityka a strategia*..., op. cit., s. 59.
[89] Np. bezpieczeństwa zewnętrznego, bezpieczeństwa militarnego, bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa obywatelskiego, bezpieczeństwa społecznego, bezpieczeństwa ekonomicznego, bezpieczeństwa ekologicznego, bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego itp.
[90] Por. Z. Sabak, *Strategia. Słownik*..., op. cit., s. 104–106.
[91] W. Pokruszyński, *Polityka a strategia*..., op. cit., s. 12.

* *
*

Reasumując, można stwierdzić, że polityka i strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej oraz podmiotu prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego to działania oparte na paradygmacie bezpieczeństwa międzynarodowego, przyjmujące podwójną postać, wyrażaną w jej polityce i strategii. Podstawą do formułowania polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest: posiadanie spójnej wizji, misji oraz celów w zakresie bezpieczeństwa; zidentyfikowanie wyzwań, zagrożeń oraz szans dla zapewnienia bezpieczeństwa; posiadanie struktur organizacyjnych zdolnych do efektywnego zapewnienia bezpieczeństwa; posiadanie unormowań prawnych, pozwalających na efektywną realizację polityki i strategii bezpieczeństwa; posiadanie odpowiedniej kultury organizacyjnej (wiedzy i doświadczenia)[92]**. Skuteczność polityki bezpieczeństwa zależy od stopnia uzgodnienia interesów państw wchodzących w skład wspólnoty międzynarodowej. Zarówno polityka, jak i strategia służą przy tym poszukiwaniom najskuteczniejszych sposobów zapewnienia bytu i rozwoju Unii, jako grupy państw jednego regionu, których bezpieczeństwo stało się do tego stopnia wspólnym interesem, że nie może być rozpatrywane oddzielnie. Działalność ta ma charakter kompleksowy, a zasadnicze znaczenie posiadają przy tej aktywności istniejące, tworzone bądź wypracowywane rozwiązania normatywne i organizacyjne, a także ludzkie działania warunkowane kulturą strategiczną poszczególnych państw i Unii jako organizacji międzynarodowej**[93]*.*

[92] Szerzej: J. Gryz, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczpospolitej Polskiej – rola i znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej" nr 4/2004, s. 19.

[93] Por. J. Gryz, *Współczesny paradygmat*…, op. cit., s. 27.

II

Historyczne i współczesne działania państw i narodów dzisiejszej Unii Europejskiej

2.1. Cywilizacja europejska

Unia Europejska to idea, która narodziła się w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej, zaś zinstytucjonalizowany charakter przybrała na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Z punktu widzenia historycznego rozwoju stosunków społecznych jest to bardzo krótki okres. Chcąc dokonać charakterystyki Unii Europejskiej, koniecznym wydaje się zdefiniowanie szerszego obszaru, tzn. Europy jako kontynentu, który ma ważne miejsce na mapie świata, odgrywa istotną rolę we współczesnej polityce światowej oraz posiada wielowiekowe tradycje rozwoju cywilizacyjnego i kulturowego, stanowiące podstawę do dyskusji o Europie i Unii Europejskiej jako jej części. Co należałoby wiedzieć w kontekście Unii Europejskiej o Europie?

Europa (nazwa pochodzi od greckiego słowa *Euros* określającego obszary leżące na północ od Morza Egejskiego i Peloponezu – północna Grecja) jest częścią świata, kontynentem położonym w całości na półkuli północnej, na pograniczu półkuli zachodniej i wschodniej. Stanowi wraz z Azją kontynent zwany Eurazją. Umowna granica lądowa prowadzi wzdłuż wschodniego podnóża Uralu, Embą oraz Obniżeniem Kumsko-Manyckim (często do Europy zalicza się Kaukaz); od Azji oddzielona cieśninami Bosfor i Dardanele, od Afryki – Gibraltarską i Sycylijską. Od północy otaczają Europę morza poboczne Oceanu Arktycznego (Norweskie i Barentsa) oraz śródlądowe Morze Bałtyckie, od zachodu otwarty Ocean Atlantycki z pobocznym Morzem Północnym, od południa śródlądowe Morze Śródziemne. Długość linii brzegowej Europy wynosi 38 000 km. Półwyspy stanowią 22,8% powierzchni kontynentu, wyspy natomiast 7,6%.

Rozciągłość południkowa wynosi ok. 3800 km, równoleżnikowa ok. 5500 km. Powierzchnia Europy (z wyspami) to 10,529 mln km^2. Europa leży w 3 strefach klimatycznych: klimatu morskiego (nad Atlantykiem i Morzem Śródziemnym), kontynentalnego (Europa Wschodnia) oraz przejściowym (Europa Środkowa)[94]. Europa jest dziś najgęściej zaludnioną i najbardziej rozdrobnioną politycznie częścią świata. Ludność liczy ogółem 731 mln, gęstość zaludnienia – 70 osób/km^2. Najważniejsze wyznaczniki charakteryzujące ludność Europy to: niewielki przyrost naturalny, stosunkowo długie przeciętne trwanie życia (74 lata przy średniej światowej 65 lat, co wpływa na duży udział ludzi starszych w całej populacji), wysoki wskaźnik urbanizacji (70% – z Rosją – przy średniej światowej 47%); niewielki odsetek ludności pracującej w rolnictwie. Największą gęstość zaludnienia (200–400 osób/km^2 – Holandia, Belgia, Wielka Brytania i Niemcy), najmniejszą (3–15 osób/km^2 – Islandia, Rosja, Norwegia i Finlandia). Najludniejszymi państwami Europy są: Rosja, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Ukraina. Najmniej ludne kraje to: Islandia (279 tys.), Andora (75 tys.), Monako (33 tys.), Lichtenstein (32 tys.) i San Marino (26 tys.)[95]. Charakterystyczną cechą Europy jest rozwój wielkich miast, w których mieszka 74% ludności. Ponad 35% populacji to mieszkańcy miast ponad 100-tysięcznych. W czterech krajach europejskich wskaźnik urbanizacji osiągnął poziom 90% i większy. Zaliczamy do nich: Belgię (97%), Hiszpanię (91%), Niemcy (90%) i Islandię (90%)[96]. W Europie znajdują się 43 państwa samodzielne i 5 terytoriów autonomicznych oraz 1 terytorium zależne – Gibraltar. Europa liczy 47 państw. Granice i podział polityczny Europy został przedstawiony na rys. 4.

Rysunek przedstawiający fizyczny kształt Europy jest bardzo uproszczony. Mówiąc o przestrzeni europejskiej, trzeba być świadomym, że wyżej zdefiniowana geograficzna „przestrzeń Europy" winna być uzupełniona o „przestrzeń cywilizacyjną". Granice jednej i drugiej trudno precyzyjnie zdefiniować. Odznaczają się brakiem wyrazistości, w każdym zaś razie są co najmniej dyskusyjne. *Granice Europy są nieokreślone i z natury rzeczy nie do określenia*[97]. Czym innym jest Europa geograficzna, a czym innym Europa cywilizacyjno-kulturalna i Europa instytucjonalna. W podobnym tonie pisze N. Davies, stwierdzając: *Geograficzna koncepcja Europy zawsze musiała konkurować z koncepcją Europy jako wspólnoty kulturowej: wobec braku wspólnych struktur politycznych, cywilizację europejską można było definiować jedynie na podstawie kryteriów kulturowych. Szczególne znaczenie przypisuje się zazwyczaj kluczowej roli chrześcijaństwa – roli, która bynajmniej nie zakończyła się z chwilą, gdy odrzucono „chrześcijaństwo" jako etykietę*[98]. M. Golka wręcz pisze, że ***pojęcie Europy***

[94] Szerzej: *Encyklopedia powszechna PWN*, tom 2, Warszawa 1995, s. 284–298.

[95] Zob. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Europa;4019472.html [dostęp: 9.10.2017 r.]; https://www.edukator.pl/ludnosc,6037.html [dostęp: 7.10.2017 r.]. Dane pochodzą z 2008 r.

[96] W tej statystyce nie są brane pod uwagę San Marino i Monako, będące praktycznie ośrodkami miejskimi.

[97] H. Fassmann, cyt. za: J. Grzeszczak, *Przestrzeń europejska wobec procesów globalizacji i integracji*, „Europa XXI" nr 11/2004, s. 5.

[98] N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 33.



Rys. 4. Granice i aktualny podział polityczny Europy

Źródło: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/4/42/Europa-mapa_polityczna.png/1024px-Europa-mapa_polityczna.png [dostęp: 9.10.2017 r.].

może być zdefiniowane jedynie przez jej cechy kulturowe*. Nie od rzeczy są wiec poglądy głoszące, że „dzięki kulturze, i tylko dzięki kulturze, jedność Europy jest rzeczywistością". Europa nie jest pojęciem geograficznym, istnieje bowiem przez obecność pewnych wartości i wzorów zachowań tkwiących w świadomości jej mieszkańców*[99]. Najistotniejszym czynnikiem decydującym o dzisiejszym kształcie Europy jest jej wielowiekowy szybki rozwój cywilizacyjno-kulturowy, który, dzięki dogodnym warunkom do życia w tej części świata, pozwolił na ukształtowanie się w długotrwałym i złożonym procesie, społeczeństwa określanego jako cywilizacja europejska[100], stanowiąca swoistą jedność, mimo że składa się na nią wiele państw niestanowiących jedności politycznej. W tym

[99] M. Golka, *Cywilizacja współczesna i globalne problemy*, Warszawa 2012, s. 69.

[100] W literaturze przedmiotu używa się także zbliżonych pojęć „cywilizacja zachodnia" – (*occidens*, zachód), cywilizacja społeczeństw współcześnie zamieszkujących państwa Europy Zachodniej, Europy Środkowej, Ameryki Północnej, Ameryki południowej oraz Australię, Nową Zelandię, Izrael i Republikę Południowej Afryki i „cywilizacja łacińska" – cywilizacja ukształtowana w Europie w okresie średniowiecza, oparta na starożytnej kulturze rzymskiej, z czasem objęła również tereny obu Ameryk, Australię i Nową Zelandię. W opracowaniu można będzie spotkać stosowanie ww. pojęć zamiennie.

miejscu celowym wydaje się wyjaśnienie pojęć „cywilizacja" i „kultura"[101]. *Oba pojęcia, cywilizacja i kultura, odnoszą się do stylu danego narodu, cywilizacja zaś jest kulturą w szerokim tego słowa znaczeniu. I na jedną, i na drugą składają się wartości, normy, instytucje i sposoby myślenia, do których kolejne pokolenia danej społeczności przywiązują podstawowe znaczenie*[102]. Znając znaczenie pojęć, można przedstawić dzieje cywilizacji europejskiej oraz zdefiniować jej współczesny kształt.

Nie ma zgodności wśród znawców problemu co do konkretnej daty narodzin cywilizacji europejskiej (Europy). Jednak większość historyków określa jej początki na wieki od IV do VIII, kiedy to zainicjowały się późniejsze cechy i osiągnięcia kulturowe Europy lub wyraża to w konkretnych latach, np. między 370

---

[101] Szerzej na ten temat: J. Skoczyński, *Encyklopedia socjologii*, tom I, Warszawa 1998, s. 101–103; *Słownik języka polskiego*, tom I, Warszawa 1995, s. 305; O. Spengler, *Zmierzch Zachodu*, Warszawa 2001, s. 48; http://www.ae.krakow.pl/~gap/doki/30sympozjum/Kreacjawrazliwosc.pdf [dostęp: 12.07.2012 r.], gdzie pisze: *Definiowanie kultury: R. Linton – kultura to konfiguracja wyuczonych zachowań i ich rezultatów, których elementy składowe są podzielane i przekazywane przez członków danego społeczeństwa. E. Tylor – kultura, czyli cywilizacja, jest to złożona całość, która obejmuje wiedzę, wierzenia, sztukę, moralność, prawa, obyczaje oraz inne zdolności i nawyki nabyte przez ludzi jako członków społeczeństwa. B. Malinowski – kultura jest integralną całością składającą się z narzędzi i dóbr konsumpcyjnych, twórczych zasad różnych grup społecznych, ludzkich idei i umiejętności, wierzeń i obyczajów. S. Czarnowski – kultura jest dobrem zbiorowym i zbiorowym dorobkiem, owocem twórczego i przetwórczego wysiłku niezliczonych pokoleń* [...]. *Jest nią całokształt zobiektywizowanych elementów dorobku społecznego, wspólnych szeregowi grup i z racji swej obiektywności ustalonych i zdolnych rozszerzać się przestrzennie. A. Kroeber, T. Parsons – kultura to przekazane i wytworzone treści i wzory wartości, idei i innych symbolicznie znaczących systemów, będące czynnikami kształtującymi ludzkie zachowania oraz wytwory stanowiące produkt zachowania. S. Ossowski – kultura jest pewnym zespołem dyspozycji psychicznych przekazywanych w łonie danej zbiorowości przez kontakt społeczny i uzależniony od całego systemu stosunków międzyludzkich*; http://wszpwn.com.pl/pub/geografia/plyta1_mat_dydaktyczne/06_etapy_rozwoju_cywilizacyjnego.pdf [dostęp: 12.07.2012 r.], gdzie pisze: *1. Cywilizacja odnosi się do kultury materialnej, natomiast termin „kultura" odnosi się do wyższej, niematerialnej kultury. 2. Przez socjologię niemiecką cywilizacja była rozumiana jako ogłada, przyjęcie pewnych wyrafinowanych form współżycia, procesu wzrastającego poskramiania efektów i podwyższania progu tego, co legalne. Cywilizacja to uczłowieczenie ludów w ich zewnętrznych urządzeniach, zwyczajach oraz w ich wewnętrznych przekonaniach. 3. Wg Toynbe'e, cywilizacja to instytucjonalizacja systemu tradycji etycznych, religijnych, ideologicznych dominującego w danym społeczeństwie i społeczności z nim związanych. Cywilizacja to wyższe stadium rozwoju. 4. Cywilizacja – sfera środków, kultura – zbiór celów. 5. Wg Webera, cywilizacja wiąże się z racjonalizacją życia. Kultura jest natomiast swoistym układem sił żywotnych, który kształtuje oblicze danego społeczeństwa i jest utrwalony przez jego mentalność. Cywilizacja – kultura rzeczywistości, kultura – kultura wartości. 6. XX w. – cywilizacja to ogół zjawisk miejskich, technologicznych, intelektualnych, scentralizowanych. W porównaniu z kulturą cywilizacja jest zjawiskiem totalitarnym, sztucznym. Kultura – harmonijna kumulacja dziedzictwa i wartości pozwalająca na nieskrępowany rozwój jednostki. 7. Cywilizacja to sfera zjawisk zewnątrzsterownych i kosmopolitycznych. Jest to sfera szerzej rozumianej kultury, która wykazuje elastyczność. Kultura – zjawisko lokalne wewnątrzsterowne. 8. Cywilizacja – działania masowe, uniformizacja (schematyzacja, normalizacja). Kultura – sfera twórczości, realizuje się to, co autentyczne, swoiste, rzeczywiste. Cywilizacja – ogół wiadomości i umiejętności uzyskanych w procesie rozwoju, ułatwiających społeczeństwu rozwiązywanie jego problemów w specyficzny sposób*; J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 8–20; P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 255; W. Tatarkiewicz, *O filozofii i sztuce*, Warszawa 1986, s. 150; http://wszpwn.com.pl/pub/geografia/plyta1_mat_dydaktyczne/06_etapy_rozwoju_cywilizacyjnego.pdf [dostęp: 12.07.2012 r.].

[102] S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 1997, s. 46.

a 750 r., kiedy cywilizacja ta stopniowo zaczęła nabierać wyrazistości[103]. N. Davies natomiast podaje lata 330–800[104], a S.P. Huntington datuje jej początki na mniej więcej 700 lub 800 r. n.e.[105] O. Halecki pisał: *Do narodzin Europy jako wspólnoty historycznej doszło dlatego, że liczne ludy, całkowicie różniące się między sobą, potrafiły – nie niszcząc tego, czym się odróżniały i nie wchodząc do końca w unie polityczne – połączyć się we współpracy opartej na podobnym rozumieniu tradycji i zasad kulturowych*[106]. W jej kształtowaniu największą rolę odegrały kultura grecka i chrześcijańska, wspólne dla ogromnej większości ludów europejskich, które także rozprzestrzeniały się na inne kontynenty. W publikacjach badających korzenie europejskie najczęściej ***wymienia się wpływ judaizmu, starożytnej Grecji, Cesarstwa Rzymskiego, kultury europejskiego barbarzyństwa oraz chrześcijaństwa***[107]. Inny autor stwierdza to w bardziej dobitny sposób: *„za korzenie" Europy uznawał „grecką doskonałość", „rzymski porządek", „chrześcijańską wiarę, nadzieję i miłość" oraz odwagę barbarzyńców*[108]. M. Cranston natomiast pisał, że *jeżeli starożytni Grecy byli tymi, którzy nadali Europie jej nazwę, to starożytni Rzymianie byli tymi, którym jako pierwszym udało się zdobyć znaczną jej część.* […]. *Decydująca była uchwała cesarza Konstantyna, w czwartym stuleciu, która podnosiła chrześcijaństwo do rangi religii oficjalnej. Umacniając wiarę chrześcijańską, stworzył Europę*[109].

Wraz z upływem czasu oblicze cywilizacji europejskiej zmieniało się. Na jej kształt, w późniejszym czasie, miały wpływ m.in. takie wydarzenia jak: najazdy mongolskie, ekspansja turecka, wojny krzyżowe, które przyczyniły się do wykrystalizowania świadomości i odrębności europejskiej oraz konsolidacji Europy, rozwój aglomeracji miejskich w okresie średniowiecza, które przyczyniły się do rozwoju rzemiosła i zwiększenia produkcji, tworzenia podstaw społeczeństwa obywatelskiego, kultury mieszczańskiej (zjawiska te miały w późniejszym czasie duże znaczenie dla powstania epoki industrialnej w Europie). Były to też odkrycia i wynalazki, głównie w okresie odrodzenia, które dały impuls do dalszego rozwoju, stały się bodźcem do ekspansji, uczyniły Europę atrakcyjną. Nie można nie wspomnieć o pojawieniu się kapitalizmu. A czym charakteryzuje się obecnie cywilizacja europejska?

Według S.P. Huntingtona cechami odróżniającymi cywilizację zachodnią od pozostałych, które ukształtowały się na przestrzeni dziejów są: *dziedzictwo starożytności klasycznej, katolicyzm i protestantyzm, języki europejskie, rozdział władzy duchowej i doczesnej, rządy prawa, pluralizm społeczny, gremia przedstawicielskie i indywidualizm*[110]. Zgodnie z poglądami M. Golki o obliczu i losach cywilizacji zachodniej decydują takie cechy, jak: ***racjonalność*** (*wraz ze swymi pochodnymi, takimi jak organizacja pracy, nauka i technika*)*; oraz* ***emancypacja***

[103] Ibidem, s. 63.
[104] N. Davies, *Europa. Rozprawa*…, op. cit., s. 24.
[105] S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*…, op. cit., s. 50.
[106] O. Halecki, cyt. za. M. Golka, *Cywilizacja współczesna*…, op. cit., s. 53.
[107] Ibidem.
[108] H. Brugmans, cyt. za: ibidem.
[109] M. Cranston, cyt. za: ibidem.
[110] S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*…, op. cit., s. 89–92.

społeczna i polityczna (*ze wszystkimi jej aspektami, takimi jak dążenie do wolności, równości, tolerancji, demokracji, zamożności*)[111]. Uważa się, że ww. cechy w znacznej mierze zapewniły Europejczykom kluczową rolę w procesie postępu, modernizacji i rozwoju. Dzięki nim Europa stała się obszarem ludzi o wysokim poziomie wykształcenia, zamożności i mobilności społecznej, co umożliwiło stanie się prekursorem modernizacji w Europie i świecie, tzn. industrializacji, urbanizacji, informatyzacji, cyfryzacji itp. zjawisk. Poprzez takie działania, ekspansję cywilizacyjną zaczęła oddziaływać na inne cywilizacje, włącznie z narzuceniem im standardów zachodnich, co prowadzi do konfliktu cywilizacji.

Cywilizacja europejska jest jedną z wielu wyodrębnianych we współczesnym świecie. Według S.P. Huntingtona globalna polityka światowa stała się wielobiegunowa, a jej głównymi podmiotami, w przeciwieństwie do początku ery nowożytnej, gdzie główną rolę w świecie odgrywały państwa narodowe zachodu, są cywilizacje (których, nawiasem mówiąc, ważnymi elementami są państwa). Do najważniejszych cywilizacji współczesnego świata autor ten zalicza: zachodnią, latynoamerykańską, prawosławną, afrykańską, islamską, hinduistyczną, buddyjską, chińską, japońską[112]. Położenie geograficzne poszczególnych cywilizacji na mapie świata oraz pozycję cywilizacji zachodniej, związanej tradycyjnie z dwoma ośrodkami geopolitycznymi – Europą Zachodnią i Ameryką, zostało przedstawione na rys. 5.

Historia pokazuje, że dzieje cywilizacji są zorganizowane w cykliczny schemat, z wyraźnie wyodrębnionymi etapami: powstania (genezy), wzrastania, załamania, dezintegracji oraz rozkładu. Siłą przewod-



Rys. 5. Zasięg cywilizacji według S.P. Huntingtona. Miejsce cywilizacji zachodniej

Opracowanie własne na podstawie: S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*..., op. cit., s. 21; https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/7/7d/Clash_of_Civilizations.png/1280px-Clash_of_Civilizations.png [dostęp: 9.10.2017 r.].

[111] M. Golka, *Cywilizacja współczesna*..., op. cit., s. 74.

[112] Szerzej: S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*..., op. cit., s. 15–22.

nią cywilizacji jest twórcza energia jej członków, dająca się przełożyć na skuteczność podejmowanych przez nich działań w celu uzgodnienia własnych możliwości i dążności z zależnościami wewnątrzspołecznymi i przyrodniczymi. Dzisiejsza cywilizacja (kultura) europejska *jest po prostu produktem końcowym trwającego przez trzy tysiące lat trudu, podejmowanego przez naszych różniących się od siebie przodków*[113]. Cywilizacja zachodnia ma powody do dumy i jest wzorem do naśladowania. To ona jest źródłem mentalności współczesnego Europejczyka – przedstawiciela cywilizacji zachodniej, dążącego do zdefiniowanych przez siebie potrzeb wolności, jakości życia, komfortu, spokoju, bezpieczeństwa[114]. Kulturowo jeszcze długo będzie kolebką w zasadzie wszystkiego, co jest związane ze współczesnym człowiekiem i modernizacją. Z drugiej strony, ekspansjonizm na obszary, dla których ta cywilizacja jest całkowicie obca i nie do przyjęcia, uzurpacja do stania się cywilizacją globalną doprowadziły do konfliktu świata zachodniego z pozostałymi cywilizacjami i kulturami. Reasumując, należy zaznaczyć, że można wymieniać pozytywne i negatywne cechy tej cywilizacji, jednak jest ona swoistym fenomenem – żadna inna w dziejach ludzkości nie miała takiego wpływu na rozwój świata jak cywilizacja europejska.

2.2. Kulturowe wartości Europy

Zygmunt Bauman napisał: *Europa nauczyła się trudnej sztuki współżycia z innymi. W Europie jak nigdzie indziej „Inny" jest sąsiadem z tej samej ulicy lub klatki schodowej i Europejczycy, czy tego chcą czy nie chcą, muszą ustalać zasady dobrosąsiedzkiego współżycia, nie bacząc na dzielące ich różnice i odmienności. Polityczna przyszłość Europy zależy od losu europejskiej kultury. Los europejskiej kultury natomiast – biorąc pod uwagę narastającą i niewątpliwie nieodwracalną diasporyczność Europy – zależy od naszej umiejętności uczenia się trudnej sztuki przeobrażania zróżnicowania kulturowego z wady w zaletę, z czegoś, co trzeba tolerować, w coś, co chce się z dumą kultywować*[115]. Czy można powiedzieć, że wielokulturowa Europa ma swoją tożsamość kulturową?

Ostatnie kilkadziesiąt lat to wpisująca się w zjawisko globalizacji, niemająca odpowiednika w historii, wyjątkowo szybka transformacja Europy w jedną przestrzeń polityczną, gospodarczą, społeczną itp., której zinstytucjonalizowanym wyrazem jest Unia Europejska[116]. Przestrzeń ta, mimo otwarcia[117],

[113] H. Seton-Watson, cyt. za: N. Davies, *Europa. Rozprawa*..., op. cit., s. 40.

[114] W tym miejscu należy zaznaczyć, że w wielu przypadkach w osiąganiu wymienionych celów, tak w polityce wewnętrznej, jak i zewnętrznej, towarzyszy arogancja, brak empatii, okrucieństwo.

[115] Z. Bauman, *Europa niedokończona przygoda. Nowe widmo Europy – komentarz 2012*, Kraków 2012, s. 1.

[116] Autor wykorzystuje w tym podrozdziale fragmenty opracowania: Z. Sabak, *Wielokulturowość a kultura strategiczna Europy*, „Przyszłość. Świat – Europa – Polska" nr 1/37/2017.

[117] Szerzej: A. Giddens, *Europa w polityce globalnej*, Warszawa 2009, s. 48–79.

usieciowienia[118] zglobalizowania[119], w dalszym ciągu pozostaje wielokulturowa, co sprawia, że całkowite zjednoczenie nie jest możliwe. Tak w świecie, jak i w Europie jest to wynikiem reakcji na mające miejsce zjawisko unifikacji kultury, które jest napędzane przez globalizację. W tej kwestii Z. Bauman pisał: *Globalizacja w równym stopniu dzieli i jednoczy*[120]. Potwierdzeniem tego, w odniesieniu do Europy, mogą być słowa L. Dyszewskiego, który twierdził: *Obserwujemy* [...] *obecnie, że im bardziej nasila się proces globalizacji, im bardziej staje się on uniwersalny przestrzennie i obejmuje coraz więcej dziedzin życia, tym silniejsze stają się tendencje do zachowania własnej tożsamości u wielkich i małych narodów, a także u społeczności lokalnych. Uruchamiają się mechanizmy obronne własnej tożsamości kulturowej, z tym że mocnym i wielkim narodom przychodzi to stosunkowo łatwo, natomiast słabsze i mniejsze narody czy grupy etniczne, by utrzymać swoją tożsamość kulturową i by ją ciągle rozwijać, muszą wkładać w to wielki wysiłek*[121]. Problemem staje się wspólne życie, życie społeczeństw i życie społeczeństw we wspólnocie. Czy w tej sytuacji można mówić, tak z historycznego, jak i obecnego punktu widzenia, o europejskiej tożsamości kulturowej?

Europa jest specyficznym kontynentem, gdzie na stosunkowo niewielkim, zwartym obszarze istnieje bardzo dużo podmiotów prawa międzynarodowego – państw[122], których granice były ewolucyjnie kształtowane poprzez podziały i rozbiory jako efekt wojen polityczno-kulturowych, charakteryzujących się budowaną przez wieki własną tożsamością narodową (językowo-kulturową, społeczno-kulturową). Ze względu jednak na bezpośrednią bliskość, wspólne dziejowe korzenie[123] oraz wzajemne historyczne doświadczenia poddane interpretacji, przekładające się na zbieżne wartości, państwa te pod względem tożsamości niewiele się różnią, a wręcz mają wiele wspólnego. Tym samym z pełną odpowiedzialnością można uznać, że z historycznego punktu widzenia Europa legitymuje się wspólną tożsamością. W tym wszystkim jest jednak paradoks, ponieważ ta tożsamość, w gruncie rzeczy, wynika z *negatywnych cech kultury europejskiej, które w przeszłości były przyczyną wielkich zawirowań i ludzkich cierpień*[124], z podziałów, regulacji granic oraz ich interpretacji. Taki stan sprawił, że tożsamość w tym kontekście jest określana także jako *tożsamość negatywna*[125].

Obecnie współistnienie kulturowe w Europie polega na poszukiwaniu kompromisu między kulturami podmiotów społeczeństwa europejskiego (państw,

[118] Szerzej: M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2010, passim.

[119] Szerzej: Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, passim.

[120] Ibidem, s. 8.

[121] L. Dyszewski. Zob. http://www.urzedow.pl/gzu03/09.htm [dostęp: 12.07.2012 r.].

[122] Zob. W.J. Burszta, *Antropologia kultury. Tematy, teorie, interpretacje*, Poznań 1998, s. 158.

[123] Do trzech filarów cywilizacyjnych Europy są zaliczane: kultura antycznej Grecji, rzymskie tradycje państwowe i prawne, uniwersalistyczne idee chrześcijańskie.

[124] P. Gielen (red.), *Koniec kultury – koniec Europy. O fundamentach polityki*, Warszawa 2015, s. 113.

[125] P. Wagner za główne historyczne czynniki wywołujące podziały uważa etapy określane jako: reformacja i wojny religijne, rewolucja i naród, publiczne i prywatne, kapitalizm i klasy. W dalszej części swojego wywodu wymienia: pluralizm i różnorodność, możliwość lepszego życia, postęp, wolność i (wspólne) samostanowienie, równość, dobrobyt i solidarność, oraz doświadczenie Europy jako specyficzna wielkość w świecie, kompromis powojenny, integracja europejska. Zob. P. Wagner, *Czy Europa ma tożsamość kulturową*? [w:] H. Joas, K. Wiegandt (red.), *Kulturowe wartości Europy*, Warszawa 2012, s. 400, 407.

narodów, grup etnicznych), odnoszeniu się z szacunkiem, szczególnie, gdy mamy do czynienia z nasilającym się zjawiskiem deterytorializacji kultury[126], do grup pochodzących z innych kultur, poszukiwaniu rozwiązań możliwych do przyjęcia przez wszystkich zainteresowanych, unikaniu konfliktów, poszukiwaniu wspólnego języka i wspólnych wartości, nawet za cenę utraty pewnych korzyści, tolerancji[127] – to elementy szczególnie istotne ze względu na pojawiające się dysproporcje w poziomie życia i stopniu świadomości różnych grup społecznych[128]. Kultura europejska opiera się na zrozumieniu, że rosnąca i współzależna strukturyzacja systemu światowego zmierza do konwergencji wszystkich ludów i narodów, że w przyszłości różne społeczeństwa będą wzajemnie ze sobą powiązane praktycznie we wszystkich najżywotniejszych dziedzinach. Z praktycznego punktu widzenia kultura ta opiera się na zasadzie wspólnego losu wszystkich Europejczyków[129]. Można twierdzić, że warunki funkcjonowania współczesnej, jednoczącej się Europy, od strony kulturowej należy charakteryzować poprzez takie aspekty, jak: rodzaj przyjętych wartości, sposób myślenia, reagowania i zachowania, możliwości pokojowego współistnienia i rozwoju[130].

W tej sytuacji współczesne jednoczenie Europy odbywa się pod hasłami „wolność", „jedność", „równość", „godność człowieka", „solidarność". Są to zasady, względem których Europa orientuje swoje działanie. Jak wynika z powyższego, nieodłącznym elementem kultury jest polityka. W.J. Burszta konstatuje: *W ramach promowania preferowanej konstrukcji kultury, wszystko, co się z nią wiąże, ma charakter polityczny*[131]. W tej sytuacji *pytanie o bycie razem, które może dostarczyć „nam" wskazówek do działania, a zwłaszcza pytanie o to, co jest nam wspólne i co nas różni od „innych"*[132] będzie dotyczyć prakseologicznego wymiaru funkcjonowania Europy na rzecz jej wewnętrznego oraz zewnętrznego (bliższego i dalszego) otoczenia, a także jej identyfikowania i postrzegania przez inne podmioty polityki światowej. W tym rozumieniu K. Łastawski, jako cechy współczesnej tożsamości europejskiej ukształtowane przez kolejne wieki, wymienia: *racjonalizm działań, utrwalone zasady pluralizmu, rozwinięty system praworządności, dominujące wartości humanistyczne, rozdział kultury religijnej i świeckiej, utrwalone reguły demokracji, społeczną gospodarkę rynkową*[133].

---

[126] Zob. W.J. Burszta, *Antropologia*…, op. cit., s. 159.

[127] Szerzej: A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1996, s. 548.

[128] Doświadczenia jednak pokazują, że nie należy podchodzić bezkrytycznie do pluralizmu kulturowego jako podstawy pożądanego współistnienia. Przykład: *Casus S. Rushdiego i jego „Szatańskich wersetów", a ściślej reakcja na nie, dowodzi, że obrona czyichś wartości może przybrać patologiczną formę negacji elementarnych praw i zasad uznanych przez narody cywilizowane. Ale dowodzi też, że lekceważenie czyichś wartości może być źródłem poważnych napięć międzynarodowych, że – mówiąc najkrócej – kontrowersje na tle kulturowym mogą być źródłem zakłóceń w stosunkach między państwami*. Zob. K. Krzysztofek, *Uniwersalistyczne i pluralistyczne wizje pokojowego świata*, Warszawa 1990, s. 124.

[129] Zob. A. Peccei, *Przyszłość jest w naszych rękach*, Warszawa 1987, s. 31–34.

[130] Szerzej: Z. Sabak, *Strategia. Podstawy myślenia*…, op. cit., s. 57, 58.

[131] W.J. Burszta, *Antropologia*..., op. cit., s. 172.

[132] P. Wagner, *Czy Europa*..., op. cit., s. 396.

[133] K. Łastawski, *Cechy tożsamości europejskiej*, Komitet prognoz „Polska 2000 plus" PAN nr 2/32/2015: *Dokąd zmierza Europa*?, Warszawa 2015, s. 112–114.

Odpowiadając na zawarte we wstępie niniejszej części pytanie, można stwierdzić, że, mimo iż Europa nie może być postrzegana i traktowana jako odpowiednik państwa narodowego, jednolitego i zwartego np. pod względem terytorialnym, politycznym i kulturowym, ma jednak jako całość tożsamość kulturową, która jest wypadkową i wynikiem interpretacji doświadczeń historycznych. Pod tym względem posiada cechy, które wyróżniają ją w świecie, odróżniają od innych cywilizacji. Tożsamość, budowana na zasadach wolności, równości i godności człowieka, jest na tyle wyrazista, jednoznaczna i samorozumiana przez wszystkie państwa, które identyfikują się z nią i akceptują jej założenia, że pozwala na wspólną orientację Europy (Unii Europejskiej) w kwestii planowania przyszłości i rozwoju. Rozwój oparty o powyższe zasady może doprowadzić Europę do jej rzeczywistego zjednoczenia oraz uczynić ją punktem wyjścia do ewolucji świata w kierunku jednej społeczności światowej, dla której nikt nie będzie „Inny"[134]. Czy to możliwe? A. Maalouf stwierdza: *Za każdym razem, gdy na przestrzeni dziejów pojawiają się głosy mówiące, że narody tej ziemi powinny się pojednać, zbliżyć do siebie, solidarnie gospodarować na wspólnej przestrzeni, oskarżano je natychmiast o naiwność, skoro ośmielały się głosić podobne mrzonki.* ***Unia Europejska może posłużyć za przykład tego rodzaju urzeczywistniającej się utopii. Stanowi pod tym względem pionierskie doświadczenie, wiarygodną prefigurację tego, czym mogła być jutro pojednana ludzkość, i dowód na to, że nawet najambitniejsze wizje niekoniecznie muszą być naiwne*** [podkr. Z.S.][135].

Podsumowując tę część opracowania, należy stwierdzić, że nadzwyczajnym doświadczeniem i sukcesem współczesnej Europy jest *stopniowe odrzucanie nagromadzonej nienawiści, sporów terytorialnych, odwiecznej rywalizacji; umożliwianie córkom i synom tych, którzy wcześniej się zabijali, trzymanie się za ręce i wspólnego planowania przyszłości; układanie wspólnego życia, dla sześciu, potem dziewięciu, dwunastu, piętnastu, wreszcie dla trzydziestu narodów; wychodzenie poza różnorodność kultur bez prób jej zacierania; tak aby kiedyś, pewnego dnia, z wielu etnicznych ojczyzn narodziła się jedna ojczyzna etyczna*[136]. Ostatnia część powyższego cytatu głosząca możliwość stworzenia **europejskiego podmiotu opartego na wspólnych wartościach etycznych, akceptowanych przez wielokulturową zbiorowość państw, narodów, grup etnicznych, wyznań religijnych, kręgów cywilizacyjnych itp. jest podstawą dywagacji o zdefiniowaniu pojęcia „kultura strategiczna Europy (Unii Europejskiej)"**.

Zgodnie z filozofią T. Hobbesa, który twierdził, że zapobieżenie chaosowi czy wojnie – sytuacjom utożsamianym ze stanem natury – stworzenie bezpiecznego, wolnego od wojen narodu/państwa, organizacji światowej, czy wspólnoty międzynarodowej[137] jest możliwe tylko za pomocą silnej władzy

[134] Por. P. Wagner, *Czy Europa*..., op. cit., s. 407.
[135] A. Maalouf, *Rozregulowany świat*, Warszawa 2011, s. 219.
[136] Ibidem.
[137] T. Hobbes jest autorem słynnej sentencji *bellum omnium contra omnes* (wojna wszystkich przeciwko wszystkim).

absolutnego suwerena opartej na umowie społecznej, która wymaga zrzeczenia się przez wszystkie podmioty mniejszej lub większej części niezależności na rzecz wspólnych celów. Technicznym kryterium osiągnięcia takiego stanu na poziomie polityki światowej czy europejskiej jest wykreowanie stosownej struktury, organizacji ponadnarodowej.

Tworzenie koalicji, sojuszy, paktów polityczno-wojskowych (obronnych) nie jest zjawiskiem nowym w stosunkach międzynarodowych. Wchodzące w ich skład państwa decydowały się na prowadzenie – w ramach definiowanego wspólnego interesu, wyrażającego się zachowaniem bezpieczeństwa – wspólnej polityki i działań, wierząc, że tym sposobem zapewnią sobie niepodległość, niezależność, integralność terytorialną lub osiągną inne korzyści wynikające ze wspólnotowego funkcjonowania w środowisku międzynarodowym. Elementem charakteryzującym te organizacje, na który należy zwrócić uwagę w kontekście rozważanego problemu, jest formalny stan więzi łączących poszczególnych członków, często znacznie zróżnicowanych, od luźnej dobrowolnej współpracy do *sztywnego*, biurokratycznego scalenia, często wymuszonego przez silniejszego partnera.

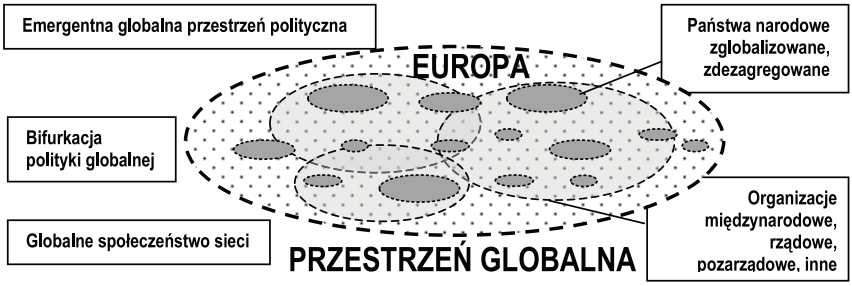
Dzisiejsza Europa to ciągle kontynent ok. 50 niezależnych i suwerennych państw narodowych zróżnicowanych pod względem wielkości terytorium, potencjału gospodarczego, demograficznego, militarnego, tożsamości kulturowej[138], posiadających trudne doświadczenia historyczne, diametralnie różne interesy międzynarodowe oraz pozycję w świecie, narażone na zróżnicowane oddziaływanie *rozregulowanego,* bezpośredniego otoczenia zewnętrznego. To także kontynent, przez który przebiegają granice cywilizacyjne i religijne. Kontynent, na terenie którego miały miejsce dwie wojny światowe oraz niezliczona liczba wojen lokalnych, który nigdy w historii nie stworzył podstaw wspólnotowego działania w obszarze bezpieczeństwa.

Z drugiej jednak strony Europa XXI w. to konglomerat nakładających się na jej mapę polityczną organizacji międzynarodowych, np. Rady Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Unii Europejskiej, Paktu Północnoatlantyckiego i innych. Wszystkie te organizacje mają w swojej misji wpisane kompetencje w kwestii bezpieczeństwa europejskiego. Jednakże w zależności od ich konkretnego posłannictwa posiadają różny stopień zorganizowania oraz charakter członkostwa. Na przykład celem Rady Europy, która zrzesza wszystkie państwa europejskie, jest *osiągnięcie związku między jej członkami, dla ochrony i popierania ideałów i zasad, które stanowią ich* ***wspólne dziedzictwo*** [podkr. Z.S.] *oraz dla przyczynienia się do ich postępu gospodarczego i społecznego*[139]*.* NATO jest organizacją stanowiącą *względnie trwały związek suwerennych państw, powstałą w wyniku zawarcia umowy międzynarodowej, posiadającą stałe organy, wyposażone w określone w tej umowie uprawnienia,*

[138] Współczesny świat dzieli się nadal na terytoria narodowe i wcale nie widać znaków, aby miało się to w wyobrażalnej przyszłości zmienić. Zob. W.J. Burszta, *Antropologia*..., op. cit., s. 158.

[139] *The Statute of the Council of Europe.* Zob. http://www/coe/fr.eng/legaltxt/le.htm, s. 1, 2, [dostęp: 26.04.2016 r.].

działający dla realizacji tych celów[140]. Cechą charakterystyczną Unii Europejskiej jest dominujący mechanizm integracji ponadnarodowej oraz współpracy międzyrządowej z rozbudowanymi instytucjami administracyjnymi. *Można powiedzieć, że po traktacie lizbońskim system polityczny Unii Europejskiej* [...] *stał się jeszcze bardziej polityczny*[141]. Jest organizacją o najwyższym stopniu wspólnotowości wszystkich członków. Złożone środowisko Europy zostało przedstawione na rys. 6.



Rys. 6. Wewnętrzna i zewnętrzna złożoność Europy

Opracowanie własne.

Wyróżnikiem każdej z wyżej opisanych organizacji jest prawidłowość, że państwa narodowe, stając się członkiem organizacji międzynarodowej, zgodnie z przyjętymi aktami prawnymi przekazują część kompetencji i uprawnień władczych. J.S. Nye, odnosząc się do ponowoczesnej rzeczywistości, wręcz konstatował: *Z wielu powodów nawet popularne i sprawne rządy bardzo rzadko cieszą się pełną kontrolą nad wszystkim, co dzieje się w obrębie ich granic*[142], a B.R. Barber stwierdza: *Można się spotkać z poglądem, że stworzenie ponadpaństwowych form suwerenności będzie zapewne wymagało likwidacji państw narodowych*[143]. W tej sytuacji, gdy [...] *dwieście istniejących dziś państw nadal preferuje model suwerenności. Kiedy w ogóle rozważają możliwość współpracy, chodzi im o słabą, raczej niewiążącą formę równowagi sił, nienaruszającą suwerenności żadnego z nich*[144], największym problemem pozostaje podporządkowanie się wspólnemu systemowi zróżnicowanych kulturowo państw[145].

Trzeba sobie uświadomić, że mimo powyższych uwarunkowań pokoju w integrującej się Europie nie da się zapewnić ani utrzymać bez silnej instytucji ogólnoeuropejskiej zrzeszającej wszystkie państwa, lub ich większość, opierającej się na prawie międzynarodowym i możliwej do wyegzekwowa-

[140] Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 14.

[141] S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 507.

[142] J.S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009, s. 231.

[143] B.R. Barber, *Imperium strachu. Wojna, terroryzm i demokracja*, Warszawa 2005, s. 84.

[144] Ibidem, s. 83.

[145] Jednym ze sposobów może być preferowanie regionalizacji oraz organizacji pozarządowych, *ponieważ jednostkom oraz wspólnotom niższego niż państwo szczebla (subnational) (podporządkowanych państwom narodowym, czyli większym suwerennym jednostkom, bez utraty własnej tożsamości) łatwiej niż tym państwom będzie się włączyć do ponadpaństwowej wspólnoty*. Zob. ibidem. s. 84.

nia *umowie społecznej*, zaakceptowanej przez wszystkich członków, zawartej w dokumencie statutowym organizacji i realizowanej w praktyce. Wspomniana *umowa społeczna to hipotetyczne porozumienie zawarte między jednostkami, zrzekającymi się w istocie swej „naturalnej" niezależności, jaką każda z nich posiada w hipotetycznym „stanie natury". Zrzekają się jej na rzecz wspólnoty celów, która umożliwia im stworzenie narodu/państwa*[146]. Ten sam mechanizm odnosi się do jednoczącej się Europy jako organizacji międzynarodowej, której aktywność musi być ukierunkowana ku wspólnym celom, ale aby dążyć do całościowych celów, Europa musi być konsensualne unormowana – zorganizowana, uporządkowana, ukonstytuowana zgodnie z wolą społeczeństw świadomych współczesnej rzeczywistości[147]. Jednym z podstawowych celów i obszarów działania jest zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa budowanego w oparciu o kulturę strategiczną wielokulturowej Europy. Jak to należy rozumieć?

Kultura strategiczna była niedocenianym obszarem wiedzy o rozwoju i bezpieczeństwie. W pierwszej kolejności została zdefiniowana w stosunku do podmiotów jednorodnych kulturowo, najczęściej państw narodowych. Dzisiaj, w warunkach kształtowania się nowego ładu światowego, w którym będzie najwyżej kilku głównych aktorów, graczy o globalnych możliwościach, zachodzi konieczność zdefiniowania kultury strategicznej dla złożonych podmiotów pod względem kulturowym[148]. Jednym z takich podmiotów jest Unia Europejska, która wychodząc naprzeciw powyższym realiom, rozpoczęła pionierski proces integracyjny mający uczynić z niej jeden z biegunów nowego ładu, zdolny do utrzymania partnerskich relacji z resztą świata. Rozpoczęta integracja jest procesem, który osiągnął określony etap (stadium ewolucji) i wymaga kontynuowania. Jednym z mankamentów tego procesu jest konieczność zmiany paradygmatu rządzącego relacjami między poszczególnymi, zróżnicowanymi kulturowo państwami w kierunku zarządzania Europą jako zwartym, mówiącym jednym głosem podmiotem. Jest to problemem, ponieważ większość państw Europy, posiadając bogate dziedzictwo kulturowe, własną tożsamość oraz przywiązanie do tradycji w swoim rozwoju wykorzystuje nastroje społeczeństwa i przekonania elit do kształtowania odrębności polityki w kwestiach własnego i wspólnego bezpieczeństwa[149]. Związek narodowej kultury strategicznej z bezpieczeństwem został przedstawiony na rys. 7.

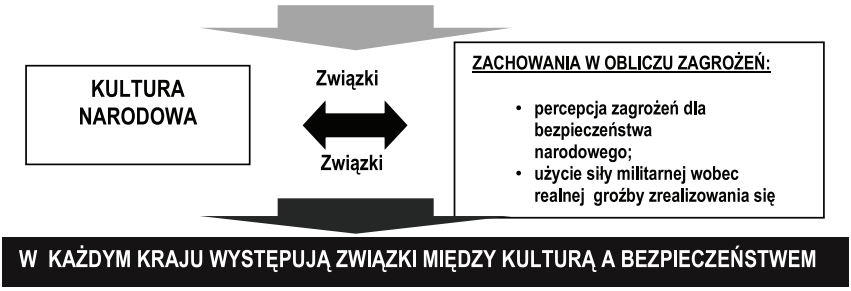
---

[146] Ibidem, s. 75.

[147] Por. D. Sepczyńska, *Problematyczny status prawdy w polityce*, Kraków 2015, s. 39.

[148] Kultura strategiczna podmiotów złożonych, np. Unii Europejskiej czy NATO, była już przedmiotem dywagacji naukowej, jednak w żadnym opracowaniu nie zdefiniowano pod tym względem podmiotu złożonego. Zob. R. Kupiecki, *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Warszawa 2009, s. 13-64; J.M. Nowak, *Rozważania nad ewolucją kultury strategicznej NATO*, „Przegląd Powszechny" nr 10/2009; A. Antczak-Barzan, *Dynamika kultury polityczno-strategicznej Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Bellona" nr 1/672/2013; W. Lamentowicz, *Amerykański i europejski wariant atlantyckiej kultury strategicznej*. Zob. http://www.academia.edu/1136732/KULTURA_STRATEGICZNA_WL_2008 [dostęp: 12.07.2012 r.] i inne.

[149] Szerzej: S. Hix, *System polityczny*..., op. cit., s. 405-438.



Rys. 7. Związek narodowej kultury strategicznej z bezpieczeństwem

Źródło: Z. Sabak, *Kultura strategiczna – wyznacznik polityki i strategii bezpieczeństwa państwa* [w:] A. Filipek (red.), *Bezpieczeństwo i kultura bezpieczeństwa w teorii, w badaniach naukowych i w praktyce*, Siedlce 2014, s. 387.

Co należy zrobić, aby Europa legitymowała się własną kulturą strategiczną? Podstawowym warunkiem, który musi być spełniony, jest praca na rzecz zrozumienia przez wszystkich mechanizmów polityki światowej – pozycji państw narodowych i ich wzajemnych relacji. Ich istotę oddają słowa Jana Pawła II z przemówienia do korpusu dyplomatycznego akredytowanego przy Stolicy Apostolskiej z 13 stycznia 2003 r.: *Niepodległość państw jest dziś nie do pomyślenia bez ich wzajemnych zależności. Wszystkie są ze sobą powiązane na dobre i złe*[150]. W tej sytuacji cechą charakterystyczną Europy w najbliższej przyszłości winien być dialog, pogodzenie różnych kultur narodowych oraz kultur narodów funkcjonujących w Europie poza rodzimą ziemią, wywołujących zjawisko deterytorializacji kultury[151] na gruncie ponowoczesnej cywilizacji[152]. Jeżeli będzie dochodzić do konfrontacji między fundamentalizmem wybranych grup napływowej społeczności a rozwiniętym społeczeństwem europejskim, winno się walczyć z nim jako ideologią, a więc za pomocą *oświeconych idei*[153]. Konsekwencją powyższych działań winno być: dokończenie budowy wewnętrznych instytucji, które będą się zajmowały problemami polityki bezpieczeństwa, obronności i wojskowości; określenie, na podstawie głównych założeń doktrynalnych Unii Europejskiej, ich misji, celów i zadań strategicznych, stworzenie odpowiednich dokumentów (uaktualnionej Strategii Bezpieczeństwa) normujących zachowania w tym zakresie; zbudowa-

[150] Zob. http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan-pawel-ii/przemowienia/cd-13012003.html [dostęp: 24.04.2016 r.].
[151] Zob. W.J. Burszta, *Antropologia*..., op. cit., s. 159.
[152] Zob. A.P. Wierzbicki, *Zderzenie cywilizacji czy ignorancja podstawowych wartości Innego*? „Biuletyn PTE" nr 2/56/2012, s. 83–89.
[153] Zob. B. Tibi, *Fundamentalizm religijny*, Warszawa 1997, s. 145.

nie wykonawczych struktur siłowych, przygotowanych do podjęcia stosownych odstraszających, prewencyjnych, zapobiegawczych i obronnych działań, zdolnych do utrzymania stanu bezpieczeństwa na akceptowalnym poziomie w każdym regionie Europy.

Kreowanie wspólnej kultury strategicznej Unii Europejskiej to pionierskie przedsięwzięcie w dziejach ludzkości. Winno polegać na ewolucyjnym generowaniu wspólnego stylu kultury politycznej, bezpieczeństwa, a także samej strategii w wymiarze koncepcyjnym oraz praktycznym. Proces ten winien scalać narodowe kultury strategiczne charakteryzujące się odmiennością w sposobach uprawiania strategii. Szansą w tym zakresie jest fakt, że interesy poszczególnych państw dotyczące bezpieczeństwa są coraz bardziej zbieżne. Poczucie zagrożenia, strach przed kryzysami, konfliktami i wojnami (rzeczywisty lub stymulowany w ramach prowadzonych wojen informacyjnych) skłania narody do poświęcania wolności na rzecz bezpieczeństwa. Część państw, głównie mniejszych, wręcz deklaruje, że ich narodowe interesy bezpieczeństwa będą lepiej chronione w ramach wspólnotowej polityki bezpieczeństwa. Tym samym kultura strategiczna Unii Europejskiej jest stymulowana i definiowana jako suma i iloczyn (wypadkowa historycznie ukształtowanych) kultur strategicznych poszczególnych państw narodowych, które wynikają z tożsamości europejskiej ukształtowanej w wyniku procesu unifikacji tożsamości narodowych i regionalnych, których fundamentem są historyczne filary Europy. Jednocześnie można zauważyć, że pomiędzy omawianymi poziomami zachodzą relacje sprzężenia zwrotnego, to znaczy o dwukierunkowym stanie relacji przyczynowo-skutkowych.

Ważnym czynnikiem kreowania kultury strategicznej Unii Europejskiej są także inspirujące czynniki zewnętrzne[154] – głównie, ze względu na powiązania sojusznicze, bezpośrednią bliskość lub konieczność bieżących interakcji - z obszaru Stanów Zjednoczonych[155] i Azji[156] oraz ze świata islamskiego[157]. Stymulowanie i kreowanie kultury strategicznej Europy po linii kulturowej zostało przedstawione na rys. 8.

Aby nie stracić orientacji w kwestii prowadzonych dywagacji, powróćmy do ostatniego pytania stanowiącego finał rozważań w niniejszym materiale. W jakim kierunku kultura strategiczna winna stymulować politykę i strategię bezpieczeństwa Unii Europejskiej?

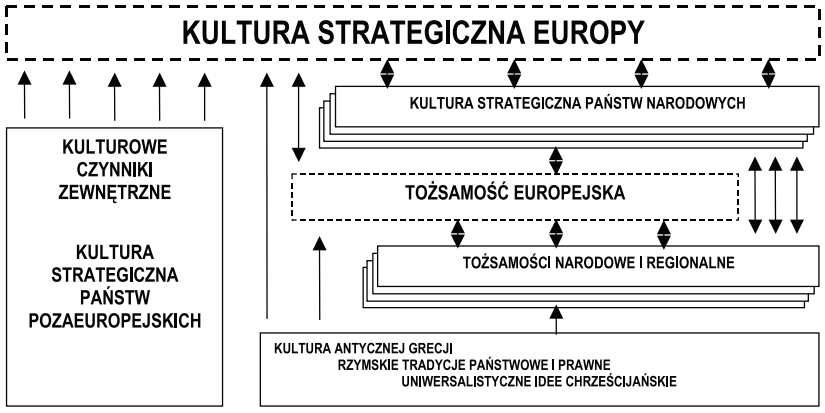
Odpowiadając na to pytanie, należy stwierdzić: **w kwestii koncepcji strategicznych** – kultura strategiczna winna ukierunkowywać zachowania wobec innych – tak, wewnątrz, jak i na zewnątrz – warunkujące stopień akceptacji różnic między stylami życia, społeczeństwami, kulturami, kontynentami, a – przede

[154] Szerzej: T. Żurawski, T. Kuniński (red.), *Etyka wojny*, Warszawa 2010, passim.

[155] *Amerykanie łatwiej uciekają się do siły* […]. *Dzielą świat na dobro i zło, wrogów i przyjaciół* […] *wolą przymus od perswazji, politykę sankcji* […] *nie są skłonni do korzystania z pośrednictwa instytucji międzynarodowych* […] *podchodzą z rezerwą do prawa międzynarodowego*. Zob. R. Kagan, *Kowboje i barmani*, „Gazeta Wyborcza" 17 sierpnia 2002; J.M. Nowak, *Rozważania*…, op. cit.; i inne.

[156] Szerzej: J. Czaja, *Refleksje nad kulturą*..., op. cit.; I. Morris, *Dlaczego Zachód rządzi – na razie*, Poznań 2015; Sun Tzu, *Sztuka*…, op. cit.; i inne.

[157] Szerzej: A. Rusinek, *Nurt radykalny wśród społeczności muzułmańskich w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2012; A. Maalouf, *Rozregulowany*..., op. cit.; i inne.



Rys. 8. Kształtowanie kultury strategicznej Europy (Unii Europejskiej)
Opracowanie własne.

wszystkim – rzeczywistością i możliwościami[158]. Odrzucić aroganckie przekonania, *że Europa jest centrum świata* oraz *konstruowania obrazu nie-Europejczyków jako pejoratywnie postrzeganych „innych"*[159]. Unikać wojny, łączyć działania z polityką konsensusu. W działaniach na rzecz demokratyzacji, wolności i przestrzegania praw człowieka (powszechnie uznawanych za wyzwanie XXI w.) Europa (Unia Europejska) winna odstąpić od siłowego narzucania własnej woli poprzez kolorowe rewolucje[160], nieuwzględniające zaszłości historycznych oraz tego, że zmiana mentalności wymaga czasu: **w kwestii postrzegania szans, zagrożeń, wyzwań i ryzyka** – kultura strategiczna winna stymulować percepcję w kierunku jednoznacznej i rzetelnej ich oceny. Europa (Unia Europejska) nie może traktować ich wybiórczo oraz, poprzez odwoływanie się do emocji, wzmacniać przekazu np. o zagrożeniach, których skala jest w rzeczywistości niewielka[161]. Kultura strategiczna wymaga stworzenia *hierarchii zagrożeń i dążenie do zmniejszenia ryzyka powstawania najpoważniejszych zagrożeń*[162]; **w kwestii podejmowanych działań** – kultura strategiczna pozytywnie oddziaływać na proces kształtowania nowego ładu poprzez cywilizowanie działań w dziedzinie bezpieczeństwa obronności i wojskowości. Europa (Unia Europejska) musi zrozumieć, że wojny (*nowe wojny*[163]), preferowanie użycia sił zbrojnych w stosunkach międzynarodowych, nie są najlepszym narzędziem osiągania celów politycznych. *Odejście od prymatu przygotowań wojennych i zastąpienia go gotowością do dialogu i współpracy z byłymi przeciwnikami (przyjmującymi konwencję kooperacji, respektującymi prawne normy*

[158] Por. E. Kośmicki, *Krytyka otwartego społeczeństwa*, „Dziś" nr 1/1996, s. 138.
[159] P. Gielen (red.), *Koniec kultury*..., op. cit., s. 113, 114.
[160] Zob. G. Sharp, *Od dyktatury do rewolucji. Drogi do wolności*, Warszawa 2013, passim.
[161] Szerzej: T. Żurawski, T. Kuniński (red.), *Etyka wojny*..., op. cit., passim.
[162] A. Antczak-Barzan, *Dynamika kultury*..., op. cit., s. 53.
[163] M. Kaldor definiuje je jako: te, w których wszechobecna jest przemoc polityczna wyraźnie skierowana przeciwko ludności cywilnej. Dochodzi w nich do zamazywania różnic między wojną a działalnością przestępczą. Służą do podkreślania różnic w politykach tożsamościowych. Zob. H. Schreiber, *Świadomość międzykulturowa. Od militaryzacji antropologii do antropologizacji wojska*, Warszawa 2013, s. 71.

postępowania oraz świat wartości opartych na demokracji i wolności[164]. Oparcie się na miękkich środkach jest podstawowym warunkiem pozytywnego postrzegania Unii Europejskiej w świecie.

Z prakseologicznego punktu widzenia, w warunkach Unii Europejskiej kultura strategiczna, jako odzwierciedlenie zespołu wartości, może być narzędziem kształtującym wspólne potrzeby i stosowną strukturę organizacyjną. Jest to szczególnie istotne, gdyż kultury strategiczne poszczególnych państw czy narodów, przez wieki kształtowane na podstawie odmiennych wartości i zachowań, są zróżnicowane[165]. We wspólnotowym działaniu poprzez kulturę strategiczną można określić zbiór podstawowych norm i wartości, a także zbiór podstawowych aksjomatów społeczeństw, które będzie można wykorzystać jako czynnik motywujący w działaniu. Umiejętnie wykorzystana kultura staje się czynnikiem proefektywnościowym: spaja ludzi, ukierunkowuje ich wysiłki, motywuje do efektywnego działania[166]. Z drugiej strony, kultura strategiczna winna pomóc w zarządzaniu ludzką różnorodnością[167].

Konstatując, kultura strategiczna Unii Europejskiej winna opierać się na wyczuciu, pośrednim i subtelnym wpływaniu na otoczenie, łatwiejszym znoszeniu porażek, powinna preferować pokojowe rozwiązania, negocjacje, dyplomację i perswazję. Winna, w większym stopniu, odwoływać się do prawa międzynarodowego i umów oraz uwzględniać zdanie opinii publicznej, wykorzystywać *narzędzia* gospodarcze, kulturowe, społeczne[168] itp., by edukować i integrować w duchu pokoju wszystkie możliwe podmioty, które mogłyby przejawiać wolę konfrontacji.

Wszystko wskazuje, że ludzkość w XXI w. znalazła się na kluczowym zakręcie swojego rozwoju. Trwa kształtowanie nowego ładu światowego. Jedną z cech ponowoczesnego społeczeństwa jest wielokulturowość, która stała się wyzwaniem głównie dla cywilizacji Zachodniej, w tym Unii Europejskiej, której głównym filarem kultury strategicznej pozostają historyczne wartości europejskie, wspólne dla wszystkich państw i narodów. W coraz większym jednak stopniu ma miejsce wzbogacanie tej kultury o wartości z innych kręgów cywilizacyjnych. Unia Europejska ze swoją kulturą, wyrażaną poprzez kulturę strategiczną, zawsze, na przestrzeni dziejów, była aktywnym aktorem stosunków międzynarodowych. Obecnie także winna pozytywnie wpisać się w budowanie ponowoczesnej globalnej rzeczywistości, ponowoczesnych relacji polityki światowej – ponowoczesnego funkcjonowania świata, które położyłoby kres strategicznemu rozregulowaniu świata, bezpieczeństwu w skali globalnej. Jest to wyzwanie, które wymaga w pierwszej kolejności zdefiniowania kształtu Unii Europejskiej jako wielokulturowego podmiotu,

[164] R. Kupiecki, *Siła i solidarność*..., op. cit., s. 10.

[165] Kształtowane się struktury potrzeb w zależności od poziomu, stopnia kultury bardzo dokładnie przedstawia R.A. Webber, *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 192–200.

[166] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie*..., op. cit., s. 548.

[167] A. Maalouf, *Rozregulowany*..., op. cit., s. 145.

[168] Por. R. Kagan, *Kowboje*..., op. cit.

wyartykułowania jej celów i środków działania oraz zbudowania akceptacji dla swojej globalnej roli.

2.3. Wojny, konflikty oraz dominacja jako wyznaczniki dziejów i rozwoju Europy[169]

Pierwociny *Europy* […] *wykuto na kowadle wojny*[170], *choć słowo „wojna" jest w istocie określeniem zbyt łagodnym do opisania warunków na kontynencie europejskim po tym, jak rozpadł się chwiejny* ***pax Romana*** […], *pokój w Europie, ten sam pokój, o który modlili się tak gorąco wierni w kościołach chrześcijańskich, istniał jedynie w poszczególnych kruchych oazach w określonym czasie i miejscu*[171] – tak pisał o Europie M. Howard.

Zgodnie z przekazem historycznym Europa, w sposób pośredni cały Zachód, należą do tzw. cywilizacji łacińskiej, która budowana była na fundamentach filozofii starożytnej Grecji, prawa rzymskiego, ukształtowanego w okresie starożytnego Cesarstwa Rzymskiego, oraz religii chrześcijańskiej. Rozwój cywilizacyjny, niemający bezpośredniego przełożenia na inne cywilizacje, przebiegał pod wzniosłymi hasłami, jednak sposoby i metody działań nie zawsze były właściwe, a z punktu widzenia innych cywilizacji wręcz barbarzyńskie[172]. To w Europie bojownicy o pokój i miłość na przestrzeni dziejów nawzajem bili się, zabijali, mordowali, prześladowali, dyskryminowali, wyzyskiwali itd.[173] W Europie miały miejsce dwie największe w dziejach ludzkości wojny światowe, które pochłonęły miliony ofiar i doprowadziły do trudnych do policzenia strat materialnych. To w Europie funkcjonowały obozy koncentracyjne, w których masowo mordowano ludność cywilną wybranych narodowości i grup etnicznych. To cywilizacja zachodnia dopuściła się demonstracyjnego użycia broni masowego rażenia, co pociągnęło za sobą śmierć setek tysięcy niewinnych ludzi.

Sięgając dalej do historii, można zauważyć, że w ramach ekspansjonizmu (kolonializmu) i hegemonii, w imię chrześcijańskiej miłości, jednego z kluczowych filarów cywilizacyjno-kulturowych Europy, Europejczycy zabili więcej ludzi niż ktokolwiek inny w świecie[174]. *Chrześcijańska działalność misyjna w średniowieczu nie może być dzisiaj tytułem do sławy. Nawet w hiszpańskiej rekonkwiście strona muzułmańska była na ogół bardziej tolerancyjna od chrześcijańskiej* […]. *Całkowite zwycięstwo strony chrześcijańskiej natomiast wyzwoliło najdzikszą nietolerancję i okrucieństwo*[175].

[169] Autor wykorzystuje w tym podrozdziale fragmenty opracowania: Z. Sabak, *Terroryzm islamski – wojna przeciwko Europie?* [w:] P. Borek, Z. Ciekanowski (red.), *Determinanty bezpieczeństwa państwa wobec współczesnych zagrożeń*, Biała Podlaska 2017, s. 233–258.

[170] R.A. Brown, cyt. za: M. Howard, *Wojna w dziejach Europy*, Wrocław, Warszawa, Kraków 2007, s. 7.

[171] Ibidem.

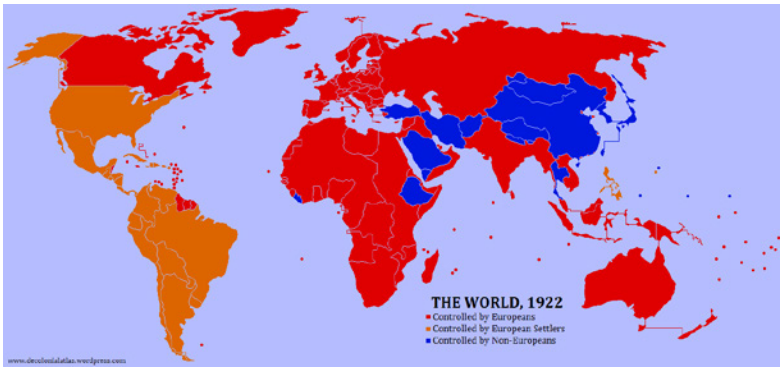
[172] Szerzej: Ch. Saint-Etienne, *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperiom amerykańskiego*, Warszawa 2004, s. 21–58.

[173] Por. Z. Sabak, *Zagrożona Europa? Wojna przeciwko Europie?* „Sprawy Nauki" nr 8-9/2016.

[174] Por. J. Kirschner, *Zwycięstwo bez walki. Strategie przeciw agresji*, Gliwice 2008, s. 10.

[175] P. Kuncewicz, *Legenda Europy,* Warszawa 2005, s. 343, 344.

W późniejszym okresie, w ramach wielkich podbojów (czterech wieków ekspansji)[176], głównie związanych z europejskim imperializmem, europejscy kolonialiści opanowali obie Ameryki, Australię, Nową Zelandię, wzięli je całkowicie w posiadanie. Rdzennych mieszkańców poddali eksterminacji w imię słów: *Śmierci i stratom, jakie z tego [oporu] wynikną, wy będziecie winni, a nie Ich Królewskie Mości (Aragonii i Katalończycy) ani my, ani rycerze, którzy z nami przybyli.* Jest to: ***Requerimiento****, tekst odczytywany po łacinie lub hiszpańsku rdzennym mieszkańcom Ameryki przez hiszpańskich konkwistadorów, zapowiadający, że ci, którzy nie przyjmą chrześcijaństwa i nie podporządkują się władzy Hiszpanów, zostaną zabici lub pójdą w niewolę*[177]. Podobną politykę stosowano wobec innych terytoriów kolonialnych i ich ludów[178], które Europejczycy przejmowali w imię ich racji stanu[179]. W XVIII i XIX w. podboje terytorialne osiągnęły apogeum, a przewaga intelektualna pozwalała Europejczykom dominować nad wszystkimi podbitymi narodami. Cały świat był podzielony między państwa europejskie, które z racji swoich możliwości aspirowały do rangi imperiów[180]. Nawiasem mówiąc, inne cywilizacje na przestrzeni dziejów także stosowały przemoc, nadużywały siły za każdym razem, gdy z ich punktu widzenia było to stosowne[181]. Według dzisiejszych kryteriów: *Moralność celów rozmija się z moralnością środków*[182]. Zasięg wpływów Europejczyków w świecie[183] w szczytowym, międzywojennym okresie kolonizacji zostały przedstawione na rys. 9.



Rys. 9. Wpływy państw europejskich w różnych obszarach świata

Źródło: https://decolonialatlas.wordpress.com/tag/colonization/ [dostęp: 7.04.2016 r.].

Obecnie, gdy dokładnie przeanalizuje się globalną sytuację geopolityczną, bez trudu można zauważyć, że w kwestii, tzw. odwiecznej *walki o lepszy świat*

[176] Szerzej: B. Buzan, R. Little, *Systemy międzynarodowe w historii świata*, Warszawa 2011, s. 335–337.
[177] R.S. Robins, J.M. Post, *Paranoja polityczna. Psychologia nienawiści*, Warszawa 2007, s. 180.
[178] Ludność tych terytoriów w ogóle nie była postrzegana ani jako lud, ani jako naród.
[179] Szerzej: R. Jackson, *Suwerenność*, Warszawa 2011, s. 119–126.
[180] Szerzej: P. Kuncewicz, *Legenda*…, op. cit., s. 343–346.
[181] Por. A. Maalouf, *Rozregulowany*…, op. cit., s. 135.
[182] Por. M. Crenshaw, cyt. za: J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008, s. 596.
[183] Zob. Z. Lach, J. Skrzyp, *Geopolityka i geostrategia*, Warszawa 2007, s. 29.

nie widać najmniejszych symptomów zmian na lepsze. Świat pozostaje pełen nienawiści, niepokoju, okrucieństwa, ucisku, zakłamania. Wszyscy, *w celach obronnych (odstraszania?)* gromadzą potężne ilości broni, niektórzy broni masowego rażenia wystarczającej do wielokrotnego zniszczenia życia na ziemi[184]. Szczególnie w tym obszarze wyróżnia się Zachód (Pakt Północnoatlantycki, Unia Europejska), co sprawia, że jego pozycja i możliwości oddziaływania siłowego w skali globalnej są wyjątkowo duże. Celami Zachodu, w tym oczywiście USA[185] i Europy, które trwają w przekonaniu o swojej ponadczasowej misji cywilizacyjnej, jest utrzymanie pozycji hegemona w świecie[186], dominowanie polityczne, gospodarcze, finansowe, militarne itp., dalsze narzucanie światu standardów i wartości przyjętych w jego kręgu cywilizacyjnym[187], uniemożliwianie innym podmiotom osiągnięcie stanu, który zagroziłby ich hegemonii[188].

Zachowania takie doprowadziły do specyficznego wyizolowania świata zachodniego, *podziału współczesnego świata na „Zachód i resztę"*[189], stworzenia obszaru (bieguna), który z jednej strony, ze względów na poziom zabezpieczenia potrzeb materialnych człowieka, stał się przedmiotem fascynacji i obiektem docelowym migracji, z drugiej strony, ze względu na władcze traktowanie innych i działania (interwencje) podejmowane na zewnątrz, podmiotem negatywnie ocenianym i oskarżanym o narzucanie własnych racji – łamanie prawa międzynarodowego[190]. Odosobniony obszar Zachodu oraz jego pozycja, wyodrębnione wg wybranych wskaźników, zostały przedstawione na rys. 10. Jak widać, Europa jest jego peryferyjnym elementem, który jednocześnie graniczy z obszarami określanymi jako niestabilne i mogącymi negatywnie wpływać na jej bezpieczeństwo.

Pozostała część świata, drugi biegun, to, z jednej strony, podmioty, grupa państw, które w spektakularny sposób zaczęły się rozwijać pod względem gospodarczym i, pod wpływem zagrożenia, organizować się w opozycji do Zachodu[191], jawnie twierdząc, że demokracja, wolność i prawa człowieka definiowane przez Zachód nie przystają do ich warunków. W tych kwestiach otwarcie

[184] Zob. *SIPRI Yearbook 2015 Armaments, Disarmament and International Security Summary*, passim.

[185] A. Maalouf pisze: *Kto dziś chce utrzymać się przy władzy, musi mieć akceptację supermocarstwa, choćby wymagało to pójścia pod prąd pragnień własnego narodu. Ci, którzy chcą w radykalny sposób przeciwstawić się Ameryce, zbrojnie czy choćby tylko przy użyciu gwałtownej retoryki, dla własnego dobra winni trzymać się w cieniu. W ten oto sposób ukształtowały się dwa równoległe światy polityczne, jeden jawny, lecz pozbawiony społecznego poparcia, drugi podziemny, dysponujący niewątpliwym poparciem, lecz niezdolny do długotrwałego dźwigania na swych barkach ciężaru władzy*. Zob. A. Maalouf, *Rozregulowany*…, op. cit., s. 133.

[186] Zob. F. Zakaria, *Koniec hegemonii Ameryki*, Warszawa 2009, s. 75; W. Blum, *Państwo zła, przewodnik po mrocznym imperium*, Warszawa 2003, passim; N. Chomsky, *Hegemonia albo przetrwanie. Amerykańskie dążenia do globalnej dominacji*, Warszawa 2005, passim.

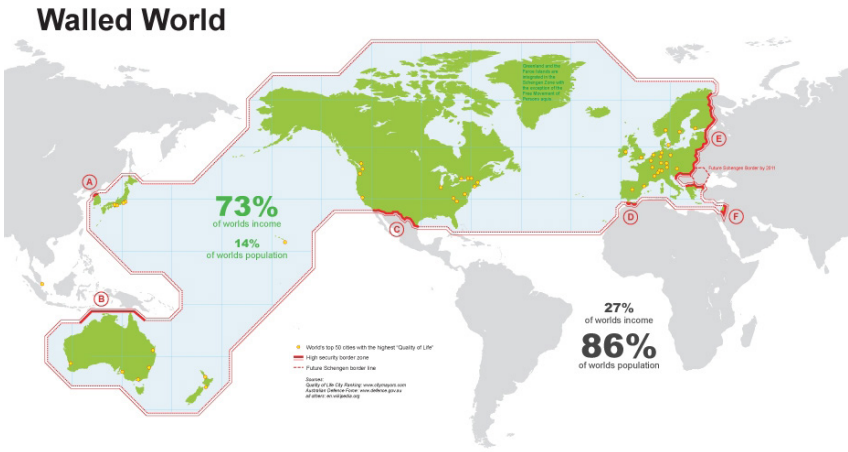
[187] http://wyborcza.pl/1,91446,17371452,USA__Nowa_strategia_bezpieczenstwa_narodowego_uznaje.html#ixzz3wlAK KftS [dostęp: 11.01.2016 r.].

[188] F. Fukuyama, *Ameryka na rozdrożu. Demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyzmu*, Poznań 2006, passim.

[189] F. Wheen, *Jak brednie podbiły świat*, Warszawa 2006, s. 95.

[190] Zob. J. Zając, *Doktryna uderzenia wyprzedzającego w polityce bezpieczeństwa USA* [w:] J. Symonides (red.) *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2010, s. 362–374.

[191] Szerzej: I. Morris, *Dlaczego Zachód*…, op. cit., s. 675–680 i inne.



Rys. 10. Zamknięty świat Zachodu, miejsca konfrontacji z resztą świata
Źródło: http://td-architects.eu/projects/show/walled-world#img,acc [dostęp: 7.04.2016 r.].

twierdzą, że: *Demokracja nie jest religią, jest procesem nigdy niedokończonym.* […] *Żaden kraj nie może twierdzić, że jest krajem demokratycznym i nie może pouczać innych, jak mają realizować demokrację u siebie. Tym i rodzaj demokracji byłyby bowiem sztuczne, gdyby nie uwzględniały miejscowych uwarunkowań historycznych, gospodarczych, społecznych etc.* […] *Czy naprawdę jesteśmy pewni, że demokracja jest zawsze i wszędzie, we wszystkich warunkach, najlepszym ustrojem dla każdego kraju? Czy nie zdarzały się i nie istnieją sytuacje, gdzie na danym etapie rozwoju monarchia oświecona lub nawet autorytaryzm oświecony dają lepsze wyniki?* Mowa tu o organizacjach BRICS[192] czy Shanghajska Organizacja Współpracy[193]. Z drugiej strony, potężne obszary terytorialne (duża liczba państw) o znaczącym potencjale demograficznym, których poziom rozwoju jest tak niski – często za sprawą wcześniejszej polityki kolonialnej państw europejskich – że są określane jako biegun biedy i chaosu. Wewnętrzna sytuacja w tych regionach generuje chaos, co prowadzi do turbulencji w otoczeniu oraz niespotykane w historii ruchy migracyjne.

W warunkach wyczerpania się potencjału Zachodu jako podmiotu zdolnego – jak dotychczas, w sposób określany jako pokojowy – narzucać standardy ładu światowego powodować przesilenia jednobiegunowości, wyłanianie się nowych biegunów geopolitycznych, kształtować mapę geopolityki XXI w., szczególnie w kwestii alokacji stref wpływów przez głównych aktorów polityki światowej, podlega radykalnym przeobrażeniom. Tworzy się nowy sieciowy porządek geopolityczny, który, ze względu na silne uzależnienie od siebie podmiotów, np. w kwestii gospodarczej i finansowej, jest wypadkową ich interesów, możliwości, pomysłowości i determinacji. Turbulencje dotykają w sposób

[192] Jest to określenie części państw rozwijających się – Brazylii, Rosji, Indii, Chin oraz Republiki Południowej Afryki.

[193] Zob. S. Bieleń, *Nowa dynamika geopolitycznej fragmentacji porządku międzynarodowego* [w:] J. Symonides (red.), *Świat wobec*…, op. cit., s. 23.

znaczący Europy[194], jej historycznej pozycji geopolitycznej, racji stanu oraz aktualnie definiowanych ambicji i interesów. Europa traci na znaczeniu gospodarczym, zaczyna mieć problemy z bezpieczeństwem, ma coraz więcej kłopotów z reakcją na problemy powstające na jej peryferiach. W kwestii kulturowej: *Dzisiaj bardziej nawet niż w przeszłości, Europa zastanawia się nad swą tożsamością, nad swoimi granicami, nad swoimi przyszłymi instytucjami, nad swoim miejscem w świecie*[195]*.* Prowadzona polityka wewnętrzna i zewnętrzna sprawia wrażenie, że Europa *nie potrafi znaleźć jasnej odpowiedzi na żadne ze stawianych pytań*[196]. Jak w tej sytuacji należy rozumieć zachowanie Europy (Zachodu) jako podmiotów uważających się za wiodące prym w rozwoju cywilizacyjnym?

Istota posunięć Europy (Zachodu) wpisuje się odwieczną prawidłowość, która głosi, że: *W każdej epoce historii ludzkości nowoczesność, czy też ekwiwalent tego pojęcia, oznaczał metody, normy i standardy cywilizacji dominującej i ekspansywnej. Każda dominująca cywilizacja w okresie rozkwitu narzucała swoją własną nowoczesność*[197]. Jest ona także kontynuacją walk i konfliktów kulturowych, które, w oparciu o stwierdzenie A. Hamiltona[198], można przełożyć za D. Senghaasem do każdej epoki[199], w tym także wytłumaczyć to, co miałoby się dzisiaj dziać w świecie, gdzie w dalszym ciągu głównym aktorem pozostawałby Zachód, w tym Europa. Europa, jako jedno z pól globalnej szachownicy, konsekwentnie szuka dla siebie nowego miejsca oraz, zgodnie z odwieczną zasadą dążenia do zachowania przewagi, hegemonii[200] nad innymi podmiotami, robi wszystko, by w dalszym ciągu odgrywać dominującą rolę w świecie, by jej pozycja była jak najlepsza. Swoją politykę w znacznym stopniu uzasadnia i buduje na fundamentach walki z zagrożeniami, w tym walki z terroryzmem, szczególnie z terroryzmem określanym jako islamski. Europa, zgodnie z obowiązującymi w jej kręgu cywilizacyjnym kryteriami myślenia, uważa to za zagrożenie i utrzymuje, że musi podejmować działania, które zapewniłyby jej jak najlepszą

[194] Szerzej: I. Morris, *Dlaczego Zachód*…, op. cit., s. 657-734; P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*, Warszawa 2014, s. 453-494.

[195] A. Maalouf, *Rozregulowany*…, op. cit., s. 12.

[196] Ibidem.

[197] B. Lewis, *Co się właściwie stało? O kontaktach Zachodu ze światem islamu*, Warszawa 2003, s. 177.

[198] Jego stwierdzenie brzmi: *Wyższość, jaką już od dłuższego czasu szczyci się Europa, skłoniła ją do uznania się za władczynię świata i takiego traktowania reszty ludzkości, jakby była ona stworzona tylko na użytek Europy* […]. *Niektóre fakty zbyt długo świadczyły na korzyść tych aroganckich pretensji Europejczyka. Teraz to my musimy wziąć na siebie ratowanie honoru rasy ludzkiej i nauczyć naszego zadufanego brata skromności. Unia nam to umożliwi. W razie podziału stalibyśmy się natomiast kolejnymi ofiarami triumfu człowieka z Europy. Sprawmy, by Amerykanie nie byli narzędziami potęgi starego kontynentu. Pozwólmy trzynastu stanom związanym ścisłą i nierozwiązywalną unią, zbudować wielki amerykański system – system przeważający nad wszelką kontrolą i przemocą transatlantycką, taki, który w końcu będzie w stanie dyktować warunki stosunków między starym i nowym światem.* Zob. D. Senghaas, *Rzeczywistość walk kulturowych* [w:] H. Joas, K. Wiegandt (red.), *Kulturowe wartości*…, op. cit., s. 355–356.

[199] D. Senghaas zastosował w tym wypadku analizę porównawczą oraz analizę procesów historycznych. Zob. D. Senghaas, *Rzeczywistość walk*…, op. cit., s. 353–373.

[200] P. Wolfowitz i L. Libby zalecają prowadzenie przez USA agresywnej, jednostronnej polityki zagranicznej, z wojnami prewencyjnymi włącznie, celem zachowania pozycji USA jako jedynego globalnego supermocarstwa. Za kraje wrogie uznali te państwa, które nie podporządkują się globalnej hegemonii USA. Zob. „The New York Times", nr z 8 marca 1992.

pozycję. Polega to na siłowej, bezwzględnej, obronie *status quo*, w rzeczywistości, *przeciąganiu* (podporządkowaniu) nowych podmiotów (państw) na swoją stronę[201] – fizycznym poszerzaniu obszaru wpływów geopolitycznych kosztem innych podmiotów, a jeżeli jest to niemożliwe, na destabilizowaniu[202] obszarów stawiających opór poprzez wywoływanie tam konfliktów wewnętrznych. Dzieje się to zgodnie z teoretycznymi zasadami strategii[203], które czynią te tereny wykluczonymi (mimo strategicznych założeń doktrynalnych oraz możliwości militarnych pozwalających na siłowe utrzymanie hegemonii Zachód nie podejmuje otwartej, globalnej wojny, wykorzystuje działania pośrednie). Hipokryzją Europy (Zachodu) w tej kwestii jest trzymanie się hasła: *Kto nie jest z nami, jest przeciwko nam*[204]. W tym wszystkim, od strony ideologicznej, *Europa chce w sobie widzieć normatywny wzorzec możliwy do zastosowania względem wszystkiego, co nieeuropejskie, a czego przyszłość manifestuje w europejskiej teraźniejszości* […] *Europa i „Zachód" są 'telosem' postępu i demokracji. Podtrzymanie takiej wizji historycznej jest jedną z technik, za pomocą których Europa i „Zachód" upozowały się na uniwersalny wzorzec rozwoju, utrwalając swoją dominację. W tym kontekście kolonializm jawi się jako projekt, dzięki któremu skolonizowani zyskali szansę historycznego rozwoju*[205].

2.4. Europejski porządek po II wojnie światowej

Fundamenty ładu powojennego kształtowały ustalenia państw, wielkich mocarstw, tzw. Wielkiej Trójki, na spotkaniach w Teheranie, Jałcie i Poczdamie. Literatura przedmiotu najczęściej jednak określa powstałą konfigurację polityczną jako „ład jałtański" lub „ład jałtańsko-poczdamski", który jest definiowany jako ład międzynarodowy[206], układ sił i podział polityczny w Europie i na

[201] Zob. A. Bartnicki, H. Dalewska-Greń, M. Dehnel-Szyc, M. Gawrycki, P. Grzybek, W. Lizak, L. Nijakowski, J. Spyra, J. Stachura, *Konflikty współczesnego świata*, Warszawa 2008; J.S. Nye, *Konflikty międzynarodowe*…, op. cit.; J. Reginia-Zacharski, *Wojna w świecie współczesnym. Uczestnicy, cele, modele, teorie*, Łódź 2014; B. Barnaszewski, *Źródła kryzysów i konfliktów*, Toruń 2011; i inne.

[202] Por. U. Eco, *Rakiem. Gorąca wojna i populizm mediów*, Warszawa 2007, s. 36.

[203] *Pierwszym celem strategii jest wyeliminowanie walk taktycznych. Dlatego też miarą sukcesu strategii jest stopień, w jakim walka staje się niepotrzebna. Drugim celem jest takie użycie własnych środków, by w razie walki zwyciężyć*. Zob. J.M. Gavin, *Wojna i pokój w erze przestrzeni międzyplanetarnej*, Warszawa 1961, s. 193.

[204] T. Todorov, *Nowy nieład światowy. Refleksje Europejczyka*, Warszawa 2003, s. 74.

[205] I. Lorey, *Poza-czasowa teraźniejszość w Europie* [w:] P. Gielen (red.), *Koniec kultury*…, op. cit., s. 207, 208.

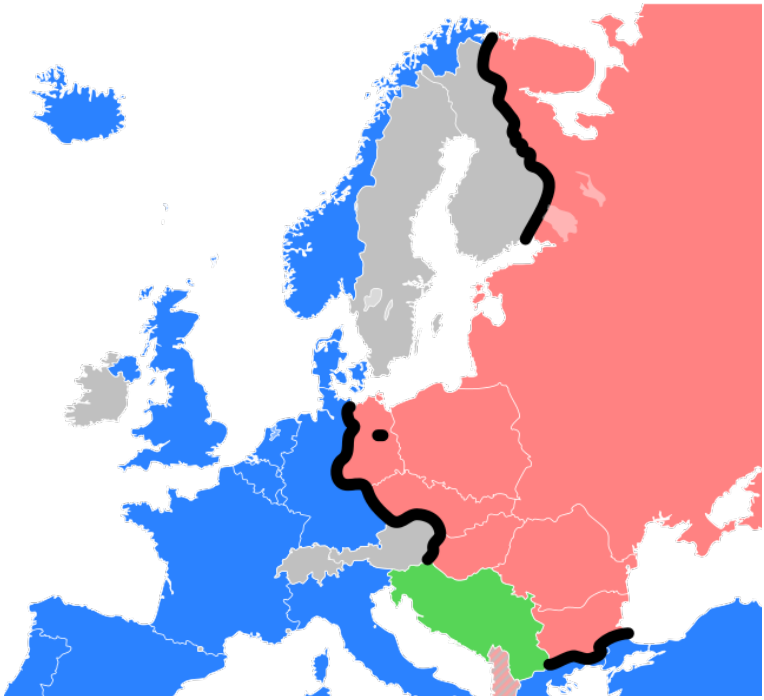
[206] *W słownikach i encyklopediach drugiej połowy XX wieku pojęcie „ład" było definiowane z pozycji różnych dyscyplin naukowych. Traktowano je jako „rezultat uporządkowania pewnych elementów wedle jakiejś zasady kolejności": bądź jako „metodyczny układ rzeczy prawidłowo uszeregowanych", „układ rzeczy w sposób użyteczny i harmonijny", „prawidłowe funkcjonowanie", „reguła ustanowiona przez naturę lub zwyczaj", „spokój wynikający z podporządkowania się prawom"; bądź też jako „sensowne ułożenie elementów, które są nie tyle częściami całości, ile samodzielnymi wielkościami lub treściami, których stosunki wzajemne podlegają jednak określonemu prawu wewnętrznemu, obejmującemu także zmiany okolicznościowe"; bądź wreszcie jako „określony stosunek między częściami zbiorowości lub całości". W przytoczonych określeniach i definicjach mieści się również w ogólnym sensie ład międzynarodowy*. Zob. http://stosunki-miedzynarodowe.pl/slownik/59-2011-01-28-16-50-11/592-lad-miedzynarodowy [dostęp: 1.10.2017 r.].

świecie, powstały po zakończeniu II wojny światowej, będący rezultatem ustaleń konferencji w Jałcie, w dniach od 4 do 11 lutego 1945 r. Uczestniczyli w niej politycy, przywódcy państw stojący na czele koalicji antyhitlerowskiej: Winston Churchill – premier Wielkiej Brytanii, Józef Stalin – przywódca ZSRR oraz Franklin Delano Roosevelt – prezydent Stanów Zjednoczonych. Mimo że kontrowersje i sprzeczności między ZSRR a Wielką Brytanią i USA narastały już w latach 1944–1945, czyli przed zakończeniem II wojny światowej, celem konferencji miało być właśnie stworzenie ładu powojennego, zwłaszcza w Europie. Ład ten jest obecnie, przez znaczną część środowisk politycznych i państw, wyjątkowo ostro krytykowany i podważany, jednak faktem jest, że od czasu zakończenia II wojny światowej Europa nie doświadczyła żadnej wojny o charakterze międzynarodowym. Konflikty zbrojne toczyły się w różnych miejscach świata, ale nie na linii podziału między Sojuszem Północnoatlantyckim a Układem Warszawskim. Tam właśnie miała się rozegrać bitwa o przyszłość świata. Na szczęście do niej nie doszło.

Jak wyglądała sytuacja międzynarodowa w Europie po II wojnie światowej? Jakie czynniki zadecydowały, że mimo ciągłego napięcia w stosunkach międzynarodowych bezpieczeństwo Europy nie zostało narażone na konflikt zbrojny na jej terytorium?

Po zakończeniu II wojny światowej doszło do zmiany globalnego, geopolitycznego układu sił w stosunkach międzynarodowych. Europa Zachodnia jako całość, a także poszczególne państwa, straciły swoją kluczową pozycję na arenie międzynarodowej, co było związane ze zniszczeniami wojennymi oraz rozpadem systemu kolonialnego. Miano mocarstw o zasięgu globalnym zyskały Stany Zjednoczone i Związek Radziecki, które w praktyce dokonały podziału Europy i powstania dwóch przeciwstawnych i wrogich pod względem ideologicznym bloków (obozów) polityczno-militarnych. Na wschód od tej linii podziału „żelaznej kurtyny" znalazły się państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które stworzyły wraz z ZSRR tzw. blok wschodni. W jego skład weszły: ZSRR, Polska Rzeczypospolita Ludowa, Czechosłowacja, Rumunia, Bułgaria, Jugosławia, Albania, NRD, Węgry. Pozostałą część Europy, na zachód od linii podziału, stanowiły państwa określane jako Europa Zachodnia, które przy współpracy ze Stanami Zjednoczonymi rozwijały się zgodnie z wolnorynkowymi zasadami gospodarowania. Państwo niemieckie zostało podzielone, z trzech stref okupacyjnych: francuskiej, amerykańskiej i angielskiej w 1949 r. została utworzona Republika Federalna Niemiec, natomiast ze strefy ZSRR – Niemiecka Republika Demokratyczna. Zatem zakończenie II wojny światowej doprowadziło do dosłownego rozdzielenia kontynentu europejskiego na dwie części, w których miały miejsce systemowe różnice w podejściu do podstawowych wartości ideologiczno-politycznych, zasad ustrojowych oraz założeń gospodarczo-społecznych, tzn. panowały inne realia polityczne, gospodarczo-ekonomiczne, kulturowe itp. Sytuacja polityczna była tak napięta, że nosiła w latach 1946–1989 miano zimnej wojny. Czym była zimna wojna?

Pojęcie „zimna wojna" jest umownym określeniem relacji międzynarodowych przyjmujących charakter trwałego i bezwzględnego konfliktu, przy jednoczesnym braku możliwości lub chęci drastycznego rozstrzygnięcia poprzez konfrontację zbrojną. W literaturze przedmiotu dotyczącej najnowszej historii pojęcie definiowane jest jako: *globalny konflikt po II wojnie światowej* [...] *między ZSRR a światem demokracji zachodnich* [...] *charakteryzujący się silnym, choć zmiennym napięciem politycznym, wyścigiem zbrojeń, konfrontacją ideologiczną i wojną psychologiczną, walką o wpływy na terenach peryferyjnych z punktu widzenia głównych protagonistów oraz instrumentalnym traktowaniem wymiany handlowej i kulturalnej, przy jednoczesnej powściągliwości w działaniach wojskowych*[207]; [...] *Stan politycznego napięcia między USA i innymi krajami kapitalistycznymi a ZSRR i państwami, które znalazły się w sferze jego wpływów po II wojnie światowej*[208]. Genezy tej konfrontacji należy upatrywać w wystąpieniu W. Churchilla 5 marca 1946 r. w Fulton, w którym użył sformułowania „żelazna kurtyna", oznaczającego granicę między państwami Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej i ZSRR. Przebieg granic został przedstawiony na rys. 11.



Rys. 11. Żelazna kurtyna dzieląca Europę po zakończeniu II wojny światowej

Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%BBelazna_kurtyna#/media/File:Iron_Curtain_map.svg [dostęp: 9.10.2017 r.].

[207] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zimna-wojna;4001555.html [dostęp: 9.10.2017 r.].
[208] G.J. Lewis, cyt. w: http://www.nowastrategia.org.pl/zsrr-zimna-wojna/ [dostęp: 2.10.2017 r.].

Spośród szerokiej gamy przyczyn tego zjawiska do najbardziej wyrazistych można zaliczyć: ostre przeciwieństwa w końcowej fazie II wojny światowej, a zwłaszcza po jej zakończeniu, wynikające z fundamentalnych różnic ideologiczno-politycznych między ZSRR a mocarstwami zachodnimi; pogłębianie się braku zaufania między ZSRR a przywódcami zachodnimi – premierem brytyjskim W. Churchillem, a następnie prezydentem USA, H. Trumanem. Narastająca nieufność sprzyjała procesowi kształtowania się wykluczających interesów politycznych. Już podczas konferencji poczdamskiej wiele ustaleń miało charakter kompromisowy, bez jednoznacznych rozwiązań, co wpływało na eskalację napięć i kontrowersji; sprzeczność interesów USA i ZSRR w globalnej polityce światowej. USA, jako mocarstwo, które wyszło z wojny wzmocnione, preferowały strategię otwarcia i szerokiej współpracy oraz wolnego handlu, w myśl zasad liberalnych, natomiast ZSRR, jako mocarstwo zwycięskie, chociaż poważnie zniszczone, dążył do zapewnienia sobie geopolitycznych uwarunkowań bezpieczeństwa przez tworzenie wokół swojego terytorium strefy wpływów. Ogromny i kosztowny wyścig zbrojeń wynikał z faktu posiadania przez USA monopolu atomowego, co zmusiło ZSRR do podjęcia podobnych wysiłków, a to z kolei USA uznały za poważne zagrożenie. Wroga propaganda i wrogie nastroje nasiliły się na przełomie 1946 i 1947 r. Zachód mówił o demokracji i pluralizmie politycznym, postulował konieczność obrony „wolnego świata" przed zagrożeniem komunistycznym, a Wschód krytykował imperializm i jego dążenia do wywołania nowej wojny światowej[209]. W tym czasie zjawiskami potęgującymi konflikt były: doktryna powstrzymywania H. Trumana i plan Marshalla oraz kontrposunięcia w postaci utworzenia Biura Partii Komunistycznych i Robotniczych, czyli tzw. *Kominformu*, które było postrzegane jako struktura usprawniająca ekspansję komunizmu grożącą w interesy Zachodu.

Konfrontacja Wschodu z Zachodem trwała do 1989 r. Poza przedstawionym powyżej okresem (lata 1945–1947) można wyodrębnić jeszcze przedziały czasowe: 1948–1953, 1954–1962, 1963–1969, 1970–1979, 1980–1985, 1986–1991[210]. Jakie istotne wydarzenia w tym czasie miały miejsce?

Lata 1948–1953 to czas napięć między supermocarstwami w różnych punktach globu wokół takich problemów jak: przyszłość Niemiec (pierwszy kryzys berliński – blokada Berlina w latach 1948–1949), podział i utworzenie państw niemieckich (Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej), utworzenie Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego w 1949 r. oraz decyzja USA o przystąpieniu do tworzenia paktów militarnych poza Europą[211], przeniesienie konfrontacji na grunt gospodarczy i propagandowy poprzez cofnięcie przez USA klauzuli największego uprzywilejowania w wymianie handlo-

[209] Por. E. Cziomer, *Przesłanki i istota kształtowania się konfliktu Wschód-Zachód* [w:] E. Cziomer (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Kraków 2008, s. 128, 129.

[210] Podobnej klasyfikacji używa E. Cziomer [w:] ibidem, s. 130–134.

[211] W 1951 r. został powołany polityczno-wojskowy **Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku** nazywany **ANZUS** od pierwszych liter nazw państw sygnatariuszy (Australii, Nowej Zelandii i Stanów Zjednoczonych). Jego powstanie wiązało się z amerykańską polityką tworzenia antykomunistycznych bloków militarnych poza Europą. Podstawowym celem było zapewnienie bezpieczeństwa w rejonie Oceanu Spokojnego. W 1987 r., po tym jak ogłosiła się strefą bezatomową, zawieszono członkostwo Nowej Zelandii.

wym oraz nasilenie wojny psychologicznej. Wyrazem nieufności było przyspieszenie wyścigu zbrojeń przez obie strony.

Okres 1954–1962 to dalsze nieporozumienia w kwestii problemu niemieckiego. Przyjęcie Republiki Federalnej Niemiec do NATO skutkuje powołaniem Układu Warszawskiego[212]. W 1955 r. w Genewie odbywa się spotkanie przywódców USA, ZSRR, Wielkiej Brytanii i Francji poświęcone kwestii niemieckiej i bezpieczeństwu europejskiemu. W 1956 r. ZSRR formułuje doktrynę o pokojowym współistnieniu państw o odmiennych ustrojach społeczno-politycznych. Łagodzi ona sytuację w Europie. Trwa jednak wyścig zbrojeń, który przenosi się w kosmos. W związku z sukcesami ZSRR USA zaostrzają kurs antyradziecki poprzez opublikowanie w 1957 r. doktryny D.D. Eisenhowera, nawiązującej do wcześniejszej idei dalszego powstrzymywania komunizmu. W latach 1960 i 1961 narasta konflikt wokół Berlina. USA nie daje zgody na przekształcenie Berlina Zachodniego w „wolne miasto". W konsekwencji władze Niemieckiej Republiki Demokratycznej przystępują do budowy muru wokół Berlina Zachodniego. Poważnym zagrożeniem, także dla bezpieczeństwa Europy, staje się kryzys kubański w 1962 r. Wtedy świat staje na krawędzi wojny nuklearnej.

Lata 1963–1969 to początkowo odprężenie na linii USA–ZSRR. W celu uniknięcia przypadkowego wybuchu wojny nuklearnej państwa te w 1963 r. w Genewie podpisują memorandum w sprawie ustanowienia bezpośredniej łączności między Kremlem a Białym Domem, tzw. gorącej linii. Dochodzi także do podpisania w 1963 r. umów w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia, układu o zakazie prób jądrowych. Zimna wojna w tym okresie została przeniesiona poza Europę.

Kadencja 1970–1979 charakteryzuje się dalszym odprężeniem. Mają miejsce regulacje traktatowe między USA i ZSRR oraz następuje normalizacja statusu obu państw niemieckich przez uregulowanie stosunków RFN z krajami bloku wschodniego. W Helsinkach w 1975 r. zostaje podpisany Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wydarzenia te nie powstrzymują

[212] W tym okresie ma miejsce utworzenie, z inicjatywy USA, dwóch paktów wojskowych. Są to:
- **SEATO** – wojskowo-polityczna **Organizacja Paktu Azji Południowo-Wschodniej** utworzona w 1954 r. z siedzibą w Bangkoku. Była odpowiedzią USA na klęskę Francji w Indochinach. Celem jej było powstrzymywanie postępów komunizmu w Azji południowo-wschodniej. Obszar działania obejmował także kraje Indochin. Pakt miał pokojowo rozwiązywać spory – strony zobowiązywały się do udzielania pomocy przy zwalczaniu agresji, co faktycznie oznaczało niedopuszczanie do poszerzania wpływów komunizmu czy przejmowania władzy przez ugrupowania lewicowe. Zrzeszał następujące kraje: Australię, Filipiny, Francję, Wielką Brytanię, Stany Zjednoczone, Nową Zelandię, Pakistan, Tajlandię. W wyniku wycofania się USA z Wietnamu Pakistan opuścił organizację w 1973 r., a Francja w 1974 r. SEATO rozwiązano w 1977 r. podczas konferencji w Bangkoku;
- **CENTO** – polityczno-wojskowa **Organizacja Paktu Centralnego na Bliskim i Środkowym Wschodzie**, istniejąca w latach 1955–1979, do której należały: Iran, Pakistan, Turcja i Wielka Brytania. Była bezpośrednią kontynuacją Paktu Bagdadzkiego, podpisanego w 1955 r. pomiędzy Turcją a Irakiem. Do Paktu Bagdadzkiego przystąpiły następnie Wielka Brytania, Pakistan i Iran. W 1959 r. Irak wycofał się z uczestnictwa, co spowodowało przeniesienie siedziby z Bagdadu do Ankary. Zmieniono też nazwę na Organizacja Paktu Centralnego. USA, pomimo iż formalnie nie należały do CENTO, aktywnie uczestniczyły w jej pracach jego struktur. Celem paktu było zapewnienie bezpieczeństwa i pokoju oraz przeciwstawienie się wzrastającym wpływom komunistów w regionie Bliskiego i Środkowego Wschodu.

rywalizacji Wschód–Zachód w innych dziedzinach i obszarach, zwłaszcza na tle rozbieżności interesów politycznych oraz odmiennych ideologii.

W latach 1980–1985 dochodzi do chwilowego załamania relacji za sprawą konfliktów poza terenem Europy. Strony znów się konfrontują oraz ponownie nasila się wyścig zbrojeń między USA a ZSRR. Punktem kulminacyjnym jest kryzys w 1983 r., gdy państwa NATO (USA) i ZSRR rozmieszczają na swoim terytorium nowe instalacje i rakiety. Jest to trudny okres dla ZSRR ze względu na konsekwencje wojny w Afganistanie, kryzys ekonomiczny, technologiczny i ideologiczny oraz wewnętrzne trudności polityczne. Mimo problemów polityka kontaktów, współpracy i odprężenia z lat siedemdziesiątych nie zostaje całkowicie zerwana.

Okres lat 1986–1990/1991 to kolejna faza odprężenia i przezwyciężenie konfliktu Wschód–Zachód, schyłek zimnej wojny. Reformy w polityce wewnętrznej i zagranicznej ZSRR prowadzą do zbliżenia i porozumienia z USA. ZSRR i USA zawierają wiele porozumień ograniczających zbrojenia konwencjonalne i jądrowe. W państwach bloku wschodniego ma miejsce stopniowe załamanie „realnego socjalizmu", pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 r., rozwiązanie Układu Warszawskiego, a następnie, w 1991 r., upada ZSRR.

Jak powyższe dane wskazują, lata 1945–1991 to dla Europy okres wyjątkowo drastycznej rywalizacji Zachodu ze Wschodem. Miała ona charakter konfliktu interesów praktycznie w każdym obszarze funkcjonowania stosunków społecznych, począwszy od ideologicznego, politycznego, gospodarczego, kulturowego itp. Mimo że nigdy nie doszło do otwartego konfliktu zbrojnego, najbardziej ostrą formę przyjęła jednak w sferze militarnej. W rywalizacji tej pierwszoplanową rolę odgrywały USA i ZSRR. Ich potencjał militarny oraz sprawność polityczna pozwalały na tworzenie sojuszy polityczno-militarnych, dawały im kluczową rolę w kształtowaniu zimnej wojny Wschód–Zachód. Polityka obu państw doprowadziła do sytuacji, że w pewnym momencie na terenie Europy naprzeciw siebie stały dwa najpotężniejsze pakty wojskowe świata, NATO[213] i Układ Warszawski[214]. Podział Europy na dwa bloki wojskowe został przedstawiony na rys. 12.

[213] **NATO** to **Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego**. Organizacja polityczno-wojskowa, która powstała w wyniku podpisania 4 kwietnia 1949 r. Traktatu Północnoatlantyckiego przez 10 krajów europejskich: państw–członków Unii Zachodniej (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Wielka Brytania) wraz z pięcioma dodatkowymi krajami (Dania, Islandia, Norwegia, Portugalia, Włochy) oraz USA i Kanadę. Początkowym celem istnienia organizacji, na mocy traktatu waszyngtońskiego, była obrona militarna przed atakiem ZSRR. 18 lutego 1952 r. do Paktu przystąpiły Grecja i Turcja, 5 maja 1955 r. RFN, a 30 maja 1982 r. – Hiszpania. 3 października 1990 r. NATO powiększyło się o NRD, po przyłączeniu jej landów do RFN. 12 marca 1999 r. do NATO przystąpiły pierwsze państwa należące dawniej do Układu Warszawskiego: Czechy, Węgry i Polska, a 29 marca 2004 r.: Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia. Oficjalnymi kandydatami do członkostwa są: Albania, Chorwacja, Macedonia. Obecnie liczy dwudziestu ośmiu członków.

[214] **Układ Warszawski** to organizacja o charakterze sojuszu politycznego i wojskowego. Został utworzony z inicjatywy ZSRR na podstawie Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, zawartego 14 maja 1955 r. w Warszawie między Albanią (wystąpiła z układu w 1968 r.), Bułgarią, Czechosłowacją, NRD (przystąpiła do układu w 1956 r.), PRL, Rumunią, Węgrami i ZSRR. Utworzenie Układu



Rys. 12. Państwa członkowskie NATO i Układu Warszawskiego

Źródło: http://dzieje.pl/sites/default/files/imagecache/infografika/infografiki/nato-dzieje.png [dostęp: 9.10.2017 r.].

Szczególnego dramatyzmu powstałej sytuacji nadawał fakt, że siły zbrojne USA i ZSRR były wyposażone w niezliczoną ilość najnowszych, od strony technologicznej, środków walki zbrojnej. Pozwalało to im na podjęcie działań wojennych na niespotykaną w dziejach ludzkości skalę – totalnej wojny nuklearnej. Działań, które mogły doprowadzić do kompletnego unicestwienia życia, nie tylko w Europie, ale na całej planecie. Szacunkowa liczba głowic atomowych oraz wydatków zbrojeniowych USA i ZSRR w okresie zimnej wojny została przedstawiona w tabeli 1.

Warszawskiego było podyktowane zamiarem ujednolicenia polityki zagranicznej i militarnej państw Układu, reakcją na powstanie NATO oraz bezpośrednią odpowiedzią na zawarcie układów paryskich w 1954 r., przewidujących remilitaryzację RFN i przyjęcie do NATO (przyjęta do NATO w maju 1955 r.). Główne organy to: Doradczy Komitet Polityczny (DKP) i Zjednoczone Dowództwo Sił Zbrojnych, któremu podlegały: Zjednoczone Siły Zbrojne (ZSZ), Komitet Ministrów Obrony, Naczelny Dowódca ZSZ, Sztab ZSZ, Komitet Ministrów Spraw Zagranicznych oraz Sekretariat. Wspólne dowództwo Układu znajdowało się w Moskwie. Sztaby armii poszczególnych państw członkowskich podlegały operacyjnie X Zarządowi Sztabu Armii Radzieckiej. Szerzej: C. Mojsiewicz (red.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1998; https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Uklad-Warszawski;3990984.html [dostęp: 9.12.2017 r.].

Tabela 1. Szacunkowa liczba głowic atomowych oraz wydatków zbrojeniowych USA i ZSRR/Federacji Rosyjskiej w latach 1940–2000

Rok	**Liczba głowic atomowych**		**Wysokość wydatków zbrojeniowych w mld dolarów**		**Wysokość wydatków zbrojeniowych w mld dolarów, obliczanych w odniesieniu do inflacji, według stanu na 2003 r.**	
Kraj	USA	ZSRR	USA	ZSRR	USA	ZSRR
1940			7,7	6,1	21,8	80,6
1945	6		90	8,6	919	87,6
1950	369	5	14,5	15,5	111,1	118,4
1960	20434	1605	45,4	37,0	281,9	229,6
1970	26119	11643	77,8	77,2	368,8	365,9
1980	23764	30062	144,0	201,0	321,4	448,7
1990	21211	33417	289,8	128,8	408,1	181,4
2000	10615	10201	301,7	9,7	322,3	10,4

Źródło: Instytut Studiów Strategicznych w Sztokholmie, SIPRI. Zob. http://www.sipri.org/contens/mailap/ milex; „Bulletin of Atomic Scientifics" 2002, vol. 58 (November–December), s. 103–104; http://www.thebulletin.org, cyt. za: E. Cziomer, *Przesłanki i istota*..., op. cit., s. 127.

Wyścig zbrojeń doprowadził jednak do tzw. pata atomowego, czyli stanu równowagi sił nuklearnych, jednocześnie poziomu, który nawet mimo uzyskania przewagi przez jedną ze stron nie gwarantował zwycięstwa, ale „Wzajemne Zagwarantowane Zniszczenie"[215]. Nazwane to zostało równowagą strachu, ponieważ w przypadku użycia broni jądrowej przez jedną lub drugą stronę musiałoby dojść do wyniszczającej odpowiedzi przeciwnika, przed którą nie było obrony. Owa równowaga utrzymywała pokój między mocarstwami przez kilka dekad – dzięki niej zimna wojna nigdy nie zmieniła się w gorącą. Mimo wszystko powstała sytuacja była poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i pokoju w skali całego świata, szczególnie jednak dla Europy.

* *
*

Podstawą polityki bezpieczeństwa państw Europy Zachodniej po II wojnie światowej stały się szeroko rozumiane uwarunkowania, głównie jednak militarne, a w dalszej kolejności polityczne i ekonomiczne. Ostateczny wynik wojny stawiał te państwa w niekorzystnej sytuacji geopolitycznej i geostrategicznej. Dodatkowo długotrwałe działania wojenne pozbawiły je dotychczasowej pozycji na arenie międzynarodowej, a powojenne zniszczenia infrastruktury gospodarczej, konieczność jej odbudowy oraz modernizacji, stawiały przed tymi krajami nowe wyzwa-

[215] Pojęcie to jest znane w stosunkach międzynarodowych, z angielskiego, jako *Mutual Assured Destruction* (*MAD*).

nia ekonomiczne. Wyzwania te, w warunkach postępującej globalizacji, przerastały możliwości pojedynczych państw. Podjęcie ich było możliwe tylko poprzez połączenie wysiłków. Sytuacja polityczno-militarna, gospodarcza, społeczna itp. w Europie nie tylko zaczęła sprzyjać ideom zjednoczeniowych, ale je wymuszała. Świadomość, możliwych konsekwencji dla Europy po ewentualnym przerodzeniu się zimnej wojny w rzeczywisty konflikt zbrojny z użyciem broni jądrowej, była czynnikiem motywującym do zbudowania takiego systemu, który pozwoliłby ochronić i obronić Europę Zachodnią przed potencjalnymi konfliktami zbrojnymi, mogącymi zaistnieć w przyszłości.

III

Unia Europejska – podmiot prawa międzynarodowego

3.1. Integracja europejska

Pojęcie „integracja" wywodzi się z łacińskiego słowa *integratio*, *-onis*, które oznacza odnowienie, scalenie, uzupełnienie. Według słownika integracja to: *proces tworzenia się całości z jakichś części, zespolenie się elementów w całość; scalanie się, scalanie czegoś, integrowanie* […]. *Integracja społeczna – zespalanie się w całość grup społecznych (np. w obrębie narodu) wyrażające się częstością i intensywnością kontaktów oraz wspólnotą ideową*[216]. Integracja polega więc na tworzeniu w miarę zwartego nowego podmiotu z istniejących już elementów. W stosunkach społecznych najczęściej termin ten używany jest z takimi określeniami jak: gospodarcza, społeczna, polityczna, kulturowa czy regionalna. W polityce światowej procesy integracyjne były zjawiskiem powszechnym na przestrzeni dziejów, praktycznie we wszystkich epokach. Integracja państw i społeczeństw była motywowana przez konkretne cele, np. polityczne, gospodarcze, obronne, religijne czy kulturowe. Skuteczność działań integracyjnych zależała od szerokiego spektrum uwarunkowań, w dużej mierze od stanu stosunków oraz formalnych powiązań pomiędzy uczestniczącymi w nich podmiotami. W stosunkach międzynarodowych dotychczasowe procesy integracyjne państw narodowych można podzielić na trzy modele: federalizm (państwa decydują się na stopniową rezygnację z posiadanych uprawnień na rzecz wspólnie tworzonych struktur, instytucji o charakterze ponadnarodowym. W ten sposób tworzy się federalne państwo związkowe posiadające ponadnarodowe, demokratyczne instytucje z władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą);

[216] *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1995, s. 747.

konfederalizm (państwa zacieśniają współpracę, ale z wyraźnym podziałem uprawnień oraz z precyzyjnym określeniem kompetencji w poszczególnych dziedzinach przekazywanych wspólnym instytucjom. Integracja pozwala na zachowanie odrębności oraz suwerenności poszczególnych podmiotów, sprowadza się w praktyce do ścisłej współpracy pomiędzy państwami, wspomaganej przez wspólne instytucje oraz wypracowywania wspólnych stanowisk w kluczowych dziedzinach); funkcjonalizm (jest pragmatycznym modelem, w którym podstawą integracji jest ścisła współpraca pomiędzy państwami, której celem są, przede wszystkim, konkretne korzyści – np. ekonomiczne. Mniejsze znaczenie przypisuje się kompetencjom państw oraz tworzonym instytucjom ponadnarodowych)[217]. Powyższe modele można także wyodrębnić w integracji państw Europy Zachodniej na drodze do Unii Europejskiej[218]. Jak w tej sytuacji można zdefiniować integrację europejską? Zgodnie z *Encyklopedią PWN* jest to ***koncepcja i proces bliskiej współpracy gospodarczej, politycznej i kulturalnej państw europejskich w ramach stworzonych przez nie struktur ponadnarodowych***[219]. Można dodać, że jej celem jest zjednoczenie obywateli państw Unii Europejskiej w ujęciu politycznym, gospodarczym, społecznym, kulturowym itp. poprzez budowanie więzi między narodami przy jednoczesnym zapewnieniu wolności i swobody jednostkom.

Jak przebiegał proces integracji państw europejskich do momentu utworzenia Unii Europejskiej? Spośród bardzo długiej listy wydarzeń[220], które można zakwalifikować jako element kalendarium integracji państw Europy Zachodniej w kierunku Unii Europejskiej, w dalszej części zostaną przedstawione jedynie wybrane decydujące o ewolucji integracji i powstaniu Unii. Są to:

- 19.09.1946 przedstawienie przez W. Churchilla w Zurychu programu utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy;
- 16.04.1948 powołanie Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej;
- 18.04.1951 podpisanie Traktatu Paryskiego o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali;
- 27.05.1952 powstanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej;
- 23.10.1954 utworzenie Unii Zachodnioeuropejskiej;
- 25.03.1957 podpisanie Traktatów rzymskich ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej;
- 8.04.1965 połączenie organów wykonawczych Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej;
- 14.06.1985 podpisanie Układu z Schengen;
- 1.07.1987 wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego;
- 7.02.1992 podpisanie Traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej.

[217] Por. http://europejskiportal.eu/historia-integracji-europejskiej/ [dostęp: 9.10.2017 r.].
[218] Szerzej: E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, s. 55–57.
[219] https://encyklopedia.pwn.pl/ [dostęp: 3.10.2017 r.].
[220] Patrz załącznik 1.

Początek integracji europejskiej nastąpił po II wojnie światowej. Wtedy wykształciła się specyficzna sytuacja geopolityczna, która stwarzała dogodne uwarunkowania do powstania ponadpaństwowej struktury europejskiej. Przemawiało za tym wiele czynników. Należały do nich: trudna sytuacja gospodarcza po wojnie i związana z tym konieczność odbudowy państw oraz wzajemnych relacji gospodarczych; tzw. zagrożenia ze strony ZSRR, które można było wykorzystać do stymulowania integracji politycznej i w sferze bezpieczeństwa; czynnik strachu przed mogącym odradzić się państwem niemieckim. Uważano, że Republika Federalna Niemiec winna zostać włączona w sieć europejskich struktur po to, aby utrzymać nad nią kontrolę i uniemożliwić powrót do przedwojennej polityki[221]; chęć, ze strony części państw, zmniejszenia zależności Europy od Stanów Zjednoczonych Ameryki. Jednak najbardziej atrakcyjna z punktu widzenia rozwoju była współpraca gospodarcza. Jednocześnie napięcie w stosunkach międzynarodowych stymulowało konieczność zacieśniania współpracy militarnej. Pierwszym sygnałem do budowy zjednoczonej Europy, „Stanów Zjednoczonych Europy", której trzon stanowiłyby Francja i Niemcy, było przemówienie w Zurychu we wrześniu 1946 r. wygłoszone przez byłego premiera Wielkiej Brytanii, W. Churchilla[222].

Za pierwsze symptomy integracji, w kwestii gospodarczej, można uznać powołanie 16 kwietnia 1948 r. przez państwa Europy Zachodniej Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej, która miała realizować podział pomocy amerykańskiej dla państw europejskich w ramach planu Marshalla[223]. Do Organizacji przystąpiło 16 państw zachodnioeuropejskich: Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Wielka Brytania i Włochy[224]. W kwestii bezpieczeństwa było to podpisanie w 1948 r. przez kraje Zachodniej Europy, tj. Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Wielką Brytanię, Paktu Brukselskiego (nazywanego Unią Zachodnią), który był układem o kolektywnej obronie oraz o współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej. Nazwę Unii Zachodniej

[221] Wcześniej, bo w marcu 1947 r., Francja i Wielka Brytania podpisały Traktatu z Dunkierki. Traktat był zawarty w celu przeciwdziałania ponownemu zagrożeniu ze strony Niemiec. Artykuł II przewidywał gwarancje bezpieczeństwa, zgodnie z którymi w przypadku ataku ze strony Niemiec państwa miały natychmiast udzielić sobie pomocy militarnej lub w innej formie (Zob. A. Podraza, *Integracja europejska a redefinicja polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych: przyczyny zainicjowania i rozwój transatlantyckich stosunków bezpieczeństwa w latach 1945–1948*, „Rocznik Integracji Europejskiej" nr 10/2016, s. 267, 268).

[222] Szerzej: W. Churchill, *Krew, znój, łzy i pot. Sławne mowy*, Poznań 2001, s. 232. Winston Churchill (1874–1965) to brytyjski polityk, mówca, strateg, pisarz i historyk, dwukrotny premier Zjednoczonego Królestwa, laureat literackiej Nagrody Nobla. Winston Churchill był jednym z pierwszych polityków, który poparł ideę zjednoczenia Europy. To on był pomysłodawcą utworzenia „Stanów Zjednoczonych Europy". Wspierał również sojusz z Francją.

[223] Plan Marshalla przewidywał udzielanie państwom europejskim pomocy finansowej i technicznej pod warunkiem przedstawienia przez nie wspólnego planu odbudowy i liberalizacji swoich gospodarek, a także powołania instytucji do podziału pomocy.

[224] Organizacja ta, na mocy konwencji paryskiej z 14 grudnia 1960 r., została przekształcona w Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

na podstawie Układów paryskich w październiku 1954 r. zmieniono na Unię Zachodnioeuropejską[225].

Kolejnym krokiem integracji państw Europy Zachodniej było utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Inicjatorem utworzenia organizacji, z której wywodzi się dzisiejsza Unia Europejska, był francuski minister R. Schuman[226], który w maju 1950 r. wystąpił do rządu RFN z deklaracją zawierającą propozycję połączenia przemysłów węglowego i stalowego Francji i Niemiec oraz poddania ich kontroli ponadnarodowego organu. Podstawowym powodem była jednak chęć zapobieżenia wojnie o statut Zagłębia Saary. Autorstwo projektu przypisywane jest francuskiemu ministrowi ds. planowania, J. Monetowi[227]. U podstaw zawarcia traktatu leżała chęć odbudowy gospodarczego, a w dalszej perspektywie również militarnego potencjału Niemiec i równoczesne poddanie go wspólnotowej kontroli[228]. Już wcześniej, bo w 1949 r., kanclerz Niemiec, K. Adenauer[229], zadeklarował pełne poparcie dla wspólnej polityki zachodnioeuropejskiej opartej na demokracji, praworządności i wolności. Traktat został podpisany w Paryżu 18 kwietnia 1951 r.[230] Sygnatariuszami Traktatu było 6 państw: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Federalna Republika Niemiec i Włochy. Traktat umożliwiał kontrolę wydobycia węgla i przemysłu stalowego przez organ niezależny od poszczególnych państw wchodzących w skład Wspólnoty, co miało zapobiec potencjalnym konfliktom zbrojnym. Władzą wykonawczą Wspólnoty była Wysoka Władza, organem prawodawczym była tzw. Specjalna Rada Ministrów. Wspólne Zgromadzenie stanowiło organ kontrolny. Komisja Konsultatywna była miejscem kontaktów z różnymi grupami interesów. Do struktur Wspólnoty należał także Trybunał Sprawiedliwości.

Po ukonstytuowaniu się Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali miały miejsce próby utworzenia przez kraje Wspólnoty Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Celem Europejskiej Wspólnoty Obronnej było utworzenie europejskiej armii pod wspólną kontrolą, co pozwoliłoby na militaryzację Niemiec Zachodnich, jednak poddaną międzynarodowemu nadzorowi. Działania te podejmowane były w kontekście dwubiegunowego porządku i stanu zimnej wojny. Europejska Wspólnota Polityczna miała być

[225] Była to organizacja zbiorowej samoobrony. Zgodnie z art. IV Traktatu Brukselskiego, w przypadku zbrojnej napaści w Europie na jedno z państw stronę traktatu pozostałe strony, działając w zgodzie z postanowieniami art. 51 Karty NZ, powinny jej udzielić wszelkiej pomocy, głównie militarnej.

[226] Robert Schuman (1886–1963) – francuski premier i minister spraw zagranicznych, pomysłodawca niemiecko-francuskiego pojednania przez połączenie tych państw silnymi więzami gospodarczymi i politycznymi.

[227] Jean Monnet (1888–1979) – francuski dyplomata, współtwórca Planu Schumana. W 1976 r. za swoje zasługi dla budowania jedności europejskiej otrzymał tytuł Obywatela Europy.

[228] Niemcom traktat dawał możliwość wyjścia z izolacji, włączenia się do tworzonych ponadnarodowych struktur gospodarczych i powrót do międzynarodowej polityki.

[229] Konrad Adenauer (1876–1967) – pierwszy kanclerz Republiki Federalnej Niemiec, która powstała w 1949 r. Był zwolennikiem zjednoczenia Europy na podstawie jej chrześcijańskich korzeni tkwiących w kulturze, tradycji i cywilizacji kontynentu. Uważał, że warunkiem wstępnym do budowy zjednoczonej Europy jest pojednanie i sojusz francusko-niemiecki.

[230] Traktat wszedł w życie 22 lipca 1952 r. i miał obowiązywać przez 50 lat.

początkiem federacji państw europejskich. Projekt jednak nie został przyjęty we francuskim Zgromadzeniu Narodowym, co doprowadziło do zaniechania procesu tworzenia tej wspólnoty[231].

Następnym wydarzeniem, które można uznać za milowy krok w procesie integracji, było powołanie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom, EWEA) i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Podstawą ich utworzenia były traktaty (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą), które podpisano w Rzymie 25 marca 1957 r. Weszły one w życie 1 stycznia 1958 r. i zostały zawarte na czas nieograniczony. Osobą, która wniosła istotne zasługi w utworzenie wspólnoty, był P.H. Spaak[232]. Misją Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej była sektorowa integracja rynków państw Wspólnoty oraz rozwój wymiany z innymi państwami w zakresie energii atomowej w celu stworzenia niezbędnych warunków do powstania i szybkiego rozwoju przemysłu jądrowego, co z kolei miało przyczyniać się do podniesienia stopy życiowej w państwach członkowskich. Europejska Wspólnota Gospodarcza zakładała harmonizację polityk gospodarczych państw członkowskich, a poprzez ustanowienie wspólnego rynku dla wszystkich towarów i usług (usunięcie przeszkód w zakresie eksportu i importu między państwami Wspólnoty i wprowadzenie wspólnej taryfy celnej wobec państw trzecich), czyli unii gospodarczo-walutowej, oraz prowadzenie wspólnych polityk i działań, przyczynianie się w całej Wspólnocie do zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych, trwałego wzrostu, wysokiego stopnia spójności gospodarek, wysokiego poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych, podnoszenia stopy życiowej i jakości życia oraz solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Akt zakładał również usunięcie ograniczeń w przemieszczaniu się osób, swobodę w transferze usług i kapitału oraz wdrożenie wspólnej polityki rolnej i transportowej[233].

Utrzymywanie dublujących się organów dla trzech Wspólnot (EWWiS, EWG i EWEA) było bezsensowne. Aby uzdrowić sytuację, w kwietniu 1964 r. podpisano traktat (tzw. Traktat fuzyjny)[234], który sankcjonował fuzję instytucji Wspólnot. W konsekwencji powstała jedna Komisja w miejsce Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Komisji Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, stała się organem wykonawczym Wspólnot. Pozostawiono również jedną Radę Ministrów, która stała się miejscem stanowienia prawa. Instytucją, która miała pełnić funkcję Parlamentu Europejskiego, ale w tym czasie jedynie z uprawnieniami kontrolnymi, było Zgromadzenie Parlamentarne, natomiast kompetencje do interpretowania

[231] Zob. W. Stankowski, *Europeistyka. Leksykon*, Warszawa 2011, s. 78, 79.

[232] Paul Henri Spaak (1899–1872) – belgijski polityk, socjalista. Był współtwórcą Beneluxu (unii gospodarczej Belgii, Holandii i Luxemburga), NATO i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, pierwszym przewodniczącym Rady Europy (od 1949 r.). W latach 1952–1953 był przewodniczącym Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. To jeden z twórców raportu, który zawierał plan powołania EWG i EURATOMU.

[233] Por. E. Latoszek, *Integracja europejska*…, op. cit., s. 66, 67.

[234] Traktat wszedł w życie 1.07.1967 r.

Traktatów i aktów prawa wspólnotowego oraz orzekania o ważności działań organów Wspólnoty przyznano Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Wprowadzone usprawnienia były wyjątkowo trafne i zaczęły szybko przynosić efekty gospodarcze.

W tym czasie na szczycie w Hadze w grudniu 1969 r. podjęto decyzje w sprawie: właściwej integracji poprzez ustanowienie wspólnego rynku od stycznia 1970 r., stworzenia unii ekonomicznej i monetarnej, negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich[235]. 19 czerwca 1983 r. Rada Europejska podpisała deklarację w sprawie projektu powstania Unii Europejskiej.

Wyrazem dosłownej integracji społeczeństw państw Europy zachodniej stał się Układ z Schengen, który został podpisany 14 czerwca 1985 r. w Luksemburgu między Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem i Republiką Federalną Niemiec. Układ przewidywał działania krótko- i długoterminowe. Podstawowe założenia układu to: liberalizacja ruchu osobowego i towarowego w przestrzeni państw sygnatariuszy – likwidacja kontroli paszportowej na granicach wewnętrznych, w zamian ze ściślejszą kontrolą na granicach zewnętrznych; uwspólnotowienie polityki azylowej, wizowej i celnej; utworzenie Systemu Informacji Schengen (SIS). Dla realizacji powyższych postanowień Układ przewidywał współpracę w takich obszarach jak: policyjny, celny, zwalczanie przemytu narkotyków, broni, ludzi i materiałów wybuchowych, zasady pobytu cudzoziemców i kwestie podatkowe[236].

Ważnym krokiem w kierunku utworzenia Unii Europejskiej był Jednolity Akt Europejski (JAE)[237], podpisany 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu przez większość należących do wspólnot krajów[238]. Akt ten wszedł w życie 1 lipca 1987 r.[239] Celem Jednolitego Aktu Europejskiego było wznowienie procesu tworzenia struktur europejskich w dążeniu do zakończenia realizacji rynku wewnętrznego. Pierwszy tytuł Jednolitego Aktu Europejskiego to tzw. Postanowienia Wspólne, które mówią, że głównym celem wspólnot Europejskich oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej jest dążenie ku jedności europejskiej. Drugi tytuł Aktu to Postanowienia Zmieniające Traktaty Ustanawiające Wspólnoty Europejskie: rozdział pierwszy tytułu stanowią postanowienia zmieniające Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali; kolejny rozdział to Postanowienia zmieniające Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Dokument rozwinął prawo instytucjonalne i materialne Wspólnot. Przewidywał wyeliminowanie, w ciągu sześciu lat, problemów wynikających z różnic w przepisach krajowych członków Wspólnot (różnice te miały istotny wpływ na problemy w handlu wewnątrz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej). Ustanawiał rynek wewnętrzny, rozszerzał zakres polityki socjalnej, włączał do kompetencji Wspólnot spójność polityki gospodarczej i socjalnej,

[235] Zob. M.C. Błaszczyk, *Wybrane problemy integracji europejskiej* [w:] M.C. Błaszczyk, J. Świerkocki (red.), *Wybrane problemy integracji europejskiej*, Łódź 2001, s. 25.

[236] Szerzej: P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 48.

[237] Z formalnego punktu widzenia stanowił on liczącą 34 obszerne artykuły umowę międzynarodową, do której dołączono 20 deklaracji.

[238] Włochy, Grecja i Dania podpisały go 28 lutego 1986 r. w Hadze.

[239] Postanowienia Aktu nie obejmowały większości zmian proponowanych przez Parlament Europejski.

badania naukowe i rozwój technologiczny oraz ochronę środowiska. Formalnie zintegrował trzy Wspólnoty (zachowały one jednak własną podmiotowość prawną) w jedną Wspólnotę Europejską. Ustanowił nowe procedury ustawodawcze dające większe uprawnienia Parlamentowi Europejskiemu poprzez wprowadzenie współpracy w zakresie stanowienia prawa. Przewidział powołanie Sądu Pierwszej Instancji Unii Europejskiej. Ograniczył podejmowanie decyzji w Radzie Wspólnot Europejskich[240] w sposób jednomyślny na rzecz głosowania większościowego. Wprowadzał do traktatowego porządku prawnego i strukturalnego Radę Europejską[241]. Akt Europejski pogłębił odpowiedzialność Wspólnoty poprzez rozszerzenie zakresu jej działalności w dziedzinie współpracy zagranicznej, a także zrewidował zasady współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą Ministrów. Przyczynił się do usprawnienia przepływu informacji pomiędzy tymi organami. Najważniejsze, że wyznaczył kierunki dalszego rozwoju integracji Wspólnot oraz Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Był to kolejny krok zmierzający do utworzenia Unii Europejskiej (już w preambule zapowiadał utworzenie w przyszłości Unii Europejskiej). Zgodnie z Jednolitym Aktem Europejskim Jednolity Rynek Europejski miał powstać do grudnia 1992 r.

Przedstawione powyżej, powszechnie określane jako kluczowe wydarzenia i fakty w procesie integracji państw Europy Zachodniej w kierunku Unii Europejskiej, oraz wiele innych, które miały miejsce od czasu zakończenia II wojny światowej do dnia podpisania Traktatu z Maastricht, są odzwierciedleniem wielkiej aktywności państw i społeczeństw, w tym szczególnie zaangażowanych osobistości, które zostały określone jako „ojcowie" Wspólnot Europejskich[242]. Procesy integracji najczęściej kończyły się niepowodzeniem, jednak czy zawsze tak musi być? Najlepiej proces integracji Unii Europejskiej na tle podobnych zjawisk w historii ludzkości podsumował A. Maalouf, który pisał: *Za każdym razem, gdy na przestrzeni dziejów pojawiały się głosy mówiące, że narody tej ziemi powinny się pojednać, zbliżyć do siebie, solidarnie gospodarować na wspólnej przestrzeni, oskarżano je natychmiast o naiwność, skoro ośmielały się głosić podobne mrzonki. Unia Europejska może posłużyć za przykład tego rodzaju urzeczywistnionej utopii. Stanowi pod tym względem pionierskie doświadczenie, wiarygodną prefigurację tego, czym mogłaby być jutro pojednana ze sobą ludzkość i dowód na to, że nawet najambitniejsze wizje niekoniecznie muszą być naiwne* [podkr. Z.S.][243].

[240] Obecnie nazywana Radą Unii Europejskiej.

[241] Spotkanie szefów państw i rządów Państw Członkowskich.

[242] Są to: Robert Schuman (Francja), Jean Monet (Francja), Alcide de Gasperi (Włochy), Paul Henri Spaak (Belgia) i Konrad Adenauer (RFN).

[243] A. Maalouf, *Rozregulowany*..., op. cit., s. 219.

3.2. Unia Europejska – organizacja nowego typu

Procesy integracyjne zachodzące w państwach Europy Zachodniej są zjawiskiem bezprecedensowym w historii. Obejmują szerokie spektrum praktycznie wszystkich dziedzin życia społecznego: politykę, gospodarkę, kulturę itp. Sięgają tak głęboko, że tworzą system wzajemnych powiązań między ich uczestnikami o niespotykanym dotąd zakresie. Unia, poczynając od Traktatu z Maastricht, jest związkiem państw powołanym na mocy wielostronnej umowy międzynarodowej. Jednakże jej struktura i charakter odbiegają od formuły organizacji międzynarodowej czy też państwa. Unia Europejska posiada cechy organizacji międzynarodowej, jak i państwa ponadnarodowego. Zdaniem J. Galsera i C. Mika *Unia Europejska w obecnym kształcie jest ewoluującą funkcjonalną strukturą organizacyjną o charakterze mieszanym pod względem materialnym, łączącą elementy ponadnarodowe i międzyrządowe*[244], a P. Wawrzyk pisze: *Unia Europejska, nie będąc państwem ani nawet nie aspirując do takiej formy, została wyposażona w pewne kompetencje przysługujące dotychczas wyłącznie państwom członkowskim. Bodaj najistotniejszym z nich jest możliwość tworzenia prawa obowiązującego jednolicie na całym terytorium (rozporządzenia czy decyzje)*[245]. Czym jest Unia Europejska w dzisiejszych czasach? Na ile jest organizacją międzynarodową, a na ile „państwem"?

Organizacje międzynarodowe to *instytucje będące uczestnikiem stosunków międzynarodowych, powstałe jako forma współpracy międzynarodowej państw z przekształcenia konferencji międzyrządowych w trwałe związki oparte na umowie wielostronnej, których głównym zadaniem jest kształtowanie współpracy państwowej w różnych dziedzinach* […] *w stosunkach międzynarodowych organizacje międzynarodowe międzyrządowe odgrywają znacznie ważniejszą rolę niż organizacje międzynarodowe pozarządowe. Organizacje międzynarodowe i międzyrządowe (międzypaństwowe), trwałe związki państwowe tworzone na podstawie umów międzynarodowych (zwane też statutami lub konstytucjami) dla osiągnięcia określonych w nich celów*[246]. Międzynarodowe organizacje międzyrządowe to jedna z form zinstytucjonalizowanej wielostronnej współpracy pierwotnych podmiotów prawa międzynarodowego, jakimi są państwa, współpracy, która jest realizowana przez rządy tych państw. Okresem, kiedy organizacje międzynarodowe stały się wyjątkowo popularne, była druga połowa XX w. Do najbardziej wyrazistych powodów tworzenia i rozwoju tych organizacji można zaliczyć: *motywy ekonomiczne i polityczne, do których należą rozwój techniki, kształtowanie się rynku światowego, zacieśnianie współpracy międzynarodowej i wzrost współzależności; przekonanie o potrzebie i korzyściach współpracy w danej dziedzinie; uświadomienie sobie przez rządy zgodności interesów w danej dziedzinie; zdolność do osiągnięcia porozumienia*[247].

[244] J. Galser, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1995, s. 56.
[245] P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*…, op. cit., s. 23.
[246] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/organizacje-miedzynarodowe;3951715.html [dostęp: 9.10.2017 r.].
[247] W. Morawiecki, cyt. za: E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Warszawa 2001, s. 27.

Unia Europejska powstała w wyniku podpisania w 1992 r. w Maastricht przez przedstawicieli 12 państw członkowskich Wspólnot Europejskich Traktatu o Unii Europejskiej, który wszedł w życie od 1 listopada 1993 r.[248] Traktat z Maastricht wyznaczył nowy etap w procesie tworzenia tej organizacji międzynarodowej, coraz silniejszych związków między państwami i narodami Europy, rozszerzając zakres integracji europejskiej ze sfery gospodarczej (ściśle związanej z funkcjonowaniem wspólnego rynku) na sferę polityczną. Traktat z Maastricht przewidywał ponadto: utworzenie unii gospodarczej i walutowej z wprowadzeniem nowej wspólnej europejskiej waluty; wprowadzenie instytucji obywatelstwa europejskiego; realizację wspólnej polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa; zacieśnienie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Traktat przewidywał budowanie Unii na trzech filarach, które wyznaczały obszary jej funkcjonowania. Filar pierwszy to przepisy dotyczące funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przemianowanej na Wspólnotę Europejską, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej[249]. Filar drugi to przepisy dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa[250]. Filar trzeci natomiast odnosił się do przepisów w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych[251]. Graficzny schemat funkcjonowania Unii został przedstawiony na rys. 13.



Rys. 13. Filarowa struktura Unii Europejskiej

Opracowanie własne.

Taki stan rzeczy trwał do momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony. W tym czasie Unia Europejska nie miała ani osobowości prawnej, ani włas-

[248] Traktat ustanawiający Unię Europejską co do zasady nie zmienił zasadniczo postanowień traktatów rzymskich z 1957 r., które odnosiły się tylko do 6 państw założycielskich.

[249] Zob. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01, (Tytuły II, III, IV). Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT [dostęp: 7.10.2017 r.].

[250] Zob. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01 (Tytuł V). Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT [dostęp: 8.10.2017 r.].

[251] Zob. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01 (Tytuł VI). Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT [dostęp: 9.10.2017 r.].

nych instytucji, funkcjonowała w oparciu o instytucje Wspólnoty Europejskiej, w szczególności Komisję Europejską, Radę, Parlament i Trybunał Sprawiedliwości. Okres ten był jednak wypełniony pracami mającymi na celu budowanie Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej w pełnym tego słowa rozumieniu. Pierwsza reforma Unii Europejskiej dokonana została w oparciu o Traktat z Amsterdamu podpisany 2 października 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r.

Główne postanowienia traktatu to: rozszerzenie zasady głosowania kwalifikowaną większością głosów na nowe obszary działań Wspólnoty; wzmocnienie polityki w dziedzinie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, ochrony konsumenta oraz obywatelstwa Unii Europejskiej, pogłębienie wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Kolejna przebudowa Unii realizowana była na mocy Traktatu wynegocjowanego przez szefów rządów Unii Europejskiej w grudniu 2000 r. w Nicei zmieniającego traktaty ustanawiające Unię Europejską i Wspólnotę Europejską. Wszedł on w życie w 2003 r. Traktat miał przygotować Unię Europejską do poszerzenia, wprowadzał nowy podział głosów w Radzie Ministrów[252], reformował Parlament Europejski (zwiększając liczbę eurodeputowanych do 732), reformował Komisję (każdy kraj miał mieć tylko jednego komisarza). Traktat proklamował Kartę Praw Podstawowych – zbiór praw człowieka i swobód obywatelskich[253]. Proponowana Konstytucja Europejska nie weszła w życie[254].

Wobec powyższego w czerwcu 2007 r. rozpoczęto prace nad nowym traktatem. W październiku Rada Europejska zatwierdziła jego treść. W grudniu Traktat został podpisany w Lizbonie. Po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie wszedł w życie w grudniu 2010 r. Traktat wprowadził szereg reform w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Unia przejęła instytucje oraz dorobek Wspólnoty Europejskiej[255], została przekształcona w jednolitą organizację międzynarodową, uzyskała osobowość prawną. Traktat zlikwidował strukturę filarową. Inne postanowienia to: włączenie Europejskiego Banku Centralnego do Unii; przyjęcie euro jako waluty Unii; powołanie Prezydenta Rady Europejskiej; powołanie Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeń-

[252] Według nowego podziału poszczególne państwa otrzymały: Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy po 29 głosów, Polska i Hiszpania po 27 głosów. Do 80% zwiększyła się ilości spraw, w których decyzje miały być podejmowane większością kwalifikowaną – 258 głosów.

[253] Karta Praw Podstawowych została przyjęta 7 grudnia 2000 r. jako uroczysta wspólna proklamacja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. 12 grudnia 2007 r. instytucje te ponownie podpisały Kartę. Moc wiążąca została jej nadana przez Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Karta praw podstawowych określa podstawowe prawa, których zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie muszą przestrzegać przy wdrażaniu prawa Unii Europejskiej. Jest to prawnie wiążący instrument przyjęty w celu wyraźnego uznania i podkreślenia roli praw podstawowych w porządku prawnym Unii. Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT [dostęp: 9.10.2017 r.].

[254] Konstytucja Europejska została zatwierdzona na szczycie w czerwcu 2004 r., a podpisana w Rzymie w październiku 2004 r. Jej wejście było warunkowane procesem ratyfikacji przez państwa członkowskie. W 2005 r. Duńczycy i Francuzi w referendach odrzucili Konstytucję.

[255] Instytucje Wspólnoty funkcjonują nadal jako instytucje Unii Europejskiej.

stwa Unii Europejskiej; przyjęcie Karty Praw Podstawowych jako obowiązującej prawnie. Ponadto przyjęto, że: więcej obszarów tworzenia przepisów przez Radę Europejską i Radę Unii Europejskiej będzie poddawane pod głosowanie w systemie tzw. podwójnej większości; skład Komisji Europejskiej zostanie zredukowany; komisarze będą pełnić swoje funkcje rotacyjnie; kompetencje Parlamentu Europejskiego ulegną poszerzeniu. W kwestii bezpieczeństwa w dużym stopniu zachowano autonomię Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Jest to autonomia na poziomie kompetencji, wiodącej roli nie odgrywa Komisja Europejska, lecz Wysoki Przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej Bezpieczeństwa, któremu nadano rangę funkcjonariusza europejskiego (jako wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej) i wyposażono go w prawo do inicjatywy prawodawczej. Wzmacnia to ponadnarodową infrastrukturę instytucjonalną i legislacyjną w Unii Europejskiej.

Definiując aktualny stan, można stwierdzić, że Unia Europejska, w rozumieniu politycznym, jest związkiem 28 państw niepodległych i demokratycznych. Członkami jej są: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania[256], Włochy[257]. Od strony społecznej: *Mieszkańcy Europy nie są już dłużej po prostu Niemcami, Francuzami, Polakami czy Czechami, ale także obywatelami Unii Europejskiej*[258]. Położenie Unii w Europie zostało przedstawione na rys. 14.



Rys. 14. Państwa Unii Europejskiej na tle Europy (na mapie widnieje jeszcze Wielka Brytania)

Źródło: http://bi.gazeta.pl/im/26/5b/13/z20297254Q,Mapa-panstw-czlonkowskich-sprzed-Brexitu.jpg [dostęp: 9.10.2017 r.].

[256] W momencie pisania książki Wielka Brytania była jeszcze członkiem Unii Europejskiej.

[257] W 2016 r. Wielka Brytania odpowiedziała się w referendum za wyjściem z Unii Europejskiej.

[258] J. Potulski, *Wprowadzenie do geopolityki*, Gdańsk 2010, s. 353.

Zgodnie z wcześniej wymienionymi dokumentami celem Unii Europejskiej jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów[259]. Ponadto Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Unia ustanawia także rynek wewnętrzny oraz działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Wspiera także postęp naukowo-techniczny. Oprócz tego Unia: zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka; wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi; szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy; ustanawia Unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro. W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych[260].

Unia Europejska jest organizacją opartą na dwóch traktatach: Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które są ze sobą powiązane normatywnie oraz w sensie funkcjonalnym[261]. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej organizuje jej funkcjonowanie, określa dziedziny, granice i warunki realizacji kompetencji. O kompetencjach i ich wykonywaniu mówi Traktat o Unii Europejskiej. Ale konkretnie to, jakie kompetencje ma Unia Europejska, zostało uregulowane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Traktaty są spójne. Unia Europejska zreformowana przez Traktat z Lizbony jest organizacją, która działa w myśl celów i zadań określonych w Traktacie o Unii Europejskiej, na podstawie władzy powierzonej jej przez państwa członkowskie oraz przy wykorzystaniu instrumentarium określonego w postanowieniach Traktu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Istotne są zwłaszcza 2 elementy porządku prawnego: kwestia powierzenia władzy Unii Europejskiej i kwestia instrumentów prawnych, za pomocą których ta władza

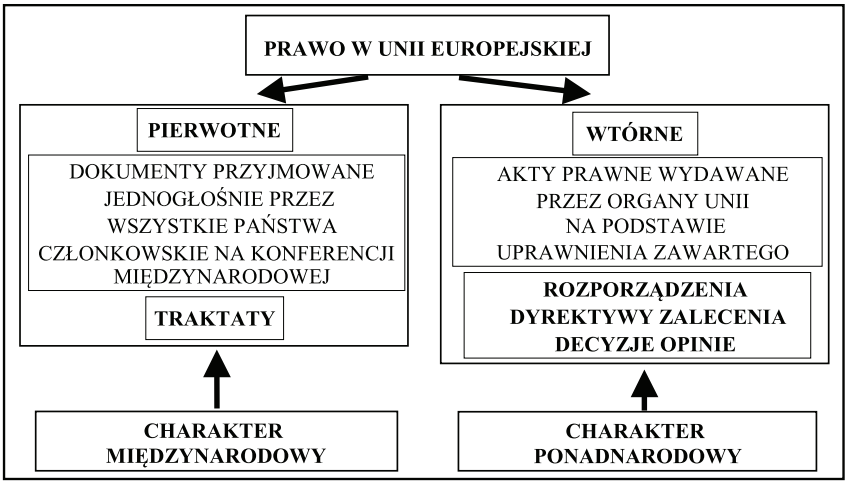
[259] Por. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01, art. 3. Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT [dostęp: 9.10.2017 r.].

[260] Por. ibidem.

[261] Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są uzupełnione przez protokoły do nich (istnieje 37 protokołów, 2 załączniki i 65 deklaracji, które zostały załączone do Traktatów w celu doprecyzowania, ale niewłączone do głównego tekstu prawnego).

jest wykonywana, czyli aktów prawnych. Unia Europejska ma własny system prawny, odmienny od międzynarodowego porządku prawnego – sama w sobie jest źródłem prawa. Prawo Unii Europejskiej ma bezpośredni lub pośredni wpływ na prawo jej członków i staje się częścią systemu prawnego każdego z państw członkowskich. Unia Europejska jest podmiotem prawa międzynarodowego, posiada osobowość prawną, zdolność do zawierania umów międzynarodowych z państwami i innymi organizacjami międzynarodowymi. Relacje z tymi podmiotami należą do kompetencji Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego mianuje Rada Europejska. Na poziomie szefów państw lub rządów Unia jest reprezentowana przez Przewodniczącego Rady Europejskiej. To właśnie składa się na porządek prawny Unii Europejskiej. Charakter prawa w Unii został przedstawiony na rys. 15.

Struktura instytucjonalna władzy Unii Europejskiej, system występujących



Rys. 15. Charakter prawa Unii Europejskiej

Opracowanie własne.

powiązań między poszczególnymi instytucjami, a także system samego zarządzania, jest wyjątkowo skomplikowany. W Unii Europejskiej występują instytucje, które mają na celu: propagowanie jej wartości, realizację celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom państw członkowskich, a także zapewnienie spójności, skuteczności oraz ciągłości polityk i działań[262]. Najważniejszymi instytucjami Unii są:

- **Parlament Europejski** (reprezentuje obywateli Unii Europejskiej. Przyjmuje – wspólnie z Radą – projekty legislacyjne przedkładane przez Komisję Europejską, kontroluje i zatwierdza unijny budżet, sprawuje demo-

[262] Por. Artykuł 13 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

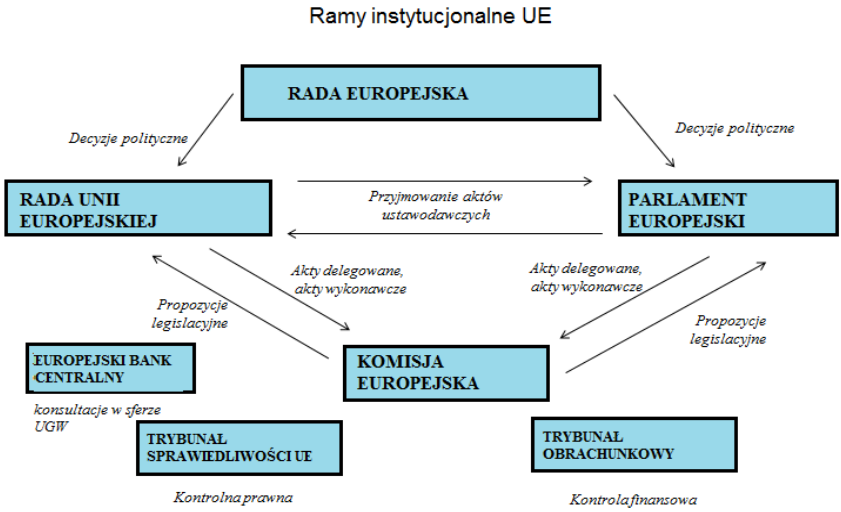
kratyczny nadzór nad Komisją. Może zbiorowo odwołać kolegium komisarzy po przegłosowaniu wotum nieufności);
- **Rada Europejska** (najważniejsza polityczna instytucja Unii Europejskiej, składająca się z głów państw lub szefów rządu państw członkowskich. Wyznacza kierunki polityki Unii i określa jej priorytety. Nie ma uprawień legislacyjnych. Obraduje minimum 2 razy do roku. Decyzje podejmuje w drodze konsensusu)[263];
- **Rada Unii Europejskiej** (składa się z ministrów poszczególnych krajów członkowskich. Wydaje akty prawne, m.in. dyrektywy czy rozporządzenia oraz opinie czy zalecenia. Tworzy i zatwierdza budżet, negocjuje i zawiera umowy międzynarodowe. Koordynuje politykę gospodarczą w państwach członkowskich. Posiada prawo do wybierania członków innych organów, m.in. do Komisji Europejskiej)[264];
- **Komisja Europejska** (naczelny organ władzy wykonawczej, składa się z Komisarzy, po jednym z każdego państwa. Wdraża bieżącą politykę Unii Europejskiej, nadzoruje pracę wspólnoty, kontroluje wydatki z funduszy i rozdzielanie środków. Reprezentuje Unię Europejską na arenie międzynarodowej, zajmuje się negocjowaniem umów pomiędzy Unią a innymi krajami. Tworzy projekty nowych aktów prawnych oraz przedstawia je Radzie i Parlamentowi Europejskiemu);
- **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej** (jest organem władzy sądowniczej składającym się z sędziów, po jednym z każdego państwa, oraz wspierających rzeczników generalnych, do których zadań należy przedstawienie opinii w sprawach wniesionych do Trybunału. Czuwa nad szanowaniem praw obywateli państw członkowskich, nadzoruje legalność aktów prawnych Unii Europejskiej, odpowiada na pytania, kierowane od sądów krajowych);
- **Europejski Bank Centralny** (odpowiada za właściwe funkcjonowanie europejskiego systemu bankowego, pełni funkcję banku emisyjnego dla wspólnej waluty, odpowiada za utrzymanie stabilności systemu finansowego poprzez odpowiednie zarządzanie instytucjami finansowymi oraz rynkami ekonomicznymi w krajach członkowskich, kontroluje poziom inflacji w celu utrzymania stabilnego poziomu cen);
- **Trybunał Obrachunkowy** (składa się z 28 członków, po jednym przedstawicielu z każdego państwa. Kontroluje finanse wspólnoty, przedstawia Parlamentowi i Radzie coroczne sprawozdania z budżetu za rok poprzedni)[265].

[263] Artykuł 15. Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza: *Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne*. Artykuł 15 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza: *W skład Rady Europejskiej wchodzą szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich, jak również przewodniczący oraz przewodniczący Komisji. W jej pracach uczestniczy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa*.

[264] Artykuł 16 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza: *W skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego Państwa Członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu Państwa Członkowskiego, które reprezentuje, oraz do wykonywania prawa głosu*.

[265] Działa w oparciu o art. 285–287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz regulaminu we-

Kompetencje i uprawnienia instytucji Unii Europejskiej określono w traktatach założycielskich, które były przedmiotem negocjacji państw członkowskich i zostały przez nie ratyfikowane. Współpraca pomiędzy ww. instytucjami możliwa jest dzięki czterem zasadom funkcjonowania systemu instytucjonalnego: autonomii kompetencyjnej[266], równowagi instytucjonalnej[267], lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej[268], jednolitym ramom instytucjonalnym[269]. Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej zostały zaprezentowane na rys. 16.



Rys. 16. Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej

Źródło: E. Latoszek, A. Stępniak (red.), *Podstawy wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Reasumując, należy stwierdzić, że Unia Europejska jest jedyną w swoim rodzaju unią gospodarczą i polityczną 28 państw, które zajmują większą część kontynentu europejskiego. Jej funkcjonowanie opiera się na zasadzie praworządności, podstawą wszystkich działań są traktaty, przyjęte dobrowolnie i demokratycznie przez jej państwa członkowskie. Unię wyróżnia spośród innych organizacji międzynarodowych specyficzny,

wnętrznego.

266 Zawarta jest w art. 13. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Mówi ona o tym, iż: *Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych.*

267 Za jej źródło uważa się artykuł 4 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz artykuł 3 ust. 1 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej.

268 Traktat o Unii Europejskiej w artykule 13 mówi, że: *Instytucje lojalnie ze sobą współpracują.*

269 Artykuł 13. Traktatu o Unii Europejskiej głosi: *Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań.*

„plurilateralny" system rządów, oparty na relacjach niehierarchicznych i wielopoziomowym, policentrycznym oraz sieciowym rządzeniu. Stąd Unia bywa nazywana postmodernistyczną organizacją[270]. W Unii obowiązuje zasada demokracji przedstawicielskiej, obywatele są reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim a państwa – w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej. Najczęściej wymienianymi atrybutami demokracji są: suwerenność społeczeństw (narodów), zasada reprezentacji, postrzeganie wolnych wyborów jako głównego źródła prawomocności działań władzy, trójpodział władzy, ochrona praw obywatela oraz odpowiedzialność polityczna sprawujących władzę.

Unia Europejska jako podmiot prawa międzynarodowego działa w złożonym środowisku międzynarodowym charakteryzującym się niespotykaną w dziejach ludzkości rywalizacją wynikającą z procesów globalizacyjnych oraz dążenia wszystkich podmiotów do wywalczenia dla siebie jak najlepszego miejsca w nowo tworzącym się ładzie. Stan integracji oraz wynikające z tego ogólne możliwości decydować będą o bezpieczeństwie Unii Europejskiej i jej poszczególnych członków.

3.3. Unia Europejska w świecie w XXI w.

Określenie pozycji Unii Europejskiej w świecie wymaga w pierwszej kolejności przyjęcia kryteriów, według których można by dokonać klasyfikacji głównych aktorów współczesnych stosunków międzynarodowych. Według powszechnie uznanych, tradycyjnych kryteriów potęgę państwa tworzą: *terytorium, potencjał ludnościowy, potencjał ekonomiczny i naukowo-techniczny, autorytet moralno-polityczny i siła dyplomacji, siła wojskowa*[271]. W drugiej połowie XX w. w relacjach między państwami lub blokami polityczno-militarnymi w najprostszym ujęciu siła była definiowana jako iloczyn dwóch składowych, sumy: potencjału demograficznego, przestrzeni geograficznej, możliwości gospodarczych i zdolności militarnych oraz, sumy: strategii i woli. W szerszym ujęciu do składowych siły zaliczano: zasoby kraju, w tym technologię, przedsiębiorczość, zasoby ludzkie, kapitałowe, fizyczne; wydajność państwa, tj. ograniczenia zewnętrzne, infrastrukturę, idee; potencjał militarny i zdolność bojową jako pochodne i zależne ww. czynników[272]. W dzisiejszych czasach, ze względu na złożoność stosunków społecznych, każdy z wymienionych obszarów winien zostać uszczegółowiony, np.: potencjał ekonomiczny to kwestia zasobów materialnych, w tym surowców (szczególnie energetycznych, metali ziem rzadkich), możliwości eksportu i importu; potencjał ludzki to kwestia ilości, ale także jakości, w tym poziom cywilizacyjno-kulturowy; terytorium to zagadnienie jego walorów i możliwości wykorzystania; potencjał militarny

[270] Por. A.K. Cianciara, *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie. Szansa czy wyzwanie dla systemu euroatlantyckiego?*, Warszawa 2012, s. 12.

[271] Szerzej: R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 34–112.

[272] Por. J.S. Nye, *Przyszłość siły*, Warszawa 2012, s. 27.

państwa to nie tylko stan ilościowy wojsk i zapasów broni (konwencjonalnej i jądrowej), ale także ich jakość pod względem moralnym i technologicznym[273].

Jaka jest pozycja Unii Europejskiej w świecie według powyższych kryteriów?

O tejże pozycji decydują takie atrybuty jak powierzchnia, którą widać na pierwszy rzut oka na mapę, oraz potencjał demograficzny. Te dane zostały zawarte w tabeli 2.

Tabela 2. Podstawowe wyznaczniki geograficzno-demograficzne międzynarodowego potencjału Unii Europejskiej (stan z 2013 r.)

Lp.	Kategoria danych	Unia Europejska
1.	Liczba państw	28
2.	Powierzchnia całkowita	4 381 376 km^2
3.	% powierzchni świata (lądów)	ok. 3,00 %
4.	Liczba ludności	ok. 512 000 000
5.	Gęstość zaludnienia	116 osób/km^2
6.	% ludności świata	ok. 7,20 %

Źródło: http://bc.zcdn.edu.pl:8080/Content/1483/Modu%C5%82+44-Europa+w%C5%9Br%C3%B3d+%C5%9 Bwiatowych+mocarstw.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

Dane te pokazują, że Unia Europejska dysponuje poważnym potencjałem demograficznym, chociaż niektóre wskaźniki (jak np. geograficzno-terytorialne) plasują ją za innymi największymi aktorami na scenie globalnej. Pod względem potencjału ludnościowego Unia Europejska należy do czołówki światowej. Na uwagę w tej kwestii zasługują trudno mierzalne cechy, takie jak: bogactwo kulturowe Unii, wysoki poziom wykształcenia społeczeństwa, stabilność struktur społecznych państw, brak poważniejszych konfliktów na tle etnicznym.

Jak wygląda sytuacja w sferze gospodarczej? W tej kwestii istotne są takie czynniki jak stan i tendencje rozwojowe oraz porównanie z innymi podmiotami. Najistotniejsze dane zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 3. Podstawowe wyznaczniki ekonomiczne międzynarodowego potencjału Unii Europejskiej (stan z lat 2011–2012)

Lp.	Kategoria danych	Unia Europejska
1.	PKB – wysokość (w mld USD)	16 584,00 mld USD
2.	PKB – wysokość na osobę (w tys. USD)	32 021 USD
3.	% PKB świata	ok. 23,00%
4.	Eksport (% eksportu świata)	15,5%
5.	Import (% importu świata)	16,4%

Źródło: http://bc.zcdn.edu.pl:8080/Content/1483/Modu%C5%82+44-Europa+w%C5%9Br%C3%B3d+%C5%9 Bwiatowych+mocarstw.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[273] Szerzej: D. Milczarek, *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych* (część 1), „Studia Europejskie" nr 1/2005, s. 9–12.

Inne dane statystyczne mówią, że *UE wytwarza prawie jedną czwartą światowego PKB – 23,8%, podczas gdy USA – 22,2%, Chiny – 13,4%, Japonia – 5,9%, Brazylia – 3%, Indie – 2,6%. W 2008 r. i w 2004 r. proporcje te wyglądały odpowiednio: UE – 30,4/31,4%, USA – 23,4/28,1%, Chiny – 7,1/4,5%, Japonia – 8,1/10,1%, Brazylia – 2,7% (2008), Indie – 2% (2008)*[274].

Unia Europejska to największy na świecie eksporter wyrobów i usług, a jednocześnie największy rynek eksportowy[275]. W 2016 r. wartość towarowej wymiany handlowej Unii Europejskiej z pozostałymi krajami świata wyniosła 3454 mld EUR[276]. Najnowsze dane z 2017 r. potwierdzają, że Unia jest największą gospodarką świata, wytwarzającą ponad 20% światowego produktu krajowego brutto PKB[277] (wartość unijnego PKB wynosi 14 bln EUR – eksport 2415 mld EUR, a import 2188 mld EUR)[278]. Przez ostatnie dwie dekady wartość wymiany handlowej z zagranicą wzrastała w zawrotnym tempie, osiągając niespotykany wcześniej poziom. Pozwala to Unii Europejskiej odgrywać kluczową rolę w stymulowaniu światowego handlu, m.in. poprzez aktywne uczestnictwo w Światowej Organizacji Handlu. Bilans handlowy Unii Europejskiej został przedstawiony w tabeli 4.

Tabela 4. Partnerzy handlowi Unii Europejskiej – bilans handlowy w 2016 r. (mln EUR)

Kraj	Wywóz	Przywóz	Łącznie	Bilans handlowy
USA	362 153	247 826	609 979	+114 327
Chiny	170 083	344 468	514 551	-174 385
Szwajcaria	142 455	121 669	264 123	+20 786
Świat	1 745 247	1 708 318	3 453 564	+36 929

Źródło: Komisja Europejska, 2017. Zob. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/display Ftu.html?ftuId=FTU_6.2.1.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

Unia Europejska jest również światowym liderem w dziedzinie handlu usługami. W 2016 r. w Unii Europejskiej odnotowano bilans transakcji usługowych z pozostałymi krajami świata w wysokości 130,4 mld EUR, przy czym eksport usług wyniósł 819,9 mld EUR, natomiast import 689,4 mld EUR. W 2016 r. han-

[274] http://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/sprawy-midzynarodowe/1471-smolen [dostęp: 9.12.2017 r.]. Zob. „The EU in the World", Eurostat. Dane za 2014 i 2004 rok – wydanie z 2016 r., s. 79, za rok 2008 – wydanie z 2010 r.

[275] „EU position in world trade" (Pozycja Unii Europejskiej w handlu światowym), Komisja Europejska, wersja na dzień 16 czerwca 2017 r. Zob. http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/ [dostęp: 9.10.2017 r.].

[276] DG Trade Statistical Guide (Przewodnik statystyczny DG Trade), czerwiec 2017 r., Komisja Europejska. Zob.http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf [dostęp: 9.09.2017 r.].

[277] „European Union Trade and Investment 2014" (Handel i inwestycje w Unii Europejskiej w 2014 r.), Komisja Europejska, 2014, s. 3, wersja na dzień 11 stycznia 2016 r. Zob. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152062.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[278] „EU position in world trade" (Pozycja Unii Europejskiej w handlu światowym), Komisja Europejska, wersja na dzień 17 grudnia 2015 r. Zob. http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/ [dostęp: 9.10.2017 r.].

del usługami stanowił 32% unijnego wywozu towarów i usług i 28,8% przywozu[279].

Unia Europejska jest największym na świecie inwestorem i jednym z głównych odbiorców bezpośrednich inwestycji zagranicznych innych podmiotów. Wejście w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r. spowodowało dalsze rozszerzenie wyłącznych kompetencji Unii w dziedzinie handlu międzynarodowego, które obejmują obecnie także bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Potwierdzają to dane zawarte w tabeli 5.

Tabela 5. Udział w światowych bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w 2015 r. (%)

Kraj	Wartość przychodzących BIZ	Wartość wychodzących BIZ
UE	37,8%	48,0%
USA	33,3%	37,7%
Chiny	7,3%	6,3%
Kanada	4,6%	7,0%
Japonia	1,0%	7,8%

Źródło: Obliczenia DG EXPO Parlamentu Europejskiego oparte na danych Komisji Europejskiej. Zob. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.2.1.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

Z przedstawionych danych wynika, że gospodarka Unii Europejskiej – mierzona pod względem wartości wyprodukowanych towarów i usług (PKB) – jest największą gospodarką świata (w ostatnich latach wyprzedziła gospodarkę USA – bierze się to m.in. z rozszerzenia Unii Europejskiej do 28 państw). Unia Europejska zajmuje także pierwsze miejsce na świecie w handlu międzynarodowym, zarówno w eksporcie, jak i w imporcie międzynarodowym. Atutem Unii Europejskiej jest nowoczesność i konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw oraz rosnąca rola (mimo kryzysów) wspólnej waluty EUR. EUR jest dziś drugą pod względem znaczenia międzynarodową walutą świata, po dolarze USA. Sektory publiczne i prywatne w krajach trzecich nabywają i używają EUR do wielu celów, w tym do wymiany handlowej i jako rezerwy walutowe. Potencjał ekonomiczny i ludnościowy Unii jest w stanie konkurować z najpotężniejszymi państwami świata.

Uzupełnieniem powyższych wniosków winno być porównanie sytuacji Unii Europejskiej z innymi podmiotami. Tabela nr 6 zawiera porównanie najważniejszych wskaźników, które mogą posłużyć do oceny międzynarodowego znaczenia Unii.

[279] Obliczenia DG EXPO Parlamentu Europejskiego oparte na danych Komisji Europejskiej. Zob. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.2.1.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

Tabela 6. Dane porównawcze Unii Europejskiej i innych państw określanych jako potęgi światowe

Państwo	Powierzchnia (tys km2)	Liczba ludności	PKB per capita (USD)	PKB per capita (USD wg PPP)
UE-27	**4 325 955**	**498 643 210**	**32 710**	**29 689**
Australia	7 741 220	21 874 900	42 279	38 663
Brazylia	8 514 900	193 733 795	8 114	10 499
Chiny	9 598 100	1 331 460 000	3 744	6 778
Indie	3 287 300	1 155 347 678	1 134	3 015
Japonia	377 900	127 560 000	39 727	32 554
Rosja	17 098 200	141 850 000	8 676	14 913
USA	9 632 000	307 007 000	46 436	45 934

Źródło: Statystyki Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego (za 2009 rok). Zob. http://uniaeuropejska.org/zobacz-jak-ue-wypada-na-tle-innych-mocarstw/ [dostęp: 9.10.2017 r.].

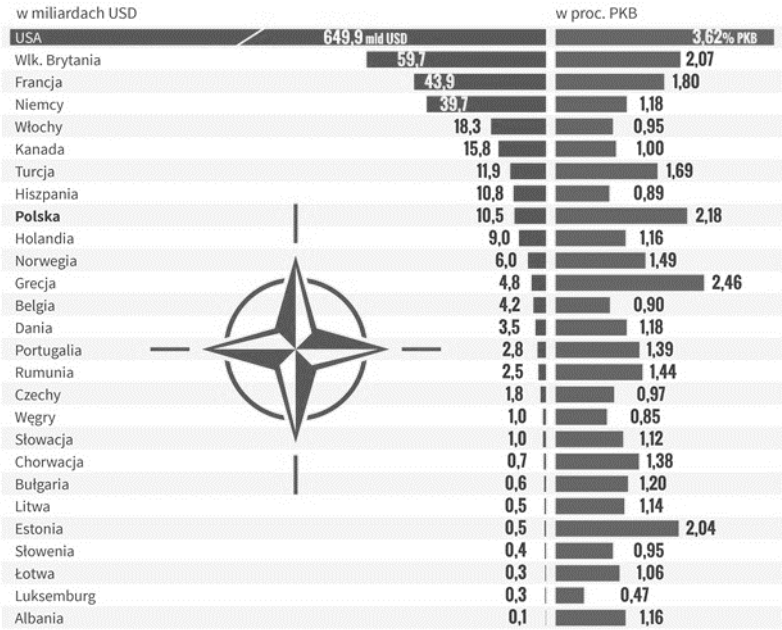
Na podstawie danych zawartych w tabeli można stwierdzić, że: Unia Europejska jest największą gospodarką świata, pod względem wysokości produktu krajowego brutto nieznacznie wyprzedza USA; całkowity PKB Unii Europejskiej jest największy, jednak PKB na jednego mieszkańca jest większy w Stanach Zjednoczonych i Japonii; pozycja Unii pod względem potencjału ludnościowego wygląda podobnie (Chiny i Indie w tej statystyce utrzymują bezwzględną przewagę, jednak Unia Europejska zajmuje 3. miejsce na świecie pod względem liczby ludności po Chinach i Indiach). Najmniej korzystne jest porównanie wielkości terytorium, niemniej jednak ten wskaźnik w obecnych czasach nie odgrywa tak istotnej roli.

Duże trudności mogą pojawiać się odniesieniu do wyznaczników określających pozycję militarną Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, w tym do zasadności wykonywania takiej analizy. Wątpliwości wynikają głównie z faktu niedysponowania przez nią potencjałem wojskowym, autonomicznymi siłami zbrojnymi. Z tego względu w odniesieniu do Unii Europejskiej używano przez pewien czas pojęcia „mocarstwo niewojskowe", co oznaczało, że *jest bytem (entity), który oddziałuje na system międzynarodowy, używając głównie środków ekonomicznych, finansowych i politycznych, a nie potęgi militarnej*[280]. D. Milczarek pisał, że *do cech tego typu mocarstwa zalicza się m.in. nadrzędność działań dyplomatycznych w rozwiązywaniu problemów światowych oraz wykorzystywanie do tego celu mechanizmów i struktur organizacji międzynarodowych*[281]. Unia w rzeczywiści nie dysponuje autonomicznymi siłami zbrojnymi, a jedynie potencjałem militarnym jej poszczególnych państw członkowskich niestanowiącym zwartego komponentu militarnego. Oznacza to, że ocena stanu potencjału militarnego Unii będzie niczym innym jak statystycznym wynikiem mechanicznego zsumowania potencjałów państw członkowskich, przy jednoczesnym braku możliwości oceny jego efektywnego wykorzysta-

[280] S. Stavridis, cyt. za: D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego"*, „Studia Europejskie" nr 1/2003, s. 42.

[281] Ibidem.

nia przez Unię Europejską jako całości. Dodatkowo, w przypadku Unii trudno mówić o realnej, efektywnej polityce militarnej, gdy przeważająca większość państw członków Unii Europejskiej wchodzi do struktur NATO, najpotężniejszego paktu wojskowego świata. Odzwierciedleniem możliwości obronnych obszaru Unii Europejskiej może być zestawienie wydatków obronnych państw NATO, które w sposób wprost proporcjonalny przekłada się na zdolności obronne oraz fakt, że Unia będzie broniona przez NATO. W tym przypadku można stwierdzić, że nawet jeżeli Unia nie jest postrzegana jako liczące się mocarstwo militarne, to jest faktem, że dysponuje potężnym, realnie istniejącym potencjałem militarnym, który po spełnieniu określonych warunków politycznych mógłby być przez nią efektywnie wykorzystywany na arenie międzynarodowej jako narzędzie polityki[282]. Tym samym militarna pozycja Unii Europejskiej jest znacząca. Zestawienie wydatków na obronność krajów NATO jest zobrazowane na rys. 17.



Rys. 17. Wydatki na obronność krajów NATO w 2015 r.

Źródło: http://static.prsa.pl/images/a2210123-dca8-4531-ad61-85182434e0a0.jpg [dostęp: 9.10.2017 r.].

[282] Por. D. Milczarek, *Potencjał Unii Europejskiej*..., op. cit., s. 23.

* * *

Unia Europejska posiada ogromny potencjał polityczny, gospodarczy, militarny, kulturowy itp. plasujący ją bardzo wysoko w różnorodnych rankingach światowych i czyniący z niej prawdziwe mocarstwo. To pozwala zaliczać ją do jednego z najważniejszych aktorów współczesnych stosunków międzynarodowych, zdolnego do prowadzenia aktywnej polityki o zasięgu globalnym, wpływania na kształt oraz przebieg procesów i zjawisk zachodzących we współczesnym świecie. Szczególnym wyznacznikiem wyróżniającym Unię Europejską w świecie jest fakt, że charakteryzuje się wieloma unikatowymi cechami, a mianowicie wyższą niż w innych regionach świata ogólną jakością życia oraz szeroko pojmowanymi standardami społeczno-politycznymi. To sprawiło, że model systemu europejskiego stanowi wzór dla państw spoza Europy, podobnie jak poziom zamożności państw i obywateli. Wszystko to mogłoby oznaczać, że potencjał, jakim dysponuje Unia na arenie międzynarodowej, potężny już obecnie, w przyszłości powinien ulegać dalszemu wzmocnieniu. Mankamentem mocarstwowości może okazać się rzeczywistość, że Unia jest strukturą składającą się z 28 (27) państw i jej możliwości zależą od stopnia integracji politycznej – jednomyślnego działania na arenie międzynarodowej.

IV

Geostrategiczne i geopolityczne uwarunkowania bezpieczeństwa Unii Europejskiej

4.1. Geopolityka, geostrategia i geoekonomia jako wyznaczniki bezpieczeństwa

Analiza zjawisk i procesów, w tym każdej sytuacji, z którą mamy do czynienia w stosunkach społecznych, w szczególności jednak politycznych, oscyluje, w przeważającej większości przypadków, wokół takich obszarów odniesienia jak: podmioty, których głównym elementem jest człowiek, które prowadzą określoną, celową działalność; struktury złożone (polityczne, gospodarcze, kulturowe, religijne itp.) tworzone przez ww. podmioty; przestrzeń geograficzna, w której funkcjonują przedstawione powyżej podmioty i struktury; czas, jako wyznacznik ciągłości zjawisk, nadający im charakter procesu[283]. Zaprezentowane obszary w ujęciu teoretycznym i praktycznym stały się podstawą zdefiniowania dziedziny wiedzy i działalności politycznej, która została określona przez pojęcie „geopolityka", „geostrategia" a także „geoekonomia". Zrozumienie istoty obecnego ładu politycznego, w tym natury prowadzonej przez Unię Europejską polityki i strategii bezpieczeństwa, wymaga spojrzenia na problem przez pryzmat założeń wypływających z geopolityki, geostrategii i geoekonomii. Dalsze rozważania polegać będą na zdefiniowaniu ww. pojęć oraz odpowiedzi na pytanie, jak należy rozumieć politykę i strategię Unii Europejskiej ukierunkowaną na utrzymanie stanu bezpieczeństwa w złożonym środowisku międzynarodowym na pewnym określonym i akceptowalnym poziomie w ujęciu kryteriów geopolitycznych, geostrategicznych i geoekonomicznych.

[283] Por. J. Skrzyp, *Geopolityka. Przeszłość przyszłości*, Warszawa 2016, s. 10.

Pojęcie geopolityki zostało sformułowane na początku XX w. na zasadzie kompilacji geografii i politologii, jednak jej zakres tematyczny do dnia dzisiejszego nie został ostatecznie zdefiniowany, przez co ma charakter umowny. W niektórych sformułowaniach słownikowych jest definiowana jako doktryna polityczna (ideologia)[284], głosząca tezę o istnieniu ścisłych związków między środowiskiem geograficznym a charakterem i tendencjami rozwojowymi państw oraz ich ekspansją terytorialną[285], w innych jako synonim geografii politycznej[286]. W literaturze przedmiotu można się spotkać z takimi definicjami geopolityki: *jest to nauka o państwie jako o organizmie geograficznym lub zjawisku przestrzennym; to nauka o ziemi, terytorium, a dokładniej: o terytorialnych formach władzy*[287]; *jest nauką o zastosowaniu geografii do polityki światowej*; *zajmuje się badaniem wzajemnych relacji między naturalnymi elementami geografii a polityką państw*; *jest nauką, która bada relacje między cechami geograficznymi państwa a jego polityką*[288]; to *naukowa oraz stosowana dziedzina wiedzy z pogranicza politologii i geografii, której tradycyjnym przedmiotem zainteresowania był wpływ cech środowiska przyrodniczego i położenia państw na ich rozwój i znaczenie polityczne*[289]. Z. Lach w swojej pracy pisał, iż geopolityka to: *interdyscyplinarna działalność naukowa i praktyczna, zajmująca się wieloaspektowymi badaniami państw, struktur regionalnych (koalicji) i globalnych, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów przestrzennych w procesie badań, których celem jest poznanie lub wypracowanie ogólnych koncepcji geopolitycznych oraz określenie lub poznanie dla badanych organizacji celów geopolitycznych; interdyscyplinarna dziedzina naukowa, zajmująca się relacjami czasoprzestrzennymi, występującymi między państwami i ich zgrupowaniami. Umieszczana jest między geografią, historią, naukami politycznymi, ekonomicznymi, o społeczeństwie, o kulturze; analiza geograficznych czynników wpływających na siłowe związki potęg w międzynarodowej polityce. Teoretycy zajmujący się geopolityką próbują zademonstrować znaczenie takich zagadnień, jak uzyskanie naturalnych granic, dostęp do ważnych tras morskich i kontrola istotnych strategicznie terenów w ustalaniu narodowej polityki*[290]. Natomiast Y. Lacoste stwierdza, że *Geopolityka to umiejętność myślenia kategoriami przestrzeni oraz konfliktów, jakie się na niej toczą, aby lepiej przeniknąć tajemnice tego, co się dzieje, i móc działać bardziej skutecznie*[291], a J. Skrzyp dodaje: *Geopolityka obejmuje wszystkie konflikty o władzę i wpływy na danym terytorium, zachodzące nie tylko między państwami, lecz wszelkimi ośrodkami władzy, także tymi, które pozostają w ukryciu*[292]. Jak powyższe definicje pokazują, termin „geopolityka" używany jest jako: określenie badań po-

[284] Geopolityka jako ideologia oznaczała aspiracje imperialistyczne określonego państwa, narodu czy też rasy.
[285] Por. J. Potulski, *Wprowadzenie*..., op. cit., s. 28.
[286] Szerzej: C. Jean, *Geopolityka*, Wrocław 2003, s. 35–36.
[287] R. Kjellen, cyt. za: ibidem, s. 31.
[288] Ibidem, s. 72.
[289] M. Baczwarowa, A. Suliborski (red.), *Kompendium wiedzy o geografii politycznej i geopolityce*, Warszawa 2002, s. 59.
[290] Z. Lach, J. Skrzyp, *Geopolityka*..., op. cit., s. 196.
[291] Y. Lacoste, *Geopolityka Śródziemnomorza*, Warszawa 2010, s. 15.
[292] J. Skrzyp, *Geopolityka. Przeszłość*..., op. cit., s. 9.

szukujących związku między szeroko rozumianym środowiskiem geograficznym a polityką oraz określenie doktryny politycznej eksponującej znaczenie czynników geograficznych w rozwoju stosunków politycznych[293].

Geostrategia w ujęciu historycznym to strategia: państw (określająca wyodrębnienie w wojnie sił zbrojnych – terytorium wraz z ludnością); wielkich obszarów (zakładająca wprowadzenie formuły prowadzenia operacji militarnych na różnych teatrach – regionach geograficznych); zunifikowana (postulująca wzajemne powiązanie środowisk: ziemi, morza, powietrza, kosmosu); złożoności (łącząca zjawiska wywodzące się z różnych obszarów, przyjmująca rozszerzanie i nakładanie na siebie przestrzeni)[294]. Aktualnie geostrategia to subdyscyplina, autonomiczna część geopolityki. W kwestii zewnętrznej – strategia wpisana w określoną przestrzeń geograficzną i polityczną, rodzaj polityki zagranicznej państwa opartej na czynnikach geograficznych, łączenie zasobów państwa z jego celami (lokalnymi, regionalnymi, czy też globalnymi). Strategia zakładająca konieczność posiadania odpowiedniej przestrzeni, konsekwentne wykorzystanie możliwości oferowanych przez wielkie obszary[295]. Przedmiotem operowania geostrategii, stosownie do możliwości państwa (gracza stosunków międzynarodowych), może być glob ziemski, jeden z regionów (grupa państw) lub samo państwo. W kwestii wewnętrznej – geostrategia obejmuje polityczno-wojskowe i militarne koncepcje strategiczne. To także skupianie się na problematyce militarnej, *dziedzina zajmująca się przestrzennymi aspektami wykorzystania strategicznych możliwości militarnych*[296], prowadzenia działań wojennych na lądzie, morzu i w powietrzu oraz w przestrzeni kosmicznej[297]. Najbardziej odpowiednim określeniem pojęcia w kontekście treści dotyczących polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej winna być definicja: *geostrategia to dyscyplina naukowa rozpatrująca daną rzeczywistość pod kątem potencjalnych i istniejących konfliktów polityczno-militarnych oraz sposobów ich rozstrzygania*[298] oraz *geostrategia to interdyscyplinarna działalność naukowa i praktyczna, zajmująca się badaniem geoprzestrzeni (regionów geostrategicznych) z punktu widzenia możliwości realizacji celów geopolitycznych danego państwa (koalicji)*[299].

Geoekonomia to: *wykorzystanie świadome instrumentów ekonomicznych dla celów realizacji celów geopolitycznych*[300]; *proces przeniesienia rywalizacji między państwami z płaszczyzny militarnej na sferę ekonomiczną, co w konsekwencji prowadzi do podporządkowania określonych polityk gospodarczych strategicznym celom w polityce międzynarodowej*[301].

---

293 Por. W. Multon, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997, s. 17.
294 Por. Z. Lach, J. Skrzyp, *Geopolityka*…, op. cit., s. 70–78.
295 Zob. ibidem, s. 79.
296 L. Moczulski, *Geopolityka*, Warszawa 1999, s. 87.
297 Por. Z. Sabak, *Strategia. Słownik*…, op. cit., s. 40.
298 L. Moczulski, *Geopolityka*…, op. cit., s. 57.
299 J. Pawłowski (red.), *Słownik*…, op. cit., s. 39.
300 https://nowakonfederacja.pl/ue-geoekonomiczny-karzel/ [dostęp: 9.10.2017 r.].
301 https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/17400/1/Szymanowski_Geoekonomia_strefy_euro_ 2016.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

Z powyższych treści wynika, że gospodarka przestaje być jedynym źródłem potencjałów geopolitycznych, zasobów zwiększających potęgę w relacjach międzynarodowych lub umożliwiających prowadzenie działań militarnych. W ujęciu geoekonomii gospodarka staje się także obszarem rywalizacji między mocarstwami poprzez instrumenty geoekonomiczne (sankcje gospodarcze, embarga), a także możliwość udzielania lub wstrzymywania pomocy technologicznej. Instrumentem geoekonomicznym jest podporządkowanie środków produkcji i kontrola nad cyklem procesów produkcyjnych. Jednym z najskuteczniejszych instrumentów o znaczeniu strategicznym jest dysponowanie technologiami, które mogą zapewnić przewagę konkurencyjną na rynkach światowych, ale również przewagę geopolityczną. *Geoekonomia podporządkowuje politykę gospodarczą celom geopolitycznym*[302].

Analiza sytuacji polityczno-gospodarczej pozwala jednoznacznie stwierdzić, że obecnie jak nigdy dotąd czynniki ekonomiczne decydują o sile oddziaływania podmiotu w środowisku międzynarodowym. Jest to wyraźnie odczuwalne w korelacji między czynnikami politycznymi, wojskowymi czy społecznymi a czynnikami ekonomicznymi. Aspekt ekonomiczny wynikający z rosnącej współzależności państw stał się jedną z determinant współczesnego bezpieczeństwa państwa, a w kontekście rozpatrywanej problematyki także organizacji międzynarodowych. Można spotkać stwierdzenia, że: ***siła wojskowa utraciła dziś centralne miejsce w ustalaniu hierarchii mocy państw. Geoekonomia zastąpiła w dużej mierze geostrategię jako instrument geopolityki***[303]. Aspekt ekonomiczny wynikający z rosnącej współzależności państw stał się jedną z determinant współczesnego bezpieczeństwa państwa. Każdy podmiot (organizacja) *musi przygotowywać się i doskonalić organy oraz mechanizmy zarządzania kryzysami i konfliktami geoekonomicznymi. To jest współczesne „pole walki" rozwiniętych państw*[304]. Jak w tej sytuacji można zdefiniować geopolityczne, geostrategiczne i geoekonomiczne uwarunkowania Unii Europejskiej?

Z przedstawionych definicji wynika, że, tak polityka, strategia, jak i ekonomia, każdego podmiotu współczesnej polityki światowej jest prowadzona lub realizowana w konkretnym, o określonych właściwościach, miejscu geograficznym. Jednocześnie żaden podmiot nie występuje w próżni, lecz posiada bardzo zróżnicowane otoczenie zewnętrzne w postaci innych podmiotów stosunków społecznych. Dotyczy to państw narodowych oraz tworzonych przez nie organizacji międzynarodowych, które w dzisiejszych czasach posiadają osobowość prawną. Każdy podmiot (państwo, organizacja międzynarodowa), realizując swoją politykę zewnętrzną wobec otoczenia bliższego i dalszego (obecnie otoczenie dalsze może obejmować cały świat), kieruje się określonymi przez siebie założeniami oraz działa zgodnie z przyjętymi metodami

[302] T.G. Grosse, *Geoekonomia a interdyscyplinarność studiów europejskich* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, Warszawa 2014, s. 211.

[303] P. Górski, J. Płaczek, *Stosunek korelacji sił w państwach NATO – prymat geopolityki czy geoekonomiki?*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 2/2007", s. 31.

[304] Ibidem, s. 32.

i sposobami, które wyróżniają go w otoczeniu. Generalnie stosowane przez ww. podmioty sposoby zachowań wobec innych zostały określone jako „kod geopolityczny"[305], który można scharakteryzować poprzez sposób formułowania ocen i rozwiązywanie poniższych problemów:

- Kim są nasi aktualni i potencjalni sojusznicy?
- Kim są nasi aktualni i potencjalni wrogowie?
- Jak możemy utrzymać naszych sojuszników i zatroszczyć się o potencjalnych sojuszników?
- Jak możemy przeciwstawić się naszym wrogom i pojawiającym się zagrożeniom?
- Jak umotywujemy te cztery założenia wobec naszej opinii publicznej i wobec społeczności globalnej?[306]

Rozpatrując zagadnienie polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej, koniecznym jest czynienie tego poprzez pryzmat powyższych geopolitycznych założeń. Jednocześnie należy przyjąć, że Unia pozostanie najbardziej zorganizowanym podmiotem Europy, utrzyma dotychczasowy stan relacji z partnerami w regionie euroatlantyckim i pozostanie aktywnym podmiotem powstającej nowej konfiguracji geopolitycznej[307].

Dzisiejszy „ład" globalny charakteryzujący się asymetrią siły przechodzi do historii. Świat wyraźnie ewoluuje w kierunku multipolarnym i wielocywilizacyjnym, którego biegunami stają się konkretne regiony geostrategiczne z obszarami geopolitycznymi tworzonymi wokół nowo wyrastających mocarstw, imperiów polityki i gospodarki światowej. Te zaczynają prześcigać dotychczasowe potęgi, a tym samym rola Europy i Zachodu w tworzącym się układzie geopolitycznym maleje. Zachód, w tym Unia Europejska, tracą swoją pozycję gospodarczą[308], polityczną, demograficzną. Z punktu widzenia kulturowego Zachód jest mocno krytykowany przez inne cywilizacje, traci moralne podstawy przewodzenia światu, a wraz z tym przestaje być wzorcem rozwojowym dla świata[309]. Unia Europejska, mimo wielu problemów, ma jednak potencjał, aby być aktywnym podmiotem w systemie euroatlantyckim i utrzymać dotychczasową pozycję w nowym ładzie globalnym, zmieniającym się geopolitycznym układzie świata. Efektywny system euroatlantycki, a więc silna Unia Europejska, silne Stany Zjednoczone i silne NATO, tworząc dotychczas najpotężniejszy region geostrategiczny, mogą utrzymać swoją pozycję geopolityczną i geoekonomiczną, pozostać graczem światowym w wielobiegunowym świecie, jednak Unia Europejska musi sukcesywnie pogłębiać i poszerzać swoją integrację oraz rozwijać się jako system polityczny i gospodarczy.

---

[305] C. Flint, *Wstęp do geopolityki*, Warszawa 2008, s. 72.

[306] Ibidem, s. 71.

[307] Por. J. Niżnik (red.), *Unia Europejska w systemie geopolitycznym a kierunki ewolucji jej systemu politycznego*, Warszawa 2016, s. 6.

[308] Szerzej: S. Hongbing, *Wojna o pieniądz 3. Epoka walczących królestw*, Wrocław 2016, s. 344–380.

[309] Szerzej: J. Morris, *Dlaczego Zachód rządzi – na razie*, Poznań 2015, s. 675–734.

4.2. Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa

Unia Europejska, zgodnie z kulturowym podziałem świata S.P. Huntingtona, którego głównym kryterium jest przynależność cywilizacyjna[310], stanowi wraz ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą przestrzeń określaną w opracowaniach o tematyce geopolitycznej jako cywilizacja zachodnia lub „Zachód"[311], a której wyznacznikiem jest wysoki poziom rozwoju osiągnięty przez społeczność tego obszaru na przestrzeni kilku ostatnich stuleci, przede wszystkim w dziedzinie kultury materialnej, zwłaszcza nauki i techniki (należy traktować je jako środki pozwalające nie tylko sprostać wymogom związanym z życiem w jego środowisku naturalnym, maksymalnie wykorzystywać zasoby, neutralizować jego negatywne zjawiska, a przede wszystkim skutecznie oddziaływać na inne kultury i cywilizacje we współczesnym świecie). Innym określeniem tej strefy jest „obszar euroatlantycki". Ma on swój wymiar geograficzny, jako region i cywilizacyjny, jako kultura, co pozwala nazywać go także systemem euroatlantyckim, który w nowym ładzie międzynarodowym jest jednym z najważniejszych elementów geopolitycznej szachownicy. Rozważając problemy polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w kontekście obecnego i przyszłego ładu międzynarodowego kształtowanego w warunkach postępującej globalizacji i rosnącej w świecie pozycji innych podmiotów, konieczne jest scharakteryzowanie tego systemu (obszaru) geopolitycznego pod kątem szans i zagrożeń dla Europy, Stanów Zjednoczonych i NATO oraz konkretnie dla Unii Europejskiej.

W tym miejscu należałoby zadać pytania: Co należy rozumieć pod pojęciem „euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa"? Jak będzie zmieniać się pozycja przestrzeni euroatlantyckiej wraz z kształtowaniem się nowego światowego ładu, zmianą paradygmatu światowego – z jednobiegunowego na wielobiegunowy? Jakie konsekwencje dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej będą miały skutki ww. zjawisk geopolitycznych?

Przechodząc do rozważań nad problemem euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa w wymiarze geograficznym, celowym będzie wyjaśnienie teorii problemu. Mówiąc o regionie, mamy na myśli terytoria złożone z mniejszych obszarów o podobnych cechach, terytoria skupione wokół jakiegoś ośrodka lub, z punktu widzenia społecznego, stanowiące zwartą przestrzeń społeczności reprezentującej podobne cechy lub mające wspólne interesy[312].

---

[310] Zob. S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*..., op. cit., s. 100–104.

[311] Por. A. Piskozub, *Cywilizacje w czasie i przestrzeni*, Gdańsk 1998, s. 87.

[312] *Termin r e g i o n jest używany powszechnie, praktycznie we wszystkich językach i krajach, w trzech różnych, lecz wzajemnie powiązanych znaczeniach, odpowiadających trzem różnym pojęciom „częściom obszaru". Rozróżnia się mianowicie: 1) region jako narzędzie badania, 2) region jako przedmiot poznania i 3) region jako narzędzie działania. Desygnatami regionu w pierwszym znaczeniu są np. regiony statystyczne, tj. części obszaru, dla których gromadzi się dane statystyczne. Gdy mówimy o regionach statystycznych, mamy na myśli regiony jako narzędzia badania. Badania przeprowadza się w celach poznawczych. Zbliżamy się do nich przez rozpoznanie rozmieszczenia obiektów i zjawisk oraz wyodrębnienie części obszaru, na których te obiekty i zjawiska wykazują charakterystyczne właściwości. Takie charakterystyczne części obszaru stanowią regiony jako przedmiot poznania. Wyróżnia się wreszcie części*

Zgodnie ze słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego region to *konkretnie wydzielone terytorium, które z racji względnej jednorodności charakteryzujących go cech oraz powiązań odróżnia się od innych otaczających go obszarów*[313]. Region to przestrzeń zwarta, która ma jednostki przyległe, tak w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Kryteriami wyróżniającymi regiony mogą być takie właściwości jak: poziom industrializacji, zagrożenia, kondensacja określonej działalności, stopień urbanizacji, kultura, gospodarka itd. Kryteria te występują na poziomie poszczególnych państw, jak i w skali międzynarodowej. Przy zastosowaniu kryteriów złożonych można np. określać jako regiony: kraje zachodnie, Europę Środkową i Wschodnią, ale również obszary strategiczne, rejony operacyjne, rejony zagrożeń kryzysowych[314]. W stosunkach międzynarodowych stosowane są pojęcia „region geopolityczny" oraz „region geostrategiczny". Region geopolityczny to *kategoria podziału przestrzeni świata dla celów* [...] *geopolitycznych: wyodrębniania obszarów na podstawie kryteriów kulturowych, geograficznych i politycznych, utożsamiana z działalnością organizacji regionalnych; przedstawienia lokalizacji geograficznej potencjalnych obszarów powstawania konfliktów; wyodrębnienia obszarów wynikających z hierarchicznej integracji państw będących na różnym poziomie rozwoju; podkreślenia wielkiego znaczenia strategicznego, politycznego, surowcowego i komunikacyjnego jakiegoś terytorium*[315]. Zasadniczą cechą regionu geopolitycznego jest jego specyficzna autonomiczność w ramach obszaru geostrategicznego. Region geostrategiczny natomiast to *obszar lądowy, morski lub lądowo-morski wraz z przestrzenią powietrzną, na którym wydarzenia polityczne, gospodarcze lub militarne mają wpływ na sytuację światową*[316]. Jest to teren będący areną rywalizacji polityczno-przestrzennej o charakterze globalnym. Regiony geostrategiczne w przeciwieństwie od regionów geopolitycznych nie obejmują określonego obszaru według podziałów politycznych, np. według granic i terytoriów państw. Granice regionów geostrategicznych są niewyraźne (umowne), gdyż dotyczą strategii działania, potencjalnej aktywności militarnej, stref odpowiedzialności, stref wpływów, interesów gospodarczych, położenia geostrategicznego itp. Jak wynika z powyższego, region geostrategiczny jest klasyfikowany wyżej niż rejon geopolityczny. Ważną cechą jest fakt, że granice terytorium ww. regionów w dużym stopniu pokrywają się z granicami zewnętrznymi terytoriów państw członków regionalnych organizacji międzynarodowych.

Odpowiadając konkretnie na pierwsze pytanie, można stwierdzić, że „euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa" (obszar euroatlantycki), w ujęciu regionalnym – z geostrategicznego punktu widzenia, to konkretny region geo-

obszaru po to, by organizować w ich ramach działalność polityczną, społeczno-gospodarczą, militarną w przestrzeni i zarządzać nią. Są to jednostki terytorialne rozumiane jako narzędzia działania. Zob. Z. Lach, *Geopolityczne aspekty kształtowania przestrzeni bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Geopolityczny" tom 5/2012, s. 11.

313 W. Łepkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2009, s. 115.

314 Por. Z. Lach, *Geopolityczne aspekty*..., op. cit., s. 12.

315 Ibidem, s. 14.

316 B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów*..., op. cit., s. 117.

graficzny, mający charakter (statut) regionu geostrategicznego o wymiarze polityczno-militarnym. Jego przestrzeń, w potocznym rozumieniu, obejmuje terytorium państw NATO, Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych oraz obszar północnego Atlantyku. Precyzyjniej rozciąga się na: *kontynent północnoamerykański; północną część Oceanu Atlantyckiego – na północ od zwrotnika Raka – wraz z wyspami i przyległymi morzami; Ocean Arktyczny do Bieguna Północnego wraz z wyspami i przyległymi morzami; kontynent europejski wraz z wyspami i przyległymi morzami; północna część Afryki i Bliski Wschód na północ od Zwrotnia Raka*[317]. Z punktu widzenia strategii działania, potencjalnej działalności militarnej, stref odpowiedzialności region ten jest określony przez art. 6. Traktatu Północnoatlantyckiego, który zawiera stwierdzenie: *W rozumieniu artykułu 5 uznaje się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej Stron obejmuje zbrojną napaść: na terytorium którejkolwiek ze Stron w Europie lub Ameryce Północnej, na algierskie departamenty Francji, na terytorium Turcji lub na wyspy znajdujące się pod jurysdykcją którejkolwiek ze Stron na obszarze północnoatlantyckim na północ od Zwrotnika Raka; na siły zbrojne, okręty lub statki powietrzne którejkolwiek ze Stron znajdujące się na tych terytoriach lub nad nimi albo na jakimkolwiek innym obszarze w Europie, na którym w dniu wejścia w życie traktatu stacjonowały wojska okupacyjne którejkolwiek ze Stron, lub też na Morzu Śródziemnym czy na obszarze północnoatlantyckim na północ od Zwrotnika Raka*[318]. Z punktu widzenia operacyjnego (teatru wojny, teatru działań) można przypuszczać, że oprócz terytoriów państw wchodzących w strukturę Paktu, do obszaru odpowiedzialności NATO może włączyć również inne przestrzenie istotne z punku widzenia utrzymania połączeń między poszczególnymi państwami oraz utrzymania tras komunikacyjnych i transportowych komponentów lądowych, morskich i powietrznych w celu wzajemnego wsparcie militarnego, jak zabezpieczenia logistycznego operacji. Zasięg euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa jako strefy odpowiedzialności NATO został przedstawiony na rys. 18.



Rys. 18. Obszar przestrzeni euroatlantyckiej

Źródło: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/5/5e/Location_NATO.svg/1200px-Location_NATO.svg.png [dostęp: 9.10.2017 r.].

[317] Zob. Art. 6. Traktatu Północnoatlantyckiego.
[318] Por. Z. Lach, *Geopolityczne aspekty*..., op. cit., s. 17.

W kontekście społecznego i politycznego zdefiniowania wyżej określonej według kryteriów geograficznych przestrzeni bezpieczeństwa istotne znaczenie ma identyfikacja oraz ocena siły czynników wpływających na stan tego bezpieczeństwa w tym regionie[319]. Jak było wspomniane, głównymi podmiotami tego obszaru są: Unia Europejska, która w dalszym ciągu jest związkiem 28 (27) państw narodowych, w tym znaczących graczy polityki światowej, prowadzących także własną politykę międzynarodową, zgodną z ich interesami i racją stanu[320]; NATO jako organizacja międzynarodowa o charakterze polityczno-wojskowym o potężnych możliwościach oddziaływania militarnego oraz Stany Zjednoczone, jednobiegunowe mocarstwo światowe, potęga polityczna, wojskowa (dysponują największym na świecie potencjałem zbrojnym), technologiczna i gospodarcza, prowadzące swoją politykę w skali globalnej. Podkreślić należy, że Stany Zjednoczone pozostają potęgą światową, ale ich hegemonalna pozycja ulega stopniowemu osłabieniu. Reasumując, w przestrzeni euroatlantyckiej role mocarstwowe dzielone są między silne państwa narodowe i organizacje międzynarodowe – Unię Europejską i NATO – i to te podmioty stanowią euroatlantycki system bezpieczeństwa, który obecnie jest gwarantem międzynarodowego bezpieczeństwa, a aktualna sytuacja pozwala wnioskować, że nadal nimi będą. Wyznacznikami skutecznego działania w tym obszarze są: charakter współpracy i procesów integracyjnych dotyczących wszelkich aspektów bezpieczeństwa; działalność innych instytucji regionalnych w tym obszarze, np. organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa; zachowanie poszczególnych państw (mocarstw regionalnych)[321] prowadzących w niektórych dziedzinach własną politykę bezpieczeństwa; sposoby podejmowania działań mających na celu podjęcie wyzwań oraz przeciwstawienie się zagrożeniom dla bezpieczeństwa regionalnego, w tym zakres i charakter użycia siły militarnej wobec sporów i konfliktów w regionie oraz na jego peryferiach. Przedstawiony układ osiągnął wysoki stopień integracji, jest skuteczny w utrzymaniu pokoju w regionie i wybranych częściach świata, jednak w warunkach tworzenia się wielobiegunowego ładu międzynarodowego musi podejmować nowe wyzwania, zacieśniać współpracę w ramach systemu. Okazuje się bowiem, że konsensus, osiągnięty w relacjach pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Wspólnotami Europejskimi w dobie zimnej wojny, nie jest już wystarczający i wymaga dziś daleko idącej modyfikacji, jeśli Zachód chce odgrywać ważną rolę w nowym, wielobiegunowym ładzie międzynarodowym[322].

[319] W myśl stwierdzenia: *czynniki geograficzne nigdy nie definiują samodzielnie terytorium*. Zob. J. Potulski, *Wprowadzenie*…, op. cit., s. 23.

[320] W wielu sytuacjach oraz dziedzinach Unia Europejska i NATO ograniczają możliwości państw do oddziaływania (dominacji) w regionie, a więc w środowisku międzynarodowym, biorąc tę rolę na siebie.

[321] Zob. P. Kennedy, *Mocarstwa świata*, Warszawa 1994, s. 197.

[322] *W 1990 roku Unia Europejska i Stany Zjednoczone podpisały Deklarację Transatlantycką, na mocy której ustanowiono podstawowe aspekty dalszego kreowania wspólnych relacji obu stron, których rewizja w zmieniającej się wówczas międzynarodowej rzeczywistości była konieczna i niezbędna. W głównych celach podkreślono „determinację do dalszego wzmacniania partnerstwa w celu: wspierania demokracji, zasad prawa i poszanowania praw człowieka i indywidualnych wolności, promowanie dobrobytu i społecznego postępu na świecie; zagwarantowania pokoju i promocji międzynarodowego bezpieczeństwa przede wszystkim poprzez współpracę z innymi narodami przeciwstawiając się agresji, poprzez*

Tylko mocna wspólnota transatlantycka, oparta na silnym NATO, dynamicznej Unii Europejskiej i potężnych Stanach Zjednoczonych, może stanowić gwarancję dla bezpieczeństwa Zachodu i jego wysokiej pozycji w zglobalizowanej polityce światowej. Tylko dzięki temu także Unia Europejska, jako podmiot prawa międzynarodowego, będzie liczącym się graczem na arenie międzynarodowej, a w konsekwencji poszczególne państwa członkowskie także będą miały możliwość bezpośredniego udziału w zachodzących zmianach. Jak sytuacja wygląda w praktyce?

Odpowiadając na to pytanie, należy stwierdzić, że toczy się gra o zmianę paradygmatu światowego – z jednobiegunowego na wielobiegunowy. Wszyscy najważniejsi gracze starają się czerpać korzyści z istniejącego wciąż układu sił, jednocześnie mocarstwa wschodzące podważają go, przy czym czynią to w sposób pokojowy, pod takimi hasłami jak harmonijny rozwój, pokojowa współpraca i bezpieczeństwo świata. Dążą do dorównania standardom Zachodu, a następnie zajęcia jego pozycji na arenie międzynarodowej[323]. Ich osiągnięcia na wielu płaszczyznach: politycznej, gospodarczej, finansowej, wojskowej itd. są znaczące. Możliwy kształt świata wielobiegunowego został zaprezentowany na rys. 19.



Rys. 19. Dominujące podmioty w wielobiegunowym ładzie polityki światowej

Źródło: Z. Sabak, *Permanentna wojna, globalny chaos. Czy tak ma wyglądać przyszłość?*, „Przyszłość. Świat – Europa – Polska" nr 1/33/2016, s. 25.

Co w tej sytuacji robią podmioty Euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa?

---

angażowanie się w rozwiązywanie konfliktów światowych oraz poprzez wzmocnienie roli Stanów Zjednoczonych i międzynarodowych organizacji na świecie; a także wspieranie państw z Europy Środkowej i Wschodniej w procesie realizacji przemian gospodarczych i politycznych. […]*"*. Zob. P. Olszewski, *System euroatlantycki w świetle agendy bezpieczeństwa Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2013, s. 45.

[323] Szerzej: J. Morris, *Dlaczego Zachód*…, op. cit., passim.

Stany Zjednoczone aktywnie poszukują nowej wizji dla swojej mocarstwowości i nowego miejsca w dynamicznie zmieniającym się świecie. Relacje z Unią Europejską traktują jako jeden z najważniejszych kierunków ich polityki zagranicznej i gospodarczej oraz element euroatlantyckiej wspólnoty. Dzięki temu transatlantycki rejon pozostaje najbardziej zintegrowanym pod względem ekonomicznym obszarem na świecie. Równocześnie prawie zawsze panuje między nimi zgoda co do potrzeby wykorzystania sankcji gospodarczych jako formy nacisku na inne podmioty w sytuacjach kryzysowych. Inaczej wygląda sytuacja w kwestiach bezpieczeństwa, gdzie argumentem musi być czynnik militarny. Mimo ciągłych prób i toczonych negocjacji do tej pory NATO i Unia Europejska nie wypracowały i nie przyjęły nowych zasad i mechanizmów takiego współdziałania. Unia umacnia swoją tożsamość w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale jak dotąd tworzenie europejskich zdolności obronnych nie przynosi większych rezultatów. Unia Europejska tworzy struktury, które w rzeczywistości nie są zdolne do prowadzenia samodzielnych działań. W rezultacie wciąż nie ma pomysłu na strategiczną współpracę tych graczy na arenie międzynarodowej w systemie euroatlantyckim. Równocześnie, co jest zauważalne w sytuacjach kryzysowych, współpraca Stanów Zjednoczonych i ich europejskich (unijnych) sojuszników nie zawsze jest na wystarczającym poziomie. Działań Stanów Zjednoczonych wielokrotnie nie wsparły takie państwa jak Francja, Niemcy czy Turcja.

Pisze M.J. Fiszer: *Między systemem euroatlantyckim i bezpieczeństwem międzynarodowym występuje swoiste sprzężenie zwrotne, to znaczy, że system euroatlantycki ma istotny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe i vice versa – bezpieczeństwo międzynarodowe wpływa na system euroatlantycki i jego aktywność na forum międzynarodowym*[324]. **Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa jest obszarem o największym znaczeniu geostrategicznym współczesnego świata. Głównym czynnikiem łączącym graczy na arenie międzynarodowej jest wspólne dziedzictwo cywilizacyjno-kulturowe, a w kwestii politycznej troska o zachowanie bezpieczeństwa światowego, gwarantującego stabilność niezbędną dla szeroko rozumianego rozwoju, choć w pierwszej kolejności były to głównie cele gospodarcze, ekonomiczne i polityczne. Przestrzeń tę wyróżnia charakter współpracy i poziom jej instytucjonalizacji. Z jednej strony ma miejsce zaawansowany proces integracji europejskiej w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, a z drugiej – w ramach ciągle tworzonych nowych form współpracy pozarządowej. Podłożem instytucjonalizacji w relacjach euroatlantyckich są: istnienie wspólnych interesów politycznych, gospodarczych, militarnych itp. oraz odpowiednio wysoka świadomość integracyjna państw pod kątem wykorzystania zjawiska synergii w działaniach na forum międzynarodowym w warunkach globalizacji polityki światowej. Zakres współpracy i integracji w przestrzeni euroatlantyckiej osiągnął niemal pełne spektrum dziedzin życia publicznego państw. Dzięki modelowej integracji euroatlantyckiej,**

[324] J.M. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013, s. 23.

której paradygmat stanowi Unia Europejska i jej interakcje z NATO i Stanami Zjednoczonymi, przestrzeń euroatlantycka stała się dominującym regionem geostrategicznym świata i wzorcem dla działań państw w innych regionach. Skuteczność i pozycja tej części świata będzie tym większa, im współpraca będzie ściślejsza, a jednolitość stanowiska wobec problemów bezpieczeństwa zachowana.

4.3. Zewnętrzne geopolityczne otoczenie Unii Europejskiej

Na zajmowaną pozycję i rolę w stosunkach międzynarodowych Unii Europejskiej wpływa wiele czynników, z czego do najważniejszych należy zaliczyć: polityczne uwarunkowania zewnętrzne i powiązania międzynarodowe tworzące jej system międzynarodowy. Unia Europejska, jako podmiot geopolityczny, utrzymuje stosunki z innymi aktorami polityki światowej, tak w bezpośrednim otoczeniu, jak i w skali światowej. Jednak sytuacja na swoich peryferiach oraz w skali globalnej jest dynamiczna, wymagająca każdorazowo nowej oceny[325]. Aktualne uwarunkowania zostały przedstawione poniżej.

Po krótkim okresie dominacji Stanów Zjednoczonych[326] (Zachodu) w sferze gospodarczej, militarnej, politycznej, społecznej i kulturowej, za sprawą wzrostu i rozwoju gospodarczego państw leżących poza obszarem euroatlantyckim, ewolucja porządku międzynarodowego przebiega od ładu jednobiegunowego w kierunku ładu wielobiegunowego, co oznacza nie tylko zmianę równowagi sił, ale także zmianę współzależności między poszczególnymi aktorami stosunków międzynarodowych[327]. Dodatkowym zjawiskiem jest fakt, że oprócz centrów władzy o charakterze państwowym, jak mocarstwa światowe, mocarstwa regionalne i globalne, tworzą się centra władzy o charakterze niepaństwowym, jak pozarządowe organizacje międzynarodowe, transnarodowe korporacje, globalne media czy grupy interesu o globalnych możliwościach. Wzrost liczby aktorów, w tym mających aspiracje zajęcia miejsca (pozycji) Zachodu na scenie politycznej, oznacza dla Unii rosnące trudności w utrzymaniu jej dotychczasowej pozycji w skali globalnej, mniej przewidywalne relacje, konieczność uelastycznienia współpracy, szukania nowych sojuszników, zmierzenia się z potencjalnymi wrogami, a więc swoisty multilateralizm.

W nowej rzeczywistości Unia Europejska systematycznie traci nadrzędną pozycję w stosunkach międzynarodowych, a nowe globalne mocarstwa i ośrodki władzy otwarcie kwestionują unijną wizję multilateralizmu. Jednak ewolucja ładu międzynarodowego jest procesem rozłożonym w czasie. Unia w dalszym ciągu pozostaje graczem globalnym, może nawet jednym z jego bie-

[325] Szerzej: W. Multon, *Wizje bezpieczeństwa*…, op. cit., s. 18–21.

[326] *W ostatnich latach wydatnie pogorszyły się wszystkie wskaźniki i parametry makro w rozwoju społeczno-gospodarczym USA. Dobitną ilustracją i syntezą tego jest łączne zadłużenie Stanów Zjednoczonych, przekraczające już 100 bln USD (tzn.: dług publiczny + zadłużenie producentów + zadłużenie konsumentów + dług zagraniczny + długi ukryte)* – cyt. w: S. Szafarz, *Narodziny świata wielobiegunowego*. Zob. http://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/sprawy-midzynarodowe/883-szafarz [dostęp: 9.10.2017 r.].

[327] Ibidem.

gunów. J. Zielonka pisze: *Imperium jest jednostką terytorialną o globalnym zasięgu gospodarczym, dyplomatycznym i militarnym, narzucającą istotne ograniczenia formalnie suwerennym aktorom stosunków międzynarodowych, stanowiących w konsekwencji peryferię zarządzaną przez imperialne centrum, co uzasadniane jest szczególną misją cywilizacyjną. Imperiami będą USA, UE, Chiny i Rosja. Dla analizy ładu wielobiegunowego szczególnie istotne są zagadnienia dotyczące współpracy i konfliktów między imperiami: konkurencyjne strefy wpływów oraz wzajemna negacja swoich imperialnych aspiracji*[328]. Wobec powyższego Unia Europejska w dalszym ciągu musi realizować współpracę z bezpośrednim otoczeniem oraz w skali globalnej, układać nowe stosunki z nowo tworzącymi się mocarstwami przyszłymi biegunami globalnej polityki światowej. Wszystko wskazuje, że ze względu na zjawisko pogłębiającej się współzależności pomiędzy biegunami wielobiegunowość będzie przybierać kooperatywną formę „międzybiegunowości". Współpraca między biegunami będzie strategiczną koniecznością, bowiem współzależność, która już obecnie ma miejsce, czyni konfrontację na polu bezpieczeństwa sprzeczną z interesami tych mocarstw. Każdy, nawet najbardziej samodzielny podmiot, potrzebuje współpracy z innymi podmiotami, by realizować swoje interesy i móc odpowiadać na globalne zagrożenia[329]. Analiza polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej w wielobiegunowym świecie wiąże się z pytaniami: Jaki kształt przyjmie wielobiegunowy świat w najbliższej przyszłości? Czy Unia może się stać jednym z biegunów nowego ładu? Jaki typ relacji politycznych winien zostać przyjęty w polityce wobec państw i regionów najbliższego otoczenia oraz wobec mocarstw wyrastających na bieguny przyszłego ładu międzynarodowego?

Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy zacząć od podkreślanej przez wielu teoretyków prawidłowości rysującej się we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Po pierwsze, na skutek globalizacji rośnie współzależność między wszystkimi podmiotami prawa międzynarodowego, także między mocarstwami, potęgami światowymi będącymi lub pretendującymi do potęg globalnych, po drugie, współzależność nie wyklucza rosnącej tendencji do wielobiegunowości, która może diametralnie zmienić pozycję wybranych podmiotów na globalnej szachownicy, tym bardziej że globalny porządek jest tworzony przez rozwijające się mocarstwa w opozycji do obecnego systemu zdominowanego przez Zachód[330]. Mianem mocarstw wschodzących określa się przede wszystkim Brazylię, Rosję, Indie, Chiny i Republikę Południowej Afryki (tworzących organizację międzynarodową określaną jako BRICS[331]), ale również Turcję, Indonezję, Koreę Południową, Meksyk i Argentynę. Konfiguracja BRICS nie stanowi jedynego forum konsultacji i współpracy wschodzących mocarstw. Dodatkowo należy wymienić inne inicjatywy państw azjatyckich, jak Szanghajska Organizacja Współpracy, która w wymiarze politycznym jest główną organizacją bezpieczeństwa w Azji, oraz Unia Euroazjatycka jako al-

[328] J. Zielonka, cyt. za: A.K. Cianciara, *Wielobiegunowa Europa* …, op. cit., s. 12.
[329] Por. ibidem, s. 11.
[330] Por. J. Morris, *Dlaczego Zachód*…, op. cit., s. 724–730.
[331] Nazwa pochodzi od pierwszych liter nazw państw członkowskich.

ternatywa dla Unii Europejskiej. Organizacje te (mimo zróżnicowania ich interesów) podejmują polityczne, gospodarcze, finansowe działania, które stają się elementem konstrukcji nowego porządku międzynarodowego, alternatywnego dla zaprowadzonego i utrzymywanego przez Stany Zjednoczone, a ich polityka, stojąca w opozycji do USA i Europy, staje się coraz bardziej atrakcyjna dla krajów Azji Południowo-Wschodniej, a nawet państw południowej części globu. W tej sytuacji BRICS jest główną siłą zdolną rzucić wyzwanie obecnemu światowemu porządkowi i zmienić globalne reguły. Znaczącymi graczami w polityce wielkomocarstwowej ww. organizacji są Chiny, których atutem są środki gospodarcze, dyplomatyczne, czyli miękka siła – mogą zaoferować alternatywny do zachodniego model polityczny i gospodarczy – oraz Rosja, której argumentem jest siła militarna – może proponować alternatywną pomoc wojskową. Dodatkowo każde z państw dysponuje stałym miejscem i wetem w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Reasumując, można przyjąć, że czas, w którym Zachód może narzucić własne rozwiązania i unormowania innym państwom i regionom, kończy się, a tym samym porządek świata przestaje być jednobiegunowy[332].

Czy Unia może się stać jednym z biegunów nowego ładu?

Aby tak się stało, aby Unia pozostała jednym z biegunów wielobiegunowego ładu i pełnoprawnym partnerem dla wschodzących potęg, powinna przeanalizować własną rolę w bezpośrednim i globalnym otoczeniu oraz podjąć działania dostosowawcze do zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Powinna wzmocnić strategiczne partnerstwo z największymi potęgami i zaangażować się w dialog na temat nowego globalnego ładu. Drugim warunkiem jest zintensyfikowanie wewnętrznej integracji europejskiej w obszarze politycznym, gospodarczym i militarnym oraz współdziałanie ze Stanami Zjednoczonymi w ramach przestrzeni euroatlantyckiej.

Jaki typ relacji politycznych winien zostać przyjęty przez Unię w polityce wobec państw i regionów najbliższego otoczenia?

Z teoretycznego punktu widzenia, za W. Waltersem, można wyodrębnić następujące geostrategie realizowane przez Unię Europejską w odniesieniu do państw najbliższego otoczenia. Są to: *networked (non)border*, *march*, *colonial frontier* oraz *limes*[333].

Networked (non)border [*sieciowa (bez)graniczoność*] oznacza ideę świata bez granic. Zarządzanie granicą zewnętrzną, a także transgranicznymi graczami politycznymi odbywa się za zgodą centrów decyzyjnych państw członkowskich Unii i krajów sąsiedzkich. Sieć powiązań wyczerpuje potrzeby zarządzania kwestiami, które przekraczają granice zewnętrzne Unii. Ponieważ pojedyncze państwa nie są zdolne do samodzielnego kontrolowania swojego terytorium i procesów na nim zachodzących, zarządzanie jest oderwane od terytorium. Dotyczy to m.in. takich kwestii jak migracje, bezpieczeństwo wewnętrzne, przestępczość itp. Dodatkowo zjawisko to jest wzmacniane przez

[332] Szerzej: J. Morris, *Dlaczego Zachód*..., op. cit., s. 657–734.

[333] W. Walters, cyt. za: J. Jańczak, *Unia Europejska i jej granice. W poszukiwaniu modelu integracji na europejskich peryferiach*, „Przegląd Politologiczny", nr 4/2010, s. 26.

fakt, że granice zewnętrzne mają swój wymiar także wewnątrz terytoriów państw, np. na lotniskach.

March to przestrzeń niczyja, buforowa, oddzielająca Unię Europejską od otoczenia. Granica nie jest linią, lecz pasem terenu rozciągającym się między terytorium Unii a obszarem bezpośredniego otoczenia. Dla Unii jest to pole, znajdujące się poza jej obszarem, chroniące ją przed zagrożeniami z zewnątrz. Obszary te mogą tworzyć całe państwa lub nawet regiony.

Colonial frontier (granica kolonialna) – jako granica dzieląca przestrzeń na dwa obszary: Unię i państwa lub regiony „do ucywilizowania". Unia w tym miejscu prowadzi narzucanie norm, wartości, rozwiązań itp., co sprowadza się do jej ekspansji poprzez podporządkowanie nowych obszarów. Granica Unii nieustannie się zmienia. Systematycznie poszerza ona swoje terytorium, jednocześnie narzuca własne rozwiązania przeciąganym do swoich struktur sąsiadom, którzy z biegiem czasu stają się jej członkami.

Limes to taktyka trwałego przyjęcia i uznania istniejącej granicy pomiędzy obszarem Unii i jej otoczeniem jako ostateczna, niepodlegająca zmianom politycznym oraz ekspansji[334].

Całość przedsięwzięć Unii Europejskiej wobec najbliższego otoczenia określony został jako „Europejska polityka sąsiedztwa"[335], która obejmuje państwa: Algierię, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Mołdawię, Palestynę, Syrię, Tunezję i Ukrainę[336]. Ich dyslokacja została przedstawiona na rys. 20.

Polityka ta obejmuje Partnerstwo Wschodnie, stworzone w 2008 r. w celu zacieśnienia współpracy z jej wschodnimi sąsiadami, tj. z: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą oraz Unię dla Śródziemnomorza, w skład której wchodzi 28 państw Unii i 15 państw śródziemnomorskich: Albania, Algieria, Bośnia i Hercegowina, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Mauretania, Czarnogóra, Monako, Maroko, Palestyna, Syria[337], Tunezja i Turcja[338].

Zgodnie z dokumentami Unii Europejskiej polityka sąsiedztwa[339] służy *poprawie powszechnego dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa. Jej podstawę stanowią demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka i jest to polityka dwustronna między UE i poszczególnymi krajami partnerskimi, w ramach której prowadzone są inicjatywy współpracy regionalnej: Partnerstwo Wschodnie i Unia dla Śródziemnomorza*[340]. Warunkiem polityki sąsiedztwa wobec ww.

[334] Por. J. Jańczak, *Unia*..., op. cit., s. 26, 27.

[335] Szerzej: P. Marcinkowska, *Europejska polityka sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011, passim.

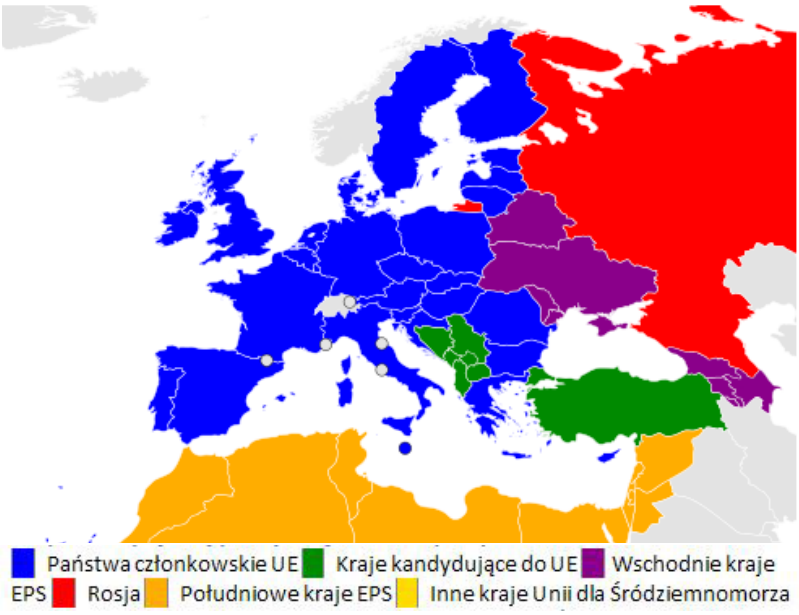
[336] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

[337] Obecnie członkostwo zawieszone z powodu wojny domowej.

[338] Liga Państw Arabskich uczestniczy we wszystkich posiedzeniach od 2008 r., a Libia ma status obserwatora.

[339] Podstawą prawną tej polityki są: artykuł 8. Traktatu o Unii Europejskiej; tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (działania zewnętrzne); artykuły 206–207 (handel) i 216–219 (umowy międzynarodowe) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[340] http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html [dostęp: 9.10.2017 r.].



Rys. 20. Państwa bezpośredniego otoczenia Unii Europejskiej

Źródło: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en [dostęp: 9.01.2018 r.].

państw jest przestrzeganie przez nie wspólnych wartości (demokracji i praw człowieka, praworządności, dobrych rządów, zasad gospodarki rynkowej oraz zrównoważonego rozwoju)[341]. Opiera się na koordynacji politycznej i integracji gospodarczej oraz intensywnych kontaktach międzyludzkich. Poziom wzajemnych stosunków zależy od stopnia przestrzegania ww. wartości oraz interesu Unii. Unia zacieśnia partnerstwo z tymi krajami sąsiadującymi, które czynią większe postępy w reformach demokratycznych. Europejska polityka sąsiedztwa nie jest elementem procesu rozszerzenia, jednak w dalszej perspektywie może to być brane pod uwagę. Od 2015 r. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych prowadzą konsultacje w celu dokonania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa. Celem tego procesu jest korekta polityki sąsiedztwa w kierunku wyjścia naprzeciw oczekiwaniom krajów partnerskich. Przyjęta przez Parlament Europejski w lipcu 2015 r. rezolucja podkreśla potrzebę uelastycznienia tej polityki[342].

W konfiguracji regionalnej współpracę można odnieść do dwóch regionów: regionu Morza Czarnego i Morza Śródziemnego, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na bieżącą politykę Unii. Z geopolitycznego punktu widzenia region Morza Czarnego jest niezwykle ważny dla Unii. Jest to obszar krzyżo-

[341] Demokracja w rozumieniu Unii oznacza wolne i uczciwe wybory, wysiłki na rzecz zwalczania korupcji, niezawisłość sądów, kontrolę demokratyczną nad siłami zbrojnymi oraz swobodę wypowiedzi, zgromadzeń i stowarzyszania się.

[342] Por. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

wania się czterech osi komunikacyjnych: energetycznej (północnej, łączącej Morze Kaspijskie, Morze Czarne i Morze Śródziemne, biegnącej od Ukrainy do Kaukazu Południowego i Azji Środkowej, przechodzącej przez Bałkany Zachodnie i Europę Środkowo-Wschodnią; południowej rozciągającej się od państw śródziemnomorskich, przez Bliski i Środkowy Wschód do Iraku, Iranu, Afganistanu i Pakistanu); horyzontalnej Wschód-Zachód (związanej z ideą Wielkiego Szlaku Jedwabnego); wertykalnej Północ-Południe (łączącej Morze Bałtyckie i Morze Czarne); oś tworzona przez wody Renu-Menu-Dunaju-Morza Czarnego (oś wodnego systemu transportowego z Zachodu na Wschód)[343]. Z tych właśnie względów Unia winna zwrócić uwagę na ten kierunek.

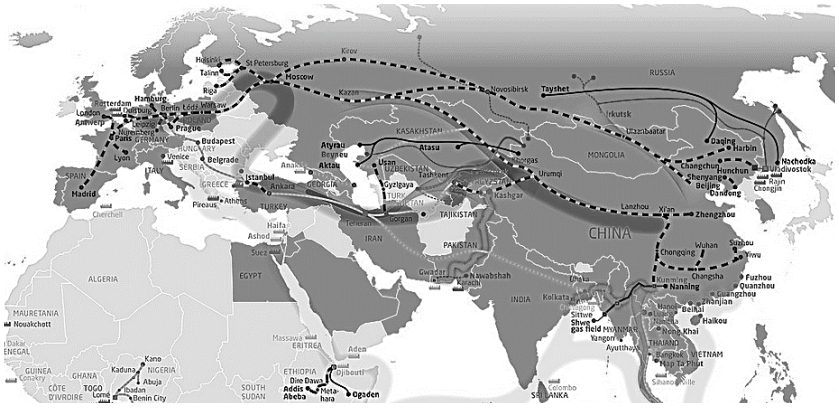
Może Śródziemne (Północna Afryka i Bliski Wschód) stanowi naturalne i bezpośrednie sąsiedztwo Unii Europejskiej, sąsiedztwo historycznie obciążone czasami kolonializmu, które kładą się cieniem na możliwości współpracy i wspólnego rozwoju. Asymetria stosunków pomiędzy nimi wyraża się uzależnieniem państw afrykańskich od wysoko rozwiniętych państw Unii. W tej sytuacji kraje afrykańskie podchodzą sceptycznie do kwestii rzeczywistych intencji Unii Europejskiej w ich regionie. Współpraca odbywa się w ramach takich zagadnień jak: kooperacja polityczna i bezpieczeństwa, gospodarka i finanse, społeczeństwo, kultura oraz pomoc humanitarna. Mimo deklarowanej przez Unię współpracy w kwestiach politycznych, gospodarczych czy kulturowych efekty są mierne, czego potwierdzeniem są: głęboki kryzys migracyjny i radykalizacja ugrupowań islamskich. Biorąc pod uwagę bliskość geograficzną, bezpośrednie sąsiedztwo Afryki jako regionu o trudnej rzeczywistości gospodarczej i społecznej generującej liczne zagrożenia: nielegalną migrację, przestępczość zorganizowaną, terroryzm i handel bronią, handel ludźmi itp., Unia w swej polityce bezpieczeństwa musi podjąć szczególne działania w tym kierunku.

Jeżeli chodzi o relacje z podmiotami dalszego otoczenia, należy zwrócić uwagę na współpracę Unii z Chinami i pozostałymi państwami regionu Azji Południowo-Wschodniej wchodzącymi w skład organizacji BRICS oraz Rosją. W mniejszym stopniu bezpieczeństwo Unii jest uzależnione od kontaktów z państwami Ameryki Południowej. W tej części pominięte zostaną kontakty ze Stanami Zjednoczonymi, które zostały przedstawione w podrozdziale dotyczącym euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa.

Z perspektywy Unii Chiny systematycznie nabierały znaczenia, a relacje z nimi z biegiem czasu stały się jednym z najistotniejszych wyzwań. Do głównych czynników, które to warunkują, należy zaliczyć wzrost znaczenia Chin na arenie gospodarczej, który sprawił, że stały się dla Unii drugim największym partnerem handlowym, znaczącym obszarem inwestycji unijnych oraz importu technologii. Jednocześnie liberalizacja stosunków handlowych po wejściu Chin do Światowej Organizacji Handlu sprawiła, że import produktów chińskich do krajów członkowskich Unii stał się masowy, co doprowadziło do olbrzymiego

[343] Por. T. Stępniewski, *Region Morza Czarnego w polityce Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki w XXI wieku* [w:] J.M. Fiszer, P. Olszewski (red.), *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, Warszawa 2013.

deficytu handlowego. Chiny konsekwentnie dążą do tego, aby ich rodzime przedsiębiorstwa wygrywały na rynku krajowym i rynkach zagranicznych. Prowadzą ekspansywną politykę handlową. *Stają się nie tylko coraz poważniejszym partnerem handlowym i inwestorem, ale także są w stanie dostarczać państwom różnych regionów kapitału, zaawansowanych technologii (np. energetyka jądrowa), pomocy technicznej, a także pokaźnej i szybko rosnącej pomocy rozwojowej, udzielanej głównie w formie tanich kredytów*[344]. W tym celu rozbudowują infrastrukturę transportową i komunikacyjną do różnych części świata. Przykładem może być nowy jedwabny szlak, którego zarysy zostały przedstawione na rys. 21.



Rys. 21. Trasy jedwabnego szlaku proponowane przez Chiny

Źródło: https://independenttrader.pl/jak-nowy-jedwabny-szlak-zmieni-swiat.html? sort =latest [dostęp: 9.10.2017 r.].

Powyższe czynniki zmuszają Unię do bardzo poważnego traktowania dialogu z Chinami i sprawiają, że musi być on prowadzony na wielu płaszczyznach i w wielu obszarach – począwszy od kwestii ekonomicznych i handlowych, a na sprawach politycznych i bezpieczeństwa skończywszy. Pozycja Chin pociąga za sobą wręcz konieczność ścisłej współpracy w dziedzinie gospodarczej i finansowej oraz przy rozwiązywaniu globalnych problemów politycznych w ważnych dla Europy regionach (Afryka, Ameryka Łacińska, Azja Centralna). Polityki tej nie da się prowadzić, pomijając czynnik chiński.

Nieco inaczej wygląda sytuacja interakcji Unii Europejskiej z Rosją. Jakby nie patrzeć, są one wyjątkowo ważne zarówno dla jednej, jak i drugiej strony, szczególnie w kontekście utrzymania swojej pozycji w światowej czołówce oraz ze względów bezpieczeństwa, z czego Rosja i Unia Europejska muszą zdawać sobie sprawę. Unia Europejska i Rosja są właściwie na siebie skazane. Celem rozwoju współpracy Unii z Rosją winno być budowanie stosunków opierających się na partnerstwie obydwu stron, wynikającym ze wspólnej przestrzeni: gospodarczej, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, współpracy w dziedzinie bez-

[344] J.M. Fiszer, J. Wódka, P. Olszewski, T. Paszewski, A. Cianciara, A. Orzelska-Stączek, *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, Warszawa 2014, s. 107.

pieczeństwa międzynarodowego, kulturowej. Jednak *Relacja między UE i Rosją jest jednym z największych i najbardziej skomplikowanych wyzwań w europejskiej polityce. Dotyka ona każdego ważnego interesu europejskiego i rosyjskiego – energii, zmian klimatycznych, handlu, bezpieczeństwa, przestępczości, Bliskiego Wschodu, Iranu, Bałkanów*[345]. Jak było wcześniej wspomniane, część posunięć Unii na terenie Europy doprowadziła do ściślejszych kontaktów z Chinami oraz innymi państwami Azji Południowo-wschodniej, mimo że były propozycje utworzenia Unii Euroazjatyckiej[346]. Rosja pomału staje się elementem bieguna dyslokowanego w Azji Południowo-Wschodniej. Problemem Unii Europejskiej pozostaje brak wspólnego stanowiska wszystkich członków, szczególnie w sprawie bezpieczeństwa energetycznego i dostaw surowców z Rosji. Niestety, skutkuje to brakiem wiarygodności na arenie międzynarodowej. Uzależnienie Unii od infrastruktury energetycznej prowadzącej z Rosji ilustruje rys. 22.



Rys. 22. Sieć ropociągów i gazociągów z Rosji do Unii Europejskiej

Źródło: https://fundacjawip.files.wordpress.com/2015/03/31.png?w=547&h=390 [dostęp: 9.10.2017 r.].

Timothy Garton Ash stwierdził: *w świecie gigantów, lepiej żebyś też był gigantem*[347]. Zachodzące w polityce światowej zmiany geopolityczne oznaczają bez wątpienia kres politycznej supremacji Zachodu, jednak Stany Zjednoczone i Unia Europejska nadal będą ważnymi aktorami na globalnej scenie politycznej. Unia Europejska jako organizacja między-

[345] M. Kaczmarski, E. Smolar, *Unia Europejska wobec Rosji*, „Portal Spraw Zagranicznych", zob. http://www.psz.pl, [dostęp: 9.10.2017 r.].

[346] Prezydent W. Putin zgłosił propozycję utworzenia Unii Euroazjatyckiej („od Lizbony do Władywostoku") 7 maja 2012 r., mniej więcej 20 lat po upadku ZSRR.

[347] A. Kukliński, *Procesy tworzenia regionalnej myśli strategicznej. Studium analityczno-programowe* [w:] *Paradoksy futurologii roku 2050*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego", wydanie specjalne nr 2/61/2013, s. 172. Zob. http://www.pte.pl/pliki/1/68/PTE_Paradoksy_przesklad_www.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

narodowa będzie pełnić ważną rolę w międzynarodowym systemie politycznym. Kreując swoją pozycję, musi utrzymywać stosunki zewnętrzne z każdym regionem świata, także z najważniejszymi twórcami obecnego i przyszłego ładu światowego. Odzwierciedleniem skuteczności prowadzonej polityki zagranicznej będzie rzeczywista możliwość wywierania wpływu na innych aktorów stosunków międzynarodowych. W tej kwestii Unia musi znaleźć odpowiedź na pytanie: w jaki sposób i w jakiej formie będzie w stanie odpowiedzieć na wyzwania zmieniającego się świata? Dotychczasowe działania Unii w sferze polityki zagranicznej w wymiarze globalnym i regionalnym unaoczniają jej słabość. Część państw członkowskich jest przekonana o efektywności samodzielnych działań na arenie międzynarodowej, jednak w kontekście perspektyw wzrostu znaczenia takich mocarstw jak Chiny, Rosja, Indie, Brazylia itp., a także pojawienia się nowych organizacji międzynarodowych, pojedyncze państwa unijne są asymetrycznymi graczami w stosunku do nich. By Unia Europejska mogła mieć realny wpływ na zmiany zachodzące w jej bezpośrednim otoczeniu oraz na kształtowany przez silniejszych graczy z innych części świata nowy globalny ład międzynarodowy, musi być silna i zjednoczona. Unia, aby stać się strategicznym aktorem nowego wielobiegunowego ładu świata, winna określić wizję, zdefiniować wspólne interesy i rację stanu oraz wyznaczyć długoterminowe cele, a także przyjąć niezbędne do ich realizacji instrumenty.

4.4. Zagrożenia Unii Europejskiej

Wszystkie rozważania poświęcone tematyce bezpieczeństwa muszą uwzględniać problematykę zagrożeń jako elementu stanowiącego przedmiot oddziaływania podmiotu prowadzącego politykę bezpieczeństwa. To właśnie one są głównym wyznacznikiem kształtu, skali i zakresu podejmowanych przedsięwzięć, które winny je neutralizować i utrzymać stan pewności społeczeństwa na akceptowalnym poziomie. Analizując sytuację Unii Europejskiej pod kątem stanu i podejmowanych przedsięwzięć, czyli procesu mającego zapewnić bezpieczeństwo obszaru Unii oraz jej racji stanu i interesów w polityce wewnętrznej i międzynarodowej, konieczne jest zdefiniowanie samego pojęcia „zagrożenie", przedstawienie klasyfikacji zagrożeń, scharakteryzowanie najważniejszych spośród nich pod kątem skutków i prowadzonej polityki mającej na celu ich wyeliminowanie, w ostateczności czynne przeciwstawienie się.

Globalne i regionalne, tzn. europejskie środowisko bezpieczeństwa jest coraz bardziej złożone, co zdecydowanie utrudnia nazwanie i opisanie zagrożeń. W literaturze przedmiotu termin „zagrożenie" jest definiowany jako: *stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które oceniane są jako niekorzystne lub niebezpieczne* lub: *Zagrożenia to czynniki powodujące stan niepewności i obaw: są to rzeczywiste działania innych uczestników życia społeczne-*

go, niekorzystne i niebezpieczne dla żywotnych interesów i podstawowych wartości danego podmiotu (jednostkowego lub zbiorowego)[348]; *z jednej strony pewien stan psychiczny lub świadomościowy, wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej strony czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw*[349]; *sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Przyjmując za podstawę dziedziny, w których może wystąpić zagrożenie, wyróżnia się zagrożenie militarne i niemilitarne. Wśród zagrożeń niemilitarnych można z kolei wyróżnić zagrożenie polityczne, zagrożenie gospodarcze, zagrożenie psychospołeczne, zagrożenie ekologiczne, zagrożenie wewnętrzne i inne*[350]; *możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk*[351].

Jak z powyższych definicji wynika, pojęcie „zagrożenie" odnosi się do sfery świadomości konkretnego podmiotu (pojedynczego człowieka, grupy społecznej lub całej społeczności światowej). Jest określonym stanem psychiki lub świadomości, kształtującym się lub ukształtowanym na podstawie postrzegania zjawisk otoczenia, które dla podmiotu są negatywne, niekorzystne, niebezpieczne itp. Tak ujmowane zagrożenie mieści się w sferze świadomości i ma charakter subiektywny, albowiem najistotniejsze są tu oceny formułowane przez konkretny podmiot, a leżą one u podstaw przedsięwzięć podejmowanych w celu podniesienia stopnia jego bezpieczeństwa[352]. Z drugiej strony zagrożenie jest zjawiskiem powodującym stan niepewności i obaw. Może to być np. rzeczywiste, realnie zagrażające bezpieczeństwu, żywotnym interesom i podstawowym wartościom oddziaływanie lub postępowanie części uczestników życia społecznego. Zagrożenia mogą powstawać w sposób naturalny. Pojawienie się ich może być zarówno niespodziewane – jako produkt uboczny działań podjętych w celu osiągnięcia konkretnych pozytywnych korzyści, jak i zamierzone – jako wytwór podmiotu celem wykorzystania ich jako narzędzia do umyślnego oddziaływania na inny podmiot dla osiągnięcia konkretnych negatywnych dla niego zjawisk. Zagrożenia mogą mieć charakter ciągły, będąc np. zjawiskami przyrodniczymi lub elementami programu pewnej grupy społecznej, przekazywanego z pokolenia na pokolenie. W takiej sytuacji społeczeństwo często akceptuje zagrożenia jako zjawiska niepożądane, ale realnie istniejące, niemożliwe do wyeliminowania. Zagrożenie można, w zależności od jego charakteru, w sposób mniej lub bardziej precyzyjny opisać, używając takich parametrów jak czas, przestrzeń czy stopień możliwych szkód, które może spowodować jego urzeczywistnienie. Przyjmując konkretne kryteria, można je klasyfikować zgodnie z potrzebami, jednak ze względu na ich różnorodność i wielość jest to niezmiernie trudne. Wymaga bowiem nie tylko znajomości samego zjawiska, ale także sytuacji i otoczenia, w których ono występuje. Od strony podatności na przeciwdziałanie zagrożenia można podzielić na

[348] R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa*..., op. cit., s. 4.
[349] S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski,* Warszawa 1994, s. 54.
[350] B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów*..., op. cit., s. 105.
[351] R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa*..., op. cit., s. 4.
[352] Szerzej: ibidem, s. 4.

możliwe do wyeliminowania, pozwalające wyeliminować się w jakimś stopniu lub pozwalające się odsunąć w czasie lub przestrzeni na bliżej nieokreślony czas lub odległość. Przyjmując kryterium skuteczności, można wyodrębnić zagrożenia zdolne do zniszczenia innego podmiotu, mogące wywołać kryzys lub szkody na niższym poziomie[353]. Ich zasięg może być także bardzo zróżnicowany, począwszy od charakteru lokalnego do globalnego[354]. Najczęściej jednak zagrożenia dzieli się w oparciu np. o kryteria: przedmiotowe (polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne itd.); skali zagrożeń (globalne, regionalne państwa itp.); źródeł zagrożeń (naturalne, techniczne, ustrojowe, demograficzne, ideologiczne, gospodarcze i inne); skutków zagrożeń (fizyczne, psychiczne); środowiska (przyrodnicze, społeczne, polityczne itp.); charakteru (wewnętrzne i zewnętrzne, globalne, kontynentalne itp.)[355]. Jeden z ważniejszych podziałów, wymagający wyjaśnienia, wynika z poglądu, w myśl którego głównym niebezpieczeństwem nie jest agresja wojskowa, lecz zagrożenia asymetryczne[356]. Odnoszą się one do różnych sfer życia społecznego, gospodarczego, a także środowiska naturalnego. Taki podział jest zgodny z tendencją obserwowaną w nauce o bezpieczeństwie, w myśl której tradycyjne postrzeganie bezpieczeństwa w kategoriach siły militarnej jest zastępowane ujmowaniem go w szerszym wymiarze rozwojowym. Literatura przedmiotu podaje wiele innych klasyfikacji, których wybrane wersje zostały zaprezentowane poniżej.

Analizując system bezpieczeństwa w Unii Europejskiej, można w dużym uproszczeniu stwierdzić, że jest on budowany pod kątem takich grup zagrożeń jak: ***zagrożenia cywilizacyjne okresu globalizacji*** *(nierównomierność rozwoju cywilizacyjnego, rozwój agresywnych ideologii, nadużywanie wiedzy przeciwko ludzkości, brak nowych źródeł energii, masowa migracja ludności, terroryzm, fanatyzm religijny, handel bronią i materiałami radioaktywnymi, kryzys w kulturze, nieprzestrzeganie prawa międzynarodowego);* ***zagrożenia polityczno-militarne*** *(użycie broni jądrowej lub innych środków masowego rażenia przez terrorystów, istnienie rejonów politycznych i ekonomicznych napięć, nagłe powstawanie konfliktów zbrojnych, zamachy terrorystyczne, zmiana granic stref wpływów, dokonywanie nowych podziałów Europy, zmiana granic krajów istniejących od drugiej wojny światowej, dyskryminacja w stosunkach międzynarodowych, eskalacja istniejących konfliktów, przenikanie mafii do struktur władzy, agresywność międzynarodowego terroryzmu, czystki etniczne);* ***zagrożenia ekonomiczno-gospodarcze*** *(pogłębianie się dysproporcji w rozwoju ekonomicznym, bezwzględny wyścig ludzi, organizacji i państw za zyskami, nakręcanie koniunktury w przemyśle zbrojeniowym, egoizm ekonomiczny bogatych państw, przedkładanie kryteriów ekonomicznych nad humanitarne przy rozwiązywaniu*

[353] Por. Z. Sabak, *Zagrożenia bezpieczeństwa RP*, Warszawa 1999, s. 28, 29; Z. Sabak, *Strategia. Podstawy myślenia…*, op. cit., s. 76, 77.

[354] W bardzo szerokim zakresie pojęcie „zagrożenie" charakteryzuje D.B. Bobrow, *Złożoność problematyki braku bezpieczeństwa* [w:] D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe…*, op. cit., s. 36.

[355] Szerzej: R. Wróblewski, H. Wyrębek, *Determinanty bezpieczeństwa militarnego*, Siedlce 2016, 28–30; Z. Ciekanowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, passim.

[356] Szerzej: M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007, passim.

problemów społecznych, stosowanie metod walki ekonomicznej do osiągnięcia celów politycznych, działania mające na celu wywoływanie negatywnych skutków w gospodarce wybranych państw, dyskryminacja w stosunkach gospodarczych); ***konflikty etniczne i narodowościowe***[357].

W nieco innym, bardziej teoretycznym ujęciu, podkreślenia wymaga kwestia roli zagrożeń globalnych naruszających ład współczesnego świata, które będą generować zagrożenia dla Unii Europejskiej. Do tego obszaru można zaliczyć: *Zagrożenia militarne i paramilitarne, z uwzględnieniem problematyki międzynarodowych mafii, wojen lokalnych, agresji w cyberprzestrzeni, a także pewnych innych przejawów agresji i przemocy*; *Skutki ekonomiczne globalizacji* […] *rywalizacja między starymi i nowymi mocarstwami gospodarczymi, wpływy nowych potęg gospodarczych w postaci korporacji ponadnarodowych i autonomicznie działających instytucji finansowych czy narastające zróżnicowanie dochodowe* […]; *Konsekwencje społeczne zmian cywilizacyjnych w skali świata, związane z relatywnie szybkim przechodzeniem niektórych grupy państw do cywilizacji wiedzy oraz, w przypadku państw biedniejszych, ze zmniejszaniem dystansu dzielącego je od cywilizacji przemysłowej* […]; *Olbrzymią polaryzację modeli politycznych* […]. *Skutkiem tych procesów jest erupcja różnych ideologii, ujawniających w coraz większym stopniu lokalne nacjonalizmy i populizmy*; *Olbrzymi boom demograficzny* […] *gwałtowne przemieszczanie się ludności do ośrodków miejskich*; *Wielkie legalne i nielegalne migracje z obszarów i państw słabo rozwiniętych, czego konsekwencją jest pojawienie się w licznych państwach społeczeństw wielokulturowych, co ma bezpośrednie następstwa w postaci narastających napięć społecznych i konfliktów na tle głębokiej odmienności różnych tradycji i zwyczajów*; *Postępująca degradacja środowiska naturalnego oraz skutki anomalii klimatycznych*[358].

W oparciu m.in. o powyższe ustalenia jako zagrożenia globalne[359] dla Unii Europejskiej są wymieniane: *Konsekwencje starzenia się społeczeństwa europejskiego (ekonomiczne, społeczne, kulturowo-polityczne); Zagrożenia związane z pogłębianiem się procesów integracyjnych w Unii Europejskiej, a umacnianiem państw suwerennych, przy jednoczesnej tendencji do poszerzania obszaru integracyjnego UE; Stopniowa marginalizacja ekonomiczna Europy w skali światowej. Przesuwanie ośrodka dominacji ekonomicznej i demograficznego do Azji; Narastające zagrożenia związane z tworzeniem się społeczeństw wielokulturowych; Wzrastający brak bezpieczeństwa w skali europejskiej (terroryzm, mafie międzynarodowe, raje podatkowe itd.); Różnicowanie dochodowe i społeczne w skali kontynentu oraz w obrębie poszczególnych państw; Zróżnicowanie polityczno-ekonomiczne, jako narastająca sprzeczność wewnątrz kontynentalna; Kryzys demokracji obywatelskiej, i przekształcanie jej w demokrację biurokratyczną,*

[357] G. Piwnicki, *Uwarunkowania integracji Unii Europejskiej oraz jej znaczenie w świecie na przełomie XX i XXI wieku*, „Studia Gdańskie. Wizje rzeczywistości", tom VI/2009, s. 113, 114.

[358] J. Kleer, M. Kleiber, *Zagrożenia globalne barierami rozwoju*, Warszawa 2015, s. 8, 9.

[359] *Jako ogólną definicję globalnego zagrożenia można przyjąć, że jest to istotne naruszenie stanu względnej równowagi w wymiarze globalnym, dotyczące konsekwencji działalności człowieka lub stanu środowiska naturalnego* – Zob. ibidem, s. 16.

jako jeden z przejawów kryzysu modelu politycznego; Sprzeczność między wzrostem gospodarczym a rozwojem jakościowym. Problem modelu czy modeli ekonomicznych; Destrukcja przestrzeni publicznej; Potencjalne możliwości rozpadu Unii Europejskiej, a także strefy Euro w związku z narastającymi nacjonalizmami i separatyzmami[360].

Od strony praktycznej prowadzonej polityki bezpieczeństwa główne zagrożenia zostały wymienione w strategicznych dokumentach dotyczących bezpieczeństwa Unii Europejskiej i NATO. Są to: terroryzm, proliferacja broni masowej zagłady, konflikty regionalne, niewydolność państw, cyberprzestępczość oraz zorganizowana przestępczość[361]. W ujęciu dokumentów bezpieczeństwa wewnętrznego jako największe dla Europy są wymieniane niebezpieczeństwa i zagrożenia *związane z przestępczością takie jak terroryzm, przestępczość poważna i zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczna*[362].

Przedstawione powyżej grupy, obszary zagrożeń oraz konkretne zagrożenia w zasadzie wyczerpują listę tych negatywnych zjawisk, pod kątem których Unia Europejska prowadzi swoją politykę bezpieczeństwa. Ze względu na charakter opracowania dodatkowego scharakteryzowania wymagają zagrożenia militarne.

Odnośnie do militarnych zagrożeń bezpieczeństwa[363] należy stwierdzić, że Unia Europejska (NATO i potencjał Stanów Zjednoczonych na terenie Unii)[364] i jej najbliższe otoczenie stanowią region jednego z największych nagromadzenia potencjału militarnego w świecie, w tym broni masowego rażenia. W dalszym ciągu potencjał nuklearny (mocarstw – USA i Rosji), mimo procesów rozbrojeniowych, jest olbrzymi, a broń nuklearna, środki jej przenoszenia wciąż są doskonalone. W państwach NATO i państwach ościennych od kilkunastu lat ma miejsce wzrost wydatkach wojskowych. Państwa NATO przesuwają całą infrastrukturę wojskową do granic państw ościennych, jednocześnie budowane są nowe bazy wojskowe Stanów Zjednoczonych[365], które są miejscem rozmieszczenia personelu wojskowego i sprzętu oraz prowadzenia rozpozna-

[360] Ibidem, s. 122–124.

[361] Por.: Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. Zob. http://www.msz.gov.pl/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/dokumenty_i_komunikaty/europejska_strategia_bezpieczenstwa.pdf [dostęp: 17.11.2017 r.]; Nowa Koncepcja Strategiczna NATO, 2010. Zob. http://www.msz.gov.pl/Dokumenty,strategiczne,30461.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[362] *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 2010, s. 7.

[363] Powszechnie przyjmuje się, że militarne zagrożenia bezpieczeństwa obejmują użycie lub groźbę użycia siły militarnej przez podmioty prawa międzynarodowego (państwa, pakty militarne) poprzez takie działania jak: demonstracja siły, dywersja, blokada i prowokacja militarna, szantaż militarny, incydent graniczny, ograniczone użycie środków przemocy zbrojnej, zbrojne starcie graniczne, napaść zbrojna grup nieformalnych, konflikt lokalny lub między państwami itp. Wobec powyższej interpretacji bezpieczeństwo militarne utożsamiane jest z obronnością.

[364] Sama Unia nie dysponuje znaczącym potencjałem militarnym.

[365] Utrzymywanie określonej infrastruktury pozostaje w ścisłym związku ze strategiami bezpieczeństwa, wojennymi i obronnymi.

nia, jednocześnie punktami, z których mogą być wyprowadzone samodzielne operacje wojskowe, na co państwa, które widzą w tym zagrożenie wykonują podobne kontr posunięcia[366]. Już sam fakt takiego stanu stanowi źródło zagrożenia. Nadmierna, nieuzasadniona koncentracja sił militarnych może sprowokować do nieodpowiedzialnych decyzji politycznych, być przyczyną konfliktu dla osiągnięcia celów politycznych przez jeden z podmiotów tego regionu (np. w ramach lub wobec europejskiej ekspansji NATO i Unii Europejskiej). Sytuacja jest tym bardziej niebezpieczna, że przyjęte wcześniej środki budowy zaufania nie w pełni są skuteczne, a organizacje zajmujące się bezpieczeństwem ONZ i OBWE nie są w stanie skutecznie prowadzić swoją działalność. Można stwierdzić, że Unia nie jest wolna od zagrożeń militarnych, możliwe do zidentyfikowania przeciwstawne strony potencjalnego konfliktu Wschód-Zachód dysponują potencjałem militarnym umożliwiającym skuteczne wywieranie nacisku lub dokonanie agresji zbrojnej. Z punktu widzenia niektórych państw problem jest szczególnie istotny, ponieważ wszystkie wydarzenia, które zostały przedstawione powyżej dotyczą tzw. flanki wschodniej NATO, precyzyjniej państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w obszarze Północ-Południe. Zagrożeniem z tego regionu jest stosowanie przez wybrane organizacje lub pojedynczych osobników, jako narzędzia walki, terroryzmu, który w potocznym rozumieniu jest traktowany jako „podmiot" strona konfliktu ze światem zachodnim a tym samym przedmiotem prowadzonej tzw. wojny z terroryzmem, której rzeczywistymi obiektami są konkretne państwa obszaru Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu. Strategia zwalczania terroryzmu na całym świecie z użyciem tradycyjnych armii, potencjału militarnego NATO i Stanów Zjednoczonych, mimo prowadzonych przez wiele lat wojen nie przynosi oczekiwanych rezultatów, a wręcz pogłębia rozdźwięk między Północą i Południem, w konsekwencji skutkiem jej jest chaos na całej południowej flance Unii i nieoczekiwana fala migrantów do państw europejskich. To wywołuje destabilizację i zachwianie poziomu bezpieczeństwa.

[366] W Doktrynie wojennej Federacji Rosyjskiej wśród „niebezpieczeństw typu militarnego" wymienia się m.in.: *zwiększanie potencjału militarnego Organizacji Traktatu Północno-atlantyckiego (NATO) oraz powierzenie jej globalnych funkcji, wykonywanych wbrew normom prawa międzynarodowego, zbliżenie militarnej infrastruktury państw członkowskich NATO do granic Federacji Rosyjskiej, m.in. poprzez dalsze rozszerzanie bloku*; *rozwijanie (zwiększanie) kontyngentów wojskowych innych państw (grup państw) na terytorium państw sąsiadujących z Federacją Rosyjską oraz jej sojusznikami, jak również na przyległych akwenach, m.in. w celu wywierania presji politycznej i militarnej na Federację Rosyjską; tworzenie oraz rozwijanie systemów strategicznej obrony przeciwrakietowej, co narusza globalną stabilność oraz ukształtowany stosunek sił w obszarze rakietowo-jądrowym, realizacja koncepcji „globalnego uderzenia", zamiary rozmieszczenia broni w kosmosie, jak również rozwijanie strategicznych niejądrowych systemów broni precyzyjnego rażenia* […]. Zob. *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej* (tłumaczenie robocze), „Bezpieczeństwo Narodowe" nr III/35/2015, s. 182, 183.

* *
*

Unia Europejska uosabia wizję i model społeczeństwa mającego szczególny stosunek do demokracji, ochrony praw człowieka, solidarności społecznej itp. wartości. Realizuje swoją politykę poprzez rozwój gospodarczy, sprawiedliwy podział dóbr, a także w duchu ochrony środowiska, szacunku dla różnorodności kulturowej i religijnej oraz harmonijnego wspierania regionalizmu. Jednak działalność ta ma miejsce w dynamicznie zmieniającym się środowisku międzynarodowym i geograficznym, które były, są i będą źródłem wszelkiego rodzaju wyzwań i zagrożeń. W tej sytuacji istotnym problemem kształtowania bezpieczeństwa Unii Europejskiej są niebezpieczeństwa wynikające z całego spektrum przemian politycznych, społecznych, gospodarczo-ekonomicznych, kulturowych itp. przełomu XX i XXI w., np. zagrożenia: terrorystyczne, mające podłoże etniczne, spowodowane niekontrolowanymi migracjami ludności, transnarodową przestępczością zorganizowaną penetrowaniem przestrzeni informacyjnej przez obce służby specjalne i szeroko pojęte zagrożenia niemilitarne. Do najniebezpieczniejszych obszarów zagrożeń niemilitarnych mających wpływ na bezpieczeństwo Unii można zaliczyć zagrożenia cywilizacyjne i ekologiczne. Można je zakwalifikować do obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego i podzielić umownie na trzy grupy: zagrożenia naturalne (klęski i kataklizmy żywiołowe); zagrożenia związane z działalnością człowieka (dziura ozonowa, efekt cieplarniany, kwaśne deszcze, skażenia toksyczne, rabunkowa ekologicznie gospodarka); zagrożenia nadzwyczajne (katastrofy, awarie, demonstracje, zamieszki, zakłócenia sieci teleinformatycznej, zakłócenia transportowe, energetyczne).

V

Polityka i strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

5.1. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Pojęcie „bezpieczeństwo wewnętrzne" pojawia się coraz częściej nie tylko w kontekście działalności państw narodowych, ale i innych podmiotów prawa międzynarodowego, np. organizacji międzynarodowych, jednocześnie w różnego rodzaju dokumentach oraz aktach prawnych, nawet o charakterze doktrynalnym. Jego szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy sprawił, że ma wiele odmiennych znaczeń. Szczególnym przypadkiem są stany i procesy kształtujące bezpieczeństwo wewnętrzne w organizacji międzynarodowej, np. w Unii Europejskiej, która nie jest państwem, nie ma takich aspiracji ani odpowiednich struktur, które miałyby odpowiedniki w narodowych resortach spraw wewnętrznych i, co jest najbardziej istotne, różni ją to jeszcze od państwa, że terytoria poszczególnych państw nie są udostępniane na prowadzenie działań operacyjnych przez struktury innych państw[367]. Na obszarze dzisiejszej Unii, jeszcze w XX w. definiowano bezpieczeństwo wewnętrzne przede wszystkim jako bezpieczeństwo narodowych państw. Oczywiście nie wykluczano ewentualnej ich kooperacji międzynarodowej w tym zakresie[368], mimo że widoczny był brak gotowości wybranych państw do współpracy w niektórych dziedzinach.

[367] Por. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*..., op. cit., s. 23.

[368] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 29.

Aby zdefiniować bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej należy wyjść od definicji ogólnej bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bezpieczeństwo wewnętrzne, mimo szerokiej gamy definicji na poziomie państwa, nie budzi kontrowersji, jest elementem szerszego pojęcia, jakim jest bezpieczeństwo narodowe. Bezpieczeństwo wewnętrzne, wiąże się z działalnością państwa, której celem jest *utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych*[369] lub w szerszym rozumieniu *bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to stan uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego, przejawiający się ochroną: w ujęciu wąskim – porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego; w ujęciu szerokim – porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych*[370]. W jeszcze innym, bardzo szerokim rozumieniu, bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to: *subiektywny stan i proces świadomości jednostkowej, organizacyjnej lub zbiorowej (wspólnotowej) w warunkach realnego lub hipotetycznego niekorzystnego (wrogiego) działania (oddziaływania) wewnętrznych lub zewnętrznych podmiotów (sił, procesów) lub obiektów na przedmioty ochrony (obrony, kształtowania) położone (znajdujące się) w całości lub w części na* ***terytorium*** *podmiotu, prowadzonego (zachodzącego) w całości lub w części* ***na tym terytorium****, obejmujący wszelkie kwestie preparacji, realizacji i rozwoju bezpieczeństwa, rozwiązywane dzięki aktywności własnej lub wspólnej, realizowanej wyłącznie lub głównie* ***na własnym terytorium****, na podstawie* ***własnej decyzji****, pod* ***własnym kierownictwem politycznym****, w którym dzięki wierze (racjonalnemu przekonaniu) o skuteczności realizowanych i planowanych* ***działań własnych i innych podmiotów na rzecz kreowania oraz wykorzystywania szans bezpiecznego bytu i rozwoju****, a także dzięki posiadanym* ***zdolnościom ochronno-obronnym*** *istniejący lub prognozowany poziom zagrożeń* ***nie wywołuje lęku, obawy, strachu o zachowanie (osiągnięcie) uznawanych wartości, realizację subiektywnie ważnych interesów i celów*** *(ideał, wizja)* ***lub mieści się w granicach akceptowanego przez podmiot ryzyka*** *(rzeczywistość). Realizowane jest (może być)* ***wszelkimi*** *środkami wszelkich podmiotów, z wykorzystaniem* ***wszelkich*** *zasobów w* ***różnych*** *formach, skali i zakresie, z reguły pod kierownictwem osób (instytucji)* ***cywilnych*** *(niewojskowych)* [wyróżnienia tekstu jak w oryginale][371]. W rozumieniu procesowym: ***Przez działania państwa na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego należy rozumieć działania podejmowane przez właściwe organy decyzyjne, służące zapewnieniu (za pomocą odpowiednich środków) bezpieczeństwa***

[369] http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf. [dostęp: 2.10.2017 r.].

[370] B. Wiśniewski, cyt. za: P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" nr 7/4/2012, s. 12.

[371] C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Tożsamość – kierowanie – zarządzanie*, Warszawa 2010, s. 107.

publicznego, a więc osiągnięciu zamierzonego celu, którym jest utrzymanie spokoju i normalności zachowań w społeczeństwie[372]. W literaturze przedmiotu występuje jeszcze wiele innych definicji tego pojęcia, które zasługują na uwagę[373].

Na poziomie podmiotu złożonego, jakim jest Unia Europejska, która się składa z kilkudziesięciu państw, zakres przedmiotowy bezpieczeństwa wewnętrznego oraz stopień sformalizowania tego stanu na gruncie doktryny i prawa są zdecydowanie bardziej złożone. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że bezpieczeństwo wewnętrzne można zdefiniować, podobnie jak w państwie, na zasadzie dychotomicznego podziału wynikającego z zewnętrznej działalności poszczególnych państw i wewnętrznej sfery działalności Unii jako organizacji międzynarodowej. W tym sposobie rozumienia w sferze wewnętrznej miałoby ono gwarantować, przy wykorzystaniu prawa i stosownych instytucji Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw, porządek i bezpieczeństwo na terytorium wszystkich państw Unii. W najogólniejszym sensie tak rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne obejmowałoby wszystko to, co wiązało się ze stabilnością i porządkiem na danym terytorium, a jego zapewnianie leżałoby w kompetencjach instytucji analogicznych jak w państwach narodowych. Taka interpretacja okazuje się jednak zbyt schematyczna i uproszczona, szczególnie w świetle znaczenia przypisywanego bezpieczeństwu wewnętrznemu, na które, jak wskazano wyżej, składają się zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne Unii i poszczególnych państw, które część swej działalności w tym obszarze zaliczają do bezpieczeństwa zewnętrznego. Te dwa rodzaje bezpieczeństwa trzeba traktować jako wartości uzupełniające się. Powyższe stwierdzenia wskazują, że bezkrytyczne przeniesienie definicji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa narodowego na grunt Unii Europejskiej, jako organizacji międzynarodowej jest nieporozumieniem, wymaga dodatkowego rozwinięcia i uzasadnienia oraz uwzględnienia ograniczeń formalnych i merytorycznych.

Biorąc pod uwagę, że Unia Europejska to 28 (27) państw odrębnych kulturowo i politycznie, posiadających odmienne, złożone otoczenie zewnętrzne, często odbiegające pod względem poziomu rozwoju cywilizacyjnego od standardów europejskich, dysponujące własnym specyficznym, historycznie ukształtowanym i odpowiednio rozbudowanym aparatem administracyjnym oraz różnego rodzaju służbami, zdolnymi do reagowania w wypadku pojawienia się klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych czy awarii technicznych, stworzenie precyzyjnej definicji o charakterze uniwersalnym, która zadowoliłaby wszystkie państwa, jest bardzo trudne.

Jaka jest rzeczywistość? Obecne bezpieczeństwo wewnętrzne Unii postrzegane jest inaczej niż w dobie Wspólnot Europejskich czy rozwoju Unii Europejskiej w latach 90. ubiegłego wieku. W tamtych czasach było ono zbiorem

[372] P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*…, op. cit., s. 16, 17.

[373] Np. polityka bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest *ukierunkowana na tworzenie bezpiecznych warunków egzystencji i rozwoju poprzez działania koncentrujące się na stabilizowaniu i harmonizacji wewnętrznych procesów i mechanizmów decydujących o sprawnym funkcjonowaniu danego państwa i zamieszkującego go społeczeństwa*. Zob. W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*…, op. cit., s. 156–157.

nie do końca skoordynowanych polityk wewnętrznych państw członkowskich. Okresem przełomowym było stworzenie fundamentów stanowiących podstawę budowy tożsamości unijnej[374]. Uzyskana przez Unię Europejską wraz z Traktatem z Lizbony formalna podmiotowość prawno-międzynarodowa ułatwia zdefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej". Dodatkowo ewolucja stosunków międzynarodowych, globalizacja polityki światowej, w tym postępująca integracja w ramach Unii Europejskiej sprawiły, że: po pierwsze, państwa członkowskie Unii Europejskiej, organizacji o charakterze międzynarodowym, uznały za niezbędne podjęcie kooperacji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, jednocześnie zastrzegając decydującą rolę poszczególnych państw. Realizowane to jest poprzez przyjęcie zasady jednomyślności wszystkich członków przy podejmowaniu decyzji. W dzisiejszych czasach państwa, działając niezależnie od siebie, nie są w stanie sprostać narastającym zagrożeniom. Po drugie, godząc się na poszerzenie terytorialnego obszaru zainteresowania, uznano, że we współczesnym świecie zapewnienie bezpieczeństwa wewnątrz państwa jest możliwe jedynie poprzez prewencję na zewnątrz, co oznacza, że Unia powinna podejmować działania w państwach, np. ościennych, w sytuacji, gdy istniejące tam konflikty mogą zagrażać stabilności wewnętrznej państw Unii bądź stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa na ich terenie[375]. W konsekwencji Unia Europejska wypracowała model kompetencji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, który w znacznym zakresie odbiega od kompetencji systemów narodowych. Na dzień dzisiejszy: ***Pod pojęciem kompetencji Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego należy rozumieć działania podejmowane przez instytucje Unii Europejskiej na rzecz tworzenia struktur, jak również mechanizmów współpracy państw członkowskich w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, tak na terytorium państw członkowskich, jak i w relacjach z innymi państwami czy organizacjami, o ile może to mieć wpływ na sytuację wewnętrzną Unii***[376]. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że *Polityka wewnętrzna UE obejmuje nie tylko działania instytucji unijnych skierowane na obszar zawarty w granicach zewnętrznych państw członkowskich, lecz także kooperację z państwami niebędącymi członkami Unii oraz organizacjami międzynarodowymi*[377]. Z tego powodu, jak stwierdza A. Gruszczak, istnieje *potrzeba redefinicji pojęcia bezpieczeństwa w odniesieniu do zasady terytorialności oraz tradycyjnego, „westfalskiego" pojmowania suwerenności państwa*[378]. Cechą

[374] Określenie wspólnie uznawanych wartości i praw podstawowych, przyjęcie wspólnej kultury politycznej, wytworzenie się form kooperacji między państwami członkowskimi oraz instytucjami Unii, a także więzi między obywatelami państw członkowskich w oparciu o wartości promowane przez Unię.

[375] Por. J. Słomczyńska, cyt. za: P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*..., op. cit., s. 23.

[376] Ibidem, s. 24.

[377] H. Wyligała, *Kształtowanie i monitorowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii europejskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 1/8/2014, s. 198.

[378] A. Gruszczak, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej – zarządzanie strumieniowo-węzłowe* [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI w. – asymetryczny świat*. Warszawa 2011, s. 391.

kształtującego się więc obecnie modelu bezpieczeństwa unijnego jest łączenie podejścia państwowocentrycznego z ponowoczesnymi formami i instrumentami jego zapewniania[379]. Definicją bezpieczeństwa wewnętrznego Unii spełniającą powyższe wymogi może być stwierdzenie, że jest to *stan osiągnięty w rezultacie działania jej organów, państw członkowskich oraz podmiotów z nimi współpracujących, zmierzających do zapewnienia stabilności (wewnętrznej) na obszarze wyznaczonym granicami zewnętrznymi Unii oraz ochrony przed możliwymi zagrożeniami wywołanymi przez czynniki zarówno wewnętrzne, jak też zewnętrzne*[380]. Definicja ta wprowadza konsensus między kompetencjami Unii Europejskiej a wpływem państw członkowskich na kreowanie polityki przez Unię.

W kwestiach formalnych bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej definiuje *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, przyjęta w marcu 2010 r. przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych i zatwierdzona przez Radę Europejską. W dokumencie tym stwierdza się, że *Bezpieczeństwo wewnętrzne należy rozumieć jako szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów, mające stanowić odpowiedź na wspomniane i inne poważne zagrożenia (w tym klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury), które mają bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli*[381]. Analizując treść powyżej przedstawionej definicji, można stwierdzić, że jest nieprecyzyjna. Wynika to z braku możliwości określenia Unii Europejskiej jako podmiotu prawa międzynarodowego, którego charakter znacznie odbiega od państwa narodowego, gdzie przestrzeń polityki wewnętrznej jest precyzyjnie zdefiniowana. Definicja bezpieczeństwa wewnętrznego jest generalnie wiązana z jej powszechnie przyjmowanym przedmiotowym zakresem: zapewnianiem porządku konstytucyjnego, a więc stabilnością polityczną, walką z przestępczością zagrażającą życiu, zdrowiu i mieniu ich obywateli oraz z reagowaniem na różnego rodzaju katastrofy. Stąd też w dokumencie tym za podstawowe instytucje strzegące bezpieczeństwa wewnętrznego uznano organy ochrony porządku wewnętrznego i zarządzania granicami, wspierane przez organy wymiaru sprawiedliwości i służby ochrony ludności. Definicja staje się także bardziej czytelna dopiero wtedy, gdy dołączymy do jej treści wymienione w *Strategii* zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, do których zaliczono: terroryzm w każdej postaci, cechujący się absolutnym lekceważeniem życia ludzkiego i wartości demokratycznych; przestępczość zorganizowaną objawiającą się w różnorodnych formach, bez względu na granice państwowe; cyberprzestępczość stanowiącą globalne, techniczne, transgraniczne i anonimowe zagrożenie systemów informatycznych; prze-

[379] A. Gruszczak, *Zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym Unii Europejskiej w warunkach zagrożeń asymetrycznych* [w:] T. Jarocki, W. Sokała (red.), *Polityka bezpieczeństwa na Starym Kontynencie*, Toruń 2010, s. 206.

[380] E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 168.

[381] *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 2010, s. 8.

stępczość transgraniczną mającą zasadniczy wpływ na życie codzienne Europejczyków; przemoc samą w sobie, zwiększającą szkody już wywoływane przestępczością i krzywdzącą społeczeństwo; klęski żywiołowe i czynniki antropogeniczne, takie jak: pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie, wichury, susze, awarie energetyczne i awarie systemów informatyczno-komunikacyjnych na dużą skalę[382]. Analizując dalsze treści *Strategii* dokładniej, można zauważyć, że bezpieczeństwo wewnętrzne generalnie wiązane jest z zapewnianiem porządku konstytucyjnego, a więc stabilnością polityczną państw członków Unii Europejskiej, walką z przestępczością zagrażającą życiu, zdrowiu i mieniu ich obywateli oraz z reagowaniem na różnego rodzaju katastrofy. Stosownie do powyższych stwierdzeń w dokumencie tym do podstawowych instytucji zapewniających bezpieczeństwo wewnętrzne zostały zaliczone organy ochrony porządku wewnętrznego i zarządzania granicami, wspierane przez organy wymiaru sprawiedliwości i służby ochrony ludności[383].

Unia jest organizacją międzynarodową, nie jest kojarzona z państwowocentryczną strukturą. Nie można jej przypisywać wszystkich atrybutów państwa, ale nie ulega wątpliwości, że jako podmiot o „hybrydowym ustroju" prowadzi w coraz większym zakresie własną politykę zgodnie z kompetencjami wynikającymi z postanowień traktatowych i jako organizacja spełnia funkcje zbliżone do funkcji państwa. Nawet na obecnym etapie integracji nie jest możliwe jednoznaczne określenie zakresu pojęciowego polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Ogólnie można stwierdzić, że polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i sprawiedliwości to *działania podejmowane przez organy UE w celu tworzenia struktur i mechanizmów współpracy państw członkowskich w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*[384]. Wspólnym celem Unii i jej członków jest osiągnięcie jak największej efektywności służb w walce z przestępczością zorganizowaną, ochroną granic oraz zarządzaniem ryzykiem. W dalszym ciągu jednak jest faktem, że to państwa członkowskie, a nie instytucje Unii, realizują zadania utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, Unia natomiast *dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa*[385] na stanowionej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości określanej w poszanowaniu różnych systemów i tradycji państw członkowskich[386].

[382] Szerzej: ibidem, s. 13, 14.

[383] Por. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*..., op. cit.

[384] P. Mickiewicz, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej, Repetytorium*. Zob. file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/Bezpieczenstwo%20wewnetrzne%20UE.pdf [dostęp: 10.10.2017 r.].

[385] Art. 67 i 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[386] Por. Art. 67 i 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5.2. Integracja w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

Jednym z pryncypialnych obszarów funkcjonowania Unii Europejskiej oraz prowadzonej polityki bezpieczeństwa jest kooperacja na płaszczyźnie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, realizowana w ramach tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Osiągnięcie tego celu wymagało podjęcia działalności, która miała zapewnić społeczności Wspólnot, a następnie państwom członkowskim Unii, wysoki poziom bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności oraz sprawiedliwości przez połączone działanie tych państw w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez prowadzenie profilaktyki i zwalczanie rasizmu oraz ksenofobii. W tych dążeniach Unia starała się zapobiegać takim m.in. negatywnym zjawiskom jak: przestępczość zorganizowana, terroryzm, handel ludźmi i przestępstwa przeciwko dzieciom, nielegalny handel narkotykami i nielegalny handel bronią, a także korupcja i nadużycia finansowe[387]. Jednocześnie, w kwestiach instytucjonalnych, przechodziła istotne przeobrażenia wynikające ze zmieniającej się sytuacji wewnętrznej oraz w otoczeniu zewnętrznym, które miały umożliwić w jak największym stopniu spełnienie misji, osiągnięcie celów i zrealizowanie zadań. Dzisiejszy kształt prowadzonej polityki w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego opiera się na Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jednak aby taki stan osiągnąć, Unia musiała przejść długą drogę, najpierw w dobie funkcjonowania jako Wspólnoty, a następnie, po podpisaniu Traktatu z Maastricht, jako organizacja międzynarodowa w pełnym rozumieniu. Najważniejszymi epizodami współdziałania w zakresie problemów bezpieczeństwa wewnętrznego, w pierwszym etapie, było powstanie i działanie: grup TREVI i Systemu Schengen, w drugim – zmiany wynikające z kolejnych postanowień traktatów: z Maastricht, z Amsterdamu i z Lizbony. Przebieg i proces kooperacji w ramach ww. inicjatyw, w dużym skrócie, został przedstawiony poniżej.

TREVI

Pierwsze próby integracji w tym obszarze miały miejsce w ramach działania Wspólnot Europejskich. Za jej początek można uznać spotkanie ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich Wspólnot Europejskich podczas szczytu Rady Europejskiej w Rzymie w 1975 r., którzy zaproponowali stworzenie grupy roboczej ds. zwalczania terroryzmu na obszarze Wspólnot. Następnie, na nieformalnym i oddolnym spotkaniu odbywającym się poza strukturami Wspólnot, ministrowie spraw wewnętrznych nawiązali współpracę w walce z coraz większymi zagrożeniami: terroryzmem, radykalizmem, ekstremizmem i przemocą międzynarodową. Z pierwszych liter nazw ww. zagrożeń w języku francuskim (*terrorisme*, *radicalisme*, *extremisme*, *violence internationale*) utworzono skrót „TREVI", który stał się oficjalnym terminem okre-

[387] Zob. Art. 29. Traktatu o Unii Europejskiej.

ślającym tę inicjatywę, a w późniejszym czasie zakres wspólnych działań[388]. Na początku inicjatywa TREVI dotyczyła szeroko rozumianej problematyki współpracy policyjnej, a spotkania ministrów odbywały się co pół roku na nieoficjalnych zjazdach, podczas których określano możliwe działania co do konkretnych zagrożeń. Od czerwca 1976 r. współpraca przyjęła formułę regularnych spotkań ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych[389], co umożliwiło nawiązanie ściślejszej współpracy technicznej, personalnej i prawnej. W działalności TREVI można w praktyce wyróżnić pięć obszarów zainteresowania, działalności: TREVI I – była odpowiedzialna za zbieranie i wymianę informacji w ramach podjętej walki z terroryzmem politycznym i kryminalnym (*celem tej grupy było analizowanie ewentualnych zagrożeń terrorystycznych wewnątrz Wspólnoty (jak również poza jej granicami), wypracowanie wspólnej strategii zwalczania tego zjawiska, oraz ułatwianie współpracy państw członkowskich, gdy jest to niezbędne dla przeciwstawienia się aktom terroru*)[390]; TREVI II – zajmowała się sprawami technik operacyjnych, wyposażeniem i szkoleniem policji. Współpraca w ramach grupy umożliwiła stworzenie kanałów komunikacji, powołanie krajowych centrów spotkań oraz zintensyfikowanie wymiany informacji w walce z terroryzmem i przestępczością, wpłynęła na podniesienie stanu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego i bezpieczeństwo nuklearne, a także usprawniła działania w czasie katastrof żywiołowych. Doprowadziła do wymiany oficerów łącznikowych i funkcjonariuszy policji; TREVI III – zajmowała się zwalczaniem przestępczości kryminalnej i zorganizowanej (kradzieżami samochodów, przemytem dzieł sztuki, praniem brudnych pieniędzy, rozbojami z użyciem broni) oraz handlu narkotykami poprzez utworzenie krajowych struktur wywiadowczych i powołanie oficerów łącznikowych; TREVI 92 – której celem było stworzenie systemu komputerowego na potrzeby współpracy policji. Jej działania skupiły się na badaniu zagrożeń wynikających ze zniesienia kontroli na granicach[391]. Jako inne grupy są wymieniane: TREVI IV – ds. bezpieczeństwa nuklearnego, TREVI V – ds. środków kompensacyjnych dotyczących swobodnego przepływu osób, TREVI VI – ds. Europolu[392]. P. Wawrzyk ponadto wymienia: Europejską Jednostkę Łącznikową, Grupę Roboczą do spraw Terroryzmu, Grupę Wzajemnej Pomocy[393].

TREVI działała w oparciu o dokumenty: Dokument z Palmy – zawierający działania dotyczące ochrony granicy zewnętrznej, działania na granicach wewnętrznych, działania dotyczące zwalczania terroryzmu; Deklaracja Ministrów TREVI – wprowadzająca obowiązek tworzenia krajowych biur do walki

[388] Teorie dotyczące pochodzenia skrótu ujmują także: nazwę fontanny, przy której znajdował się plac, gdzie odbyło się spotkanie ministrów, oraz zapożyczenie nazwy rzymskiej dzielnicy. Zob. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*…, op. cit., s. 36.

[389] W zależności od systemu politycznego poszczególnych państw.

[390] S.M. Amin, J. Justyński, cyt. za: P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*…, op. cit., s. 37.

[391] Zob. E. Dynia, *Integracja europejska*, Warszawa 2004, s. 162.

[392] Por. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere* [w:] F. Jasiński i K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 14.

[393] Zob. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*…, op. cit., s. 39, 40.

z przestępczością narkotykową, wymiany oficerów łącznikowych i budowę systemu informatycznego, obowiązek uwzględniania w trakcie kontroli granicy zewnętrznej interesów innych państw i stosowanie porozumień międzyrządowych dotyczących ścigania przestępców, koordynację działań w sprawie wyposażenia technicznego[394]; Program Działania TREVI – określający obszary zwalczania terroryzmu, zwalczania przemytu narkotyków, zwalczania przestępczości zorganizowanej, zwalczania nielegalnej imigracji oraz metody: współpracy technicznej, wymiany funkcjonariuszy, wymiany ekspertów i oficerów łącznikowych, kontroli granic zewnętrznych[395]; Raport Koordynatorów o rozwoju pracy nad Dokumentem z Palmy – przedstawiający działania podjęte dla realizacji Dokumentu z Palmy.

Grupa TREVI istniała do momentu wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej w 1993 r. W czasie jej działalności przygotowano liczne rozwiązania oraz podjęto wiele inicjatyw, które doprowadziły do powstania w państwach Wspólnot zespołów zajmujących się poszczególnymi dziedzinami polityki wewnętrznej i sprawiedliwości. Powołano krajowe centra spotkań. Powstał system wymiany informacji i koordynacji działań w zakresie zwalczania terroryzmu, zorganizowanej przestępczości i narkomanii, system wymiany doświadczeń, technik policyjnych i ich wyposażenia. Wprowadzono wymianę oficerów łącznikowych i funkcjonariuszy policji. Wypracowano mechanizmy zapobiegania klęskom żywiołowym i postępowania w przypadku ich wystąpienia[396]. Począwszy od 1991 r. inicjatywa TREVI została podporządkowana działaniom Komisji Europejskiej.

Układ z Schengen

Idea Europy bez granic była jednym z założeń założycieli Wspólnot i Unii. Jako pierwsze działania w tym kierunku podjęły państwa skandynawskie, które w ramach porozumień zawartych w 1957 r. zainicjowały znoszenie kontroli na granicach między Danią, Finlandią, Norwegią i Szwecją. W 1960 r. Belgia, Holandia i Luksemburgu porozumiały się w sprawie swobodnego przemieszczania się obywateli tych krajów na terytorium wszystkich państw. Podobne ustalenia przyjęły Francja i Republika Federalna Niemiec, w 1984 r. stopniowo znosząc kontrolę na swych granicach[397]. Ustalenia te zaowocowały pozytywnymi skutkami i stały się bodźcem do zawarcia w czerwca 1985 r. w Luksemburgu międzynarodowej umowy nazwanej Układem z Schengen w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych[398] między: Belgią, Francją, Republiką Federalną Niemiec, Luksemburgiem i Holandią. Układ skła-

[394] Zob. https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/wybr_zagad08.pdf [dostęp: 17.11.2017 r.].

[395] Por. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*..., op. cit., s. 41, 42.

[396] Por. A. Grzelak, cyt. za: ibidem, s. 43.

[397] Zob. A. Dudzic, *Polska w strefie Schengen, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 3.

[398] Granice wewnętrzne stanowią *wspólne granice lądowe Umawiających się Stron, ich porty lotnicze przeznaczone do rejsów krajowych oraz ich porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych, wyłącznie z lub do innego portu na terytoriach Umawiających się Stron, bez zatrzymywania się w jakichkolwiek portach znajdujących się poza powyższymi terytoriami*. Zob. Art. 1 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r.

dał się z dwóch części: działań krótkoterminowych – sprowadzających się do uproszczenia procedur przekraczania granic (ujednolicania polityki wizowej) oraz działań długoterminowych – polegających na stopniowej likwidacji kontroli na granicach wewnętrznych. W tym celu miały zostać podjęte działania na rzecz ujednolicenia wewnętrznych przepisów oraz działania eliminujące nielegalną migrację i przemyt niedozwolonych produktów (narkotyków, broni, materiałów wybuchowych) poprzez współpracę policji i sądów. Porozumienie to miało doprowadzić do likwidacji kontroli granicznej między ww. państwami, jednocześnie do zaostrzenia kontroli na zewnętrznych granicach[399].

Wraz z postępującym procesem integracyjnym Wspólnot, przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego, który wszedł w życie w 1987 r., zakładającego stworzenie *obszaru bez granic wewnętrznych, na terenie którego zapewnia się wolny przepływ osób, towarów, kapitału oraz usług*[400], w rzeczywistości likwidującego wewnątrzwspólnotowe kontrole graniczne, zaszła konieczność zapewnienia bezpiecznego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, przy jednoczesnym zminimalizowaniu zagrożeń związanych z działalnością przestępczą. Następstwem przyjęcia takich rozwiązań była konieczność pogłębienia współpracy, w tym zakresie i określenie nowych ram integracji. Wobec zaistniałej sytuacji po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego, mimo że sam Układ z Schengen został zawarty poza traktatem stanowiącym Wspólnotę Europejską, podjęto próbę dostosowania go do potrzeb wspólnotowych. W tym celu w 1990 r. została podpisana **Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen**, która stanowiła uściślenie porozumienia z 1985 r.[401] Na Konwencję składają się 142 artykuły pogrupowane w 8 Tytułów, które brzmią: I – Definicje, II – Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i przepływ osób, III – Policja i bezpieczeństwo, IV – System Informacyjny Schengen, V – Transport i przepływ towarów, VI – Ochrona danych osobowych, VII – Komitet Wykonawczy, VIII – Postanowienia końcowe. W skład Konwencji wchodzą również: Akt końcowy (w którym zawarto wspólne deklaracje w sprawie brzmienia 6 artykułów), Protokół (zawierający wspólne oświadczenia państw w sprawie zakresu Konwencji, a także jednostronne deklaracje Republiki Federalnej Niemiec w sprawie wykładni Konwencji i Królestwa Belgii w sprawie wykładni artykułu 67), Wspólna Deklaracja Ministrów i Sekretarzy Stanu w sprawie kontynuacji rozmów, a także Deklaracja w zakresie dokonywania pościgu (odnośnie do art. 41 ust. 9)[402]. Konwencja określała środki kompensacyjne, pozwalające na osiągnięcie przewidywanego stanu integracji, do których zostały zaliczone: ujednolicenie standardów kontroli na granicach zewnętrznych, w tym wymogów wizowych oraz postępowania wobec obcokrajowców; harmonizacja przepisów w dziedzinie polityki azylowej; ściślejsza współpraca pomiędzy narodowymi służbami policyjnymi, zwłaszcza w zakresie pościgu i obserwacji transgranicznej; współpraca sądowa i administracyjna dotyczącą między

[399] Granice zewnętrzne oznaczają *granice lądowe i morskie Umawiających się Stron, ich porty lotnicze i morskie, jeżeli nie są one granicami wewnętrznymi*. Zob. Art. 2 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r.

[400] P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*..., op. cit., s. 48.

[401] Por. W. Drożdż, *Biuletyn Informacyjny Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2007, s. 7.

[402] Zob. http://www.psz.pl/120-unia-europejska/rozwoj-strefy-schengen [dostęp: 17.11.2017 r.].

innymi ekstradycji oraz wykonywania wyroków w sprawach karnych; jednolita polityka przeciwdziałania handlowi narkotykami i innymi środkami odurzającymi, a także dotycząca posiadania i obrotu bronią palną oraz amunicją; stworzenie i funkcjonowanie Systemu Informacji Schengen oraz zasad ochrony danych osobowych[403]. Konwencja ostatecznie zaczęła obowiązywać w 1995 r. Biorąc pod uwagę, że tak Układ, jak i Konwencja były umowami międzynarodowymi o charakterze otwartym, zaczęły do nich przystępować kolejne państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz państwa trzecie. W konsekwencji stronami obu porozumień z Schengen stały się wszystkie państwa członkowskie Wspólnot, poza Wielką Brytanią i Irlandią. Dodatkowo należą do nich: Szwajcaria, Norwegia, Islandia oraz San Marino, Watykan i Monako. Krajami Unii Europejskiej nienależącymi do strefy Schengen są Cypr, Rumunia i Bułgaria[404]. Państwa strefy Schengen[405] zostały przedstawione na rys. 23.



Rys. 23. Państwa strefy Schengen

Źródło: http://www.yourpoland.pl/143_strefa-schengen.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[403] W. Drożdż, *Biuletyn Informacyjny*..., op. cit., s. 7.

[404] Stan na 2017 r.

[405] Strefa Schengen jest obszarem, na którym zniesiona została kontrola graniczna na wspólnych granicach i zapewniona została swoboda przepływu osób. Swoboda przepływu osób wewnątrz dotyczy nie tylko obywateli państw-sygnatariuszy, ale wszystkich osób dowolnej narodowości i o dowolnym obywatelstwie, które przekraczają granice wewnętrzne na obszarze objętym układem. W strefie Schengen stosowane są ściśle określone jednolite zasady postępowania dotyczące: kontroli na granicach zewnętrznych, wprowadzenia wspólnej polityki wizowej, wzajemnej współpracy pomiędzy służbami państw-sygnatariuszy, w szczególności w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach kryminalnych, jak również działania tzw. Systemu Informacyjnego Schengen.

System Informacyjny Schengen to największa w Europie baza danych, nowoczesne narzędzie informatyczne dające gwarancję bezpieczeństwa strefy Schengen. Jego istota polega na zapewnieniu wszystkim państwom dostępu do informacji w toku kontroli granicznej, policyjnej i celnej oraz w celu wydawania wiz, dokumentów pobytowych i wykonywania przepisów prawnych o cudzoziemcach w kontekście stosowania Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. Jako narzędzie zastosowano zautomatyzowane środki wyszukiwania wpisów dotyczących osób i przedmiotów. System Informacyjny Schengen stanowią struktury jednostki centralnej systemu (mieści się w Strasburgu) oraz moduły krajowe działające w każdym państwie będącym stroną Konwencji Wykonawczej. System Informacyjny Schengen powinien zawierać dane dotyczące: osób, które powinny być zatrzymane (aresztowane) w celu ekstradycji; cudzoziemców, którym odmówiono prawa wjazdu; osób, które zniknęły lub ze względów bezpieczeństwa powinny być chronione; świadków przestępstw lub osób wezwanych do sądu na przesłuchanie; osób lub pojazdów objętych inwigilacją lub szczególną kontrolą; przedmiotów poszukiwanych (pojazdów mechanicznych, broni, dokumentów identyfikacyjnych, banknotów) w celu konfiskaty lub ewidencji w sprawach karnych[406]. Prawo automatycznego poszukiwania danych w Systemie mają instytucje odpowiedzialne za kontrolę graniczną i celną oraz policja i nadzorujące ich władze, a dodatkowo instytucje odpowiedzialne za politykę wizową (wydające wizy, karty stałego pobytu i nadzorujące ruch cudzoziemców). Dane mogą być wykorzystywane tylko w szczególnych przypadkach. Każdy sygnatariusz przedstawia Komitetowi Wykonawczemu listę instytucji, które są upoważnione do korzystania z danych Systemu[407]. Główną instytucją Schengen był **Komitet Wykonawczy** oraz grupy robocze: Centralna Grupa Negocjacyjna (Grupa Kierownicza, Grupa Traktatowa); grupy techniczne (I. ds. policji i bezpieczeństwa wewnętrznego, broni oraz telekomunikacji, II. ds. ruchu osobowego, azylu, wiz, ekstradycji, III. ds. współpracy sądowej, IV. ds. granic zewnętrznych, a także Grupa ds. Przemytu Narkotyków i Komitet Techniczny)[408]. Wraz ze zmieniającą się liczbą państw Unii/Schengen, w celu poprawy rozwiązań informacyjnych (zdolności identyfikacji osób) wynikających z pierwotnego Systemu zadecydowano o wprowadzeniu w życie jego kolejnej doskonalszej wersji. Podstawą stworzenia Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji są dokumenty wynikające z tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, tj. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji oraz Decyzja Rady z 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen Drugiej generacji. System opiera się na danych biometrycznych (odciskach palców i zdjęciach). Ma możliwość kojarzenia ze sobą wielu danych, np. osób i pojazdów. Europejskie nakazy aresztowania są połączone bezpośrednio z informacjami o osobach poszukiwanych w celu

[406] Zob. http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_95/r-77.pdf [dostęp: 17.11.2017 r.].
[407] Zob. ibidem.
[408] Por. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*..., op. cit., s. 49.

aresztowania, wydania lub ekstradycji, co pozwala służbom działać szybciej. Funkcjonuje od 2013 r. Wszystkie Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia Systemu.

Traktat z Maastricht

Kolejnym etapem czyniącym znaczący postęp w integracji działań na polu bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej był Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), który definiował trzeci filar Unii zawierający postanowienia o współpracy w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Ważnymi przesłankami utworzenia filaru były zagrożenia związane ze wzrostem imigracji i przestępczości, a jednocześnie potrzeba dalszego otwarcia poprzez usunięcie kontroli na granicach wewnętrznych. Rozwój wspólnoty, z jednej strony, generował nowe zjawiska wynikające z projektu integracji europejskiej, z drugiej zaś wymagał reakcji w kluczowych obszarach, zwłaszcza polityki imigracyjnej, azylowej i wizowej, w tym wzmacniania współpracy sądów w sprawach cywilnych.

Ważnym warunkiem kształtowania założeń trzeciego filaru przez państwa członkowskie Unii była: Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. oraz Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. Głównym założeniem trzeciego filaru było zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez wspólne działanie państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie rasizmowi i ksenofobii, a także ich zwalczanie[409]. Preferowanymi działaniami mającymi umożliwić osiągnięcie powyższych celów miało być zapobieganie oraz walka z takimi zjawiskami jak: przestępczość zorganizowana, zwłaszcza terroryzm, handel ludźmi i przestępstwa przeciwko dzieciom, nielegalny handel narkotykami i nielegalny handel bronią, a także korupcja i nadużycia finansowe. Utworzenie trzeciego filaru porządkowało różnorodne, szybko rozwijające się formy współpracy państw Wspólnot, dążących do wzmocnienia ich bezpieczeństwa wewnętrznego. Miało to sformalizować współpracę oraz umożliwić realizację innych działań w tym zakresie. Formalne podstawy funkcjonowania trzeciego filaru, obejmującego współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zostały określone w tytule VI tego Traktatu. Postanowienia tytułów V i VI określają organizację współpracy międzyrządowej z wykorzystaniem unijnych instytucji, w połączeniu z elementami ponadnarodowymi, wśród których wymienić należy zwłaszcza udział Komisji Europejskiej i zasięganie opinii Parlamentu Europejskiego[410]. Tytuł VI Traktatu w art. K.1 wyróżniał 9 obszarów „wspólnego interesu", które stały się obszarem współpracy. Są to: **polityka azylowa**; **zasady regulujące przekraczanie granic zewnętrznych Unii Europejskiej przez osoby fizyczne i sprawowanie nad nimi kontroli**; **polityka imigra-**

[409] Zob. art. 29. Traktatu o Unii Europejskiej.

[410] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

cyjna i polityka dotycząca obywateli krajów trzecich; zwalczanie narkomanii; **zwalczanie przestępczości międzynarodowej**; **współpraca sądowa w sprawach cywilnych**; **współpraca sądowa w sprawach karnych**; **współpraca celna**; **współpraca policyjna mająca na celu walkę z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami i innymi formami przestępczości międzynarodowej, w związku ze zorganizowaniem obejmującego całą Unię systemu wymiany informacji w ramach Europolu**[411].

Działania wynikające z założeń Traktatu doprowadziły do: powołania do życia w 1994 r. Europejskiego Centrum ds. Narkotyków i Uzależnienia od Narkotyków; porozumienia w 1996 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Biura Policji[412]; podjęcia w 1999 r. przez Radę Europejską działań zmierzających do konsolidacji, do 2005 r., podstawowych zasad prawa karnego (wzajemnego uznawania wyroków sądowych, utworzenia organu współdziałania prokuratorów), zacieśnienia współpracy policji (wprowadzenie systemu gromadzenia odcisków palców), ustanowienia wspólnej polityki azylowej i migracyjnej; przyjęcia w 1999 r. przez Radę Europejską wytycznych do prac nad Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej[413], które zostały zakończone i podpisane w 2000 r.[414]

W wyniku postanowień Traktatu w Unii zostały wypracowane mechanizmy, które miały umożliwić osiągnięcie założonych celów. Podstawą ich była: ściślejsza współpraca policji, organów celnych oraz innych struktur w państwach członkowskich; ściślejsza współpraca sądów oraz innych stosownych struktur w państwach członkowskich, w tym współpraca w ramach Europejskiego Urzędu ds. Współpracy Sądowej; ujednolicenie, norm prawa karnego w państwach członkowskich.

Wspólne działanie w dziedzinie współpracy policyjnej obejmowały m.in.: *współpracę operacyjną właściwych organów państw członkowskich, w tym służb policji, służb celnych oraz innych wyspecjalizowanych organów ścigania, w zapobieganiu, wykrywaniu i ściganiu przestępstw; gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymianę istotnych informacji, w tym informacji organów ścigania – zwłaszcza za pośrednictwem Europolu – o podejrzanych transakcjach finansowych, z zastrzeżeniem właściwych przepisów o ochronie danych osobowych; współpracę i wspólne inicjatywy w dziedzinie szkolenia, wymiany oficerów łącznikowych, delegacji służbowych, korzystania z wyposażenia*

[411] Zagadnienia zawarte w art. K1 Traktatu o Unii Europejskiej; w wersji Traktatu z Nicei art. 29. Traktatu o Unii Europejskiej.

[412] Konwencję o Europolu podpisano w 1995 r. Urząd oficjalnie rozpoczął działalność dopiero w 1999 r. na podstawie szerszych uprawnień nadanych przez Traktat z Amsterdamu. Współpraca policyjna rozwijała się już przed powstaniem Europolu, wraz ze stworzeniem strefy Schengen w 1985 r. obejmującej początkowo jedynie państwa członkowskie tej strefy.

[413] Karta Praw Podstawowych składa się z 54 artykułów, zgrupowanych w 7 rozdziałach, zatytułowanych: godność, wolność, równość, solidarność, prawa obywateli, wymiar sprawiedliwości i postanowienia ogólne.

[414] Por. H. Tendera-Właszczuk (red.), *Ewolucja i ocena*…, op. cit., s. 26, 27.

i badań kryminalistycznych, wspólną ocenę poszczególnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej[415].

Wspólne działanie w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych obejmowały: *ułatwianie i przyspieszanie współpracy między ministerstwami i organami sądowymi lub odpowiednimi organami państw członkowskich, w tym w miarę potrzeby współpracy za pośrednictwem Eurojustu, w zakresie procedury sądowej i wykonywania orzeczeń; ułatwianie ekstradycji między państwami członkowskimi; zapewnianie, w zakresie niezbędnym do usprawnienia tej współpracy, zgodności norm stosowanych w państwach członkowskich; zapobieganie sporom o właściwość między państwami członkowskimi; stopniowe przyjmowanie środków ustanawiających minimalne normy dotyczące znamion przestępstw i kar w dziedzinach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami*[416].

Traktat z Amsterdamu

Traktat z Amsterdamu znacząco zmodyfikował trzeci filar Unii Europejskiej. Dotyczyło to głównie określenia celu, zadań i wskazania nowych środków implementacji. Jego postanowienia dały podstawy urzeczywistnienia inicjatywy budowania w ramach Unii przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której *zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości*[417]. Traktat ustanowił, że ogólny cel trzeciego filaru winien być osiągany przez połączone działanie państw Unii w ramach współpracy policyjnej i sądowej w kwestiach karnych oraz przez zapobieganie i zwalczanie rasizmu, ksenofobii, przestępczości zorganizowanej i innej, głównie jednak terroryzmu, handlu ludźmi, przestępczości nieletnich, przemytu narkotyków i broni, korupcji i malwersacji. Zakładał, że poziom bezpieczeństwa ma być zapewniony dzięki ściślejszej współpracy między siłami policyjnymi, władzami celnymi i innymi strukturami państw członkowskich, (np. poprzez Europol), ściślejszą współpracę między organami sądowymi oraz zbliżenie przepisów w sprawach karnych. W kwestiach strukturalnych zmienił kształt współpracy w ramach filaru – przeniósł część kompetencji międzyrządowych do pierwszego filaru. Uwspólnotowił politykę wizową, azylową i migracyjną, kontrolę osób na granicach zewnętrznych Unii[418] oraz współpracę celną i sądową w sprawach cywilnych. W zredukowanym trzecim filarze pozostała szeroko pojmowana problematyka współpracy

[415] Ibidem, s. 19.
[416] Ibidem.
[417] Art. 2. Traktatu o Unii Europejskiej.
[418] Traktat uwzględnił postanowienia z Schengen: układ z Schengen z 1985 r., porozumienie wykonawcze z 1990 r., konwencję dublińską podpisaną w 1990 r., umowy akcesyjne i protokoły do tych umów, regulacje prawne dotyczące Europolu, deklaracje i decyzje wydawane przez Komitet Wykonawczy (Schengen II), akty przyjęte przez organy, którym Komitet Wykonawczy udzielił kompetencji decyzyjnych dla wdrożenia porozumienia wykonawczego. Ostatecznie w 1999 r. na podstawie specjalnych decyzji dorobek Schengen został przejęty przez Unię.

policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Nastąpiła, w związku w tym, zmiana nazwy filaru na Współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych.

Stosownie do powyższych ustaleń Traktat z Amsterdamu precyzuje pojęcie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Ta pierwsza oznacza: kooperację operacyjną wyspecjalizowanych służb (policji, służby celnej i innych) w zakresie zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw; zbieranie, gromadzenie, przetwarzanie, analizowanie i wymianę informacji, w tym w sferze podejrzanych transakcji finansowych; wspólne kształcenie, wymianę oficerów łącznikowych, oficerów delegowanych, korzystanie z wyposażenia oraz badań kryminalistycznych; wspólną ocenę poszczególnych technik śledczych w odniesieniu do wykrywania przestępczości zorganizowanej. Do szczegółowych sposobów współpracy policyjnej zalicza: wzmocnienie funkcji wspierających i pomocniczych Europolu; promocję uzgodnień łącznikowych; ustanowienie sieci badawczo-dokumentacyjno-statystycznej w odniesieniu do przestępczości transgranicznej[419]. W dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych traktat przewiduje: ułatwiania i przyspieszanie współpracy między właściwymi ministerstwami oraz organami sądowymi w zakresie przebiegu procedur karnych i wykonania orzeczeń; ułatwiania ekstradycji między państwami członkowskimi; ujednolicanie przepisów, jako elementu ułatwiającego współpracę; zapobieganie konfliktom prawodawstwa między państwami członkowskimi; stopniowe przyjmowanie środków ustanawiających reguły minimalne odnoszące się do znamion czynów przestępczych oraz kar w sferze przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i przemytu narkotyków[420].

Traktat wprowadza także zmiany co do politycznych i prawnych środków współpracy. Mówi o potrzebie informowania się i konsultacjach w ramach Rady w kwestiach wchodzących w zakres trzeciego filaru. Traktat dopuszcza ściślejszą współpracę bilateralną między państwami Unii, jednak zastrzega, że nie może naruszać kompetencji Wspólnoty oraz wykraczać poza cele Traktatu. Zezwolenie do takiej współpracy wydaje Rada Europejska. Do możliwych środków współpracy zostały zaliczone: *wspólne stanowiska, określające podejście UE do konkretnej sprawy; decyzje ramowe, które będą zbliżały prawo krajowe na zasadzie analogicznej do dyrektyw I filaru, lecz nie będą korzystały ze skutku bezpośredniego; decyzje, wydawane dla wszelkich innych niż zbliżanie prawa celów (będą one wiążące, nie będą jednak miały skutku bezpośredniego i będą musiały być jeszcze wykonane za pomocą środków przyjmowanych przez Radę); konwencje*[421].

Realizacja postanowień Traktatu z Amsterdamu została poddana ocenie dotychczasowej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, która miała miejsce w 1999 r. w Tampere w toku specjalnego spotkania Rady Europejskiej. Jednocześnie Agenda z Tampere (tak też jest określany ten szczyt) przyjęła program działań, które winna podjąć Unia, by stworzyć europejską przestrzeń prawną. Cel ten miał być osiągnięty dzięki

[419] Zob. http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-573.htm [dostęp: 17.11.2017 r.].
[420] Por. ibidem.
[421] Ibidem.

skoncentrowaniu prac na trzech zasadniczych obszarach: opracowaniu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej; określeniu zadań Unii, by stworzyć obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; rozwijanie kontaktów i powiązań z organizacjami i państwami trzecimi[422]. Agenda z Tampere od strony merytorycznej dotyczyła problemów: azylu i migracji (wskazywała na potrzebę utrzymywania poprawnych stosunków z państwami generującymi migrację i stworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego); europejskiej przestrzeni prawnej, zwalczania przestępczości zorganizowanej; współpracy z państwami trzecimi. Od strony czasowej Programem z Tampere, przewidywał realizację postanowień do 2004 r. Jednocześnie zakładał, że po jego urzeczywistnieniu odbędzie się następny, merytoryczny szczyt Rady Europejskiej, który podsumuje prace w zakresie kompetencji trzeciego filaru i nakreśli podstawy nowego programu. W praktyce po zamachach w 2001 r. w USA nastąpiło przyśpieszenie legislacyjne i organizacyjne[423]. Dodatkowo pojawiły się propozycje utworzenia europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w sferze prawnej i organizacyjnej.

Reasumując, szczyt w Tampere usankcjonował formalne przejęcie wszystkich kompetencji związanych ze współpracą policyjną, spraw wewnętrznych i sądową objętych traktatami przez Unię oraz podkreślił konieczność włączenia współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości do narzędzi Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

W tym miejscu warto wspomnieć także o postanowieniach Traktatu z Nicei, mimo że nie wniósł on żadnych istotnych zmian do trzeciego filaru. Najważniejszymi postanowieniami tego dokumentu było włączenie do traktatu stwierdzenia o możliwości poszerzenia współpracy w sprawach karnych poprzez Europejski Urząd. ds. Współpracy Sądowej (Eurojust). Uzupełnienie dotyczy art. 31 ust. 1 oraz ust. 2. Ich treść jest następująca:

1. *Wspólne działanie w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych obejmuje między innymi:*
   a) *ułatwianie i przyspieszanie współpracy między ministerstwami i organami sądowymi lub odpowiednimi organami Państw Członkowskich, w tym, w miarę potrzeby współpracy za pośrednictwem Eurojust, w zakresie procedury sądowej i wykonywania orzeczeń;*
   b) *ułatwianie ekstradycji między Państwami Członkowskimi;*
   c) *zapewnianie, w zakresie niezbędnym do usprawnienia tej współpracy, zgodności norm stosowanych w Państwach Członkowskich;*
   d) *zapobieganie sporom o właściwość między Państwami Członkowskimi;*

[422] Zob. H. Tendera-Właszczuk (red.), *Ewolucja i ocena*..., op. cit., s. 31.

[423] W ramach przyspieszenia prac przyjęto nowe uregulowania i podjęto dodatkowe działania, np.: europejski nakaz aresztowania; europejską lista organizacji terrorystycznych; europejską definicję przestępczości zorganizowanej i terroryzmu; powoływano zespoły zadaniowe, powołano europejską agencję prokuratorską Eurojust; uaktywniono współpracę policyjno-prokuratorską, powołano europejską agencję ds. ochrony granic; włączono służby specjalne do dotychczasowej współpracy sił policyjnych, walki z praniem brudnych pieniędzy, zajmowaniem dowodów i zysków z przestępstw.

e) stopniowe przyjmowanie środków ustanawiających minimalne normy dotyczące znamion przestępstw i kar w dziedzinach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami.

2. Rada wspiera współpracę za pośrednictwem Eurojust przez:

a) umożliwienie Eurojust właściwej koordynacji działań pomiędzy krajowymi organami ścigania Państw Członkowskich;

b) popieranie wspomagania przez Eurojust dochodzeń w sprawach karnych w sprawach poważnej przestępczości transgranicznej, zwłaszcza w ramach przestępczości zorganizowanej, ze szczególnym uwzględnieniem analiz przeprowadzonych przez Europol;

c) ułatwianie ścisłej współpracy między Eurojust i Europejską Siecią Sądową, zwłaszcza w celu ułatwienia wykonania wniosków o udzielenie pomocy prawnej i realizacji wniosków o ekstradycję[424].

Ostatnim wydarzeniem, które odegrało istotną rolę w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej w ramach Traktatu z Amsterdamu, był program haski, który został przyjęty w 2004 r. na szczycie Rady Europejskiej. Program ten był nawiązaniem do niezrealizowanych w pełni zadań Agendy z Tampere podczas przejściowego okresu przewidzianego przez Traktat z Amsterdamu. Najważniejsze obszary aktywności Unii Europejskiej, zapisane w Programie, to: *gwarantowanie praw podstawowych; opieka nad uchodźcami; kontrola granic zewnętrznych; zwalczanie – przy udziale Europolu i Eurojustu – międzynarodowej przestępczości zorganizowanej; przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu; wzajemna pomoc prawna w sprawach karnych i cywilnych*[425]. Pierwszoplanowymi zadaniami programu była walka z terroryzmem oraz rozbudowa wspólnego europejskiego systemu azylowego. Jako priorytety współpracy zostały przyjęte: prawa podstawowe oraz obywatelstwo; walka z terroryzmem; migracje; granice wewnętrzne i zewnętrzne oraz wizy; wspólny obszar azylowy; integracja cudzoziemców; ochrona prywatności i bezpieczeństwo informacyjne; przestępczość zorganizowana; wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych; obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości[426].

Traktat z Lizbony

Podstawowym postanowieniem Traktatu jest zmiana funkcjonowania wszystkich filarów Unii – w rzeczywistości likwidacja systemu filarowego, co w konsekwencji prowadzi do ujednolicenia struktury instytucjonalnej, źródeł prawa wtórnego i procedur podejmowania decyzji[427] (przyjmowanie aktów prawnych odbywa się zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą określoną w art. 294. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, a Parlament Europejski jako współprawodawca

[424] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Ewolucja i ocena*..., op. cit., s. 36.

[425] P. Bryksa (red.), *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Warszawa 2008, s. 13.

[426] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Ewolucja i ocena*..., op. cit., s. 37.

[427] Por. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*..., op. cit., s. 299.

zajmuje stanowisko zgodnie z procedurą współdecyzji)[428]. Traktat rozszerzył uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do Trybunału Sprawiedliwości można obecnie występować o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wszelkich kwestii związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Od 2014 r. akty w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych przyjęte na podstawie poprzedniego traktatu również mogą być przedmiotem takiego postępowania)[429] oraz określił nową rolę parlamentów narodowych (parlamenty narodowe mają osiem tygodni na zbadanie każdego projektu aktu ustawodawczego pod względem poszanowania zasady pomocniczości, zanim na szczeblu Unii Europejskiej możliwe będzie podjęcie jakiejkolwiek decyzji dotyczącej takiego projektu. Jeśli chodzi o przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, na wniosek jednej czwartej parlamentów narodowych projekt musi zostać ponownie rozpatrzony[430]. Parlamenty narodowe biorą także udział w ocenie Eurojustu i Europolu)[431]. Wzmocnił pozycję Komisji (Komisja może wnieść skargę z powodu niewykonania zobowiązania przeciwko państwu członkowskiemu, które nie przestrzega przepisów w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Daje to Komisji nowe uprawnienie w zakresie monitorowania stosowania przepisów)[432]. Podniósł znaczenie praw podstawowych poprzez nadanie większej roli Karcie Praw Podstawowych (obecnie jest prawnie wiążącą w Unii)[433]. W kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej ma miejsce włączenie ustaleń formalnych dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Traktat z Lizbony nadał wielkie znaczenie podstawowym wartościom (wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość) poprzez utworzenie obszaru współpracy „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości", który obejmuje: politykę dotyczącą kontroli granicznej, azylu i imigracji; współpracę sądową w sprawach cywilnych; współpracę sądową w sprawach karnych; współpracę policyjną. Np. w zakresie azylu tworzy wspólną politykę. Jej celem jest stworzenie wspólnego systemu opartego na jednolitym statusie i procedurach. Wspólny europejski system azylowy stanowią: jednolity status azylu; jednolity status ochrony uzupełniającej; wspólny system ochrony czasowej; wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej; kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku; normy dotyczące warunków przyjmowania; partnerstwo i współpraca z państwami trzecimi[434].

[428] Por. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[429] Zob. Protokół (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych.

[430] Zob. Art. 12. Traktatu o Unii Europejskiej oraz protokoły nr 1 i 2; Art. 7 ust. 2 Protokołu nr 2.

[431] Zob. Art. 85. i 88. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[432] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[433] Zob. ibidem.

[434] Zob. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

Do skutecznego zarządzania polityką bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostały powołane agencje: *Europol w dziedzinie współpracy policyjnej; Europejskie Kolegium Policyjne CEPOL; Eurojust w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych; Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej zajmująca się prawami podstawowymi i zwalczaniem dyskryminacji; Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii; Frontex odpowiedzialny za koordynację kontroli granic zewnętrznych UE; Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu; Europejska Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA)*[435].

Na zakończenie należy podkreślić, że w kwestii sprawnego zarządzania polityką wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z artykułem 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada, na wniosek Komisji, może określić warunki prowadzenia przez państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, oceny wprowadzania w życie przez państwa członkowskie tej polityki.

Przedstawione powyżej kwestie integracji Wspólnot i Unii Europejskiej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, zarówno co do zakresu, jak i konkretnych rozwiązań, stanowi jedynie bardzo uproszczony szkielet realizowanej w Unii polityki w tym zakresie. Jednak nawet tak skrótowy opis pokazuje, że ta dziedzina funkcjonowania Unii jest niezwykle istotna. Bezpieczeństwo wewnętrzne, mimo że do niedawna było wyłączną domeną państw narodowych, wraz z integracją gospodarczą i polityczną dokonującą się w przestrzeni Unii staje się także jednym z sektorów integracji i wspólnej polityki. Kontynuacja przyjętych kierunków rozwoju może przyczynić się do wspólnego dobra, co można wywnioskować ze studiów megatrendów i stanu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej.

5.3. Płaszczyzny współpracy

Na obecnym etapie rozwoju integracji Unii Europejskiej współpraca w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego przekroczyła granice terytorialne państw narodowych. Jej zakres doprowadził do stworzenia sieci powiązań właściwych podmiotów w ramach wspólnych przedsięwzięć, działań czy całych polityk. Jednym z najważniejszych sposobów postrzegania bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii jest jego charakterystyka poprzez przedmiotowe lub instytucjonalne płaszczyzny współpracy. P. Wawrzyk do płaszczyzn polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej zalicza: zwalczanie nielegalnej imigracji, zwalczanie handlu ludźmi i narkotykami, walkę z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem, przestępstwami finansowymi oraz walkę z korupcją[436]. W opracowaniu P. Bryksy natomiast zostały wymienione: współpraca

[435] http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html#_ftn1 [dostęp: 17.11.2017 r.].

[436] Zob. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*…, op. cit., s. 222.

policyjna i sądowa w sprawach karnych, zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności, polityka migracyjna i azylowa, zwalczanie terroryzmu, bezpieczeństwo energetyczne, współpraca wywiadowcza państw Unii Europejskiej, ochrona informacji niejawnych[437]. W niniejszym opracowaniu jako płaszczyzny polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, współpracy, zostaną omówione: współpraca policyjna, współpraca sądowa (cywilna i karna) oraz zarządzanie granicami zewnętrznymi.

Współpraca policyjna

Od strony teoretycznej transgraniczna współpraca policyjna dotyczy możliwości i zdolności prowadzenia skoordynowanych, wspólnych działań, skoncentrowanych na obszarach przygranicznych, podejmowanych w celu przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa i ładu publicznego[438].

Współpraca policyjna Unii Europejskiej jest elementem transgranicznej współpracy organów ścigania (policji, służby celnej i innych organów egzekwujących prawo)[439]. Główną misją współpracy policyjnej jest przyczynienie się do uczynienia z Unii przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez skupienie działań na skutecznym przeciwdziałaniu ogólnounijnym (ogólnoeuropejskim) zagrożeniom przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na przestrzeganie praw podstawowych i zasad ochrony danych. Celem jej jest zapobieganie przestępstwom w Unii Europejskiej oraz ich wykrywanie i ściganie. *W praktyce współpraca ta dotyczy przede wszystkim poważnych przestępstw (przestępczość zorganizowana, handel narkotykami, handel ludźmi, cyberprzestępczość) oraz terroryzmu*[440]. Mimo że nawiązana została dużo wcześniej (za sprawą tzw. grupy TREVI i Porozumienia z Schengen) i rozwijana była wraz z postępującą integracją (Traktat z Maastricht rozszerza współpracę na obszar terroryzmu, narkotyków i inne formy przestępczości transgranicznej, ustanawia Europejski Urząd Policji; Traktat z Amsterdamu włącza do prawa Unii, w ramach trzeciego filaru współpracy międzyrządowej, postanowienia z Schengen, podobna sytuacja ma miejsce wobec Konwencji z Prüm[441]), współpraca ta nadal znajduje się na etapie rozwoju. Obecnie przebiega zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, który znacząco uprościł jej ramy instytucjonalne, w tym sprawił, że większość środków współpracy policyjnej jest obecnie przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Dodatkowo współpraca została poddana kontroli sądowej ze strony Trybunału

[437] Szerzej: P. Bryksa (red.), *Wybrane zagadnienia*…, op. cit., s. 15–82.

[438] Por. J. Benyon, cyt. za: A. Gruszczak, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym*, Kraków 2009, s. 12.

[439] *Unia rozwija współpracę policyjną obejmującą wszystkie właściwe organy Państw Członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu* – Zob. rozdział 5. Współpraca policyjna. Art. 87. Współpraca policyjna. ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[440] www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.7.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[441] Konwencja z Prüm zawierała przepisy dotyczące wymiany danych o DNA, odciskach palców i pojazdach. Została włączona do prawa Unii w drodze decyzji Rady 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r.

Sprawiedliwości[442]. Tu należy zaznaczyć, że współpraca policyjna nie została w pełni włączona do ram unijnych i częściowo funkcjonuje na pierwotnych zasadach, tzn.: Komisja dzieli prawo inicjatywy z państwami członkowskimi, pod warunkiem że reprezentują one jedną czwartą członków Rady[443]; w zakresie środków współpracy operacyjnej, które są przyjmowane jednogłośnie przez Radę, zasięga się jedynie opinii Parlamentu Europejskiego. W przypadku braku jednomyślności w Radzie grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich może wspólnie pracować w oparciu o zasadę wzmocnionej współpracy. W takim przypadku Rada Europejska zawiesza procedurę w celu osiągnięcia konsensusu (mechanizm ten nazywany jest „hamulcem bezpieczeństwa")[444]; akty przyjęte przed wejściem w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie podlegały postępowaniu o naruszenie ani przekazaniu Trybunałowi Sprawiedliwości w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym przed upływem pięciu lat[445]. Okres ten upłynął w grudniu 2014 r.[446]

Głównymi instrumentami współpracy policyjnej są: **Europejski Urząd Policji** (zainicjowany w Traktacie o Unii Europejskiej). Działalność rozpoczął w 1994 r. pod nazwą Jednostka Europolu do Zwalczania Handlu Narkotykami. Właściwy – Europejski Urząd Policji – powołany został na mocy Konwencji o Europolu z 1995 r. Porozumienie o Europolu weszło w życie w 1998 r., po ratyfikacji przez wszystkie państwa Unii Europejskiej. Po przyjęciu dodatkowych aktów prawnych Urząd rozpoczął działalność w pełnym zakresie w 1999 r. Jest kluczowym elementem Unijnych struktur bezpieczeństwa wewnętrznego; **Europejskie Kolegium Policyjne** (utworzone w 2000 r. jako sieć krajowych instytucji szkoleniowych, w 2005 r. przekształcone w agencję Unii)[447]; **Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (pierwotnie forum dobrowolnej wymiany informacji kontrwywiadowczych o przestępczości zorganizowanej i terroryzmie przez szefów bezpieczeństwa wewnętrznego kilku państw Unii)[448]; **Centrum Analiz Wywiadowczych Unii Europejskiej** (element Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Na podstawie informacji wojskowych, dyplomatycznych i policyjnych służb wywiadowczych, opracowuje oceny zagrożeń).

Współpraca sądowa

Współpraca sądowa jest konsekwencją i koniecznością podyktowaną przez stopniowe znoszenie kontroli granicznych w strefie Schengen, które znacznie ułatwiło swobodne przemieszczanie się obywateli państw Unii oraz towarów, kapitału i usług, ale także umożliwiło prowadzenie działalności przestępczej

[442] Zob. www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.7.html [dostęp: 17.11.2017 r.].
[443] Zob. Art. 76. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[444] Zob. Art. 87. ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[445] Zob. Protokół nr 36 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[446] Por. www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.7.html [dostęp: 17.11.2017 r.].
[447] Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z 20 września 2005 r.
[448] Ustanowiony formalnie na mocy decyzji Rady z 25 lutego 2010 r.

ponad granicami. Dla sprostania wyzwaniom w sprawach cywilnych o skutkach transgranicznych i przeciwstawienia się zagrożeniom przestępczości transgranicznej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unia organizuje i wspiera współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych. Punktem wyjścia jest pewność prawa oraz łatwy i skuteczny dostęp do sądownictwa, szybkie i skuteczne procedury wzajemnego uznawania oraz szybkie procedury wykonawcze.

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, choć istniała od wielu lat[449], w prawie unijnym umieszczona została dopiero w Traktacie z Maastricht, a następnie rozwinięta w Traktacie z Amsterdamu. Obecnie współpraca ta jest przedmiotem działań ustawodawczych podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku innych obszarów prawa Unii instrumenty przyjęte w tym obszarze mają prymat przed aktami prawnymi krajów członkowskich, są jednak powiązane z prawem tych państw poprzez określenie wspólnych minimalnych standardów proceduralnych w uzgodnionych dziedzinach prawa na szczeblu Unii. Każdy opracowywany akt ustawodawczy musi być konsultowany z parlamentami krajowymi[450]. Podstawą współpracy jest „wspólnotowy dorobek prawny" (zbiór aktów prawnych w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych, przyjmowany od początku nawiązania współpracy). Są to *instrumenty prawne regulujące jurysdykcję, wzajemne uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych oraz prawo właściwe mające zastosowanie do szerokiego zakresu spraw*[451].

Celem współpracy sądowej w sprawach cywilnych jest: *zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu pewności prawa w stosunkach transgranicznych w dziedzinie prawa cywilnego; zagwarantowanie obywatelom łatwego i skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych dotyczących sporów transgranicznych; uproszczenie instrumentów współpracy transgranicznej między krajowymi organami sądownictwa cywilnego; wspieranie szkolenia sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości*[452].

Stosownie do powyższych celów są podejmowanie odpowiednie działania. Usprawnienie współpracy sądowej między państwami Unii oraz ułatwienie dostępu obywateli, zaangażowanych w spór międzynarodowy, do wymiaru sprawiedliwości, ma gwarantować utworzona Europejska Sieć Sądowa w spra-

[449] W tej kwestii można spotkać rozbieżne dane: wg W. Czaplińskiego, A. Wróbla *Początkiem rozwoju europejskiego modelu wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń zagranicznych było zawarcie w 1968 r. Konwencji brukselskiej o jurysdykcji i wzajemnym wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych. Konwencja ta przewidywała „tradycyjny" sposób postępowania, jakim jest sądowe stwierdzenie wykonalności orzeczenia zagranicznego* – Zob. W. Czapliński, A. Wróbel (red.), *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, Warszawa 2007, s. 3; inne źródło stwierdza: *Po raz pierwszy problematyka współpracy sądowej w sprawach cywilnych pojawiła się w art. 220 Traktatu z 25 III 1957 o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Zob. http://www.lex.pl/akt/-/akt/traktat-lizbonski-a-wspolpraca-sadowa-w-sprawach-cywilnych [dostęp: 17.11.2017 r.].

[450] Zob. Art. 12. Traktatu o Unii Europejskiej.

[451] *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej. Przewodnik dla prawników praktyków*, Unia Europejska 2014, s. 7.

[452] http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.5.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

wach cywilnych i handlowych[453]. Sieć składa się z punktów kontaktowych, określonych w pewnych instrumentach Unii, sędziów łącznikowych i wszelkich organów odpowiedzialnych za współpracę sądową między podmiotami publicznymi. Według najnowszych ustaleń sieć została otwarta na organizacje zawodowe reprezentujące prawników, a zatem adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników[454]. Uproszczenie współpracy sądowej w sprawach cywilnych zapewnia także możliwość korzystania z technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez administrację sądowniczą. W tym celu funkcjonują: europejski portal *e-Justice*, połączenie krajowych rejestrów karnych na szczeblu europejskim, sieć wideokonferencyjna do postępowań sądowych oraz narzędzia do automatycznego tłumaczenia i wypełniania formularzy. Usprawnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest realizowane poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad pomocy prawnej. Odpowiednia dyrektywa gwarantuje „stosowny" poziomu pomocy prawnej wszelkim osobom, które nie posiadają odpowiednich środków. Możliwość łatwiejszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest zagwarantowana poprzez wprowadzenie zasady postępowania w celu łatwiejszego i szybszego rozwiązywania sporów transgranicznych dla wniosków o niewielkim znaczeniu oraz zasady mediacji w sprawach cywilnych i handlowych. Zasada wzajemnego uznawania stanowi fundament współpracy sądowej w sprawach cywilnych na szczeblu Unii. Rozszerzenie zakresu wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i wyroków oraz celowe zbliżenie przepisów mają ułatwić współpracę między odpowiednimi strukturami oraz sądową ochronę praw jednostki. Docelową intencją urzeczywistnienia tej zasady jest możliwość swobodnego rozpowszechniania wszelkich rodzajów orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych we wszystkich państwach członkowskich oraz ich uznawanie i wykonywanie bez potrzeby podejmowania działań pośrednich.

Współpraca sądowa w sprawach karnych to ujednolicanie przepisów ustawowych i wykonawczych w państwach Unii w dziedzinach wyszczególnionych w art. 82 ust. 2 oraz w art. 83. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także wzajemne uznawanie wyroków i orzeczeń sądowych. Dziedziny te obejmują: *wzajemne dopuszczanie dowodów między państwami członkowskimi, praw jednostek w postępowaniu karnym, praw ofiar przestępstw oraz innych szczególnych aspektów postępowania karnego, określonych uprzednio przez Radę w drodze decyzji*[455], a także dotyczą określania przestępstw oraz kar w dziedzinach wyjątkowo poważnej przestępczości o skali transgranicznej (terroryzmu, handlu ludźmi, seksualnego wykorzystywania kobiet i dzieci, nielegalnego handlu narkotykami, nielegalnego handlu bronią, prania brudnych pieniędzy, korupcji, fałszowania środków płatniczych, przestępczości komputerowej

[453] Decyzja Rady 2001/470/WE z 28 maja 2001 r. ustanawiająca Europejską Sieć Sądową w sprawach cywilnych i handlowych; zob. Dz.U. L 174 z 27.6.2001, s. 25. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 568/2009/WE z 18 czerwca 2009 r. uzupełniła podstawę prawną powyższej decyzji przez jej modernizację i połączenie zawodów prawniczych w sieć.

[454] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.5.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[455] Art. 82 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

i przestępczości zorganizowanej)[456]. Traktat ten umożliwia także przyjmowanie postanowień mających na celu określenie zasad i procedur pozwalających na uznawanie w państwach Unii wszystkich form wyroków i orzeczeń sądowych, zapobieganie sporom, pomiędzy państwami członkowskimi, o właściwość i ich rozstrzyganie, pomoc w szkoleniach sędziów i pracowników administracyjnych wymiaru sprawiedliwości oraz ułatwianie współpracy między odpowiednimi strukturami sądowymi państw członkowskich w ramach ścigania karnego i wykonywania orzeczeń.

Obecnie współpraca sądowa w sprawach karnych jest realizowana zgodnie ze strategicznymi wytycznymi dla przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które stanowią logiczną konsekwencję: programu z Tampere z 1999 r., programu haskiego z 2004 r., programu sztokholmskiego z 2009 r. na lata 2010–2014; konkluzji ze szczytu w 2014 r., gdzie Rada Europejska określiła strategiczne wytyczne planowania ustawodawczego i operacyjnego na nadchodzące lata[457], a jednym z celów jest rozwój współpracy sądowej w sprawach karnych w Unii Europejskiej[458]. Kluczowy w tym obszarze jest dokument „Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli" przyjęty w 2009 r.[459] Program ten określa priorytety i zadania dla Unii na lata 2010–2014. Był on wdrażany po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Traktat ten wprowadził przełomowe zmiany w całej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez zastosowanie metody wspólnotowej. Priorytety i zadania w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych zostały włączone do priorytetów politycznych: „Promowanie praw obywatelskich: Europa praw" (zadania w zakresie praw jednostki w postępowaniu karnym, analiza dalszych elementów minimalnych praw procesowych osób podejrzanych i oskarżonych, takich jak domniemanie niewinności oraz oszacowanie, czy wymagają one wspólnych działań w celu propagowania lepszej współpracy, praw ofiar przestępstw, w tym terroryzmu); „Ułatwienie życia obywatelom: Europa prawa i sprawiedliwości" (określenie kierunków działań: dalsze wdrażanie wzajemnego uznawania, wzmacnianie wzajemnego zaufania, opracowanie podstawowych, wspólnych zasad minimalnych, zwiększenie obecności Unii na arenie międzynarodowej w dziedzinie prawa) oraz „Europę, która chroni"[460] (obejmował wdrożenie Europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych[461], ocenę tworzenia sieci rejestrów karnych, stworzenie rejestru skazanych w państwach członkowskich obywateli państw trzecich)[462]. Do najważniejszych osiągnięć w kwestii współpracy sądowej w sprawach karnych można zaliczyć

[456] Por. art. 83. ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[457] W ramach programu dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z art. 68. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[458] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.6.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[459] Dz. Urz. UE C 115 z 4 maja 2010 r.

[460] Zob. https://e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95--maximize-pl. [dostęp: 17.01.2018 r.].

[461] W języku angielskim: *European Criminal Records Information System* (*ECRIS*).

[462] Por. G. Krysztofiuk, *Perspektywy współpracy sądowej w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo" nr 7-8/2015, s. 178.

działania w zakresie: wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych (wspomaganie współpracy organów wymiaru sprawiedliwości, policji i celnych na terenie Unii); wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych; uregulowań europejskiego nakazu aresztowania (ograniczono podstawy dla odmowy wykonania, przeniesiono procedury decyzyjne z gremiów politycznych do organów sądowych, umożliwiono wydanie obywatela państwa wykonującego nakaz, określono terminy wykonania europejskiego nakazu aresztowania); zbliżenia przepisów i ustanowienia norm minimalnych (przyjęto akty prawne lub są prowadzone negocjacje w celu przyjęcia wspólnych definicji i ujednolicenia poziomu sankcji)[463]; Eurojustu, Europejskiej Sieci Sądowej, wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i Prokuratury Europejskiej (w 2002 r. został powołany Eurojust, trwają prace nad ustanowieniem Prokuratury Europejskiej, w 1998 r. stworzono Europejską Sieć Sądową w sprawach karnych, w 2002 r. przyjęto decyzję ramową w sprawie tworzenie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych); praw procesowych (przyjęto dyrektywy w sprawie: prawa do informacji w postępowaniu karnym, prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym, prawa do powiadamiania o zatrzymaniu, wzmocnienia aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym, gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wniosek w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. Przyjęto rezolucję dotyczącą norm warunków przetrzymywania. Opublikowano zieloną księgę w sprawie stosowania przepisów Unii Europejskiej dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Trwają prace nad inicjatywą w sprawie systemów penitencjarnych i warunków w zakładach karnych); polityki kryminalnej (opublikowano komunikat „W kierunku polityki kryminalnej UE: Zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne")[464].

Zarządzanie granicami zewnętrznymi

Po częściowym zniesieniu granic wewnętrznych na obszarze państw sygnatariuszy porozumienia z Schengen, a następnie na mocy Traktatu z Maastricht, faktem stało się **obywatelstwo Unii Europejskiej**, którego najbardziej dostrzegalną oznaką jest możliwość swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich osób na terenie państw członkowskich Unii[465]. Stworzenie jednolitego obszaru Unii określanego jako strefa Schengen (uznanej ogólnie za

[463] Zgodnie z art. 83. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Parlament i Rada, stanowiąc w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, mogą: *ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania*.

[464] Akapit został opracowany w oparciu o *Noty faktograficzne o Unii Europejskiej*. *Współpraca sądowa w sprawach karnych*. Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.6. html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[465] Zob. artykuł 3. ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 21. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tytuł IV i tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 45. Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

jedno z największych osiągnięć integracyjnych Unii), w której nie prowadzi się kontroli na granicach wewnętrznych, wymusza podjęcia dodatkowych, specyficznych wspólnych działań na granicach zewnętrznych[466], bowiem *strefa Schengen bez granic wewnętrznych może właściwie funkcjonować jedynie w przypadku, gdy jej granice zewnętrzne są skutecznie zabezpieczone i chronione*[467]. Sytuację dodatkowo komplikuje bezprecedensowy w ostatnich latach napływ uchodźców i migrantów z państw ościennych i regionów niestabilnych (zwany *kryzysem migracyjnym*) oraz powtarzające się co jakiś czas zamachy terrorystyczne. Kompleks wspólnych działań, wspólna polityka w tym zakresie zostały określone jako „zarządzanie granicami zewnętrznymi". Zarządzanie to, w ujęciu formalnym, opiera się na obecnym dorobku Schengen, który został stworzony na mocy Traktatu z Amsterdamu, poprzez połączenie wszystkich wcześniejszych ustaleń prawnych. Do głównych środków zarządzania można zaliczyć: kodeks graniczny Schengen (w części dotyczącej przejść granicznych na granicach zewnętrznych i warunków czasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych); Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego: granice i wizy (rekompensuje niektóre koszty ponoszone przez państwa członkowskie na granicach zewnętrznych); System Informacyjny Schengen – wizowy system informacyjny i europejski zautomatyzowany system identyfikacji odcisków palców[468], (obejmuje środki związane z tworzeniem scentralizowanych baz danych na potrzeby zarządzania migracją i granicami); zestaw środków zapobiegających bezprawnemu wjazdowi, tranzytowi i pobytowi oraz karanie za te czyny[469]; środki dotyczące współpracy operacyjnej w zakresie zarządzania granicami, które skupiają się wokół Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej[470].

Zarządzanie posiada także umocowanie prawne w Tytule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości", art. 67. i 77. Punkty te podkreślają konieczność zachowania solidarności w działaniach państw członkowskich Unii, wyznaczają cele działań w zakresie kontroli granicznej, azylu i imigracji, wskazując, iż mają one przyczynić się do ograniczenia kontroli na granicach wewnętrznych Unii, jednocześnie winny zwiększyć skuteczność kontroli osób oraz nadzór na granicach zewnętrznych, a także stopniowe wprowadzanie zintegrowanej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej.

Obszar ten systematycznie rozwija się, są tworzone nowe instrumenty i agencje takie jak: System Informacyjny Schengen (zapewnia infrastrukturę zarządzania informacjami, aby wspierać kontrole graniczne i związane z nimi zadania policji w zakresie bezpieczeństwa, a także współpracę sądową); Wizowy System Informacyjny (zapewnia lepszą realizację wspólnej polityki wi-

[466] Pojęcia „granica wewnętrzna" i „granica zewnętrzna" zostały wyjaśnione w podrozdziale 5.2.

[467] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/10/06/launch-ebcg-agency/ [dostęp: 17.11.2017 r.].

[468] W języku angielskim: *European Dactyloscopy* (*Eurodac*).

[469] Zob. dyrektywa Rady 2002/90/WE i Decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW.

[470] Por. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

zowej oraz poprawę współpracy konsularnej i procesu konsultacji pomiędzy centralnymi organami wizowymi); Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (pomaga w zintegrowanym zarządzaniu granicami zewnętrznymi. Zarządza przepływami migracyjnymi oraz zapewnia wysoki poziomu bezpieczeństwa w Unii. Pomaga zapewnić swobodne przemieszczanie się na terytorium Unii Europejskiej i pełne przestrzeganie praw podstawowych)[471].

Aktualnie Unia pracuje nad wprowadzeniem wspólnych standardów kontroli na swoich granicach zewnętrznych oraz nad stopniowym wdrażaniem zintegrowanego systemu zarządzania tymi granicami. Nadrzędnym celem tej polityki w Unii jest opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i Unii Europejskiej[472]. Przykładem jest np. utworzenie, wspomnianej wcześniej, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej[473]. Organizacja ma podjąć nowe wyzwania i stawić czoła realiom politycznym Unii Europejska – zarówno w zakresie migracji, jak i szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego – zapewnić przestrzeganie zasady swobodnego przepływu osób oraz poprawić zarządzanie granicami zewnętrznymi będące obowiązkiem Unii i państw członkowskich[474]. Decyzja ta wpisuje się w działania w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji[475].

Kolejnym obszarem prac nad zwiększeniem bezpieczeństwa granic zewnętrznych jest wykorzystanie nowych technologii. Prace te dotyczą utworzenia: unijnego systemu wjazdu/wyjazdu (dotyczy podróżnych spoza Unii, którym zezwolono na pobyt w strefie Schengen. System zwiększa automatyzację kontroli granicznych i skuteczniejsze wykrywanie zafałszowań dokumentów i tożsamości); europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (umożliwia gromadzenie informacji na temat podróżnych zwolnionych z obowiązku wizowego, przed ich podróżą)[476].

Płaszczyzny polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej zostały zidentyfikowane jako najbardziej wyraziste obszary współpracy. Mając na uwadze specyfikę uwarunkowań geopolitycznych, można spodziewać się nowych wyzwań i zagrożeń, jednak w najbliższym czasie

[471] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[472] Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)) 2016/1624 z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE L 251, 16.09.216, s. 2.

[473] Ibidem.

[474] Zob. http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/10/06/launch-ebcg-agency/ [dostęp: 17.11.2017 r.].

[475] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu regionów. *Europejski program w zakresie migracji*. Zob. https://ec.europa.eu/home-affairs/ sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf [dostęp: 17.11.2017 r.].

[476] Zob. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/strengthening-external-borders/ [dostęp: 17.11.2017 r.].

nie należy oczekiwać znacznego poszerzenia płaszczyzn współpracy ani istotnych zmian w charakterze prowadzonych działań. Uzupełnieniom z pewnością będą podlegać obowiązujące uregulowania prawne.

5.4. Strategie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Systemowe prowadzenie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym, wymaga posiadania dokumentu doktrynalnego, który kształtuje całościowe myślenie o bezpieczeństwie, kreuje planowanie strategiczne oraz formułuje sposoby i metody prowadzenia skoordynowanych, rozłożonych w czasie i przestrzeni działań. Takimi dokumentami w Unii Europejskiej są *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa* z 2010 r. i *Europejska agenda bezpieczeństwa* z 2015 r. Najważniejsze informacje o tych dokumentach są zawarte w poniższym tekście.

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej z 2010 r.[477]

Prace nad strategią bezpieczeństwa wewnętrznego jako dokumentem oficjalnym poprzedzone zostały wieloletnimi zabiegami koncepcyjnymi, których pierwszym zamiarem było ustanowienie Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego[478] i zapewnienie współpracy operacyjnej państw Unii. Za pierwszy etap prac można uznać lata 2003–2005, kiedy to Rada wypracowała i przedstawiła proces ustanawiania ram dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Następnie w 2006 r. Komisja Europejska wezwała do *opracowania wspólnej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, która powinna opierać się na wynikach trwających właśnie prac międzyinstytucjonalnych w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi i ochrony infrastruktury krytycznej*[479]. Z kolei w programie sztokholmskim znalazł się zapis o potrzebie stworzenia strategii Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, który formułował postulaty: *jasny podział zadań między Unią i państwami członkowskimi, a także między państwami członkowskimi (zgodnie z zasadą solidarności), agencjami unijnymi (ściślejsza współpraca i dalsze usprawnienie wymiany informacji) oraz przy wykorzystaniu współpracy i inicjatyw regionalnych; określenie horyzontalnego i przekrojowego podejścia, aby umożliwić stawianie czoła złożonym kryzysom, klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka oraz skoncentrowanie się na realizacji, usprawnianiu oraz poprawie działań zapobiegawczych; poszanowanie praw podstawowych, ochronę międzynarodową i zasadę praworządności; uświadomienie obywatelom znaczenia prac Unii na rzecz ich ochrony*[480]. Jedno-

[477] Patrz załącznik 5.

[478] Podjęcie prac zmierzających do ustanowienia Komitetu narzucał program haski z 2004 r.

[479] A. Gajda, *Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Studia z Polityki Publicznej" nr 3/7/2015, s. 45.

[480] Ibidem, s. 45, 46.

cześnie program podkreślał potrzebę włączenia do dokumentu aspektów zintegrowanego zarządzania granicami i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Na podstawie powyższych postanowień został opracowany projekt strategii, który na początku 2010 r. przedstawiono państwom Unii. Jako dokument o tytule *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, opatrzony podtytułem *Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, został przyjęty przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w 2010 r. i zatwierdzony przez Radę Europejską w marcu 2010 r. jako obowiązujący akt. Strategia uzupełniła powstały wcześniej, w 2003 r., dokument o nazwie *Strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, który dotyczył bezpieczeństwa Unii w wymiarze zewnętrznym. Strategia miała tworzyć dodatkowe ramy dla rozwijania polityki bezpieczeństwa wewnętrznego wspólnej dla Unii i państw członkowskich w oparciu o odwołania do zasad wolności, praworządności, poszanowania praw podstawowych i solidarności, przy założeniu, że Unia nie może ograniczać swej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego tylko do swojego terytorium, lecz winna kooperować w tym zakresie z państwami trzecimi, głównie z państwami z najbliższego otoczenia. We wprowadzeniu do Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej stwierdza się, że: […] *sama w sobie nie ma tworzyć nowych kompetencji, a jedynie integrować strategie i koncepcje istniejące* […]. *Ilustruje ona zdecydowaną wolę, by w budowaniu przestrzeni sprawiedliwości, bezpieczeństwa i wolności osiągać dalsze postępy dzięki europejskiemu modelowi bezpieczeństwa, który ma sprostać następującym wyzwaniom: chronić prawa i swobody, pogłębić współpracę i solidarność między państwami członkowskimi, odnosić się do przyczyn braku bezpieczeństwa (a nie tylko do skutków), traktować priorytetowo zapobieganie wypadkom i ich uprzedzanie, angażować wszystkie sektory (polityczny, gospodarczy, socjalny i in.) mające do spełnienia zadanie pod względem ochrony społeczeństwa, informować obywateli o polityce bezpieczeństwa i wreszcie uwzględniać zależność między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym w tworzeniu światowego bezpieczeństwa z państwami trzecimi*[481]. Celem *Strategii* było zdefiniowanie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii[482], określenie i uświadomienie zagrożeń, przedstawienie wspólnego stanowiska możliwej reakcji przez państwa członkowskie wobec wyzwań i zagrożeń oraz określenie stosownych wspólnym środków, które pomogą sprostać wyzwaniom i zagrożeniom, a także zobowiązanie państw do stosowania tych środków. Kolejnym celem było określenie zakresu kooperacji poszczególnych państw między sobą oraz z agencjami i instytucjami unijnymi, tzn. podkreślenie szerokiego podejścia w Unii do bezpieczeństwa wewnętrznego, tak w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym[483]. Potwierdzają to kolejne treści wprowadzenia: *Strategię bezpieczeństwa wewnętrznego przyjęto jako czynnik dalszego rozwoju Europy, sprzęgający obecne działania i wskazujący zasady i ramy przyszłych*

[481] *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej*…, op. cit., s. 7, 8.

[482] Patrz podrozdział poświęcony definiowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego Unii.

[483] To znaczy odpowiednio: współpracy merytorycznych instytucji i agencji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz współpracy na poszczególnych szczeblach organizacyjnych.

działań. Ma ona służyć zapobieganiu przestępczości i zwiększać zdolność do szybkiego i właściwego reagowania na klęski żywiołowe i antropogeniczne przez skuteczne opracowywanie odpowiednich instrumentów i zawiadywanie nimi[484].

Treść dokumentu podzielona została, poza wprowadzeniem, na trzy części: pierwszą, dotyczącą ochrony obywateli Unii (członków globalnego społeczeństwa), definiującą – w podtytule pierwszym – wspólne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii oraz – w podtytule drugim – określającą reakcje na wyzwania; drugą, dotyczącą budowy europejskiego modelu bezpieczeństwa, która przedstawiała zasady oraz strategiczne wytyczne działań; trzecią, dotyczącą odpowiedzialności za realizację strategii i określającą przyszły jej rozwój.

Część pierwsza, ***Ochrona ludzi w Europie w ramach globalnego społeczeństwa***, wymienia wspólne zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, do których zalicza: terroryzm (niebezpieczeństwo dla życia ludzkiego i wartości demokratycznych), przestępczość poważną i zorganizowaną (handel narkotykami, bronią, ludźmi, przestępczość gospodarcza, w tym korupcja, pranie pieniędzy i fałszowanie dokumentów), cyberprzestępczość, przestępczość transgraniczną (w każdej postaci), przemoc samą w sobie (chuligaństwo), klęski żywiołowe i antropogeniczne (pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie, wichury, awarie systemów informacyjno-komunikacyjnych oraz energetycznych)[485].

W części drugiej, ***Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa***, strategia formułowała zasady i strategiczne wytyczne działania. Według niej zasadami działania są: *wzajemne sprzężenie polityki w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, w pełni respektujące poszanowanie praw podstawowych jednostki, ochronę międzynarodową, praworządność i prywatność; ochrona wszystkich obywateli, zwłaszcza najbardziej zagrożonych, ze szczególnym uwzględnieniem ofiar przestępstw karnych; przejrzystość i możliwość rozliczania działań w polityce bezpieczeństwa; dialog; integrację społeczną oraz walkę z dyskryminacją; solidarność i wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi*[486].

W celu osiągnięcia europejskiego modelu bezpieczeństwa, na podstawie powyższych zasad, *Strategia* sformułowała 10 wytycznych działania, których treścią jest: *szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa wewnętrznego* (w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym); *zapewnienie skutecznego nadzoru demokratycznego i sądowego nad działaniami z zakresu bezpieczeństwa* (poprzez współudział parlamentów narodowych w kształtowaniu polityki wolności, sprawiedliwości, i bezpieczeństwa, zwiększenie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości); *prewencja i uprzedzanie wypadków: profilaktyka oparta na danych wywiadowczych* (tj. wczesna analiza wywiadowcza, wymiana informacji, postępowania dowodowe przed sądami, systemy wczesnego ostrzegania, profilaktyka kryminologiczna); *opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji*

[484] *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej*..., op. cit., s. 9.
[485] Zob. ibidem.
[486] Ibidem.

(poprzez zintegrowanie baz danych i możliwość ich współpracy); *współpraca operacyjna* (państw członkowskich, instytucji i agencji unijnych w oparciu o Stały Komitet Współpracy Operacyjnej); *współpraca organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych* (zwłaszcza Eurojustu); *zintegrowane zarządzanie granicami* (tj. wzmocnienie nadzoru granic, dalszy rozwój Systemu Informacji Schengen, wprowadzenie kodeksu wizowego, współpraca z państwami trzecimi); *stawianie na innowacje i szkolenie* (przeprowadzanie szkoleń, tworzenie wspólnej kultury pracy służb, wdrożeniu innowacji); *zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego a współpraca z państwami trzecimi* (np. współpraca z Interpolem); *elastyczne dostosowanie się do przyszłych wyzwań*[487].

Część trzecia, ***Kolejne kroki***, stwierdza, że odpowiedzialnymi za realizację strategii są: Komisja Europejska (w zakresie współpracy operacyjnej między konkretnymi instytucjami państw Unii); Stały Komitet Współpracy Operacyjnej (w zakresie realizacji zadań strategicznych). Punkt ten przewiduje możliwość utworzenia specjalnego funduszu, który wspomagałby realizację zadań[488].

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego, jako dokument oficjalny Unii Europejskiej oraz podejmowane działania wynikające z jego postanowień zostały poddany ocenie przez kompetentne gremia wg kryteriów: rozbijanie międzynarodowych siatek przestępczych, zwalczaniu terroryzmu i radykalizacji postaw, podniesienie poziomu ochrony obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni, poprawa bezpieczeństwa poprzez zarządzanie granicami, zwiększenie odporności Europy na kryzysy i katastrofy[489]. Ich wyniki z lat 2011 i 2013 zostały przedstawione w odpowiednich dokumentach[490], nie miały jednak charakteru oceny samego dokumentu. Trzecie sprawozdanie z 2014 r. miało dwojaki cel: ocenę w ramach powyższych celów strategicznych działań zrealizowanych w latach 2010–2014 oraz zidentyfikowanie możliwych wyzwań i zagrożeń w celu aktualizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego. Rada Europejska, określając strategiczne wytyczne planowania prawodawczego i operacyjnego na lata 2015–2019, wezwała do przeglądu i aktualizacji strategii do połowy 2015 r. Od tego momentu Rada rozpoczęła przygotowanie nowej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego[491].

Europejska Agenda Bezpieczeństwa z 2015 r.

Zgodnie z ww. zaleceniem Rady Europejskiej z czerwca 2014 r. 28 kwietnia 2015 r. Komisja Europejska przyjęła dokument dotyczący bezpieczeństwa we-

[487] Zob. ibidem.

[488] Zob. ibidem.

[489] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady,COM/2010/0673. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy. Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52010DC0673 [dostęp: 17.11.2017 r.].

[490] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. *Drugie sprawozdanie na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, Bruksela, 10.04.2013 r. (COM(2013) 179 final).

[491] Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. *Sprawozdanie końcowe z realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w latach 2010–2014*, Bruksela, 20.06.2014 r. (COM(2014) 365 final).

wnętrznego Unii, *Europejską Agendę Bezpieczeństwa* na lata 2015–2020[492]. Zastąpił on wcześniej obowiązującą *Strategię bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej* z 2010 r. Zasadnicze treści dokumentu zostały określone w konkluzjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w grudniu 2014 r., które wynikały z jednego z dziesięciu priorytetów urzędującej w tym czasie Komisji Europejskiej, priorytetu konieczności wzmocnienia bezpieczeństwa Unii Europejskiej w wymiarze wewnętrznym. W dokumencie, podobnie jak w *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej* z 2010 r., podkreślone zostały powiązania między zewnętrznym i wewnętrznym wymiarem bezpieczeństwa Unii[493].

Podstawą Agendy jest fakt pojawienia się nowych i złożonych zagrożeń transgranicznego i wielosektorowego charakteru, wynikających z braku stabilności w bezpośrednim otoczeniu. Szczególnym obszarem troski jest zwalczanie nieprawnego przekraczania granic zewnętrznych Unii oraz problem nielegalnych imigrantów na jej terytorium. To wymaga skutecznej i skoordynowanej reakcji oraz ściślejszej współpracy na szczeblu Unii, ponieważ, mimo że to państwa Unii są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za bezpieczeństwo, to nie są one w stanie zapewnić go samodzielnie. Odpowiadając na wyzwania Unii i państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, agenda określa trzy priorytety: **zwalczanie terroryzmu i zapobieganie radykalizacji**; **udaremnianie przestępczości zorganizowanej** oraz **zwalczanie cyberprzestępczości**. Jej treści szczegółowe zostały zawarte w czterech częściach zatytułowanych: ***Lepsza współpraca w zakresie bezpieczeństwa***, ***Wzmocnienie filarów działań Unii Europejskiej***, ***Trzy priorytety***, ***Perspektywy***. Czego one dotyczą?

Część pierwsza podkreśla aktualność celów strategicznych poprzedniej strategii oraz nadaje szczególne znaczenie lepszej i ściślejszej współpracy opartej na zasadach: *pełnego przestrzegania praw podstawowych* (demokratycznych wartości i praworządności określonych w Karcie Praw Podstawowych)[494]; *przejrzystości, rozliczalności i kontroli demokratycznej* (poprzez zaangażowanie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji); *lepszego stosowania i wdrażania istniejących instrumentów prawnych Unii Europejskiej* (poprzez pomoc państwom w rozwijaniu wzajemnego zaufania, pełne wykorzystanie wymiany informacji i umacnianie transgranicznej współpracy operacyjnej między właściwymi organami); *skoordynowanej współpracy między agencjami i wielosektorowego podejścia* (polityka i działania muszą być skoordynowane ze wszystkimi odpowiednimi agencjami Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych)[495]; *połączenia wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru bezpie-*

[492] Patrz załącznik 6.

[493] Por. Notatka BBN nt. Europejskiej Agendy Bezpieczeństwa na lata 2015–2020. Zob. https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6721,NOTATKA-BBN-Europejska-Agenda-Bezpieczenstwa-na-lata-2015-2020.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

[494] Zasada odnosi się do art. 6. Karty Praw Podstawowych i wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2014 r. w połączonych sprawach C-293/12 i C-594/12, pkt 42.

[495] Odnosi się to do organów ścigania Unii Europejskiej: Europol, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Frontex,

czeństwa (poprzez zacieśnianie powiązań między polityką wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych a wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony).

Część druga poświęcona jest efektywności współpracy, synergii działań. W tej kwestii Agenda stwierdza: *Ze względów operacyjnych lepsza i ściślejsza współpraca oznacza przede wszystkim, że wszystkie zaangażowane podmioty – instytucje i agencje UE, państwa członkowskie lub krajowe organy ścigania – w pełni wdrażają istniejące instrumenty. Wymaga to również, w razie konieczności, nowych i bardziej rozwiniętych narzędzi w celu zmaksymalizowania wartości dodanej działań UE w zakresie wymiany informacji, współpracy operacyjnej i innych rodzajów wsparcia*.

Jako narzędzia **lepszej wymiany informacji** między instytucjami i agencjami Unii, państwami oraz organami krajowymi, agenda wymienia: System Informacyjny Schengen jako najczęściej stosowany instrument zbierania, gromadzenia, oceny i wymiany informacji w Unii; Ramy z Prüm[496] jako system zautomatyzowanego porównywania profili DNA, odcisków palców i danych rejestracyjnych pojazdów; aplikację sieci bezpiecznej wymiany informacji Europolu[497]; przygotowywany do wdrożenia unijny system danych dotyczących przelotu pasażera dotyczący pasażerów linii lotniczych; europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych; europejski system przekazywania informacji z akt policyjnych[498]; wspólny mechanizm wymiany informacji dotyczący obszaru morskiego.

W związku ze **zwiększeniem współpracy operacyjnej**, głównie pomiędzy służbami policyjnymi, strażą graniczną i organami celnymi oraz agencjami unijnymi, agenda stwierdza, że *Traktat z Lizbony zapewnia prawne lub podyktowane praktyką rozwiązania mające na celu skuteczną współpracę operacyjną między organami różnych państw członkowskich. Za pomocą cyklu polityki UE dotyczącego poważnej i zorganizowanej przestępczości organy państw członkowskich koordynują wspólne priorytety i działania operacyjne*. *Kluczową rolę odgrywa Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Na pierwszym miejscu wymieniono Agencje Unii Europejskiej, które odgrywają strategiczną rolę we wspieraniu kooperacji operacyjnej. To one wnoszą największy wkład do opracowywanych ocen zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, określanych priorytetów działań operacyjnych, a także umożliwiają współpracę transgraniczną i ściganie[499]. Następnie jest mowa o centrach koordynacji, które mają osiągnięcia na polu prowadzenia

Agencja Unii Europejskiej ds. współpracy sądowej Eurojust, Europejskie Kolegium Policyjne Cepol, Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi EU-LISA oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii EMCDDA.

[496] Decyzje Rady 2008/615/WSiSW z 23.6.2008 i 2008/616/WSiSW z 23.06.2008 r.

[497] Zob. COM(2013) 173 final z 27.3.2013. Część wniosku została zastąpiona wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Egzekwowania Prawa (CEPOL) (COM(2014) 465 final z 16.07.2014).

[498] Zob. konkluzje Rady z 4.12.2014, Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8.04.2014 r. COM(2013) 173 final z 27.3.2013. Część wniosku została zastąpiona wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Egzekwowania Prawa (CEPOL) (COM(2014) 465 final z 16.07.2014).

[499] Zob. SEC(2010) 1626 final z 21.12.2010 r.

wspólnych działań w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych. Tu najbardziej odpowiednim podmiotem reagowania i organizowania współdziałania jest Unijne Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego – jako główna struktura koordynacji i wsparcia w przypadku sytuacji kryzysowych[500]. W sprawach karnych o wymiarze międzynarodowym najbardziej odpowiednimi instrumentami wsparcia współpracy operacyjnej są wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, które rozporządzają odpowiednimi formami współpracy między państwami członkowskimi. *Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze są skutecznymi narzędziami, które agencje powinny wykorzystywać bardziej regularnie i systematycznie*. Kolejnym sprawdzonym sposobem zapewnienia operacyjnej kooperacji transgranicznej jest współpraca w ramach sieci wyspecjalizowanych krajowych zespołów[501], np.: jednostek analityki finansowej, biur ds. odzyskiwania mienia, organów celnych, straży przybrzeżnej. Za wzór zwiększenia współpracy operacyjnej w regionach przygranicznych Agenda podaje Centra współpracy policyjno-celnej, które skupiają organy ścigania z różnych państw Unii. Jako ostatni jest wymieniany obszar współpracy sądowej w sprawach karnych, gdzie do kluczowych punktów współpracy operacyjnej zostały zaliczone: wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych, europejski nakaz aresztowania, zamrażanie i konfiskata mienia pochodzącego z działalności przestępczej. Od strony instytucjonalnej ważną rolę odgrywają: Europejska Sieć Sądowa, Eurojust oraz tworzona Prokuratura Europejska. W podsumowaniu tego podrozdziału Agendy stwierdza się: *Instytucje i agencje unijne oraz istniejące narzędzia współpracy stanowią już skuteczny zestaw instrumentów, umożliwiający wprowadzanie w życie unijnej polityki bezpieczeństwa. Większa synergia między agencjami UE, bardziej systematyczna koordynacja działań i pełne wykorzystanie narzędzi, takich jak wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, mogą przynieść faktyczne postępy w zakresie zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa, wykrywania ich i reagowania na nie*.

W kolejnym podrozdziale, zatytułowanym ***Działania wspierające: szkolenia, finansowanie, badania i innowacje***, agenda jako elementy zapewnienia wsparcia dla działań związanych z bezpieczeństwem wymienia i charakteryzuje szkolenia, finansowanie oraz popularyzację działalności badawczej i innowacyjnej. Stwierdza się, że szkolenia mają kluczowe znaczenie, umożliwiają pełne wykorzystywanie czynnika ludzkiego i narzędzi operacyjnych. Jako instytucje partycypujące są wymienione: Europejskie Kolegium Policyjne, Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości, Europejski Ośrodek Szkoleń w zakresie Bezpieczeństwa. Problemy finansowania są realizowane poprzez Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który *stanowi skuteczne i elastyczne narzędzie, pozwalające stawić czoła najważniejszym wyzwaniom w okresie do 2020 r*. Inne unijne instrumenty finansowe Unii Europejskiej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego to: program „Horyzont 2020" w zakresie badań naukowych i inno-

[500] Zob. Unijny mechanizm ochrony ludności został ustanowiony w 2001 r. w celu wspierania współpracy między krajowymi organami ochrony ludności w całej Europie.

[501] COM(2014) 527 final z 21.08.2014 r.

wacji[502], fundusze strukturalne i inwestycyjne, programy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości (program „Cła 2020") oraz instrumenty finansowania działań zewnętrznych. Duża rola w strategii jest przypisywana badaniom naukowym i innowacji, które, jak stwierdza dokument *mają kluczowe znaczenie, jeżeli UE chce dostosowywać się do zmieniających się potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Badania mogą pozwolić na identyfikację nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa i ich skutków dla europejskich obywateli. Przyczyniają się one również do budowania społecznego zaufania do nowych, opartych na badaniach polityk i narzędzi w dziedzinie bezpieczeństwa*. *Innowacyjne rozwiązania mogą być skuteczniejszą pomocą w łagodzeniu zagrożeń dla bezpieczeństwa dzięki wykorzystaniu wiedzy, badań naukowych i technologii*. Jako obszary, które winny zostać poddane badaniom oraz wymagają innowacyjnego podejścia są wymieniane: ochrona ludności, ochrona prywatności, forensyka.

W części trzeciej dokument wskazuje i definiuje trzy najgroźniejsze zagrożenia dla europejskiego bezpieczeństwa. Są to: ataki terrorystyczne w Europie (i radykalizacja postaw), poważna i zorganizowana przestępczość transgraniczna oraz cyberprzestępczość. Podkreśla wyraźnie zmiany ich postrzegania w stosunku do ocen przyjętych w poprzedniej strategii, np. w kwestii ich złożoności, powiązania między sobą i innymi transgranicznymi zagrożeniami, a także potrzebę natychmiastowych działań.

W podrozdziale pierwszym zatytułowanym ***Zwalczanie terroryzmu i zapobieganie radykalizacji*** Agenda proponuje m.in. powołanie Europejskiego Centrum Zwalczania Terroryzmu w ramach Europolu jako ośrodka wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami ścigania. *Centrum obejmowałoby: punkt kontaktowy „Travellers" Europolu zajmujący się zagranicznymi bojownikami terrorystycznymi i powiązanymi sieciami terrorystycznymi; Program śledzenia środków finansowych należących do terrorystów, realizowany przez UE i Stany Zjednoczone; zdecentralizowaną sieć komputerową łączącą jednostki analityki finansowej, która zostanie włączona w struktury Europolu; istniejące zdolności Europolu w zakresie broni palnej i urządzeń wybuchowych*. Jako część centrum wymienia Jednostkę ds. Zgłaszania Podejrzanych Treści w Internecie. Kolejny postulat to zwalczanie terroryzmu oraz wzmocnienie współpracy w zakresie likwidacji źródeł jego finansowania. Dokument stwierdza: *Śledzenie operacji finansowych może mieć kluczowe znaczenie w kontekście identyfikowania sieci terrorystycznych, ponieważ terroryści wykorzystują środki finansowe na podróże, szkolenia i sprzęt. Jednostki analityki finansowej mogą ułatwić identyfikowanie operacji finansowych sieci terrorystycznych w kontekście transgranicznym oraz wykrywanie podmiotów je finansujących*. W kwestiach prawnych agenda podkreśla rolę wymiaru sprawiedliwości wobec terroryzmu. Dotyczy to prowadzenia dochodzeń i ścigania osób planujących akty terrorystyczne, werbujących i szkolących terrorystów, finansujących tę działalność lub nakłaniających do przestępstw terrorystycznych. Co się tyczy działań operacyjnych, jako sposoby walki z terroryzmem strategia wymienia utrudnianie ataków i dostępu do niebezpiecznych substancji (chemicz-

[502] Program „Horyzont 2020", unijny program w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014–2020, sekcja „Bezpieczne społeczeństwa – ochrona wolności i bezpieczeństwa Europy i jej obywateli".

nych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, prekursorów materiałów wybuchowych), uderzenia w podstawowe źródła ekstremizmu. Temu ostatniemu sposobowi agenda poświęca więcej miejsca, m.in. określa jego istotę, rolę edukacji, dialogu międzywyznaniowego i międzykulturowego, a także problemów społecznych (zatrudnienia i wykluczenia). Jako konkretne działania wymienia: *wzmocnienie funkcji pomocniczych Europolu poprzez zgrupowanie zdolności egzekwowania prawa w zakresie zwalczania terroryzmu w Europejskim Centrum Zwalczania Terroryzmu w ramach Europolu; uruchomienie forum na szczeblu unijnym, w którym uczestniczyć będą przedsiębiorstwa IT, mającego na celu zwalczanie propagandy terrorystycznej oraz przeprowadzenie analizy obaw wyrażanych w odniesieniu do nowych technologii szyfrowania; podejmowanie dalszych działań zmierzających do zwiększenia skuteczności walki z finansowaniem terroryzmu; usuwanie luk w odniesieniu do reakcji na nawoływania do nienawiści w internecie; dokonanie przeglądu decyzji ramowej w sprawie terroryzmu i przedstawienie wniosku w tej sprawie w 2016 r.; dokonanie ponownej hierarchizacji ram polityki UE i programów w dziedzinie edukacji, młodzieży i kultury; skupienie się na zapobieganiu radykalizacji postaw w więzieniach oraz rozwijaniu skutecznych programów na rzecz odwodzenia od tego typu działalności i na rzecz deradykalizacji postaw; uruchomienie centrum doskonałości RAN i rozszerzenie działań mających na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw prowadzonych we współpracy z Turcją, Bałkanami Zachodnimi, Bliskim Wschodem i Afryką Północną*. Należy zaznaczyć, że *Europejska Agenda Bezpieczeństwa* z 2015 r. rozwija problematykę walki z terroryzmem, która wcześniej została ujęta w *Strategii Unii Europejskiej* w dziedzinie walki z terroryzmem: zapobieganie, ochrona, ściganie, reagowanie[503].

Podrozdział drugi określa dalsze działania mające na celu **zwalczanie poważnej i zorganizowanej przestępczości**. Wskazuje, że organy ścigania powinny skupić się na zagadnieniu przestępczości zorganizowanej wokół spraw finansowych, nielegalnego handlu bronią palną, rynku niedozwolonych środków odurzających, przemytu migrantów, handlu ludźmi, przestępstw przeciwko środowisku. Jednym z obszarów działania winno być przeciwdziałanie finansowaniu przestępczości, które jest często nieodłącznie związane z takimi zjawiskami jak korupcja, oszustwa, podrabianie i przerabianie dokumentów oraz przemyt. W tej kwestii zwraca się uwagę, iż międzynarodowe sieci przestępcze posługują się legalnymi strukturami gospodarczymi do ukrywania swoich zysków. Dlatego konieczne staje się prowadzenie działań zapobiegających wykorzystanie legalnie działających podmiotów gospodarczych przez przestępczość zorganizowaną. Proponowane działania obejmują: *rozszerzenie działań w ramach cyklu polityki unijnej na państwa sąsiadujące; dokonanie przeglądu ewentualnych środków dotyczących konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego; dokonanie przeglądu przepisów dotyczących broni oraz przedstawienie wniosków w 2016 r.; przyjęcia strategii w sprawie zwalczania handlu ludźmi na okres po 2016 r. uruchomienie wspólnych działań i strategii współpracy z najważniejszymi państwami trzecimi w celu zwalczania przemytu migrantów;*

[503] Patrz załącznik 9.

dokonanie przeglądu istniejącej polityki i prawodawstwa w zakresie przestępstw przeciwko środowisku w celu przedstawienia wniosków w 2016 r.

Podrozdział trzeci, ***Zwalczanie cyberprzestępczości***, zaczyna się od stwierdzenia, że *bezpieczeństwo cybernetyczne stanowi pierwszą linię obrony przed cyberprzestępczością*, która jest transgraniczna, elastyczna i innowacyjna. Podejmowane działania winny w pierwszej kolejności zapewnić pełne wdrożenie istniejących przepisów w Unii Europejskiej, tj. *Strategii bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej* z 2013 r., *Dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji* z 2013 r.[504], Dyrektywy w sprawie ataków na systemy informatyczne z 2013 r.[505], Dyrektywy w sprawie przemocy seksualnej wobec dzieci z 2011 r.[506] Jako instytucje partycypujące w zwalczaniu cyberprzestępczości zostały wymienione: Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością; zespoły reagowania na incydenty komputerowe w państwach członkowskich; dostawców usług internetowych. Jako proponowane działania są wymienione: *ponowne położenie nacisku na wdrażanie istniejących polityk dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego, ataków na systemy informatyczne i zwalczanie przemocy seksualnej wobec dzieci; dokonanie przeglądu i ewentualne rozszerzenie przepisów w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi w celu uwzględnienia nowych form przestępczości i podrabiania instrumentów finansowych oraz przedstawienie wniosków w 2016 r.; dokonanie przeglądu przeszkód utrudniających prowadzenie dochodzeń w zakresie cyberprzestępczości, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii właściwego sądu oraz przepisów regulujących dostęp do dowodów i informacji; wzmocnienie działań mających na celu rozwijanie zdolności cyfrowych w ramach instrumentów pomocy zewnętrznej*. W tym miejscu należy dodać, że w Unii Europejskiej obowiązującym dokumentem jest *Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej*: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń[507].

Część czwarta, ***Perspektywy***, stwierdza, że *UE musi być w stanie reagować na niespodziewane wydarzenia, wykorzystać nowe możliwości przewidywania i dostosowywania się do przyszłych trendów oraz zagrożeń bezpieczeństwa*. Jednocześnie podkreśla, że nakreślone działania są *niezbędne do osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w UE*. Stopień realizacji jest pochodną zaangażowania stron zainteresowanych oraz instytucji partycypujących, dlatego stosownym byłoby potraktowanie tej agendy jako fundamentu współpracy i połączonych działań Unii, instytucji unijnych i państw członkowskich w celu stworzenia realnej przestrzeni bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej.

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z fundamentalnych celów integracji Unii w kontekście tworzenia na jej terytorium przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przedstawione dokumenty stanowią, z jednej strony, wykładnię postrzegania i myślenia

[504] COM(2013) 48 final z 7.02.2013 r.
[505] Dyrektywa 2013/40/UE z 12.08.2013 r.
[506] Dyrektywa 2011/92/UE z 13.12.2011 r.
[507] Patrz załącznik 8.

o tym problemie, z drugiej zaś zawierają koncepcję prowadzonej w tym obszarze polityki, jednocześnie program (plan) podejmowania określonych, wieloaspektowych działań rozłożonych w czasie i przestrzeni. Każda z omówionych strategii była pisana na potrzeby konkretnej sytuacji geopolitycznej i wewnętrznej w ustalonym czasie. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest zjawiskiem dynamicznym, każda strategia ulega dezaktualizacji, dlatego należy się spodziewać, że w najbliższych latach rozpoczną się prace nad nowym dokumentem.

5.5. Instytucje i struktury bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Z celu Unii, jakim jest *zapewnienie swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości* wynikają konkretne zadania, których realizacja wymaga podejmowania działań operacyjnych przez poszczególne państwa, a także wspólnych działań transgranicznych, których koordynacją winna zajmować się Unia. Istotną rolę we wspieraniu współpracy operacyjnej odgrywają powołane w tym celu przez Unię wyspecjalizowane agencje, które są odpowiedzialne za wykonywanie konkretnych zadań. Literatura przedmiotu charakteryzuje je jako *specjalne zdecentralizowane struktury, zwykle tworzone na podstawie prawa wtórnego, mające osobowość prawną, rozporządzające zróżnicowanym mandatem kompetencyjnym w zakresie wsparcia organów unijnych, państw członkowskich i ich obywateli w obszarach wydzielonych dziedzin polityk unijnych*[508]. Agencje w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej odgrywają istotną rolę, co przesądziło o ich pokaźnej liczbie[509]. Znaczna ich część funkcjonuje w obszarze zarządzania przestrzenią bezpieczeństwa, sprawiedliwości i wolności. Do tych agencji m.in. należą: Europejski Urząd Policji (Europol), Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL), Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (Eurojust), Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA). Co jest ich misją, jakie mają cele i zadania, jaka jest ich struktura organizacyjna i jaką prowadzą działalność?

[508] Zob. K.A. Wojtaszczyk, *Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretyczno-metodologiczne prowadzenia badań* [w:] M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 11.

[509] Zob.: http://fra.europa.eu/en/cooperation/eu-partners/eu-agencies [dostęp: 17.11.2017 r.]; http://eu.ngo.pl/inne-instytucje-ue [dostęp: 17.11.2017 r.].

Europejski Urząd Policji (Europol)

Europol jest jedną z najbardziej rozpoznawalnych instytucji Unii Europejskiej (organem ścigania) funkcjonującej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest agencją Unii o specyficznych uprawnieniach, koordynującą współpracę państw członkowskich w zwalczaniu zagrożeń transgranicznych, głównie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. W szerokim rozumieniu jest platformą wielostronnej współpracy służb policyjnych, ochrony granic, celnych, finansowych, imigracyjnych, żandarmerii, a nawet służb specjalnych państw Unii[510]. Swój początek bierze w postanowieniach TREVI jako Jednostka Europolu ds. Narkotyków. Konwencja o Europolu została podpisana w 1995 r., a oficjalnie rozpoczął działalność w 1999 r. na podstawie uprawnień traktatu z Amsterdamu. Misja Europolu polega na udzielaniu pomocy państwom członkowskim zapobieganiu wszelkim formom najpoważniejszej przestępczości międzynarodowej i terroryzmu i w zwalczaniu ich. Jego rolą jest kształtowanie bezpieczniejszej Europy przez wspieranie unijnych organów ścigania w drodze wymiany i analizy danych wywiadu kryminalnego[511]. Zadaniami Europolu jest: gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymiana informacji, w tym informacji operacyjnych; niezwłoczne powiadamianie właściwych organów państw członkowskich, za pośrednictwem jednostek krajowych, o kwestiach ich dotyczących oraz o wszelkich stwierdzonych powiązaniach pomiędzy przestępstwami; pomoc w śledztwach lub dochodzeniach prowadzonych w państwach członkowskich, a w szczególności przekazywanie jednostkom krajowym istotnych informacji; występowanie w konkretnych przypadkach do właściwych organów państw członkowskich z wnioskiem o wszczęcie, prowadzenie lub koordynację śledztw lub dochodzeń oraz proponowanie utworzenia wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego; zapewnianie państwom członkowskim wsparcia wywiadowczego i analitycznego w związku ze znaczącymi wydarzeniami międzynarodowymi; przygotowywanie ocen zagrożenia, analiz strategicznych i ogólnych sprawozdań sytuacyjnych, w tym ocen zagrożenia przestępczością zorganizowaną[512]. W *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej* z 2010 r. określono pięć celów w obszarze bezpieczeństwa, z tego trzy: rozbijanie siatek przestępczych, zwalczanie terroryzmu i bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, leżą w kompetencji Europolu[513].

Europolem kieruje dyrektor powoływany przez Radę Unii, który jest prawnym przedstawicielem tej Agencji. W skład zarządu wchodzą reprezentanci wyższego szczebla z każdego państwa członkowskiego Unii (po jednym delegacie) oraz przedstawiciel Komisji Europejskiej. Zarząd określa strategiczne założenia i nadzoruje realizację zadań. Personel Europolu ma charakter mię-

[510] Por. T. Safjański, *Efektywność działań operacyjnych Europolu w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego – próba oceny*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" nr 8/2013, s. 147.

[511] Por. A. Biegaj (red.), *Przegląd Europolu. Sprawozdanie ogólne z działalności Europolu*, Luksemburg 2012, s. 7, 8.

[512] Zob. P. Bryksa (red.), *Wybrane zagadnienia*..., op. cit., s. 16.

[513] Por. A. Biegaj (red.), *Przegląd Europolu*..., op. cit., s. 7.

dzynarodowy. Są to funkcjonariusze ze służb i instytucji państw Unii odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości. Siedzibą Europolu jest Haga w Holandii. Europol posiada w każdym państwie jednostkę krajową, która jest łącznikiem między centralą a agencjami krajowymi[514].

Zgodnie z art. 88 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej *wszelkie działania operacyjne Europolu są prowadzone w powiązaniu i w porozumieniu z organami Państwa Członkowskiego lub Państw Członkowskich, których terytorium dotyczą. Stosowanie środków przymusu należy do wyłącznej kompetencji właściwych organów krajowych*, co świadczy, że Europol nie ma przymiotów egzekutywy, nie dysponuje uprawnieniami procesowymi, jednak ze względu na fakt, że państwa członkowskie nie są w stanie skutecznie działać bez wsparcia Europolu w obszarze zagrożeń przestępczością zorganizowaną oraz terroryzmem, jego uprawnienia operacyjne ulegają systematycznie poszerzeniu. Aktualnie: uczestniczy w zespołach dochodzeniowo-śledczych oraz jest upoważniony do występowania do państw Unii o wszczęcie dochodzenia w sprawach karnych[515]; prowadzi działalność analityczną zagrożeń przestępczością zorganizowaną w Internecie[516]; przewodzi działaniom w zakresie egzekwowania prawa Unii w reakcji na zagrożenia; w coraz większym zakresie bierze udział w walce z terroryzmem (w 2016 r. uruchomił nowe Europejskie Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu), w skład którego, w celu zwiększenia potencjału w zakresie dochodzeń transgranicznych, wchodzą eksperci ds. walki z terroryzmem z państw członkowskich[517]; posiada uprawnienia do zawierania porozumień z krajami i podmiotami spoza Unii[518]. Europol przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa Europy. Mimo poszerzania uprawnień oraz zakresu kompetencyjnego i operacyjnego, należy jednak stwierdzić, że nie ma on decydującego wpływu na całość architektury bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej[519].

Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL)

Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) zostało powołane do życia w 2005 r. jako agencja Unii Europejskiej z misją szkolenia funkcjonariuszy organów ścigania[520]. Celem agencji jest usprawnienie współpracy krajowych sił policyjnych w przestrzeni unijnej poprzez organizowanie kursów pozwalających zrozumieć europejski wymiar działań policyjnych. CEPOL formułuje wspólne programy szkoleń, określa ich tematykę, upowszechnia stosowne praktyki, koordynuje plany wymiany dla funkcjonariuszy policji i instruktorów. CEPOL,

[514] Zob. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pl [dostęp: 17.11.2017 r.].
[515] Zob. Akt Rady z dnia 28 listopada 2002 r.
[516] Poprzez ustanowione w styczniu 2013 r. Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością.
[517] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.7.html [dostęp: 17.11.2017 r.].
[518] Na mocy Decyzji Rady z dnia 27 marca 2000 r.
[519] Por. T. Safjański, *Pozycja Europolu w architekturze bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 1/94/2014, s. 80.
[520] Zob. Decyzja Rady 2005/681/WSiSW ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL).

w celu koordynacji działań w przypadku pojawienia się poważnych zagrożeń, współpracuje z organizacjami międzynarodowymi oraz państwami trzecimi.

Od 2016 r., wraz z uzyskaniem nowego mandatu prawnego, oficjalna nazwa CEPOL to **Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania**[521], która zastąpiła dotychczasową – Europejskie Kolegium Policyjne. Główne zmiany w CEPOL to: zmiany zasad działania Agencji; zmiany w Zarządzie (włączenie Komisji Europejskiej, kadencyjność, tryb głosowań i wyborów); rozszerzona grupa docelowa (przedstawiciele różnych organów egzekwowania prawa); bliższe powiązanie z Europejskim systemem szkoleń w zakresie egzekwowania prawa; tryb planowania prac (wpisanie się w planowanie Unii Europejskiej oraz planowanie wieloletnie)[522]. Zgodnie z Rozporządzeniem powołującym Agencja: *wspiera, opracowuje, realizuje i koordynuje szkolenia przedstawicieli organów ścigania, zwracając szczególną uwagę na ochronę praw człowieka i podstawowych wolności w związku ze ściganiem, w szczególności w dziedzinie zapobiegania i zwalczania poważnej przestępczości, która dotyczy co najmniej dwóch państw członkowskich, oraz zapobiegania i zwalczania terroryzmu, w dziedzinie utrzymywania porządku publicznego, w szczególności podczas międzynarodowych operacji policyjnych towarzyszących ważnym wydarzeniom, a także w dziedzinie planowania i zarządzania misjami Unii, które to szkolenia mogą obejmować także umiejętności przywódcze w zakresie ścigania oraz naukę języków*[523]. W ramach zadań Agencja: *przygotowuje wieloletnie analizy strategicznych potrzeb szkoleniowych i wieloletnie programy szkoleniowe; wspiera, opracowuje, realizuje i koordynuje działania i produkty szkoleniowe; wspiera misje Unii i budowanie potencjału w państwach trzecich; promuje wzajemne uznawanie przez państwa członkowskie szkoleń w dziedzinie ścigania i uznawanie przez państwa członkowskie szkoleń prowadzonych na poziomie Unii, przy należytym uwzględnieniu zasady pomocniczości; uczestniczy, z własnej inicjatywy w działaniach komunikacyjnych w dziedzinach objętych jego uprawnieniami*[524] (szkolenia prowadzone przez CEPOL i oferowane produkty szkoleniowe mogą być wspierane, udoskonalane i uzupełniane w ramach działalności sieci elektronicznej)[525].

Na czele CEPOL stoi dyrektor wykonawczy. Zarząd, organ o charakterze strategiczno-decyzyjnym, składa się z reprezentantów państw członkowskich

[521] Zob. Rozporządzenie (UE) nr 2015/2219 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW.

[522] Por. http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/cepol/51106,CEPOL-Europejska-Akademia-Policyjna.html [dostęp: 17.11.2017 r.].

[523] Zob. art. 3. Rozporządzenia (UE) nr 2015/2219 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW.

[524] Zob. art. 4. Rozporządzenia (UE) nr 2015/2219 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW.

[525] Zob. art. 4 pkt. 3 Rozporządzenia (UE) nr 2015/2219 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW.

Unii oraz przedstawiciela Komisji Unii Europejskiej. W stosownych przypadkach powoływany jest Komitet Naukowy ds. Szkoleń oraz inne organy doradcze. Pracownikami są oddelegowani eksperci z państw Unii. Siedziba CEPOL mieści się w Budapeszcie na Węgrzech. CEPOL ma w każdym państwie krajowe jednostki udzielające informacji i wpierające przedstawicieli organów ścigania. Jednostki krajowe wspierają także działania CEPOL[526].

Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (Eurojust)

Eurojust (nazywany w literaturze przedmiotu Zespołem Europejskiej Współpracy Sądowej; Zespołem ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej; Europejską Jednostką Współpracy Sądowej) jest organem Unii Europejskiej powołanym w 2002 r. Na przestrzeni lat zmieniały się jego ramy prawne oraz przechodził wiele reorganizacji[527]. Jego misją jest wspieranie i wzmacnianie współpracy i koordynacji działań krajowych organów wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości zorganizowanej na terenie państw Unii Europejskiej.

Celem agencji jest osiągnięcie kluczowej roli jako centrum wiedzy specjalistycznej na poziomie działań sądowniczych w ramach wysiłków skierowanych przeciwko zorganizowanej przestępczości transgranicznej na terenie Unii Europejskiej. Celami szczegółowymi Eurojustu są: *ożywienie i usprawnienie współpracy między organami krajowymi, przy jednoczesnym uwzględnieniu wszelkich wniosków składanych przez właściwe organy państwa członkowskiego i wszelkich informacji dostarczonych przez organy właściwe na podstawie przepisów przyjętych w ramach traktatów w sprawach karnych*; […] *poprawa współpracy między właściwymi organami, w szczególności poprzez ułatwienie świadczenia międzynarodowej wzajemnej pomocy prawnej oraz wykonywanie europejskiego nakazu aresztowania*; […] *wspieranie właściwych organów w celu zwiększenia skuteczności dochodzeń i ścigania przestępstw; udzielanie pomocy w dochodzeniach i operacjach ścigania, w które zaangażowane jest państwo członkowskie oraz państwo nienależące do UE lub też państwo członkowskie oraz Komisja w przypadku przestępstw, które godzą w interesy finansowe Unii Euro-*

[526] Zob. https://www.cepol.europa.eu/pl [dostęp: 17.11.2017 r.].

[527] Eurojust utworzony został zgodnie z Decyzją Rady 2002/187/WSiSW z 28 lutego 2002 r. ustanawiającą Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz. Urz. UE L 63/1. Jest organem Unii mającym osobowość prawną, którego zadaniem jest stymulowanie oraz poprawa koordynacji i współpracy między właściwymi organami sądowymi państw członkowskich, szczególnie w odniesieniu do poważnej przestępczości zorganizowanej. Ramy prawne Eurojustu zostały dwukrotnie zmodyfikowane w 2003 r. – zob. Decyzja Rady 2003/659/WSiSW z d 18 czerwca 2003 r. zmieniająca Decyzję 2002/187/WSiSW ustanawiającą Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz. Urz. UE L 245/44; Decyzja Rady 2009/246/WSiSW z d 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z powiązaną przestępczością, Dz. Urz. UE 2009 L 138/14. W 2015 r. trwały prace legislacyjne nad przyjęciem rozporządzenia dotyczącego Eurojustu, na podst. art. 85. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wprowadzanego z mocy Traktatu z Lizbony – zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust), COM(2013) 535, Bruksela, 17 lipca 2013 r.

pejskiej; […] *przyczynianie się do zwiększenia skuteczności organów krajowych w walce z poważnymi przestępstwami międzynarodowymi oraz poważną przestępczością zorganizowaną, m.in. terroryzmem, handlem ludźmi, przemytem narkotyków, przestępstwami finansowymi czy praniem brudnych pieniędzy, tak aby szybko i skutecznie postawić przestępców przed sądem*[528].

Zadaniem Eurojustu jest zwiększenie sprawności krajowych organów śledczych i dochodzeniowych w sprawach dotyczących poważnej transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz pomoc w celu jak najszybszego doprowadzenia przestępców przed oblicze sprawiedliwości.

Agencją zarządza dyrektor administracyjny. W skład Eurojustu wchodzą ponadto przedstawiciele 28 państw członkowskich (po jednym z każdego państwa). Wymogiem jest posiadanie doświadczenia prokuratorskiego, sędziowskiego lub policyjnego. Dopuszcza się oddelegowanie do pomocy także zastępców, asystentów lub ekspertów. Wszyscy oni pełnią swoje funkcje w Hadze. Siedzibą agencji jest Haga w Holandii.

Eurojust ściśle współpracuje z: Europejską Siecią Sądową[529], Europolem, Europejskim Biurem do Walki z Oszustwami, Frontexem, Centrum sytuacyjnym, CEPOLem, państwami spoza Unii[530]. *W ramach Eurojustu funkcjonują Sekretariaty Europejskiej Sieci Sądowniczej, europejskiej sieci punktów kontaktowych zajmującej się ściganiem osób odpowiedzialnych za ludobójstwo, przestępstwa przeciwko ludzkości oraz zbrodnie wojenne, jak również sieci wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych*[531].

Eurojust jest niezbędną strukturą współpracy sądowej w sprawach karnych między państwami Unii. Czas pokazał, że jest niezastąpiony w pracy europejskich organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, tym samym pełni istotną rolę w budowaniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX)[532]

Frontex[533] jako niezależna agencja Unii Europejskiej została utworzona na podstawie rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z 26 października 2004 r. W późniejszym czasie jej statut prawny był modyfikowany poprzez kolejne

[528] https://e-justice.europa.eu/content_eurojust-23-pl.do [dostęp: 17.11.2017 r.].

[529] Europejska Sieć Sądowa to sieć krajowych punktów kontaktowych, powołanych w celu ułatwiania współpracy wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawach karnych. Podstawę prawną działania sieci stanowi decyzja Rady 2008/976/WSiSW z 16 grudnia 2008 r. w sprawie Europejskiej Sieci Sądowej (Dz.Urz. UE L 348/130 z 24.12.2008 r.).

[530] Zob. http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/corporatepublications/Eurojust%20general%20 information%20leaflet%20(2011)/EUROJUST-2011_PL.pdf [dostęp: 17.11.2017 r.].

[531] Ibidem.

[532] Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej to nowa nazwa Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

[533] Nazwa „Frontex" pochodzi od francuskich słów *frontičres extérieures*, które oznaczają „granice zewnętrzne".

akty prawne[534]. Agencja działalność rozpoczęła 1 maja 2005 r., natomiast zdolność operacyjną osiągnęła 3 października 2005 r.

W zakres obowiązków Frontexu wchodzi kilka obszarów, są to: analiza ryzyka (ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa granic Unii. Gromadzenie danych i sporządzanie prognoz rozwoju sytuacji w obszarze nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej na granicach zewnętrznych, głównie handlu ludźmi); prowadzenie wspólnych operacji (koordynacja wysyłanego na zagrożone niebezpiecznymi zjawiskami granice zewnętrzne dodatkowego personelu i wyposażenia technicznego, np. samolotów, statków oraz specjalistycznego sprzętu do nadzoru i kontroli granic); szybkie reagowanie (w obliczu presji na granicy zewnętrznej, np. w przypadku masowego napływu migrantów spoza Unii, koordynuje przesyłanie tam europejskich zespołów straży granicznej); badania naukowe (określanie ram współpracy z ośrodkami naukowymi i przemysłem celem zagwarantowania najnowszych urządzeń do kontroli granicznych); szkolenie (określanie norm szkolenia funkcjonariuszy kontroli granicznej w państwach strefy Schengen celem przyjęcia jednolitych zasad na wszystkich granicach); wspólne operacje powrotowe (ustalanie rozwiązań co do sposobów odsyłaniu imigrantów i koordynowanie wspólnych działań w tej kwestii); wymiana informacji (opracowanie i eksploatowanie systemów informacyjnych umożliwiających wymianę informacji organów ochrony granic)[535].

Organami wewnętrznymi agencji (administracyjnymi i zarządczymi) są zarząd, dyrektor wykonawczy oraz jego zastępca, forum konsultacyjne (wspiera dyrektora wykonawczego i zarząd w kwestiach praw podstawowych, mechanizmów skargowych, kodeksów postępowania i programów szkoleń) oraz urzędnik ds. praw podstawowych (uczestniczy w pracach nad strategią Agencji w zakresie praw podstawowych, monitoruje i promuje przestrzeganie praw podstawowych). W skład Zarządu wchodzi po jednym przedstawicielu państw członkowskich oraz Islandii i Norwegii a także dwóch przedstawicieli Komisji Europejskiej. Zarząd jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków. Do kompetencji Dyrektora Wykonawczego należy m.in. przygotowanie i wprowadzenie w życie decyzji oraz programów i działań przyjętych przez Zarząd (dyrektor nie ma prawa głosu i nie bierze udziału w głosowaniu). Personel Agencji składa się z urzędników i ekspertów krajowych w dziedzinie kontroli i ochrony granic zewnętrznych oddelegowanych przez państwa członkowskie do wykonywania obowiązków w zakresie zarządzania[536].

[534] Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2004 L 349/1; Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, Dz. Urz. UE 2007 L 199/30; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2011 L 304/1.

[535] Szerzej: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pl [dostęp: 17.11.2017 r.].

[536] Zob. http://uniaeuropejska.org/frontex/ [dostęp: 17.11.2017 r.].

W obliczu tzw. kryzysu uchodźczego, nieszczelności części granic, głównie południowych, aby zapewnić zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii, służące skutecznemu kontrolowaniu migracjami i utrzymaniu akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa, przy jednoczesnym zapewnieniu swobodnego przepływu osób, w ostatnim czasie agencja Frontex, na mocy rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, została przekształcona w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej[537]. W skład Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wchodzi Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz krajowe organy odpowiedzialne za zarządzanie granicami. Głównym jej zadaniem jest opracowanie strategii operacyjnej w zakresie zarządzania granicami i koordynacja pomocy płynącej ze wszystkich państw członkowskich. Jej siedzibą jest Warszawa. Swoją działalność rozpoczęła 6 października 2016 r., a jej mandat jest znacznie rozszerzony. Misją agencji w nowym kształcie jest pomoc w zintegrowanym zarządzaniu granicami zewnętrznymi. Do zadań Agencji należy: *monitorowanie ruchów migracyjnych, zarządzania granicami zewnętrznymi, przeprowadzanie analizy ryzyka i oceny narażenia; wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych; zapewnianie pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim i państwom trzecim w akcjach poszukiwania i ratowania osób; tworzenie rezerwy szybkiego reagowania i rezerwy wyposażenia technicznego, w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach hotspotów*[538] *rozmieszczanie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wyposażenia technicznego; rozmieszczanie niezbędnego wyposażenia oraz funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu z rezerwy szybkiego reagowania, współpraca z Europolem i Eurojustem, tworzenie zasobów obserwatorów przymusowych powrotów, eskorty przymusowych powrotów, zespołów interwencji powrotowych oraz specjalistów ds. powrotów; współpraca z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa i Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego; wspomaganie państw członkowskich i państw trzecich w zakresie współpracy technicznej i operacyjnej*[539].

W praktyce agencja, koordynując wspólne działania służb granicznych państw Unii, może powoływać Zespoły Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej spośród funkcjonariuszy służb granicznych wszystkich krajów Unii i państw strefy Schengen. W tym celu ma do dyspozycji około 400 funkcjonariuszy Straży Granicznej. Na wypadek sytuacji nadzwyczajnych Agencja dysponuje interwencyjnym korpusem 1500 funkcjonariuszy zdolnych do natych-

[537] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego (UE) 2016/399 oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE.

[538] „Obszar hotspotu" oznacza obszar, na którym przyjmujące państwo członkowskie, Komisja, właściwe agencje Unii i uczestniczące państwa członkowskie współpracują w celu zarządzania istniejącym lub potencjalnym wyjątkowo trudnym wyzwaniem związanym z migracją, które charakteryzuje się znacznym wzrostem liczby migrantów przybywających na granice zewnętrzne.

[539] J. Tracz-Dral, *Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna*, Warszawa 2017, s. 8.

miastowej interwencji, który został utworzony przez państwa członkowskie Unii[540]. Do jej nowych zadań należy efektywne zarządzanie falami imigrantów, w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego terytorium Unii, jednak tylko i wyłącznie za zgodą poszczególnych państw członkowskich. Agencja działa na rzecz zapewnienia swobodnego przemieszczania się na obszarze Unii przy pełnym przestrzeganiu praw podstawowych[541], jednocześnie ma ułatwiać stosowanie wszelkich środków, które odnoszą się do zarządzania granicami zewnętrznymi Unii.

Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA)

Jest to zdecentralizowana agencja Unii Europejskiej utworzona w 1993 r. w Lizbonie[542], gdzie znajduje się jej siedziba. Podstawowym celem tej agencji jest dostarczanie Unii i jej państwom członkowskim obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji o narkotykach i narkomanii. Do najważniejszych zadań agencji zalicza się: gromadzenie i analizowanie danych, poprawę metod badania danych, upowszechnianie danych, współpracę międzynarodową, informowanie o nowych zjawiskach i trendach[543]. W ramach Agencji działają punkty kontaktowe we wszystkich państwach Unii, a także krajach współpracujących, które tworzą tzw. sieci Reitox obejmujące instytuty naukowe i agendy rządowe zajmujące się problemami narkotyków i narkomanii w tych państwach. Są tam zbierane dane według kryteriów: używanie narkotyków przez całe społeczeństwo, używanie narkotyków w poszczególnych grupach społecznych, choroby zakaźne związane z używaniem narkotyków, zgony i śmiertelność związana z narkotykami, profilaktyka lecznicza. Na podstawie zdobytych informacji punkty kontaktowe przygotowują każdego roku raporty[544], które są przedstawiane centrali. Następnie agencja opracowuje coroczne raporty o stanie problemu narkomanii w Europie. Przyjęty system odzwierciedla sytuację w Europie, jednocześnie jest punktem wyjściowym prowadzonych badań naukowych w tym obszarze przez Komitet Naukowy, którego celem jest wspieranie prac zarządu i dyrektora agencji poprzez sporządzanie opinii na temat wszelkich kwestii naukowych, o które zwróci się do Komitetu zarząd lub dyrektora.

Agencją kieruje dyrektor i zarząd w składzie: po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego, dwóch przedstawicieli Komisji; dwóch

[540] W Agencji zatrudnionych będzie docelowo (do 2020 r.) 1 000 osób (dla porównania we Frontexie zatrudnionych było 400 osób). Do Agencji i jej pracowników stosuje się Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej.

[541] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html#_ftn2 [dostęp: 17.11.2017 r.].

[542] Zob. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 302/93 z 8 lutego 1993 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Dz. Urz. WE 1993 L 36/1 oraz Rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE 2006 L 376/1.

[543] Zob. http://www.kbpn.gov.pl/portal?id=473718 [dostęp: 17.11.2017 r.].

[544] Zob. https://gis.gov.pl/images/%C5%9Brodki_zast%C4%99pcze/%C5%9Bz/raport_eur._nar_2016.pdf [dostęp: 17.11.2017 r.].

naukowców z dziedziny narkomanii, delegowanych przez Parlament Europejski. Na czele Zarządu stoi prezes.

Agencje Unii Europejskiej funkcjonujące w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są specyficznymi rozwiązaniami instytucjonalnymi wspomagającymi osiąganie celów w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, a następnie integracji europejskiej. Od strony organizacyjnej są odpowiedzią na wyzwania i zagrożenia wynikające z komplikujących się procesów społeczno-ekonomicznych i politycznych wewnątrz Unii Europejskiej, jak i w jej otoczeniu międzynarodowym. Od strony instytucjonalnej stanowią uzupełnienie dotychczasowych struktur o nowe, których kompetencje wypełniają luki w całokształcie prowadzonych działań. Jako ciała autonomiczne stanowią z jednej strony zaplecze merytoryczne, wsparcie europejskich procesów decyzyjnych, a z drugiej element koordynujący prowadzenie działań operacyjnych na szczeblu Unii. Ogólnie ujmując, legitymizują system Unii Europejskiej.

* *
*

Zapewnienie na odpowiednim, akceptowalnym przez całą społeczność poziomie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii jest jednym z fundamentalnych celów integracji Unii, której efektem winno być stworzenie na jej terytorium przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jest to wyjątkowo trudne zadanie, ponieważ bezpieczeństwo wewnętrzne Unii, jako organizacji międzynarodowej, jest złożonym zagadnieniem, gdyż jest funkcją tradycyjnych czynników o charakterze wewnątrzpaństwowym, jak również wielu zależnych o charakterze międzynarodowym. Od strony podmiotowej jest często odmiennie rozumiane przez poszczególne państwa, mimo ich członkostwa w organizacji międzynarodowej. Jest to związane z ich historią i tradycją, systemem politycznym i prawnym oraz miejscem geograficznym w Europie. W tej sytuacji, z jednej strony, ma miejsce stopniowa dobrowolna redefinicja przyjętych rozwiązań w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego pod kątem ich dopasowania do rozwiązań wspólnotowych, z drugiej strony bezpieczeństwo jest odgórnie kształtowane przez Unię Europejską, która tworzy wspólnotowe normy bezpieczeństwa wewnętrznego, a tym samym stwarza nacisk na rozwiązania przyjmowane w tym zakresie przez państwa członkowskie, często borykające się z diametralnie innymi problemami niż pozostałe państwa. Mimo powyższych uwarunkowań Unia z powodzeniem realizuje podjętą misję we wspólnej, pozbawionej kontroli wewnętrznej, przestrzeni, kontroluje granice zewnętrzne oraz skutecznie oddziałuje na najbliższe otoczenie, które generuje wyzwania i zagrożenia. Podejmowane działania systemowe sprawiły, że przeciętny obywatel Unii oraz Unia jako całość jest bezpieczna.

VI

Polityka i strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej

6.1. Kształtowanie bezpieczeństwa w dobie Wspólnot

Historia kształtowania bezpieczeństwa dzisiejszej Unii Europejskiej to szereg politycznych i obronnych, rozłożonych w czasie inicjatyw i przedsięwzięć integracyjnych oraz instytucjonalno-strukturalnych wspólnot europejskich i samej Unii Europejskiej. Do najważniejszych, które są wyrazistym i szczególnym elementem procesu kreowania i urzeczywistniania polityki bezpieczeństwa Unii, w tym jej założeń doktrynalnych, można zaliczyć: podpisanie Traktatu z Dunkierki w 1947 r., zawarcie Traktatu Brukselskiego w 1948 r., zawarcie Traktatu Północnoatlantyckiego w 1949 r., podpisanie traktatu o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej w 1952 r. i odrzucenie tej idei przez Francję w 1954 r., podpisanie Układów Paryskich w 1954 r., powstanie Unii Zachodnioeuropejskiej w 1954 r., przyjęcie przez Unię Zachodnioeuropejską *Platformy europejskich interesów w dziedzinie bezpieczeństwa* w 1987 r., podpisanie Traktatu z Maastricht w 1992 r., podpisanie Deklaracji Petersberskiej w 1992 r., powołanie Unii Europejskiej w 1993 r., deklaracja z Saint Malo z 1998 r., postanowienie szczytu Rady Europejskiej w Kolonii z 1999 r., utworzenie Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej w 2001 r., powstanie Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej w 2001 r., przyjęcie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa w 2003 r., powstanie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa w 2003 r., podpisanie Traktatu Lizbońskiego w 2007 r. i zlikwidowanie drugiego filaru w 2009 r., przedstawienie *Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* w 2016 r., powołanie mechanizmu stałej współpra-

cy strukturalnej w dziedzinie obronności (PESCO)[545] w 2017 r. Jak widać nie wszystkie z ww. inicjatyw są przedsięwzięciami czysto wspólnotowymi lub unijnymi. Poniżej zostały przedstawione te, które są powszechnie uznawane za najważniejsze w ramach Wspólnot Europejskich.

Za moment zapoczątkowujący tworzenie współczesnych założeń bezpieczeństwa europejskiego należy uznać zakończenie II wojny światowej. W związku ze skomplikowaną sytuacją na kontynencie europejskim związaną z jej konsekwencjami oraz kształtowaniem się dwubiegunowego ładu światowego, mającego wybitnie konfrontacyjny charakter, Francja i Wielka Brytania jako pierwsze państwa Zachodniej Europy zainicjowały ustanowienie współpracy militarnej, zawarły w 1947 r. **Traktat z Dunkierki**, który był pierwszym krokiem do późniejszej współpracy polityczno-militarnej, wzmocnienia obronności państw zachodnioeuropejskich. Na podstawie tego dokumentu obie strony zobowiązały się do udzielenia wzajemnej pomocy na wypadek odrodzenia się agresywnej polityki Niemiec[546]. Projektem zainteresowały się Holandia, Belgia i Luksemburg i wyraziły chęć przyłączenia się do układu francusko-brytyjskiego, zbudowania samodzielnego bloku, mogącego zagwarantować im bezpieczeństwo. W konsekwencji wszystkie ww. państwa Zachodniej Europy podpisały w marcu 1948 r. **Traktat Brukselski**, stanowiący rozwinięcie umowy z Dunkierki, o współpracy politycznej i militarnej dotyczący głównie wzajemnej pomocy wojskowej, zbiorowej samoobrony, który miał stanowić gwarancję ich bezpieczeństwa. Pakt przewidywał także współpracę ekonomiczną, społeczną i kulturową[547]. Zgodnie z Paktem strony zobowiązały się do wzajemnej pomocy, zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz przeciwdziałania polityce agresji. Zgodnie z artykułem 4: *w przypadku gdyby którakolwiek ze stron traktatu stała się obiektem zbrojnej napaści w Europie, pozostałe strony, działające w zgodzie z postanowieniami art. 51 Karty NZ, powinny jej udzielić wszelkiej militarnej i innej pomocy*[548]. Artykuł ten gwarantował także automatyczne uruchomianie pomocy. Pakt tworzył wspólny system obronny oraz wzmacniał wzajemne powiązania, które umożliwiały przeciwstawienie się ideologicznym, politycznym i wojskowym zagrożeniom bezpieczeństwa, nie był skierowany przeciwko Republice Federalnej Niemiec[549], ale przeciw Związkowi Socjalistycznych Republik Radzieckich. Instytucjonalną konsekwencją Traktatu było powstanie Unii Zachodniej, która miała strukturę organizacyjno-prawną w postaci organów odpowiedzialnych za prawidłowe jej funkcjonowanie, tj. Radę Konsultatywną złożoną z ministrów spraw zagranicznych, Radę Obrony złożoną z ministrów obrony i Stałą

[545] W języku angielskim: *Permanent Structured Cooperation* (*PESCO*). Zwana również „militarnym Schengen" jest umową mającą prowadzić do pogłębienia współpracy wojskowej w Unii Europejskiej.

[546] Z. Niciński, *Geneza i rozwój integracji zachodnioeuropejskiej,* „Sprawy Międzynarodowe" nr 5/1969, s. 40.

[547] Jego pełna nazwa brzmi: *Traktat o współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobrony* (*Treaty of Economic, Social, and Cultural Collaboration and Collective Self-defense).*

[548] J. Barcik, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Aspekty prawne i polityczne,* Bydgoszcz-Katowice 2008, s. 46.

[549] Można spotkać publikacje, w których autorzy prezentują inne zdanie. Zob. A. Ciupiński, *Geneza europejskiej wspólnoty bezpieczeństwa*, „Kwartalnik Bellona" nr 4/2013, s. 12.

Wspólną Organizację Obronną, która była odpowiednikiem sztabów generalnych państw członkowskich[550]. Unia Zachodnia posiadała także mechanizmy pozwalające na udzielenie pomocy państwom jej potrzebującym oraz torowała drogę do ustanowienia w późniejszym czasie Unii Zachodnioeuropejskiej.

Kolejną próbą budowania przez państwa europejskie własnego systemu bezpieczeństwa był projekt stworzenia **Europejskiej Wspólnoty Obronnej**, z inicjatywy francuskiego premiera R. Plevena. Jako że rząd francuski był przeciwny przyjęciu Republiki Federalnej Niemiec do NATO, R. Pleven wystąpił z inicjatywą utworzenia „armii europejskiej", wspólnych europejskich sił zbrojnych z jednostkami niemieckimi, co uniemożliwiałoby utworzenie niemieckiej armii narodowej i wykorzystanie jej w ramach NATO. W dokumencie był zapis: *Rząd francuski proponuje stworzenie Armii Europejskiej, która powiązana byłaby z instytucjami politycznymi Zjednoczonej Europy. Propozycja ta została bezpośrednio zainspirowana z rozporządzenia, przyjętego na zgromadzeniu konsultatywnym Rady Europy, 11 sierpnia 1950 r. Utworzenie Armii Europejskiej nie powinno być jednak zwykłym połączeniem narodowych jednostek militarnych, gdyż w rzeczywistości nie byłoby to nic innego jak typowa koalicja. W realizacji niepodzielnego, a tym samym wspólnego zadania, mogą uczestniczyć tylko zjednoczone organy*[551]. W tym celu zwołana została konferencja w Paryżu, w której jako strony uczestniczyły europejskie państwa NATO i Republika Federalna Niemiec, a w roli obserwatorów USA i Kanada. Przedstawiony przez R. Plevena plan spotkał się z akceptacją ze strony Stanów Zjednoczonych, głównie gen. D. Eisenhowera. Rozmowy jednak się przedłużały, spornymi sprawami były formy ponadnarodowego dowodzenia, stopnia integracji sił niemieckich i podział obciążeń. Dodatkowo, Wielka Brytania całkowicie odrzucała ponadnarodowe struktury wojskowe. W tej sytuacji w sierpniu 1951 r. zaproponowano powołanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej, która nie zyskała akceptacji ze strony wszystkich państw. Padały inne propozycje m.in. utworzenia zintegrowanych sił europejskich w sile korpusu, z możliwością znacznej kontroli swoich komponentów przez poszczególne państwa. W tym samym czasie sygnatariusze Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali podjęli próbę utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej, która z kolei pozwoliłaby na integrację w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przedsięwzięcie to miało usprawnić proces integracji i rozszerzyć go na obszar polityki obronnej i zagranicznej. Głównym celem, zgodnie z art. 2. projektu, było *zapewnienie koordynacji polityki zewnętrznej Państw Członkowskich w kwestiach, które mogą wiązać się z istnieniem, bezpieczeństwem lub dobrobytem Wspólnoty*[552]. W konsekwencji, w maju 1952 r. w Paryżu 6 państw Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (Francja, Republika Federalna Niemiec, Włochy, Luksemburg, Belgia i Holandia) podpisało dokumenty w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obron-

[550] Por. K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej,* Toruń-Warszawa 2000, s. 61.

[551] A. Ciupiński, *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Geneza, rozwój, funkcjonowanie,* Warszawa 2013, s. 23.

[552] *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną – Paryż, 27 maja 1952 r.* [w:] S. Parzymies, *Integracja Europejska w dokumentach. Wybór i opracowanie dokumentów*, Warszawa 2008, s. 158.

nej[553], *organizacji o charakterze ponadnarodowym, działającej w ramach NATO, dysponującej własnymi siłami zbrojnymi oraz wspólnym budżetem*[554]. Dodatkowo traktat określał strukturę organizacji oraz kompetencje poszczególnych ogniw. Państwa akceptowały przekazanie części suwerenności powołanym ponadnarodowym organom Europejskiej Wspólnoty Obronnej, tj.: Komisariatowi, Radzie i Zgromadzeniu. Poszczególne państwa członkowskie zostały zobowiązane do wydzielenia do tworzonej armii europejskiej następującą liczbę dywizji: Francja – 14, Republika Federalna Niemiec i Włochy po 12, Belgia, Holandia i Luksemburg łącznie – 5[555], czyli ogółem 42 dywizji, w sumie ponad 500 000 żołnierzy. Taki skład umożliwiał poszczególnym państwom samodzielne dysponowanie częścią własnych sił, jednocześnie gwarantował podporządkowanie armii Republiki Federalnej Niemiec w całości dowództwu armii europejskiej. Aby nie doprowadzić do ograniczenia charakteru obronnego NATO w Europie oraz ograniczenia współpracy Stanów Zjednoczonych z państwami Europy Zachodniej, został podpisany dodatkowy protokół określający zasady współpracy między Europejską Wspólnotą Obronną i NATO[556]. Zgodnie z ustaleniami Europejska Wspólnota Obronna miała funkcjonować w systemie obronnym NATO, siłą militarną miał rozporządzać naczelny dowódca wojsk NATO w Europie. Ważnym następstwem inicjatywy miało być włączenie Republiki Federalnej Niemiec od planów politycznych państw zachodnich, szybka militaryzacja oraz stworzenie klimatu do włączenia w struktury NATO.

Idea powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej, mimo że dobrze została przygotowana pod względem formalnym, na gruncie praktycznym napotkała wiele trudności i to głównie ze strony państwa inicjatora, czyli Francji, która postawiła warunki trudne do zaakceptowania przez inne państwa[557]. Ostatecznie, po odrzuceniu projektu w głosowaniu ratyfikacyjnym we francuskim Zgromadzeniu Narodowym w sierpniu 1954 r. ta pierwsza próba budowy europejskiego systemu obronnego została w październiku 1954 r. zaniechana. W konsekwencji Republika Federalna Niemiec została przyjęta do NATO, co było głównym zamiarem Stanów Zjednoczonych, oraz włączona w budowanie armii w Unii Zachodnioeuropejskiej.

Podpisanie Układów Paryskich, powstanie Unii Zachodnioeuropejskiej

Fiasko koncepcji Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej stawiało państwa Europy Zachodniej w skomplikowanej sy-

[553] Zob. ibidem, s. 134.

[554] http://stosunki-miedzynarodowe.pl/msp/1163-europejska-wspolnota-obronna [dostęp: 11.12.2017 r.].

[555] Zob. http://stosunki-miedzynarodowe.pl/msp/1163-europejska-wspolnota-obronna [dostęp: 11.12.2017 r.].

[556] Szerzej: J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006, s. 49, 50.

[557] Były to m.in. europeizacja Saary, gwarancja Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych o stałym stacjonowaniu ich wojsk na terytorium Europy oraz swoboda Francji w przemieszczaniu swoich wojsk z EWO poza Europę. Pod naciskiem USA Londyn wyraził przychylność wobec EWO i oba kraje zobowiązały się do stałego stacjonowania wojsk. Nie wyrażono jednak zgody na odroczenie na okres 8 lat realizacji struktur ponadnarodowych oraz na zakaz stacjonowania niemieckiej armii na terytorium Francji.

tuacji na polu bezpieczeństwa i obrony. Wywołało zaniepokojenie ze strony Stanów Zjednoczonych, a także Republiki Federalnej Niemiec, która dążyła do rozwiązania kwestii jej remilitaryzacji. W tej sytuacji we wrześniu 1954 r. została zwołana przez państwa Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz USA i Kanadę konferencja w Londynie, której celem było podjęcie dyskusji o dalszych losach integracji politycznej i obronnej. Konferencja ostatecznie odbyła się z udziałem dziewięciu państw. Jako ogólny punkt wyjściowy rozmów nad stworzeniem wspólnej koncepcji obronnej przyjęto możliwość wykorzystania Unii Zachodniej. Szczegółowymi obszarami dyskusji były sprawy rozszerzenia Paktu Brukselskiego o Włochy i Republikę Federalną Niemiec, co pociągało za sobą jej remilitaryzację, włączenie tych państw do NATO oraz utworzenie Unii Zachodnioeuropejskiej. Konferencja zaowocowała szeregiem decyzji, które zostały zapisane w formie czterech protokołów podpisanych w październiku 1954 r. w Paryżu, obecnie określanych jako Traktat z Paryża (Układy Paryskie), które są uważane za powołujące Unię Zachodnioeuropejską. Kolejne protokoły normowały następujące sprawy: pierwszy – funkcjonowanie Unii Zachodnioeuropejskiej, jej struktury i relacje z instytucjami międzynarodowymi. Protokół zmieniał charakter Unii i zadanie w stosunku do Paktu Brukselskiego, głównie w odniesieniu do Republiki Federalnej Niemiec (nie było już mowy o zwalczaniu przejawów odrodzenia się agresji ze strony tego państwa, znosił status okupacyjny Republiki Federalnej Niemiec, nadawał jej suwerenność, pozwalał na włączenie do NATO oraz umożliwiał remilitaryzację). Protokół, jako cel Unii Zachodnioeuropejskiej, stanowił o integracji państw członków Unii z poszanowaniem zasady solidarności[558]. W dalszej części określał zasady współpracy z NATO oraz potwierdzał aktualność zobowiązania udzielania automatycznej i zdecydowanej pomocy państwu, które stałoby się obiektem agresji. W kwestiach instytucjonalnych protokół postulował ustanowienie Rady w składzie ministrów spraw zagranicznych, jako głównego organu kierującego Unią Zachodnioeuropejską[559]; drugi – limity sił zbrojnych państw członkowskich; trzeci – utrzymanie zakazu produkcji i posiadania przez Republikę Federalną Niemiec broni masowego rażenia; czwarty – ustanowienie Agencji Kontroli Zbrojeń, zobowiązanej do przeglądu ilości zapasów broni, które nie powinny przekraczać limitów określonych przez Agencję oraz produkcji niektórych rodzajów broni, przede wszystkim przez Republikę Federalną Niemiec[560]. Swoje funkcjonowanie Unia Zachodnioeuropejska rozpoczęła w maju 1955 r. Jako organizacja nie była strukturą całkowicie nową, ponieważ została utworzona w wyniku przekształcenia Unii Zachodniej.

Aktywność Unii Zachodnioeuropejskiej można podzielić na okresy: od momentu powstania do 1987 r., kiedy została podpisana Platforma europejskich interesów bezpieczeństwa; następnie do momentu utworzenia Unii Europejskiej w 1993 r., oraz do jej rozwiązania na mocy Traktatu z Lizbony. W pierw-

[558] Zob. W.F. van Eekelen, *Rola Unii Zachodnioeuropejskiej we współpracy obronnej,* „Sprawy Międzynarodowe" nr 3/1990, s. 42.

[559] Zob. R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony,* Warszawa 2000, s. 106.

[560] Zob. http://przegladse.pl/?p=2439#_ftn15 [dostęp: 11.12.2017 r.].

szym okresie nie odegrała istotnej roli. Przyczyną były postanowienia traktatu założycielskiego, które zalecały ścisłą współpracę z NATO, co wykluczało rozwinięcie własnych struktur wojskowych, mimo że była odpowiedzialna za bezpieczeństwo i obronę państw zachodnioeuropejskich[561]. Z tej przyczyny zaczęto więc ponownie poszukiwać rozwiązań o charakterze wojskowo-obronnym na podłożu Wspólnot. Ranga jej wzrosła dopiero w drugim okresie[562].

Kolejne lata to dążenie do stworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Pierwsze próby zostały podjęte w latach 1953–1954. W tym celu w 1961 r. z inicjatywy 6 państw została powołana międzyrządowa komisja do opracowania planu powołania **Unii politycznej**, której przewodniczącym został francuski dyplomata Ch. Fouchet. Opracowany dokument, nazwany **Planem Foucheta I**, zakładał stworzenie organizacji o charakterze międzyrządowym, odpowiedzialnej za wspólną politykę zagraniczną i obronną[563]. Organizacja ta miałaby objąć kontrolą polityczną działalność wspólnot gospodarczych. Organem politycznym Wspólnot miała być Rada (szefowie rządów), spotykająca się 3 razy w roku, a dodatkowo, ministrowie spraw zagranicznych, spotykający się 4 razy w roku. Dokument przewidywał, że decyzje Rady, we wszystkich sprawach, będą podejmowane jednomyślnie. Plan Foucheta I, pomimo wielu uzgodnień kompromisowych, nie został zaakceptowany przez wszystkie państwa, co uniemożliwiło jego realizację[564]. Kolejna jego wersja, tzw. **Plan Foucheta II,** została przedstawiona w 1962 r. i wychodziła naprzeciw uwagom mniejszych państw, jednak korekty wprowadzone przez gen. Ch. de Gaulle'a w dalszym ciągu były nie do zaakceptowania przez wszystkie państwa. Do głównych problemów, które budziły wątpliwości, można zaliczyć: *niepewność co do udziału Wielkiej Brytanii, niezgodności w sprawie obrony europejskiej pretendującej do niezależności od Paktu Północnoatlantyckiego oraz zbyt nasilony charakter międzyrządowy zaproponowanych instytucji, który mógłby pozbawić ponadnarodowej istoty istniejących instytucji wspólnotowych*[565]. Ostatecznie jeszcze tego roku został odrzucony.

Ponowne próby skonstruowania współpracy politycznej zostały podjęte z inicjatywy G. Pompidou na spotkaniu szefów państw i rządów Wspólnot w Hadze w 1969 r. Wtedy zapadły ustalenia na rzecz budowy unii politycznej, opierającej się na koordynacji polityk zagranicznych, poprzez regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych sześciu państw Wspólnot, co miało doprowadzić do stworzenia międzynarodowej struktury współpracy politycznej. W tym celu, powołano zespół dyplomatów państw członkowskich, który przygotował odpowiednie dokumenty, mające stanowić podstawę podjęcia ww. koncepcji. Opracowany dokument, nazwany **Raport Davignona** (**Raport luksemburski**)[566], został przyjęty na spotkaniu Rady Ministrów Wspólnot Eu-

[561] Zob. A. Ciupiński (red.), *Dyplomacja wielostronna*, Warszawa 2003, s. 275.

[562] Unia Zachodnioeuropejska została szczegółowo omówiona w podrozdziale 6.4.

[563] Por.: J. Barcik, *Europejska Polityka*…, op. cit., s. 51; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0025 [dostęp: 11.12.2017 r.].

[564] Szerzej: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 22.

[565] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0025 [dostęp: 11.12.2017 r.].

[566] Nazwa raportu pochodzi od nazwiska przewodniczącego zespołu, Viscounta Davignona, byłego ministra spraw zagranicznych Belgii.

ropejskich w Luksemburgu w października 1970 r. Jego głównym postulatem było ustanowienie Europejskiej Współpracy Politycznej, która byłaby miejscem prowadzenia konsultacji nad koordynacją polityk zagranicznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich[567]. W raporcie ponadto określono cele Europejskiej Współpracy Politycznej i metody jej funkcjonowania. Za cel nadrzędny uznano *zwiększanie wysiłku Europy na rzecz korzystania z rozwoju gospodarczego swoich krajów oraz poszanowania praw człowieka i wolności*. Dalej wymieniono 3 cele ogólne: *ukształtowanie woli zbudowania unii politycznej; skorelowanie wspólnych polityk z rozwojem w sferze politycznej tak, aby Europa mogła w przyszłości przemawiać jednym głosem; zapewnienie rosnącej odpowiedzialności Europy za sprawy światowe*[568]. Za główną metodę budowania unii politycznej przyjęto *stopniowy postęp, polegający na „wchodzeniu w kolejne etapy (stadia)" i sukcesywnym doskonaleniu „wspólnych działań politycznych". Pierwsze wysiłki miały być skoncentrowane na wspólnej polityce zagranicznej*[569]. Raport ten, mimo że był jedynie deklaracją, nie traktatem, uzyskał akceptację państw wspólnot i został wprowadzony w życie. Doczekał się twórczego rozwinięcia w obszarze realnej unii politycznej oraz był modyfikowany poprzez nowe postanowienia kolejnych szczytów. Do najważniejszych korekt można zaliczyć postanowienia: **Raportu kopenhaskiego** z 1973 r., np. w sprawie przeniesienia na forum Europejskiej Współpracy Politycznej konsultacji przygotowawczych z instytucjami systemu ONZ i Unii Zachodnioeuropejskiej oraz umieszczenie współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej w koncepcji tworzenia Unii Europejskiej; **Raportu Tindemansa** z 1974 r. postulującego stworzenie Unii Europejskiej i ujednolicenie polityki zewnętrznej; **Raportu londyńskiego** z 1981 r., w którym po raz pierwszy uznano politykę bezpieczeństwa za przedmiot działań Europejskiej wspólnoty politycznej (*Uzgodniono, iż państwa członkowskie będą się konsultować z partnerami przed przyjęciem ostatecznego stanowiska lub wystąpieniem z inicjatywą narodową we wszystkich ważnych kwestiach polityki zagranicznej, interesujących całą Wspólnotę* […] *wprowadzenie procedury kryzysowej, umożliwiającej zwołanie w ciągu 48 godzin Komitetu Politycznego na żądanie trzech państw członkowskich*)[570]; **Raportu Dooge'a** z 1985 r.

Jak widać z przedstawionych powyżej przeciągających się w czasie prób utworzenia jednolitej struktury, która realizowałaby politykę zagraniczną i bezpieczeństwa państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, podejmowane wysiłki ostatecznie doprowadziły do powołania organu, który miał Wspólnotom to zapewnić. Utworzona, jednak nie do końca sprawnie działająca, mająca jedynie charakter międzyrządowy, organizacja – Europejska Współpraca Polityczna – miała w założeniach zadanie sformułowania podstawy wspólnej polityki zagranicznej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej odpowiadającej

[567] Zob. http://stosunki-miedzynarodowe.pl/unia-europejska/861-motywy-i-glowne-koncepcje-integracji-politycznej-krajow-we-w-latach-1950-1985?start=1 [dostęp: 11.12.2017 r.].

[568] *Raport ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich na temat problemów jedności politycznej – Luksemburg, 27 października 1970 r.* (fragmenty) [w:] S. Parzymies, *Integracja Europejska*…, op. cit., s. 248.

[569] Por. http://stosunki-miedzynarodowe.pl/unia-europejska/861-motywy-i-glowne-koncepcje-integracji-politycznej-krajow-we-w-latach-1950-1985?start=1 [dostęp: 11.12.2017 r.].

[570] Ibidem.

i akceptowanej przez wszystkie państwa, jednocześnie zapewnienia możliwości skutecznego połączonego działania na zewnątrz Wspólnot[571]. W kwestiach rozwoju integracji miała pracować nad urzeczywistnieniem projektu utworzenia w przyszłości Unii Europejskiej. Na podkreślenie zasługuje także fakt, że organizacja ta podjęła zobowiązanie w kwestii zagwarantowania szeroko rozumianego bezpieczeństwa, które zostanie w świadomości obywateli państw Wspólnoty przyjęte jako ogólna potrzeba i wartość europejska, jednocześnie stanie się wyznacznikiem prowadzonej polityki zewnętrznej[572]. Mimo że działania w tym kierunku zostały uprawomocnione i wzmocnione przez kolejny dokument – **Jednolity Akt Europejski** przyjęty w 1986 r., to ogólnej aktywności w obszarze integracji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnych reakcji na istotne wydarzenia międzynarodowe, które miały miejsce w tym czasie, nie można uznać za odpowiednie i zadowalające. Za przyczynę takiego stanu rzeczy został uznany niedostateczny charakter instytucjonalizacji wynikający z jedynie międzyrządowego sposobu definiowania jednolitego stanowiska wobec rozwiązywanych problemów oraz podejmowanych działań. W tej sytuacji, przedstawiciele Wspólnot uznali, że, z praktycznego punktu widzenia, dla dobra sprawy integracji europejskiej najlepszym wyjściem będzie ponowne włączenie, reaktywacja Unii Zachodnioeuropejskiej. Proces ten został zapoczątkowany przez prezydenta Francji, F. Mitteranda, *który podkreślał potrzebę przyspieszenia zjednoczenia Europy oraz większej niezależności przyszłej Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej oraz w obszarze wspólnego bezpieczeństwa i obrony. Po drugie, duży wpływ na zaangażowanie UZE miała także sytuacja międzynarodowa połowy lat 80': 1) amerykańsko-radzieckie negocjacje dotyczące wycofania pocisków średniego zasięgu z Europy, 2) kondycja kontynentu wymagała większej odpowiedzialności państw europejskich za swoje bezpieczeństwo i obronę oraz 3) strona amerykańska domagała się zwiększenia wkładu (finansowego i wojskowego) państw Europy Zachodniej w funkcjonowanie NATO. Wszystkie te okoliczności sprawiły, że najważniejsze osoby poszczególnych państw EWG zdały sobie sprawę z przejęcia odpowiedzialności za kontynent w swoje ręce. Najlepszą do tego okazją była trzydziesta rocznica podpisania układów paryskich ustanawiających Unię Zachodnioeuropejską. W dniach od 26-27.10.1984 roku na nadzwyczajnej sesji Rady Ministrów UZE w Rzymie, uchwalono i jednomyślnie przyjęto dokument reaktywujący działalność tej organizacji, który obecnie znany jest jako „Deklaracja Rzymska Rady Ministrów UZE". Sygnatariusze tej deklaracji zobowiązali się do „lepszego wykorzystania organizacji, w celu pogłębienia współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie bezpieczeństwa". Uznano, że dzięki tej współpracy, zwiększy się obrona członków NATO i wpłynie na integrację tej części kontynentu. Co więcej, postanowiono podjąć się stopniowej harmonizacji stanowisk względem następujących elementów: 1) kwestii obronnej, 2) ograniczenia zbrojeń i rozbrojenia oraz 3) współpracy państw Europy Zachodniej dziedzinie zbrojeń. Rozwinięciem niniejszych postanowień zajęło się zgromadzenie RM UZE w Hadze 27.10.1987 roku. W wyniku jej*

[571] Por. E. Dynia, *Integracja*..., op. cit., s. 150.
[572] Por. A. Marszałek (red.), *Integracja europejska*, Warszawa 2004, s. 366.

prac przyjęto „Platformę europejskich interesów bezpieczeństwa", która po dzień dzisiejszy uznawana jest za najważniejszy dokument przywracający funkcjonowanie UZE[573].

Rada ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej w dokumencie ***Platforma europejskich interesów bezpieczeństwa*** stwierdza, że *konstrukcja zintegrowanej Europy będzie pozostawać niekompletna tak długo, póki nie będzie zawierała bezpieczeństwa i obrony*[574]. Dalej dokument zapowiadał wzmocnienie rangi bezpieczeństwa europejskiego poprzez włączenie tej problematyki do założeń procesu integracji europejskiej. Takie rozwiązanie powinno wzmocnić także NATO i zrównoważyć potencjały w ujęciu transatlantyckim. Jako zasady europejskiego bezpieczeństwa zostały przyjęte: *zapobieganie aktom agresji pod każdą postacią; biorąc pod uwagę ówczesne okoliczności, zachodnioeuropejska strategia powinna bazować na powiązaniu sił nuklearnych i konwencjonalnych; amerykańska obecność wojskowa na kontynencie jest niepodzielnym elementem europejskiej obrony; europejskie siły zbrojne odgrywają ważną rolę w zachodnioeuropejskim systemie bezpieczeństwa; kontrola zbrojeń i rozbrojenie jest integralną częścią zachodniej polityki bezpieczeństwa*[575]. Tym samym Unia Zachodnioeuropejska przejmowała odpowiedzialność za obronę i bezpieczeństwo państw członkowskich[576], jednocześnie nie rezygnowała ze współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w ramach NATO zgodnie ze wcześniejszymi zobowiązaniami Traktatu Brukselskiego *na polu konwencjonalnym, jak i nuklearnym: w zakresie konwencjonalnym poprzez kontynuację wysiłków dotyczących poprawienia swojej obrony; w zakresie nuklearnym zarówno poprzez współpracę z Stanami Zjednoczonymi, jak i w przypadku Wielkiej Brytanii oraz Francji poprzez rozwój własnych niezależnych potencjałów*[577]. Taki stan miał duże znaczenie wizerunkowe, czynił z tej części Europy bardziej wiarygodnego partnera przy jednoczesnym braku możliwości osiągnięcia absolutnej autonomii. Trzeźwo patrząc, trzeba być świadomym, że, mimo ambitnych celów dokumentu, Europejska Wspólnota Gospodarcza wraz jej podstawowym narzędziem – Unią Zachodnioeuropejską – nie była w stanie zapewnić samodzielnie bezpieczeństwa w tym czasie, a także w najbliższej przyszłości. Przyczyną były interesy narodowe i aspiracje poszczególnych państw odgrywających kluczową rolę we Wspólnotach. Największym problemem pozostawało wydzielanie sił do wspólnych operacji oraz kwestie dowodzenia tymi siłami. Większość państw nie dopuszczała opcji przekazania tych sił pod obce dowództwo.

Koniec lat osiemdziesiątych to czas krystalizowania się pomysłu Unii Europejskiej. Ciąg inicjatyw, w obszarze wspólnego bezpieczeństwa w postaci Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz

[573] http://przegladse.pl/?p=2439#_ftn27 [dostęp: 11.12.2017 r.].

[574] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 167.

[575] A. Demkowicz, *Reaktywacja Unii Zachodnioeuropejskiej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL" nr 2/156/2010, s. 140.

[576] Skutkiem tego Unia Zachodnioeuropejska stała się w późniejszym czasie na podstawie Traktu z Maastricht komponentem Unii Europejskiej.

[577] A. Demkowicz, *Reaktywacja Unii Zachodnioeuropejskiej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL" nr 2/156/2010, s. 140.

Europejskiej Współpracy Politycznej, podejmowanych przez państwa Wspólnot wywierał presję, by włączyć w proces tworzenia Unii Europejskiej także zagadnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa europejskiego. Każda z przedstawionych powyżej inicjatyw, tak o charakterze politycznym, jak i obronnym, wskazywała na aktualność problemu odpowiedzialności Wspólnot za własne bezpieczeństwo. Doświadczenia z tego okresu pokazały, że nawet przy znacznej integracji gospodarczej państw, podstawą wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony musi być integracja polityczna, która określi wspólny kompromisowy interes oparty na pełnym utożsamianiu się wszystkich państw członkowskich z misją, celami i zadaniami organizacji. To właśnie narodowy interes i ambicje poszczególnych państw członkowskich stały na przeszkodzie w kształtowaniu wspólnotowej polityki w obszarze bezpieczeństwa. Już sam czas pokazuje, jaką długą drogę musiały przebyć państwa Wspólnot, aby wypracować podstawy integracji w tym obszarze. Opisane wydarzenia nie doprowadziły do osiągnięcia przewidywanych celów, jednak bez batalii o te plany i koncepcje najprawdopodobniej nie powstałaby Unia Europejska w dzisiejszym kształcie i formie, unia o tak szerokim zakresie kompetencji i spoistości.

6.2. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa[578] była pomyślana jako kompleks przedsięwzięć mających na celu koordynowanie działań państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wszystkich dziedzin polityki zagranicznej i problemów bezpieczeństwa[579]. Została ustanowiona na podstawie Tytułu V **Traktatu z Maastricht** (*Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*)[580] jako II filar nowo tworzonej Unii Europejskiej[581]. Główne ustalenia zostały zawarte w artykułach od J.1 do J.11. W kwestiach polityki zagranicznej postanowienia umożliwiały podjęcie wspólnych działań koncepcyjnych, a w kwestiach bezpieczeństwa, np. artykuł J.4 dosłownie stwierdza: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa obejmuje wszystkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe sformułowanie wspólnej polityki obronnej, która z czasem mogłaby prowadzić do wspólnej obrony*[582]. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa swoimi korzeniami sięga początków drugiej połowy XX w. Jednak, mimo systematycznych wysiłków w zakresie zacieśniania współpracy w tym obszarze, rozbieżność państw człon-

[578] W języku angielskim: *Common Foreign and Security Policy*(*CFSP*).

[579] Zob. art. J.4, ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. UE, nr C 191 z 29 lipca 1992 roku.

[580] Zob. Tytuł V art. 21–46 Traktatu o Unii Europejskiej. Po Traktacie z Lizbony nazwa tytułu brzmi: *Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*.

[581] Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa została ustanowiona na mocy Traktatu z Maastricht (Traktatu o Unii Europejskiej) – odrębnego Tytułu V; zmian na mocy Traktatu z Amsterdamu – Tytuł V (art. 11–28) Traktatu o Unii Europejskiej; zmian (w niewielkim stopniu) na mocy Traktatu z Nicei.

[582] J. Barcz, *Wprowadzenie i przekład* [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowania*, Warszawa 2000, s. 57. Por. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 125.

kowskich Wspólnot, które preferowały własną politykę, była tak znacząca i sprzeczna z interesami innych, że nie było mowy o wypracowaniu wspólnego stanowiska. Pierwszym symptomem jej urzeczywistnienia było wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r., który stwierdzał, że do zadań Europejskiej Współpracy Politycznej winno zostać zaliczone m.in. prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej[583]. Przedstawione rozwiązania stanowiły konstruktywny element kształtowania współpracy politycznej w ramach Wspólnot[584], co zostało także wyrażone i rozwinięte w Traktacie o Unii Europejskiej słowami, że: *potwierdzanie swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, obejmującej docelowo określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony*[585].

Zgodnie z założeniami Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa miała być prowadzona tak, by uwzględniała wspólne interesy państw członkowskich oraz samej Unii. Gwarantowane to było przez zastrzeżenia, które zapewniały państwom członkowskim możliwość podejmowania suwerennych decyzji dotyczących bezpieczeństwa, dyplomacji i obrony[586]. Dzięki temu państwa członkowskie miały pewność, że polityka Unii w żadnym wymiarze nie naruszy np. ich zobowiązań, wynikających z postanowień Traktatu Północnoatlantyckiego, a także będą mogły bliżej współpracować w obszarze obrony i wojskowej, tworząc w ramach NATO lub Unii Zachodnioeuropejskiej regionalne grupy współpracy[587]. Z drugiej strony Traktat zapewniał Unii, jako organizacji międzynarodowej, możliwość ciągłej współpracy państw członkowskich, co pozwalało na ustalanie wspólnych stanowisk oraz prowadzenie połączonych działań, w duchu lojalności i wzajemnej solidarności, zgodnych ze wspólnym interesem państw członkowskich. Możliwe było to dzięki deklaracji wszystkich członków, że powstrzymają się od każdych działań, które są sprzeczne z interesami Unii lub mogą wpływać negatywnie na jej pozycję w stosunkach międzynarodowych. Tym samym wspólne stanowiska i wspólne działania stały się podstawowymi atutami polityki w tym obszarze współpracy.

Szczególne znaczenie Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa przypisywała ochronie pokoju poprzez wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, umacnianie demokracji i praworządności, poszanowanie praw człowieka i wolności, tak w skali międzynarodowej, jak i europejskiej. Główne cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zostały określone w art. 11 Traktatu. Były to: **ochrona wspólnych wartości, interesów, niezależności Unii zgodnie z zapisami Karty Narodów Zjednoczonych; zapewnienie bezpieczeństwa Unii Europejskiej w każdy możliwy, dostępny sposób;**

583 Oddzielny Tytuł III – *Postanowienia o europejskiej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej*.

584 Mimo tego stwierdzenia Europejska Wspólnota Polityczna w dalszym ciągu funkcjonowała jako instytucja odrębna od Unii Europejskiej.

585 Zob. art. 2. Traktatu o Unii Europejskiej.

586 Por. art. J.4 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. UE, nr C 191 z 29 lipca 1992 roku.

587 Por. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 126.

utrzymanie pokoju i zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych, ustaleniami Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz Konferencji Paryskiej z 1990 r. (dotyczyło to także państw graniczących z Unią); promowanie współpracy międzynarodowej; rozwijanie i umacnianie rządów demokratycznych i prawa, poszanowania praw człowieka oraz podstawowych wolności[588].

Przedstawione cele były ogólnymi sformułowaniami teoretycznymi i wprowadzały nie do końca wyraźny i precyzyjny podział na sferę problematyki bezpieczeństwa oraz obronności. Do zagadnień bezpieczeństwa zostały zaliczone kwestie odnoszące się do rozbrojenia, zaopatrzenia i handlu bronią. W obszarze spraw obronnych pozostawały natomiast działania prowadzone z użyciem sił zbrojnych, do których została upoważniona Unia Zachodnioeuropejska. W ten sposób sprawy obronności zostały wyłączone poza kompetencje Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa[589]. Jednocześnie odpowiednie artykuły Traktatu wskazywały jej zasady, metody określania i realizacji oraz instytucje kompetentne do podejmowania działań w tym obszarze. Sama Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oparta została na procedurach międzyrządowych i na konsensusie. Sprawy realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Traktat powierzał Radzie Unii Europejskiej, jako najwyższemu organowi politycznemu, który miał podejmować wszystkie decyzje merytoryczne jednomyślnie, a w kwestiach proceduralnych większością głosów. W tej kwestii Rada otrzymała kompetencje do opracowywania ogólnych dyrektyw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz negocjowania wspólnych stanowisk. Negocjowanie wspólnych stanowisk miał ułatwić fakt, że państwa członkowskie zostały zobowiązane do prowadzenia swych polityk krajowych oraz koordynowania swoich działań wobec innych organizacji międzynarodowych zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez Radę Unii Europejskiej. *Wspólne działania, jako instrument realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE również znalazły się w wyłącznej kompetencji Rady UE. Miała ona prawo uchwalić podjęcie wspólnego działania na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej. Wspólne działania wiązały państwa członkowskie w odniesieniu do zajmowanych przez nie stanowisk i konkretnych posunięć*[590]. Do realizacji polityki od strony wykonawczej Traktat upoważniał państwo sprawujące aktualnie prezydencję w Unii, a także aparat administracyjny Unii. Państwo to było odpowiedzialne za realizację wspólnych stanowisk i prowadzenie wspólnych działań, a także za relacje z innymi podmiotami, państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Działania te mogła dodatkowo wspierać dyplomacja państw członkowskich (misje dyplomatyczne i konsularne, delegacje Komisji w poszczególnych państwach trzecich, przedstawicielstwa w organizacjach międzynarodowych). Państwo sprawujące prezydencję

[588] Por. Art. J.1 ust. 2. Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. UE, nr C 191 z 29 lipca 1992 roku.
[589] Por. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 126.
[590] http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wspolna-polityka-zagraniczna-i-bezpieczenstwa-ue-po-traktacie-lizbonskim [dostęp: 17.12.2017 r.].

miało na bieżąco informować o najważniejszych kwestiach podstawowych kierunków rozwoju prowadzonej polityki oraz podejmowanych działaniach Parlament Europejski, który ze swej strony mógł kierować do Rady Unii Europejskiej pytania, a także, jako władza ustawodawcza, przedstawiać własne wytyczne dotyczące formułowania i realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Wyrazem zaangażowania Parlamentu w realizacji tej polityki miały być coroczne debaty poświęcone najważniejszym problemom. W prace w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa także w pełni została włączana Komisja Europejska. Taki stan podziału odpowiedzialności i zakresu obowiązków w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa sprawił, że jej kompetencje były w dużej części przypisane strukturom Unii Europejskiej, jednak zależały w znacznej mierze od państw członkowskich, głównie tych najsilniejszych, które pozostawiały w swoich rękach znaczną część atrybutów tej polityki, zachowały dominujący wpływ na jej formułowanie i realizowanie. Sytuacja ta miała się jednak zmieniać. Od czasu podpisania Traktatu z Maastricht rola, znaczenie i funkcja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w funkcjonowaniu Unii Europejskiej rosła wraz z postanowieniami następnych traktatów: z Amsterdamu, z Nicei oraz z Lizbony.

Traktat z Amsterdamu, podpisany 2 października 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r., wprowadzał nowe elementy w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w stosunku do Traktatu z Maastricht, które wynikały z nieznacznego skorygowania treści jej celów, poszerzenia zakresu kompetencyjnego oraz wzrostu uprawnień instytucji unijnych w procesie decyzyjnym.

W pierwszym z celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa: **ochrona wspólnych wartości, interesów, niezależności Unii zgodnie z zapisami Karty Narodów Zjednoczonych**, termin „niezależność" został zastąpiony terminem „niezawisłość", a treść celu została rozszerzona o element „integralności", która również została objęta ochroną. Trzeci z celów wymienionych w Traktacie z Maastricht, odnoszący się do **utrzymania pokoju i zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych, ustaleniami Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz Konferencji Paryskiej z 1990 r. (dotyczyło to także państw graniczących z Unią Europejską)**, został uzupełniony o dążenie do zachowania integralności granic zewnętrznych[591]. Zapisy te gwarantowały Unii wzmocnienie jej bezpieczeństwa we wszystkich formach.

Korekta celów pociągnęła za sobą poszerzenie katalogu instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa poprzez wspólne strategie, które rozszerzyły zakres połączonych działań i uzupełniły łączne stanowiska. Dodatkowy artykuł w Traktacie w tej kwestii stwierdza: *Wspólne strategie określają cele, czas trwania i środki, które mają być przekazane do*

[591] Por. art. J.1 ust. 1. Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. UE, nr C 340 z 10 listopada 1997 roku.

dyspozycji przez Unię i Państwa Członkowskie[592]. Ten wspomagający instrument został wpisany do zakresu kompetencji Rady Europejskiej, co wzmocniło jej pozycję w obszarze działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dodatkowo Rada Europejska została upoważniona do definiowania zasad i ogólnych wytycznych w kwestiach, które mogą mieć wpływ na zagadnienia polityczno-obronne[593].

Traktat nie zmieniał zasady jednomyślności Rady Europejskiej przy przyjmowaniu wspólnych stanowisk i połączonych działań. Usprawnieniem procedur realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa była możliwość podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej większością głosów, gdy ta przyjmowała decyzje na podstawie wspólnych strategii ustanowionych przez Radę Europejską lub gdy podejmowała decyzję co do realizacji połączonych działań lub przyjęcia wspólnego stanowiska. Usprawnienie prac i skuteczność działań zostały dodatkowo wzmocnione poprzez wprowadzenie zapisu tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu przez państwo, które nie chciało brać udział w prowadzonych dyskusjach lub działaniach. Wstrzymanie się od głosu nie przekreślało dalszych prac[594].

Ważnym zapisem Traktatu z Amsterdamu było ustanowienie stanowiska Sekretarza Generalnego Rady Unii Europejskiej, któremu jednocześnie zostały powierzone obowiązki Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Jego głównym zadaniem było wspomaganie Rady w prowadzeniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, tj. formułowaniu, opracowaniu i wprowadzania w życie decyzji politycznych, a także prowadzenia działań zewnętrznych w imieniu Rady i na zlecenie państwa sprawującego prezydencję. Utworzenie takiego stanowiska stanowiło o znacznym wzmocnieniu kompetencji Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej.

Ujmując w skrócie powyższe wywody, można stwierdzić, że: *Instrumenty i środki wymienione w Traktacie o UE w wersji z Amsterdamu, to: określanie zasad i ogólnych wytycznych dla WPZiB, uzgadnianie wspólnych strategii, wspólne działania, wspólne stanowiska, systematyczna współpraca pomiędzy państwami członkowskimi, konstruktywne wstrzymanie się od głosu*[595].

Kolejny – **Traktat z Nicei**, podpisany 26 lutego 2001 r., który wszedł w życie 1 lutego 2003 r., nie wprowadzał rewolucyjnych zmian we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, nie zakładał modyfikacji celów, zasad i jej zakresu przedmiotowego. Najważniejszą zmianą w dotychczasowych mechanizmach funkcjonowania Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa było ustanowienie tzw. wzmocnionej współpracy[596] państw członkowskich przy wypracowaniu wspólnych stanowisk i podejmowaniu połączonych dzia-

[592] Art. J.3 ust. 2. Traktatu z Amsterdamu, Dz.U. UE, nr C 340 z 10 listopada 1997 roku.

[593] Por. art. J.3 ust. 1. Traktatu z Amsterdamu, Dz.U. UE, nr C 340 z 10 listopada 1997 roku.

[594] Por. M. Chruściel, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa* [w:] M. Świstak, J.W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Kraków 2015, s. 204.

[595] A. Legucka, cyt. za: A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 127.

[596] Instytucja wzmocnionej współpracy funkcjonowała już wcześniej w ramach innych polityk europejskich, natomiast Traktat z Nicei jako pierwszy przewidział i określił jej zastosowanie w obszarze Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

łań. Możliwość współpracy na tych zasadach była jednak warunkowana koniecznością przestrzegania zasad, trzymania się celów, ogólnych wytycznych i podjętych decyzji. Miało to być ściśle kontrolowane przez Radę[597].

Reasumując, należy dodać, że, w odniesieniu do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Traktat wzmocnił współpracę międzyrządową oraz zachował jej odrębność od innych polityk. Włączając niektóre wspólnotowe mechanizmy podejmowania decyzji, stworzył podstawy do działania w warunkach perspektywicznego poszerzenia Unii. Nie stworzył jednak podstaw budowy wspólnej polityki zagranicznej i wspólnej polityki bezpieczeństwa na poziomie Unii[598].

Ostatni – **Traktat z Lizbony** z 13 grudnia 2007 r.[599], jako rewidujący obowiązujące do tego czasu prawo pierwotne Unii Europejskiej, wprowadza we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa znaczące zmiany merytoryczne – określa nowy podział kompetencji państw członkowskich i organów ponadnarodowych Unii. Wprowadzone zmiany są konsekwencją reform systemowych Unii wynikających z Traktatu: nadania Unii statusu organizacji międzynarodowej (otrzymała osobowość prawną, do działań zewnętrznych, które nabrały wymiaru instytucjonalnego) oraz odejścia od struktury filarowej, co pociągnęło za sobą rozszerzenie kompetencji organów Unii oraz ograniczenie uprawnień pozostawionych państwom członkowskim.

Aby kontynuować rozważania merytoryczne, należy w kilku zdaniach doprecyzować sprawy związane z formalno-prawnym ulokowaniem problemów Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa w stworzonych i skorygowanych dokumentach traktatowych. Do czasu Traktatu z Lizbony *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa była opisana w Traktacie o Unii Europejskiej (w tytule V Traktatu z Maastricht, poprawianym następnie w kolejnych rewizjach z Amsterdamu i z Nicei). Traktat Lizboński dodał natomiast nową część (część V TFUE) w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny traktat ustanawiający EWG, później WE) poświęconą działaniom zewnętrznym Unii. Tym samym zagadnienia dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa znalazły się po części w* ***Traktacie o Unii Europejskiej*** *i po części w* ***Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*** [podkr. Z.S.][600].

---

[597] Por. art. 27a, ust. 1; art. 27c Traktatu z Nicei zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. UE, nr C 80 z 10 marca 2001 roku.

[598] Por. M. Chruściel, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa* [w:] M. Świstak, J.W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Kraków 2015, s. 207.

[599] Op. cit.

[600] P. Milik, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE po Traktacie lizbońskim*. Zob. http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wspolna-polityka-zagraniczna-i-bezpieczenstwa-ue-po-traktacie-lizbonskim [dostęp: 17.12.2017 r.]. Wymieniony w cytacie **Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** to umowa międzynarodowa, która wiąże państwa europejskie, stanowiąca, obok Traktatu o Unii Europejskiej, podstawę prawną dla powstania i funkcjonowania Unii Europejskiej. Traktat ten jest efektem reformy struktur unijnych, jaka dokonała się w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., kiedy to przyjęty został Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest wyrazem zasadniczej zmiany strukturalnej w procesach integracji europejskiej, polegającej na zlikwidowaniu dotychczasowego podziału na

Zgodnie z nowymi dokumentami nazwa Tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej *Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* przyjęła brzmienie *Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*[601]. Ta część dokumentu definiuje nowe cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, których treść brzmi: *ochrona swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego; utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych; wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym; przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju; niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym*[602].

Przedstawione cele są odpowiedzią na oczekiwania wynikające z rozwoju społecznego Unii oraz na problemy rodzące się w jej otoczeniu. Przyjmuje się, że ich osiągnięcie będzie możliwe poprzez integrację gospodarczą w skali światowej zgodnie ze standardami gospodarki wolnorynkowej (liberalizacją handlu międzynarodowego i globalizacją). Stosownie do korekty celów dokumenty traktatowe redefiniują także dotychczasowy katalog instrumentów (ogólne wytyczne, wspólne stanowiska, wspólne działania) służących do ich osiągnięcia i realizacji. Jako najważniejsze poprzez które Unia prowadzi Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa są, w artykule 25. Traktatu o Unii Europejskiej, wymienione: określanie ogólnych wytycznych; przyjmowanie decyzji (określających: działania, które powinny być prowadzone przez Unię; stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię; zasady wykonania

Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską oraz stworzenia jednolitej organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej. Zmiany te wyraźne zostały podkreślone w art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, iż Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie jest więc kontynuacją reform wcześniejszych Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, lecz odnosi się bezpośrednio do Unii Europejskiej. Art. 1 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej precyzuje, iż Traktat ten organizuje funkcjonowanie Unii i określa dziedziny, granice, warunki wykonywania jej kompetencji.

[601] Por. początek tego podrozdziału. Zob. także: http://uniaeuropejska.org/traktat-o-funkcjonowaniu-ue/ [dostęp: 17.12.2017 r.].

[602] P. Milik, *Wspólna polityka*..., op. cit.

decyzji, o których mowa powyżej); umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki[603].

Kolejną zmianą jest powołanie urzędu (stanowiska) Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa[604], który przewodniczy posiedzeniom Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych[605], a jednocześnie zajmuje stanowisko wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej (*Czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii*). *Wysoki przedstawiciel prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. Przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*[606].

Nowym elementem w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest utworzenie unijnej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych[607], która ma za zadanie wspomagać Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Europejska Służba Działań Zewnętrznych pomaga również przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej w realizacji przez nich zadań w obszarze stosunków zewnętrznych[608]. Przełożonym Służby jest Wysoki Przedstawiciel, bieżącą pracą kieruje Sekretarz Generalny, który ma trzech zastępców. Personel Służby to urzędnicy z narodowych służb dyplomatycznych państw członkowskich oraz stały personel Unii. Jej placówki znajdują się w 140 miejscach na całym świecie. Procedury funkcjonowania Służby określa Rada Europejska[609]. Powołanie tej struktury w znacznym stopniu podniosło jakość prowadzonej polityki.

Jednym z istotniejszych elementów podnoszących prestiż Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest wpisanie tej problematyki do kompetencji powołanego do życia na mocy Traktatu z Lizbony stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej. Osoba ta, z racji stanowiska, reprezentuje Unię w kontaktach z innymi podmiotami w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa[610]. Tu należy dodać, że jego kompetencje nie pokrywają

---

603 Por. ibidem.

604 Zob.: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009 [dostęp: 17.12.2017 r.]; Dz.U.2004.90.864/30 - Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony. Zob. https://www.arslege.pl/wysoki-przedstawiciel-unii-do-spraw-zagranicznych-i-polityki-bezpieczenstwa/k78/a11026/ [dostęp: 17.12.2017 r.].

605 Jest to Rada Ministrów Spraw Zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej.

606 Dz.U.2004.90.864/30 – Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony. Zob. https://www.arslege.pl/wysoki-przedstawiciel-unii-do-spraw-zagranicznych-i-polityki-bezpieczenstwa/k78/a11026/ [dostęp: 17.12.2017 r.].

607 Podstawą prawną utworzenia tej struktury jest Art. 27 ustęp 3. Traktatu o Unii Europejskiej.

608 Szerzej: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_pl [dostęp: 17.12.2017 r.]; http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/unia_europejska/obszary/wpzib/wpzib/europejska_sluzba_dzialan_zewnetrznych [dostęp: 17.12.2017 r.]; http://uniaeuropejska.org/europejska-sluzba-dzialan-zewnetrznych/ [dostęp: 17.12.2017 r.].

609 Zob. Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE).

610 Zgodnie z Art. 15. Traktatu o Unii Europejskiej.

się z zakresem uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Znamiennym elementem Traktatu z Lizbony jest wpisanie do Traktatu o Unii Europejskiej, w oddzielnej sekcji, postanowień dotyczących umieszczenia w obrębie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jako integralnej części, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony[611]. Podkreśla to znaczenie zdolności operacyjnych Unii dla zapewnienia bezpieczeństwa militarnego krajom członkowskim.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa od strony instytucjonalnej jest kreowana i realizowana przez wiele organów Unii. Do najważniejszych z nich są zaliczane: **Rada Europejska** (wytycza ogólne zalecenia i zasady niezbędne w zarządzaniu Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa); **Przewodniczący Rady Europejskiej** (reprezentuje Unię Europejską na zewnątrz, nie posiada jednak uprawnień Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa); **Rada do Spraw Zagranicznych** (opracowuje działania zewnętrzne Unii); **Rada Unii Europejskiej** (posiada najszerszy zakres kompetencji, niezbędny do realizowania założeń Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Omawia problemy wspólnej polityki obronnej oraz problemy polityki zagranicznej. Jest miejscem konsultowania i uzgadniania wspólnego stanowiska oraz ostatecznej decyzji w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa); **Komitet Stałych Przedstawicieli** (jest organem pomocniczym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Odpowiada za monitorowanie sytuacji międzynarodowej, sporządzanie opinii dla Rady oraz wprowadzanie w życie uzgodnionych decyzji politycznych); **Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa** (zajmuje się wszystkimi aspektami Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. We współpracy z Wysokim Przedstawicielem sprawuje kontrolę i kieruje operacjami zarządzania kryzysowego); **Wysoki Przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa** (w zakres jego kompetencji wchodzą: formułowanie, opracowywanie i wprowadzanie w życie decyzji politycznych; prowadzenie dialogu politycznego z państwami spoza Unii; reprezentowanie stanowiska Unii w sprawach międzynarodowych. Przewodniczy posiedzeniom Rady do Spraw Zagranicznych); **Dyrekcja Generalna do spraw Stosunków Zewnętrznych** (funkcjonuje w ramach Komisji Europejskiej. Wspiera Radę Unii Europejskiej poprzez formułowanie inicjatyw, informowanie o działaniach podejmowanych w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony a także podejmowanych działaniach na zewnętrznych Unii); **Parlament Europejski** (formułuje zalecenia dla Rady, przeprowadza debaty na temat realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa).

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest najwyższą formą współpracy państw członkowskich oraz działania

[611] Zob. art. 42. Traktatu o Unii Europejskiej.

samej Unii w tym zakresie. Jest wyjątkowo ważnym dla Unii obszarem, dlatego, począwszy od jej powstania, rozwija się niezwykle dynamicznie. Każdy z traktatów wnosił znaczący wkład w jej kształtowanie i formalizowanie. Rozwój sytuacji geopolitycznej w otoczeniu Unii Europejskiej oraz w świecie sprawia, że ta dziedzina polityki Unii wymagać będzie coraz większego zaangażowania i zdecydowanych działań.

6.3. Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony

Studia literatury naukowej oraz publikacji prasowych poświęconych polityce i strategii bezpieczeństwa państw Wspólnot Europejskich pozwalają zauważyć dość częste użycie w tej narracji odniesień do tożsamości europejskiej, bezpieczeństwa i obrony. Z kolei, w momencie koncepcyjnego wypracowania podstaw Unii Europejskiej oraz po jej utworzeniu, przyjęto jako obowiązującą nazwę własną „Europejską Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony"[612], która oznaczała konkretny obszar działalności Unii. Co należy rozumieć pod przyjętym do terminologii prakseologii politycznej pojęciem „Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony"? Dyskusja na temat europejskiej tożsamości, najpierw w obszarze polityki obronnej, zapoczątkowana została bezpośrednio po II wojnie światowej, która doprowadziła do podpisania Traktatu brukselskiego w 1948 r. i Traktatu Północnoatlantyckiego w 1949 r. W tym czasie pojęcie „tożsamość" miało ogólne i bardzo pojemne znaczenie. Później pojęcie to stało się nazwą własną wprowadzoną dla sformalizowania postulowanej instytucjonalnej rzeczywistości[613]. Rzeczywistość ta jednak nigdy nie została jednoznacznie określona, gdyż różnice w jej rozumieniu każdorazowo zależały od kontekstu, w którym pojęcie to było używane. W tej sytuacji nieformalne pojęcie „Europejską Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony" służyło jako mniej lub bardziej precyzyjny wyznacznik w dyskusji i uzgadnianiu poglądów pomiędzy podmiotami politycznymi zaangażowanymi w kwestie bezpieczeństwa europejskiego. Unikano nawet definiowania oraz umiejscowienia terminu przy konkretnych instytucjach międzynarodowych, tym samym w środowisku naukowym stał się niejasnym terminem-koncepcją odnoszoną do problematyki z zakresu bezpieczeństwa i obrony państw europejskich – członków NATO, Unii Zachodnioeuropejskiej i przyszłej Unii Europejskiej, jednak gwarantującym pewien stopień spójności między wymienionymi strukturami międzynarodowymi[614]. Źródła dowodzą, że pojęcia tego używano dla podkreślenia m.in.: autonomii i specyfiki polityki państw europejskich oraz członków Sojuszu

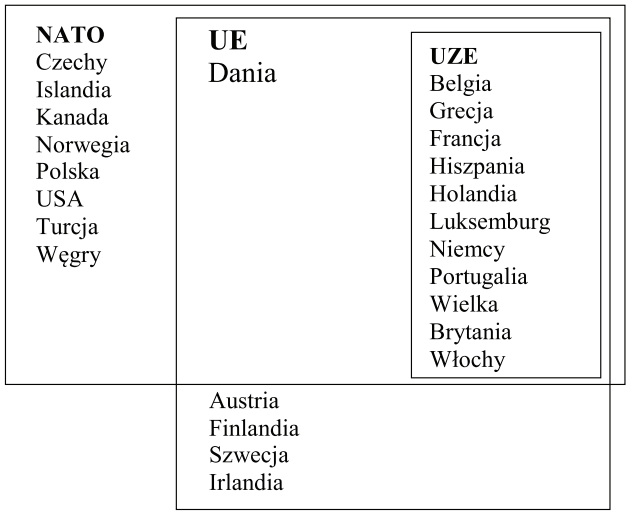
[612] W języku angielskim: *European Security and Defence Identity* (*ESDI*). W piśmiennictwie polskim przyjęło się dosłowne tłumaczenie tego zwrotu z angielskiego bądź jego francuskiego odpowiednika *Identité Européenne de Sécurité et de Défense* jako Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony.

[613] Zob. P. Natkański, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, Toruń 2004, s. 12.

[614] Szerzej: R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony – polski punkt widzenia*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 1-2/2001, s. 78.

Północnoatlantyckiego w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, roli i znaczenia państw europejskich w Sojuszu Północnoatlantyckim, celem uwydatnienia ich znaczenia we wzmacnianiu bezpieczeństwa i obrony tych państw i Europy[615]. A. Ciupiński ujmuje to bardziej dobitnie, nazywając cały proces budową podstaw europejskiej autonomii strategicznej – ***europeizacją obrony Europy***[616].

Idea oraz całokształt polityki w tym zakresie, tzn. podejmowane przedsięwzięcia, proces zdarzeń i kompleks instytucjonalny, które są obecnie określane jako „Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony", zostały w literaturze przedmiotu podzielone na trzy etapy, okresy: formułowania koncepcji w latach 1984–1992 (od reaktywacji Unii Zachodnioeuropejskiej do momentu podpisania Traktatu z Maastricht); rozbudowy koncepcji w latach 1992–1998 (próby podejmowania inicjatyw instytucjonalnych oraz poszukiwanie formuły i standardów funkcjonowania w ramach NATO); dopracowanie koncepcji w latach 1998–2000 (od deklaracji francusko-brytyjskiej z Saint-Molo do zdefiniowania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony)[617]. Dla precyzyjnego zrozumienia istoty interakcji między głównymi podmiotami Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, tj. NATO, Unią Europejską i Unią Zachodnioeuropejską, na rys. 24 została zaprezentowana przynależność poszczególnych państw do ww. organizacji oraz ich pozycja względem siebie.



Rys. 24. NATO – Unia Europejska – Unia Zachodnioeuropejska (stan z 2000 r.)
Opracowanie własne.

[615] Szerzej: ibidem, s. 78; K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 225; B. Górka-Winter, E. Posel-Częścik, *Europejska Tożsamość w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony – perspektywa europejskich członków NATO pozostających poza Unią Europejską*, „Biuletyn PISM" nr 27/2001, s. 322.

[616] Zob. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 42.

[617] Szerzej: R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Warszawa 2000, s. 47–55; A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 43–48.

Termin „Europejska Tożsamość w Zakresie Bezpieczeństwa i Obrony" użyty został oficjalnie w załączonej do Traktatu z Maastricht deklaracji państw będących jednocześnie członkami Unii Zachodnioeuropejskiej i Unii Europejskiej z 10 grudnia 1991 r.[618], aby następnie, w trakcie dyskusji, która się wokół niego rozwinęła i która angażowała trzy podstawowe dla europejskiego systemu zbiorowej obrony organizacje, Sojusz Północnoatlantycki, Unię Zachodnioeuropejską i Unię Europejską, utrwalić się w postaci ww. akronimu[619]. Z powyższych danych może wynikać, że rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony był realizowany w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (w Deklaracji Rzymskiej Rady Północnoatlantyckiej z listopada 1991 r. stwierdza się, że: zwiększenie zaangażowania europejskich państw NATO winno wzmocnić Sojusz, zwiększyć jego efektywność, korzystnie wpłynąć na jego skuteczność)[620]. *W podobnym kontekście wyrażano się o roli ESDI*

[618] Termin ETBiO pojawia się w załączonych do *Traktatu o Unii Europejskiej* dwóch deklaracjach państw członkowskich Unii Europejskiej, będących jednocześnie członkami UZE, czyli faktycznie wszystkich ówczesnych państw członkowskich UZE. W pierwszej z nich: *Deklaracji Belgii, Niemiec, Hiszpanii, Francji, Włoch, Luksemburga, Holandii, Portugalii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, będących członkami Unii Zachodnioeuropejskiej i jednocześnie członkami Unii Europejskiej, o roli Unii Zachodnioeuropejskiej i jej stosunkach z Unią Europejską i z Sojuszem Atlantyckim*, złożonej w Maastricht 10 grudnia 1991 roku, wymienione państwa „przyjmują do wiadomości" artykuł J. 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Mówi się tam we wstępie: *1. Państwa-Członkowie UZE zgadzają się co do potrzeby rozwinięcia autentycznej europejskiej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa i obrony (European security and defence identity) i większej odpowiedzialności europejskiej w sprawach obrony. Tożsamość ta osiągana będzie w drodze stopniowego procesu obejmującego kolejne fazy. UZE tworzyć będzie integralną część procesu rozwojowego Unii Europejskiej i wzmocni swój solidarnościowy wkład w ramach Sojuszu Atlantyckiego. Państwa-Członkowie UZE zgodnie postanawiają wzmocnić rolę UZE w dłuższej perspektywie wspólnej polityki obronnej (common defence policy) w ramach Unii Europejskiej, co z czasem może prowadzić do wspólnej obrony (common defence), zgodnej ze wspólną obroną Sojuszu Atlantyckiego. 2. UZE zostanie rozwinięta jako składowa obronna Unii Europejskiej (defence component of the European Union) i jako środek wzmacniający europejski filar Sojuszu Atlantyckiego (European pillar of the Atlantic Alliance). W tym celu sformułuje ona wspólną europejską politykę bezpieczeństwa (common European defence policy) i przeprowadzi jej konkretne wdrożenie poprzez dalsze rozwijanie swojej operacyjnej roli.*

[619] W języku angielskim: *European Security and Defence Identity* (*ESDI*).

[620] W *Koncepcji strategicznej NATO* uzgodnionej w Rzymie w dniach 7–8 listopada 1991 r. mówi się o „europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony" (*European identity in security and defence*) oraz o „europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i roli w sferze obrony" (*European security identity and defence role*). Dokumenty stwierdzają: *Ważnym czynnikiem bezpieczeństwa europejskiego jest fakt, iż kraje Wspólnoty Europejskiej podejmują działania mające na celu osiągnięcie unii politycznej, w tym wykształcenie europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa (European security identity), a także zwiększenia roli Unii Zachodnioeuropejskiej. Wzmocnienie wymiaru bezpieczeństwa w procesie integracji europejskiej oraz zwiększenie roli i odpowiedzialność europejskich członków Sojuszu to elementy pozytywne i wzajemnie się wspierające. Rozwój europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i roli w sferze obrony (European security identity and defence rol)/ znajdujący swe odzwierciedlenie we wzmocnieniu europejskiego filaru w ramach Sojuszu (European pillar within the Alliance), będzie nie tylko służył interesom państw europejskich, lecz także wzmocni integralność i skuteczność Sojuszu jako całości* (punkt 3). *Stworzenie europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (European identity in security and defence) podkreśli gotowość Europejczyków do przyjęcia większej odpowiedzialności za swe bezpieczeństwo i przyczyni się do wzmocnienia transatlantyckiej solidarności* (punkt 22). *W miarę jak postępować będzie proces kształtowania się europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i roli w sferze obrony (European security identity and defence role), znajdując odzwierciedlenie w umacnianiu europejskiego filaru Sojuszu (European pillar within*

w późniejszych dokumentach Sojuszu: Deklaracji Brukselskiej z 11 stycznia 1994, komunikacie końcowym z berlińskiej sesji Rady Północnoatlantyckiej z 3 czerwca 1996, Deklaracji Madryckiej z 8 lipca 1997 oraz w komunikacie Sojusz na XXI wiek wydanym z okazji waszyngtońskiego szczytu w kwietniu 1999[621]. Jednocześnie sama nazwa wskazuje, że jest to jednak szeroka koncepcja państw europejskich Unii Europejskiej, ściśle powiązana z procesem rozwoju wspólnot europejskich, na co wskazuje praktyka polityczna integracji europejskiej dzisiejszych państw Unii, których jednym z najważniejszych obszarów współpracy jest bezpieczeństwo (było to konsekwencją *pojawienie się przekonania europejskich członków NATO, będących jednocześnie członkami UE, o odrębności własnych interesów w dziedzinie bezpieczeństwa i o konieczności przejęcia przez państwa zachodnioeuropejskie zwiększonej odpowiedzialności za ich realizację*[622]). Potwierdzeniem takiego rozumienia procesu instytucjonalizacji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony jest jej dwutorowość równolegle ze sobą postępujących zjawisk, tj.: integracji europejskiej w ramach Unii Europejskiej oraz ewolucji euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa opartego na jego głównym filarze, NATO. Instytucje te stały się nadrzędnym wyznacznikiem instytucjonalizacji ładu międzynarodowego w pozimnowojennej Europie[623]. Stopień autonomiczności Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w stosunku do NATO ulegał zmianie wraz z czasem: o ile w latach 80. XX w. nie brano pod uwagę innego sposobu jej urzeczywistnienia jak tylko w oparciu o NATO i z użyciem Unii Zachodnioeuropejskiej, to już w latach 90., a zwłaszcza po ratyfikacji Traktatu z Maastricht w 1992 r., który inicjował utworzenie polityki obronnej Unii Europejskiej, stopniowo zaczęto łączyć Europejską Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony z Unią Europejską i koncentrować nad sposobami i zakresem rozwijania jej w ramach Unii. Początek lat 90. charakteryzuje się przyspieszeniem tempa integracji europejskiej, która w coraz wyższym stopniu obejmowała sferę stosunków politycznych. Zakładano stopniową ewolucję w szerszym kontekście międzyinstytucjonalnym takich organizacji jak Unia Europejska, Unia Zachodnioeuropejska oraz NATO, co oznaczało rozwój europejskiego filaru w ramach Sojuszu albo stanie się autonomicznym instrumentem polityki Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony po uzyskaniu zdolności do tego koniecznych, na przykład za pośrednictwem i przy użyciu zrewitalizowanej Unii Zachodnioeuropejskiej. Tu jednak pojawiły się różnice pomiędzy państwami członkowskimi Unii Zachodnioeuropejskiej co do sposobu realizacji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony i stopnia jej zależności od NATO oraz Stanów Zjednoczonych, a także zastrzeżenia administracji USA wobec możliwego osłabienia NATO. Stany Zjednoczone optowały za rozwojem Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony

the Alliance), europejscy członkowie Sojuszu będą brać na siebie większą odpowiedzialność za obronę Europy (punkt 37).

[621] B. Górka-Winter, E. Posel-Częścik, *Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM" nr 11/2001, s. 98.

[622] Ibidem, s. 98.

[623] Szerzej: R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000, s. 15–16.

w ramach NATO jako jego europejskiego filaru, a do rozwoju współpracy w ramach Europejskiej Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony miały stosunek ambiwalentny – z jednej strony, naciskały na przejęcie większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy przez samych Europejczyków, z drugiej, niepokojącymi dla nich były rosnące ambicje Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Warunkiem stawianym przez USA było takie rozwiązanie, aby Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony nie zagroziła spoistości Sojuszu Północnoatlantyckiego[624]. Zdania państw europejskich na ten temat były podzielone. Główną osią podziałów było stanowisko wobec Unii Zachodnioeuropejskiej, organizacji obronnej Europy Zachodniej, wypracowującej większość dokumentów formułujących założenia Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Unia Zachodnioeuropejska zakładała funkcjonowanie Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony równocześnie w ramach NATO i Unii Europejskiej. Podyktowane to było faktycznym zawieszeniem Unii Zachodnioeuropejskiej pomiędzy obiema tymi strukturami, co sprawiło, że stała się ona europejskim filarem NATO i częścią procesu integracyjnego w ramach całej Unii. Dalszy rozwój sytuacji doprowadził do przejęcia i rozwoju polityki obronnej w ramach Unii Europejskiej oraz likwidacji Unii Zachodnioeuropejskiej. Traktat z Amsterdamu z 1997 r.[625] zasygnalizował możliwość włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej, jednocześnie zarysował się kompromis polityczny pomiędzy najważniejszymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej co do budowania polityki obronnej w ramach Unii Europejskiej, zapoczątkowany szczytem francusko-brytyjskim w Saint-Malo w 1998 r., oraz ostateczne przejęcie funkcji Unii Zachodnioeuropejskiej przez Unię Europejską na mocy Traktatu z Nicei z 2000 r., co spowodowało całkowite przejście Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony do kompetencji Unii Europejskiej. Proces ten został ostatecznie usankcjonowany zapisami Traktatu z Lizbony.

Reasumując, można powiedzieć, że pojęcie „Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony" zostało sformułowane w 1991 r. jako próba koncepcyjnego powiązania tworzonej w ramach Unii Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, której to podstawą europejskiego systemu zbiorowej obrony miało być NATO. Protektorem Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony były państwa Unii Zachodnioeuropejskiej, będące jednocześnie członkami tworzonej poprzez Traktat z Maastricht Unii Europejskiej i NATO. Sojusz Północnoatlantycki, mimo

[624] Zob. M. Stolarczyk, *Problemy współpracy transatlantyckiej w dziedzinie politycznej i bezpieczeństwa* [w:] S. Parzymies, R. Zięba (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Warszawa 2004, s. 208.

[625] W zmienionej **agendzie** do Traktatu z Amsterdamu o Unii Europejskiej wprowadzone zostaje w kontekście wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa pojęcie „tożsamości europejskiej": *strony Traktatu deklarują swoje postanowienie „wdrożenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (common foreign and security policy), w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej (common defence policy), która prowadzić będzie mogła do wspólnej obrony (common defence), zgodnie z przepisami artykułu J. 7, wzmacniając tym samym tożsamość europejską (European identity) i jej niezależność w celu promowania pokoju, bezpieczeństwa i postępu w Europie i w świecie.*

wcześniejszego odrzucenia koncepcji, po kilku latach zaakceptował ją. Uznanie Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony przez NATO, choć nastąpiło w ograniczonej formule, pozwoliło Unii Zachodnioeuropejskiej na włączenie Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony do jej oficjalnego programu działania. Unia Europejska, posługująca się pojęciami mającymi prawne umocowanie w Traktacie o Unii Europejskiej, takimi jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa czy Wspólna Polityka Obronna, nigdy nie wprowadziła politycznej koncepcji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony do swojego dyskursu, preferując w razie konieczności niezobowiązujący termin ogólny „tożsamość europejska" i podkreślając w Traktacie z Amsterdamu „niezależność" tej tożsamości. Oznacza to w praktyce dystansowanie się Unii Europejskiej od „Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w ramach NATO" i Wspólnej Europejskiej Polityki Obronnej w ujęciu Unii Zachodnioeuropejskiej. Unia Europejska unika posługiwania się tym pojęciem w narracji dotyczącej bezpieczeństwa.

6.4. Unia Zachodnioeuropejska

Unia Zachodnioeuropejska[626] była organizacją, która odgrywała bardzo istotną rolę w procesie integracji państw dzisiejszej Unii Europejskiej w obszarze kształtowania wspólnot politycznych oraz obronnych. Rozważania na temat polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej, co można zauważyć w niniejszym opracowaniu, wymagają wielokrotnego odwoływania się, po pierwsze, do procesu jej tworzenia i rozwoju, po drugie, do podejmowanych przez tę organizację, w ramach sprzężenia zwrotnego, działań mających na celu realizowanie zadań wynikających z postanowień traktatowych i innych dotyczących problematyki bezpieczeństwa i obronności. W tej sytuacji, by lepiej zrozumieć problemy związane z tą organizacją, wskazane wydaje się przedstawienie problematyki w skonsolidowanym tekście, czyli niniejszym, odrębnym podrozdziale.

Unia Zachodnioeuropejska była organizacją międzynarodową, która powstała 23 października 1954 r. na mocy podpisanego w Paryżu protokołu zmieniającego i rozszerzającego postanowienia Traktatu o współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobronie z 17 marca 1948 r.[627] w celu rozwijania współpracy wojskowej.

W pierwszych latach Unia Zachodnioeuropejska pełniła rolę koordynatora rozwoju współpracy w Europie Zachodniej, po czym jednak stopniowo traciła swoje kompetencje na rzecz NATO, Rady Europy oraz Wspólnot Europejskich. Na mocy Traktatu z Maastricht Unia Zachodnioeuropejska zyskała statut integralnej części Unii Europejskiej i została zobowiązana do realizacji postano-

[626] W języku angielskim: *Western European Union* (*WEU*).
[627] Zmodyfikowany Traktat Brukselski.

wień Unii w kwestiach obronnych. W 1992 r., zgodnie z ustanowieniami Rady z Petersberga, kompetencje Unii Zachodnioeuropejskiej zostały rozszerzone, w ich zakres włączono tzw. misje petersberskie, czyli misje: humanitarne, ratunkowe i utrzymania pokoju, zwane operacjami zarządzania kryzysowego. Realizując postanowienia Traktatu z Maastricht oraz zacieśniając współpracę z NATO, Unia przyznała w 1992 r. status członka stowarzyszonego europejskim członkom NATO niebędącym członkami Unii (Turcji, Islandii, Norwegii) i status obserwatora państwom Unii niebędącym członkami NATO, tj. Irlandii. Status obserwatora uzyskała również Dania, która zrezygnowała z pełnego członkostwa. W maju 1994 r. utworzono nowy status – partnera stowarzyszonego z Unią Zachodnioeuropejską, który przyznano 9 państwom Europy Środkowej i Wschodniej stowarzyszonym z Unią Europejską: Bułgarii, Czechom, Estonii, Litwie, Łotwie, Polsce, Rumunii, Słowacji, Węgrom, od 1996 r. Słowenii[628]. Taki stan rzeczy obowiązywał do czasu przyjęcia Traktatu z Amsterdamu, który przewidywał włączenie Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej i przeniesienie realizacji zadań petersberskich do kompetencji Unii, poprzez wykorzystanie zdolności operacyjnych Unii Zachodnioeuropejskiej. Jeszcze w 1999 r. Unia Europejska i Unia Zachodnioeuropejska współpracowały na partnerskich zasadach[629]. W konsekwencji dalszych ustaleń w 2000 r. Rada Unii Zachodnioeuropejskiej przekazała Unii Europejskiej swoje zdolności operacyjne wraz z odpowiednimi strukturami[630]. Do 2006 r. zakończyły swoją działalność lub zostały przekazane Unii Europejskiej prawie wszystkie struktury Unii Zachodnioeuropejskiej odpowiedzialne za jej działalność operacyjną. W kompetencji organizacji tej pozostały odtąd już jedynie funkcje związane ze zobowiązaniem do wspólnej obrony.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony skutkowało wprowadzeniem rozwiązania umożliwiającego realizację w ramach Unii Europejskiej zobowiązania do zbiorowej obrony, które przewidywał art. V zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego[631]. Tym sposobem stracił moc formalny powód uzasadniający istnienie Unii Zachodnioeuropejskiej. W związku z tym państwa sygnatariusze zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego wydały oświadczenie, w którym poinformowały o zakończeniu funkcjonowania Unii Zachodnioeuropejskiej do czerwca 2011 r.

Unia Zachodnioeuropejska jako organizacja polityczno-obronna posiadała rozwinięte struktury wynikające z prawa międzynarodowego[632] zapewniające jej wykonywanie przypisanych funkcji. Do organów politycznych są zaliczane:

[628] Zob. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Unia-Zachodnioeuropejska;3991335.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

[629] Decyzja rady z 10 maja 1999 r. dotycząca uzgodnień mających na celu pogłębienie współpracy między Unią Europejską a Unią Zachodnioeuropejską (1999/404/WPZiB). Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A31999D0404 [dostęp: 8.01.2018 r.].

[630] Zob. Art. J.7 Traktatu z Amsterdamu.

[631] Zgodnie z traktatem wiążący jedynie 10 państw należących jednocześnie do Unii Europejskiej i Unii Zachodnioeuropejskiej.

[632] Zob. E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe*…, op. cit., s. 27–61.

Rada Unii Zachodnioeuropejskiej – spotkania na szczeblu ministerialnym (Rada Ministrów) lub jako Stała Rada (złożona ze stałych przedstawicieli krajów Unii Zachodnioeuropejskiej), odbywające się z reguły co pół roku na szczeblu ministrów spraw zagranicznych i obrony, w kraju, który sprawował przewodnictwo Unii Zachodnioeuropejskiej. Stałą Radę stanowili stali przedstawiciele w randze ambasadora akredytowani w Belgii, stali przedstawiciele przy Kwaterze Głównej NATO lub przy Unii Europejskiej oraz doradcy wojskowi. Grupy robocze to struktury mające charakter stały lub szczególny, co było związane z zadaniami długoterminowymi. Rada miała 6 stałych grup roboczych: Grupę Roboczą Rady, Grupę Polityczno-Wojskową, Grupę Delegatów Wojskowych, Grupę Przestrzeni Powietrznej, Komisję Budżetu i Organizacji, Komisję Bezpieczeństwa. Dwie grupy o zadaniach długoterminowych: Grupa Prac Specjalnych; Grupa Przedstawicieli Ministrów Obrony. Istniały także 4 grupy szczegółowe: Grupa Robocza Polityczno-Wojskowa, Grupa ds. Morza Śródziemnego, Grupa ds. Weryfikacji Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Europejskich, Grupa Ekspertów ds. Otwartych Przestworzy. Pozostałe grupy to: Eurolongterm (udzielała wsparcia w dziedzinie długofalowego planowania wojskowego); Eurocom (zajmowała się kwestiami związanymi z kompatybilnością systemów komunikacyjnych); WELG (zajmowała się wsparciem logistycznym w operacjach Unii Zachodnioeuropejskiej prowadzonych przez różne rodzaje sił zbrojnych); Grupa Robocza ds. Forum Transatlantyckiego;

Sekretariat generalny – struktura przy siedzibie organizacji w Brukseli, tworzona przez urzędników z dziesięciu krajów członkowskich. Na czele Sekretariatu stał Sekretarz Generalny wybierany przez przedstawicieli państw członkowskich;

Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem, do którego zadań należało prowadzenie prac badawczych i analitycznych, związanych z udziałem w debatach nad bezpieczeństwem europejskim oraz realizacją roboczych kontaktów z instytucjami zajmującymi się podobną tematyką[633]. W 2001 r. przekształcony został w agencję Unii Europejskiej i obecnie działa pod nazwą *European Union Institute for Security Studies*.

Organami w zakresie uzbrojenia były: **Zachodnioeuropejska Grupa ds. Uzbrojenia** – której celem było doskonalenie wykorzystania budżetów tych państw w zakresie badań, standaryzacji i interoperacyjności uzbrojenia oraz rozwój technologii europejskiego przemysłu zbrojeniowego i ułatwianie współpracy państw europejskich w tej dziedzinie; **Zachodnioeuropejska Organizacja Uzbrojenia** – miała na celu prowadzenie i intensyfikowanie współpracy europejskiej w dziedzinie uzbrojenia, wzmocnienie bazy technologicznej obronności i utworzenie europejskiego rynku uzbrojenia[634].

Struktury operacyjne stanowiły: **Szefowie Sztabów Armii** – organ zinstytucjonalizowany w deklaracji petersberskiej. Były to spotykania ww. szefów dwa razy do roku przed posiedzeniami Rady Ministrów; **Komitet Wojskowy** –

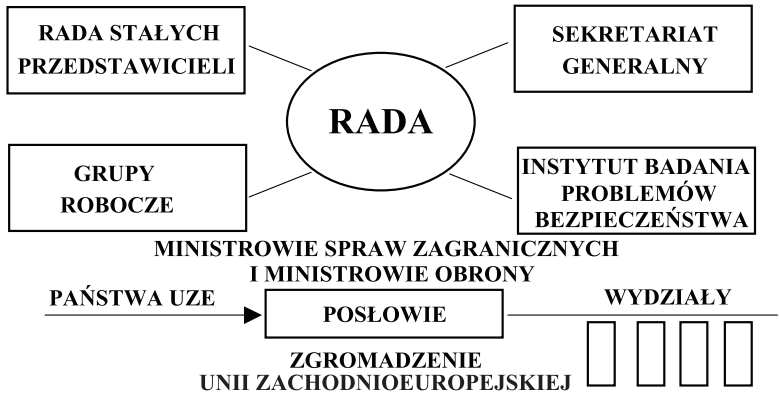
[633] Szerzej: *Zgromadzenie Unii Zachodnioeuropejskiej i udział Polski w jego pracach*, „Biuletyn Informacyjny Biura Spraw Międzynarodowych Kancelarii Sejmu" nr 3/45/2006, s. 14–17.

[634] Szerzej: ibidem, s. 17, 18.

zgromadzenie szefów sztabów armii, reprezentowany na posiedzeniach stałych przez grupę delegatów wojskowych; **Komórka Planowania** – ukonstytuowana jako organ pomocniczy w 1992 r., a jako operacyjny w 1993 r. Jej zadania obejmowały przygotowania planów na wypadek operacji wojskowych, sporządzanie oraz aktualizacja struktur sił zbrojnych, które mogą być oddelegowane do Unii Zachodnioeuropejskiej dla przeprowadzenia specjalnych operacji, przygotowywanie ćwiczeń oraz ocena ich przebiegu i wyników. W przypadku kryzysu do zadań komórki należało sporządzanie ekspertyz o konsekwencjach zaangażowania Unii Zachodnioeuropejskiej, koordynacja przygotowań i wykorzystania sił zbrojnych Unii Zachodnioeuropejskiej do czasu powierzenia misji wyznaczonemu sztabowi, monitorowanie sytuacji w rejonach szczególnego zagrożenia. Od 1995 r. komórka dysponowała sekcją wywiadu; **Centrum Sytuacyjne** – funkcjonowało od 1996 r. Do jego zadań należało zdobywanie informacji wywiadowczych i zarządzanie kryzysowe. Kierował nim Sekretarz Generalny poprzez dyrektora Komórki Planowania, zgodnie z zadaniami Rady i Grupy Polityczno-Wojskowej; **Centrum Satelitarne** – działa od 1995 r. Jest zlokalizowane w Torrejon w Hiszpanii. Dostarcza zdjęć satelitarnych[635]. W 2002 r. przekształcone zostało w agencję Unii Europejskiej w ramach drugiego filaru, tj. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Funkcjonuje obecnie jako *European Union Satelite Centre*.

Jednym z najważniejszych organów Unii Zachodnioeuropejskiej było **Zgromadzenie Unii Zachodnioeuropejskiej**, które zostało powołane w 1954 r. Zbierało się na sesji plenarnej 2 razy do roku w celu omówienia spraw związanych z realizacją zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego. Jego gremium tworzyły komisje, które przygotowywały raporty i dyrektywy na sesje plenarne. Stale działającymi komisjami były: **Komisja Stała** (konstytuowana podczas pierwszej sesji zwyczajnej Zgromadzenia. Jej zadaniem było zajmowanie stanowiska w imieniu Zgromadzenia w aktualnych sprawach wymagających szybkiego działania); **Komisja Obrony** (zajmowała się problemami europejskiego bezpieczeństwa i obrony, zwłaszcza aspektami wojskowymi i operacyjnymi); **Komisja Polityczna** (pracowała nad aspektami politycznymi bezpieczeństwa); **Komisja Technologiczna i Przestrzeni Powietrznej** (zajmowała się zagadnieniami związanymi ze współpracą technologiczną państw europejskich w dziedzinie technologii wojskowych oraz integracji europejskich przemysłów obronnych); **Komisja ds. Budżetu i Administracji** (opracowywała budżet Zgromadzenia, zabezpieczała funkcjonowanie Unii Zachodnioeuropejskiej od strony administracyjnej); **Komisja ds. Regulaminu i Immunitetów** (zapewniała prawną obsługę Zgromadzenia zgodnie z jego Regulaminem); **Komisja ds. Stosunków Parlamentarnych i Publicznych** (odpowiadała za współpracę międzyparlamentarną, zapewniała obsługę informacyjną na temat prac Zgromadzenia, bezpieczeństwa i obrony)[636]. Struktura Unii Zachodnioeuropejskiej została przedstawiona na rys. 25.

[635] Szerzej: ibidem, s. 19, 20.
[636] Szerzej: ibidem, s. 21–25.



Rys. 25. Struktura Unii Zachodnioeuropejskiej

Opracowanie własne na podstawie: E. Cziomer, *Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej: problemy i wyzwania* [w:] E. Cziomer, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, Kraków 2010, s. 43.

W 2000 r., po tym jak Rada Unii Zachodnioeuropejskiej przekazała Unii Europejskiej swoje zdolności operacyjne i organy, ze względu na utrzymanie w mocy Traktatu Brukselskiego oraz zobowiązania do wzajemnej obrony państw Unii Zachodnioeuropejskiej, Zgromadzenie nadal funkcjonowało. Rola Zgromadzenia była postrzegana i traktowana jako sposób zapewnienia szerokiego forum dyskusyjnego nad kwestiami bezpieczeństwa i obrony Europy, angażującego parlamentarzystów państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgromadzenie przyjęło statut międzyparlamentarnego organu kontroli Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jednak w 2008 r. zmieniło nazwę na **Europejskie Zgromadzenie Bezpieczeństwa i Obrony**. Obejmowało parlamentarzystów z 42 państw, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej, 5 członków stowarzyszonych (nienależących do Unii europejskich członków NATO: Albanii, Chorwacji, Islandii, Norwegii i Turcji) oraz 10 partnerów. Poszczególne państwa były reprezentowane przez parlamentarzystów wchodzących w skład delegowanych do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy[637].

Wraz z zakończeniem w czerwcu 2011 r. funkcjonowania Unii Zachodnioeuropejskiej swoją działalność zakończyło także Europejskie Zgromadzenie Bezpieczeństwa i Obrony[638]. W sumie w pracach Unii Zachodnioeuropejskiej uczestniczyło w chwili samorozwiązania 28 państw: 10 państw członkowskich (państwa sygnatariusze), 6 członków stowarzyszonych, 5 obserwatorów oraz 7 partnerów stowarzyszonych.

Unia Zachodnioeuropejska jako organizacja międzynarodowa zrzeszała państwa Unii Europejskiej i NATO. Skład tych organizacji był następujący: **członko-**

[637] Skład delegacji pozostałych członków określały poszczególne parlamenty, zgodnie z przypisaną im w regulaminie zgromadzenia liczbą miejsc.

[638] Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14728&Itemid=786 [dostęp: 10.10.2017 r.].

wie NATO (Belgia, Czechy, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Kanada, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Stany Zjednoczone, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy); **członkowie Unii Europejskiej** (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy); **członkowie Unii Zachodnioeuropejskiej** (Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy).

Reasumując, rozwiązanie Unii Zachodnioeuropejskiej było konsekwencją procesu zapoczątkowanego postanowieniami Traktatu z Amsterdamu – rozwijania autentycznych zdolności Unii Europejskiej w sferze bezpieczeństwa i obrony. Z racji nikłych kompetencji Europejskiego Zgromadzenia Bezpieczeństwa i Obrony decyzja o rozwiązaniu Unii Zachodnioeuropejskiej nie miała żadnego ujemnego wpływu na realizację i dalszy rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej[639]**. Oceniając organizację z historycznego punktu widzenia, należy podkreślić, że jako sojusz nie była samodzielna i nie odgrywała kluczowej roli, była jedynie jednym z wielu elementów systemu procesów integracyjnych państw Europy Zachodniej. W kształtowaniu bezpieczeństwa, w realiach świata dwubiegunowego, osiągnęła założone cele, była zdolna do podjęcia działań, choć takich nie prowadziła. Jej bogate, wieloletnie doświadczenia można było wykorzystać przy definiowaniu metod i określaniu środków realizacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Unii Europejskiej. *W oparciu o osiągnięcia Unii Zachodnioeuropejskiej i zasadę europejskiej solidarności Unia Europejska* [...] *zbudowała Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.* [...] *Unia Zachodnioeuropejska spełniła swoją historyczną rolę*[640]**, co będzie owocować głównie w zaplanowanym na przyszłość procesie dalszej integracji na polu bezpieczeństwa militarnego, wspólnej, samodzielnej polityki obronnej Unii Europejskiej.**

6.5. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej jest elementem szerokiego kompleksu „Działań zewnętrznych Unii", na który składają się: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, wspólna polityka o charakterze gospodarczym, ekonomicznym, rozwojowym i humanitarnym, a także aspekty innych zewnętrznych polityk (np. polityka kulturalna)[641]. Precyzyjniej

[639] Por. D. Liszczyk, *Rozwiązanie Unii Zachodnioeuropejskiej*, „Biuletyn PISM", nr 76/648/2010 r.

[640] http://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/4690/Unia%20Zachodnioeuropejska%20UZE%20 sukces%20czy%20porazka.pdf?sequence=1 [dostęp: 10.01.2018 r.].

[641] Szerzej: J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 60–61; E. Górnicz, *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony*, *Unia Europejska na forum globalnym*, „Biuletyn Analiz" nr 23/2009, s. 4–26. Zob. www.polskawue.gov.pl [dostęp:

ujmując, jest integralną częścią Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Jej misją jest zagwarantowanie Unii Europejskiej zdolności operacyjnych w celu utrzymania pokoju i zapobiegania konfliktom zgodnie z Kartą Organizacji Narodów Zjednoczonych[642]. Podstawy prawne do wprowadzenia i zintensyfikowania współpracy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony stworzył Traktat z Lizbony, który wszedł w życie w grudniu 2009 r., a który zniósł trójfilarową strukturę Unii Europejskiej. Treści są zawarte w Tytule V, artykułach 21–46[643]. Najistotniejsze rozwiązania w tym obszarze to:

- *Wprowadzenie w art. 42 Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (pojęcie to nigdy wcześniej nie pojawiało się w Traktatach) do tekstu Traktatu w nowej postaci jako Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony;*
- *Potwierdzenie zobowiązania do stopniowego kształtowania wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. Zapis ten przypomina, że jednomyślność pozostaje normą w obszarze WPBiO;*
- *Zobowiązanie do udostępniania przez państwa członkowskie wojskowych i cywilnych zdolności (w tym sił wielonarodowych) w celu realizacji WPBiO;*
- *Umieszczenie w tekście Traktatu paragrafów (art. 42.3 i 45) dot. funkcjonującej już wcześniej Europejskiej Agencji Obrony (European Defence Agency – EDA). EDA określa wymogi operacyjne sił zbrojnych i wspiera środki ich realizacji, bierze udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia, wspomaga Radę w ocenie poprawy zdolności wojskowych oraz wzmacnia bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony;*
- *Potwierdzenie w art. 42.4 zasady i praktyki jednomyślności w sprawach dotyczących obronności, w tym w przypadku decyzji o podjęciu misji. Jednomyślna decyzja może być podjęta na wniosek Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy państwa członkowskiego. Ostatnie zdanie w art. 42.4 zapewnia dążenie do większej spójności między instrumentami unijnymi a państwami członkowskimi: „Wysoki Przedstawiciel może zaproponować, w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, użycie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów Unii";*
- *Umożliwienie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej w ramach Unii (Permanent Structured Cooperation – PESCO) państwom spełniającym wyższe kryteria zdolności wojskowych pod kątem najbardziej wymagających misji i gotowym zaciągnąć w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania;*
- *Powierzenie wykonania misji grupie państw członkowskich. Wykonanie takiej misji reguluje art. 44;*
- *Wprowadzenie w art. 42.7 „klauzuli wzajemnej pomocy i wsparcia" w przypadku zbrojnej agresji;*
- *Poszerzenie zakresu tzw. Zadań Petersberskich, dla realizacji których WPBiO została powołana. Zadania te obejmują: „wspólne działania roz-*

17.12.2017 r.].

[642] Zgodnie z art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej.

[643] Patrz załącznik 2.

brojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów;

- *Wprowadzenie klauzuli solidarności (Część V, Tytuł VII, artykuł 222 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) w przypadku ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Idea klauzuli narodziła się w wyniku ataków terrorystycznych w Madrycie w 2004 r.;*
- *Legitymacja parlamentarna i nadzór Parlamentu Europejskiego nad obszarem WPZiB/WPBiO zostały zagwarantowane przez art. 36 Traktatu o Unii Europejskiej odnoszący się do roli Parlamentu Europejskiego, jego rolę w procedurze budżetowej oraz Protokół nr 1 dotyczący roli Parlamentów Narodowych*[644].

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jest realizowana w oparciu o możliwości i zdolności cywilne oraz wojskowe państw członkowskich, które będą wykorzystywane do utrzymania pokoju oraz wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, przy poszanowaniu zobowiązań wynikających z Traktatu Północnoatlantyckiego. Jej podstawą oraz elementami są wprowadzone przez Traktat z Lizbony: **klauzula wzajemnej pomocy**[645] (jako postanowienie nakładające na państwa członkowskie obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia, przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51. Karty Narodów Zjednoczonych, w przypadku gdy jedno z państw członkowskich stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium. W Traktacie zastrzeżono[646], że zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach NATO)[647]; **stała współpraca strukturalna w zakresie obrony**[648] (jako postanowienie pozwalające uruchomić kooperację przez państwa członkowskie, które dysponują odpowiednimi zdolnościami wojskowymi i które mają w tej dziedzinie zobowiązania, zgodnie z Protokołem nr 10. Zamiar uruchomienia takiej współpracy musi być notyfikowany Radzie i Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Rada podejmuje decyzję takiej współpracy większością kwalifikowaną, po konsultacji z Wysokim Przedstawicielem. Współpraca może dotyczyć: wydatków inwestycyjnych, wyposażenia,

[644] http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenst wa_i_obrony_esdp/geneza_europejskiej_polityki_bezpieczenstwa_i_obrony_epbio/ [dostęp: 17.12.2017 r.].

[645] Zgodnie z art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

[646] W traktacie wyrażono poszanowanie dla polityki bezpieczeństwa i obrony tych państw członkowskich, które chcą realizować wspólną obronę w ramach NATO. Zob. Art. 42 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji Traktatu z Lizbony.

[647] Zob.: http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20160119STO10518/klauzula-wzajemnej-obrony-jaka-rola-ue [dostęp: 09.10.2017 r.]; Klauzule UE o wzajemnej obronie i solidarności: wymiar polityczny i operacyjny. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2012 r. w sprawie klauzul wzajemnej obrony i solidarności UE: wymiaru politycznego i operacyjnego (2012/2223(INI)). (2015/C 419/21). Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52012IP0456 [dostęp: 9.10.2017 r.]

[648] Zgodnie z art. 42 ust. 6 i art. 46 Traktatu o Unii Europejskiej i Protokołem nr 10.

zdolności obronnych, kwestii operacyjnych i przemysłu obronnego. Współpraca ma charakter otwarty dla wszystkich państw członkowskich, które spełnią kryteria i przyjmą zobowiązania, o których mowa w Protokole nr 10)[649]; **klauzula solidarności w wypadku ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka**[650] (która przewiduje, że jeżeli jedno z państw członkowskich Unii stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, Unia i inne państwa członkowskie będą działać wspólnie w duchu solidarności. Państwa członkowskie udzielą pomocy na wniosek władz politycznych danego państwa, koordynując swoje działania w ramach Rady)[651]. Dodatkowo Traktat z Lizbony doprecyzował, a właściwie poszerzył swoje kompetencje w dziedzinach: **możliwości powierzenia przez Radę misji grupie państw członkowskich**[652] (są to postanowienia, które określają, że w celu ochrony wartości Unii i służenia jej interesom Rada może powierzyć przeprowadzenie misji grupie państw członkowskich, które wyrażą taką wolę i które dysponują odpowiednimi zdolnościami. Sposób zarządzania misją uzgadniają między sobą państwa członkowskie, wspólnie z Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Uruchomienie takich misji jest możliwe w ramach tzw. zadań petersberskich)[653]; **poszerzenia zakresu tzw. zadań petersberskich**[654] (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony wykaz tzw. zadań petersberskich rozszerzono o: wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom oraz operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów[655]. Ponadto stwierdza się, że wszystkie misje petersberskie mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu zjawiska na ich terytoriach)[656].

W świetle regulacji traktatowych Unia Europejska może wykorzystywać swoje siły i środki do realizacji sześciu rodzajów misji: **wspólnych działań rozbrojeniowych**; **akcji humanitarnych i ratunkowych**; **prowadzenia doradztwa wojskowego i wsparcia**; **operacji zbrojnych, służących zwalczaniu kryzysów**; **operacji przywracania pokoju**; **operacji stabilizacyjnych**

[649] Por. *WPBiO – architektura prawnoinstytucjonalna*. Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/ WPBiO_basis.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[650] Zgodnie z: art. 222. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; *Decyzja Rady* z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności.

[651] Zasady i procedury dotyczące wykonania przez Unię klauzuli solidarności zostały zawarte w decyzji Rady 2014/415/UE.

[652] Zgodnie z art. 42 ust. 5 i 44 Traktatu o Unii Europejskiej.

[653] Zob. art. 43. Traktatu o Unii Europejskiej.

[654] Zob. art. 20. Traktatu o Unii Europejskiej i art. 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[655] Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony misje petersberskie obejmowały misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymywania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju.

[656] Szerzej o instrumentach przewidzianych w Traktacie z Lizbony: *WPBiO – architektura prawnoinstytucjonalna*. Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_basis.pdf [dostęp: 14.09.2017 r.].

po zakończeniu konfliktu[657]. Dalej można znaleźć stwierdzenie, że: *Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach*[658]. Od strony procesowej Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jest stopniowym, rozłożonym w czasie, określaniem i precyzowaniem wspólnej polityki obronnej Unii, która winna doprowadzić do stworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska tak jednomyślnie zadecyduje. Chronologia wydarzeń została przedstawiona w tabeli 7.

Tabela 7. Kalendarium unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony[659]

Rok	Wydarzenie	Charakterystyka wydarzenia
1991	**Podwaliny wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**	Na szczycie w Maastricht Rada Europejska tworzy podwaliny unii politycznej, ustanawiając Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz zaczątki wspólnej polityki obronnej jako drugi filar Traktatu z Maastricht.
1999	**Początek europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony**	Na szczycie w Kolonii 15 państw Unii Europejskiej postanawia wzmocnić Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa.
2002	**Podpisanie porozumienia „Berlin Plus"**	Podpisane zostaje porozumienie „Berlin Plus", które pozwala korzystać ze struktur, mechanizmów i zasobów NATO przy prowadzeniu misji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.
2003	**Europejska strategia bezpieczeństwa**	Na szczycie w Brukseli przyjęta zostaje europejska strategia bezpieczeństwa. Dokument pt. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie* ma identyfikować stojące przed Unią Europejską zagrożenia, określać jej cele strategiczne oraz wskazywać skutki polityczne dla Europy.
2004	**Powstaje Europejska Agencja Obrony**	Powstaje Europejska Agencja Obrony, która ma pomagać państwom członkowskim i Radzie Europejskiej doskonalić europejskie zdolności obronne w dziedzinie zarządzania kryzysowego oraz wspierać Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

[657] Por. A. Ciupiński, *Podstawy traktatowe Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 4/93/2013, s. 35.

[658] http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wspolna-polityka-zagraniczna-i-bezpieczenstwa-ue-po-traktacie-lizbonskim [dostęp: 14.09.2017 r.].

[659] Należy zauważyć, że do nazwy tego obszaru polityki włączono przymiotnik „wspólna" (wprowadzony na szczycie w Kolonii w 1999 r.) oraz wyłączono przymiotnik „europejska". Podyktowane to było obiektywną rzeczywistością, że Unia Europejska nie reprezentuje całego kontynentu.

2009	**Traktat z Lizbony wchodzi w życie. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony zmienia się we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony**	Wchodzi w życie podpisany w 2007 r. Traktat z Lizbony, na mocy którego Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony staje się Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Traktat przewiduje utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Delegatury Komisji w państwach pozaunijnych stają się delegaturami Unii Europejskiej.
2013	**Priorytety w dziedzinie obrony**	Po raz pierwszy od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Rada Europejska dyskutuje nad obroną i wskazuje priorytety ściślejszej współpracy: • wzrost skuteczności, ekspozycji i skutków Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, • intensywniejszy rozwój zdolności, • wzmacnianie europejskiego przemysłu obronnego.
2016	**Prezentacja globalnej strategii Unii Europejskiej**	Wysoka przedstawiciel F. Mogherini przedstawia unijnym przywódcom zebranym na szczycie w Brukseli Globalną Strategię Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nową strategię opracowała na prośbę Rady Europejskiej z czerwca 2015 r. Strategia, zatytułowana *Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa* odzwierciedla wspólnie podzielane przekonania i prezentuje strategiczną wizję roli Unii Europejskiej w świecie. W dzisiejszych czasach, trudnych zarówno dla Europy, jak i dla świata, strategia prezentuje punkty wspólne i kierunek dalszych prac.
2017	**Globalna strategia Unii Europejskiej: konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony**	Rada przyjmuje konkluzje w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii Unii Europejskiej. Odnotowuje w nich postępy w zacieśnianiu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony i wytyczyła kierunek dalszych prac. Tematy konkluzji to między innymi: • poprawa **struktur zarządzania kryzysowego w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony**, w szczególności stworzenie **komórki planowania i prowadzenia operacji wojskowych,** • pogłębianie **współpracy w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony** z krajami partnerskimi, • **budowanie zdolności** na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju, • rozwój **zdolności cywilnych** i zwiększenie zdolności reagowania **cywilnego zarządzania kryzysowego,** • wzmocnienie **szybkiego reagowania o charakterze wojskowym,** • pogłębianie europejskiej **współpracy obronnej**.

2017	**Powstaje Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych**	Rada przyjmuje decyzję ustanawiającą Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych w ramach Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej. Komórka **usprawni funkcjonowanie unijnych struktur zarządzania kryzysowego**. Przejmie ona dowodzenie **unijnymi misjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego** (obecnie to misje szkoleniowe w Somalii, w Afryce Środkowej i w Mali). Dzięki temu personel misji w terenie będzie mógł skupić się na konkretnych działaniach swojej misji przy **lepszym wsparciu** z Brukseli.
	Przywódcy Unii Europejskiej inaugurują współpracę obronną	Podczas grudniowego szczytu Rady Europejskiej przywódcy uczcili rozpoczęcie stałej współpracy strukturalnej. Na ceremonii inauguracyjnej D. Tusk powiedział: *Przez lata najmocniejszym argumentem przeciwko PESCO był strach, że osłabi ona NATO. Tymczasem jest wręcz odwrotnie: silna europejska obronność w sposób naturalny wzmacnia NATO*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/defence-security-timeline/ [dostęp: 13.11.2017 r.].

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jako instytucja Unii Europejskiej posiada swoje struktury, w ramach których poszczególne komórki mają przypisane, w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, odpowiednie kompetencje w celu realizacji wspólnej polityki w tym obszarze. Do najważniejszych instytucji i organów realizujących Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony można zaliczyć: **Radę Europejską**, **Radę Unii Europejskiej**, **Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa**, **Komisję Europejską**, **Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa**, **Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, Parlament Europejski**; **Europejską Agencję Obrony**; **Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem**; **Centrum Satelitarne Unii Europejskiej**; **Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony**[660]. Literatura przedmiotu wymienia także wiele innych instytucji oraz dokonuje ich uporządkowania w hierarchii strukturalnej Unii Europejskiej[661]. Jakie są kompetencje poszczególnych instytucji i organów?

Rada Europejska – w początkowym okresie istnienia Unii, w kwestiach rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony oraz możliwości wojskowych, jej kompetencje były ograniczone ze względu na pozatraktatowe pojmowanie problematyki. Dopiero Traktat z Amsterdamu upoważnił ją do podejmowania decyzji w obszarze obronności[662]. Korzystając z tej możliwości, podjęła decyzję o włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej, co zapoczątkowało procedurę tworzenia samodzielnych zdolności obronnych Unii

[660] Szerzej: Materiał biblioteki sejmowej, *WPBiO – architektura prawnoinstytucjonalna*. Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_basis.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[661] Zob. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 125–162; E. Latoszek, *Integracja europejska*..., op. cit., passim.

[662] Zgodnie z art. 13. Traktatu z Amsterdamu.

Europejskiej[663]. Kolejnymi decyzjami były: zainicjowanie Europejskiego Celu Zasadniczego (Operacyjnego), dotyczącego rozwoju możliwości szybkiego reagowania przez Unię; rozpoczęcie tworzenia cywilnego systemu reagowania kryzysowego; powołanie struktur kształtujących rozwój zdolności wojskowych Unii (Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej)[664]; zainicjowanie Europejskiego Planu Poprawy Zdolności (Wojskowych); przyjęcie następnego Europejskiego Celu Zasadniczego – 2010. W tym czasie w 2003 r. przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa[665]. Obecnie jest najważniejszym organem politycznym Unii Europejskiej, określa jej strategiczne interesy, ustala cele strategiczne oraz precyzuje ogólne kierunki i wytyczne dla Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne[666]. W ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony decyduje o organizacji wspólnej obrony[667]. W ostatnim czasie Rada Europejska wyznaczyła szereg celów, które mają służyć podniesieniu skuteczności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. *Dotyczą one trzech obszarów: zwiększanie skuteczności i oddziaływania WPBiO; silniejszy rozwój zdolności obronnych oraz wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego*[668]. W konsekwencji Wysoka Przedstawiciel otrzymała zadanie opracowania „Globalnej Strategii Unii Europejskiej w Dziedzinie Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa".

Rada Unii Europejskiej – na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską tworzy i kreuje Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony[669]. W ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest najważniejszym organem decyzyjnym w Unii w zakresie planowania i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, tak w sferze wojskowej, jak też w aspektach cywilnych. Rada podejmuje decyzje w sprawie: podjęcia misji cywilnej lub wojskowej[670], powierzania misji grupie państw członkowskich[671], statutu, siedziby i zasad funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony[672], ustanowienia stałej współpracy strukturalnej[673], a także podejmuje decyzje i zalecenia w ramach tej współpracy[674].

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa – jest to podstawowe ciało decyzyjne w zakresie spraw bieżących dotyczących Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Komitet został powołany na mocy postanowień w Helsinkach i Ni-

[663] Na podstawie art. 17 ust. 1 Traktatu z Amsterdamu.
[664] Miało to miejsce na szczycie Unii Europejskiej w Nicei w 2000 r.
[665] Szerzej: A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 130–132.
[666] Zgodnie z art. 26 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.
[667] Zgodnie z art. 42 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
[668] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT(2013)060 102_PL. pdf [dostęp: 9.12.2017 r.].
[669] Zgodnie z art. 26 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
[670] Zgodnie z art. 43 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
[671] Zgodnie z art. 44. Traktatu o Unii Europejskiej.
[672] Zgodnie z art. 45 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
[673] Zgodnie z art. 46 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
[674] Zgodnie z art. 46 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej.

cei[675]. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa wypracowuje decyzje Rady Unii Europejskiej, będącej najwyższym ciałem decyzyjnym w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz sprawuje polityczny nadzór nad ich wdrażaniem. W spotkaniach, które odbywają się dwa razy w tygodniu, uczestniczą Przedstawiciele narodowi przy Komitecie politycznym i bezpieczeństwa w randze ambasadora. Komitet jest odpowiedzialny przed Radą Unii Europejskiej. Komitet śledzi sytuację międzynarodową w obszarach objętych Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, w tym Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Przyczynia się do określania polityk, wydając opinie dla Rady, oraz czuwa nad wprowadzaniem w życie uzgodnionych polityk[676]. W ramach zadań szczegółowych: *bada obszary objęte projektami konkluzji Rady ds. Spraw Ogólnych, w które Komitet jest zaangażowany; dostarcza pozostałym Komitetom wytyczne w sprawach podlegających WPZiB; przekazuje wytyczne Komitetowi Wojskowemu; przyjmuje opinie i zalecenia Komitetu Wojskowego. Przewodniczący Komitetu Wojskowego (PSC) pozostający w łączności z Sztabem Wojskowym Unii Europejskiej (EUMS), bierze udział, gdy jest to niezbędne, w posiedzeniach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa; przyjmuje informacje, zalecenia i opinie Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych i przekazuje mu wytyczne w sprawach objętych WPZiB; koordynuje, nadzoruje i monitoruje prace w kwestiach dotyczących WPZiB prowadzone przez różnorodne grupy robocze, może przekazywać im wytyczne i bada ich sprawozdania; prowadzi dialog polityczny w ramach swojej zdolności i w formie ustanowionej Traktatem; zapewnia uprzywilejowane forum dialogu w sprawach EPBiO między państwami, jak również z NATO zgodnie z odrębnymi przepisami odpowiednich dokumentów; pod auspicjami Rady, ponosi odpowiedzialność za polityczny kierunek rozwoju potencjału wojskowego, uwzględniając rodzaj sytuacji kryzysowej, której Unia pragnie przeciwdziałać*[677]. W zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa sprawuje, pod kierunkiem Rady i Wysokiego Przedstawiciela, kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysowego[678]. Nadane kompetencje umożliwiają Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa utrzymanie „pełnej kontroli politycznej i kierunku strategicznego" działań militarnych prowadzonych w ramach zarządzania kryzysami. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa odgrywa wiodącą rolę w rozszerzonych konsultacjach, w szczególności z NATO i zaangażowanymi państwami trzecimi. Rada może upoważnić Komitet do podjęcia określonych decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strate-

[675] Rada Europejska w Helsinkach podjęła zasadniczą decyzję o ustanowieniu Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Na podstawie jej wniosków, decyzją Rady 2000/143/WPZiB [Decyzja Rady 2000/143/WPZiB z dnia 14 lutego 2000 r. ustanawiająca Tymczasowy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Dz.U. L 49 z 22.2.2000, str. 1)] ustanowiono tymczasowy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Następnie Rada Europejska podczas spotkania w Nicei w dniach 7–11 grudnia 2000 r. osiągnęła porozumienie w sprawie ustanowienia stałego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz określiła jego rolę, tryb działania i funkcje.

[676] Rolę, tryb działania i funkcje Komitetu określono w załączniku do Decyzji Rady 2001/78/WPZiB.

[677] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32001D0078 [dostęp: 9.10.2017 r.].

[678] Zgodnie z art. 43. Traktatu o Unii Europejskiej.

gicznego nad operacją zarządzania kryzysowego. Funkcje doradcze w stosunku do Komitetu pełnią m.in.: **Komitet Wojskowy Unii Europejskiej** (stanowiący najważniejsze forum doradcze krajów członkowskich w sprawach militarnych. Prace Komitetu wspiera Grupa Robocza Komitetu Wojskowego – w spotkaniach uczestniczą wojskowi przedstawiciele państw członkowskich). Poza doradzaniem Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, kieruje unijnymi działaniami wojskowymi oraz rozwojem zdolności wojskowych)[679]; **Komitet ds. Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysami** (działa jako grupa robocza Rady, przekazuje informacje, formułuje zalecenia i udziela rad odnośnie do cywilnych aspektów zarządzania kryzysami Komitetowi Stałych Przedstawicieli oraz innym właściwym organom Rady – do zadań Komitetu ds. Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysami należy między innymi planowanie i monitorowanie przebiegu misji cywilnych)[680]; **Grupa Polityczno-Wojskowa** (przygotowuje prace Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, zajmuje się polityczną stroną unijnych przedsięwzięć wojskowych i cywilno-wojskowych, odpowiada za aspekty polityczno-wojskowe Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i opracowywanie koncepcji i instrumentów dotyczących operacji wojskowych i cywilno-wojskowych Unii).

Komisja Europejska – nie ma większych kompetencji w obszarze wąsko rozumianej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jej uprawnienia obejmują jednak wiele dziedzin związanych z polityką bezpieczeństwa. Są to: ochrona środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniem; przeciwdziałanie nielegalnej migracji; bezpieczeństwo komunikacji morskiej i lotniczej; pokojowe wykorzystanie przestrzeni kosmicznej[681]. W związku z powyższym jest zobowiązana koordynować pewne działania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony pod kątem ich konsekwencji w ww. obszarach. To zaś sprawia, że jest organem, gdzie ma miejsce stopniowy wzrost zainteresowania problemami polityki bezpieczeństwa i obrony[682]. Komisja, w szczególnych przypadkach, wspólnie z Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, podejmuje inicjatywy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony[683], głównie jednak koncentruje się na wzmacnianiu przemysłu obronnego (sprzyja tworzeniu wspólnego rynku przemysłu obronnego, kształtuje jego regulacje prawne)[684]. Komisja także wniosła cenny wkład w budowanie systemu reagowania kryzysowego dzięki aktywności Sekcji przeciwdziałania konfliktom, która była odpowiedzialna za koordynację działań Komisji Europejskiej w regionach objętych kryzysami. Współpracowała ona z Sekretariatem Unii Europejskiej, a szczególnie z jednostkami realizują-

[679] Skład, misję oraz funkcje Komitetu określono w załączniku do decyzji Rady 2001/79/WPZiB.
[680] Skład i zadania Komitetu określono w Decyzji Rady 2000/354/WPZiB.
[681] Por. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 140.
[682] Zob. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna I Bezpieczeństwa*..., op. cit., s. 70.
[683] Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 42 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej prawo inicjatywy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony należy do państw członkowskich i Wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej.
[684] Zgodnie z art. 173. Traktatu o Unii Europejskiej.

cymi misje i operacje Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Komórka ta współdziałała z: ONZ, OBWE, Radą Europy oraz organizacjami finansowymi wspierającymi pokojowe rozwiązywanie konfliktów.

Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jest to stanowisko, którego geneza sięga Konferencji Międzyrządowej poprzedzającej szczyt Unii w 1997 r., na której państwa członkowskie Unii zadecydowały o podniesieniu roli Sekretariatu oraz zwiększeniu skuteczności polityki zagranicznej Unii. Funkcjonowanie stanowiska zostało zapoczątkowane po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu w 1999 r. Wtedy polityk obejmujący stanowisko Sekretarza Generalnego w Radzie Spraw Ogólnych przejął także funkcję Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa[685], a jednocześnie został mianowany Sekretarzem Generalnym Unii Zachodnioeuropejskiej. Tym samym stał się najwyższym przedstawicielem dyplomatycznym Unii Europejskiej, który dodatkowo posiadał najszersze kompetencje w dziedzinie wojskowej (*był traktowany jako nieformalny „minister obrony"*[686]). Powodowało to z jednej strony, brak rozwiązań instytucjonalnych, z drugiej, wpływało na to stopniowe tworzenie nowej instytucji, która miała wypełnić lukę w tym obszarze. Taki stan przetrwał do listopada 2009 r., kiedy to jego zadania i obowiązki zostały szczegółowo opisane w Traktacie z Lizbony. Rozwiązania tam przyjęte rozszerzyły zakres kompetencji Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w odniesieniu do zagadnień wchodzących w zakres Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jako mandatariusz Rady i Rady Europejskiej jest głównym wykonawcą ich decyzji w sferach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych oraz pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej[687]. Prowadzi Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, w tym Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją, działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Posiada w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, prawo inicjatywy samodzielnie lub wspólnie z Komisją Europejską[688], może zaproponować wspólnie z Komisją użycie zarówno sił krajowych, jak i instrumentów Unii. Na jego wniosek lub z inicjatywy państwa członkowskiego w sprawie podjęcia misji Rada Unii Europejskiej może postanowić jednomyślnie o jej uruchomieniu. Czuwa nad koordynacją cywilnych i wojskowych misji realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, pod kierunkiem Rady oraz w ścisłym i stałym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa[689].

[685] Politykiem tym był były Sekretarz Generalny NATO, Javier Solana.
[686] A. Ciupiński, *Podstawy traktatowe*..., op. cit., s. 40.
[687] Zgodnie z art. 18. Traktatu o Unii Europejskiej.
[688] Zgodnie z art. 30 ust. 1 i art. 42 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.
[689] Zgodnie z art. 43 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Jest tworzona z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji oraz z personelu kierowanego przez krajowe służby dyplomatyczne[690]. Wspomaga Wysokiego Przedstawiciela Unii w wykonywaniu jego mandatu[691]. Jednostkami Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych odpowiedzialnymi za realizację zadań w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony są m.in.: Dyrekcja ds. Zarządzania i Planowania Kryzysowego, która zapewnia planowanie polityczno-strategiczne misji cywilnych i operacji wojskowych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, która ma gwarantować skuteczne planowanie i przeprowadzanie cywilnych misji zarządzania kryzysowego w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, działający pod kierunkiem Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii w swych czynnościach koordynujący działania wojskowe i rozwój zdolności wojskowych.

Parlament Europejski[692]. W początkowym okresie, przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, organem przedstawicielskim w kwestiach bezpieczeństwa i obrony było Zgromadzenie Europejskie Bezpieczeństwa i Obrony – Zgromadzenie Unii Zachodnioeuropejskiej. Był to organ „dublujący" w tej kwestii Parlament Europejski. Dopiero na podstawie Traktatu z Lizbony Parlament stał się pełnoprawnym podmiotem kształtowania stosunków zewnętrznych Unii, utrzymania kontroli parlamentarnej nad zainicjowaną polityką bezpieczeństwa i obrony oraz podejmowania wyzwań wynikających z przygotowanego w 2008 r. sprawozdania dotyczącego wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa[693]. Rezolucja z 2010 r. stwierdzała: *w następstwie wprowadzenia klauzuli o wzajemnej pomocy, o której mowa w art. 42 ust. 7. Traktatu z Lizbony, wzywa się państwa członkowskie Unii Europejskiej będące członkami Unii Zachodnioeuropejskiej do uchylenia traktatu z Brukseli zmienionego w 1954 r., w tym Zgromadzenia Parlamentarnego UZE*[694]. Obecnie Parlament Europejski jest jednym z podmiotów kształtowania stosunków zewnętrznych Unii, śledzi rozwój instytucji, stan zdolności i proces przebiegu operacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz czuwa, aby kwestie bezpieczeństwa i obrony były realizowane zgodnie z potrzebami wyrażanymi przez obywateli Unii. W tym celu w Parlamencie: *Regularnie odbywają się posiedzenia, wysłuchania i warsztaty poświęcone m.in. następującym tematom: cywilne i wojskowe misje WPBiO, międzynarodowe kryzysy mające konsekwencje dla bezpieczeństwa i obrony, wielostronne ramy w zakresie bezpieczeństwa, kontrola zbrojeń i kwestia nierozprzestrzeniania broni, walka z terroryzmem i przestępczością*

[690] Organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa Decyzja nr 2010/427/UE.

[691] Zgodnie z art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

[692] Uprawnienia Parlamentu Europejskiego w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony określono w art. 36. i 41. Traktatu o Unii Europejskiej.

[693] Zob. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT(2013)0601 02_PL.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[694] D. Liszczyk, cyt. za: A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 158.

zorganizowaną, najlepsze praktyki w celu poprawy skuteczności bezpieczeństwa i obrony, zmiany prawne i instytucjonalne w UE w tych dziedzinach[695]. Przyjmuje informacje o rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony od Wysokiego Przedstawiciela Unii oraz udziela konsultacji w zakresie głównych aspektów i podstawowych opcji tych polityk. Parlament Europejski może również z własnej inicjatywy zwrócić się do Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej lub Rady z pytaniami oraz sugerować własne zalecenia[696]. Ponadto Parlament Europejski sprawuje kontrolę nad budżetem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony[697]. Parlament Europejski dwa razy do roku przeprowadza debatę i przygotowuje sprawozdania na temat postępów w realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Sprawami Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Parlamencie Europejskim zajmuje się Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony Komisji Spraw Zagranicznych. W ramach współpracy z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego, który jest w dalszym ciągu głównym gwarantem bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej Parlament Europejski partycypuje w Zgromadzeniu Parlamentarnym NATO. Ma tu jednak miejsce poszanowania autonomii obu organizacji. W ostatnich latach Parlament podjął inicjatywę kontrolowania stopnia zaawansowania realizacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i badania niepowodzeń na tym polu, na mocy sprawozdania z 2008 r., w którym znajduje się stwierdzenie, że: *Utrzymywanie wsparcia publicznego ma podstawowe znaczenie dla naszego zaangażowania na świecie. W nowoczesnych demokracjach, w których media i opinia publiczna odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki, poparcie społeczne jest niezbędne dla utrzymania naszego zaangażowania za granicą. Rozmieszczamy policję, ekspertów prawnych i żołnierzy w strefach niestabilnych na całym świecie. Na rządach, parlamentach i instytucjach UE ciąży obowiązek przekazywania informacji na temat tego, jak działania te przyczyniają się do bezpieczeństwa w kraju*[698]. Parlament podjął wyzwania dotyczące wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa.

Po przedstawieniu w 2016 r. przez Wysoką Przedstawiciel Radzie Europejskiej Globalnej Strategii Unii Europejskiej w Dziedzinie Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Parlament Europejski wzmocnił wysiłki w celu zacieśnienia współpracy w dziedzinie obrony między państwami Unii, a także pełnego urzeczywistnienia Traktatu z Lizbony. W jednej z rezolucji wystąpił z wnioskiem o zabezpieczenie środków na inwestycje w obszarze bezpieczeństwa i obrony, wezwał do podjęcia dalszych decyzji odnośnie do realizacji postanowień Traktatu z Lizbony w obszarze Europejskiej Unii Obrony, uznał stałą współpracę strukturalną oraz zdolności w zakresie zarządzania kryzysowego za kluczowe i zasadnicze elementy rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa

[695] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT(2013)060 102_PL. pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].
[696] Konkretnie art. 36. Traktatu o Unii Europejskiej.
[697] Konkretnie art. 41. Traktatu o Unii Europejskiej.
[698] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT(2013)060102_ PL.pdf [dostęp: 9.12.2017 r.].

i Obrony. W Dokumentach informacyjnych o Unii Europejskiej z czerwca 2017 r. można znaleźć stwierdzenie: *Parlament będzie kontynuował działania na swoim szczeblu i w ramach swoich uprawnień, aby w sposób skuteczny i widoczny pomagać UE jako podmiotowi zapewniającemu bezpieczeństwo osiągać jej cele, zgodnie z oczekiwaniami obywateli UE*[699].

Ważnym przedsięwzięciem na szczeblu Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw członkowskich jest **Konferencja Międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.** Konferencja Międzyparlamentarna została powołana na mocy Traktatu z Lizbony w kwietniu 2011 r. na Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Brukseli w celu wzmocnienia roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii oraz Parlamentu Europejskiego w kontekście współpracy międzyparlamentarnej. Wynikało to z potrzeby wypracowania odpowiedniego forum międzyparlamentarnego ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na gruncie ówczesnych traktatów[700]. Konferencja stanowi element działań w ramach wymiaru parlamentarnego prezydencji Rady Unii Europejskiej przez parlament narodowy państwa członkowskiego Unii sprawującego prezydencję Rady Unii Europejskiej. Podstawą działania jest regulamin przyjęty na pierwszej konferencji na Cyprze w dniach 9–10 września 2012 r., a zmieniony w Rzymie 5–7 listopada 2014 r.[701] Do jej głównych celów zostały zaliczone: tworzenie ram dla wymiany informacji i doświadczeń w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, umożliwianie parlamentom narodowym i Parlamentowi Europejskiemu dostępu do pełnej informacji w toku realizacji ich zadań w tym obszarze; prowadzenie szerokiej dyskusji w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; zastąpienie Konferencji Przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych oraz Konferencji Przewodniczących Komisji ds. Obrony, co pozwoliło parlamentom decydować o składzie swoich delegacji; przyjmowanie konkluzji w sprawach związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Konkluzje te nie są jednak wiążące dla parlamentów narodowych ani Parlamentu Europejskiego[702]. W składzie konferencji są delegacje poszczególnych parlamentów narodowych państw członkowskich Unii (po 6 parlamentarzystów)[703] oraz Parlamentu Europejskiego (16 członków Parlamentu).

---

699 Ibidem.

700 Głównie po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony. Powodem było także zakończenie w czerwcu 2011 r. funkcjonowania Europejskiego Zgromadzenia Bezpieczeństwa i Obrony.

701 Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14767&Itemid=819 [dostęp: 9.10.2017 r.].

702 *Regulamin konferencji międzyparlamentarnej ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.* Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/WPZiB_WPBiO/Regulamin%20KM%20WPZiBWPBiO_Rzym_wersja%20ostateczna.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

703 W przypadku parlamentów dwuizbowych podział miejsc w delegacji jest dokonywany na podstawie ich wewnętrznego porozumienia.

Konferencja realizuje swoją działalność poprzez spotkania, które odbywają się dwa razy w roku w państwie sprawującym prezydencję Rady lub w Parlamencie Europejskim w Brukseli. Obsługę spotkań zapewnia parlament państwa sprawującego prezydencję w Radzie w ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim. Językami roboczymi konferencji są angielski i francuski. Spotkania mogą kończyć się przyjmowaniem konkluzji, które nie wiążą parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego oraz nie przesądzają ich stanowisk. Dokumenty te są publikowane na stronie internetowej konferencji[704].

Europejska Agencja Obrony[705] – wprowadzona do porządku prawa pierwotnego przez Traktat z Lizbony (wcześniej działała na mocy „wspólnego działania" Rady Unii Europejskiej z 12 lipca 2004 r.)[706]. Według powyższego dokumentu *Celem Europejskiej Agencji Obrony („Agencji"), która podlegać będzie kompetencji Rady i która będzie otwarta na udział wszystkich Państw Członkowskich, będzie rozwój zdolności obronnych w zakresie zarządzania kryzysowego, wspieranie i polepszanie europejskiej współpracy w dziedzinie zbrojeń, wzmacnianie europejskiego przemysłu obronnego i bazy technologicznej (DTIB), jak również, w powiązaniu z wybranymi działaniami badawczymi Wspólnoty, wspieranie badań, których celem jest osiągnięcie wiodącej roli w zakresie technologii strategicznych dla przyszłych zdolności w zakresie obrony i bezpieczeństwa, wzmacniając tym samym potencjał przemysłowy Europy w tej dziedzinie*. Misją jej jest wspomaganie Rady i Państw Członkowskich w ich wysiłkach zmierzających do poprawy zdolności obronnych Unii Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego oraz utrzymania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w jej obecnym i przyszłym kształcie**.** W swoich kompetencjach ma zadania: przyczyniać się do określania celów zdolności wojskowych państw członkowskich i oceny wykonania podjętych przez nie zobowiązań; wspierać harmonizację wymagań operacyjnych oraz ustanowienie skutecznych i spójnych metod dokonywania zamówień; zgłaszać wielostronne projekty dla osiągnięcia celów zdolności wojskowych oraz zapewniać koordynację programów realizowanych przez państwa członkowskie i zarządzanie konkretnymi programami współpracy; wspierać badania nad technologiami obronnymi oraz koordynować i planować wspólne działania badawcze i studia nad rozwiązaniami technicznymi odpowiadającymi przyszłym wymaganiom operacyjnym; przyczyniać się do określania wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony oraz zwiększających efektywność wydatków wojskowych i, w stosownych przypadkach, wprowadzać je w życie[707]. Agencja podlega kompetencjom i działa pod politycznym nadzorem Rady, której dostarcza sprawozdania okresowe i od której otrzymuje regular-

[704] Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14767&Itemid=819 [dostęp: 9.10.2017 r.].

[705] Agencja została powołania na podstawie wspólnego działania Rady z 12 lipca 2004 r. (art. 45. Traktatu o Unii Europejskiej).

[706] Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0551&from=pl [dostęp: 9.10.2017 r.].

[707] Por. http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wspolna-polityka-zagraniczna-i-bezpieczenstwa-ue-po-traktacie-lizbonskim [dostęp: 9.10.2017 r.].

ne wytyczne. Agencja wykonuje swoje działania, w miarę potrzeby, w powiązaniu z Komisją Europejską.

Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem[708] – w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi przyczynia się do rozwijania strategicznych idei Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym, w obszarze zapobiegania konfliktom i budowania pokoju. Prowadzi badania na rzecz działań zewnętrznych Unii, z myślą o ulepszeniu analiz Unii Europejskiej, zwiększenia jej zdolności przewidywania oraz ułatwienia tworzenia sieci kontaktów w przypadku działań zewnętrznych. Jego działania są skoncentrowane wokół: prowadzenia analiz dotyczących polityki, sterowania działalnością informacyjną, rozpowszechniania wiedzy, organizowania debat, organizowania warsztatów i wydarzeń pomagających tworzyć sieć kontaktów, a także gromadzenia odpowiedniej dokumentacji na potrzeby urzędników i ekspertów z Unii i państw członkowskich. Instytut współpracuje również ze światem akademickim, ośrodkami analitycznymi i odpowiednimi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w całej Europie, obszarze atlantyckim i w szerzej rozumianej społeczności międzynarodowej, działając jako łącznik między instytucjami Unii i kręgiem ekspertów zewnętrznych, w tym podmiotów zaangażowanych w bezpieczeństwo[709].

Centrum Satelitarne Unii Europejskiej[710] – wspiera proces podejmowania decyzji przez Unię i jej działania w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w szczególności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym misje i operacje zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej. Dostarcza, na wniosek Rady lub Wysokiego Przedstawiciela, produktów i usług możliwych do otrzymania w wyniku wykorzystania odpowiedniego potencjału kosmicznego i danych dodatkowych, w tym obrazów satelitarnych i lotniczych. Świadczy związane z tym usługi. W ramach swej misji dostarcza produktów lub świadczy usługi na rzecz: państw członkowskich, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Komisji albo agencji lub organów Unii, z którymi Centrum Satelitarne współpracuje; państw trzecich, które wyraziły zgodę na określone w załączniku przepisy dotyczące uczestnictwa w działalności Centrum Satelitarnego (jeśli wniosek taki dotyczy dziedziny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w szczególności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego). W szczególnych przypadkach Centrum Satelitarne może także współpracować z Komisją oraz z agencjami lub organami Unii lub państwami członkowskimi, tak by maksymalizować efekt synergii i komplementarność z innymi działaniami Unii, które mają związek z Centrum Satelitarnym, i w przypadkach gdy działalność Centrum

[708] Funkcjonowanie Instytutu reguluje Decyzja Rady 2014/75/WPZiB.

[709] Zob. art. 2, Decyzja Rady 2014/75/WPZiB z 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem.

[710] Funkcjonowanie Centrum reguluje decyzja Rady 2014/401/WPZiB.

Satelitarnego ma znaczenie dla takich działań Unii, w szczególności w dziedzinie przestrzeni kosmicznej i bezpieczeństwa[711].

Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony[712] – zapewnia szkolenia i kształcenie w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii w szerszym kontekście Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa na poziomie europejskim. Rozwija i propaguje ogólne rozumienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wśród personelu cywilnego i wojskowego. Rozpowszechnia swoje działania szkoleniowe i edukacyjne w zakresie różnych zagadnień dotyczących Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Konkretnymi celami Kolegium jest: zwiększanie wspólnej europejskiej kultury bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii oraz propagowanie wybranych zasad poza Unią; wspieranie lepszego rozumienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako jednego z zasadniczych elementów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; zapewnianie organom Unii personelu dysponującego odpowiednią wiedzą, będącego w stanie efektywnie pracować nad wszystkimi zagadnieniami z zakresu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; zapewnianie administracjom państw członkowskich personelu dysponującego odpowiednią wiedzą, znającego polityki, instytucje i procedury unijne w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; zapewnianie misjom i operacjom w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony personelu o wspólnym rozumieniu zasad funkcjonowania misji i operacji w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz o poczuciu wspólnej tożsamości europejskiej; zapewnianie misjom i operacjom w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony szkolenia i kształcenia stosownego do ich potrzeb w tym zakresie; wspieranie partnerstw Unii w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w szczególności partnerstw z państwami uczestniczącymi w misjach w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; wspieranie cywilnego zarządzania kryzysowego, w tym w dziedzinie zapobiegania konfliktom, oraz ustalanie lub ochrona warunków niezbędnych dla zrównoważonego rozwoju; propagowanie europejskiej inicjatywy wymiany oficerów młodszych; udzielanie pomocy w propagowaniu kontaktów zawodowych między uczestnikami działań szkoleniowych i edukacyjnych[713].

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, w rozumieniu przedstawionym w powyższym wywodzie, jest wynikiem wieloletnich inicjatyw i działań państw Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej

[711] Por. art. 2, Decyzja Rady 2014/401/WPZiB z 26 czerwca 2014 r. w sprawie Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej i uchylenia wspólnego działania 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej.

[712] Funkcjonowanie kolegium reguluje Decyzja Rady 2016/2382/WPZiB.

[713] Zob. art. 3, Decyzja Rady (WPZiB) 2016/2382 z 21 grudnia 2016 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EKBiO) oraz uchylenia decyzji 2013/189/WPZiB.

mających na celu stworzenie, obok prowadzonej skutecznie integracji w różnych obszarach współpracy, wspólnoty odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i obronę przestrzeni geograficznej Unii i jej państw członkowskich oraz jej najbliższego otoczenia. Proces integracji w obszarze bezpieczeństwa i obrony wynikał także z chęci stworzenia jednej przestrzeni politycznej, której, na wzór państw narodowych, podstawowym interesem i racją stanu winno być samodzielne bezpieczeństwo polityczno-militarne, zapewniające suwerenność, integralność, niezawisłość, tzn. także, podkreślana przez niektóre państwa szczególnie w początkowym okresie nawiązywania współpracy, polityczno-międzynarodowa autonomia wobec Stanów Zjednoczonych, określana jako Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Aby tak się stało, Wspólnoty i Unia musiałyby wziąć w pełnym wymiarze odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo, czego wyrazem był właśnie proces integracji w tym obszarze. Kolejnym argumentem, który wykrystalizował się już po powstaniu Unii Europejskiej, było ugruntowanie się jej znaczącej pozycji, głównie w obszarze gospodarczym, w nowym porządku międzynarodowym – wyłaniającym się ładzie multipolarnym, którego jednym z biegunów zaczęła stawać się Unia, co pociągało za sobą konieczność dysponowania także argumentami polityczno-militarnymi, bowiem: *Żadne z mocarstw starej Europy nie mogło się równać swym potencjałem militarnym z USA, Chinami czy Rosją. UE mogła zbudować porównywalny potencjał – dla własnego bezpieczeństwa, dla stabilizowania sytuacji w otoczeniu, dla podejmowania operacji służących przywracaniu pokoju w innych częściach świata*[714], **ponieważ sytuacja geopolityczna oraz zarysowujące się megatrendy jej rozwoju tego wymagały. Podstawowym celem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, co wynika z logiki powyższych stwierdzeń, winno być zbudowanie realnych możliwości militarnych, stworzenie struktur operacyjnych i zabezpieczenia, które byłyby w stanie podejmować i prowadzić operacje militarne w pełnym tego słowa znaczeniu. Jak można zauważyć Unia Europejska, mimo wielkiej determinacji na polu uniezależnienia się od NATO, wybicia się na strategiczną niezależność, co znalazło wyraz w Traktacie z Amsterdamu i Nicei, a w jeszcze większym stopniu w późniejszym traktacie konstytucyjnym, do dnia dzisiejszego takiej pozycji nie osiągnęła.

6.6. Zdolności wojskowe Unii Europejskiej

Rozwój zdolności wojskowych był jednym z najtrudniejszych tematów, który towarzyszył tworzeniu Unii Europejskiej, a na który dyskutuje się nadal[715]. Mimo intensywnych prac w tej kwestii nie zostało wypracowane jednolite sta-

[714] R. Kuźniar, *Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr IV/32/2014, s. 32.

[715] Szerzej: A. Ciupiński, *Perspektywy rozwoju sił antykryzysowych Unii Europejskiej* [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002, s. 61–65.

nowisko, np. na temat użycia sił wojskowych. Prowadzona debata wskazuje, że jest mało prawdopodobne, żeby państwa członkowskie Unii Europejskiej osiągnęły w najbliższym czasie w tym obszarze porozumienie.

Dotychczasowy rozwój zdolności wojskowych można podzielić na trzy etapy, które wpisują się w realizację przedsięwzięć: Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Na tym etapie, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, Unia korzystała ze zdolności wojskowych Unii Zachodnioeuropejskiej, która na mocy Deklaracji z Petersbergu była przygotowana do reagowania kryzysowego w zakresie operacji humanitarnych, utrzymania pokoju i przywracania pokoju; Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony realizowanej w latach 1999–2009; Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, prowadzonej, na podstawie zapisów Traktatu z Lizbony, od 2009 r.[716]

W ramach Unii Europejskiej działają stałe struktury wojskowe, odpowiedzialne za realizację Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Są to: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, Eurokorpus, Grupy bojowe.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Jego funkcje zostały opisane w podrozdziale *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*.

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej[717] to najwyższe ciało wojskowe Unii Europejskiej, stanowiące forum konsultacji krajów członkowskich w sprawach wojskowych. Utworzony został na podstawie decyzji Rady Unii Europejskiej z 22 stycznia 2001 r.[718], w której znajduje się stwierdzenie: *W ramach wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), w szczególności Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, przewidzianej w art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej, Rada Europejska obradująca w Nicei w dniach 7–11 grudnia 2000 r. osiągnęła porozumienie w sprawie utworzenia Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej, określające jego misję i funkcje, w tym również misję i funkcje jego przewodniczącego*[719]. W okresie przejściowym, do czasu ustanowienia stałego Komitetu, działało od 1 marca 2000 r. Tymczasowe Gremium Wojskowe, na podstawie decyzji Rady Unii Europejskiej z 14 lutego 2000 r. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej składa się z szefów sztabów generalnych państw członkowskich, reprezentowanych przez delegatów wojskowych[720]. Na szczeblu szefów sztabów generalnych zbiera się zawsze, gdy jest to konieczne. W spotkaniach Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej, które odbywają się raz w tygodniu, uczestniczą wyznaczeni wojskowi przedstawiciele państw członkowskich. Przewodniczący Komitetu wybierany jest przez Radę Unii Eu-

[716] Szerzej: A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe Unii Europejskiej. Perspektywy grup bojowych*, „Rocznik Integracji Europejskiej" nr 8/2014, s. 105.

[717] W języku angielskim: *Eoropean Union Military Committee* (*EUMC*).

[718] Decyzja polityczna o powołaniu do życia nowych struktur drugiego filaru Unii Europejskiej zapadła na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 r.).

[719] Punkt 1. wymienionej Decyzji.

[720] W przypadku Polski, funkcję tę sprawuje Szef Sztabu Generalnego, łącząc ją z funkcją Przedstawiciela Wojskowego przy Komitecie Wojskowym NATO.

ropejskiej na zalecenie Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej obradującego w składzie szefów sztabów. Kadencja przewodniczącego wynosi trzy lata, jeśli Rada Unii Europejskiej inaczej nie postanowi. Zadaniem Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej jest doradzanie Komitetowi ds. Politycznych i Bezpieczeństwa we wszystkich sprawach wojskowych Unii oraz formułowanie zaleceń dla niego. Prace Komitetu wspierają Grupy Robocze składające się z zastępców i asystentów przedstawicieli wojskowych. Standardowo poszczególne grupy zbierają się dwa razy w tygodniu, aby przygotować materiały i opinie, które są następnie wykorzystywane do podejmowania decyzji przez Komitet Wojskowy. Komitet sprawuje kierownictwo wojskowe wszystkich przedsięwzięć Unii o charakterze militarnym. Stanowi forum konsultacji wojskowych i współpracy wojskowej między państwami członkowskimi w zakresie zapobiegania konfliktom oraz ich rozwiązywania. Na wniosek Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa lub z własnej inicjatywy w granicach jego zaleceń Komitet Wojskowy Unii Europejskiej wypełnia zadanie wojskowego doradztwa, w szczególności odnośnie do: rozwijania aspektów wojskowych ogólnej koncepcji opanowywania kryzysów; wojskowych aspektów kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego w wypadku operacji zwalczania kryzysu; oceny ryzyka potencjalnych kryzysów; wymiaru wojskowego sytuacji kryzysowej i jego skutków, zwłaszcza występujących w kolejnej fazie opanowywania kryzysu; precyzowania, oceniania i monitorowania zdolności do realizacji założonych celów; stosunków wojskowych Unii z europejskimi państwami członkowskimi NATO nienależącymi do Unii Europejskiej, pozostałymi kandydatami do Unii, innymi państwami oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, łącznie z NATO; szacowania kosztów operacji i ćwiczeń wojskowych[721]. W razie kryzysu Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, na wniosek Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa, wydaje dyrektorowi generalnemu Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej polecenie opracowania i przedłożenia opcji wojskowych. Następnie dokonuje oceny dokumentu przedstawionego przez Sztab Wojskowy, po czym dokument ten wraz ze swoją opinią i swoimi zaleceniami przesyła do Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, opierając się na opcji wojskowej wybranej przez Radę Unii Europejskiej, dostarcza rekomendacji wojskowych[722], zatwierdza zasadniczy plan dla dowódcy operacji. Na podstawie oceny Sztabu Wojskowego doradza Komitetowi ds. Politycznych i Bezpieczeństwa i formułuje dla niego wytyczne dotyczące opracowanej przez dowódcę koncepcji operacji oraz sporządzonego przez dowódcę projektu planu operacji. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej doradza Komitetowi ds. Politycznych i Bezpieczeństwa w kwestii opcji zakończenia operacji. Natomiast w czasie trwania operacji monitoruje przebieg działań militarnych. Przewodniczącym Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej może zostać jedynie generał lub admirał z czterema gwiazdkami,

[721] Por. Decyzja Rady z 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (2001/79/WPZiB). Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0079 [dostęp: 9.10.2017 r.].

[722] Por. http://leksykony.interia.pl/haslo?hid=239327 [dostęp: 9.10.2017 r.].

przede wszystkim były szef sztabu generalnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Przewodniczący prezyduje posiedzeniom Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej na szczeblach wojskowych przedstawicieli i Szefów Obrony, a jako rzecznik Komitetu: *uczestniczy, odpowiednio, w PSC z prawem udziału w dyskusji oraz uczestniczy w posiedzeniach Rady, w przypadku gdy podejmowane są decyzje, które mają wpływ na kwestie obronne, oraz wykonuje funkcję doradcy wojskowego Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela we wszystkich kwestiach wojskowych, w szczególności w celu zapewnienia spójności w ramach struktury UE zarządzania kryzysami, prowadzi prace EUMC bezstronnie i tak, aby odzwierciedlać konsensus, działa w imieniu EUMC w wydawaniu dyrektyw i wskazówek dla Dyrektora Generalnego EUMS, działa jako pierwszy punkt kontaktowy (POC) z dowódcą operacji podczas operacji wojskowych UE, działa wraz z Prezydencją w kwestii rozwijania i wykonywania swojego programu pracy*[723]. Kompetencje przewodniczącego określa sam Komitet Wojskowy Unii Europejskiej.

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej jest wysoko oceniany za swą działalność. Merytoryczne przygotowanie pracowników, jakość opracowywanych materiałów, skuteczność podejmowanych działań w zakresie reagowania kryzysowego to główne czynniki, które przyczyniły się do pozytywnej opinii[724].

Sztab Wojskowy Unii Europejskiej

Sztab Wojskowy Unii Europejskiej[725] został utworzony na podstawie decyzji Rady Unii Europejskiej z 22 stycznia 2001 r.[726] W okresie przejściowym, do czasu ustanowienia stałego Komitetu, działała Grupa Narodowych Ekspertów ds. Wojskowych[727]. Sztab Wojskowy Unii Europejskiej stanowi część Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej, tworzy go personel wojskowy delegowany przez państwa członkowskie. Członkowie Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej muszą być obywatelami państw członkowskich i podlegają przepisom wydanym przez Radę Unii Europejskiej.

Sztab Wojskowy Unii Europejskiej jest dowodzony przez trzygwiazdkowego generała (dyrektora generalnego), jego zastępca to szef sztabu, dwugwiazdkowy generał. Od strony strukturalnej Sztab składa się z pięciu zarządów (wydziałów). Są to: **Zarząd Planowania** (opracowuje koncepcje działań sztabu, planuje struktury i rozwój zdolności, przygotowuje i prowadzi ćwiczenia, współpracuje z Europejską Agencją Obrony, zapewnia spójność koncepcji Sztabu z procedurami Unii); **Zarząd Wywiadu** (zapewnia ciągły dopływ informacji wywiadowczych na potrzeby wczesnego ostrzegania Unii, uczestniczy w procesie planowania, wspiera realizowane przez Unię operacje i ćwiczenia);

[723] Decyzja Rady z 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (2001/79/WPZiB). Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0079 [dostęp: 9.10.2017 r.].

[724] Szerzej: A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 166.

[725] W języku angielskim: *European Union Military Staff* (*EUMS*).

[726] Decyzja polityczna o powołaniu do życia zapadła na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 r.).

[727] Na podstawie decyzji Rady Unii Europejskiej z 14 lutego 2000 r.

Zarząd Operacyjny (planuje unijne operacje, prowadzi planowanie wyprzedzające i ewentualnościowe, przygotowuje oceny polityczno-wojskowe na potrzeby procesów decyzyjnych Unii, monitoruje realizowane operacje, przygotowuje i uruchomia operacyjne struktury dowodzenia); **Zarząd Logistyki** (wspiera Sztab logistycznie, bierze udział w jego planowaniu – wypracowuje dokumenty koncepcyjne i doktrynalne, wspiera ćwiczenia, zabezpiecza sztab od strony administracyjnej); **Zarząd Łączności i Informatyki** (wprowadza do użytku i obsługi systemy łączności i teleinformatyczne, uczestniczy w planowaniu strategicznym i operacyjnym, współuczestniczy w przygotowaniu i realizacji ćwiczeń oraz operacji). Pracę Sztabu zabezpieczają także trzy biura: **Biuro Koordynacyjne** (odpowiada za obieg dokumentów oraz kontakty Sztabu z instytucjami zewnętrznymi); **Biuro Zabezpieczenia Przewodniczącego Komitetu Wojskowego** (wspiera Przewodniczącego Komitetu Wojskowego i przewodniczącego grupy roboczej Sztabu, odpowiada za przygotowanie spotkań oraz współpracę tego Komitetu z Sztabem); **Biuro Łącznikowe Unii Europejskiej w Naczelnym Dowództwie Sojuszniczym Sił Europy** (zabezpiecza współpracę Unii i NATO, wspiera, zgodnie z porozumieniem Berlin Plus, działania Sztabu przy wykorzystaniu sił i środków NATO, współpracuje z Naczelnym Dowódcą Sojuszniczych Sił Europy[728] – Naczelnym Dowódcą Połączonych Sił Zbrojnych NATO w *Europie*[729] – w sytuacji dowodzenia przez niego operacją Unii)[730]. Sztab Wojskowy Unii Europejskiej zatrudnia ok. 185 wojskowych i 20 osób cywilnych[731]. *W jego skład wchodzi personel oddelegowany z państw członkowskich, działający jako podmiot prawa międzynarodowego zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie do ekspertów krajowych i krajowego personelu wojskowego oddelegowanego do Sekretariatu Generalnego Rady, jak również urzędników zatrudnionych w Sekretariacie Generalnym Rady i urzędników oddelegowanych z Komisji. W celu poprawy procesu doboru SWUE zachęca się państwa członkowskie do typowania więcej niż jednego kandydata na każde stanowisko*[732]. Struktura Sztabu została przedstawiona na rys. 26.

Obecny kształt i zakres kompetencji Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej reguluje Decyzja Rady 2008/298/WPZiB z 7 kwietnia 2008 r. zmieniająca decyzję 2001/80/WPZiB w sprawie ustanowienia Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej, która w załączniku określa jego zakres uprawnień według schematu: misja, rola, zadania (ogólne i dodatkowe w sytuacjach związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz podczas prowadzenia operacji), organizacja, stosunki z państwami trzecimi.

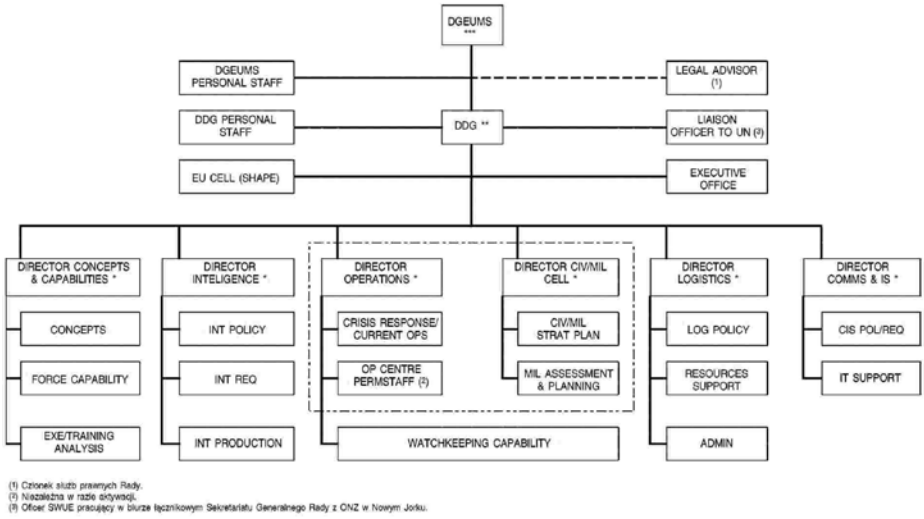
[728] W języku angielskim: *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (*SHAPE*).

[729] W języku angielskim: *Deputy Supreme Allied Commander for Europe* (*DSACEUR*).

[730] Por. J. Kozłowski, *Rola sztabu wojskowego Unii Europejskiej w systemie zarządzania kryzysowego*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej" nr 3/2012, s. 110–111.

[731] Zob. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 168.

[732] Członkowie Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej podlegają zasadom ustanowionym decyzją Rady 2007/829/WE z oddelegowanych do Sekretariatu Generalnego Rady. Decyzja Rady 2008/298/WPZiB z 7 kwietnia 2008 r. zmieniająca decyzję 2001/80/WPZiB w sprawie ustanowienia Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej. Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008D0298 [dostęp: 6.01.2018 r.].



Rys. 26. Struktura Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej

Źródło: Decyzja Rady 2008/298/WPZiB z 7 kwietnia 2008 r. zmieniająca decyzję 2001/80/WPZiB w sprawie ustanowienia Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej. Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008D0298 [dostęp: 6.01.2018 r.].

Misją Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej jest wczesne ostrzeganie, ocena sytuacji i planowanie strategiczne w odniesieniu do wykonywania misji i zadań wynikających ze Strategii Bezpieczeństwa Unii Europejskiej[733], łącznie z każdorazowym wyznaczaniem europejskich narodowych lub wielonarodowych wojsk, jak też implementowanie polityk i decyzji stosownie do priorytetów Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej. Planowanie strategiczne to: *działania związane z planowaniem, które rozpoczynają się natychmiast po zidentyfikowaniu potencjalnego kryzysu lub jego wystąpieniu i kończą się, gdy organy polityczne UE zatwierdzą opcję wojskowo-strategiczną lub pakiet opcji wojskowo-strategicznych. Proces strategiczny obejmuje ocenę sytuacji wojskowej, definicję ram polityczno-wojskowych (POL/MIL) oraz opracowanie opcji wojskowo-strategicznych. Opcja wojskowo-strategiczna: ewentualne działanie wojskowe ukierunkowane na osiągnięcie celów POL/MIL nakreślonych w ramach POL/MIL. Opcja wojskowo-strategiczna opisuje zarys rozwiązania wojskowego, wymagane zasoby i ograniczenia oraz zalecenia odnośnie do wyboru dowódcy operacji i kwatery głównej operacji (OHQ)*[734]. Służy Unii za źródło fachowej wiedzy wojskowej, pełni funkcję ogniwa łączącego Komitet Wojskowy oraz oddane do dyspozycji Unii siły wojskowe, doradza w sprawach wojskowych różnym gremiom

[733] Zgodnie z art. 17 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

[734] Decyzja Rady 2008/298/WPZiB z 7 kwietnia 2008 r. zmieniająca decyzję 2001/80/WPZiB w sprawie ustanowienia Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej. Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri= CELEX%3A32008D0298 [dostęp: 6.01.2018 r.].

Unii[735]. Od stycznia 2011 r. jako część Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych odgrywa istotną rolę w procedurze wczesnego wykrywania symptomów kryzysowych oraz planowania i realizacji operacji Unii; gwarantuje zdolność wczesnego ostrzegania; wykonuje zadania w zakresie planowania i oceniania odnośnie do koncepcji opanowania kryzysu i ogólnej strategii wojskowej oraz formułuje odpowiednie zalecenia, odpowiada, by decyzje i wytyczne Komitetu Wojskowego były należycie stosowane; wspiera Komitet Wojskowy w odniesieniu do całego spektrum zadań petersberskich w ocenie sytuacji oraz wojskowych aspektów planowania strategicznego w wypadku wszystkich prowadzonych przez Unię Europejską operacji; uczestniczy w precyzowaniu, ocenianiu i monitorowaniu zdolności do zrealizowania założonych celów; śledzi, dokonuje oceny i formułuje zalecenia dla sił zbrojnych delegowanych do dyspozycji Unii przez państwa członkowskie pod kątem kształcenia, ćwiczeń i interoperacyjności; monitoruje potencjalne sytuacje kryzysowe, opierając się na właściwych narodowych i wielonarodowych działaniach rozpoznania wojskowego; dostarcza centrum sytuacyjnemu danych wojskowych oraz korzysta z wyników jego pracy; tworzy i koordynuje procedury z narodowymi i wielonarodowymi sztabami, łącznie z oddanymi do dyspozycji Unii Europejskiej sztabami NATO; zajmuje się programowaniem, planowaniem, wykonywaniem i ocenianiem militarnych komponentów procedur zwalczania kryzysu; sporządza kosztorysy operacji i ćwiczeń; utrzymuje łączność ze sztabami narodowymi oraz sztabami wielonarodowymi; utrzymuje stałe kontakty z NATO oraz stosowne kontakty z partnerami w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie[736]. W skład Sztabu wchodzi Komórka Cywilno-Wojskowa, której zadaniem jest pomoc w planowaniu i prowadzeniu operacji reagowania kryzysowego Unii, zwłaszcza tych wymagających koordynacji zdolności wojskowych i cywilnych. Komórka ma być zdolna do utworzenia w krótkim czasie Centrum Operacyjnego, zdolnego do samodzielnego dowodzenia wybraną operacją. Załącznik Decyzji Rady stwierdza, że Sztab: *Odpowiada za uzyskiwanie zdolności do planowania i prowadzenia autonomicznej operacji UE oraz utrzymuje w ramach SWUE zdolność do szybkiego ustanowienia centrum operacji dla danej operacji, w szczególności w takich przypadkach, kiedy konieczna jest wspólna reakcja cywilno-wojskowa oraz kiedy nie określono żadnej krajowej kwatery głównej, po podjęciu decyzji dotyczącej takiej operacji przez Radę na podstawie doradztwa EUMC*[737]. Na wypadek konfliktu Sztab Wojskowy Unii Europejskiej pełni m.in. funkcje: zbiera, archiwizuje i analizuje informacje specjalne od służb wywiadowczych oraz inne informacje z dostępnych źródeł; wspiera Komitet Wojskowy w zakresie formułowania dla Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa wytycznych i poleceń dotyczących planowania; kreuje wojskowe opcje strategiczne i ustala priorytety, które

[735] Por. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 170.

[736] Por. J. Kozłowski, *Rola sztabu*…, op. cit., s. 106.

[737] Decyzja Rady 2008/298/WPZiB z 7 kwietnia 2008 r. zmieniająca decyzję 2001/80/WPZiB w sprawie ustanowienia Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej. Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri= CELEX%3A32008D0298 [dostęp: 6.01.2018 r.].

są elementem wspierania Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa przez Komitet Wojskowy; może wnosić uwagi i propozycje do niemilitarnych aspektów opcji wojskowych; określa, w porozumieniu z dowództwami narodowymi i z dowództwem NATO, wojska, które mogłyby brać udział w operacjach Unii Europejskiej (*Określa siły, które mogą uczestniczyć w ewentualnych operacjach dowodzonych przez UE, koordynując swoje działanie z krajowym personelem ds. planowania i, w stosownych przypadkach, z NATO*)[738]; wspiera dowództwa operacji przy współpracy z państwami trzecimi, które chcą wnieść wkład militarny w operację Unii, oraz przy przygotowaniu odpraw poświęconych planowaniu w zakresie sił wojskowych; systematycznie śledzi sytuacje kryzysowe. Dodatkową rolą Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej w czasie trwania operacji jest: monitorowanie wojskowych aspektów operacji; dokonywanie, wraz z jej dowódcą, analizy strategicznej w celu wsparcia Komitetu Wojskowego w jego funkcji doradczej wobec odpowiedzialnego za strategiczne kierownictwo Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa; sugerowanie Komitetowi Wojskowemu – stosownie do politycznego i operacyjnego rozwoju sytuacji – nowych rozwiązań, które Komitet Wojskowy winien przedstawiać Komitetowi ds. Politycznych i Bezpieczeństwa[739].

Eurokorpus

Eurokorpus to jedna z najważniejszych struktur bezpieczeństwa europejskiego, podporządkowanych Unii Europejskiej i NATO. Jego genezy można doszukać się w idei europejskich sił zbrojnych sformułowanej przez W. Churchilla w 1950 r. oraz w przyjętym w 1952 r. traktacie o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Kolejnym politycznym symptomem jego powołania był Traktat Elizejski z 22 stycznia 1963 r.[740] Zgodnie z porozumieniem prezydenta Ch. de Gaulle'a i kanclerza K. Adenauera, Francja i Niemcy zobowiązały się do zacieśnienia współpracy wojskowej i zbrojeniowej (ważnym aspektem przewidywanej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony było pojednanie francusko-niemieckie). Współpraca ta nabrała znaczenia dopiero w 1987 r. w Karlsruhe, gdy powołano do życia zjednoczoną Radę Bezpieczeństwa i Obrony, która umożliwiła utworzenie wspólnej francusko-niemieckiej brygady, podstawy późniejszych europejskich sił zbrojnych. W październiku 1991 r. Francja i Niemcy powiadomiły przewodniczącego Rady Europy o swoich zamiarach poszerzenia współpracy. Jako że utworzyły już fundamenty dla współpracy międzynarodowej w zakresie obronności, przy okazji szczytu w La Rochelle 22 maja 1992 r. F. Mitterrand i H. Kohl podjęli oficjalną decyzję o utworzeniu Eurokorpusu – struktury wojskowej, sformowanej w oparciu o brygadę francusko-niemiecką, składającej się z żołnierzy obu państw, otwartej dla wszystkich członków Unii Zachodnioeuropejskiej. Kraje te są określane jako państwa ramowe organizacji. Praktyczna realizacja projektu

[738] Ibidem.

[739] Por. http://encyklopedia.interia.pl/slownik-ue/news-sztab-wojskowy-unii-europejskiej,nId,2112903 [dostęp: 9.10.2017 r.].

[740] Traktat podpisali prezydent Francji, Charles De Gaulle i kanclerz Niemiec Konrad Adenauer.

miała miejsce w 1993 r., a uzyskanie zdolności operacyjnej nastąpiło w 1995 r. Eurokorpus był podporządkowany NATO – w ramach działań obronnych na podstawie art. 5. Traktatu waszyngtońskiego oraz Unii Zachodniouropejskiej – w zakresie realizacji misji typu petersberskiego[741]. Koncepcja ta otwierała także możliwość włączenia się pozostałych państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej i NATO. Z czasem inicjatywa nabrała międzynarodowego wymiaru – już w 1993 r. przyłączyła się do tego pomysłu Belgia, w 1994 r. Hiszpania, a w 1996 r. Luksemburg. Państwa te także w późniejszym czasie zostały określone jako ramowe[742]. W lutym 2003 r. Austria i Finlandia podpisały porozumienie dotyczące delegowania personelu tych państw do dowództwa Eurokorpusu w Strasburgu. Przedstawiciel Finlandii w korpusie urzędował do 2005 r., a Austrii do 2011 r. Eurokorpus szybko stał się symbolem możliwości współpracy na szczeblu wojskowym. Na mocy Traktatu z Maastricht zadecydowano, że Unia Europejska powinna dysponować niezależnymi siłami zbrojnymi, jednocześnie Eurokorpus został podporządkowany Unii Zachodnioeuropejskiej[743]. W konsekwencji w maju 1999 r., podczas francusko-niemieckiego szczytu, podjęto decyzję o przekształceniu Eurokorpusu w siły szybkiego reagowania pod dowództwem Unii Europejskiej i NATO. Postanowienia Rady Europejskiej, podjęte w ramach tworzenia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Helsinkach w 1999 r., pozwoliły na przyjęcie założenia tzw. Europejskiego Celu Operacyjnego[744]. Przewidywał on skompletowanie do 2003 r. sił szybkiego reagowania wielkości korpusu (do 15 brygad, tj. 50–60 tys. żołnierzy), zdolnych do działania w przeciągu 60 dni i prowadzenia działań operacyjnych przynajmniej przez 1 rok[745]. Dokument zakładał, że siły będą samowystarczalne pod względem dowodzenia, kontroli, wywiadu i logistyki oraz będą dysponować odpowiednimi jednostkami wsparcia. Będą zdolne do reagowania w odległości do 6 tys. km (w tym celu obok sił lądowych przewidziano także komponent lotniczy i marynarki wojennej). W efekcie tych decyzji w styczniu 2001 r. rozpoczęła się restrukturyzacja Eurokorpusu. W kwietniu rozpoczęto tworzenie kwatery sił najwyższej gotowości bojowej, która w 2002 r. osiągnęła zdolność operacyjną. Reorganizacja sprawiła, że Eurokorpus mógł wykonywać zadania zarówno pod auspicjami NATO, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Unii Zachodnioeuropejskiej, jak i ONZ. W skład sił operacyjnych, oprócz wspólnej brygady niemiecko-francuskiej ze sztabem w Müllheim, weszły 3 dywizje i 2 brygady wydzielane z Francji (brygada pancerna i brygada piechoty z Marsylii), Republiki Federalnej Niemiec (10. Dywizja Pancerna stacjonująca w Sigmaringen), Belgii (Operacyjne Dowództwo Sił Obrony Kraju z kwaterą w Evere), Hiszpanii (1. Dywizja Pancerna zlokalizowana w Burgos) i Luksemburga (kompania zwiadowcza stacjonująca

[741] Zob. A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe*…, op. cit., s. 105.
[742] Zob. https://www.tvn24.pl [dostęp: 7.01.2018 r.].
[743] Szerzej: R. Kuźniar, *Strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie", nr 2/2004, s. 9–28.
[744] W języku angielskim: *European Headline Goal* (*EHG*).
[745] Szerzej: R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 47–90.

w Diekirch)[746]. Jako związek taktyczny[747] liczył około 50 tys. żołnierzy. Biorąc pod uwagę konieczność posiadania odwód i rotacji sił prowadzących operacje, stan wszystkich jednostek zdolnych do zaangażowania został określony na 180 tys. żołnierzy. Kontyngenty poszczególnych państw zostały określone w „katalogu sił", którego pierwsze deklaracje obejmowały ogółem ok. 100 tys. ludzi, 400 samolotów i 100 okrętów[748]. Teoretycznie Eurokorpus stał się wielonarodowym związkiem taktyczno-operacyjnym szybkiego reagowania. Eurokorpus został poddany certyfikacji NATO, uzyskując w 2002 r. status Sił Wysokiej Gotowości i Sił Odpowiedzi NATO[749]. W maju 2006 r. osiągnął pełną zdolność operacyjną. Sztab Eurokorpusu (służyło w nim ok. 900 żołnierzy i 100 pracowników cywilnych)[750], został dyslokowany w Strasburgu i podzielony na dwa zasadnicze piony, z których jeden podlegał naczelnemu dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO. W tym czasie celami Eurokorpusu były: wspólna obrona państw tworzących Eurokorpus; udział w misjach pokojowych oraz pomoc humanitarna. Jako główne zadania, które miał realizować to: wsparcie ludności cywilnej na terenach dotkniętych przez klęski żywiołowe, ewakuacja obywateli Unii z obszarów objętych kryzysem, monitorowanie zawieszenia broni, kontrola granic, a także prowadzenie działań z użyciem siły. Do działań bojowych jednostka potrzebowała odpowiedniej decyzji Rady Unii Zachodnioeuropejskiej. Eurokorpus w późniejszym czasie został poszerzony o Polskę, Grecję, Turcję, Rumunię i Włochy, które były określane jako stowarzyszone z organizacją i mające niższą rangę, bliższą obserwatorom[751]. Państwa partycypujące w inicjatywie Eurokorpusu zostały przedstawione na rys. 27.

Eurokorpus ma także swoją polityczną nadbudowę. *Na jej szczycie znajduje się Komitet Wspólny, w którego skład wchodzą Szefowie Obrony/Sztabów tzw. państw ramowych oraz dyrektorzy polityczni resortów spraw zagranicznych. Każde państwo ramowe EC sprawuje rotacyjną roczną funkcję przewodniczącą na wszelkich płaszczyznach działania Eurokorpusu. Komitetowi Wspólnemu podlega jego organ roboczy: Komitet Eurokorpusu, który zbiera się trzy razy do roku. Składa się ze starszych oficerów sztabów generalnych/obrony państw ramowych i dowództwa Eurokorpusu. W posiedzeniach Komitetu mogą również uczestniczyć przedstawiciele państw stowarzyszonych, w przypadku omawiania zagadnień ich dotyczących. W kompetencjach Komitetu Eurokorpusu leży nadzór nad praktyczną realizacją wytycznych Komitetu Wspólnego EC w obszarze zagadnień polityczno-wojskowych, będących w sferze zainteresowania Korpusu (m.in. zobowiązania operacyjne, przygotowanie sił, organizacja, finansowanie, obsada etatowa, szkolenia i ćwiczenia, zabezpieczenie logistyczne, aspekty powietrzne i morskie oraz kontakty międzynarodowe)*[752].

[746] Zob. Z. Czachór, A. Graś, *Vademecum Europa od A do Z*, Warszawa 2006, s. 41.

[747] Zaliczenie danej struktury do określonego poziomu może być mylące ze względu na różne sposoby klasyfikowania w poszczególnych państwach lub organizacjach.

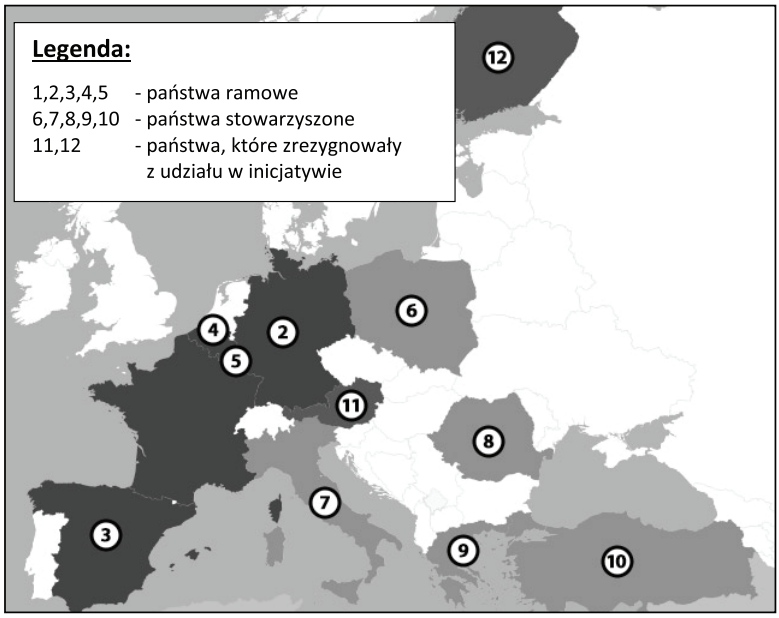
[748] Zob. E. Latoszek, *Integracja europejska*..., op. cit., s. 536.

[749] http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/8072 [dostęp: 7.01.2018 r.].

[750] Zob. Z. Czachór, A. Graś, *Vademecum*..., op. cit., s. 41.

[751] Por. https://www.tvn24.pl [dostęp: 7.01.2018 r.].

[752] https://sgwp.wp.mil.pl/pl/1_1227.html [dostęp: 7.01.2018 r.].



Rys. 27. Państwa ramowe, stowarzyszone i opuszczające Eurokorpus
Opracowanie własne na podstawie: https://www.tvn24.pl [dostęp: 7.01.2018 r.].

Operacjami bojowymi, które prowadził Eurokorpus, są: misja Sił Stabilizacyjnych NATO w Bośni i Hercegowinie realizowana w 1998 r.; dowodzenie siłami pokojowymi Międzynarodowych Sił Pokojowych NATO w Kosowie od 2000 r.; dowodzenie misją stabilizacyjną Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie od sierpnia 2004 r. do lutego 2005 r., a także w 2012 r.

Grupy Bojowe Unii Europejskiej

Od 1 maja 1999 r. obowiązywał Traktat z Amsterdamu, który usankcjonował przejęcie przez Unię Europejską potencjału obronnego Unii Zachodnioeuropejskiej. Szczegółowe postanowienia w tej kwestii zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 1999 r. w Kolonii, które można uznać za zainicjowanie, w sposób pośredni, prac nad utworzeniem Grup Bojowych Unii Europejskiej. Wpłynęły na to: niezdolność Unii do zapobiegania i rozwiązywania konfliktów w latach dziewięćdziesiątych XX w.; konieczność reagowania na kryzysy jako nowe wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego (terroryzm międzynarodowy, umiędzynaradawianie się konfliktów wewnętrznych, destabilizacje wywoływane w konsekwencji upadku państw i inne); chęć wzmocnienia międzynarodowej pozycji Unii jako światowego aktora; konieczność odpowiedzi na wyzwania, wynikające z treści zawartych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego; chęć osiągnięcia zdolności operacyjnych pozwalających na uniezależnienie od potencjału NATO; konieczność przejmowania odpowiedzialności za własny obszar bezpieczeństwa, w tym

obszarów ościennych, z założeniem tworzenia skutecznego systemu bezpieczeństwa europejskiego, a nawet zalążków europejskiej armii[753]. Wtedy jednak uznano, że istotny element zarządzania kryzysowego winny stanowić Siły Szybkiego Reagowania. Po spotkaniu w Helsinkach w opracowanym dokumencie Europejski Cel Zasadniczy/Operacyjny 2003[754] założono utworzenie wspomnianego wcześniej Europejskiego Korpusu Sił Szybkiego Reagowania, któremu zostaną powierzone zadania petersberskie[755]. Mimo znacznego zaangażowania państw członkowskich możliwości ekspedycyjne i operacyjne Europejskiego Korpusu Sił Szybkiego Reagowania, włącznie z utworzeniem dużej, 60-tysięcznej formacji wojskowej, do 2003 r. nie w pełni zostały osiągnięte. Największym mankamentem było skompletowanie potencjału militarnego oraz braki we wdrażaniu strategii wykonawczej[756]. Oficjalnie jednak na konferencji ministrów obrony w maju 2003 r. ogłoszono, że Europejski Cel Zasadniczy/Operacyjny został osiągnięty, a doskonalenie i uzupełnianie posiadanego potencjału będzie kontynuowane[757].

W 2004 r., po zmodyfikowaniu Europejskiego Celu Zasadniczego/Operacyjnego 1999–2003 i zdefiniowaniu Europejskiego Celu Zasadniczego/Operacyjnego 2010[758], którego myślą przewodnią była potrzeba przeglądu zdolności armii europejskich, a szczególnie ich możliwości szybkiej reakcji na zaistniałe kryzysy polityczne i polityczno-militarne, jako priorytetowe zadania dla Unii Europejskiej, określał: ukompletowanie składów europejskich grup bojowych do 2007 r.; rozbudowę Europejskiego Dowództwa Powietrznych Sił Przerzutowych (udostępnienie samolotów transportowych, wraz z osłoną lotniczą do 2008 r.); zapewnienie kompatybilności wszystkich rodzajów łączności i sprzętu na wszystkich poziomach operacji unijnych; doskonalenie jednolitych wzorców i kryteriów przygotowania i szkolenia sił zadeklarowanych do realizacji Europejskiego Celu Operacyjnego[759]. Cel także, co wiąże się z tworzeniem i do-

[753] Por. J. Stańczyk, *Znaczenie Grup Bojowych w rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Doctrina" nr 6/2009, s. 144.

[754] Cel ten w literaturze przedmiotu jest określany na dwa sposoby: „Europejski Cel Operacyjny" oraz „Europejski Cel Zasadniczy/Operacyjny".

[755] Szerzej: E. Latoszek, *Integracja europejska*…, op. cit., s. 534–537.

[756] Por. ibidem.

[757] Zob. A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe*…, op. cit., s. 107.

[758] Europejski Cel Operacyjny 2010 – dokument zaakceptowany przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w 2004 r., przyjęty przez Radę Europejską także w 2004 r. Cel nawiązywał do założeń Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, uwzględniał ewolucję środowiska strategicznego oraz rozwój technologiczny, a także dotychczasowe doświadczenia operacyjne Unii Europejskiej. W dokumencie potwierdzono tezę, że Unia Europejska jest globalnym aktorem, gotowym dzielić odpowiedzialność za światowe bezpieczeństwo, a w związku z tym winna posiadać militarne i pozamilitarne zdolności przeciwdziałania nowym zagrożeniom. Myślą przewodnią celu operacyjnego była potrzeba przeglądu zdolności armii europejskich, a szczególnie ich szybkiej reakcji, na zaistniałe kryzysy. Zakładał, że państwa członkowskie powinny, na zasadzie dobrowolności, samodzielnie reformować swoje siły zbrojne i zwiększać ich możliwości operacyjne, zarówno pod względem technicznym, jak i koncepcyjnym. W dokumencie wystąpiono z apelem o rozwój europejskiej kultury strategicznej, która kładłaby nacisk na zwiększenie możliwości i zdolności wojskowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Por. E. Latoszek, *Integracja europejska*…, op. cit., s. 537, 538.

[759] Por. A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe*…, op. cit., s. 108.

skonaleniem możliwości wojskowych, poszerzał tzw. misje petersberskie plus, które obejmowały: połączone operacje rozbrojeniowe; wsparcie państw trzecich w walce z terroryzmem, operacje wspierające reformy sektora bezpieczeństwa[760]; ewakuację personelu operacji z niebezpiecznego terenu; wsparcie wojskowe pomocy humanitarnej[761]. Konsekwencją przyjętego Celu było także określenie pięciu scenariuszy potencjalnych rodzajów interwencji i wykorzystywana Grup Bojowych. Treść scenariuszy była następująca: nr 1 – rozdzielanie walczących stron przy użyciu siły (zadania w dziedzinie zarządzania kryzysowego; zaprowadzanie pokoju; zabezpieczanie linii komunikacyjnych i innych obiektów narodowej infrastruktury krytycznej); nr 2 – stabilizacja, rekonstrukcja (tradycyjne operacje utrzymywania pokoju; zapewnianie pokoju i bezpieczeństwa – m.in. nadzór nad zawieszeniem broni i wycofaniem sił; nadzorowanie wyborów; pomoc w budowie instytucji demokratycznych; reforma sektora wymiaru sprawiedliwości); nr 3 – zapobieganie konfliktom (zaangażowanie prewencyjne, w tym prewencyjne rozmieszczenie oddziałów wojskowych; wspólne operacje rozbrojeniowe; wprowadzanie w życie postanowień o nałożeniu embarga na broń; przeciwdziałanie proliferacji sprzętu wojskowego); nr 4 – operacje ewakuacyjne w niebezpiecznym środowisku (operacje ewakuacyjne z obszarów objętych konfliktem – ewakuacja personelu cywilnego); nr 5 – wsparcie dla operacji humanitarnych (zapobieganie masowym zbrodniom przeciw ludzkości; udzielanie pomocy pracownikom organizacji humanitarnych)[762]. Opracowano także „katalog potrzeb", tzn. wykaz jednostek, ich uzbrojenia i wyposażenia niezbędnych do realizacji przewidywanych zadań oraz zdefiniowano kryteria, wypracowania, rekomendacji i standardów prowadzenia polityki w tym obszarze, do których zostały zliczone: dostępność, wszechstronność, samowystarczalność, zdolność do przemieszczenia, gotowość, komunikacja, zdolność do przetrwania, ochrona medyczna, interoperacyjność[763].

W tej sytuacji, na wniosek Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej opracował wstępną koncepcję struktur wojskowych określonych jako Grupy Bojowe Unii Europejskiej – jednostki szybkiego reagowania wystawiane przez państwa członkowskie Unii w sile ok. 1500 żołnierzy każda, wyposażone w środki transportu strategicznego, zdolne do samodzielnego działania w obszarze kryzysowym. Koncepcja została zaakceptowana w czerwcu 2004 r. przez Komitet Wojskowy Unii Europejskiej. W październiku tegoż roku na specjalnej konferencji ministrowie obrony państw Unii Europejskiej oficjalnie zatwierdzili utworzenie 13 Grup Bojowych, w tym jednona-

[760] Zarówno pierwotne, czyli traktatowe misje reagowania kryzysowego, jak i te rozszerzone były sformułowane bardzo ogólnie. Dopiero w toku dalszych prac, podejmowano próby określenia charakteru przewidywanych działań i w rezultacie wskazano 5 najbardziej prawdopodobnych scenariuszy reagowania wojskowego Unii Europejskiej (rozdzielenie stron walczących, zapobieganie konfliktowi, stabilizacja, odbudowa i doradztwo wojskowe).

[761] Por. A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe*..., op. cit., s. 108.

[762] J.J. Andersson, cyt. za: A. Konarzewska, *Grupy bojowe UE. Zaczątek Euroarmii?* „Bezpieczeństwo Narodowe" nr I-II/3-4/2007, s. 158.

[763] Szerzej: A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 206–208.

rodowych z: Francji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoch, oraz wielonarodowych z innych państw Unii. *W 2007 r. po osiągnięciu pełnej zdolności operacyjnej GB–1500 miały funkcjonować w następujących układach: 1) Czechy, Słowacja; 2) Francja, Belgia; 3) Wielka Brytania, Holandia; 4) Niemcy, Francja, Bułgaria, Luksemburg, (Hiszpania); 5) Niemcy, Austria, Czechy – grupa wielonarodowa; 7) Polska, Niemcy, Słowacja, Litwa, Łotwa; 8) Niemcy, Holandia, Finlandia; 9) Włochy, Węgry, Słowenia; 10) Włochy, Hiszpania, Grecja, Portugalia (morska grupa bojowa); 10) Finlandia, Szwecja, Norwegia, Estonia; 11) Grecja, Bułgaria, Cypr, Rumunia (bałkańska grupa bojowa); 12) Szwecja, Finlandia, Estonia, Norwegia – nordycka grupa bojowa; 13) Włochy, Rumunia, Turcja*[764]. Mimo ciągnących się prac pełną gotowość bojową grupy osiągnęły w 2007 r. i stały się trzonem Europejskich Sił Szybkiego Reagowania.

Od stycznia 2007 r. Unia Europejska dysponuje w każdym półroczu dwiema Grupami Bojowymi. Oznacza to, że Unia jest w stanie prowadzić dwie operacje z wykorzystaniem Grup Bojowych jednocześnie. Sześciomiesięczny dyżur oznacza gotowość bojową oddziałów tworzących Grupy Bojowe, bez konieczności ich koncentracji oraz zmiany miejsca stacjonowania, które dokonują się dopiero w momencie podjęcia decyzji o realizacji operacji[765].

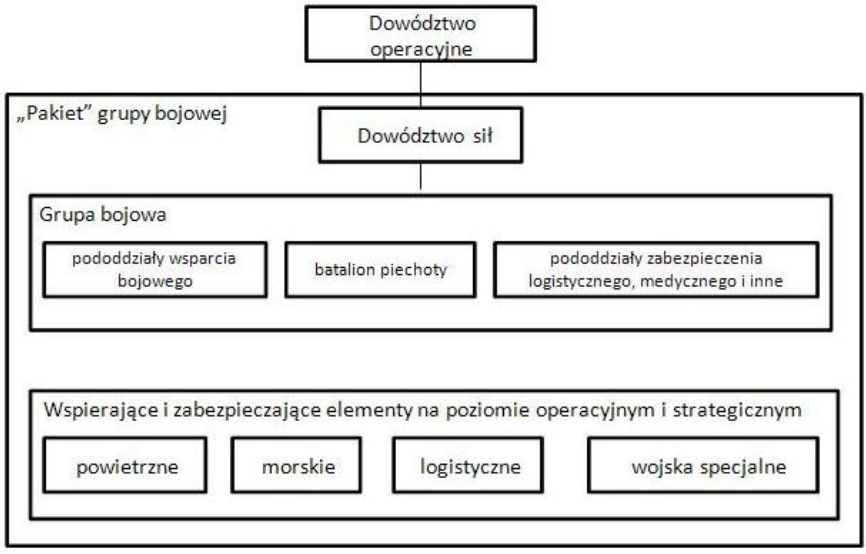
Projekt grup bojowych zakładał utworzenie jednostek – w postaci zmechanizowanego batalionu piechoty lub batalionu czołgów – ok. 1500 żołnierzy – wraz z elementami wsparcia bojowego i zabezpieczenia logistycznego, oczywiście z odpowiednimi komponentami powietrznymi i morskimi[766]. Zgodnie z postanowieniami, które opierały się na prakseologii organizacji struktur wojskowych, najbardziej typowy skład grupy bojowej to: **dowództwo nad grupą** – tworzone na bazie dowództwa poziomu brygady (integralny sztab, system dowodzenia i łączności, niezbędne wzmocnienie); **batalion zmechanizowany** – w składzie: dowództwo batalionu, kompania dowodzenia, dwie kompanie zmechanizowane, kompania lekkiej piechoty, kompania logistyczna; **pododdziały wsparcia bojowego** – obejmujące: kompanię/baterię wsparcia ogniowego, plutony (saperów, przeciwlotniczy, rozpoznawczy, wywiadu), pododdział śmigłowców wsparcia ogólnego; **pododdziały zabezpieczenia logistycznego, medycznego i inne** – (kompania logistyczna, pluton medyczny, pluton żandarmerii). Literatura przedmiotu podaje także inne, ale podobne wersje, np.: *Strukturę grupy bojowej tworzą: dowództwo sił wraz z dowódcą i personelem (około 150–200 żołnierzy); grupa bojowa, w tym: batalion piechoty zmechanizowanej (dowódca wraz z personelem, kompania dowodzenia, 3–4 kompanie piechoty zmotoryzowanej, kompania logistyczna); wsparcie bojowe (kompania wsparcia ognia, jednostka śmigłowców bojowych oraz plutony: inżynierii bojowej, obrony powietrznej, rozpoznania, wywiadowczy); wsparcie logistyczne i medyczne (kompania logistyczna, pluton medyczny oraz żandarmerii*

[764] A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe*…, op. cit., s. 109. Zob. także: A. Konarzewska, *Grupy bojowe*…, op. cit., s. 161.

[765] Por. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpie czenstwa_i_obrony_esdp/rozwoj_wojskowych_zdolnosci_ue/?printMode=true [dostęp: 9.10.2017 r.].

[766] Por. M. Kawałowski, *Koncepcja grup bojowych Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Bellona" nr 1/2007, s. 51, 52.

wojskowej)[767]. Pełny komponent grupy bojowej obejmuje także elementy wspierające i zabezpieczające na poziomie operacyjnym i strategicznym. Są to następujące siły: **powietrzne** (powietrzny transport strategiczny[768], powietrzny transport taktyczny, bezpośrednie wsparcie lotnicze, siły pozostające w lotniczym porcie załadowania); **morskie** (morski transport strategiczny, siły powietrzne bazowania morskiego, siły pozostające w morskim porcie załadowania); **logistyczne** (zabezpieczenie działań, wsparcie w zakresie wyposażenia i sprzętu, zabezpieczenie medyczne w rejonie działań); **wojska specjalne**[769]. Typowa struktura grupy bojowej została przedstawiona na rys. 28.



Rys. 28. Zasadnicze elementy składowe grup bojowych

Źródło: A. Antczak-Barzan, *Grupy bojowe Unii Europejskiej niewykorzystaną szansą?* Zob. http://geopolityka.org/analizy/unia-europejska/anna-antczak-barzan-grupy-bojowe-unii-europejskiej-niewykorzystana-szansa [dostęp: 9.10.2017 r.].

W praktyce, przyjmując za kryterium, który rodzaj środków bojowych jest dominujący w grupie, literatura przedmiotu wymienia dwa typy Grup: „ciężką" i „lekką". Pierwszy rodzaj to jednostki złożone głównie z pododdziałów wojsk pancernych, które, zgodnie ze standardami, posiadają wsparcie innych pododdziałów bojowych i zabezpieczenia[770]. Drugi rodzaj to jednostki budowane na bazie batalionów zmechanizowanych. Na przykład Grupę belgijsko-francuską stanowił *batalion zmechanizowany złożony z 800 ludzi, czyli czterech kompanii: 2 belgijskie, 2 francuskie. Razem z innymi komponentami na grupę składa się od-*

[767] Ibidem, s. 52.

[768] Szerzej: M. Kawałowski, *Realizacja koncepcji grup bojowych Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Bellona", nr 2/2007, s. 49–51.

[769] Por. A. Antczak-Barzan, *Grupy bojowe*..., op. cit.

[770] Typ takiej Grupy przygotowali np. Niemcy. Jej stan liczebny wynosił 3600 ludzi żołnierzy.

dział o liczebności 2200 ludzi: 1450 Belgów i 750 Francuzów oraz niewielki zespół luksemburski zapewniający uzdatnianie wody. W skład grupy wchodzą także: bateria moździerzy 120 mm, siedem helikopterów A-109 wraz z załogami, trzy plutony saperów, jeden pluton rozpoznania. Ponadto, niewielkie zespoły: żandarmerii wojskowej, oddziaływania psychologicznego, CIMIC (współpracy cywilno-wojskowej), służba zdrowia, grupa ewakuacyjna (Medevac) oraz zespół informacji (CIS – communication information system). Za dowództwo i sztab odpowiadają Belgowie, a w jego skład wchodzi 180 ludzi[771]. Innym przykładem wielostronnego wykorzystania pododdziałów z różnych państw jest „grupa francusko-niemiecka" licząca około 2300 żołnierzy (1600 Niemców, 400 Francuzów, 250 Belgów, 40 Hiszpanów, 20 Luksemburczyków). Rdzeniem bojowym Grupy był niemiecki batalion zmechanizowany oraz francuska kompania piechoty. Grupę uzupełniał francusko-niemiecki batalion dowodzenia i wsparcia, dywizjon artylerii oraz pododdział inżynieryjny. Zabezpieczenie medyczne stanowiły pododdziały belgijskie. Jeszcze innym przykładem zorganizowania jest Brytyjska Grupa Bojowa sformowana z dwóch batalionów, jeden z Królewskiego Pułku Fizylierów, drugi to samodzielny Batalion Strzelców[772]. Specyficzną organizację, wynikającą z uwarunkowań narodowościowych, przedstawiają grupy bojowe państw skandynawskich, gdzie działa Nordycka Grupa Bojowa Unii z udziałem Estonii, Finlandii, Szwecji i Norwegii[773]. Zauważalne umiędzynarodowienie Grup ma bardziej charakter propagandowy niż praktyczny.

Główne zadanie bojowe Grup Bojowych Unii Europejskiej bez względu na ich strukturę i charakter, wynika z założeń Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i jest nim realizowanie zadań petersberskich, tj.: prowadzenie operacji humanitarnych i ratowniczych, operacji utrzymania pokoju, operacji reagowania kryzysowego (włącznie z operacjami tworzenia pokoju); realizowanie zadań określonych przez Europejską Strategię Bezpieczeństwa, tj.: prowadzenie kompleksowych działań rozbrojeniowych, operacji wspierania państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu, reformowaniu systemów bezpieczeństwa oraz budowaniu instytucji państwowych. W przeciwieństwie do Sił Odpowiedzi NATO Grupom Bojowym nie zostały przydzielone zadania związane z zapewnieniem kolektywnej obrony[774].

Reasumując powyższe rozważania dotyczące procesu tworzenia i wykorzystania struktur polityczno-wojskowych Unii Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, wypada podkreślić, że

[771] A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe*..., op. cit., s. 110.

[772] Zob. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 211, 212.

[773] Szerzej: M. Kawałowski, *Koncepcja grup*..., op. cit., s. 50.

[774] Siły Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force – NRF*) – zostały utworzone na mocy decyzji szczytu praskiego NATO, który odbył się 20–21 listopada 2002 r., stanowiąc jeden z istotnych elementów transformacji zdolności wojskowych sojuszu. Docelowo mają one liczyć około 25 tys. żołnierzy, wchodzących w skład trzech komponentów: lądowego, morskiego i powietrznego. Siły Odpowiedzi NATO mają być zdolne do prowadzenia działań z zakresu reagowania kryzysowego oraz wynikających z artykułu 5. traktatu waszyngtońskiego, dotyczącego zbiorowej obrony. Wstępną zdolność operacyjną Siły Odpowiedzi NATO osiągnęły w 2004 r., pełna została ogłoszona na szczycie NATO w Rydze w listopadzie 2006 roku. Zob. M. Kawałowski, *Koncepcja grup*..., op. cit., s. 49.

jest to problematyka, której Unia poświęcała i poświęca wiele uwagi. Tworzenie struktur oraz ich operacyjne wykorzystanie jest niekończącym się procesem napotykającym wiele przeszkód, które w dalszym ciągu nie pozwalają Unii na samodzielne angażowanie się w misje i operacje w rejonach kryzysowych oraz przyczynić się do zwiększenia jej zdolności operacyjnych, co z kolei uniemożliwia umocnienie pozycji Unii na arenie międzynarodowej.

6.7. Dokumenty strategii bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej

Do najważniejszych dokumentów Unii w dziedzinie bezpieczeństwa można zaliczyć: Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r. oraz Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa[775] została przyjęta w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w grudniu 2003 r.[776] Jej formalne przyjęcie nastąpiło w wyniku inicjatywy prezydencji greckiej, a także było bezpośrednio poprzedzone nieformalną Radą Ministrów Spraw Zagranicznych w Kastellorizon w maju 2003 r. oraz konkluzją ze szczytu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r. Historia dochodzenia do Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa to szereg rozłożonych w czasie przedsięwzięć integracyjnych i instytucjonalno-strukturalnych Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Do najważniejszych z nich, które w sposób wyrazisty i szczególny przyczyniły się do przyjęcia dokumentu, to elementy procesu kreowania i urzeczywistniania polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w tym jej założeń doktrynalnych. Jednak, jako zasadnicze przesłankami powstania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, mimo optymistycznego podejścia do ogólnej sytuacji geopolitycznej wyrażonej we wstępie samej strategii słowami: *Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnością. Przemoc z pierwszej połowy XX wieku ustąpiła miejsca okresowi pokoju i stabilności, bez precedensu w historii Europy*, są wymieniane: konieczność przygotowania Unii do zapobieżenia zagrożeniom takim jak ataki terrorystyczne w USA 11 września 2001 r. i związanymi z tym konsekwencjami dla Unii i jej państw członkowskich; potrzeba posiadania dokumentu stanowiącego podstawę do planowania związanego z szybkim reagowaniem na nowe wyzwania

[775] Patrz załącznik 3.

[776] W czasie tego posiedzenia została przyjęta także deklaracja w sprawie stosunków transatlantyckich, która zawierała wezwanie do kształtowania nowego porządku międzynarodowego opartego na multilateralizmie, współpracy państw na rzecz celów zapisanych w Europejskiej strategii bezpieczeństwa, podejmowania akcji prewencyjnych, współpracy w ramach formuły porozumień „Berlin Plus". Zob. Z. Czachór, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003–2008. Analiza politologiczna*, „Przegląd Politologiczny" nr 2/2010, s. 30.

globalne; konieczność koordynacji wysiłków oraz reorganizacji istniejących sił zbrojnych przeznaczonych do prowadzenia misji[777].

Dokument ***Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*** składa się ze wstępu, trzech części merytorycznych: ***Środowisko bezpieczeństwa: Globalne wyzwania i główne zagrożenia***; ***Cele strategiczne***; ***Konsekwencje polityki dla Europy*** oraz wniosków.

We **wstępie**, który zaczyna się wyżej przedstawionym cytatem, dodatkowo znajdują się stwierdzenia, że tak pomyślna sytuacja jest wynikiem utworzenia i poszerzania Unii Europejskiej, a tym samym upowszechniania praworządności i demokracji oraz że kluczową rolę w budowie bezpieczeństwa europejskiego odgrywają, za pośrednictwem NATO, Stany Zjednoczone. Jednocześnie zostało tam podkreślone, że w świecie ma miejsce wiele konfliktów wojennych, zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa wciąż istnieją, siły europejskie prowadzą misje poza granicami kontynentu, co sprawia, że Unia Europejska musi brać współodpowiedzialność za bezpieczeństwo światowe i kształtowanie lepszego ładu światowego. Przedstawione we wstępie treści można traktować jako generalne założenia wyjściowe do kolejnych trzech części dokumentu[778].

Część pierwsza, ***Środowisko bezpieczeństwa: Globalne wyzwania i główne zagrożenia*** definiuje oraz poddaje szerszej interpretacji problematykę globalnych wyzwań i globalnych zagrożeń, które są potraktowane jako czynniki stymulujące proces bezpieczeństwa Unii, którego z kolei odpowiedni stan, poziom jest głównym warunkiem rozwoju Europy. Dokument ujmuje to słowami: *Bezpieczeństwo jest niezbędnym warunkiem wstępnym rozwoju. Konflikty nie tylko przyczyniają się do niszczenia infrastruktury, w tym infrastruktury społecznej, ale również zwiększają przestępczość, wstrzymują inwestycje i uniemożliwiają prowadzenie normalnej działalności gospodarczej. Wiele państw i regionów wpada w błędne koło konfliktów, zagrożeń i ubóstwa*.

W kwestii **globalnych wyzwań** strategia dokonuje oceny środowiska bezpieczeństwa, wymienia jego pozytywne i negatywne zjawiska, wydarzenia, procesy i interakcje coraz większej liczby podmiotów polityki światowej, których zauważalnym trendem jest zwiększająca się zależność *Europy od wzajemnie powiązanej infrastruktury transportowej, energetycznej, informacyjnej i innej, a więc też jej podatność na związane z tym ryzyko*. Ocena nie pozostawia złudzeń co do negatywnych skutków dla politycznego ładu światowego oraz stanu sytuacji społecznej w wybranych regionach świata, wynikających w następstwie prowadzonych wojen i konfliktów zbrojnych. Wyzwaniami dla Unii pozostają problemy klimatyczne, ruchy migracyjne w różnych regionach świata, zależność energetyczna (*Europa jest największym światowym importerem ropy naftowej i gazu*).

Zagadnienie **globalnych zagrożeń** otwiera konkluzja: *Atak na wielką skalę na którekolwiek państwo członkowskie jest obecnie mało prawdopodobny. Mimo to Europa staje przed nowymi zagrożeniami – bardziej różnorodnymi, mniej wi-*

[777] Por. J. Barcik, *Europejska polityka*..., op. cit., s. 75.

[778] Por. S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr IV/20/2011, s. 21.

docznymi i mniej przewidywalnymi. Jako zagrożenia, którym Unia musi się przeciwstawić, są wymienione: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, niewydolność państw, przestępczość zorganizowana. Takie ujęcie problematyki zagrożeń bardzo wyraźnie określa filozofię polityki i strategii bezpieczeństwa Unii. Jak są w tej sytuacji definiowane i oceniane wymienione zagrożenia?

Terroryzm, jako zjawisko, ma wymiar globalny, jest także częścią społeczeństwa europejskiego, co sprawia, że może być określony jako strategiczne zagrożenie dla całej Europy, a podmioty stosujące terroryzm jako wyjątkowo groźne, gdyż dysponują znacznymi możliwościami, wykorzystują najnowsze osiągnięcia technologiczne (systemy łączności i komunikacji) oraz są niezwykle zdesperowane. Przyczynami terroryzmu są: ekstremizm religijny, następstwa kryzysów modernizacyjnych, kulturalnych, społecznych i politycznych[779]. W konkluzji znajduje się stwierdzenie: *Europa jest zarówno celem, jak i bazą tak pojmowanego terroryzmu: państwa europejskie stanowią cel i były atakowane* […]. *Konieczne są zharmonizowane działania na szczeblu europejskim*.

Rozprzestrzenianie broni masowego rażenia to potencjalnie największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Unii. Powodem takiego stanu są: możliwość wyścigu zbrojeń, postęp w naukach biologicznych, dostępność materiałów chemicznych i promieniotwórczych, rozpowszechnienie technologii rakietowej. Za najniebezpieczniejszy scenariusz dokument uznaje dostanie się broni masowego rażenia w ręce ugrupowań terrorystycznych.

Konflikty regionalne. Bliższe i dalsze otoczenie Europy jest miejscem wielu wojen i konfliktów zbrojnych. Zjawiska te naruszają stabilność regionalną, niszczą ludzkie życie i infrastrukturę, zagrażają mniejszościom oraz prawom człowieka, prowadzą do ekstremizmu, terroryzmu, upadku państw i zorganizowanej przestępczości, a także mobilizują do starań o broń masowego rażenia. Są więc źródłem zagrożeń asymetrycznych.

Niewydolność państw to zjawisko, którego oznaką są konflikty wewnętrzne, posiadające swe źródło w korupcji, nadużyciu władzy, słabości instytucji i braku odpowiedzialności, a następstwem jest niewydolność państwa. W skali międzynarodowej skutkuje to niestabilnością regionalną i osłabieniem globalnego ładu.

Przestępczość zorganizowana to zagrożenie o charakterze wewnętrznym, jednak mającym swój wymiar zewnętrzny w postaci: transgranicznego nielegalnego handlu narkotykami, kobietami i bronią, przemytu nielegalnych migrantów rekrutowanych do gangów przestępczych oraz powiązań z terroryzmem. Działania te łączą się często z sytuacją w państwach upadających i wpływają na konflikty w innych częściach świata. W skrajnych przypadkach zorganizowana przestępczość może zdominować struktury państwowe.

W podsumowaniu tej części dokumentu znajduje się stwierdzenie: *Zestawienie tych różnych elementów – obejmujących terroryzm z zastosowaniem maksymalnej przemocy, dostępność broni masowego rażenia, przestępczość zorgani-*

[779] Por. ibidem, s. 22.

zowaną, osłabienie systemu państwowego i prywatyzację siły zbrojnej – wskazuje, że musimy liczyć się z ryzykiem konfrontacji z bardzo radykalnym zagrożeniem.

Część druga, ***Cele strategiczne***, otwiera stwierdzenie: *Żyjemy w świecie lepszych perspektyw, ale kryje on również większe zagrożenia niż znane nam dotychczas. Przyszłość będzie zależała także od naszych działań. Musimy myśleć globalnie i działać lokalnie*. Jako kierunki działania dokument określa trzy podstawowe cele Unii, do których zalicza: przeciwdziałanie zagrożeniom; budowanie bezpieczeństwa w naszym sąsiedztwie; porządek międzynarodowy oparty na efektywnych stosunkach wielostronnych.

Przeciwdziałanie zagrożeniom jest określone jako główny cel strategiczny Unii, mający swoje odzwierciedlenie w polityce i działaniach prowadzonych w skali globalnej, ponieważ, jak stwierdza dokument: *Wraz z nowymi zagrożeniami pierwsza linia obrony często będzie znajdować się za granicą*. Działania te mają specyficzny charakter, gdyż nie wymagają bezwzględnego angażowania potencjału militarnego (do zwalczania terroryzmu potrzebna może być kombinacja środków wywiadowczych, policyjnych, sądowniczych, wojskowych i innych). Istotą działań jest cywilne zarządzanie kryzysowe.

Budowanie bezpieczeństwa w naszym sąsiedztwie to cel wynikający z roli uwarunkowań geopolitycznych, które są źródłem problemów dla Unii generowanych w bezpośrednim otoczeniu. W tym miejscu strategia wymienia konkretne regiony i państwa oraz przedstawia istotę podejmowanych działań, które opierają się na wiarygodności polityki zagranicznej popartej osiągnięciami oraz wykorzystaniu chęci przystąpienia nowych państw do Unii Europejskiej, co staje się bodźcem do przeprowadzenia reform. Strategicznym priorytetem dla Europy jest rozwiązanie wszystkich konfliktów w bezpośrednim otoczeniu oraz innych regionach, w których sytuacja w sposób pośredni wpływa na bezpieczeństwo Unii.

Porządek międzynarodowy oparty na efektywnych stosunkach wielostronnych jest celem rozumianym jako *rozwój silniejszej społeczności międzynarodowej, dobrze funkcjonujące instytucje międzynarodowe oraz oparty na prawie porządek międzynarodowy*. Jego podstawą jest fakt, że: *W świecie globalnych zagrożeń, globalnych rynków i globalnych mediów nasze* [Unii] *bezpieczeństwo i dobrobyt są coraz bardziej uzależnione od systemu opartego na efektywnych stosunkach wielostronnych*. Osiągnięcie tego celu jest urzeczywistniane poprzez zaangażowanie w działalność organizacji międzynarodowych, m.in.: ONZ, Światowej Organizacji Handlu, NATO, OBWE, Rady Europy, a także współpracę z organizacjami regionalnymi, np.: ASEAN, MERCOSUR, Unia Afrykańska. Za sprawą kontaktów z ww. organizacjami Unia dąży do osiągnięcia odpowiednich standardów jakości społeczności międzynarodowej, poprzez *rozpowszechnianie dobrych rządów, popieranie reform społecznych i politycznych, walkę z korupcją i nadużywaniem władzy, ustanawianie państwa prawa i ochronę praw człowieka*, które zagwarantują umacnianie porządku międzynarodowego, w tym bezpieczeństwo Unii.

Część trzecia, ***Konsekwencje polityki dla Europy***, zaczyna się słowami: *Unia Europejska dokonała postępów na drodze do spójnej polityki zagranicznej*

i skutecznego zarządzania kryzysowego. Dysponujemy instrumentami, które mogą być skutecznie wykorzystywane, co udowodniliśmy na Bałkanach i w innych obszarach. Musimy być bardziej aktywni, działać spójniej i umiejętniej, aby nasz wkład był zgodny z naszymi możliwościami. I musimy współpracować z innymi. Zgodnie z powyższymi założeniami w dalszej części strategia definiuje w kolejnych punktach: zwiększenie aktywności; zwiększenie zdolności; zwiększenie spójności; współpracę z partnerami – zakres podejmowanych działań w dążeniu do osiągnięcia celów strategicznych.

Zwiększenie aktywności stało się funkcją nowych dynamicznych zagrożeń. Dotyczy całego spektrum instrumentów opanowywania kryzysów i zapobiegania konfliktom, realizowanych poprzez działania polityczne, dyplomatyczne, wojskowe i cywilne, a także handlowe i rozwojowe. Unia musi rozwinąć strategiczną kulturę sprzyjającą wczesnej, szybkiej oraz, w wybranych sytuacjach, zdecydowanej interwencji w postaci nawet kilku operacji równocześnie, realizowanych przez wojskowe i cywilne struktury. *UE powinna wspierać Organizację Narodów Zjednoczonych w działaniach jakie podejmuje ona w reakcji na zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa*, głównie w sytuacjach wymagających krótkoterminowego zarządzania kryzysowego.

Zwiększenie zdolności to oczywisty postulat każdego podmiotu aspirującego do odgrywania coraz większej roli w otoczeniu. Unia ma takie potrzeby i możliwości, zwłaszcza w sprawach obronnych. *Aby przekształcić nasze wojsko w bardziej elastyczne, mobilne siły i aby umożliwić im sprostanie nowym zagrożeniom, konieczne są większe zasoby na obronę i efektywniejsze posługiwanie się nimi*. *Systematyczne wykorzystanie zebranych i wspólnych zasobów zmniejszyłoby powielanie działań, koszty i w średnim okresie – zwiększyłoby zdolności*. Większy potencjał potrzebny jest np. w sytuacjach kryzysowych i pokryzysowych. Zwiększenie zdolności dotyczy także potencjału dyplomatycznego, a także możliwości wymiany informacji wywiadowczych między państwami członkowskimi i partnerami. Wraz ze wzrostem zdolności działania potrzebne będzie rozważenie szerszego zaangażowania w misje. Może to obejmować połączone operacje rozbrojeniowe, wsparcie państw trzecich w walce z terroryzmem, a także w reformowaniu sektora bezpieczeństwa, jako elementu szerszej przebudowy instytucjonalnej.

Zwiększenie spójności wypływa z zasady synergii, a dotyczy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony[780]. Wyzwaniem dla Unii w tym obszarze jest zespolenie różnych instrumentów i zdolności: *europejskich programów pomocowych i Europejskiego Funduszu Rozwoju, wojskowych i cywilnych zdolności państw członkowskich oraz innych instrumentów*. Według tej części dokumentu wysiłki dyplomatyczne, polityka rozwojowa, handlu i ochrona środowiska winny być realizowane według tego samego programu. W czasie kryzysu jedność kierowania jest niezastąpiona. Lepsza koordynacja działań zewnętrznych z aktywnością w zakresie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości ma istotne znaczenie w walce

[780] Obecnie „wspólnej".

zarówno z terroryzmem, jak i z zorganizowaną przestępczością[781]. Większa spójność, winna również mieć miejsce w zakresie zewnętrznych działań poszczególnych państw członkowskich i na szczeblu regionalnym, np. w trakcie zażegnywania konfliktu, bowiem sporne problemy mało kiedy rozstrzygane są przez jedno państwo, bez wsparcia regionalnego.

Współpraca z partnerami wynika z konieczności podyktowanej charakterem zagrożeń. Współpraca winna mieć naturę wielostronnej kooperacji na forach organizacji międzynarodowych oraz bilateralnej z kluczowymi podmiotami, np. ze Stanami Zjednoczonymi w ramach zrównoważonego partnerstwa w stosunkach transatlantyckich. Równocześnie Unia Europejska powinna rozwijać ściślejsze stosunki z Rosją w kierunku partnerstwa strategicznego. Ważna jest także dobra współpraca z sąsiadami z Bliskiego Wschodu oraz partnerami w Afryce, Ameryce Łacińskiej i Azji, a w szczególności partnerstwo strategiczne z Japonią, Chinami, Kanadą i Indiami. Unia nie powinna ze współpracy wykluczać żadnych podmiotów, które, tak jak ona, mają te same cele, wyznają podobne wartości oraz są zorientowane na wspólne działania.

Wnioski to krótkie podsumowanie stwierdzające, że współczesny świat niesie nowe zagrożenia, ale także i szanse. W tym świecie Unia Europejska ma możliwości reagowania na zagrożenia oraz przyczyniania się do ogólnoświatowego rozwoju. Dzięki temu będzie wnosić swój wkład do sprawiedliwszego, bezpieczniejszego i bardziej zjednoczonego świata.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. jest dokumentem, który był aktualny przez kilkanaście lat. W tym czasie uwarunkowania geopolityczne na świecie oraz sytuacja wewnętrzna Unii uległy znacznym zmianom. Strategia, mimo że dalej obowiązywała, stopniowo ulegała dezaktualizacji. W tej sytuacji co jakiś czas pojawiały się głosy wskazujące na jej zdezaktualizowane fragmenty oraz przedstawiające propozycje nowych rozwiązań. Już w 2004 r. w **Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa została przedstawiona jej ocena**[782]**.** Atutem strategii, według autorów, było całościowe podejście do bezpieczeństwa, począwszy od kwestii polityczno-demokratycznych do spektrum czynników społecznych, gospodarczych i środowiskowych, których wybrane aspekty generują konflikty regionalne, tworzą sieci przestępcze i terrorystyczne. Strategia trafnie definiowała zagrożenia: terroryzm, proliferację broni masowego rażenia, konflikty regionalne, upadające państwa i przestępczość zorganizowaną. Jednocześnie stwierdzała, że ww. zagrożenia winny być likwidowane nie tylko za pomocą środków militarnych, ale poprzez łączenie różnych narzędzi, np. potencjału dyplomatycznego, prawnego czy gospodarczego[783]. Strategia podkreślała potrzebę wyprzedzającego wykrywania kryzysów i aktywnego

[781] Por. S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii*…, op. cit., s. 29.

[782] Szerzej: Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2004/2167(INI), zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52005IP0133 [dostęp: 6.10.2017 r.].

[783] Podobne oceny można znaleźć w innych opracowaniach. Zob. Z. Czachór, *Europejska Strategia*…, op. cit., s. 23–37.

przeciwdziałania im. Zalecała utworzenie systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, powołanie w tym celu „centrów wykrywania kryzysów" przy Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, które by identyfikowały przyczyny konfliktów, informowały o nich, by móc zapobiegać ich eskalacji. Strategia podkreślała wagę zapobiegania konfliktom i walki z terroryzmem oraz postulowała włączenie ich do wszystkich obszarów polityki unijnej.

Inne uwagi dotyczące strategii to jej niedostatki z prakseologicznego punktu widzenia. Dokument tego typu winien odpowiadać na konkretne pytania, tj.: *jakie są interesy i strategiczne cele podmiotu danej strategii? jakie są warunki bezpieczeństwa podmiotu, czyli warunki realizacji interesów i osiągania celów (chodzi tu o szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia)? jakie powinny być optymalne w danych warunkach sposoby działania podmiotu (cele i zadania operacyjne, etapowe), aby zapewnić realizowanie swych interesów i osiąganie celów strategicznych (jest to pytanie o koncepcję strategiczną)? jakie zasoby (siły i środki) należy wydzielić dla realizacji przyjętej koncepcji działania (jest to pytanie o skład, strukturę i przygotowanie systemu bezpieczeństwa danego podmiotu)*[784].

Mimo upływu czasu i zachodzących zmian w europejskim i światowym środowisku bezpieczeństwa dopiero po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w 2013 r. Rada Europejska zajęła się problematyką bezpieczeństwa i obrony Unii. Był to czas, kiedy wyraźnie można było zaobserwować, że obowiązująca Europejska Strategia Bezpieczeństwa nie uwzględniała nowych możliwości politycznych, innowacyjnych i organizacyjnych w sferze stosunków zewnętrznych. W konkluzjach szczytu znalazł się zapis: *Rada Europejska zwraca się do wysokiego przedstawiciela (Unii do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa), aby w ścisłej współpracy z Komisją ocenił wpływ zmian w środowisku globalnym oraz aby, po konsultacjach z państwami członkowskimi, przedstawił Radzie w 2015 r. raport dotyczący wyzwań i możliwości stojących przed Unią*"[785]. Ta formuła zapoczątkowała wysiłki Unii i państw członkowskich w kierunku stworzenia nowego dokumentu strategicznego, którym zastąpiłaby przyjętą w 2003 r. Europejską strategię bezpieczeństwa z uzupełniającym raportem implementacyjnym z 2008 r.[786]

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Europejska Strategia Globalna (*Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE*)[787] zastąpiła przedstawioną powyżej Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r., która ze względu na ewolucję realiów geopolitycznych na kontynencie europejskim oraz w jego otoczeniu stała się nieaktualna. Strategia jako dokument nie ma charakteru prawnie wiążącego. Nie

[784] S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii*..., op. cit., s. 31.

[785] Zob. Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską 19–20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13, pkt 9 in fine.

[786] Chodzi tu o komplet dokumentów: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Europejska Strategia Bezpieczeństwa* przyjęta przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r.; *Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, sprawozdanie na temat wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa poparte przez Radę Europejską 11–12 grudnia 2008 r.

[787] Patrz załącznik 4.

została zatwierdzona przez Radę Europejską, a jedynie przyjęta i przedstawiona przez Wysoką Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Strategia jest jednak dokumentem znaczącym, nie tylko w wymiarze symbolicznym, ale też jako akt kierunkowy i punkt wyjścia do prac nad bardziej szczegółową i oficjalną polistrategią[788]. Potwierdzają to słowa unijnych ministrów spraw zagranicznych, którzy w konkluzji stwierdzili, że *strategia ta będzie podstawą działań zewnętrznych UE w nadchodzących latach. Państwa członkowskie są w pełni zaangażowane w jej skuteczne i szybkie wdrożenie we współpracy z wysoką przedstawiciel i komisją*[789]. Sam dokument zakłada, że zostanie poddany określonej implementacji w postaci rewizji istniejących strategii sektorowych i opracowaniu nowych, dotyczących poszczególnych regionów. Nakłada także konieczność corocznych przeglądów Strategii oraz konsultacji w tej kwestii z Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. *Co roku Europejska Służba Działań Zewnętrznych ma także przedstawiać stan realizacji strategii i wskazywać na punkty, w których będą konieczne dalsze działania*[790].

Strategia jako dokument składa się z przedmowy Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa F. Mogherini, streszczenia, części merytorycznej ***Wspólna wizja, wspólnie działanie: Silniejsza Europa*** podzielonej na 4 podrozdziały.

Przedmowa i streszczenie są jedynie wprowadzeniem, zasygnalizowaniem problematyki, założeń ogólnych i określeniem obszarów dokumentu.

We wprowadzeniu do części merytorycznej podkreślona została potrzeba budowania, mimo nowych zagrożeń, silnej i zjednoczonej Europy dla dobra obywateli i stabilności ładu światowego. Podstawą tego winny być wartości zapisane w Traktatach, atuty dotychczasowych działań, historyczne osiągnięcia.

Podrozdział pierwszy, zatytułowany ***Globalna strategia na rzecz promowania interesów naszych obywateli,*** definiuje podstawowe zasady działań zewnętrznych leżące u podstaw interesów Unii. Jako zasady wymienia: **pokój i bezpieczeństwo**, jako zdolność do obrony interesów zgodnie ze zobowiązaniami poprzez zapobieganie konfliktom, promowanie bezpieczeństwa ludzkiego, utrzymanie stabilności; **dobrobyt**, jako efekt wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, równości oraz bezpiecznego i zdrowego środowiska; **demokracja**, jako poszanowanie i upowszechnianie praw człowieka, podstawowych wolności i praworządności; **ład światowy** jako multilateralny porządek z kluczową pozycją Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W podrozdziale drugim ***Zasady kierujące naszymi działaniami zewnętrznymi*** zostały wymienione zasady pragmatyzmu w działaniach zewnętrznych. Są to: **jedność** (we wszystkich instytucjach, państwach i społeczności europejskiej); **zaangażowanie** (pełne uczestnictwo w światowym rynku i współ-

[788] W strategii zapisano propozycję opracowania strategii sektorowych odnoszących się do najważniejszych kierunków polityki zagranicznej Unii.

[789] Konkluzje Rady w sprawie Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Rada do spraw zagranicznych, 17 października 2016 r. Zob. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-13202-2016-init/pl/pdf [dostęp: 17.11.2017 r.].

[790] Por. https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Wroblewska.pdf [dostęp: 17.11.2017 r.].

kształtowaniu zasad nim rządzących); **odpowiedzialność** (zapobieganie konfliktom siłowym i reagowanie na kryzysy poprzez likwidowanie ubóstwa obronę praw człowieka); **partnerstwo** (wspólne zaangażowanie najważniejszych partnerów i kluczowych podmiotów w świecie).

Podrozdział trzeci ***Priorytety naszych działań zewnętrznych*** przedstawia 5 realizowanych priorytetów promowania wspólnych interesów: bezpieczeństwo naszej Unii; odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od Unii Europejskiej; zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych i kryzysowych; łady regionalne oparte na współpracy; globalne rządzenie w XXI w. Jaka jest istota powyższych priorytetów?

Priorytet ***Bezpieczeństwo naszej Unii*** jest pochodną obecnych zagrożeń obywateli i terytorium, do których zostały zaliczone: ***terroryzm, zagrożenia hybrydowe, zmiana klimatu, niestabilność gospodarcza i brak bezpieczeństwa energetycznego***. W tej sytuacji zbiorowe bezpieczeństwo Unii winno być zabezpieczone poprzez zobowiązania na rzecz wzajemnej pomocy i solidarności w oparciu o pięć kierunków działania: **bezpieczeństwo i obronę** (jako gotowość i zdolność do: powstrzymywania zagrożeń z zewnątrz, ochrony przed nimi oraz reagowania na nie; przeciwstawienia się terroryzmowi, zagrożeniom hybrydowym, cybernetycznym, energetycznym i przestępczości zorganizowanej; zwalczania przestępczości transgranicznej i rozbijania sieci przemytników; reagowania i zarządzania zewnętrznymi kryzysami; zarządzania granicami zewnętrznymi; promowania pokoju i bezpieczeństwa w Europie i poza jej granicami; zbiorowej obrony – poprzez wzmocnienie własnych możliwości, współpracę wewnętrzną oraz pogłębienie kooperacji transatlantyckiej z NATO); **zwalczania terroryzmu** (jako: współpracę wywiadowczą – wymianę informacji; ochronę infrastruktury krytycznej; edukację; zwalczanie radykalizacji postaw; współpracę antyterrorystyczną z państwami, z których wywodzi się terroryzm); **bezpieczeństwo cybernetyczne** (jako wzmocnienie zdolności technologicznych i odporności infrastruktury krytycznej, wspieranie operacyjnej współpracy cybernetycznej, promowanie kultury bezpieczeństwa cybernetycznego); **bezpieczeństwo energetyczne** (jako dywersyfikację źródeł energii, dróg dostaw oraz dostawców, promowanie bezpieczeństwa jądrowego w krajach trzecich); **komunikację strategiczną** (jako zaangażowanie w dyplomację publiczną w celu przybliżenia polityki zagranicznej Unii obywatelom, zwalczanie dezinformacji, współpraca z lokalnymi podmiotami za pośrednictwem mediów społecznościowych).

Priorytet ***Odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od Unii Europejskiej*** jest definiowany jako zdolność państw i społeczeństw ww. regionów do reformowania się, zapoczątkowania trwałego wzrostu gospodarczego, budowy trwałej demokracji, a tym samym do stabilizacji wewnętrznej wolnej od kryzysów. Priorytet ten winien być realizowany w następujących obszarach: **polityka rozszerzeniowa** (jako strategiczna inwestycja w bezpieczeństwo i dobrobyt Unii przyczyniająca się do pokoju na obszarach niestabilnych); **nasi sąsiedzi** (jako wieloaspektowe wspieranie państw ościennych w stowarzyszeniu z Unią, wzmacnianie powiązań społecznych poprzez zwięk-

szoną mobilność, wymianę kulturową, edukacyjną i współpracę w dziedzinie badań naukowych); **odporność w regionach otaczających Unię Europejską** (jako wieloaspektowe budowanie integracji poprzez propagowanie praw człowieka, realizowanie polityk w zakresie pomocy humanitarnej, rozwoju, migracji, handlu, inwestycji, infrastruktury, edukacji, zdrowia i badań, promowanie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu, zatrudnieniu i włączeniu grup marginalizowanych, zwiększanie samodzielności energetycznej, przeciwdziałanie zmianom klimatu i degradacji środowiska); **skuteczniejsza polityka migracyjna** (jako: rozwijanie, z krajami pochodzenia i tranzytu migracji, wspólnego podejścia do kwestii migracji w oparciu o takie zagadnienia, jak: rozwój, dyplomacja, mobilność, legalna migracja, zarządzanie granicami, readmisja i powrót; eliminowanie przyczyn migracji i jej zapobieganie; walka z przestępczością transgraniczną; budowanie skutecznego wspólnego europejskiego systemu azylowego).

Priorytet ***Zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych i kryzysowych*** to bezzwłoczne reagowanie, działania zapobiegawcze, inwestowanie w stabilizację. Formami jego urzeczywistnienia winny być: **pokój jako działanie zapobiegawcze** (pogłębianie partnerstwa, monitorowanie zasadniczych przyczyn konfliktów, pilotowanie prewencyjnej dyplomacji i mediacji); **bezpieczeństwo i stabilizacja** (budowanie pokoju, gwarantowanie bezpieczeństwa, ochrona życia ludności, szybkie i zdecydowane reagowanie na kryzysy); **rozwiązywanie konfliktów** (wspieranie pluralistycznego sprawowania rządów, zaangażowanie na rzecz ugruntowanego społeczeństwa obywatelskiego); **gospodarka polityczna czasów pokoju** (rozwijanie przestrzeni legalnej gospodarki, zapewnienie ochrony zdrowia, edukacji, ochrony podstawowych dóbr i legalnego zatrudnienia).

Priorytet ***Ładу regionalne oparte na współpracy*** dotyczy wspierania stabilnych porządków regionalnych opartych na współpracy. Chodzi tu nie tylko o współpracę organizacji, ale o interakcje stanowiące kombinację dwustronnych, subregionalnych, regionalnych i międzyregionalnych stosunków realizowanych przez globalnych graczy. Celem tej współpracy jest propagowanie wspólnej globalnej odpowiedzialności. Do głównych regionów, obszarów geograficznych oraz sfer żywotnego znaczenia dla bezpieczeństwa wymagających zainteresowania, w których Unia winna partycypować w kształtowaniu ładu, dokument wymienia: **europejski ład bezpieczeństwa** – kształtowany w oparciu o zasady suwerenności, niezależności i integralności terytorialnej państw, nienaruszalności granic oraz pokojowe rozstrzyganie sporów poprzez współpracę z Radą Europy i Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie obejmującą Europę w ujęciu transatlantyckim po Azją Środkową; **pokój i dobrobyt w basenie Morza Śródziemnego, na Bliskim Wschodzie i w Afryce** – jako rozwiązywanie konfliktów oraz wspieranie rozwoju i praw człowieka, zapewnienie wspólnego dobrobytu poprzez stawienie czoła problemom związanym z zagrożeniem terrorystycznym, wyzwaniami demograficznymi, migracją realizowanych w ramach pięciu kierunków działań (w regionie Maghrebu i Bliskiego Wschodu w ramach współpracy w kwestiach bezpie-

czeństwa granic, nielegalnego handlu, zwalczania terroryzmu, nieproliferacji, bezpieczeństwa wodnego i żywnościowego, energii i klimatu, a także zarządzanie infrastrukturą i klęskami żywiołowymi; z Turcją poprzez zacieśnianie współpracy sektorowej; w regionie Zatoki Perskiej poprzez współpracę z Iranem; w obszarach rosnących więzi między Afryką Północną a Subsaharyjską oraz między Rogiem Afryki a Bliskim Wschodem, poprzez wspieranie współpracy w tych subregionach; w Afryce poprzez zintensyfikowanie współpracy z Unią Afrykańską, Międzyrządowym Organem ds. Rozwoju w Afryce Wschodniej i Wspólnotą Wschodnioafrykańską); **ściślejsza współpraca atlantycka** – jako rozwijanie, w ramach więzi transatlantyckich, silniejszej współpracy z Północą i Południem, ściślej z Ameryką Łacińską i Karaibami; **połączona Azja** – jako współpraca z Chinami, państwami członkowskimi Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej, Japonią, Republiką Korei, Indonezją poprzez pogłębianie współpracy gospodarczej, technologicznej i handlowej w tym poprawę połączeń transportowych, handlowych i energetycznych; **zdolna do współpracy Arktyka** – tj. podjęcie działań w sferze klimatu i ekologii, zrównoważonego rozwoju, telekomunikacji, ratownictwa i poszukiwań.

Priorytet ***Globalne rządzenie w XXI wieku*** jest przedstawiony jako dążenie do zmian w świecie w oparciu o działania podejmowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, których fundamentem będzie zespół światowych norm i środków służących zapewnieniu pokoju, bezpieczeństwa, dobrobytu i demokracji. Globalne rządzenie to działania na rzecz ładu opartego na prawie międzynarodowym, zapewniające nie tylko poszanowanie praw człowieka, ale także zrównoważony rozwój i dostęp do ogólnych wspólnych dóbr. Jako kluczowe elementy prakseologii tych zmian dokument wymienia: reformowanie (dążenie do reorganizacji ONZ, w tym Rady Bezpieczeństwa, oraz międzynarodowych instytucji finansowych, a także wzmocnienia własnego głosu i jednolitego reprezentowania na forum międzynarodowym); inwestowanie (tj. wspieranie ONZ w utrzymywaniu pokoju, mediacji, budowania pokoju i pomocy humanitarnej); realizacja (tj. urzeczywistnianie zobowiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju i zmiany klimatu); pogłębianie (tzn. kontynuowanie wysiłków na rzecz umów nowej generacji, obejmujących usługi, gospodarkę cyfrową, energię i surowce ze wszystkimi partnerami oraz ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów morskich); poszerzanie (tj. komplementacja traktatów i reżimów odnoszących się do rozbrojenia, nieproliferacji i kontroli zbrojeń oraz ich upowszechnianie, wdrożenie i egzekwowanie); rozwijanie (jako ochrona globalnych wspólnych dóbr i zapewnienie zrównoważonego dostępu do nich, głównie w cyberprzestrzeni, przestrzeni kosmicznej, a także biotechnologii, sztucznej inteligencji, robotyki i zdalnie sterowanych systemów, dóbr energetycznych, zdrowia); partnerstwo (jako współpraca w kwestiach związanych z globalnym rządzeniem, polegająca na zacieśnianiu sojuszy między państwami, organizacjami międzynarodowymi, przemysłem, społeczeństwem obywatelskim i ekspertami technicznymi, w ramach organizacji światowych).

Podrozdział czwarty ***Od wizji do działania*** to deklaracja sposobów działań oraz spoistości Unii wyrażona słowami: *Będziemy realizować nasze priorytetowe cele poprzez mobilizację naszych wyjątkowych sieci, naszego znaczenia gospodarczego i wszystkich dostępnych nam narzędzi w spójny i skoordynowany sposób. Jednak, by osiągnąć założone cele, musimy wspólnie zainwestować w wiarygodną, elastyczną i zintegrowaną Unię*, w szczegółach opierającą się na założeniach: *Wiarygodna Unia, Unia reaktywna, Unia spójna, Perspektywy*. Czego one dotyczą?

Wiarygodna Unia to wg dokumentu Unia jedności, wspólnych osiągnięć, siły przyciągania, skuteczności i spójności polityk oraz przestrzegania wartości. Unia miękkiej, ale i twardej siły o znaczących możliwościach militarnych, których podstawą ma być właściwa ocena wewnętrznych oraz zewnętrznych wyzwań i zagrożeń, bezpieczeństwo danych, sieci i infrastruktury krytycznej przestrzeni cyfrowej, utrzymanie zdolności lądowych, powietrznych, morskich i w przestrzeni kosmicznej. Ważna rola jest przypisywana współpracy w dziedzinie obronności, która winna doprowadzić do stworzenia europejskiego sektora obronnego z technologicznym i przemysłowym zapleczem.

Unia reaktywna to Unia przygotowana do szybkiego i elastycznego reagowania na nieznane wyzwania, dostosowana do strategicznych priorytetów. Aby tak się stało, wymagane są zmiany w obszarze: działań dyplomatycznych jako elementu wspólnej polityki zagranicznej; skuteczniejszego planowania operacyjnego i prowadzenia działań reagowania kryzysowego w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; polityki zapobiegania konfliktom i wspierania społeczeństwa obywatelskiego. Poza tym konieczne jest inwestowanie w kapitał ludzki, w system wczesnego ostrzegania o konfliktach, wzajemną wymianę poglądów.

Unia spójna to, oprócz podjętych dotychczas działań, także kompleksowe podejście do konfliktów i sytuacji kryzysowych, współpraca na rzecz rozwoju, dyplomacja energetyczna, kulturalna i gospodarcza, a także spójność w politykach wewnętrznych i zewnętrznych, tak w kwestiach rozwoju, jak i bezpieczeństwa. Spójność to uwzględnianie praw człowieka i równości płci na każdym polu polityki i we wszystkich instytucjach.

Strategię zamyka podsumowanie zatytułowane ***Perspektywy***. Ten fragment powtarza intencje Unii i całego dokumentu, jako planu przekształcenia wizji w działania poprzez: przeglądy istniejących strategii sektorowych, a następnie wdrożenie nowych strategii tematycznych i geograficznych; coroczne przeglądy stanu zaawansowania strategii, wskazanie obszarów wymagających dalszych prac i wdrożeń.

Reasumując, należy podkreślić, że postanowienia dokumentu w kwestiach polityki bezpieczeństwa i obrony bardzo precyzyjnie wskazują na potrzebę (konieczność) jej wzmocnienia poprzez: *zwiększenie inwestycji w wywiad, obserwację i rozpoznanie, zakupy samolotów bezzałogowych, rozwój komunikacji satelitarnej oraz autonomiczny dostęp do przestrzeni kosmicznej i obserwacji*

ziemi[791]. W sprawach finansowych mowa jest o przeglądach wydatków obronnych, celem zapewnienia spójności planowania obronnego i rozwoju zdolności. Co się tyczy spraw operacyjnych, jako ważne zostały wymienione: autonomia strategiczna, wzmocnienie współpracy obronnej z NATO, synchronizacja narodowych cykli planowania obronnego, wspólne rozwijanie zdolności wojskowych, działalność badawczo-rozwojowa, wykorzystanie potencjału Europejskiej Agencji Obrony, w kwestiach szczegółowych, rozwój misji cywilnych[792]. Strategia wskazuje na potrzebę dalszej walki z terroryzmem i cyberprzestępczością oraz współpracy na tym polu między państwami Unii, a także z USA i NATO.

6.8. Misje Unii Europejskiej

Polityka bezpieczeństwa prowadzona przez Unię Europejską przewiduje działania wyprzedzające, zmierzające do eliminowania zagrożeń cywilnych i militarnych. Jednym ze sposobów eliminowania rodzących się dla Unii nowych niebezpieczeństw w jej bliższym lub dalszym otoczeniu jest prowadzenie misji lub operacji mających na celu niedopuszczenie do wybuchu konfliktów i wojen, czyli akcji prewencyjnych i zapobiegających, misji pokojowych podejmowanych na obszarach toczących się konfliktów zbrojnych, a także misji stabilizujących sytuację po ich zakończeniu. Potrzeba oddziaływania na rozwój sytuacji w wybranych regionach, np. na Bliskim Wschodzie, w Afryce i innych obszarach świata wynika także z chęci utrzymania przez Unię jako całość, a także przez część jej Państw Członkowskich, historycznie ukształtowanych wpływów i ochrony własnych interesów na tych obszarach. Z racji tego, że unijna koncepcja bezpieczeństwa charakteryzuje się szerokim zakresem treści i szeroką wizją przestrzenną, Unia coraz aktywniej podejmuje misje i operacje o stabilizacyjnym charakterze, niekiedy w rejonach położonych daleko od Europy. Rozwój instytucjonalny Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym tworzenie struktur operacyjnych o charakterze cywilnym i wojskowym, umożliwia samodzielne podejmowanie ww. zadań mających na celu rozwiązywanie lokalnych konfliktów, stabilizowanie sytuacji w regionie, w konsekwencji stabilizowanie środowiska międzynarodowego. Jakie misje i operacje oraz gdzie prowadziła/prowadzi Unia Europejska w ostatnim czasie?

W ramach traktatowo określonej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, można wyróżnić: **misje cywilne** oraz **operacje wojskowe**. W szczególnych sytuacjach mogą to być misje cywilno-wojskowe. Unia Europejska, używając cywilnych i wojskowych środków, może uczestniczyć lub samodzielnie prowadzić następujące rodzaje misji: misje utrzymania pokoju, misje przywracania pokoju, misje wzmacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne, misje ratunkowe, misje wojsko-

[791] M. Wróblewska-Łysik, *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr I-IV/37-40/2016, s. 71.

[792] Por. ibidem, s. 71, 72.

wego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów[793].

Do misji cywilnych są zaliczane: **misje policyjne** (podejmowane za zgodą władz lokalnych) w rejonach niestabilnych celem niedopuszczenia do konfliktu zbrojnego lub po zakończeniu konfliktu celem przywrócenia pokoju. Realizowanymi zadaniami są: wspieranie lokalnych władz, monitorowanie sytuacji w rejonie misji; wspieranie lokalnej policji; nadzorowanie odbudowy instytucji państwowych; szkolenie administracji lokalnej i służb porządkowych; ochrona granic; uświadamianie o sposobach działań w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Działania praktyczne nie mogą wykraczać poza: monitorowanie, mentorowanie, doradztwo i szkolenie; **misje wsparcia kontroli granicznej**[794] (prowadzone w celu wzmocnienia kontroli na punktach granicznych w regionach generujących zagrożenia. Zadaniem misji jest szkolenie personelu lokalnych służb granicznych oraz przekazywanie doświadczeń dotyczących procedur kontroli i skutecznej ochrony granicznej); **misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa** (podejmowane jako cywilno-wojskowe operacje, mające na celu pomoc państwom objętym kryzysem politycznym poprzez monitorowanie sytuacji wewnętrznej w obszarze sektora bezpieczeństwa. Są realizowane przez specjalistów w dziedzinie zarządzania kryzysowego); **misje dotyczące państwa prawnego**[795] (prowadzone jako szkoleniowo-doradcze lub doradcze w zakresie modernizacji systemu prawnego); **misje obserwacyjne Unii Europejskiej** (polegające na monitorowaniu sytuacji przez Unię Europejską w regionach kryzysowych)[796].

Unia Europejska usilnie zabiega o zajęcie pozycji globalnego aktora w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego, podmiotu budującego i kształtującego ład międzynarodowy. W tej kwestii *Unia Europejska poszukuje swego miejsca i roli na scenie międzynarodowej. Dotyczy to zarówno zapobiegania wszelkiego rodzaju zagrożeniom, jak i formy stosunków z uznanymi potęgami* […][797]. Aby to podkreślić, w 2003 r. zapoczątkowała swój udział w operacjach pokojowych[798]. Zakres prowadzonych działań jest formalnie określony w ustępie 1 art. 43 Traktatu o Unii Europejskiej, który zaliczał do nich: **misje**

[793] Zob. K. Miszczak, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa* [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony*…, op. cit., s. 249.

[794] W literaturze przedmiotu nazywane także: misje wsparcia, misje graniczne, misje Unii Europejskiej ds. szkolenia i kontroli.

[795] W literaturze przedmiotu nazywane także: doradcze w sprawach prawnych, misje rządów prawa.

[796] Por. B. Przybylska-Maszner (red.), *Operacje cywilne Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 8, 9.

[797] S. Parzymies*, Dyplomacja czy siła?*, Warszawa 2009, s. 15.

[798] Po raz pierwszy o osiągnięciu częściowej zdolności do działań operacyjnych Unii Europejskiej Rada Europejska poinformowała na spotkaniu w Laeken 15 grudnia 2001 r. W maju 2002 r. przeprowadzono pierwsze ćwiczenia sztabowe (CME02), a w listopadzie 2003 r. pierwsze wspólne manewry (CME/CMX03). W 2003 r. zostały wypracowane zasady działania wojskowego planowania strategicznego, procedury reagowania kryzysowego, program ćwiczeń wojskowych, szczegółowe procedury dotyczące współpracy cywilno-wojskowej, logistyki i zasad używania siły. W maju 2003 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła projekt ćwiczeń wojskowych na lata 2004–2008. Zob. B. Przybylska-Maszner (red.), *Operacje cywilne*…, op. cit., s. 7.

humanitarne i ratunkowe, **misje utrzymania pokoju** oraz **misje zbrojne zarządzania kryzysami** (w tym przywracania pokoju), **misje wojskowego doradztwa i wsparcia**[799]. Operacje wojskowe prowadzone przez Unię Europejską można podzielić na: operacje sił zbrojnych[800] mające na celu utrzymanie lub wymuszanie pokoju w określonym obszarze konfliktu; operacje wsparcia wojskowego[801], których głównym zadaniem jest wsparcie techniczne i logistyczne, w tym wyposażenia wojsk.

Unijne operacje pokojowe są także klasyfikowane wg następujących grup: **operacje humanitarne** (pomoc humanitarna, wsparcie w razie katastrof, zadania ratownicze, podejmowane wówczas, gdy sytuacja jest niestabilna i zagraża ludności); **operacje zapobiegania konfliktom** (dyplomacja prewencyjna, inicjatywy gospodarcze, wojskowe wsparcie dla władz lokalnych w postaci prewencyjnego rozmieszczenia sił pokojowych); **operacje utrzymania pokoju** i **operacje budowania pokoju** (monitorowanie zawieszenia ognia i respektowania porozumienia pokojowego bez użycia siły oraz operacje zaprowadzania pokoju z użyciem siły); **operacje wymuszania pokoju/przywracania pokoju**[802] (rozdzielenie walczących stron z użyciem siły, ochrona lokalnej ludności, przywracanie rządów prawa i porządku, zakończenie konfliktu, ustanowienie stref bezpieczeństwa, interwencje humanitarne)[803].

Czynnikiem umożliwiającym prowadzenie tych operacji przez Unię Europejską było wcielenie Unii Zachodnioeuropejskiej do jej struktur. *Decyzje dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym decyzje w sprawie podjęcia misji, przyjmowane są przez Radę Unii Europejskiej stanowiącą jednomyślnie na wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy państwa członkowskiego. Wysoki Przedstawiciel może zaproponować, w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, użycie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów Unii (m.in. misji) dla realizacji zadań wynikających z WPBiO*[804]. Jakie misje i operacje, cywilne i wojskowe prowadziła lub prowadzi Unia Europejska?

Najważniejszymi misjami cywilnymi Unii Europejskiej realizowanymi na terenie Europy były lub są: Misja policyjna *EUPM*[805] w Bośni i Hercegowinie; Misja policyjna *PROXIMA* oraz policyjny zespół doradczy *EUPAT*[806] w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii; Misja pomocowa *EUPT*[807] oraz Misja pań-

[799] Zob. Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. UE 2012, C 326, art. 43, ust. 1. Zob. http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF [dostęp: 8.01.2018 r.].

[800] W języku angielskim: *European Union Force* (*EUFOR*).

[801] W języku angielskim: *European Union Military Support Operation*.

[802] W języku angielskim ich nazwy brzmią: *humanitarian operations; conflict prevention operations; peacekeeping operations, peace building operations; peace enforcement operations/ peacemaking operations*.

[803] Por. M. Musioł, *Operacje pokojowe i dyplomacja prewencyjna oraz ich podstawy w polityce zewnętrznej UE w XXI wieku*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 6, 7/2012, 2013, s. 345.

[804] Z. Czachór, *Proces kształtowania zdolności operacyjnych w Unii Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony* [w:] B. Przybylska-Maszner (red.), *Operacje cywilne*..., op. cit., s. 25.

[805] W języku angielskim: *European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina*.

[806] W języku angielskim: *European Union Police Advisory Team in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*.

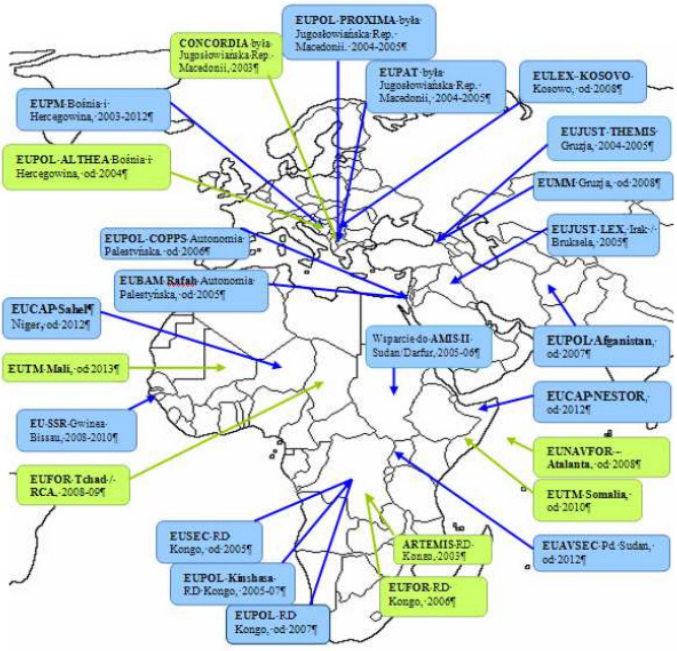
[807] W języku angielskim: *European Union Planning Teamin Kosowo*.

stwa prawnego *EULEX*[808] w Kosowie; Misja wsparcia kontroli granicznej *EUBAM*[809] na Ukrainie i w Mołdawii; Misja państwa prawnego *EUJUSTThemis*[810] i Misja obserwacyjna *EUUM*[811] w Gruzji. Poza obszarem Europy były przez Unię Europejską prowadzone następujące operacje i misje cywilne: Misja wsparcia kontroli granicznej *EUBAM Rafah*[812] na punkcie granicznym Rafah oraz Misja policyjna *EUPOLCOPPS*[813] na Terytoriach Palestyńskich; Misja państwa prawnego *EUJUST LEX*[814] w Iraku; Misja policyjna *EUPOL*[815] w Afganistanie; Operacja policyjna *EUPOL*[816] w Kinszasie; Operacja policyjna *EUPOL DR*[817] w Kongo; Operacja doradcza i pomocowa *EUSEC RD Congo*[818] w Kongo; Działania wspierające misję Unii Afrykańskiej w Sudanie; Operacja pomocowa *AMISOM*[819] i Misja pomocowa *EUCAP Nestor*[820] w Somalii; Misja reformy sektora bezpieczeństwa *EUSSR*[821] w Gwinei Bissau; Operacja reformy sektora bezpieczeństwa *EUCAP SAHEL Niger*[822] w Nigerii[823].

Począwszy od 2003 r. do końca 2013 r. Unia aktywnie angażuje się w prowadzenie takich operacji, tak w Europie, jak i w Afryce. Operacjami prowadzonymi w Europie, konkretnie na Bałkanach, są: Operacja wojskowa Unii Europejskiej w Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (*FYROM*) – *Concordia*[824]; Operacja *EUFOR – Althea*[825]. W Afryce natomiast miały lub mają miejsce: Operacja *Artemis*[826] w Demokratycznej Republice Konga; Operacja *EUFOR* w Republice Konga; Operacja *EUFOR* (*Tchad RCA*) w Republice Czadu i Republice Środkowej Afryki; Operacja morska *Atalanta* u wybrzeży Somalii; Operacja *EUTM*[827] w Somalii; Operacja *EUTM*[828] w Mali[829]. Jak z powyższego wyliczenia wynika, większość misji i operacji miała miejsce na terenie Europy, głównie Półwyspu Bałkańskiego i Afryki. Konkretne miejsca prowadzenia operacji zostały przedstawione na rys. 29.

---

808 W języku angielskim: *European Union Rule of Law Mission in Kosovo*.
809 W języku angielskim: *European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*.
810 W języku angielskim: *European Union Rule of Law Mission in Georgia*.
811 W języku angielskim: *European Union Monitoring Mission*.
812 W języku angielskim: *European Union Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories*.
813 W języku angielskim: *European Union Police Mission in the Palestinian Territories*.
814 W języku angielskim: *European Union Integrated Rule of Law Missionfor Iraq*.
815 W języku angielskim: *European Union Police Mission in Afghanistan*.
816 W języku angielskim: *European Union Police Mission in Kinshasa*.
817 W języku angielskim: *European Union Police Mission for the Democratic Republic of Congo*.
818 W języku angielskim: *European Union Mission for security reform in the Democratic Republic of Congo*.
819 W języku angielskim: *African Union Mission In Somalia*.
820 W języku angielskim: *European Union Capacity Building Mission in Somalia*.
821 W języku angielskim: *EU Mission in Support of Security Sector Reform in the Republic of Guinea-Bissau*.
822 W języku angielskim: *European Union Capacity Building Mission in Niger*.
823 Szerzej: A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 314–69.
824 W języku angielskim: *European Union Military Operation in former Yugoslav Republic of Macedonia*.
825 W języku angielskim: *European Union Military Operation in Bosnia and Herzegovina*.
826 W języku angielskim: *European Union Military Operation in Democratic Republic of Congo*.
827 W języku angielskim: *European Union Training Mission in Somalia*.
828 W języku angielskim: *European Union Training Mission in Mali*.
829 Por. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*..., op. cit., s. 228.



Rys. 29. Misje i operacje Unii Europejskiej

Źródło: http://www.consilium.europa.eu/en/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en [dostęp: 15.02.2013 r.]; J. Bartnik, *Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej w kontekście organizowania i prowadzenia operacji policyjno-wojskowych*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej" nr 3/7/2013, s. 26.

Czym charakteryzowały się ww. cywilne i wojskowe operacje lub misje? Dla ich zrozumienia poniżej zostały przedstawione wybrane działania, tak w Europie, jak i poza jej obszarem.

Misja *EULEX* Kosowo (od 2008 r.) jest jedną z największych misji cywilnych Unii Europejskiej. Decyzja o jej ustanowieniu została podjęta w 2008 r.[830] Misja pełną zdolność operacyjną uzyskała w kwietniu 2009 r., zawiera komponent policyjny, wymiaru sprawiedliwości, administracyjny oraz celny. Zasadniczym jej celem było wsparcie dla władz Kosowa w zakresie rządów prawa, tworzenia wymiaru sprawiedliwości, organów odpowiedzialnych za przestrzeganie prawa, budowania i szkolenia sił policyjnych oraz służby celnej. Realizacja celów misji napotkała na przeszkody, co wymagało współpracy z innymi podmiotami, np. NATO, które było odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa w Kosowie, tj. reagowanie na zamieszki, wspieranie wojskowe dla operacji cywilnych. Z biegiem czasu misja doprowadziła do podpisania porozumień między zwaśnionymi stronami oraz dialogu. We współpracy

[830] Zob. Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 16.2.2008, L42/92.

z NATO i OBWE stan bezpieczeństwa w Kosowie ulegał systematycznej poprawie. Od połowy 2014 r. zmienił się zakres i charakter Misji – realizuje funkcję wykonawczą, jak i doradczo-pomocniczą[831], skupia się na tworzeniu administracji publicznej oraz struktur wymiaru sprawiedliwości w północnej części Kosowa. Misja stopniowo przekazuje swoje kompetencje do Biura Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Kosowie[832].

Misja policyjna *EUPOL PROXIMA* (od 15 grudnia 2003 r. do 14 grudnia 2005 r.) oraz **policyjny zespół doradczy *EUPAT* w Macedonii** (od 15 grudnia 2005 r. do 15 czerwca 2006 r.). Operacja o charakterze wyłącznie eksperckim, była prowadzona na zasadach postanowień Porozumienia „Berlin Plus", zawartego w 2003 r. pomiędzy Unią Europejską a NATO. Była kolejnym przedsięwzięciem Unii na Bałkanach po pierwszej wojskowej operacji *CONCORDIA*. Celami Misji *PROXIMY* był *monitoring, kształcenie i szkolenia, doradztwo lokalnej policji, zwalczanie zorganizowanej przestępczości oraz promowanie unijnych policyjnych standardów*[833]. Operacyjnymi zadaniami misji była ochrona granic i odbudowanie pokojowych relacji sąsiadujących państw a także praca agitacyjna na rzecz wdrażania reform polityczno-społecznych. Jak każda misja na Bałkanach, także i ta działała na rzecz zbliżenia, w tym wypadku Macedonii, do Unii Europejskiej[834]. Dowództwo i Kwatera Główna mieściła się w Skopje. Misja składała się z 200 oficerów z 27 państw członkowskich Unii, a także Turcji, Norwegii, Islandii, Kanady, Rosji, Ukrainy, Szwajcarii oraz USA[835]. Osiągnięciem operacji było ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej w Macedonii oraz stworzenie symptomów integracji, dzięki którym mogłaby w późniejszym czasie przystąpić do struktur Unii Europejskiej.

Policyjny Zespół Doradczy *EUPAT* był kontynuacją wyżej przedstawionej misji policyjnej *EUPOL PROXIMA*, trzecią misją policyjną Unii w Europie[836]. Jego personel operacyjny składał się z około 30 policyjnych specjalistów, działających jako doradcy, którzy wspierali rozwój profesjonalnych struktur policyjnych. Celem operacyjnym Zespołu była natomiast walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną. *Ponadto zadaniami EUPAT był nadzór implementacji reform policyjnych, wsparcie współpracy macedońskiej policji z wymiarem sprawiedliwości, wprowadzenie profesjonalnych, europejskich standardów szkolenia policji oraz wewnętrzna kontrola*[837]. Siedziba Zespołu mieściła się w Skopje. Położenie Macedonii przedstawia rys. 30.

---

831 W języku angielskim: *Monitoring, Mentoring and Advising* (*MMA*).

832 Por. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/ [dostęp: 8.01.2018 r.].

833 http://www.psz.pl/168-archiwum/marek-musiol-bezposrednie-zaangazowanie-ue-w-utrzymanie-pokoju-w-europie [dostęp: 8.01.2018 r.].

834 Zob. B. Przybylska-Maszner, *EUPAT – policyjny zespół doradczy w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii* [w:] B. Przybylska-Maszner (red.), *Operacje cywilne*…, op. cit., s. 250.

835 Zob. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 318.

836 Zob. Wspólne działanie Rady 2005/826/WPZiB z 24 listopada 2005 r. w sprawie ustanowienia Policyjnego Zespołu Doradczego UE (EUPAT) w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 307 z 24 listopada 2005, s. 61.

837 http://www.psz.pl/168-archiwum/marek-musiol-bezposrednie-zaangazowanie-ue-w-utrzymanie-pokoju-w-europie [dostęp: 8.01.2018 r.].



Rys. 30. Położenie Macedonii

Źródło: https://www.eda.admin.ch/civpol/en/home/einsaetze/previous-missions/eupol-proxima-macedonia.html [dostęp: 8.01.2018 r.].

Operacja *Concordia*[838] (od 31 marca 2003 r. do 15 grudnia 2003 r.) przyjęła zadania operacji *Allied Harmony* NATO. Była pierwszą operacją militarną Unii Europejskiej wynikającą z implementacji Porozumień „Berlin Plus" (wykorzystywała środki i zasoby NATO). Posiadała mandat na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Operację *Concordia* była przejawem chęci i woli zapewnienia samodzielnie przez Unię Europejską stabilizacji w regionie konfliktu na terenie Europy – celem operacyjnym przedsięwzięcia była stabilizacja i bezpieczeństwo w regionie, umożliwienie władzom Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii implementacji Umowy Ramowej z Ochrydy[839]. Podjęcie się operacji świadczyło o tym, że Unia jest przygotowana do prowadzenia ograniczonych operacji wojskowych. Operacją dowodził Zastępca Naczelnego Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie, sztab operacyjny mieścił się w Kwaterze Głównej Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie.

Podjęcie operacji *Concordia* oznaczało, że współpraca pomiędzy NATO i Unią uzyskała wyższy, praktyczny wymiar, co stało się podstawą do przygotowania i podejmowania kolejnych, bardziej złożonych operacji. Istotnym następstwem operacji było ustanowienie przez Radę w 2004 r. mechanizmu *Athena*[840] polegającego na utworzeniu funduszu, z którego są pokrywane

[838] W języku angielskim: *European Union Military Operation in former Yugoslav Republic of Macedonia*.

[839] Zob. E. Lis, *Rola UE i NATO w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" sectio G, nr 1/2016, s. 128.

[840] Szerzej: Decyzja Rady (WPZiB) 2015/528 z 27 marca 2015 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (ATHENA) oraz uchylająca decyzję 2011/871/WPZiB. Zob. http://eur-lex.europa.eu/le-

wspólne koszty operacji. Koszty są dzielone z uwzględnieniem kryterium dochodu narodowego brutto[841]. Operacja *Concordia* została zastąpiona operacją policyjną *UE Proxima.*

Operacja *EUFOR – Althea*[842] (od grudnia 2004 r.) była drugą operacją Unii na Bałkanach. Podejmując działanie, Unia przejęła odpowiedzialność za wojskową misję w Bośni i Hercegowinie od sił NATO[843], jednocześnie na mocy Porozumień „Berlin Plus" wykorzystała zasoby i zdolności NATO. Operacją dowodził Zastępca Naczelnego Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie. Operacja działa w oparciu o Rezolucję nr 1575 RB ONZ (2004) i jest corocznie przedłużana przez kolejną Rezolucję. *Mandat operacji obejmuje: (1) wspieranie wysiłków Bośni i Hercegowiny na rzecz utrzymania bezpieczeństwa (tzw. mandat wykonawczy) oraz (2) wsparcie ministerstwa obrony (w zakresie doradztwa) oraz rozwój zdolności i szkolenie (Capacity Building and Training – CB&T) Sił Zbrojnych BiH (tzw. mandat nie-wykonawczy). Ponadto, operacja wspiera władze BiH w rozwiązaniu problemu nadwyżek broni i amunicji poprzez doradztwo i organizację specjalistycznych szkoleń w ramach CB&T*[844]*. Celem operacji było monitorowanie implementacji postanowień ramowego porozumienia pokojowego, co w praktyce polegało na patrolowaniu terenu i konfiskacie broni*[845]. W praktyce działania sił Unii były ukierunkowane najpierw na złagodzenie sytuacji społecznej po doświadczeniach wojennych, w tym popełnionych zbrodniach wojennych, a następnie na budowanie sił zbrojnych Bośni i Hercegowiny. Poza tym siły realizujące swoje zadania są w każdej chwili przygotowane do udzielenia pomocy organom administracyjnym oraz wymiarowi sprawiedliwości Bośni i Hercegowiny. Patrząc na operację z dzisiejszego punktu widzenia, prowadzone działania stabilizacyjne w ramach *EUFOR – Althea* można podzielić na: operacje ramowe (rutynowe patrolowanie, zbieranie broni, kontrola pojazdów, usuwanie min); operacje skoncentrowane (działania przeciwko konkretnym zagrożeniom, poszukiwanie zbrodniarzy wojennych); operacje wsparcia administracji i policji (walka z szeroko rozumianą przestępczością zorganizowaną)[846].

Podsumowując wyżej przedstawione przedsięwzięcia, można stwierdzić, że operacje *Concordia* i *Althea* stały się przykładem współpracy operacyjnej NATO i Unii Europejskiej na mocy Porozumień „Berlin Plus". W obu operacjach struktura dowodzenia była podobna. Problemem była współpraca polityczna, bowiem Unia, opierając się w pełni na zasobach i zdolnościach militarnych NATO, doma-

gal-content/PL/TXT/PDF/ ?uri=OJ:JOL_2015_084_R_0006&qid=1427824153272&from=EN [dostęp: 8.01.2018 r.].

841 Zob. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/athena/ [dostęp: 8.01.2018 r.].

842 W języku angielskim: *European Union Military Operation in Bosnia and Herzegovina.*

843 W 1995 r. została w regionie przeprowadzona operacja *Joint Endeavor* oraz miało miejsce rozmieszczenie 60 tys. żołnierzy w ramach sił implementacyjnych *IFOR*. W grudniu 1996 r. *IFOR* zastąpiły siły stabilizacyjne *SFOR*, w liczbie 30 tys., od których Unia przejęła misję.

844 http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/ [dostęp: 8.01.2018 r.].

845 E. Lis, *Rola UE i NATO*…, op. cit., s. 131.

846 Por. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 237.

gała się jak największej autonomii politycznej. Aby złagodzić sytuację z czasem została utworzona sieć kontaktów pomiędzy personelem wojskowym a strukturami odpowiedzialnymi za strategiczne planowanie Unii i NATO, co umożliwiło bezkonfliktowe współdziałanie. *W operacji Althea istotną rolę odegrał Specjalny Przedstawiciel UE, który udzielał wskazówek uczestnikom operacji i koordynował działania pomiędzy NATO a siedzibą UE w Sarajewie. Althea odzwierciedlała sposób podejścia UE do kwestii zarządzania kryzysowego, które powinno mieć charakter wszechstronny, wielofunkcyjny, cywilno-wojskowy*[847].

Operacja *Artemis* (od 5 czerwca do 1 września 2003 r.) była realizowana na rzecz procesu pokojowego w Demokratycznej Republice Konga. Została powołana na wniosek Sekretarza Generalnego ONZ, który wobec bezsilności sił ONZ w tym państwie zwrócił się do Unii Europejskiej z apelem o wsparcie militarne. Od strony formalnej operacja posiadała mandat udzielony w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z 30 maja 2003 r. Celem operacji było: ustabilizowanie sytuacji w stolicy prowincji Buni, utrzymanie kontroli nad lotniskiem, ochrona mieszkańców i obozów uchodźców[848]. Operacja była prowadzona przez Unię samodzielnie, bez wsparcia NATO. Do działań w miejscu konfliktu zostało wyznaczonych około 1800 żołnierzy z Francji, Belgii, Grecji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji, a także z Brazylii, Kanady i Republiki Południowej Afryki, czyli państw spoza Unii[849]. Państwem wiodącym operacji była Francja. Na podkreślenie zasługuje fakt sprawności organizacyjnej Unii. Dla Unii była to druga operacja wojskowa, ale pierwsza poza Europą. Została zorganizowana bezpośrednio po operacji *Concordia*, a wojska rozpoczęły działania już po miesiącu od podjęcia decyzji. W operacji skutecznie zastosowano na szczeblu operacyjnym klauzulę współpracy cywilno-wojskowej. Unia nie korzystała z zasobów NATO, co stanowiło ważne doświadczenie samodzielnego działania. Opcja powołania „państwa przewodniego" lub „państwa ramowego"[850] odpowiedzialnego za dowodzenie, wprowadzona i przetestowana podczas operacji powiodła się i stanowiła odniesienie dla kolejnych przedsięwzięć. *Artemis* przyczynił się do zainicjowania współpracy Unia–ONZ[851]. Położenie Demokratyczne Republiki Konga przedstawia rys. 31.

[847] E. Lis, *Rola UE i NATO*…, op. cit., s. 132.
[848] Zob. https://www.pism.pl/index/?id=1aa48fc4880bb0c9b8a3bf979d3b917e [dostęp: 8.01.2018 r.].
[849] Zob. A. Ciupiński, *Wspólna polityka*…, op. cit., s. 246.
[850] Por. J. Van Den Bosch, *Operacja wojskowa ARTEMIS w Demokratycznej Republice Konga* [w:] B. Przybylska-Maszner (red.), *Operacje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce*, Poznań 2014, s. 204.
[851] Szerzej: ibidem, s. 205.



Rys. 31. Demokratyczna Republika Konga

Źródło: http://img.interia.pl/encyklopedia/nimg/kongo_dr_map.gif [dostęp: 8.01.2018 r.].

Reasumując, należy stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich lat Unia Europejska rozbudowała instytucje i wypracowała niezbędne podstawy teoretyczne do efektywnego i skutecznego działania na obszarach stanowiących zagrożenie dla stabilności światowej i Europy. Podejmowane coraz liczniejsze, w coraz odleglejszych miejscach świata misje i operacje przyczyniają się do utrzymywania pokoju oraz propagowania uniwersalnych wartości. Zwiększenie aktywności wymaga jednak od Unii rozwijania samodzielnych zdolności do prowadzenia takich operacji, szczególnie w sytuacji, gdy zachodzi konieczność równoległego angażowania się na wielu kierunkach. Rozwój sytuacji we współczesnym świecie, kształtowanie się wielobiegunowego ładu wymaga ciągłej aktywności i zaangażowania. Unia, aby pozostać światowym graczem, musi i w tej dziedzinie nadążać za innymi podmiotami.

* *
*

Cykliczne przeobrażenia środowiska międzynarodowego w Europie, jej otoczeniu i świecie, są normalnym zjawiskiem stosunków społecznych. Co jakiś czas stawiają one Unię Europejską przed koniecznością weryfikacji swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bowiem założenia sformułowane we wcześniejszej strategii bezpieczeństwa oraz strategiach szczegółowych stają się nieadekwatne do powstałej sytuacji. Wymagają nowego podejścia strategicznego, gruntownej zmiany mode-

lu prowadzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz opracowania przez Unię kolejnego dokumentu w postaci nowej strategii działania na nadchodzące lata, która byłaby odpowiedzią na aktualne i perspektywiczne wyzwania i zagrożenia. Aby taki dokument opracować, należy dokonać analizy dotychczasowych strategii działania w stosunkach międzynarodowych, pokazać uwarunkowania i podstawy formułowania nowych założeń i propozycji działań oraz zdefiniować rekomendacje dla poszczególnych instytucji i struktur wykonawczych do realizacji zadań wynikających ze sformułowanych celów. Jak z powyższego wynika, polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej winna być ciągiem powtarzających się cyklów realizacji, weryfikacji i tworzenia nowych dokumentów doktrynalnych, które stają się podstawą kolejnych działań. Przedstawione strategie są właśnie takimi dokumentami, jednocześnie trzeba być świadomym, że życie wymaga podejmowania prac nad kolejnymi.

VII

Kluczowe obszary bezpieczeństwa pozamilitarnego Unii Europejskiej

7.1. Polityka i strategia bezpieczeństwa demograficznego

Rozpatrując szeroko rozumiane problemy bezpieczeństwa i rozwoju Unii Europejskiej, nie można pominąć kwestii demograficznych. Potencjał ludnościowy jest jednym z ważniejszych czynników determinujących rozwój, głównie w obszarze społecznym i gospodarczym. Podstawowym elementem, który ma na to bezpośredni wpływ, jest sam stan potencjału ludzkiego oraz dynamika i kierunki zmian liczby ludności, oceniane na tle świata i innych kontynentów. W dalszej kolejności bardzo ważne są statystyki walorów rozwoju społeczeństwa, takie jak struktura demograficzna, społeczna i zawodowa. Ocena stanu sytuacji demograficznej oraz megatrendów rozwojowych w Unii Europejskiej pod ww. kątem ma tak duże znaczenie, gdyż wiedza, postęp technologiczny, innowacyjność i lepsze wykorzystanie osiągnięć współczesnej nauki i zmian cywilizacyjnych zapewniają trwały i zrównoważony rozwój, są czynnikami gwarantującymi wysoką pozycję cywilizacyjną we współczesnym świecie. W tej sytuacji można zadać pytania: Jak wygląda sytuacja demograficzna Unii Europejskiej na tle demograficznej mapy świata? Jaki wpływ na bezpieczeństwo Unii, w warunkach kształtowania się nowego ładu światowego, mają aktualne, ilościowe i strukturalne, tendencje rozwoju potencjału ludnościowego w Unii Europejskiej? W pierwszej kolejności należy jednak zdefiniować pojęcie „bezpieczeństwo demograficzne". Większość definicji mówi o relacjach między poszczególnymi grupami wchodzącymi w skład jednego podmiotu, np. że jest to *stosunek i współdziałanie grup ludzi, zamieszkujących określone terytorium, posiadających odrębną tożsamość oraz tworzących własną państwowość,*

która organizuje stosunki między nimi w sposób swobodny, zgodnie z własnymi interesami[852] lub bezpieczeństwo demograficzne to *stosunek i współdziałanie etnosów, zamieszkujących określone terytorium i państwowość, która organizuje stosunki między nimi oraz ich zamieszkanie*[853]. Najbardziej odpowiednim określeniem bezpieczeństwa demograficznego, w kontekście bezpieczeństwa Unii Europejskiej, będą stwierdzenia, że: *Bezpieczeństwo demograficzne wiąże się zatem zarówno z kwestią wyzwań dla zachowania dotychczasowego dorobku jak i utratą szans rozwojowych. Przez bezpieczeństwo demograficzne w ujęciu najbardziej ogólnym rozumieć należy brak zagrożeń spowodowanych przez czynniki demograficzne. Definiując pojęcie bezpieczeństwa demograficznego w ujęciu szczegółowym należy stwierdzić, że bezpieczeństwo demograficzne występuje, gdy liczebność i struktura populacji umożliwiają przetrwanie, stabilność i rozwój jednostki politycznej. Skala wyzwania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa demograficznego jest różna w różnych krajach, zależy bowiem od stopnia zmian demograficznych, jakie mogą mieć miejsce w nadchodzącej przyszłości*[854].

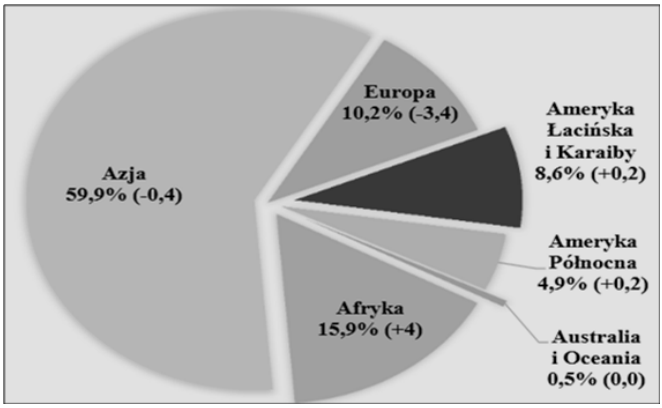
Odnosząc się do *meritum* sprawy, należy stwierdzić, że wieki XX i XXI to okres dynamicznego rozwoju ludności świata. Jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku świat liczył ok. 3 mld ludności, a Europa ok. 608 mln, co stanowiło ok. 20% ludności świata. Przez pięć dziesięcioleci zaludnienie świata zwiększyło się blisko dwuipółkrotnie (o ponad 4,3 mld) do poziomu ponad 7,349 mld ludności. Statystycznie co 12 lat liczba ludności zwiększa się o kolejny miliard[855]. Taki wzrost liczby ludności sprawił, że w niektórych regionach stał się zagrożeniem dla egzystencji państw, w innych natomiast został wykorzystany jako atut w ich rozwoju. Największy wzrost został odnotowany w Afryce, gdzie liczba ludności zwiększyła się ponad czterokrotnie, do poziomu 1186 mln w 2014 r. Bardzo duża dynamika ma miejsce w Ameryce Płd. i Środkowej – gdzie odnotowano niemal trzykrotny przyrost liczby ludności – oraz Azja z dwuipółkrotnym przyrostem. Udział mieszkańców poszczególnych kontynentów w ogólnej liczbie ludności świata oraz jego zmiany prezentują rys. 32. i tabela 8.

[852] M. Kawalec, J. Wróbel, *Bezpieczeństwo demograficzne* [w:] J. Płaczek (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2014, s. 257–278.

[853] http://stosunki-miedzynarodowe.pl/bezpieczenstwo/954-typologia-bezpieczenstwa-nowewyzwania ?start=1 [dostęp: 9.10.2017 r.].

[854] M. Łakomy, *Bezpieczeństwo demograficzne a potęga państw*, „Przegląd Geopolityczny" nr 19/2017, s. 137.

[855] Zob. J. Stańczak, D. Szałtys, J. Witkowski, *Potencjał ludnościowy Unii Europejskiej* [w:] J. Kleer, K. Prandecki (red.), *Ekonomiczna pozycja Europy w świecie*, Warszawa 2016, s. 29.



Rys. 32. Udział (w %) ludności poszczególnych kontynentów w 2014 r. (w nawiasach zmiana udziału w stosunku do 1990 r.)

Źródło: https://screenshots.firefoxusercontent.com/images/7411343d-0105-46b0-b3ff--b9320a4dfd0e.png [dostęp: 9.10.2017 r.].

Tabela 8. Rozwój ludności świata według kontynentów w latach 1960–2015

Wyszczególnienie	1960	1980	1990	2000	2010	2015	2015 do	
							1960	1990
Świat (w mln)	3038	4440	5310	6127	6930	7349	4311	2039
Europa (w mln)	608	694	721	726	735	738	130	17
Azja (w mln)	1708	2626	3202	3714	4170	4393	2685	1191
Afryka (w mln)	287	478	632	814	1044	1186	899	555
Am. Płn. (w mln)	204	254	281	314	344	358	154	77
Am. Płd. (w mln)	220	365	447	527	600	634	414	187
Austr. i Oceania (w mln)	16	23	27	31	36	39	23	12

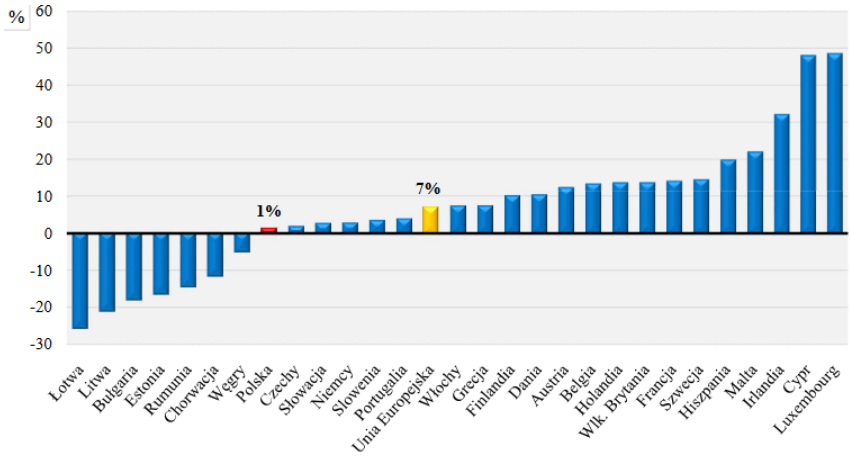
Opracowanie własne na podstawie: *ONZ, Population Division* (2015) – *World Population Prospects.*

Jak można zauważyć w prezentowanych zestawieniach, w Europie liczba ludności zwiększyła się jedynie o 130 mln, a więc o 21,4%. Ten przyrost w skali globu stanowił zaledwie 3% przyrostu ludności świata i jest najniższy spośród wszystkich kontynentów. Jak wygląda sytuacja w Unii Europejskiej?

Osłabienie, w statystykach demograficznych świata, pozycji Europy jest związane także z niekorzystnymi trendami w Unii Europejskiej[856]. *O ile w 1960 r. ludność Europy stanowiła 20% ludności świata to w 2015 r. jej udział ograniczył się do 10%. W tym czasie (2015 r.) ludność Unii Europejskiej wynosiła 506 mln,*

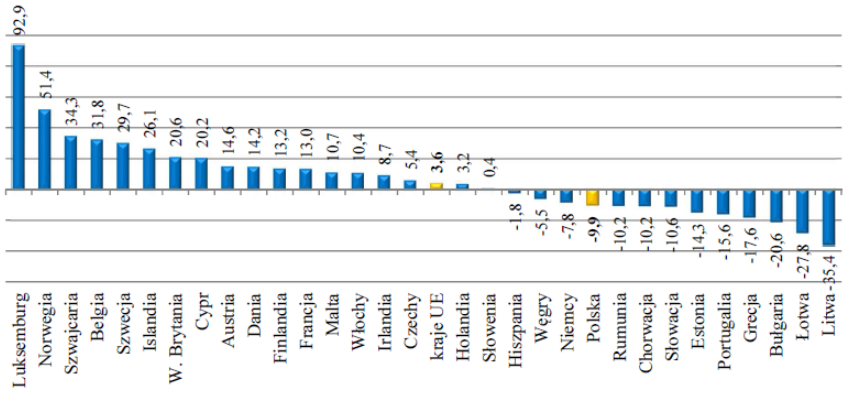
[856] Np. w latach 2010–2014 w Unii Europejskiej odnotowany został niż demograficzny. Współczynnik dzietności dla 28 krajów UE w 2014 r. wyniósł 1,58, natomiast w 2010 r. wynosił on 1,62 (spadek o 2,5%).

czyli 68,6% ludności Europy, ale tylko 6,9% ludności świata[857]. Dodatkowo z prognoz ONZ wynika, że sytuacja będzie jeszcze gorsza, np. do 2050 r. liczba ludności świata zwiększy się do poziomu 9725 mln. W tym samym czasie w Europie i w Unii Europejskiej liczba ludności zmniejszy się – odpowiednio do 707 mln i 500 mln, czyli o 4,2% i 1,2%. Ludność Europy będzie stanowiła 7,3%, a UE – 5,1% ludności świata[858]. Sytuacja w poszczególnych państwach Unii Europejskiej została przedstawiona na rys. 33 i 34.



Rys. 33. Przyrost/ubytek ludności w krajach UE w latach 1990–2014 (w %)

Źródło: http://g2.forsal.pl/p/_wspolne/pliki/2803000/2803191-ubytek-ludnosci-w-krajach.png [dostęp: 9.10.2017 r.].



Rys. 34. Wzrost/spadek liczby ludności krajów UE w latach 2013–2050 (w %)

Źródło: http://g9.forsal.pl/p/_wspolne/pliki/2803000/2803296-spadek-liczby-ludnosci.png [dostęp: 9.10.2017 r.].

[857] J. Stańczak, D. Szałtys, J. Witkowski, *Potencjał ludnościowy*..., op. cit., s. 31.
[858] Ibidem, s. 33.

Dynamika zmian w liczbie ludności Unii Europejskiej, podobnie jak całej Europy, jest najwolniejsza w porównaniu do innych kontynentów. To osłabia pozycję Unii Europejskiej na mapie świata. Dodatkowo sytuację pogarszają właściwości strukturalne populacji. Z wielu danych wynika, że Unia Europejska jest w korzystnej sytuacji, ale np. zmiany w strukturze wieku w perspektywie kilkudziesięciu lat mogą mieć negatywny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy Europy. Niepokojącym zjawiskiem jest silne zróżnicowanie demograficzne między poszczególnymi państwami Unii Europejskiej.

W przypadku Unii Europejskiej, poza opisanymi procesami naturalnymi, czynnikiem kształtującym zmiany w liczbie i strukturze ludności są migracje do Unii jako całego obszaru oraz do jej poszczególnych krajów. Zjawisko to przybrało szczególne rozmiary w ostatnich latach, np. w 2014 r. migracja wewnętrzna Unii oraz imigracja z krajów trzecich, osiągnęły poziom ok. 3,8 mln osób. Prawie 25% imigrantów (ok. 869 tys.) to osoby, które przybyły do kraju członkowskiego Unii, którego obywatelstwo posiadały (reemigranci lub dzieci obywateli urodzone za granicą). Pozostałe 75% imigrantów (ok. 2,9 mln) stanowili cudzoziemcy, z czego: 1,6 mln to obywatele krajów trzecich; 1,3 mln to osoby z obywatelstwem kraju członkowskiego Unii Europejskiej innego niż ten, do którego przybyły; ok. 21 tys. to bezpaństwowcy oraz osoby z obywatelstwem nieustalonym[859].

Zaprezentowane scenariusze przyszłego rozwoju demograficznego Europy i Unii Europejskiej wskazują, że w zakresie dynamiki rozwoju ludnościowego oraz zmian w strukturze ludności nie należy spodziewać się wzmocnienia potencjału ludnościowego na tym obszarze[860]. Do najważniejszych wyznaczników negatywnych trendów demograficznych Europy i Unii Europejskiej można zaliczyć: najniższą dynamikę przyrostu ludności w skali globalnej i spadek udziału w zaludnieniu świata; zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym; najniższy w skali świata model zastępowalności pokoleń; najwyższy wskaźnik umieralności; najszybszy proces starzenia się społeczeństwa[861].

Jak przedstawiona powyżej sytuacja demograficzna Unii Europejskiej wpływa na jej bezpieczeństwo?

Z prawidłowości identyfikowanych w środowiskach zajmujących się geopolityką wynika, że zdolność państw – w dzisiejszych czasach można mówić także o organizacjach międzynarodowych – do utrzymania i rozwoju potęgi pozostaje w bezpośredniej zależności od czynnika demograficznego. H. Morgenthau ujmuje to w następujący sposób: *Wprawdzie twierdzenie, że państwo można uznać za potężne jedynie ze względu na populację jest bezzasadne, to prawdą pozostaje, że żaden kraj nie może utrzymać lub zdobyć statusu pierwszorzędnej potęgi, jeżeli nie należy do najbardziej zaludnionych krajów na świecie*[862]*.* Inni teoretycy posuwają się dalej i dodają, że sama liczebność społeczeństwa jest już czynnikiem, który wpływa na pozycję podmiotu w stosunkach międzyna-

[859] Zob. http://ec.europa.eu/eurostat/data/database [dostęp: 9.10.2017 r.].
[860] Por. W. Laqueur, *Ostatnie dni Europy. Epitafium dla starego kontynentu*, Wrocław 2008, s. 27.
[861] Por. J. Stańczak, D. Szałtys, J. Witkowski, *Potencjał ludnościowy*…, op. cit., s. 55.
[862] H. Morgenthau, *Polityka między narodami: walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010, s. 53.

rodowych, ale drugim warunkiem jest poziom rozwoju cywilizacyjnego, czyli znaczenie demografii dla potęgi państwa ma wymiar zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Z tego wynika, że dokonujące się przewartościowania w proporcjach liczebności populacji między uczestnikami systemu międzynarodowego prowadzą do zmiany kalkulacji układu sił i zwiększenia znaczenia państw lub regionów, których populacja w ujęciu relatywnym rośnie, tak poprzez wzrost liczby ludności własnej szybszy niż wzrost liczby ludności innych uczestników globalnej polityki światowej, jak też wolniejszy spadek populacji własnej niż innych państw. Unia Europejska pod tym względem znajduje się w niekorzystnej sytuacji. To prawda, że wzrost siły innych aktorów stosunków międzynarodowych wynikający ze wzrostu relatywnej liczebności populacji może być w całości lub części równoważony poprzez inne czynniki wynikające z organizacji, wyposażenia lub woli. Jednak trzeba być świadomym, że czynniki równoważące mogą mieć ograniczoną możliwość kompensacji wynikającą ze skali zmiany proporcji demograficznych. Z drugiej strony (przykładem może być rozwój państw Dalekiego Wschodu) państwa o rosnącej populacji w pewnym momencie mogą również umacniać swoją pozycję także w obszarach innych niż liczba ludności[863]. Wskazuje to, że problem jest bardziej złożony. W geopolityce wyróżnia się trzy kategorie czynników demograficznych, które mają bezpośredni wpływ na możliwości podmiotu, są to: **czynniki zależne od liczby ludności** (sama liczba ludności, liczba ludności w wieku produkcyjnym, liczba pracowników, konsumentów, potencjalna lub aktualna liczba żołnierzy itp.; wielkość PKB – wielkość gospodarki, zasoby finansowe, dochód państwa, wysokość wydatków wojskowych; poziom rozwoju technologicznego – liczba dostępnych naukowców, inżynierów, innowatorów itp.), produktywność; **czynniki zależne od cech populacji innych niż jej liczebność** (czynniki moralne i wolicjonalne – duch narodu, jedność narodu, stosunek do polityki zagranicznej, duch bojowy itp.; organizacja wewnętrzna społeczeństwa – stabilność instytucji, poziom spójności wewnętrznej, stopień integracji społecznej; czynniki służące rozwojowi – zdrowie, wykształcenie ludności, kreatywność, zdolności techniczne i organizacyjne wykorzystywane w produkcji, poziom wyszkolenia wojskowego, itp.); **czynniki niezwiązane z cechami populacji** (położenie geograficzne – wielkość terytorium, charakter granic, klimat, dostęp do surowców itp.; rozwój handlu – bliskości do szlaków handlowych czy dostępu do morza; czynnik ludzki odnoszący się do elit społecznych, ich celów, kompetencji, formy i skuteczności wpływania na społeczeństwo – dyplomacja, poziom myśli strategicznej, jakość przywództwa, zdolności wywierania wpływy na społeczeństwo, zdolność do budowania przychylności międzynarodowej opinii publicznej itp.)[864].

Jak pokazują doświadczenia historyczne oraz rozwój sytuacji międzynarodowej w przeciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, problemy wynikające z sytuacji demograficznej generują określone skutki dla bezpieczeństwa podmiotów polityki światowej, a ich skala jest tak duża, że demo-

[863] Por. M. Łakomy, *Bezpieczeństwo demograficzne*..., op. cit., s. 129.
[864] Szerzej: ibidem, s. 130, 131.

grafia już na stałe wpisała się w przedmiot badań nad bezpieczeństwem. Prognozy demograficzne w Unii Europejskiej dotyczące najważniejszych wyznaczników rozwoju potencjału ludnościowego, które mogą w najbliższych latach decydować o bezpieczeństwie Unii, nie napawają optymizmem, wręcz przeciwnie – należy przyjąć, że niekorzystne trendy będą się utrwalać. Te tendencje demograficzne i cechy rozwoju ludnościowego Europy i Unii Europejskiej stanowią ważne wyzwanie rozwojowe, a zatem powinny być wzięte pod uwagę przy tworzeniu i wdrażaniu strategii trwałego rozwoju w perspektywie najbliższych dekad.

7.2. Polityka i strategia bezpieczeństwa społecznego

Problemy bezpieczeństwa społecznego były zawsze przedmiotem żywego zainteresowania, pogłębionych analiz oraz troski poszczególnych organów władzy w Unii Europejskiej. Poprawa jakości życia (poziomu zamożności, poziomu życia czy dobrobytu)[865] oraz ograniczanie nadmiernych różnic w sytuacji materialnej i społecznej ludności było podstawowym celem wielu inicjatyw i koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego. Unia dążyła i dąży do poprawy poziomu życia poprzez ochronę środowiska, tworzenie nowych miejsc pracy, eliminowanie negatywnych zjawisk związanych z wykluczeniem społecznym, wyrównywanie dysproporcji między poszczególnymi regionami oraz budowanie infrastruktury, dzięki której obszary niegdyś odizolowane od innych mogą być częścią Unii w pełnym tego słowa znaczeniu. Dbałość o poziom życia stanowiła priorytet polityki realizowanej przez Unię Europejską. Problemem jednak jest fakt, że mimo, po pierwsze, przyjętego europejskiego modelu socjalnego opartego na: równości, solidarności, indywidualnych prawach i obowiązkach, niedyskryminacji i redystrybucji przy dostępie wszystkich obywateli do wysokiej jakości świadczeń socjalnych oraz już osiągniętych wysokich standardów społecznych, po drugie, założenia, że kraje członkowskie mają wspólne cele, w Unii Europejskiej nie występuje jeden spójny model społeczny[866]. Taki stan rzeczy bez wątpienia w rozwoju społecznym Unii stwarza coraz to nowe problemy, wyzwania i zagrożenia związane ze zmianami demograficznymi, rozwojem technologii, zmieniającym się rynkiem pracy i procesem globalizacji. W tym miejscu należy zadać pytania: Co należy rozumieć pod pojęciem bezpieczeństwa społecznego Unii Europejskiej? Jak jest realizowana polityka bezpieczeństwa społecznego w Unii, organizacji, która składa się z tak dużej ilości państw o znacznym zróżnicowaniu w poziomie rozwoju, które samodzielnie prowadzą politykę społeczną?

[865] Poziom życia w różnych krajach można określić na podstawie pomiaru cen wielu towarów i usług w każdym kraju w stosunku do średnich dochodów, przy zastosowaniu wspólnej, umownej waluty, zwanej „standardem siły nabywczej". PKB na jednego mieszkańca wyrażony w SSN pozwala określić poziom jakości życia w różnych krajach UE.

[866] Szerzej: S. Hix, *System polityczny*…, op. cit., s. 304–312.

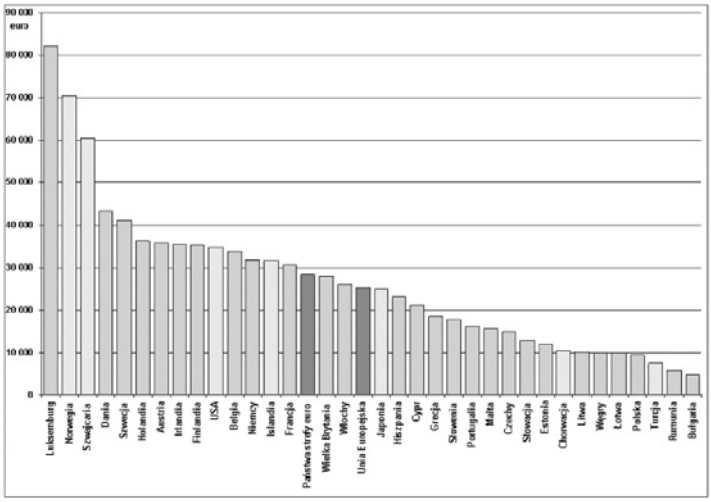
Bezpieczeństwo społeczne jest jednym z obszarów działalności podmiotów społecznych i politycznych różnego szczebla. Problemem zajmują się organa samorządowe, państwa oraz społeczność światowa poprzez organizacje międzynarodowe, np. ONZ. W terminologii dotyczącej szeroko pojętego bezpieczeństwa można znaleźć stwierdzenie: *Jedną z podstawowych kategorii bezpieczeństwa narodowego jest bezpieczeństwo społeczne, szeroko rozumiane jako ochrona, jaką zapewnia społeczeństwo swoim członkom poprzez zapobieganie ekonomicznej i społecznej nędzy, spowodowanej przez m.in. redukcję zarobków, chorobę, macierzyństwo, bezrobocie, niepełnosprawność, podeszły wiek czy też śmierć żywiciela rodziny; zapewnia ono także opiekę zdrowotną i ochronę dla rodzin z dziećmi*[867]. Na gruncie polskim opracowano kilka definicji bezpieczeństwa społecznego, między innymi opisując je jako: *stan wolności od niedostatku oraz gwarancje rozwoju jednostki, stan zapewniający przetrwanie narodu oraz jego rozwój, całokształt działań realizowanych przez podmioty rządowe, pozarządowe i obywateli, mających przeciwdziałać marginalizacji i wykluczeniu oraz zapewniać odpowiedni poziom życia jednostki*[868].

Z przedstawionych definicji wynika, że politykę bezpieczeństwa społecznego można rozumieć szeroko, uwzględniając elementy społecznego zabezpieczenia dochodu, ale również instrumenty z zakresu prawa pracy i zatrudnienia, edukacji, ochrony zdrowia, opieki długoterminowej, usług socjalnych i innych. W najszerszych ujęciach łączy się ona z polityką społeczno-gospodarczą, np. gdy pojęcie to definiuje się w kontekście rozwoju społecznego. Dotychczas łączono politykę społeczną głównie z działalnością państw narodowych. W związku z tym pojawia się pytanie: czy organizacje międzynarodowe mogą prowadzić politykę bezpieczeństwa w sferze społecznej bez względu na to, że mają ją poszczególne państwa wchodzące w skład danej organizacji? Czy Unia jako organizacja zrzeszająca pokaźną ilość państw[869] o znacznym zróżnicowaniu gospodarczym i społecznym jest w stanie taką politykę skutecznie prowadzić? Zróżnicowanie w Unii Europejskiej zostało pokazane na rys. 35 i 36.

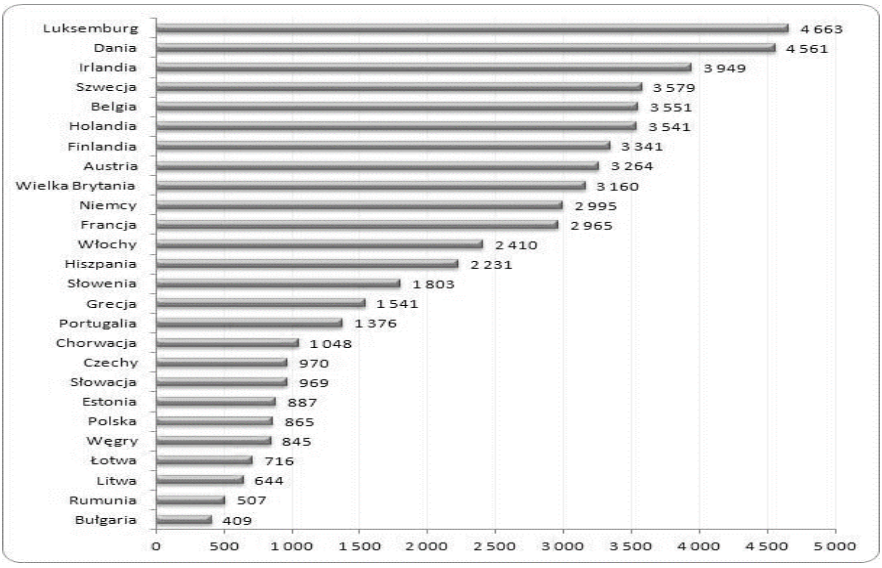
[867] Zob. M. Kuś, *O społecznym zagrożeniu bezpieczeństwa III RP*, „Res Politicae" tom V/2013, s. 104.

[868] A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne – podstawy teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 34.

[869] W skład Unii Europejskiej wchodzi obecnie 28 państw bardzo zróżnicowanych pod wieloma względami. Są tam zarówno jedne z najbogatszych państw świata z bardzo rozwiniętymi systemami socjalnymi (np. Niemcy, Francja, Szwecja), jak i kraje na dużo niższym poziomie rozwoju, gwarantujące swoim obywatelom o wiele mniej (np. Bułgaria, Rumunia).



Rys. 35. Zróżnicowanie wskaźnika PKB na 1 mieszkańca w 2011 r. w wybranych krajach
Źródło: http://www.podrecznik.edugate.pl/Images/ryc_02_07.png [dostęp: 9.10.2017 r.].



Rys. 36. Wynagrodzenia w państwach Unii Europejskiej
Źródło: https://wynagrodzenia.pl/upload/graph/5073.jpg [dostęp: 9.10.2017 r.].

Biorąc pod uwagę charakter Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej głównie o charakterze gospodarczym, w konsekwencji zajmującej się bardzo szerokim spektrum problematyki społecznej wcześniej leżącej w kompetencjach państw narodowych, taką polityką musi się zajmować. R. Szarfen-

berg w tej kwestii stwierdza: *Unia gospodarcza pociąga za sobą konieczność rozwiązywania problemów o charakterze ściśle związanym z polityką społeczną w obszarach edukacji, prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia. Przyjęcie zasady jednolitego wewnętrznego rynku pracy, kapitału, dóbr i usług oraz wspólnej waluty, pociąga za sobą liczne wyzwania w sferze krajowych praw pracowniczych i socjalnych. Z tego też względu żadna bardziej zaawansowana międzypaństwowa unia gospodarcza nie może pozostawić na uboczu zagadnień z zakresu polityki społecznej. Jest to szczególnie istotne, gdy rozwój gospodarczy i społeczny Państw Członkowskich unii jest bardzo zróżnicowany*[870]. Według K. Głąbickiej *polityka społeczna jest postrzegana w UE w dwojakim sensie – po pierwsze jako kształtowanie samego społeczeństwa, po drugie jako kształtowanie ładu w związku z faktyczną współzależnością polityki gospodarczej i społecznej. Rozumie się ją przede wszystkim jako działalność podmiotów Unii Europejskiej, państw członkowskich, samorządów i organizacji pozarządowych, nakierowaną na: poprawę warunków życia obywateli Unii, asekurację przed ryzykami życiowymi, wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych poprzez zwalczanie socjalnej ekskluzji*[871]. Polityka społeczna Wspólnot i Unii Europejskiej jest jedną z bardziej wyrazistych aktywności. Problemom rozwoju gospodarczego i ekonomicznego zawsze towarzyszył wymiar społeczny, gdzie dominowały instrumenty o charakterze regulacyjnym. Dlatego też można powiedzieć, że polityka społeczna w Unii Europejskiej to działania mające na celu utworzenie jednolitego, ponadnarodowego prawa, akceptowanego przez wszystkie państwa, doprowadzenie do uznania przez kraje wspólnych, minimalnych standardów socjalnych oraz koordynowanie polityki socjalnej na terenie Unii. Jednak polityka społeczna jest przede wszystkim działalnością praktyczną.

Ze względu na występowanie wielu definicji tych pojęć utrudnione jest ustalenie współzależności i różnic między nimi. Ta niejednoznaczność merytoryczna sprawiła, że w terminologii Unii Europejskiej funkcjonuje wiele określeń, np.: „polityka społeczna Unii Europejskiej", „unijna polityka społeczna", „wspólnotowa polityka społeczna" i „polityka społeczna Rady Europy", ewentualnie „wymiar społeczny Unii Europejskiej" oraz „wymiar społeczny Rady Europy"[872]. Należy także zaznaczyć, że obok pojęcia „polityka społeczna" w rozumieniu przedstawionych definicji, często używane jest pojęcie „polityka socjalna", które obejmuje węższy zasięg działań, ograniczający się do udzielania bez ekwiwalentnych świadczeń.

Jak jest realizowana polityka bezpieczeństwa społecznego w Unii Europejskiej?

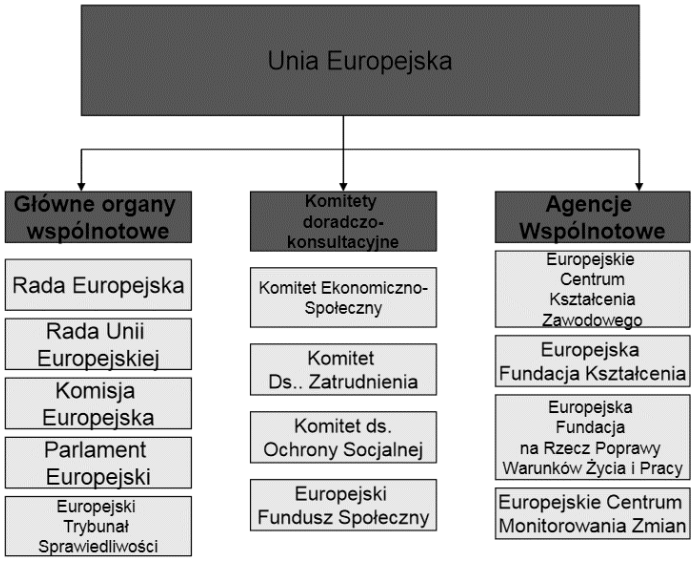
Pojawienie się polityki społecznej Unii Europejskiej nakładającej się na politykę społeczną państw narodowych sprawiło, że powstała wielopoziomowa struktura różnych władz publicznych o złożonych kompetencjach w tej dzie-

[870] Zob. http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psUEv2.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[871] K. Głąbicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001, s. 23.

[872] Por. http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psUEv2.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

dzinie. Na każdym poziomie pojawiają się różne struktury i instrumenty określające politykę społeczną (włączając w to prawo międzynarodowe organizacji globalnych, np. konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, ratyfikowane na poziomie Unii Europejskiej lub – co obecnie powszechne – krajowym). W Unii Europejskiej jest ona realizowana przez główne organy wspólnotowe, komitety doradczo-konsultacyjne, agencje wspólnotowe i inne instytucje[873]. Ich skład został przedstawiony na rys. 37.



Rys. 37. Międzynarodowe podmioty polityki społecznej

Źródło: http://iblis.home.pl/pssus1.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

Jaką rolę odgrywają poszczególne komitety doradczo-konsultacyjne?

Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest organem doradczym Unii Europejskiej. Został powołany do życia w 1957 r. Składa się z osób reprezentujących grupy interesów społecznych i ekonomicznych, tj.: pracodawców; związki zawodowe; różne podmioty reprezentujące interesy ekonomiczne i społeczne np. rolników czy konsumentów. Komitet pełni funkcje: doradza Radzie, Komisji i Parlamentowi Europejskiemu (na ich wniosek lub z własnej inicjatywy); zachęca społeczeństwo obywatelskie do większego zaangażowania w kształtowanie polityki Unii; wzmacnia rolę społeczeństwa obywatelskiego w państwach nienależących do Unii i pomaga tworzyć w nich struktury doradcze. Decyzje dotyczące polityki ekonomicznej i społecznej w Unii muszą być konsultowane z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. Z własnej inicjatywy Komitet może wydawać decyzje w kwestiach, które uzna za istotne.

[873] Są to: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Komisja ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych, Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu, Wydział ds. Polityki Społecznej, Zatrudnienia i Równości Szans.

Komitet do Spraw Zatrudnienia to organ doradczy Unii Europejskiej utworzony w 2000 r. na podstawie art. 150. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stawiający sobie za cel koordynację polityki zatrudnienia i pracy w państwach Unii. Odgrywa istotną rolę w rozwoju Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Przygotowuje dyskusje w Radzie Unii Europejskiej na temat pakietu zatrudnienia: wytycznych zatrudnienia, wspólnego raportu o zatrudnieniu oraz zaleceń dotyczących wdrażania krajowych polityk zatrudnienia. W skład Komitetu wchodzi po dwóch przedstawicieli każdego z państw członkowskich oraz dwóch reprezentantów Komisji Europejskiej. Posiedzenia zwoływane są przez przewodniczącego z jego własnej inicjatywy bądź na wniosek przynajmniej połowy członków Komitetu[874].

Komitet Ochrony Socjalnej to organ utworzony w 2001 r. Komitet nawiązuje kontakty z partnerami społecznymi. Jego cele to: śledzenie sytuacji społecznej i rozwoju ochrony socjalnej w Państwach Członkowskich i w Unii; wspieranie wymiany informacji, doświadczenia i dobrych praktyk między Państwami Członkowskimi oraz z Komisją; opracowywanie sprawozdań, formułowanie opinii lub podejmowanie innych prac w ramach swoich kompetencji, na żądanie Rady lub Komisji bądź inicjatywy własnej[875].

Europejski Fundusz Społeczny to jeden z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Został utworzony na mocy art. 146. Traktatu rzymskiego, który definiuje misję Funduszu jako zwiększanie szans zatrudnienia pracowników na wspólnym rynku oraz podnoszenie poziomu jakości ich życia poprzez wsparcie finansowe inicjatyw takich jak szkolenia i przekwalifikowanie zawodowe. Fundusz funkcjonuje do dzisiaj, jednak jego główne założenia i cele ulegają modyfikacji, by sprostać wyzwaniom cywilizacyjnym. W tym celu jego działania regulują kolejne dokumenty: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z maja 2009 r. Głównym celem Funduszu aktualnie jest minimalizowanie dysproporcji pomiędzy obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, szczególnie na rynku pracy. Promuje wzrost zatrudnienia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych społeczeństwa Unii oraz poprawę ich mobilności, tak w aspekcie geograficznym, jak i zawodowym. Fundusz koncentruje się na inwestowaniu w kapitał ludzki, wspiera rozwój osobisty i zawodowy obywateli Unii Europejskiej. Finansuje projekty na rzecz walki z wykluczeniem społecznym i dyskryminacją na rynku pracy. W rozporządzeniu o Europejskim Funduszu Społecznym m.in. zapisano, że (…) *powinien wspierać te polityki państw członkowskich, które są zbieżne z wytycznymi i zaleceniami przedstawionymi w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz stosownymi celami Wspólnoty w odniesieniu do integracji społecznej, niedyskryminacji, wspierania równości, edukacji i szkoleń*, oraz, że *pomoc z EFS powinna koncentrować się w szczególności na: poprawie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw, wzmacnianiu kapitału ludzkiego oraz zwiększaniu dostępu do zatrudnienia i udziału w rynku pracy, wzmacnianiu*

[874] Por. http://epsz.zielonalinia.gov.pl/komitet-zatrudnienia-emco-4530 [dostęp: 9.10.2017 r.].
[875] Por. https://www.arslege.pl/komitet-do-spraw-ochrony-socjalnej/k40/a10803/ [dostęp: 9.10.2017 r.].

integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, zwalczaniu dyskryminacji, zachęcaniu osób nieaktywnych zawodowo do wejścia na rynek pracy, a także wspieraniu partnerstw na rzecz reform[876].

Polityka społeczna Unii Europejskiej bierze swój początek w działaniach Rady Europy[877] – organizacji działającej na rzecz przestrzegania praw człowieka w Europie, i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej[878] – organizacji dążącej do integracji gospodarczej. Praktycznie żadna z tych organizacji nie miała w swoich priorytetowych kompetencjach polityki społecznej, jednak to one zapoczątkowały tę działalność. Rada Europy w 1961 r. opublikowała **Europejską Kartę Społeczną**, a Europejska Wspólnota Gospodarcza w 1989 r. deklarację w postaci **Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników**. Przełomu nie było także w dokumentach Traktatu z Maastricht.

Wyraźny postęp w polityce bezpieczeństwa społecznego można zaobserwować w Traktacie z Amsterdamu, a także z Nicei i z Lizbony. Unia włącza kolejne obszary polityki społecznej do swoich kompetencji. Do najważniejszych należą: *„środki" poprawy współpracy między państwami; „środki bodźcujące" do walki z dyskryminacją; działania przeciw dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną; „środki" walki z wykluczeniem społecznym; „środki" zapewniające równe szanse i równe traktowanie kobiet i mężczyzn; koordynacja polityki zatrudnienia; finansowanie polityki zatrudnienia; zabezpieczenie społeczne i ochrona pracowników; ochrona pracowników, zwalnianych z pracy; reprezentacja interesów zbiorowych, współokreślanie; zatrudnienie osób z krajów trzecich; warunki pracy (ogólne); Informowanie i konsultowanie pracowników; równość pracowników pod względem płci; Integracja na rynku pracy; środowisko pracy (zdrowie i bezpieczeństwo); koordynacja zabezpieczenia społecznego; swobodny przepływ pracowników*[879]. Najważniejszym osiągnięciem tego okresu było przyjęcie **Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej**, która pozostawała jedynie deklaracją. Z punktu widzenia polityki społecznej najistotniejsze są: rozdział III *Równość* i IV *Solidarność*. Obejmują one prawa pracownicze i socjalne. Są jednak znacznie uszczuplone w porównaniu do Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy. Jest to dokument bardzo istotny z punktu widzenia prawnego, ponieważ musi go uwzględniać w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Artykuł 9. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi: *Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego*. Dalsze części

[876] Preambuła rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFS nr 1784/1999 z 2006 r., pkt. 7 i 9.

[877] Rada Europy jest międzynarodową organizacją międzyrządową, która powstała 5 maja 1949 r. w wyniku podpisania przez 10 państw (Belgię, Danię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy) Traktatu Londyńskiego. Obecnie liczy 47 członków.

[878] Organizacja została przedstawiona w podrozdziale 3.1.

[879] http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/eps_kw.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

potwierdzają, że Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do praw pracowniczych i socjalnych. Rozdział X zatytułowany *Polityka społeczna* w artykule 151. deklaruje: *Unia i Państwa Członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie 18 października 1961 roku oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku, mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy... odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu*. Poza ww. uregulowaniami traktatowymi Unia posiada w swoim systemie prawnym wiele innych aktów regulujących politykę społeczną, głównie w obszarach: bezpieczeństwo i higiena pracy; warunki pracy poza BHP; równość płci i niedyskryminacja[880].

Szczególną inicjatywą w ostatnim czasie jest **Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020**, która jest programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej w latach 2010–2020. Została zatwierdzona przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r. Można ją traktować jako kontynuację i rozwinięcie Strategii z Lizbony z 2010 r. Strategia „Europa 2020" stanowi odpowiedź na wcześniejszy kryzys gospodarczy. W swych treściach uwzględnia stojące przed Unią długofalowe wyzwania związane z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów. Jako główny cel rozwoju określa wzrost gospodarczy, jednak szczególną uwagę zwraca na kwestie dotyczące zrównoważenia tego procesu. Podstawą realizacji Strategii „Europa 2020" jest gospodarka oparta na wiedzy, niskoemisyjna, promująca czyste środowisku technologie, oszczędnie wykorzystująca zasoby, kreująca nowe „ekologiczne" miejsca pracy, jednocześnie dbająca o spójność społeczną[881]. Istota strategii została przedstawiona na rys. 38.



Rys. 38. Istota Strategii „Europa 2020"

Źródło: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/4565/4/1/wskazniki_europa_2020_do_internetu2.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[880] Są to: rozporządzenia; dyrektywy; decyzje; zalecenia i opinie.

[881] Por. https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/4565/4/1/wskazniki_europa_ 2020_do_internetu2.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

Śledząc literaturę przedmiotu, z całą pewnością można stwierdzić, że spośród znanych regionalnych organizacji międzynarodowych o charakterze gospodarczym Unia Europejska jest ewenementem w skali światowej, ma najlepiej rozbudowany wymiar polityki bezpieczeństwa społecznego. Integracja, mimo że dokonuje się głównie w sferze gospodarczej, nie ogranicza się jedynie do zagadnień ekonomicznych – budowy jednolitego rynku kapitału, pracy, dóbr i usług, ale obejmuje także czynnik ludzki.

Zmiany geopolityczne w otoczeniu Unii Europejskiej oraz gospodarcze w samej Unii po włączeniu nowych państw spowodowały wysoki stopień niepewności oraz ryzyko, co powoduje, iż w warstwie społecznej dochodzi do szeregu zmian, które rzutują zarówno na kondycję społeczną poszczególnych państw, jak i całego społeczeństwa unijnego. Tym samym obszar bezpieczeństwa społecznego Unii Europejskiej, jako sfera działalności mająca bezpośredni wpływ na jakość życia społeczności unijnej, która jest zdolna reagować na niekorzystne zmiany, musi być objęty szczególną troską i aktywnością struktur unijnych.

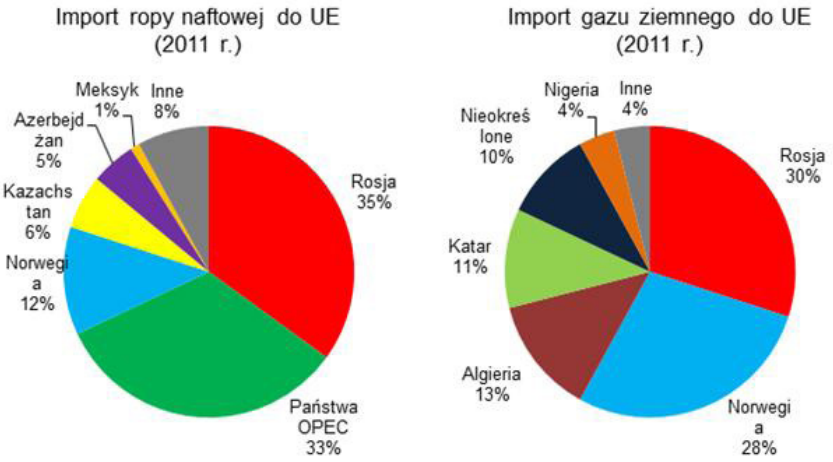
7.3. Polityka i strategia bezpieczeństwa energetycznego

Unia Europejska, jako organizacja, która swój początek zawdzięcza wspólnotom utworzonym jako podmioty zajmujące się problemami energetycznymi (Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Energii Atomowej) do dnia dzisiejszego jest najbardziej dynamiczną, ale jednocześnie energochłonną gospodarką, jednym z głównych konsumentów energii w skali światowej, jednym z największych importerów surowców energetycznych[882], tym samym kluczowych graczem stymulującym międzynarodowe relacje handlowe. Wszystko wskazuje, że uzależnienie od surowców energetycznych w Unii będzie postępować, co będzie komplikować jej sytuację geopolityczną. Obecnie, na problemy w obszarze bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej mają wpływ takie zjawiska jak: wyczerpujące się zasoby paliw, głównie ropy naftowej i gazu ziemnego (na terytorium Unii zjawisko to jest szczególnie odczuwalne); rosnące uzależnienie prawie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej od zagranicznych źródeł energii; wzrastające potrzeby energetyczne krajów rozwijających się w szybkim tempie; wzrost znaczenia kwestii ochrony środowiska, w świetle negatywnych następstw wykorzystania energii na zmiany klimatyczne; kształtowanie się nowych geopolitycznych układów, których głównym kryterium konfiguracji jest czynnik dostępności

[882] Kraje Unii Europejskiej są trzecim co do wielkości konsumentem energii na świecie. W 2009 r. łączna wielkość zużytej w Unii energii pierwotnej wyniosła 1622,6 mln toe (toe – tona oleju ekwiwalentnego), co stanowiło 14,5% światowego zużycia energii. Pod względem konsumpcji energii Unia ustępuje jedynie Chinom (2177 mln toe) i Stanom Zjednoczonym (2182 mln toe). W strukturze zużytej przez kraje UE energii dominującymi nośnikami są ropa naftowa i gaz ziemny – paliwa, których zasoby jedynie w minimalnym stopniu znajdują się na obszarze Unii. Zob. *BP Statistical Review of Word Energy 2010*, https://www.bp.com/ [dostęp: 4.12.2010 r.].

do surowców energetycznych; presja na rozbudowę odnawialnych i alternatywnych źródłach energii[883].

Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 28 maja 2014 r. w sprawie sytuacji energetycznej Unii stwierdza: *Z jednej strony wzrasta światowe zapotrzebowanie na energię, przy spodziewanym przyroście do 2030 r. o 27 %. Z drugiej strony, wewnętrzna produkcja energii w UE zmniejszyła się w latach 1995–2012 o prawie jedną piątą. Obecnie ponad 50 % zapotrzebowania UE na energię pokrywają dostawcy zewnętrzni: w 2012 r. prawie 90 % ropy, 66 % gazu i 42 % paliw stałych zużytych w UE pochodziło z przywozu, powodując koszty wynoszące powyżej 1 mld EUR dziennie*[884]. Struktura dostaw tych surowców została przedstawiona na rys. 39.



Rys. 39. Główni dostawcy surowców energetycznych do Unii Europejskiej

Źródło: http://www.nowastrategia.org.pl/wp-content/uploads/2014/02/Nowy-Obraz-mapa-bitowa-2.jpg [dostęp: 9.10.2017 r.].

W związku z tym problem dostępu do surowców energetycznych stał się priorytetem w prowadzonej polityce, jednocześnie cały kompleks działań w tym zakresie uzyskał miano polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej.

Przechodząc do dalszej części rozważań, należy wyjaśnić, co oznacza pojęcie „bezpieczeństwo energetyczne".

Literatura przedmiotu pokazuje, że bezpieczeństwo energetyczne ma charakter wieloaspektowy, jest elementem bezpieczeństwa politycznego, gospodarczego, ekonomicznego, ekologicznego itp., wobec powyższego definicje pojęcia także mają szeroki zakres przedmiotowy. *Mimo wielości szkół myślenia bezpieczeństwo energetyczne stosunkowo rzadko analizowane jest w perspek-*

[883] Por. T.Z. Leszczyński, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej do 2030 roku*, Warszawa 2009, s. 8, 9.
[884] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-606_pl.htm [dostęp: 9.10.2017 r.].

tywie teoretycznej[885]. W konsekwencji w literaturze występuje wiele różnych definicji pojęcia „bezpieczeństwo energetyczne", niekoniecznie jednak pochodzących ze środowisk naukowych. Najprościej jest określane jako *stan, w którym nie ma zagrożeń dla dostaw energii*[886]. W innym ujęciu bezpieczeństwo energetyczne to *dynamiczny proces, w którym ważną rolę odgrywają trendy globalne i regionalne oraz określone działania z zakresu polityki energetycznej*[887]. M.T. Klare stwierdza, że jest to *zagwarantowanie dostaw surowców energetycznych zapewniających podstawowe potrzeby państwa nawet w sytuacji kryzysu lub konfliktu międzynarodowego*[888], a J.H. Kalicki i D.L. Goldwyn zdefiniowali bezpieczeństwo energetyczne jako *gwarancję płynnych, niezawodnych i przystępnych dostaw energii bez żadnych zakłóceń*[889]. Jedną z częściej cytowanych jest definicja sformułowana przez amerykańskiego analityka gospodarczego D. Yergina, według którego: *celem bezpieczeństwa energetycznego jest zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym*[890]. Istnieją również szersze, definicje bezpieczeństwa energetycznego określające je w ujęciu geopolitycznym jako *wielokierunkową działalność (politykę) państwa i przedsiębiorstw w wymiarze globalnym i regionalnym, mającą na celu zapewnienie krajowej gospodarce odpowiednich ilości surowców energetycznych, głównie ropy i gazu*[891].

Zawarte w polskim prawie definicje bezpieczeństwa energetycznego określają je: jako *stan gospodarki, umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska*[892]; lub jako s*ytuację, w której aktualne zapotrzebowanie na surowce energetyczne jest zaspokajane w odpowiednim czasie, po odpowiedniej cenie oraz przy zachowaniu odpowiedniej jakości surowców*[893], co można nazwać bezpieczeństwem surowcowo–paliwowym. Międzynarodowa Agencja Energii natomiast, w jednym

885 M. Rewizorski, R. Rosicki, W. Ostant, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 72.

886 K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja* [w:] K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*…, op. cit., s. 21–22.

887 K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej w warunkach kryzysu finansowego* [w:] K.M. Księżopolski, K. Pronińska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej – wybrane problemy*, Warszawa 2012, s. 10.

888 M.T. Klare, cyt. za: J. Misiągiewicz, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*. Zob. http://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analizy-stosunkow-miedzynarodowych/Misiagiewicz.pdf [dostęp: 15.10.2017 r.].

889 J.H. Kalicki i D.L. Goldwyn, cyt za: ibidem.

890 D. Yergin, cyt. za: ibidem.

891 A. Chmielewski, *Bezpieczeństwo energetyczne państwa. Geopolityczne uwarunkowania*, Warszawa 2009, s. 10.

892 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r., Prawo energetyczne, Dz.U. nr 54, poz. 348, z późn. zm. Zob. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970540348 [dostęp: 15.10.2017 r.].

893 Ustawa z dnia 17 lutego 2007 r., *O zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*. Dz.U. nr 52, poz. 343, z późn. zm. Zob. http://isap.sejm.gov.pl/ DetailsServlet?id=WDU20070520343 [dostęp: 9.10.2017 r.].

z raportów z 2006 r. definiowała bezpieczeństwo energetyczne jako d*ostęp do energii obejmujący dostępność zasobów, spadającą zależność od importu, mniejsze negatywne skutki dla środowiska, konkurencję i efektywność rynkową, poleganie na własnych źródłach energii, które są środowiskowo czyste*, zaś w 2015 r. już jako *niezakłóconą możliwość dostępu do źródeł energii po przystępnej cenie, ale różnicuje bezpieczeństwo długo i krótko okresowe: w pierwszym wypadku chodzi o dostawy energii w zgodzie z rozwojem gospodarczym i potrzebami środowiskowymi, w drugim – o zdolność szybkiego reagowania przez system energetyczny na nieoczekiwane zmiany w relacjach popytu i podaży*[894].

Jak powyższe treści wskazują, bezpieczeństwo energetyczne najczęściej wiązane jest z działalnością gospodarczo-ekonomiczną podmiotu, w tym głównie ze sferą produkcyjno-przemysłową, która, aby funkcjonowała, musi mieć zapewnione nieprzerwane dostawy surowców energetycznych w odpowiednich ilościach i przy akceptowalnych dla odbiorców cenach. Bezpieczeństwo to to także zapobieganie kryzysom energetycznym oraz eliminowanie potencjalnie negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Jak w tej sytuacji należy definiować bezpieczeństwo energetyczne Unii?

W literaturze przedmiotu można spotkać następujące treści: *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej oznacza zagwarantowanie dostaw paliw i energii na rynek Wspólnoty na poziomie popytu z roku poprzedniego*[895] lub stwierdzenie, że bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej to proces: *tworzenie warunków do rozwoju infrastrukturalnych połączeń międzynarodowych i międzykontynentalnych, umożliwiających niezawodne świadczenie usług tranzytu energii, a także regulowanie, zapewnianie zdolności oraz monitorowanie realizacji przepływów paliw i energii na obszar Unii Europejskiej i pomiędzy państwami członkowskimi, w tym poprzez europejskie i inne systemy elektroenergetyczne, przesyłu ropy naftowej i paliw płynnych oraz gazownicze*[896]. Tu należy jeszcze dodać, że w dokumencie Komisji Europejskiej *Strategiczne problemy bezpieczeństwa europejskiego* z 2014 r. wskazano na konieczność uwzględnienia w definicji bezpieczeństwa energetycznego elementów: bezpieczeństwa sieci infrastruktury, zapasów surowców energetycznych oraz podkreślenie konieczności dywersyfikacji źródeł pochodzenia surowców energetycznych. Jakie miejsce w polityce Unii zajmuje bezpieczeństwo energetyczne?

Jak było wspomniane we wstępie do podrozdziału, problemy energetyczne odegrały kluczową rolę w powstaniu Wspólnot. Pierwszym aktem prawa pierwotnego, który w niewielkim zakresie uwzględnił elementy związane z bezpieczeństwem energetycznym, był przyjęty w 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej. Artykuł 3. Traktatu włączył energetykę do listy działań, które Wspólnota powinna podejmować w celu realizacji swoich zadań, a w art. 129 b. jest zapisane: *Wspólnota będzie uczestniczyć w ustanowieniu i rozwoju sieci transeuropejskich w obszarach transportu, telekomunikacji i infrastruktury energe-*

[894] J. Ćwiek-Karpowicz, *Postrzeganie i definiowanie bezpieczeństwa energetycznego w warunkach kryzysu na Ukrainie*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" nr 1/19/2016, s. 139.
[895] T.Z. Leszczyński, *Bezpieczeństwo energetyczne*…, op. cit., s. 11.
[896] Ibidem, s. 13.

tycznej. W Traktacie z Lizbony, w art. 2c ust. 2 znalazło się postanowienie, że *energia staje się sferą kompetencji dzielonych pomiędzy Unię a państwa członkowskie*, jednocześnie Traktat ten wprowadził do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej całkowicie odrębny tytuł XXI *Energetyka*, gdzie w art. 194, pkt. 1 zawarte jest stwierdzenie: *W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: zapewnienie funkcjonowania rynku energii; zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii*. Czytając powyższe słowa, można zauważyć, że ich treść w pełni pokrywa się z rozumieniem pojęcia bezpieczeństwa energetycznego. Jednocześnie należy dodać, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej reguluje także sprawy: bezpieczeństwa dostaw, w art. 122; sieci energetycznych, w art. 170–172; rynku wewnętrznego energii elektrycznej, w art. 114; zewnętrznej polityki energetycznej, w art. 216–218.

Jak przebiegała realizacja polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej?

Traktat z Maastricht dał impuls do podjęcia starań na rzecz wzmocnienia wewnętrznego rynku energii w postaci projektów dwóch dyrektyw, nazywanych „pierwszym pakietem energetycznym". Lata 90. XX wieku to okres opracowania wielu dokumentów programowych dotyczących rynku energii i bezpieczeństwa energetycznego. Najważniejszym była opublikowana w 2000 r. zielona księga ***Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego***. Określała ona konieczność podjęcia wspólnych działań w celu liberalizacji rynku, promocji energii jądrowej i odnawialnych źródeł energii, wdrażania innowacji z zakresu efektywności energetycznej czy dywersyfikacji źródeł importu surowców energetycznych i gromadzenia strategicznych zapasów ropy naftowej i gazu. Kwestie podjęte w zielonej księdze stały się fundamentem do rozwoju norm prawa wspólnotowego i uregulowań w następnych latach[897].

Kolejne lata to powstanie ważnych dla europejskiego rynku energii uregulowań – nazwanych „drugim pakietem energetycznym". Były to: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2003 r. w sprawie warunku dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Ustaliła ona jednolite zasady wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Wprowadziła zasady liberalizacji rynku na obszar sektora gazowego; Dyrektywa Rady z 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego. Poza drugim pakietem w 2005 r. przyjęta została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii

[897] Zob. http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5% 84 stwo_energetyczne.pdf [dostęp: 15.10.2017 r.].

elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych. Drugi pakiet poprzez liberalizację wewnętrznego rynku energii i transgranicznej wymiany energii wniósł istotny wkład do bezpieczeństwa energetycznego[898].

Lata 2006–2009 to okres opublikowania zielonej księgi ***Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii***, która jako priorytety Unii Europejskiej w dziedzinie energetyki określała: dokończenie budowy wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu; wzrost solidarności energetycznej; bezpieczną i konkurencyjną podaż energii, przeciwdziałanie zmianom klimatu; rozwój nowoczesnych technologii energetycznych; spójną zewnętrzną politykę energetyczną Unii oraz zielonej księgi ***Europejska polityka energetyczna***, która odnosiła się do pakietu klimatyczno-energetycznego, zbioru, w sumie sześciu, aktów przyjętych przez Komisję Europejską w 2007 i 2008 r. Z najważniejszych należy wymienić przyjęty w 2007 r. przez Komisję Europejską dokument *Europejska polityka energetyczna*, w którym przedstawiono strategiczne cele europejskiej polityki energetycznej (pakiet 3 x 20%)[899]. Powstał także trzeci pakiet energetyczny, w skład którego weszły: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2009 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego. Efektem trzeciego pakietu było powołanie Europejskiej Sieci Operatorów Elektroenergetycznych Systemów Przesyłowych oraz Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu[900].

Kolejne ważne przedsięwzięcie ma miejsce w maju 2014 r., kiedy Komisja Europejska, biorąc pod uwagę wysoki wskaźnik uzależnienia unijnej gospodarki od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych wynikający z ich importu w ilościach: 86% ropy naftowej; 66% gazu naturalnego; 42% paliw stałych (w tym węgla); 95% uranu oraz faktu, że wiele krajów członkowskich jest wysoce uzależniona od jednego dostawcy, w tym 6 w pełni uzależnionych od dostaw gazu z Rosji, a także uwzględniając perspektywę rosnącego zapotrzebowania na energię (oczekuje się, że globalnie wzrośnie ono o 27% do 2030 r.), zauważyła możliwość wytworzenia się poważnego zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Unii. Import ropy naftowej i gazu z Rosji przez poszczególne państwa Unii został przedstawiony w tabelach 9 i 10.

---

[898] Zob. ibidem.

[899] Szerzej: Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Europejska Polityka Energetyczna. Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT /PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=EN [dostęp: 15.03.2017r.].

[900] Zob. http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5% 84stwo_energetyczne.pdf [dostęp: 15.10.2017 r.].

Tabela 9. Eksport ropy z Rosji w kierunku zachodnim i południowym

Państwo	Import z Rosji (mln ton/rok)	Łącznie (mln ton/rok)
Europa Wschodnia + Skandynawia		
Litwa	7,8	**24,1**
Finlandia	7,69	
Szwecja	8,67	
Europa Zachodnia		
Holandia	17,15	**50,66**
Belgia	9,25	
Francja	4,42	
Hiszpania	8,07	
Portugalia	0,63	
Wielka Brytania	3,24	
Włochy	7,9	
Azja		
Turcja	3,11	**3,11**

Państwo	Import z Rosji (mln ton/rok)	Łącznie (mln ton/rok)
Bałkany		
Bułgaria	4,93	**13**
Grecja	4,32	
Chorwacja	0,65	
Rumunia	3,1	
Europa Środkowa + Niemcy		
Austria	0,72	**69,1**
Czechy	4,0	
Słowacja	5,83	
Węgry	4,84	
Polska	22,87	
Niemcy	30,84	
Razem: 159,7 mln ton		
Państwa NATO: 142,6 mln ton		

Źródło:http://biznesalert.pl/turowski-bezpieczenstwo-energetyczne-szczycie-nato-warszawie-analiza/[dostęp: 8.01.2018 r.].

Tabela 10. Eksport gazu z Rosji w 2015 r.

Państwo	Import z Rosji (mld m³/rok)	Łącznie (mld m³/rok)
Europa Wschodnia i Skandynawia		
Litwa	1,7	**32, 4 mld m³**
Łotwa	0,9	
Estonia	0.53	
Białoruś	16,8	
Ukraina	7	
Mołdawia	2,8	
Europa Środkowa		
Austria	4,3	**26, 7 mld m³**
Czechy	4,1	
Słowacja	3,7	
Węgry	5,8	
Polska	8,8	
Azja		
Turcja	26,6	**29, 1 mld m³**

Państwo	Import z Rosji (mld m³/rok)	Łącznie (mld m³/rok)
Bałkany		
Bułgaria	2,7	**7, 4 mld m³**
Grecja	1,9	
BiH	0,1	
Macedonia	0,1	
Rumunia	0,3	
Serbia	1,9	
Słowenia	0,4	
Europa Zachodnia		
Belgia	10,9	**91, 9 mld m³**
Holandia	2,3	
Francja	9,5	
Niemcy	45,2	
Włochy	24	
Razem: 185 mld m³		

Źródło:http://biznesalert.pl/turowski-bezpieczenstwo-energetyczne-szczycie-nato-warszawie-analiza/ [dostęp: 8.01.2018 r.].

W celu perspektywicznego zapewnienia stałych, nieprzerwanych dostaw energii dla odbiorców w Unii Europejskiej w maju 2014 r. Komisja przedstawiła dokument, propozycję Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Energetycznego. Strategia odnosiła się do średnio i długoterminowych wyzwań w kwestii bez-

pieczeństwa dostaw surowców energetycznych i przedstawiała propozycję podjęcia działań w pięciu obszarach, które winny zapewnić: osiągnięcie celów energetycznych zaproponowanych na 2030 r., w szczególności rozwoju energetyki odnawialnej; poprawę efektywności energetycznej, dywersyfikację kierunków dostaw surowców energetycznych; stworzenie wewnętrznego rynku energii oraz budowę brakujących połączeń infrastrukturalnych; przyjęcie wspólnego stanowiska państw europejskich w kwestii polityki energetycznej; wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami Unii Europejskiej w zakresie rynku energii[901].

Następnie Komisja Europejska w lutym 2015 r. proponuje pakiet dotyczący unii energetycznej, którego celem jest ukończenie procesu tworzenia jednolitego rynku energii, a jednocześnie zreformowanie produkcji, transportu i zużycia energii w Europie. Pakiet opiera się na trzech filarach: ramowej strategii opisującej cele unii energetycznej i konkretne działania potrzebne do jej urzeczywistnienia; unijnej wizji porozumienia klimatycznego z Paryża (Porozumienie paryskie to globalna umowa z 12 grudnia 2015 r. poświęcona zmianie klimatu. Akt wskazuje działania mające służyć zatrzymaniu globalnego ocieplenia na poziomie „dużo poniżej 2°C". Dotyczy okresu po 2020 r.[902]); planie osiągnięcia celu zakładającego zapewnienie międzysystemowej zdolności przesyłu energii elektrycznej na poziomie 10% do 2020 r. (ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. określają kierunek unijnej polityki w dziedzinie klimatu i energii na lata 2020–2030. Przewidują działania i cele polegające na zwiększeniu konkurencyjności, bezpieczeństwa i równowagi gospodarki i systemu energetycznego Unii. Nowe zasady mają też sprzyjać inwestowaniu w ekotechnologie, co pomogłoby tworzyć miejsca pracy i podnosić konkurencyjność Europy[903]).

15 grudnia 2015 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję pt. *W kierunku europejskiej unii energetycznej*. Stworzenie unii energetycznej zostało uznane za jeden z dziesięciu priorytetów Komisji Europejskiej. Została przyjęta strategia ramowa na rzecz unii energetycznej, propozycja Unii Europejskiej w zakresie nowej globalnej umowy klimatycznej oraz projekt działań związanych z osiągnięciem do 2020 r. docelowych 10% energii elektrycznej w ramach połączeń międzysystemowych. Długofalowe cele unijnej polityki energetycznej, jakimi są bezpieczeństwo dostaw, zrównoważony rozwój i konkurencyjność, powinny, zdaniem Komisji Europejskiej, być realizowane z uwzględnieniem przyjętych wcześniej ram klimatyczno-energetycznych 2030[904] oraz strategii bezpieczeństwa energetycznego, w oparciu o 5 filarów unii energetycznej określanych jako: bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie (reali-

[901] Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dn. 28 maja 2014 r. Bezpieczeństwo energetyczne: Komisja przedstawia kompleksową strategię zwiększenia bezpieczeństwa dostaw. Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-606_pl.htm [dostęp: 9.10.2017 r.].

[902] Zob. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/timeline/ [dostęp: 9.10.2017 r.].

[903] Zob. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/energy-union/ [dostęp: 9.10.2017 r.].

[904] Rezolucja z 5 lutego 2014 r. w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030. Zob. http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=P7_TA(2014)0094 [dostęp: 9.10.2017 r.].

zowane poprzez: dywersyfikację dostaw, współpracę państw w celu wzrostu bezpieczeństwa dostaw, zwiększenie przejrzystości w zakresie dostaw gazu); zintegrowany rynek energii (osiągany poprzez: rozwój połączeń międzysystemowych, pełne wdrożenie i realizację przepisów, współpracę państw w ramach tworzenia polityk energetycznych, umożliwienie konsumentom łatwiejszego wyboru dostawców energii); efektywność energetyczna zmniejszająca popyt na energię (tzn.: zwiększenie efektywności w sektorze budownictwa, dążenie do niskoemisyjnego sektora transportu); dekarbonizacja (tj.: polityka przeciwdziałania zmianom klimatu, dążenie do osiągnięcia pozycji lidera w dziedzinie energii odnawialnej); badania naukowe, innowacje i konkurencyjność (osiągane przede wszystkim w ramach rozwoju technologii inteligentnych sieci i inteligentnych domów, w ekologicznym transporcie, czystych technologiach paliw kopalnych i bezpiecznym wytwarzaniu energii jądrowej)[905].

Unia Energetyczna to realizowany projekt Unii Europejskiej mający na celu zintegrowanie wszystkich krajowych rynków energii w jeden wspólny rynek – przekształcenie całego systemu energetycznego Unii poprzez budowę połączeń energetycznych, dywersyfikację źródeł energii i dróg jej przesyłu. Projekt uwzględniający we wszystkich tych działaniach politykę klimatyczną. Głównymi priorytetami w tym obszarze stała *się budowa zewnętrznej polityki energetycznej UE, zarówno z krajami sąsiadującymi, jak i strategicznymi partnerami, budowa jednolitego rynku energii na podstawie zapisów trzeciego pakietu energetycznego, rozwój infrastruktury przesyłowej gazu i energii elektrycznej oraz nieskrępowany dostęp do niej dla wszystkich uczestników rynku*[906]. Mapa głównych kierunków dostaw surowców energetycznych została pokazana na rys. 40.

Unia Energetyczna ma w swym założeniu być elementem wzmacniającym bezpieczeństwo energetyczne Unii dzięki: opracowaniu w jej ramach planów europejskich i regionalnych na wypadek kryzysu energetycznego; zmianom zasad dotyczących zawierania przez kraje Unii umów z dostawcami energii, tak by Komisja Europejska kontrolowała je jeszcze przed podpisaniem; zwiększeniu przejrzystości kontraktów komercyjnych[907]. Jako koncepcja centralizacji bezpieczeństwa energetycznego wydaje się, w świetle coraz to nowych kryzysów politycznych czy surowcowych, dobrym kierunkiem i ambitnym przedsięwzięciem współczesnej polityki energetycznej Unii. Formułowanie racjonalnej wspólnotowej polityki energetycznej nie zawsze jest jednak zgodne z interesami wszystkich państw członkowskich. Działania pokazują, że znaczna część państw, w tym najsilniejszych graczy, widzi swoje interesy w sposób odmienny, a postanowienia traktatowe w zakresie polityki energetycznej przyznają im niewątpliwy zakres samodzielności i szeroki katalog kompetencji. Tym samym koncepcja eliminuje jedynie niektóre słabości wcześniejszej polityki

[905] Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/Unia%20energetyczna_luty%2017.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[906] P. Turowski, *Bezpieczeństwo energetyczne – priorytet polskiej prezydencji,* „Bezpieczeństwo Narodowe" nr II/18/2011, s. 149.

[907] Por. A. Pach-Gurgul, *Unia energetyczna – nowy etap polityki energetycznej Unii Europejskiej?* „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" nr 3/81/2016, s. 222.



Rys. 40. Istniejące i planowane trasy transportu surowców energetycznych do Unii Europejskiej

Źródło: http://www.roconsulboston.com/Media/Business/GasPipelines2011.gif [dostęp: 9.10.2017 r.].

energetycznej, nie stanowi remedium na pogłębiające się podziały pomiędzy państwami członkowskimi. Dlatego warto zastanowić się nad problemem, czy formuła współpracy ma szansę zapewnić bezpieczeństwo energetyczne wszystkim państwom członkowskim Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z najważniejszych obszarów troski wszystkich organów Unii Europejskiej. Sytuacja geopolityczna, gospodarcza, militarna, ekologiczna itp. zmusza Unię do zdecydowanych działań, zgodnie z przyjętymi w Traktacie z Lizbony celami: zapewnienia funkcjonowania rynku energii; zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; wspierania efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; wspierania wzajemnych połączeń pomiędzy sieciami energetycznymi. Aby osiągnąć ww. cele Unia musi sprostać wielu wyzwaniom, przeciwstawić się zagrożeniom oraz wyeliminować ryzyko w dziedzinie energetyki związanych na przykład ze zwiększającym się uzależnieniem od przywozu surowców energetycznych, niedostateczną ich dywersyfikacją, wysokimi i niestabilnymi cenami energii, rosnącym ogólnoświatowym popytem na energię, zagrożeniem stabilności krajów produkujących i leżących na trasach tranzytu, postępującym zmianom klimatu, z brakiem postępów w zakresie efektywności energetycznej i wyzwań związanych

z rosnącym wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii, stałą potrzebą większej przejrzystości rynków energii oraz ich dalszą integracją i wzajemnymi połączeniami. Centralnym elementem unijnej polityki bezpieczeństwa energetycznego winny być różnorodne środki ukierunkowane na tworzenie zintegrowanego rynku energii oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii i zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego. W ostatecznej ocenie trzeba jednak pamiętać, że Unia Europejska, prowadząc zintegrowaną politykę bezpieczeństwa energetycznego, ograniczona jest art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stwierdza, że każde państwo członkowskie zachowuje prawo *do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię*.

7.4. Polityka i strategia bezpieczeństwa ekologicznego

Czas istnienia Wspólnot Europejskich i samej Unii Europejskiej to okres niezwykle intensywnego rozwoju gospodarczego i infrastrukturalnego, który, po raz pierwszy w dziejach ludzkości doprowadził do zauważalnych zmian w środowisku naturalnym człowieka – znacznego pogorszenia jego stanu, na co wpływ miały czynniki antropogeniczne i zagrożenia naturalne. Masowa produkcja, niespotykane wcześniej w historii wykorzystanie naturalnych zasobów ziemi, rozbudowa infrastruktury, a także zanieczyszczenie środowiska odpadami to tylko nieliczne zjawiska, które sprawiły, że problematyka obecnie definiowana jako bezpieczeństwo ekologiczne, stopniowo we Wspólnotach oraz Unii nabierała na znaczeniu. Zauważono bowiem, że, z jednej strony, stan środowiska jest gwarancją bezpiecznego funkcjonowania człowieka, z drugiej zaś to człowiek sam kształtuje go poprzez podejmowane przez siebie działania, tak destrukcyjne, jak i ochronne. Odzwierciedleniem tego były rozprawy teoretyczne, unormowania prawne, podejmowane działania oraz ich instytucjonalizacja. Szczególnego znaczenia nadaje fakt, że w zachodzących procesach została zidentyfikowana grupa negatywnych zjawisk, które stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Są to: niekontrolowana eksploatacja zasobów naturalnych; masowe zanieczyszczenie wody, powietrza, gleby; brak gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi, nuklearnymi; stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych; katastrofy naturalne i przemysłowe; naruszenie stosunków wodnych w środowisku; chaotyczna urbanizacja; próby nuklearne i testy nowych typów broni. Obecnie problematyka bezpieczeństwa ekologicznego nabrała takiego znaczenia, że polityka w dziedzinie środowiska stała się jednym z obszarów polityki bezpieczeństwa – sektorową strategią[908] polityczną Unii Europejskiej.

[908] Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=theme5.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

W tym miejscu należy zadać pytania: Co należy rozumieć pod pojęciem „polityka bezpieczeństwa ekologicznego Unii Europejskiej"? Jakie unormowania prawne regulują tę politykę? Jakie inicjatywy oraz działania były i są podejmowane w ramach tej polityki?

Bezpieczeństwo ekologiczne to: *stan przeciwdziałania społecznego skutkom przekształceń otaczającego środowiska*[909]; *taki stan ekosystemu, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie (zerowe albo nieosiągalne)*[910]; *trwały i ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu, przy użyciu różnych środków zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowej*[911]; *likwidacja lub zmniejszenie do minimum zagrożeń zdrowia i życia człowieka, których źródłem jest środowisko naturalne*[912] lub: *kształtowanie takich stosunków przyrodniczych i społecznych w obrębie naszej planety, które zapewniłby jej wewnętrzną równowagę w sposób gwarantujący zarazem właściwe możliwości życiowe całej ludzkości i dalszy bezpieczny rozwój*[913]; *zespół uwarunkowań chroniących człowieka i środowisko przed zagrożeniami ekologicznymi oraz takie kształtowanie stosunków naturalnych i społecznych w biosferze Ziemi, które tworzy właściwe warunki życia dla całej ludzkości, nie podważając zarazem podstaw życia na naszej planecie, głównie poprzez wdrażanie i realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju*[914]; *umowny system jednostek i instytucji wykonawczych połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań itp., którego funkcjonowanie powinno przynieść pożądane efekty w wypadku różnorakich zagrożeń, bez względu na to czy będą to zagrożenia naturalne, czy też pochodzenia antropogenicznego*[915]. Literatura przedmiotu nie podaje wprost definicji polityki bezpieczeństwa ekologicznego Unii Europejskiej. Można jednak przyjąć, że jest to działalność, obejmująca teoretyczny i praktyczny zakres określony w powyższych definicjach, realizowana przez Unię Europejską. Działalność polegająca na kształtowaniu prawa środowiska i prowadzeniu polityki ochrony środowiska w miarę postępującego rozwoju gospodarczego, narastających zagrożeń dla środowiska i zwiększającej się świadomości ekologicznej społeczeństwa. Zdaniem G. Grabowskiej wśród celów ogólnych polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej *pierwsze miejsce zajmuje konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego na obszarze*

[909] *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*. Zob. http://adamkorcz.w.interiowo.pl/ekolog.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[910] L. Zacher, *Bezpieczeństwo ekologiczne – wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne* [w:] L. Zacher *Międzynarodowe bezpieczeństwo ekologiczne*. Lublin 1991, s. 98.

[911] J. Haber, *Bezpieczeństwo jako determinanta stosunków międzynarodowych* [w:] *Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*, Warszawa 1981.

[912] W. Michajłow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski* [w:] A.D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*. Warszawa 1986, s. 182.

[913] W. Michajłow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowia na Kongresie Intelektualistów w Warszawie*, „Nauka Polska" nr 1/2/1986, s. 162.

[914] B. Zdrodowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 16.

[915] http://www.biurokarier.dsw.edu.pl/repetytoria-rok-akademicki20142015?file=pliki/asesor/PlikiOgolne/Dzial_Projekty%20Unijne/specjalnosc/Repetytoria/Bezpieczenstwo%20ekologiczne.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

Wspólnot, czyli bezpieczeństwa jego mieszkańców, infrastruktury społecznej oraz zasobów naturalnych i zasobów przyrody[916]. Cała działalność, jak było wspomniane wcześniej, jest obecnie realizowana, zgodnie z art. 11 i 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w ramach jednej strategii sektorowej określanej jako „**Polityka w dziedzinie środowiska**", która jest instrumentem zapewniającym bezpieczeństwo ekologiczne. Obejmuje ona kompleksowy i rozbudowany zakres działań na rzecz ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w ramach Unii Europejskiej, która jest uprawniona do działania w takich obszarach jak zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarowanie odpadami i zmiana klimatu.

Celem polityki Unii w dziedzinie środowiska jest: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska; ochrona zdrowia ludzkiego; ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych; promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczanie zmian klimatu[917]. Dział prawa Unii Europejskiej poświęcony ochronie środowiska jest jednym z najbardziej rozwiniętych. W kwestii przedmiotowej (zagadnień horyzontalnych) obejmuje: *ocenę oddziaływania na środowisko; dostęp do informacji o środowisku; udział społeczeństwa w ochronie środowiska; pozwolenie zintegrowane; system EMAS (system zarządzania środowiskowego i audytu); oznakowanie ekologiczne produktów; odpowiedzialność za szkody w środowisku*[918]. Główne działy prawa to: *ochrona wód*; *gospodarka odpadami*; *ochrona powietrza*; *ochrona klimatu*; *ochrona przyrody*; *chemikalia*; *modyfikowane genetycznie organizmy*[919].

Jak kształtowała się polityka bezpieczeństwa ekologicznego we Wspólnotach i Unii Europejskiej?

Traktat Rzymski z 1957 r., którego celem było dążenie do utworzenia wspólnego rynku, nie zakładał stworzenia odrębnej polityki ekologicznej. Polityka ekologiczna został zapoczątkowana z inicjatywy krajów członkowskich, które zauważyły konieczność przeciwdziałania skutkom zanieczyszczenia środowiska naturalnego, a w dalszej kolejności, powstrzymanie tego zanieczyszczenia. Początki unijnej polityki w dziedzinie środowiska datują się na 1972 r., kiedy na posiedzeniu Rady Europejskiej w Paryżu szefowie państw i rządów wskazali na potrzebę ukształtowania wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska wspomagającej rozwój gospodarczy i wezwali do wypracowania programu działań. W konsekwencji w 1973 r. powstał **Pierwszy program działań na rzecz środowiska**, którego celem było przyjęcie standardów jakości środowiska. Program określał dozwolone wartości jakości środowiska, szczególnie w odniesieniu do wody i powietrza.

[916] G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 179.
[917] Zob. http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/013FBB5AFBA126BEC12578E3004693F8/$file/%C5%9Arodowis ko_naturalne.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].
[918] Ibidem.
[919] Ibidem.

Drugi program, obejmujący lata 1977–1981, przewidywał działania służące ochronie przyrody i poprawie jakości środowiska poprzez redukcję zanieczyszczeń. Zapoczątkował inicjatywy określane pojęciami „ekorozwój"[920] lub „zrównoważony rozwój"[921]. Spowolnienie gospodarcze w tym okresie uniemożliwiło realizację wielu założeń.

Trzeci program, realizowany w latach 1982–1986, dotyczył wzmocnienia skuteczności europejskiego prawa ekologicznego. Kładł nacisk na harmonizację norm emisji zanieczyszczeń do powietrza – zmieniał dotychczasową orientację z imisyjnej na emisyjną, określał wartości dopuszczalne substancji wprowadzanych do środowiska.

W latach 1987–1992 był realizowany **Czwarty program**. Podkreślał znaczenie ochrony zintegrowanej. Oznaczało to ochronę środowiska jako działania zintegrowanego z procesem produkcji oraz możliwość stosowania instrumentów ekonomicznych. Ochrona środowiska stała się integralnym elementem podejmowania decyzji gospodarczych. W Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 r. zostaje wpisany nowy tytuł „Środowisko", który stał się pierwszą podstawą prawną dla wspólnej polityki w dziedzinie środowiska, której celem było utrzymanie jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego i zapewnienie racjonalnej eksploatacji zasobów naturalnych[922]. W tym czasie w świecie rośnie świadomość globalnych zagrożeń środowiska, które zmieniają spojrzenie na działania w jego ochronie. Na konferencji „Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro jest promowana koncepcja zrównoważonego rozwoju oraz pojawia się problem zmian klimatu. Traktat z Maastricht wpisuje politykę ekologiczną do stałych zadań i celów Unii. Potwierdzają to słowa: *zadaniem Unii jest popieranie trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego z poszanowaniem środowiska*. Jako cele w dziedzinie ekologicznej określa: *zachowanie, ochronę oraz poprawę jakości środowiska, ochronę zdrowia człowieka, racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, zmniejszenie lub wyeliminowanie transgenicznych przepływów zanieczyszczeń*[923].

Nowe podejście do polityki ekologicznej można zauważyć w **Piątym programie** działań realizowanym w latach 1993–2000, który jako nadrzędny cel określał rozwój zrównoważony. Jego priorytetowe problemy to: zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych, zintegrowane przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, zmniejszenie zużycia energii nieodnawialnej, podniesienie

[920] *Proces długotrwałego, permanentnego i samopodtrzymującego się wzrostu gospodarczego, dokonującego się z uwzględnieniem ochrony środowiska, powodowany dbałością o sprawiedliwość międzygeneracyjną*. Zob. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ekorozwoj;3897021.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

[921] *To taki model rozwoju, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. Kładzie nacisk na efektywne gospodarowanie zasobami i równe traktowanie potrzeb gospodarczych, społecznych i interesów środowiska przyrodniczego.* Zob. *Nasza wspólna przyszłość: raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 67, 71.

[922] Por. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.5.1.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

[923] B. Krajewska, *Cele polityki ekologicznej Polski i Unii Europejskiej z uwzględnieniem gospodarki leśnej*, „Studia Ecologiae et Bioethicae" tom 4/2006, s. 277. Zob. http://bazhum.pl/bib/volume/8275/ [dostęp: 3.02.2018 r.].

jakości środowiska na obszarach miejskich. W celu zachowania przezorności ekologicznej została przyjęta zasada „najlepszej dostępnej technologii", której istotą jest stosowanie takich procedur działania, rozwiązań organizacyjnych, urządzeń technicznych, które najlepiej redukują i unieszkodliwiają zanieczyszczenia. W Traktacie z Amsterdamu ustanowiono obowiązek włączania ochrony środowiska we wszystkie sektorowe strategie polityczne Unii Europejskiej z myślą o promowaniu zrównoważonego rozwoju. W 1997 r. został przyjęty dokument z konwencji klimatycznej – tzw. Protokół z Kyoto, który zobowiązuje do zmniejszenia ogólnej emisji sześciu gazów szklarniowych pochodzenia antropogenicznego (dwutlenku węgla, dwutlenku siarki, tlenków azotu, metanu, freonu i innych). W art. 191. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraźnie określono zwalczanie zmiany klimatu jako celu polityki środowiskowej Unii. Ambitne plany piątego programu napotkały sprzeciw wielu państw członkowskich. Dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych zostały przyjęte m.in. dyrektywy: wodna; w sprawie pojazdów wycofanych z użytkowania; w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko; w sprawie odpadów elektrycznych i elektronicznych.

Szósty program działań, zatytułowany ***Środowisko 2010: Nasza przyszłość zależy od naszego wyboru***, obejmujący lata 2002–2012, koncentruje się na czterech priorytetowych obszarach działania: zmiany klimatyczne, przyroda i różnorodność biologiczna, środowisko i zdrowie, użytkowanie zasobów naturalnych i odpady[924]. Nadrzędnym celem programu jest rozdzielenie związku między wzrostem gospodarczym a degradacją środowiska. Ogólne cele są realizowane przez tzw. strategie tematyczne obejmujące dziedziny: zanieczyszczenie powietrza, środowisko morskie, zrównoważone wykorzystanie zasobów, zapobieganie odpadom i recykling, zrównoważone wykorzystanie pestycydów, ochrona gleby, środowisko miejskie. Jako główne metody działania przyjęto: *wdrożenie istniejącego prawa ekologicznego; uwzględnianie potrzeb ochrony środowiska we wszystkich sferach wspólnotowej polityki; bliską współpracę z biznesem i konsumentami w celu znalezienia optymalnych rozwiązań; zapewnienie lepszej i łatwiej dostępnej informacji na temat środowiska wszystkim obywatelom unii; rozwinięcie bardziej świadomego podejścia do problemu wykorzystania gruntów*[925]. „Przeciwdziałanie zmianie klimatu"[926], podobnie jak zrównoważony rozwój[927] w stosunkach z państwami trzecimi, stały się szczegółowym celem w ramach Traktatu z Lizbony.

[924] Zob. http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/013FBB5AFBA126BEC12578E3004693F8/$file/%C5%9Arodowisko_naturalne.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

[925] B. Krajewska, *Cele polityki ekologicznej*..., op. cit.

[926] Szerzej: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Zob. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0216:FIN:PL:PDF [dostęp: 9.10.2017 r.].

[927] Szerzej: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009. Zob.http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400 [dostęp: 9.10.2017 r.].

W 2013 r. Rada i Parlament przyjęły **Siódmy program** działania w zakresie środowiska na okres do 2020 r. zatytułowany ***Dobry poziom życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety***. Program został oparty na szeregu inicjatywach strategicznych. Jego podstawą jest dziewięć celów priorytetowych, takich jak: ochrona przyrody; zwiększenie odporności ekologicznej; zasoboooszczędny i niskoemisyjny wzrost gospodarczy; przeciwdziałanie zagrożeniom dla zdrowia powiązanym ze środowiskiem. W programie podkreślono potrzebę lepszego wdrożenia unijnego prawa w zakresie ochrony środowiska, najnowszych osiągnięć naukowych, inwestycji i włączenia kwestii dotyczących środowiska w inne strategie polityczne[928]. W tym okresie jednym z najważniejszych celów unijnej polityki ekologicznej stało się przeciwdziałanie zmianom klimatu. Powodem są zaobserwowane megatrendy postępujących zmian klimatu, które mogą zakończyć się niekorzystnymi skutki dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki[929].

Bezpieczeństwo ekologiczne swoim rodowodem sięga przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Współcześnie pojęcie to, w ujęciu teoretycznym i praktycznym, ma bardzo szeroki i złożony wymiar. Jego istota sprowadza się do zabezpieczenia egzystencji wszystkich składowych ekosystemu, utrzymania jego stanu w granicach pozwalających na niezakłócone funkcjonowanie człowieka. W rozumieniu społecznym i politycznym oznacza taki stan stosunków (treści, form i sposobów interakcji międzynarodowych), który w sposób zorganizowany nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, ale propaguje działania na rzecz wartości żywotnych dla istnienia i rozwoju ludzkości. W kontekście pojawiających się zagrożeń cywilizacyjnych (antropogenicznych) dla Unii Europejskiej bezpieczeństwo ekologiczne to stały i rozwojowy proces, który ma zapewnić, nie tylko utrzymanie, ale systematyczne zwiększanie poziomu pewności ekologicznej, w jej granicach, a także na kuli ziemskiej. Podjęte przez Unię Europejską i państwa członkowskie inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego wpisują się w zharmonizowane działania na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa, są jednym z najważniejszych jego komponentów. Dodatkowo, unijne programy działań w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego są uwzględniane w międzynarodowych negocjacjach dotyczących problemu, stanowią ramy koncepcyjne dla światowej polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

[928] Szerzej: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html [dostęp: 9.10.2017 r.].

[929] Na konferencji ONZ w sprawie klimatu, w grudniu 2015 r. w Paryżu, zostało uzgodnione ograniczenie globalnego ocieplenia na poziomie poniżej 2ºC w stosunku do poziomu z okresu przedprzemysłowego. Unia zobowiązała się ograniczyć emisję gazów cieplarnianych do 2030 r. o ok. 40% w stosunku do poziomu z 1990 r., przy równoczesnym zwiększeniu efektywności energetycznej o 27% i zwiększeniu udziału energii ze źródeł odnawialnych do poziomu 27% końcowego zużycia. Jest to zgodne celem 20-20-20, określonym w 2007 r. przez przywódców UE na 2020 r., który zakładał obniżenie o 20% emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie o 20% końcowego zużycia energii ze źródeł odnawialnych oraz obniżenie o 20% całkowitego zużycia energii pierwotnej.

* *
*

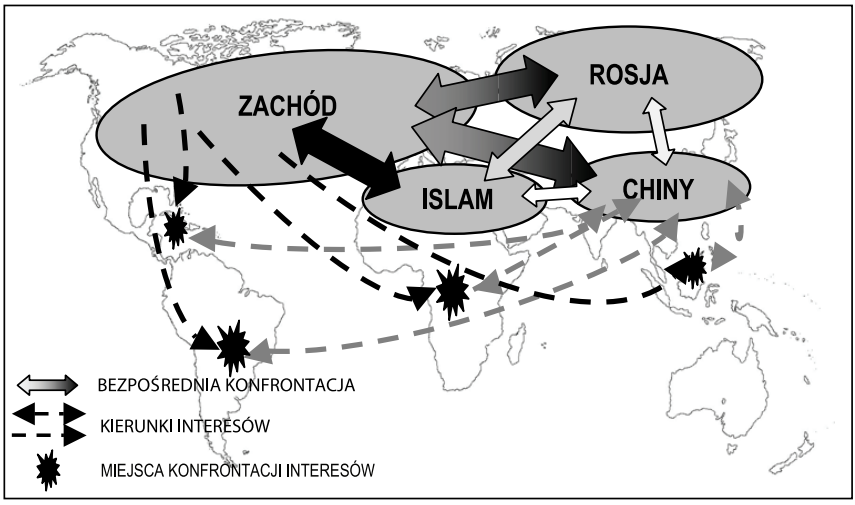
W dzisiejszych czasach bezpieczeństwo każdego podmiotu to nie tylko zdolność przeciwstawienia się negatywnym działaniom innych struktur stosunków międzynarodowych, ale także możliwość niezakłóconego, harmonijnego, wielodyscyplinarnego rozwoju. Ostatnie lata unaoczniły wiele obszarów, które generują nowe wyzwania i zagrożenia a tym samym stały się przedmiotem polityki bezpieczeństwa. Unia, jako organizacja międzynarodowa o charakterze wspólnotowym, który obejmuje całe spektrum stosunków politycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych itp., aby prosperować w złożonym środowisku polityki światowej, musi dbać o wszystkie sektory prowadzonej polityki. Do najbardziej wyrazistych, spośród szerokiej listy wymienianych w literaturze przedmiotu sfer bezpieczeństwa, można zaliczyć: bezpieczeństwo demograficzne, bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo ekologiczne. W tych obszarach Unia także podejmuje zdecydowane i skuteczne działania, które mają charakter systemowy. Wyrazem efektywności prowadzonej polityki jest pozycja Unii na tle świata w podstawowych statystykach oraz postrzeganie jej jako najbardziej przyjaznego do życia obszaru naszej planety, miejsca, które stało się punktem docelowym migrantów z innych regionów świata.

VIII

Perspektywy rozwoju polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Jednobiegunowy ład światowy, który ukształtował się pod koniec XX w., a którego ważnym aktorem jest dzisiejsza Unia Europejska jako element ogólnie rozumianego „Zachodu", ulega stopniowej ewolucji. Z danych statystycznych, np. w obszarze gospodarczym, finansowym czy technologicznym, wynika, że środek ciężkości współczesnego świata przesuwa się na Wschód i Południe. Źródłem takiej przemiany jest wzrost znaczenia nowych pozaeuropejskich potęg światowych m.in. Chin, Indii, Brazylii czy powracającej do gry Rosji. F. Zakaria już kilkanaście lat temu pisał: *Chiny i Indie nabierają coraz większego znaczenia w swym sąsiedztwie, a także poza nim. Rosja zakończyła etap poradzieckiej traumy, na nowo odzyskuje swą potęgę i staje się coraz bardziej agresywna. Japonia, choć nie zalicza się do sił wschodzących, obecnie śmielej artykułuje swoje poglądy i zapatrywania wobec sąsiadów. Europa podejmuje intensywne i ukierunkowane działania w dziedzinie wymiany handlowej oraz ekonomii. Brazylia i Meksyk coraz częściej zabierają głos w sprawach dotyczących całej Ameryki Łacińskiej. Republika Południowej Afryki wydźwignęła się na pozycję lidera kontynentu afrykańskiego. Wszystkie te kraje podporządkowują sobie coraz większą przestrzeń na arenie międzynarodowej, w stopniu większym niż dotychczas* (...)[930]. Tym samym w polityce międzynarodowej powstaje nowa konfiguracja, w której ważnym czynnikiem pozycji nowych biegunów będą możliwości militarne. Możliwe bieguny przyszłego ładu międzynarodowego oraz kierunki interesów i konfrontacji zostały przedstawione na rys. 41.

[930] F. Zakaria, *Koniec hegemonii*..., op. cit., s. 75.



Rys. 41. Możliwe bieguny przyszłego ładu międzynarodowego
Źródło: Z. Sabak, *Permanentna wojna*..., op. cit., s. 25.

Analiza globalnej sytuacji międzynarodowej, wyraźnie zarysowujących się megatrendów geopolitycznych, pokazuje, że czas silnej Unii na świecie, nie mówiąc o jej dominacji, może należeć do przeszłości[931]. Przyczyną takiego stanu jest, z jednej strony, dynamiczny rozwój mocarstw spoza Europy, które nie ukrywają politycznych ambicji odgrywania kluczowej roli w tworzącym się nowym globalnym multipolarnym systemie stosunków międzynarodowych, z drugiej strony, mimo osiągnięcia wysokiego poziomu integracji gospodarczej, przy braku zintegrowanej sfery militarnej Unia, stając się operacyjnie niewydolnym i tym samym niewiarygodnym partnerem polityki międzynarodowej, pozbawia się realnego wpływu politycznego i możliwości skutecznej obecności na arenie międzynarodowej. Nie posiadając samodzielnych możliwości militarnych na odpowiednim poziomie, będzie tracić wpływy na kwestie globalnego bezpieczeństwa, co będzie wpływać na osłabienie jej ogólnej pozycji światowej.

Dzisiejszym zasadniczym problemem Unii Europejskiej jest to, że poza zachodnią reszta świata, pozostałe cywilizacje poddały się całkowicie innym (pozytywnym lub negatywnym) kierunkom rozwoju niż kontynent europejski, opierający swój model rozwoju cywilizacyjno-polityczno-gospodarczego na własnych doświadczeniach historycznych, które stają się konserwatywne. W tej sytuacji staje się faktem, że ścisłe powiązanie między rozwojem gospodarczym a kwestiami bezpieczeństwa międzynarodowego zaczynają być najważniejszym problemem dla Unii Europejskiej. *Dla Europy i innych globalnych graczy rozpoczyna się nowa gra. Uprzemysłowione demokracje nie mają już mo-*

[931] Zob.: P. Wielgosz (red.), *Koniec Europy jaką znamy*, Warszawa 2013, passim; D. Murray, *Przedziwna śmierć Europy. Imigracja, tożsamość, islam*, Poznań 2017, passim.

nopolu na decydowanie o losach świata. Kraje „rozwijające się" teraz chcą zaistnieć na światowej scenie. Moim zdaniem tej zmianie sił musi towarzyszyć zmiana globalnej odpowiedzialności. Będzie to kluczowa kwestia w roku 2011 […] – napisał w „The World in 2011" przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy[932]. Warto zastanowić się nad tym cytatem, ponieważ przedstawia on istotę kształtowania się nowego, wielobiegunowego ładu światowego, w którym, aby być w przyszłości jednym z decydujących graczy na arenie międzynarodowej, należy już dziś zadbać o osiągnięcie stosownej pozycji. Unia Europejska, jako podmiot złożony, musi być świadoma, że w przeciwieństwie do innych ww. graczy jest organizacją międzynarodową, której proces integracji nie osiągnął jeszcze poziomu pozwalającego na wykorzystanie całego posiadanego potencjału do prowadzenia skonsolidowanych działań na arenie międzynarodowej. Zdolność oddziaływania na politykę międzynarodową ma charakter wielowymiarowy, jednak Unia Europejska, aby dalej zajmować przysługujące jej miejsce światowej potęgi, odgrywać kluczową rolę w wymiarze globalnym, musi skierować wysiłki w kierunku silniejszej integracji politycznej oraz osiągnięcia autentycznego stanu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa ze zjednoczonym potencjałem obronnym. Unia Europejska, aby zachować wpływy polityczne i gospodarcze w przyszłości, aby być liczącym się aktorem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz obrony, musi być wyposażona nie tylko w odpowiednie instrumenty realizacji uwspólnotowienia tych polityk, ale musi być wspierana w realizacji takiej polityki przez procesy wewnętrzne, przez mobilizację poszczególnych państw do pogłębiania integracji na rzecz wypełnienia wspólnych unijnych zadań w rozwojowym procesie Unii Europejskiej. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej jest tutaj kluczowym elementem warunkującym ten proces. Chodzi tu przede wszystkim o czytelne i rzeczywiste wzmocnienie zdolności militarnych do prowadzenia operacji wojskowych oraz misji zarządzania kryzysami, oczywiście odpowiednio do zasobów państw członkowskich Unii Europejskiej.

Jakie w tej sytuacji, w ostatnim czasie są podejmowane przez Unię, jako jednego z istotnych aktorów globalnej polityki bezpieczeństwa, działania, które winny wzmocnić jej rolę na arenie międzynarodowej?

W ostatnim czasie Unia wyraźnie przyspieszyła. Podjęła prace w celu stworzenia warunków, by w dziedzinie bezpieczeństwa stać się samodzielnym, zorganizowanym podmiotem strategicznym. Jako najważniejszą aktywność w tym obszarze można uznać przedstawienie przez Wysoką Przedstawiciel Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa F. Mogherini podczas posiedzenia Rady Europejskiej 28 czerwca 2016 r. nowej Globalnej strategii bezpieczeństwa Unii oraz intensywne działania wszystkich unijnych struktur w celu jej urzeczywistnienia zgodnie z przedstawionym 14 listopada 2016 r. Radzie Europejskiej planem wdrożeniowym w obszarze bezpieczeństwa i obrony, który zawierał *13 projektów operacyjnej realizacji strategii, obejmujących m.in. coroczną koordynację sprawdzianu wydatków na obronę, szyb-*

[932] http://www.politykaglobalna.pl/2011/01/europa-w-nowej-globalnej-ukladance/ [dostęp: 8.01.2018 r.].

sze i lepsze przeprowadzanie misji interwencyjnych UE oraz rozszerzenie Stałej Strukturalnej Współpracy tych państw członkowskich Unii, które są gotowe rozszerzyć swoje zobowiązania w obszarze bezpieczeństwa i obrony[933]. W tym czasie 16 września 2016 r. została opublikowana Deklaracja z Bratysławy i Plan z Bratysławy, w którym stwierdza się, że jednym z priorytetów Unii jest wzmocnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony[934]. Praktycznie od tego czasu można zauważyć dynamiczne wysiłki wspomnianych wcześniej struktur unijnych, które stworzyły kalendarium całego procesu. Najbardziej istotnymi dokumentami wynikającymi z prowadzonych prac były: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2016 r. w sprawie Europejskiej Unii Obrony; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 23 listopada 2016 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa); Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów). Europejski plan działań w sektorze obrony z 30 listopada 2016 r.; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 grudnia 2016 r. w sprawie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony z 6 marca 2017 r.; Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie skutków konstytucyjnych, prawnych i instytucjonalnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – możliwości oferowane przez Traktat z Lizbony z 16 marca 2017 r.; Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii Unii Europejskiej z 18 maja 2017 r.; Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego oraz Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski program rozwoju przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego Unii z 7 czerwca 2017 r.; Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii z 13 listopada 2017 r.; Decyzja Rada o ustanowieniu Stałej Współpracy Strukturalnej z 11 grudnia 2017 r.[935] Czego dotyczyły powyższe dokumenty? Co było największym osiągnięciem oraz w jakim kierunku będą kontynuowane działania mające na celu stworzenie podstaw samodzielnych możliwości militarnych Unii Europejskiej?

W przyjętych w marcu 2017 r. przez Radę konkluzjach w kwestii realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w sferze bezpieczeństwa i obrony m.in. podkreśla się potrzebę: kontynuowania prac nad **Stałą Współpracą Strukturalną**[936] otwartą dla wszystkich państw członkowskich (w punkcie szóstym stwierdza się: *Aby wzmocnić bezpieczeństwo i obronę Europy w obecnej pełnej*

[933] K. Miszczak, *Przyszłość Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskie*j, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" nr 1/2017, s. 62.

[934] Zob. http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/ [dostęp: 8.12.2017 r.].

[935] Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_kalendarium.pdf [dostęp: 8.01.2018 r.].

[936] W języku angielskim: *Permanent Structured Cooperation* (*PESCO*).

wyzwań sytuacji geopolitycznej, Rada zgadza się co do potrzeby kontynuowania prac nad inkluzywną stałą współpracą strukturalną (PESCO) w oparciu o podejście modułowe. Powinna być ona otwarta dla wszystkich państw członkowskich, które chcą przyjąć niezbędne wiążące zobowiązania i spełnić kryteria, w oparciu o art. 42 ust. 6 i art. 46 Traktatu oraz jego protokół nr 10. Rada uznaje, że PESCO mogłaby znacząco przyczynić się do realizacji poziomu ambicji UE, również z myślą o najbardziej wymagających misjach, oraz że mogłaby ona ułatwić rozwój zdolności obronnych państw członkowskich i zacieśnić europejską współpracę w dziedzinie obrony, przy pełnym wykorzystaniu Traktatów. Odnotowuje, że wszelkie zdolności rozwinięte w ramach PESCO pozostaną własnością państw członkowskich i będą przez nie eksploatowane. Przypomina, że państwa członkowskie mają jednolity zasób sił, które mogą wykorzystać w innych kontekstach. Podkreślając odpowiedzialność i kompetencje państw członkowskich w dziedzinie obrony, zaznacza, że PESCO powinna pomóc w generowaniu nowych wspólnych działań, współpracy oraz projektów)[937]; prac nad **Skoordynowanym Rocznym Przeglądem w Zakresie Obronności**[938] prowadzonym z inicjatywy państw członkowskich; uwzględnienia powiązań między stałą współpracą strukturalną a skoordynowanym rocznym przeglądem w zakresie obronności oraz propozycji Komisji Europejskiej dotyczących funduszu obrony; rozwijania zdolności cywilnych[939].

W przyjętej także w marcu 2017 r. przez Parlament Europejski rezolucji w sprawie skutków Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony podkreśla się, że: *obecne traktaty stanowią wystarczające i spójne ramy dla WPBiO, opartej na wspólnych zasobach i zdolnościach, a także na skoordynowanym planowaniu na szczeblu unijnym; Europejska Agencja Obrony i stała współpraca strukturalna powinny być traktowane jako instytucje unijne sui generis, tak jak ma to miejsce w przypadku Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych; niezbędne jest zwiększenie wydatków krajowych w obszarze obrony do 2% PKB UE; istnieje potrzeba ustanowienia formatu posiedzeń Rady na szczeblu ministrów obrony pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela; Rada Sterująca Europejskiej Agencji Obrony, składająca się z przedstawicieli resortów obrony państw członkowskich, stanowi odpowiedni organ do pełnienia funkcji doradczych i nadzorczych oraz może stanowić trzeci unijny komitet stałych przedstawicieli, a mandat Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (KPiB) powinien podlegać zawężonej interpretacji; należy jak najszybciej ustanowić stałą współpracę strukturalną w ramach Unii i utworzyć stałe zintegrowane siły europejskie jako siły wielonarodowe oraz wezwał wysoką przedstawiciel do przedstawienia wniosków dotyczących wprowadzenia w życie stałej współpracy strukturalnej w pierwszej połowie 2017; system grup bojowych UE powinien być przedmiotem stałej współpracy struktural-*

[937] Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, 6875/17, 6 marca 2017. Zob. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6875-2017-INIT/pl/pdf [dostęp: 8.01.2018 r.].

[938] W języku angielskim: *Coordinated Annual Review on Defence* (*CARD*).

[939] Szerzej: Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, 6875/17, 6 marca 2017. Zob. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6875-2017-INIT/pl/pdf [dostęp: 8.01.2018 r.].

nej, ze stałą cywilnowojskową kwaterą główną; PE powinien odgrywać wiodącą rolę w kontrolowaniu i nadzorowaniu wdrażania WPBiO oraz w procesie jej oceny, a konferencja międzyparlamentarna dotycząca WPZiB oraz WPBiO powinna służyć jako forum konsultacji międzyparlamentarnych oraz punkt wyjścia do kontroli WPBiO; niezbędne są ściślejsze stosunki między WPBiO a NATO; należy przeprowadzić pogłębioną debatę na temat przyszłych stosunków między Unią a Zjednoczonym Królestwem w kwestiach związanych z WPBiO oraz szczegółową analizę skutków prawnych i politycznych, jakie dla rozwoju partnerstwa UE i NATO może mieć uruchomienie przez Zjednoczone Królestwo procedury określonej w art. 50 TUE[940].

Ponadto PE wezwał, aby w przypadku przyszłych zmian traktatowych: utworzono: europejskie siły zbrojne zdolne do rozmieszczania sił bojowych w konfliktach o dużej intensywności, siły stabilizacyjne zabezpieczające zawieszenia broni czy porozumienia pokojowe, siły realizujące zadania z zakresu logistyki i inżynierii wojskowej; opracowano dokładne i wiążące wytyczne dotyczące uruchomienia i wdrożenia klauzuli wzajemnej pomocy i wsparcia; na szczeblu europejskim wprowadzono obowiązek dzielenia się informacjami między krajowymi służbami wywiadowczymi w ramach odpowiednich struktur współpracy; powołano stałą grupę roboczą do spraw obronnych, która będzie się składać z członków Komisji pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa[941].

Na początku czerwca 2017 r. Komisja Europejska wydała dokument, w którym ujęto trzy warianty zbudowania w przeciągu dziesięciu lat podstaw do powołania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Są to: **kooperatywne bezpieczeństwo i obrona** (kontynuacyjna współpraca państw członkowskich z niewielką rolą struktur unijnych); **wzajemne (częściowo wspólne, dzielone) bezpieczeństwo i obrona** (zwiększona odpowiedzialność za wzajemne bezpieczeństwo z częściowym przekazanie kompetencji strukturom unijnym, np. w kwestii zagrożeń niemilitarnych, planowana współpraca państw członkowskich, zwłaszcza w sektorze przemysłów obronnych); **wspólna obrona i bezpieczeństwo** (wyższy stopień współpracy i integracji na polu planowania obronnego, solidarność i wzajemne wsparcie, wspólne programy zbrojeniowe, wspólne formacje wojskowe, współpraca z NATO w zakresie operacji obronnych)[942].

Kolejnymi próbami zintensyfikowania polityki bezpieczeństwa i obrony Unii było uruchomienie przez Komisję Europejską w czerwcu 2017 r. Europejskiego Funduszu Obronny[943]. Fundusz ten ma poprawić kondycję finansową

[940] Szerzej: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie skutków konstytucyjnych, prawnych i instytucjonalnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – możliwości oferowane przez Traktat z Lizbony, P8_TA(2017)0092, 16 marca 2017. Zob. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0092+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL [dostęp: 8.01.2018 r.].

[941] Szerzej: ibidem.

[942] Zob. S. Koziej, *Analiza: Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej: od Strategii Globalnej do PESCO*, „Pulaski Policy Paper" nr 1/2018.

[943] Zob. M. Terlikowski, *Europejski Fundusz Obronny: wsparcie finansowe dla przemysłu obronnego UE*, „Komentarz PISM" nr 26/2017.

prac nad rozwojem technologii i zdolności wojskowych Unii oraz uruchomienie przez Radę Europejską, pod naciskiem Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii, zapowiedzianego Traktatem z Lizbony, mechanizmu stałej współpracy strukturalnej, który winien przyspieszyć i pogłębić integrację obronną wybranych państw Unii. Decyzja ta stała się symptomem przełamania kryzysu w kwestii integracji obronnej poprzez zbudowanie podstaw obronnych Unii przez grupę ww. państw największych zwolenników tej integracji. Rada Europejska postulowała, że Stała Współpraca Strukturalna ma być *„inkluzyjna i ambitna": angażować we współpracę wiele państw, a jednocześnie przynosić wymierne rezultaty*[944] w postaci osiągnięcia przez Unię wystarczających zdolności wojskowych, w konsekwencji zwiększenia unijnego zaangażowania w bezpieczeństwo transatlantyckie, wzmocnienia wiarygodności polityki odstraszania i obrony a tym samym zmniejszenia stopnia uzależnienia Unii, w kwestiach obronnych, od Stanów Zjednoczonych[945].

W Konkluzji Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii z 13 listopada 2017 r. znajduje się notyfikacja 23 państw członkowskich, które zgłosiły zamiar udziału w Stałej Współpracy Strukturalnej. Państwa te określiły normy Stałej Współpracy Strukturalnej, połączone zobowiązania oraz schemat zarządzania, a także zapewniły o przedstawieniu, do dnia przyjęcia przez Radę decyzji o ustanowieniu Stałej Współpracy Strukturalnej, narodowych zamierzeń określających zdolności realizowania przyjętych zobowiązań[946].

Decyzja Rady o ustanowieniu Stałej Współpracy Strukturalnej z 11 grudnia 2017 r. jest finalnym dokumentem formalizującym mechanizm pogłębienia integracji obronnej Unii Europejskiej[947]. Jego głównymi punktami są: lista uczestniczących państw członkowskich (25 państw, bez Danii, Malty i Zjednoczonego Królestwa[948]); lista zobowiązań podjętych przez uczestniczące państwa członkowskie w pięciu obszarach wskazanych w art. 2 Protokołu nr 10 dołączonego do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej; sposób zarządzania Stałą Współpracą Strukturalną; postanowienia dotyczące nadzoru, oceny i sprawozdawczości; zakres wsparcia ze strony Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i Europejskiej Agencji Obrony; sposób finansowania; zasady udziału państw trzecich w poszczególnych projektach[949]. Kon-

[944] R. Zięba, *Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie studia międzynarodowe" nr 1/2017, s. 51.

[945] Por. M. Terlikowski, *PESCO: Unia Europejska zacieśnia współpracę obronną*, „Komentarz PISM" nr 31/2017.

[946] Szerzej: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_kalendarium.pdf [dostęp: 8.01.2018 r.].

[947] Zob. Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich. Zob. http://www.infor.pl/download/site/pl/oj/2017/l_331/L_-2017-331-01-0057-01-POL.pdf [dostęp: 8.01.2018 r.].

[948] Wymienione państwa mogą dołączyć do PESCO, jeśli zobowiążą się do spełnienia kryteriów uczestnictwa, a pozostali członkowie je zaakceptują.

[949] Por. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_kalendarium.pdf [dostęp: 8.01.2018 r.].

figuracja struktur państw europejskich tworzących Unię Europejską, NATO i Stałą Współpracę Strukturalną została przedstawiona na rys. 42.



Rys. 42. Miejsce Stałej Współpracy Strukturalnej w strukturach obronnych państw Europy Zachodniej

Opracowanie własne na podstawie: http://www.europedirect-dzierzgon.com/artykul/1133/panstwa-unii-europejskiej-zaciesniaja-wspolprace-obronna [dostęp: 8.01.2018 r.].

Czym jest Stała Współpraca Strukturalna?

Stała Współpraca Strukturalna jest inicjatywą traktatową Unii Europejskiej, która została zainicjowana w Traktacie z Lizbony[950] w celu określenia formalnych ram dla państw członkowskich, które są zdecydowane na podjęcie współpracy w obszarze obronności na wyższym poziomie integracji. Od strony funkcjonalnej, jak stwierdził jeden z polityków, *jest centralnym instrumentem mającym zagwarantować, że obecnie odizolowane pola współpracy wojskowej zostaną połączone pod wspólnym parasolem*[951]. Głównym celem Stałej Współpracy Strukturalnej jest wzmocnienie zdolności Unii Europejskiej do zapewnienia wspólnotowego bezpieczeństwa, poprzez takie zabiegi jak integrowanie zasobów w celu obniżenia kosztów finansowych; rzeczywiste wspólnotowe rozwijanie zdolności obronnych celem ujednolicenia systemów uzbrojenia oraz osiągnięcie interoperacyjności europejskich sił zbrojnych[952]. Daje ona możliwość wspólnego rozwijania zdolności obronnych (stworzenia w przyszłości europejskiej armii, zdolnej do prowadzenia operacji poza tery-

[950] Jest mechanizmem przewidzianym w artykułach 42 (6) i 46 Traktatu o Unii Europejskiej oraz protokole nr 10 do Traktatu.

[951] M. Gahler, cyt. za: http://pewp.pl/index.php/687-panstwa-ue-zaciesniaja-wspolprace-obronna [dostęp: 8.01.2018 r.].

[952] Zob. ibidem.

torium Unii), udostępnienie ich w misjach wojskowych prowadzonych przez Unię, a także zaangażowania we wspólne projekty. Stała Współpraca Strukturalna przewiduje także prowadzenie prac nad europejskim dowództwem medycznym, siecią centrów logistycznych w Europie, utworzeniem centrum reagowania kryzysowego oraz wspólnymi ćwiczeniami. Jej założenia przewidują zwiększanie budżetów państw Unii do ustalonych poziomów wynikających z konkretnych potrzeb. Jako nowa jakość europejskiej współpracy w dziedzinie obrony Stała Współpraca Strukturalna nie będzie stanowiła przeciwwagi dla działań podejmowanych przez NATO, może natomiast je uzupełniać.

* *
*

Reasumując, można stwierdzić, że Unia coraz skuteczniej prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, której podstawą są osiągnięcia na polu coraz większego stopnia zbieżności działań Państw Członkowskich. Ostatnie wydarzenia, które miały miejsce pod koniec 2017 r., pokazują dobitnie, że w ramach Unii państwa członkowskie mają możliwość wspólnego rozwijania zdolności obronnych, inwestowania we wspólne projekty, przygotowywania się do udziału w operacjach, jednocześnie grupa państw członkowskich Unii może podjąć ścisłą współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Stała Współpraca Strukturalna jest krokiem, na jaki Unia nie była w stanie się zdecydować w czasie dotychczasowych działań. *To dla europejskiej obronności dzień historyczny. W końcu, po wielu latach, zapisy Traktatu Lizbońskiego, pozwalające państwom członkowskim na stworzenie stałej współpracy obronnej, zostaną wcielone w życie* powiedziała F. Mogherini. Sam fakt podpisania deklaracji o przystąpieniu do inicjatywy przez tak dużą ilość państw, wskazuje, że problematyka bezpieczeństwa i obronności Unii Europejskiej w najbliższej przyszłości będzie skoncentrowana wokół inicjatywy Stałej Współpracy Strukturalnej.

ZAKOŃCZENIE

Polityka i strategia bezpieczeństwa są jednym z obszarów integracji Unii Europejskiej wyznaczających ramy jej bieżącej działalności oraz politycznych i wojskowych struktur. Bezpieczeństwo każdego podmiotu stosunków międzynarodowych jest procesem, który wymaga ciągłego poznawania i doskonalenia, szczególnie jeżeli dotyczy ono tak złożonej i dynamicznie rozwijającej się, jednocześnie nie do końca zjednoczonej organizacji, jaką jest Unia Europejska. W obecnych warunkach, gdy mamy do czynienia ze złożoną sytuacją wewnętrzną, turbulencjami związanymi z chaosem w bezpośrednim otoczeniu oraz ewolucją ładu światowego, a także towarzyszącym temu napięciami politycznymi i militarnymi, dla Unii Europejskiej nadszedł czas zdecydowanej refleksji – podejmowania strategicznych decyzji w kwestii ostatecznego określenia strukturalnego kształtu systemu bezpieczeństwa oraz strategii praktycznych działań w nowej rzeczywistości. Aby tego dokonać w sposób systemowy, niezbędnym staje się zintensyfikowanie rozważań teoretycznych w kwestiach bezpieczeństwa z punktu widzenia Unii w kontekście globalnym i regionalnym. W tych okolicznościach celem niniejszej dysertacji była *analiza istoty i praktyki polityki oraz strategii bezpieczeństwa Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej rozumianych jako forma ciągłego wysiłku koncepcyjnego i prakseologicznego tych organizacji* w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

Prowadzone badania pozwoliły na sformułowanie kilku twierdzeń, które doprowadziły do potwierdzenia szczegółowych, a tym samym głównej tezy, która brzmiała: *państwa Unii Europejskiej od samego początku swej integracji były przeświadczone o konieczności zacieśniania kooperacji politycznej i militarnej. Proces ten, mimo że w porównaniu z innymi obszarami współpracy, napotykał na duże trudności, był systematycznie realizowany. Postępy w jego urzeczywistnieniu wskazują, że Unia Europejska w najbliższej przyszłości stanie się podmiotem o rzeczywistych możliwościach zapewniających własne bezpieczeństwo w szerokim tego słowa znaczeniu*.

Konkludując, należy podkreślić, że Unia Europejska jest jedyną w swoim rodzaju organizacją na wyjątkowo wysokim poziomie integracji gospodarczej i politycznej między tak dużą ilością państw. Jej podstawą pozostają historyczne wartości europejskie, wspólne dla wszystkich państw i narodów, jednocześnie jedną z cech, wyróżniającą Unię w stosunku do innych obszarów, jest jej wielokulturowość, która stała się z jednej strony wyzwaniem – w tej kwestii zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z fundamentalnych celów integracji Unii w kontekście tworzenia na jej terytorium przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – z drugiej, głównym filarem kultury strategicznej w kwestii bezpieczeństwa zewnętrznego.

Unia, jako całość, posiada ogromny potencjał polityczny, gospodarczy, militarny, kulturowy itp. czyniący z niej prawdziwe mocarstwo i plasujący ją na

bardzo wysokiej pozycji w porządku światowym. Dodatkowo dzięki modelowym interakcjom z NATO i Stanami Zjednoczonymi tworzy przestrzeń euroatlantycką, która stała się dominującym obszarem geostrategicznym świata i wzorcem dla państw w innych regionach. Należy wyraźnie podkreślić, że obszar opisywanej w dywagacjach części Europy jest miejscem dwóch równolegle działających organizacji, o charakterze międzynarodowym – Unii Europejskiej i NATO, ściśle z sobą powiązanych w sprawach bezpieczeństwa i obrony. Wprawdzie różnica występuje w charakterze zobowiązań państw należących do tych organizacji jednak logika wskazuje, że w dużym zakresie, praktyczna działalność obu organizacji w kwestiach bezpieczeństwa jest skoordynowanym procesem. To wszystko razem pozwala traktować Unię jako jednego z najważniejszych aktorów współczesnych stosunków międzynarodowych, zdolnego do prowadzenia aktywnej polityki o zasięgu globalnym, wpływania na kształt oraz przebieg procesów i zjawisk zachodzących we współczesnym świecie.

W kwestiach bezpieczeństwa Unia Europejska, jako podmiot prawa międzynarodowego, działa w złożonym środowisku międzynarodowym charakteryzującym się niespotykaną w dziejach ludzkości rywalizacją wynikającą z procesów globalizacyjnych oraz dążenia wszystkich podmiotów do wywalczenia dla siebie jak najlepszego miejsca w nowo tworzącym się ładzie. Wobec powyższego należy założyć, że ewolucja systemu bezpieczeństwa Unii musi zmierzać w kierunku rozwiązań pozwalających podejmować o wiele bardziej złożone wyzwania i przeciwstawiać się znacznie groźniejszym niebezpieczeństwom, niż miało to miejsce w przeszłości. Bezpieczeństwo Unii, jako podmiotu złożonego z państw narodowych, jest szczególną kombinacją bezpieczeństwa międzynarodowego z punktu widzenia Unii, jako jednolitego podmiotu, oraz bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw. Stan integracji oraz wynikające z tego ogólne możliwości decydować będą o bezpieczeństwie Unii Europejskiej i jej poszczególnych członków. W tej sytuacji skuteczność polityki bezpieczeństwa zależy od stopnia uzgodnienia interesów państw wchodzących w skład wspólnoty międzynarodowej. Zbudowanie oraz sprawne funkcjonowanie wspólnotowego modelu bezpieczeństwa w skali Unii Europejskiej jest funkcją woli i zgodnej kooperacji wszystkich państw członkowskich. Bez spełnienia tego warunku wszelkie podejmowane działania, podobnie jak to miało miejsce w przeszłości, będą kończyć się zawieszaniem wypracowanych inicjatyw, spowalnianiem prac, przeciąganiem w czasie toczonych negocjacji, a tym samym trwaniem na pozycji miękkiego mocarstwa zdanego na zdolności NATO. Podstawę do formułowania polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej musi być: posiadanie spójnej wizji, misji oraz celów w zakresie bezpieczeństwa; zidentyfikowanie wyzwań, zagrożeń oraz szans dla zapewnienia bezpieczeństwa; posiadanie struktur organizacyjnych zdolnych do efektywnego zapewnienia bezpieczeństwa; posiadanie unormowań prawnych, pozwalających na efektywną realizację polityki i strategii bezpieczeństwa; posiadanie odpowiedniej kultury organizacyjnej (wiedzy i doświadczenia). Obecny stan zdolności Unii w obszarze bezpieczeństwa jest dorobkiem kilkudziesięciu

lat pracy wszystkich państw i struktur zajmujących się tą problematyką[953]. Na przestrzeni ostatnich lat Unia Europejska rozbudowała instytucje i wypracowała niezbędne podstawy teoretyczne do efektywnego i skutecznego działania na obszarach stanowiących zagrożenie dla stabilności światowej i Europy, a państwa członkowskie coraz wyraźniej widzą potrzebę wspólnotowego działania na tym polu. Wyrazem tego jest określenie norm oraz ustanowienie Stałej Współpracy Strukturalnej jako mechanizmu pogłębienia integracji obronnej Unii Europejskiej. To pozwala optymistycznie spojrzeć na możliwe efekty prowadzonej polityki i strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

[953] Patrz załącznik 10.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje zwarte

1. Baczwarowa M., Suliborski A. (red.), *Kompendium wiedzy o geografii politycznej i geopolityce*, Warszawa 2002.
2. Balcerowicz B. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
3. Barber B.R., *Imperium strachu. Wojna, terroryzm i demokracja*, Warszawa 2005.
4. Barcik J., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz – Katowice 2008.
5. Barcz J. (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
6. Barcz J. (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
7. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
8. Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
9. Barnaszewski B., *Źródła kryzysów i konfliktów*, Toruń 2011.
10. Bartnicki A., Dalewska-Greń H., Dehnel-Szyc M., Gawrycki M., Grzybek P., Lizak W., Nijakowski L., Spyra J., Stachura J., *Konflikty współczesnego świata*, Warszawa 2008.
11. Bartyzel J., Szlachta B., Wielomski A., *Encyklopedia polityczna*, tom I, Radom 2007.
12. Bauman Z., *Europa niedokończona przygoda. Nowe widmo Europy – komentarz 2012*, Kraków 2012.
13. Bauman Z., *Globalizacja*, Warszawa 2000.
14. Bauman Z., *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000.
15. Baylis J., Smith S. (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008.
16. Baylis J., Wirtz J., Gray C., Cohen E., *Strategia we współczesnym świecie. Wprowadzenie do studiów strategicznyc*h, Kraków 2009.
17. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.
18. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
19. Biegaj A. (red.), *Przegląd Europolu. Sprawozdanie ogólne z działalności Europolu*, Luksemburg 2012.
20. Bierzanek R., *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980.
21. Blum W., *Państwo zła, przewodnik po mrocznym imperium*, Warszawa 2003.
22. Błaszczyk M.C., Świerkocki J. (red.), *Wybrane problemy integracji europejskiej*, Łódź 2001.
23. Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011.
24. Borek P., Ciekanowski Z. (red.), *Determinanty bezpieczeństwa państwa wobec współczesnych zagrożeń*, Biała Podlaska 2017.
25. Bryksa P. (red.), *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Warszawa 2008.
26. Brzeziński M., Sulowski S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
27. Buhler P., *O potędze w XXI wieku*, Warszawa 2014.

28. Burszta W.J., *Antropologia kultury. Tematy, teorie, interpretacje*, Poznań 1998.
29. Buzan B., Little R., *Systemy międzynarodowe w historii świata*, Warszawa 2011.
30. Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, Warszawa 2013.
31. Castells M., *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2010.
32. Castells M., *Władza i komunikacja*, Warszawa 2013.
33. Chmielewski A., *Bezpieczeństwo energetyczne państwa. Geopolityczne uwarunkowania*, Warszawa 2009.
34. Chomsky N., *Hegemonia albo przetrwanie. Amerykańskie dążenia do globalnej dominacji*, Warszawa 2005.
35. Churchill W., *Krew, znój, łzy i pot. Sławne mowy*, Poznań 2001.
36. Cianciara A.K., *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie. Szansa czy wyzwanie dla systemu euroatlantyckiego?*, Warszawa 2012.
37. Ciekanowski Z., *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
38. Ciupiński A. (red.), *Dyplomacja wielostronna*, Warszawa 2003.
39. Ciupiński A., *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Geneza, rozwój, funkcjonowanie,* Warszawa 2013.
40. Clausewitz C., *O wojnie*, Lublin 1995.
41. Czachór Z., Graś A., *Vademecum Europa od A do Z*, Warszawa 2006.
42. Czaja J. (red.), *Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa*, Warszawa 2005.
43. Czaja J., *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
44. Czaja J., *Bezpieczeństwo kulturowe: zarys problematyki*, Kraków 2004.
45. Czaja J., *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Kraków 2008.
46. Czapliński W., Wróbel A. (red.), *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, Warszawa 2007.
47. Cziomer E. (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Kraków 2008.
48. Cziomer E., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, Kraków 2010.
49. Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.
50. Davis B., Haliżak E., Zięba R., *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* Warszawa 1997.
51. *Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington 1987.
52. Doliwa-Klepacki Z.M., *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997.
53. Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994.
54. Dynia E., *Integracja europejska*, Warszawa 2004.
55. Eco U., *Rakiem. Gorąca wojna i populizm mediów*, Warszawa 2007.
56. *Encyklopedia powszechna – wydawnictwa Gutenberga*, tom XVI, Warszawa 1996.
57. *Encyklopedia PWN*, Warszawa 2003.
58. Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne,* Warszawa 2012.
59. Filipek A. (red.), *Bezpieczeństwo i kultura bezpieczeństwa w teorii, w badaniach naukowych i w praktyce*, Siedlce 2014.
60. Firlit-Fesnak G., Szylko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2009.
61. Fiszer J.M. (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013.
62. Fiszer J.M., Olszewski P. (red.), *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, Warszawa 2013.

63. Fiszer J.M., Wódka J., Olszewski P., Paszewski T., Cianciara A., Orzelska-Stączek A., *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, Warszawa 2014.
64. Flint C., *Wstęp do geopolityki*, Warszawa 2008.
65. Fukuyama F., *Ameryka na rozdrożu. Demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyzmu*, Poznań 2006.
66. Fukuyama F., *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*, Poznań 2012.
67. Gabryszak R., Magierek D. (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Warszawa 2009.
68. Gavin J.M., *Wojna i pokój w erze przestrzeni międzyplanetarnej*, Warszawa 1961.
69. Gelpi E., *Świadomość ziemska. Badania i kształcenie*, Kraków 1996.
70. Ghyczy T., Oetinger B., Bassford Ch., *Clausewitz o strategii*, Warszawa 2002.
71. Giddens A., *Europa w polityce globalnej*, Warszawa 2009.
72. Giddens A., *Konsekwencje nowoczesności*, Kraków 2008.
73. Gielen P. (red.), *Koniec kultury – koniec Europy. O fundamentach polityki*, Warszawa 2015.
74. Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001.
75. Golka M., *Cywilizacja współczesna i globalne problemy*, Warszawa 2012.
76. Golka M., *Imiona wielokulturowości*, Warszawa 2010.
77. Gruszczak A., *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym*, Kraków 2009.
78. Hassner P., *Koniec pewników. Eseje o wojnie, pokoju i przemocy*, Warszawa 2002.
79. Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
80. Hobbes T., *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 2009.
81. Hongbing S., *Wojna o pieniądz 3. Epoka walczących królestw*, Wrocław 2016.
82. Howard M., *Wojna w dziejach Europy*, Wrocław, Warszawa, Kraków 2007.
83. Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 1997.
84. Jackson R., *Suwerenność*, Warszawa 2011.
85. Jarocki T., Sokała W. (red.), *Polityka bezpieczeństwa na Starym Kontynencie*, Toruń 2010.
86. Jasiński F. i Smoter K. (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
87. Jean C., *Geopolityka*, Wrocław 2003.
88. Joas H., Wiegandt K. (red.), *Kulturowe wartości Europy*, Warszawa 2012.
89. Jomini H., *Zarys sztuki wojennej*, Warszawa 1966.
90. Kagan R., *Powrót historii koniec marzeń*, Poznań 2009.
91. Kennedy P., *Mocarstwa świata*, Warszawa 1994.
92. Kirschner J., *Zwycięstwo bez walki. Strategie przeciw agresji*, Gliwice 2008.
93. Kleer J., Kleiber M., *Zagrożenia globalne barierami rozwoju*, Warszawa 2015.
94. Kleer J., Prandecki K. (red.), *Ekonomiczna pozycja Europy w świecie*, Warszawa 2016.
95. Klein N., *Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne*, Warszawa 2009.
96. Komitet prognoz „Polska 2000 plus" PAN nr2/32/2015: *Dokąd zmierza Europa?*, Warszawa 2015.
97. Komitet prognoz „Polska w XXI wieku": *Trwałe wartości i zmienny świat*, Warszawa 1990.
98. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski,* Warszawa 1994.

99. Koziej S., *Między piekłem i rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2008.
100. Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1996.
101. Krzysztofek K., *Uniwersalistyczne i pluralistyczne wizje pokojowego świata*, Warszawa 1990.
102. Księżopolski K.M., Pronińska K. (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej – wybrane problemy*, Warszawa 2012.
103. Kukułka J. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie,* Warszawa 1994.
104. Kukułka J., *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003.
105. Kuncewicz P., *Legenda Europy,* Warszawa 2005.
106. Kunikowski J., *Słownik podstawowych terminów wiedzy i edukacji do bezpieczeństwa*, Siedlce 2005.
107. Kuś A., Kosińska A., Szachoń-Pszenny A. (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015.
108. Kuźniar R. (red.), *Między polityką i strategią*, Warszawa 1994.
109. Labuda G., *Rozważania nad teorią i historią kultury i cywilizacji*, Poznań 2008.
110. Lach Z., Skrzyp J., *Geopolityka i geostrategia*, Warszawa 2007.
111. Lacoste Y., *Geopolityka Śródziemnomorza*, Warszawa 2010.
112. Laqueur W., *Ostatnie dni Europy. Epitafium dla starego kontynentu*, Wrocław 2008.
113. Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007.
114. Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Warszawa 2001.
115. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Kielce 2009.
116. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011.
117. Leszczyński T.Z., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej do 2030 roku*, Warszawa 2009.
118. Lewis B., *Co się właściwie stało? O kontaktach Zachodu ze światem islamu*, Warszawa 2003.
119. Liddell Hart B.H., *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959.
120. Liedel K., Piasecka P., Aleksandrowicz T. (red.), *Bezpieczeństwo w XXI w. – asymetryczny świat*, Warszawa 2011.
121. Łepkowski W. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2009.
122. Łepkowski W., *Podstawy strategii wojskowej*, Warszawa 2006.
123. Maalouf A., *Rozregulowany świat*, Warszawa 2011.
124. Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007.
125. *Mała encyklopedia wojskowa*, tom III, Warszawa 1970.
126. Marcinkowska P., *Europejska polityka sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011.
127. Marczuk K.P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej. Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2013.
128. Marszałek A. (red.), *Integracja europejska*, Warszawa 2004.
129. Mazurkiewicz P., Sowiński S. (red.), *Religia – tożsamość – Europa*, Wrocław 2005.
130. Moczulski L., *Geopolityka*, Warszawa 1999.
131. Mojsiewicz Cz. (red.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1998.

132. Mojsiewicz Cz. (red.), *Leksykon współczesnych stosunków politycznych*, Wrocław 1997.
133. Morgenthau H., *Polityka między narodami: walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010.
134. Morris I., *Dlaczego Zachód rządzi – na razie*, Poznań 2015.
135. Mrozowska S., *Strategia jako koncepcja działania politycznego*, Gdańsk 2010.
136. Multon W., *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997.
137. Murray D., *Przedziwna śmierć Europy. Imigracja, tożsamość, islam*, Poznań 2017.
138. *Nasza* wspólna *przyszłość: raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991.
139. Natkański P., *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, Toruń 2004.
140. Niżnik J. (red.), *Unia Europejska w systemie geopolitycznym a kierunki ewolucji jej systemu politycznego*, Warszawa 2016.
141. Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
142. Nye J.S., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009.
143. Nye J.S., *Przyszłość siły*, Warszawa 2012.
144. Olszewski P., *System euroatlantycki w świetle agendy bezpieczeństwa Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2013.
145. Opara S. (red.), *Mały słownik politologii*, Toruń 2007.
146. Orczyk J., *Polityka społeczna: uwarunkowania i cele*, Poznań 2005.
147. Pacześniak A., Klimowicz M. (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław 2014.
148. Parzymies S., *Dyplomacja czy siła?*, Warszawa 2009.
149. Parzymies S., *Integracja europejska w dokumentach. Wybór i opracowanie dokumentów*, Warszawa 2008.
150. Parzymies S., Zięba R. (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Warszawa 2004.
151. Pawłowski J. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010.
152. Peccei A., *Przyszłość jest w naszych rękach*, Warszawa 1987.
153. Piskozub A., *Cywilizacje w czasie i przestrzeni*, Gdańsk 1998.
154. Płaczek J. (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2014.
155. Pokruszyński W., *Polityka a strategia bezpieczeństwa*, Józefów 2011.
156. Potorski R. (red.), *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej. Geneza, struktury, działania*, Toruń 2011.
157. Przybylska-Maszner B. (red.), *Operacje cywilne Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
158. Przybylska-Maszner B. (red.), *Operacje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce*, Poznań 2014.
159. Reginia-Zacharski J., *Wojna w świecie współczesnym. Uczestnicy, cele, modele, teorie*, Łódź 2014.
160. Rewizorski M., Rosicki R., Ostant W., *Wybrane aspekty bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
161. Robins R.S., Post J.M., *Paranoja polityczna. Psychologia nienawiści*, Warszawa 2007.
162. Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995.
163. Rotfeld A.D. (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1986.
164. Roth J., *Cichy pucz. Zawłaszczanie Europy przez niejawne elity gospodarczo-polityczne*, Poznań 2015.
165. Rothert A., *Dezagregacja polityki*, Warszawa 2010.

166. Rusinek A., *Nurt radykalny wśród społeczności muzułmańskich w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
167. Rutkowski C., *Bezpieczeństwo i obronność: strategie – koncepcje – doktryny*, Warszawa 1995.
168. Rutkowski C., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Tożsamość – kierowanie – zarządzanie*, Warszawa 2010.
169. Ryszka F., *O pojęciu polityki*, Warszawa 1992.
170. Sabak Z., *Strategia. Ewolucja paradygmatu. Konkluzja na XXI wiek*, Warszawa 2012.
171. Sabak Z., *Strategia. Podstawy myślenia w XXI wieku,* Warszawa 2012.
172. Sabak Z., *Strategia. Słownik terminów*, Warszawa 2014.
173. Saint-Etienne Ch., *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperiom amerykańskiego*, Warszawa 2004.
174. Sapir J., *Nowy XXI wiek. Od „wieku Ameryki" do powrotu narodów*, Warszawa 2009.
175. Schreiber H., *Świadomość międzykulturowa. Od militaryzacji antropologii do antropologizacji wojska*, Warszawa 2013.
176. Scruton R.S., *Słownik myśli politycznej*, Poznań 2002.
177. Sharp G., *Od dyktatury do rewolucji. Drogi do wolności*, Warszawa 2013.
178. Skibiński F., *Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1990.
179. Skoczyński J., *Encyklopedia socjologii*, tom I, Warszawa 1998.
180. Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne – podstawy teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
181. Skrzyp J., *Geopolityka. Przeszłość przyszłości*, Warszawa 2016.
182. *Słownik języka polskiego*, tom II, Warszawa 1979.
183. *Słownik języka polskiego*, tom III, Warszawa 1995.
184. Smith A.D., *Kulturowe podstawy narodów*, Kraków 2009.
185. Sokołowski W.D., *Strategia wojenna*, Warszawa 1964.
186. Spengler O., *Zmierzch Zachodu*, Warszawa 2001.
187. Stankiewicz W., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Warszawa 1991.
188. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
189. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.
190. Symonides J. (red.) *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2010.
191. Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
192. Szymańska J., *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2013.
193. Śmiałek W., Tymanowski J. (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002.
194. Świstak M., Tkaczyński J.W. (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Kraków 2015.
195. Tatarkiewicz W., *O filozofii i sztuce*, Warszawa 1986.
196. Tendera-Właszczuk H. (red.), *Ewolucja i ocena funkcjonowania trzeciego filaru Unii Europejskiej*, Kraków 2009.
197. Tibi B., *Fundamentalizm religijny*, Warszawa 1977.
198. Todorov T., *Nowy nieład światowy. Refleksje Europejczyka*, Warszawa 2003.
199. Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
200. Wawrzyk P., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, Warszawa 2012.
201. Webber R.A., *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996.
202. Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998.

203. Węc J.J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006.
204. Wheen F., *Jak brednie podbiły świat*, Warszawa 2006.
205. Wiaderny-Bidzińska K., *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń–Warszawa 2000.
206. Wielgosz P. (red.), *Koniec Europy jaką znamy*, Warszawa 2013.
207. Witkowska M., Wojtaszczyk K.A. (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
208. Wojtaszczyk K.A. (red.), *Integracja europejska*, Warszawa 2011.
209. Wróblewski R., Wyrębek H., *Determinanty bezpieczeństwa militarnego*, Siedlce 2016.
210. Współpraca *sądowa w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej. Przewodnik dla prawników praktyków*, Unia Europejska 2014.
211. Zacher L., *Międzynarodowe bezpieczeństwo ekologiczne*, Lublin 1991.
212. Zakaria F., *Koniec hegemonii Ameryki*, Warszawa 2009.
213. Zdrodowski B., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
214. Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
215. Zięba R. (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Warszawa 2004.
216. Zięba R., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005.
217. Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Warszawa 2000.
218. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.
219. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcja – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2001.
220. Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
221. Żukrowska K., Grącik M. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
222. Żurawski T., Kuniński T. (red.), *Etyka wojny*, Warszawa 2010.

Dokumenty

223. Decyzja Rady (WPZiB) 2015/528 z dnia 27 marca 2015 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (ATHENA) oraz uchylająca decyzję 2011/871/WPZiB.
224. Decyzja Rady (WPZiB) 2016/2382 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EKBiO) oraz uchylenia decyzji 2013/189/WPZiB.
225. Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich.
226. Decyzja Rady 2001/470/WE z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca Europejską Sieć Sądową w sprawach cywilnych i handlowych.

227. Decyzja Rady 2003/659/WSiSW z dnia 18 czerwca 2003 r. zmieniająca Decyzję 2002/187/WSiSW ustanawiającą Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością.
228. Decyzja Rady 2009/246/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z powiązaną przestępczością.
229. Decyzja Rady 2008/298/WPZiB z dnia 7 kwietnia 2008 r. zmieniająca decyzję 2001/80/WPZiB w sprawie ustanowienia Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej.
230. Decyzja Rady 2008/976/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie Europejskiej Sieci Sądowej.
231. Decyzja Rady 2014/401/WPZiB z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej i uchylenia wspólnego działania 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej.
232. Decyzja rady 2014/75/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem.
233. Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (2001/79/WPZiB).
234. Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności.
235. Doktryna Wojenna Federacji Rosyjskiej z 2014 r.
236. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r.
237. Jednolity Akt Europejski.
238. Karta Narodów Zjednoczonych.
239. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.
240. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu regionów. Europejski program w zakresie migracji.
241. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu.
242. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. Drugie sprawozdanie na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE.
243. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. Sprawozdanie końcowe z realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w latach 2010-2014.
244. Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską 19–20 grudnia 2013 r.
245. Konkluzje Rady w sprawie Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Rada do spraw zagranicznych, 17 października 2016 r.
246. Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, 6875/17, 6 marca 2017.
247. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie skutków konstytucyjnych, prawnych i instytucjonalnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – możliwości oferowane przez traktat z Lizbony, P8_TA(2017)0092, 16 marca 2017.
248. Rezolucja z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030.
249. Rozporządzenie (UE) nr 2015/2219 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r., w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW.

250. Rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (wersja przekształcona).
251. Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy.
252. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE L 251, z dnia 16.09.216.
253. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.
254. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 302/93 z dnia 8 lutego 1993 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.
255. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.
256. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa.
257. Traktat Brukselski z 17 marca 1948 r.
258. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
259. Traktat o Unii Europejskiej.
260. Traktat Północnoatlantycki.
261. Traktat Ustanawiający Europejska Wspólnotę Obronną z 27 maja 1952 r.
262. Traktat z Amsterdamu.
263. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r.
264. Traktat o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej.
265. Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 25 marca 1957 r.
266. Traktat z Nicei.
267. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01.
268. Wspólne działanie Rady 2005/826/WPZiB z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie ustanowienia Policyjnego Zespołu Doradczego UE (EUPAT) w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM).
269. Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO.

Artykuły

270. Antczak-Barzan A., *Dynamika kultury polityczno-strategicznej Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Bellona" nr 1/672/2013.

271. Bartnik J., *Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej w kontekście organizowania i prowadzenia operacji policyjno-wojskowych*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej" nr 3/7/2013.
272. Bieleń S., *Polityki bezpieczeństwa państw*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych O.L. PAN" nr V/2010.
273. Ciupiński A., *Geneza europejskiej wspólnoty bezpieczeństwa*, „Kwartalnik Bellona" nr 4/2013.
274. Ciupiński A., *Podstawy traktatowe Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej,* „Zeszyty Naukowe AON" nr 4/93/2013.
275. Ciupiński A., *Zdolności wojskowe Unii Europejskiej. Perspektywy grup bojowych*, „Rocznik Integracji Europejskiej" nr 8/2014.
276. Czachór Z., *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003–2008. Analiza politologiczna*, „Przegląd Politologiczny" nr 2/2010.
277. Czajowski A., *Polityka w pięciu odsłonach: metatypologia zjawiska*", „Wrocławskie Studia Politologiczne" nr 12/2011.
278. Demkowicz A., *Reaktywacja Unii Zachodnioeuropejskiej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL" nr 2/156/2010.
279. *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej* (tłumaczenie robocze), „Bezpieczeństwo Narodowe" nr III/35/2015.
280. Gajda A., *Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Studia z Polityki Publicznej" nr 3/7/2015.
281. Giessmann H.J., *Polityka bezpieczeństwa w Europie Środkowej – założenia, percepcja i implementacja,* „Sprawy Międzynarodowe" nr 4/1994.
282. Górka-Winter B., Posel-Częścik E., *Europejska Tożsamość w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony – perspektywa europejskich członków NATO pozostających poza Unią Europejską*, „Biuletyn PISM" nr 27/2001.
283. Górka-Winter B., Posel-Częścik E., *Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM", nr 11/2001.
284. Górnicz E., *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony*, *Unia Europejska na forum globalnym*, „Biuletyn Analiz" nr 23/2009.
285. Górski P., Płaczek J., *Stosunek korelacji sił w państwach NATO – prymat geopolityki czy geoekonomiki?*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 2/2007.
286. Gryz J., *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczpospolitej Polskiej – rola i znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej" nr 4/2004.
287. Gryz J., *Współczesny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 1/2006.
288. Grzeszczak J., *Przestrzeń europejska wobec procesów globalizacji i integracji*, „Europa XXI" nr 11/2004.
289. Jańczak J., *Unia Europejska i jej granice. W poszukiwaniu modelu integracji na europejskich peryferiach*, „Przegląd Politologiczny" nr 4/2010.
290. Kagan R., *Kowboje i barmani*, „Gazeta Wyborcza" 17 sierpnia 2002.
291. Kawałowski M., *Koncepcja grup bojowych Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Bellona" nr 1/2007.
292. Kawałowski M., *Realizacja koncepcji grup bojowych Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Bellona" nr 2/2007.
293. Konarzewska A., *Grupy bojowe UE. Zaczątek Euroarmii?* „Bezpieczeństwo Narodowe" nr I-II/3-4/2007.
294. Kośmicki E., *Krytyka otwartego społeczeństwa*, „Dziś" nr 1/1996.

295. Koziej S., *Analiza: Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej: od Strategii Globalnej do PESCO*, „Pulaski Policy Paper" nr 1/2018.
296. Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr II/18/2011.
297. Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr IV/20/2011.
298. Kozłowski J., *Rola sztabu wojskowego Unii Europejskiej w systemie zarządzania kryzysowego*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej" nr 3/2012.
299. Krajewska B., *Cele polityki ekologicznej Polski i Unii Europejskiej z uwzględnieniem gospodarki leśnej*, „Studia Ecologiae et Bioethicae" tom 4/2006.
300. Krysztofiuk G., *Perspektywy współpracy sądowej w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo" nr 7–8/2015.
301. Kukliński A., *Procesy tworzenia regionalnej myśli strategicznej. Studium analityczno-programowe* [w:] *Paradoksy futurologii roku 2050*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego", Wydanie specjalne, nr 2/61/2013.
302. Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależność i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 7/1982.
303. Kukułka J., *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski,* „Wieś i Państwo" nr 1/18/1994.
304. Kuś M., *O społecznym zagrożeniu bezpieczeństwa III RP*, „Res Politicae" tom V/2013.
305. Kuźniar R., *Strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie" nr 2/2004.
306. Kuźniar R., *Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr IV/32/2014.
307. Lach Z., *Geopolityczne aspekty kształtowania przestrzeni bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Geopolityczny" tom 5/2012.
308. Lis E., *Rola UE i NATO w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" sectio G, nr 1/2016.
309. Liszczyk D., *Rozwiązanie Unii Zachodnioeuropejskiej*, „Biuletyn PISM" nr 76/648/2010.
310. Łakomy M., *Bezpieczeństwo demograficzne a potęga państw*, „Przegląd Geopolityczny" nr 19/2017.
311. Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" nr 7/4/2012.
312. Michałow W., *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowia na Kongresie Intelektualistów w Warszawie*, „Nauka Polska" nr 1/2/1986.
313. Milczarek D., *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, „Studia Europejskie" nr 1/2005.
314. Milczarek D., *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 2)*, „Studia Europejskie" nr 2/2005.
315. Milczarek D., *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego"*, „Studia Europejskie" nr 1/2003.
316. Miszczak K., *Przyszłość Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" nr 1/2017.
317. Niciński Z., *Geneza i rozwój integracji zachodnioeuropejskiej,* „Sprawy Międzynarodowe" nr 5/1969.
318. Nowak J.M., *Rozważania nad ewolucją kultury strategicznej NATO*, „Przegląd Powszechny" nr 10/2009.
319. Pach-Gurgul A., *Unia energetyczna – nowy etap polityki energetycznej Unii Europejskiej?* „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" nr 3/81/2016.

320. Pietraś M., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa„in statu nascendi".* „Sprawy Międzynarodowe" nr 2/1997.
321. Piwnicki G., *Uwarunkowania integracji Unii Europejskiej oraz jej znaczenie w świecie na przełomie XX i XXI wieku*, „Studia Gdańskie. Wizje rzeczywistości", tom VI/2009.
322. Podraza A., *Integracja europejska a redefinicja polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych: przyczyny zainicjowania i rozwój transatlantyckich stosunków bezpieczeństwa w latach 1945–1948*, „Rocznik Integracji Europejskiej" nr 10/2016.
323. Sabak Z., *Permanentna wojna, globalny chaos. Czy tak ma wyglądać przyszłość?*, „Przyszłość. Świat – Europa – Polska" nr 1/2016.
324. Sabak Z., *Wielokulturowość a kultura strategiczna Europy*, „Przyszłość. Świat – Europa – Polska" nr 1/37/2017.
325. Sabak Z., *Zagrożona Europa? Wojna przeciwko Europie?* „Sprawy Nauki" nr 8/9/2016.
326. Safjański T. , *Pozycja Europolu w architekturze bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 1/94/2014.
327. Safjański T., *Efektywność działań operacyjnych Europolu w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego – próba oceny*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" nr 8/2013.
328. Terlikowski M., *Europejski Fundusz Obronny: wsparcie finansowe dla przemysłu obronnego UE*, „Komentarz PISM" nr 26/2017.
329. Turowski P., *Bezpieczeństwo energetyczne – priorytet polskiej prezydencji*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr II/18/2011.
330. Van Eekelen W.F., *Rola Unii Zachodnioeuropejskiej we współpracy obronnej,* „Sprawy Międzynarodowe" nr 3/1990.
331. Wierzbicki A.P., *Zderzenie cywilizacji czy ignorancja podstawowych wartości Innego*? „Biuletyn PTE" nr 2/56/2012.
332. Wróblewska-Łysik M., *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr I-IV/37-40/2016.
333. Wyligała H. , *Kształtowanie i monitorowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii europejskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 1/8/2014.
334. *Zgromadzenie Unii Zachodnioeuropejskiej i udział Polski w jego pracach*, „Biuletyn Informacyjny Biura Spraw Międzynarodowych Kancelarii Sejmu" nr 3/45/2006.
335. Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony – polski punkt widzenia*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 1-2/2001.
336. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych,* „Sprawy Międzynarodowe" nr 2/1989.
337. Zięba R., *Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" nr 1/2017.

Strony internetowe

338. http://adamkorcz.w.interiowo.pl/ekolog.pdf
339. http://bazhum.pl/bib/volume/8275/
340. http://bc.zcdn.edu.pl:8080/Content/1483/Modu%C5%82+44Europa+w%C5%9Br%C3%B3d+%C5%9 Bwiatowych+mocarstw.pdf
341. http://bi.gazeta.pl/im/26/5b/13/z20297254Q,Mapa-panstw-czlonkowskich-sprzed-Brexitu.jpg
342. http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-573.htm

343. http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_95/r-77.pdf
344. http://biznesalert.pl/turowski-bezpieczenstwo-energetyczne-szczycie-nato-warszawie-analiza/
345. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-13202-2016-init/pl/pdf
346. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6875-2017-INIT/pl/pdf
347. http://ec.europa.eu/eurostat/data/database
348. http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/
349. http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf
350. http://encyklopedia.interia.pl/slownik-ue/news-sztab-wojskowy-unii--europejskiej,nId,2112903
351. http://epsz.zielonalinia.gov.pl/komitet-zatrudnienia-emco-4530
352. http://eu.ngo.pl/inne-instytucje-ue
353. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=EN
354. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12012 M%2FTXT
355. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A31999D0404
356. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0079
357. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008D0298
358. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52012IP0456
359. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex: 52010DC0673
360. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32001D0078
361. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52005IP0133
362. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400
363. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009
364. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0025
365. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_084_R_0006&qid=1427824153272&from=EN
366. http://eurl-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF
367. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServdo?uri=COM:2013:0216:FIN:PL:PDF
368. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-606_pl.htm
369. http://europejskiportal.eu/historia-integracji-europejskiej/
370. http://fra.europa.eu/en/cooperation/eu-partners/eu-agencies
371. http://g2.forsal.pl/p/_wspolne/pliki/2803000/2803191-ubytek-ludnosci-w-krajach.png
372. http://g9.forsal.pl/p/_wspolne/pliki/2803000/2803296-spadek-liczby-ludnosci.png
373. http://geopolityka.net/pojecie-bezpieczenstwa/
374. http://geopolityka.org/analizy/unia-europejska/anna-antczak-barzan-grupy-bojowe-unii-europejskiej-niewykorzystana-szansa
375. http://iblis.home.pl/pssus1.pdf
376. http://img.interia.pl/encyklopedia/nimg/kongo_dr_map.gif
377. http://isap.sejm.gov.pl/ DetailsServlet?id=WDU20070520343orka.sejm.gov.pl/WydBAS. nsf/0/D1B1C467B3784 65FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5% 84 stwo_energetyczne.pdf
378. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970540348
379. http://leksykony.interia.pl/haslo?hid=239327
380. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/WPZiB_WPBiO/Regulamin%20KM%20WPZiBWPBiO_Rzym_wersja%20ostateczna.pdf
381. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/Unia%20energetyczna_luty%2017.pdf
382. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_basis.pdf

383. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_kalendarium.pdf
384. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14728&Itemid=786
385. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14767&Itemid=819
386. http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/Pliki-zal/com%282015%29185.pdf/%24File/com% 282015%29185.pdf
387. http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/013FBB5AFBA126BEC12578E3004693F8/$file/%C5%9Arodowisko_naturalne.pdf
388. http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5% 84stwo_energetyczne.pdf
389. http://pewp.pl/index.php/687-panstwa-ue-zaciesniaja-wspolprace-obronna
390. http://phw.org.pl/biblioteka-historyczno-wojskowa/pimiennictwo-historyczno-wojskowe/pimiennictwo-wojskowe/40-teoretyczne-pimiennictwo-wojskowe/88--flavius-vegetius-renatusepito ma -rei-militari.html
391. http://portalwiedzy.onet.pl/29695,,,,onesandros,haslo.html
392. http://przegladse.pl/?p=2439#_ftn15
393. http://przegladse.pl/?p=2439#_ftn27
394. http://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/sprawy-midzynarodowe/1471-smolen
395. http://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/sprawy-midzynarodowe/883-szafarz
396. http://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analizy-stosunkow--miedzynarodowych/ Misiagiewicz.pdf
397. http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pl
398. http://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/4690/Unia%20Zachodnioeuropejska%20UZE%20 sukces%20czy%20porazka.pdf?sequence=1
399. http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/eps_kw.pdf
400. http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psUEv2.pdf
401. http://static.prsa.pl/images/a2210123-dca8-4531-ad61-85182434e0a0.jpg
402. http://stosunki-miedzynarodowe.pl/bezpieczenstwo/954-typologia-bezpieczenstwa-nowewyzwania ?start=1
403. http://stosunki-miedzynarodowe.pl/msp/1163-europejska-wspolnota-obronna
404. http://stosunki-miedzynarodowe.pl/slownik/59-2011-01-28-16-50-11/592-lad--miedzynarodowy
405. http://stosunki-miedzynarodowe.pl/unia-europejska/861-motywy-i-glowne-koncepcje-integracji-politycznej-krajow-we-w-latach-1950-1985?start=1
406. http://td-architects.eu/projects/show/walled-world#img,acc
407. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152062.pdf
408. http://uniaeuropejska.org/europejska-sluzba-dzialan-zewnetrznych/
409. http://uniaeuropejska.org/frontex/
410. http://uniaeuropejska.org/traktat-o-funkcjonowaniu-ue/
411. http://uniaeuropejska.org/zobacz-jak-ue-wypada-na-tle-innych-mocarstw/
412. http://wszpwn.com.pl/pub/geografia/plyta1_mat_dydaktyczne/06_etapy_rozwoju_cywilizacyjnego.pdf
413. http://www. academia.edu/1136732/KULTURA _STRATEGICZNA_WL_2008
414. http://www.biurokarier.dsw.edu.pl/repetytoria-rok-akademicki20142015?file=pliki/asesor/PlikiOgolne /Dzial_Projekty%20Unijne/specjalnosc/Repetytoria/Bezpieczenstwo%20ekologiczne.pdf
415. http://www.bp.com europa.eu/rapid/press-release_IP-14-606_pl.htm
416. http://www.consilium.europa.eu/en/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en

417. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/athena/
418. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/timeline/
419. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/defence-security--timeline/
420. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/energy-union/
421. http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/strengthening--external-borders/
422. http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/16/bratislava--declaration-and-roadmap/
423. http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/10/06/launch--ebcg-agency/
424. http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/corporatepublications/Eurojust%20general%20 information%20leaflet%20(2011)/EUROJUST-2011_PL.pdf
425. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/display Ftu. html?ftuId=FTU_6.2.1.html
426. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_5.12.2.html
427. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_5.4.1.html
428. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_2.5.1.html
429. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_5.12.1.html
430. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_1.1.3.html
431. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_5.12.4.html
432. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_5.12.5.html
433. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_5.12.6.html
434. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_5.12.7.html
435. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_6.5.4.html
436. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=theme5.html
437. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId= FTU_5.12.4.html#_ftn2
438. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/join/com_join(2013)0001_/com_join(2013)0001_pl.pdf
439. http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20160119STO10518/klauzula-wzajemnej-obrony-jaka-rola-ue
440. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013 /060102/04A_FT(2013)060102_ PL.pdf
441. http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=P7_TA(2014)0094
442. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0092+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL

443. http://www.europedirect-dzierzgon.com/artykul/1133/panstwa-unii-europejskiej-zaciesniaja-wspolprace-obronna
444. http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/cepol/51106,CEPOL--Europejska-Akademia-Policyjna.html
445. http://www.infor.pl/download/site/pl/oj/2017/l_331/L_-2017-331-01-0057-01-POL.pdf
446. http://www.kbpn.gov.pl/portal?id=473718
447. http://www.lex.pl/akt/-/akt/traktat-lizbonski-a-wspolpraca-sadowa-w-sprawach--cywilnych
448. http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf.
449. http://www.msz.gov.pl/Dokumenty,strategiczne,30461.html
450. http://www.msz.gov.pl/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/dokumenty_i_komunikaty/europejska_strategia_bezpieczenstwa.pdf
451. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenst wa_i_obrony_esdp/geneza_europejskiej_polityki_bezpieczenstwa_i_obrony_epbio/
452. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpie czenstwa_i_obrony_esdp/rozwoj_wojskowych_zdolnosci_ue/?printMode=true
453. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/
454. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/unia_europejska/obszary/wpzib/wpzib/europejska_sluzba_dzialan_zewnetrznych
455. http://www.nowastrategia.org.pl/wp-content/uploads/2014/02/Nowy-Obraz--mapa-bitowa-2.jpg
456. http://www.nowastrategia.org.pl/zsrr-zimna-wojna/
457. http://www.obronanarodowa.pl/artykuly/display/koncepcja-strategiczna-ot-wedlug-plk-r-dr-hab-jozefa-marczaka
458. http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan-pawel-ii/przemowienia/cd-13012003.html
459. http://www.podrecznik.edugate.pl/Images/ryc_02_07.png
460. http://www.politykaglobalna.pl/2011/01/europa-w-nowej-globalnej-ukladance/
461. http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/8072
462. http://www.psz.pl
463. http://www.psz.pl/120-unia-europejska/rozwoj-strefy-schengen
464. http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wspolna-polityka-zagraniczna-i-bezpieczenstwa-ue-po-traktacie-lizbonskim
465. http://www.psz.pl/168-archiwum/marek-musiol-bezposrednie-zaangazowanie-ue--w-utrzymanie-pokoju-w-europie
466. http://www.pte.pl/pliki/1/68/PTE_Paradoksy_przesklad_www.pdf
467. http://www.roconsulboston.com/Media/Business/GasPipelines2011.gif
468. http://www.urzedow.pl/gzu03/09.htm
469. http://www.yourpoland.pl/143_strefa-schengen.html
470. http://www/coe/fr.eng/legaltxt/le.htm
471. http://wyborcza.pl/1,91446,17371452,USA__Nowa_strategia_bezpieczenstwa_narodowego_uznaje.html#i xzz3wl AK KftS
472. https://decolonialatlas.wordpress.com/tag/colonization/

473. https://ec.europa.eu/home-affairs/ sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_ migration_pl.pdf
474. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en
475. https://e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95--maximize-pl
476. https://e-justice.europa.eu/content_eurojust-23-pl.do
477. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ekorozwoj;3897021.html
478. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Europa;4019472.html
479. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/organizacje-miedzynarodowe;3951715.html
480. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka;3959606.html
481. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Uklad-Warszawski;3990984.html
482. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Unia-Zachodnioeuropejska;3991335.html
483. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zimna-wojna;4001555.html
484. https://encyklopedia.pwn.pl/http://www.thebulletin.org.
485. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pl
486. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pl
487. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_pl
488. https://fundacjawip.files.wordpress.com/2015/03/31.png?w=547&h=390
489. https://gis.gov.pl/images/%C5%9Brodki_zast%C4%99pcze/%C5%9Bz/raport_eur._nar_2016.pdf
490. https://independenttrader.pl/jak-nowy-jedwabny-szlak-zmieni-swiat.html?sort=latest
491. https://nowakonfederacja.pl/ue-geoekonomiczny-karzel/
492. https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%BBelazna_kurtyna#/media/File:Iron_Curtain_map.svg
493. https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/17400/1/Szymanowski_Geoekonomia_strefy_euro_ 2016.pdf
494. https://screenshots.firefoxusercontent.com/images/7411343d-0105-46b0-b3ff--b9320a4dfd0e.png
495. https://sgwp.wp.mil.pl/pl/1_1227.html
496. https://sjp.pl/polityka
497. https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/4565/4/1/wskazniki_europa_ 2020_do_internetu2.pdf
498. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb /7/7d/Clash_of_Civilizations.png/1280px-Clash_of_Civilizations.png
499. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/5/5e/Location_NATO.svg/1200px-Location_NATO.svg. png
500. https://www.arslege.pl/komitet-do-spraw-ochrony-socjalnej/k40/a10803/
501. https://www.arslege.pl/traktat-o-unii-europejskiej/k78/s2131/
502. https://www.arslege.pl/wysoki-przedstawiciel-unii-do-spraw-zagranicznych-i--polityki-bezpieczenstwa/k78/a11026/
503. https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Wroblewska.pdf
504. https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/wybr_zagad08.pdf
505. https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6721
506. https://www.eda.admin.ch/civpol/en/home/einsaetze/previous-missions/eupol--proxima-macedonia.html
507. https://www.edukator.pl/ludnosc,6037.html
508. https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/czasopisma/mysl--ekonomiczna-polityczna/2015/Mysl_EiP_4_2015_16_Piskorska.pdf

509. https://www.pism.pl/index/?id=1aa48fc4880bb0c9b8a3bf979d3b917e
510. https://www.tvn24.pl
511. https://wynagrodzenia.pl/upload/graph/5073.jpg

Wykaz rysunków

Rys. 1. Współzależność polityki i strategii przy formułowaniu celów i zadań 24
Rys. 2. Polityka i strategia państwa 31
Rys. 3. Rola i miejsce strategii oraz jej rozumienie w polityce państwa 34
Rys. 4. Granice i aktualny podział polityczny Europy 39
Rys. 5. Zasięg cywilizacji według S.P. Huntingtona. Miejsce cywilizacji zachodniej . 42
Rys. 6. Wewnętrzna i zewnętrzna złożoność Europy 48
Rys. 7. Związek narodowej kultury strategicznej z bezpieczeństwem 50
Rys. 8. Kształtowanie kultury strategicznej Europy (Unii Europejskiej) 52
Rys. 9. Wpływy państw europejskich w różnych obszarach świata 55
Rys. 10. Zamknięty świat Zachodu, miejsca konfrontacji z resztą świata 57
Rys. 11. Żelazna kurtyna dzieląca Europę po zakończeniu II wojny światowej 61
Rys. 12. Państwa członkowskie NATO i Układu Warszawskiego 65
Rys. 13. Filarowa struktura Unii Europejskiej 77
Rys. 14. Państwa Unii Europejskiej na tle Europy (na mapie widnieje jeszcze Wielka Brytania) 79
Rys. 15. Charakter prawa Unii Europejskiej 81
Rys. 16. Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej 83
Rys. 17. Wydatki na obronność krajów NATO w 2015 r. 89
Rys. 18. Obszar przestrzeni euroatlantyckiej 98
Rys. 19. Dominujące podmioty w wielobiegunowym ładzie polityki światowej 100
Rys. 20. Państwa bezpośredniego otoczenia Unii Europejskiej 106
Rys. 21. Trasy jedwabnego szlaku proponowane przez Chiny 108
Rys. 22. Sieć ropociągów i gazociągów z Rosji do Unii Europejskiej 109
Rys. 23. Państwa strefy Schengen 127
Rys. 24. NATO – Unia Europejska – Unia Zachodnioeuropejska (stan na rok 2000) 184
Rys. 25. Struktura Unii Zachodnioeuropejskiej 192
Rys. 26. Struktura Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej 215
Rys. 27. Państwa ramowe, stowarzyszone i opuszczające Eurokorpus 220
Rys. 28. Zasadnicze elementy składowe grup bojowych 224
Rys. 29. Misje i operacje Unii Europejskiej 242
Rys. 30. Położenie Macedonii 244
Rys. 31. Demokratyczna Republika Konga 247
Rys. 32. Udział (w %) ludności poszczególnych kontynentów w 2014 r. (w nawiasach zmiana udziału w stosunku do 1990 r.) 251

Rys. 33. Przyrost/ubytek ludności w krajach UE w latach 1990-2014 (w %) 252
Rys. 34. Wzrost/spadek liczby ludności krajów UE w latach 2013-2050 (w %)..... 252
Rys. 35. Zróżnicowanie wskaźnika PKB na 1 mieszkańca w 2011 r. w wybranych krajach 257
Rys. 36. Wynagrodzenia w państwach Unii Europejskiej 257
Rys. 37. Międzynarodowe podmioty polityki społecznej 259
Rys. 38. Istota Strategii „Europa 2020” 262
Rys. 39. Główni dostawcy surowców energetycznych do Unii Europejskiej 264
Rys. 40. Istniejące i planowane trasy transportu surowców energetycznych do Unii Europejskiej 272
Rys. 41. Możliwe bieguny przyszłego ładu międzynarodowego 282
Rys. 42. Miejsce Stałej Współpracy Strukturalnej w strukturach obronnych państw Europy Zachodniej 288

Wykaz tabel

Tabela 1. Szacunkowa liczba głowic atomowych oraz wydatków zbrojeniowych USA i ZSRR/Federacji Rosyjskiej w latach 1940–2000 66
Tabela 2. Podstawowe wyznaczniki geograficzno-demograficzne międzynarodowego potencjału Unii Europejskiej (stan z 2013 r.)..... 85
Tabela 3. Podstawowe wyznaczniki ekonomiczne międzynarodowego potencjału Unii Europejskiej (stan z lat 2011–2012) 85
Tabela 4. Partnerzy handlowi Unii Europejskiej – bilans handlowy w 2016 r. (mln EUR)..... 86
Tabela 5. Udział w światowych bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w 2015 r. (%) 87
Tabela 6. Dane porównawcze Unii Europejskiej i innych państw określanych jako potęgi światowe..... 88
Tabela 7. Kalendarium unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony 197
Tabela 8. Rozwój ludności świata według kontynentów w latach 1960–2015..... 251
Tabela 9. Eksport ropy z Rosji w kierunku zachodnim i południowym..... 269
Tabela 10. Eksport gazu z Rosji w 2015 r..... 269

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1.

Kalendarium Unii Europejskiej
(wybrane daty i wydarzenia)

19.09.1946	W. Churchill prezentuje w Zurychu program utworzenia „Stanów Zjednoczonych" Europy.
1.01.1948	Powstanie Unii Celnej Beneluksu (Belgia, Holandia, Luksemburg).
5.05.1949	Powstanie Rady Europy.
4.11.1950	Rada Europy uchwala konwencję o ochronie praw człowieka. Powołanie Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
18.04.1951	Traktat Paryski o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.
27.05.1952	Powstanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej (nie dochodzi do skutku ze względu na *veto* francuskiego Zgromadzenia Narodowego).
23.10.1954	Utworzenie Unii Zachodnioeuropejskiej.
25.03.1957	Traktaty rzymskie (kraje Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali ustanawiają Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej).
8.04.1965	Układy o fuzji – połączenie organów wykonawczych Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.
1.07.1968	Unia celna – wspólna taryfa dla państw spoza Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.
8.10.1970	Przedstawienie planu Unii Gospodarczej i Walutowej.
1970-73	Rozszerzenie Wspólnot Europejskich o Danię, Wielką Brytanię i Irlandię, (Norwegia po referendum narodowym odstępuje od decyzji o wstąpieniu), stowarzyszenie z Turcją i Maltą.
1975	Propozycja przekształcenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w Unię Europejską.
13.03.1979	Wejście w życie Europejskiego Systemu Walutowego.
7-10.06.1979	Pierwsze powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego.
19.06.1983	Rada Europejska podpisuje deklarację w sprawie projektu powstania Unii Europejskiej.

14.06.1985	Podpisanie Układu z Schengen o zniesieniu kontroli na wspólnych granicach (między Belgią, Holandią, Francją, Luksemburgiem i Republiką Federalną Niemiec, w kolejnych latach do Układu przystępują Hiszpania, Portugalia, Grecja i Włochy).
9.05.1986	Symboliczne wywieszenie w Brukseli flagi europejskiej i odegranie hymnu Europy.
1.07.1987	Wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego.
25.06.1988	Podpisanie deklaracji EWG–RWPG, początek kontaktów Wspólnot z krajami Europy Środkowo-Wschodniej.
26-27.07.1989	Rada Europejska uchwala realizację Unii Gospodarczej i Walutowej.
3.10.1990	Zjednoczenie Niemiec.
16.12.1991	Podpisanie Układów stowarzyszeniowych między Wspólnotami Europejskimi a Polską, Czechosłowacją i Węgrami.
7.02.1992	Podpisanie traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej.
2.05.1992	Utworzenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego.
1.02.1993	Rozpoczęcie negocjacji z Austrią, Finlandią i Szwecją w sprawie członkostwa we Wspólnotach Europejskich.
1.11.1993	Wejście w życie traktatu z Maastricht.
1.01.1995	Przystąpienie Austrii, Finlandii i Szwecji do Unii Europejskiej.
16.07.1997	Przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu programu Agenda 2000.
2.10.1997	Podpisanie Traktatu z Amsterdamu.
1.06.1998	Powstanie Europejskiego Banku Centralnego.
31.03.1998	Komisja Europejska rozpoczyna rozmowy akcesyjne z Polską.
22-23.03.1999	Zatwierdzenie Agendy 2000 na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie.
1.06.1999	Wejście w życie Traktatu z Amsterdamu.
8.11.2000	Opublikowanie raportu Komisji Europejskiej o postępach Polski innych państw członkowskich w drodze do Unii Europejskiej.

7-11.2000	Szczyt w Nicei podejmuje próbę reformy wewnętrznej Unii Europejskiej. Powstaje Traktat z Nicei. Przywódcy Unii Europejskiej decydują o gotowości przyjęcia nowych członków.
7.06.2001	Referendum w Irlandii odrzuca Traktat z Nicei.
1.01.2002	Do obiegu wchodzą banknoty i monety Euro.
10.07.2003	Konwent w sprawie przyszłości Europy kończy prace na temat projektu Konstytucji dla Europy.
4.10.2003	Rozpoczęcie konferencji międzyrządowej poświęconej opracowaniu Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej.
1.05.2004	Przystąpienie do Unii Europejskiej Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier.
10-13.06.2004	Odbywają się szóste bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego.
29.10.2004	W Rzymie przyjęta zostaje Konstytucja dla Europy (odrzucona w 2005 r. przez referendum we Francji i przez parlament w Holandii).
22.11.2004	Rozpoczyna urzędowanie Komisja Europejska (przewodniczy J.M. Barroso).
3.10.2005	Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Turcją i Chorwacją.
1.01.2007	Przystąpienie do Unii Europejskiej Bułgarii i Rumunii.
22-23.06.2007	Szczyt Unii Europejskiej w Brukseli dotyczący zmiany systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej.
13.12.2007	Szczyt Unii Europejskiej w Lizbonie i podpisanie Traktatu z Lizbony.
12.12.2008	Szwajcaria przystępuje do Strefy Schengen.
4-7.06.2009	Siódme bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego.
20.11.2009	Powołanie pierwszego Prezydenta Unii Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.
1.12.2009	Wejście w życie Traktatu z Lizbony.
9.02.2010	Parlament Europejski zatwierdza Komisję Europejską pod przewodnictwem J.M. Barroso.
1.03.2010	Rada Europejska przyznaje Serbii status kraju kandydującego.
19.12.2011	Liechtenstein dołącza do Strefy Schengen.
1.07.2012	Polska przejmuje na sześć miesięcy rotacyjne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej.

10.12.2012	Unia Europejska otrzymuje Pokojową Nagrodę Nobla
1.07.2013	Przystąpienie do Unii Europejskiej Chorwacji.
28.06.2016	Rada Europejska przyjęła dokument *Globalna strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*.
23.09.2017	Wielka Brytania formalnie uruchamia art. 50, by wystąpić z Unii Europejskiej.
11.12.2017	Decyzja Rada o ustanowieniu Stałej Współpracy Strukturalnej.

Załącznik nr 2.

Aneks do podrozdziału 6.5.

Traktat o Unii Europejskiej

Dz.U.2004.90.864/30 – Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony[954]

Sekcja 2. Postanowienia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

Art. 42. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony

1. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie.

2. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej Unii. Doprowadzi ona do stworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim przyjęcie stosownej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Polityka Unii w rozumieniu niniejszej sekcji nie uchybia specyficznemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych Państw Członkowskich. Szanuje ona wynikające z Traktatu Północnoatlantyckiego zobowiązania Państw Członkowskich, które uważają, że ich wspólna obrona jest wykonywana w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz jest zgodna z przyjętą w tych ramach wspólną polityką bezpieczeństwa i obronną.

3. Państwa Członkowskie, w celu realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę. Państwa Członkowskie wspólnie powołujące siły wielonarodowe mogą również przekazać je do dyspozycji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Państwa Członkowskie zobowiązują się do stopniowej poprawy swoich zdolności wojskowych. Agencja do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (zwana dalej „Europejską Agencją Obrony") określa wymogi operacyjne, wspiera środki ich realizacji, przyczynia się do określania i, w stosownych przypadkach, wprowadzania w życie wszelkich użytecznych

[954] Zob. https://www.arslege.pl/traktat-o-unii-europejskiej/k78/s2131/ [dostęp: 12.12.2017 r.].

środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony, bierze udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia oraz wspomaga Radę w ocenie poprawy zdolności wojskowych.

4. Decyzje dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym decyzje w sprawie podjęcia misji, o których mowa w niniejszym artykule, są przyjmowane przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy Państwa Członkowskiego. Wysoki przedstawiciel może zaproponować, w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, użycie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów Unii.

5. W celu ochrony wartości Unii i służenia jej interesom Rada może powierzyć wykonanie danej misji, w ramach Unii, grupie Państw Członkowskich. Wykonanie takiej misji reguluje artykuł 44.

6. Państwa Członkowskie, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii. Współpracę tę reguluje artykuł 46. Nie narusza ona postanowień artykułu 43.

7. W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich.

Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania.

Art. 43. Misje utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa

1. Misje, o których mowa w artykule 42 ustęp 1, przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmują wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

2. Rada przyjmuje decyzje dotyczące misji, o których mowa w ustępie 1, określając ich cel i zakres, jak również ogólne warunki ich przeprowadzania. Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, pod kierunkiem Rady oraz w ścisłym i stałym porozumieniu z Komitetem Po-

litycznym i Bezpieczeństwa, czuwa nad koordynacją cywilnych i wojskowych aspektów tych misji.

Art. 44. Powierzenie przeprowadzenia misji grupie Państw Członkowskich

1. W ramach decyzji przyjmowanych zgodnie z artykułem 43, Rada może powierzyć przeprowadzenie misji grupie Państw Członkowskich, które wyrażą taką wolę i które dysponują zdolnościami wymaganymi dla tej misji. Te Państwa Członkowskie, wspólnie z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uzgadniają między sobą sposób zarządzania misją.

2. Państwa Członkowskie uczestniczące w misji informują regularnie Radę o jej przebiegu z własnej inicjatywy lub na wniosek innego Państwa Członkowskiego. Jeżeli wykonanie misji spowoduje powstanie istotnych konsekwencji lub jeżeli wymaga zmiany celu, zakresu lub warunków misji określonych w decyzjach, o których mowa w ustępie 1, uczestniczące Państwa Członkowskie niezwłocznie informują o tym Radę. W takich przypadkach Rada przyjmuje niezbędne decyzje.

Art. 45. Zadania Europejskiej Agencji Obrony

1. Europejska Agencja Obrony, o której mowa w artykule 42 ustęp 3, podlegająca Radzie, ma za zadanie: a) przyczyniać się do określania celów zdolności wojskowych Państw Członkowskich i oceny wykonania zobowiązań w zakresie zdolności podjętych przez Państwa Członkowskie;

b) wspierać harmonizację wymagań operacyjnych i ustanowienie skutecznych i spójnych metod dokonywania zamówień;

c) zgłaszać wielostronne projekty dla osiągnięcia celów zdolności wojskowych oraz zapewniać koordynację programów realizowanych przez Państwa Członkowskie i zarządzanie konkretnymi programami współpracy;

d) wspierać badania nad technologiami obronnymi oraz koordynować i planować wspólne działania badawcze i studia nad rozwiązaniami technicznymi odpowiadającymi przyszłym wymaganiom operacyjnym;

e) przyczyniać się do określania wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony oraz zwiększających efektywność wydatków wojskowych i, w stosownych przypadkach, wprowadzać w życie te środki.

2. Europejska Agencja Obrony jest otwarta dla wszystkich Państw Członkowskich pragnących uczestniczyć w jej pracach. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje decyzję określającą statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Agencji. Decyzja ta uwzględnia poziom faktycznego uczestnictwa w działaniach Agencji. W ramach Agencji tworzy się specjalne grupy skupiające Państwa Członkowskie uczestniczące we wspólnych projektach. Agencja wykonuje swoje działania, w miarę potrzeby, w powiązaniu z Komisją.

Art. 46. Udział Państwa Członkowskiego w stałej współpracy strukturalnej

1. Państwa Członkowskie pragnące wziąć udział w stałej współpracy strukturalnej, o której mowa w artykule 42 ustęp 6, które spełniają kryteria i które przyjęły zobowiązania w zakresie zdolności wojskowych wymienione w Protokole w sprawie stałej współpracy strukturalnej, notyfikują swój zamiar Radzie i wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

2. W terminie trzech miesięcy od notyfikacji, o której mowa w ustępie 1, Rada przyjmuje decyzję ustanawiającą stałą współpracę strukturalną i określającą listę uczestniczących Państw Członkowskich. Rada stanowi większością kwalifikowaną po konsultacji z wysokim przedstawicielem.

3. Każde Państwo Członkowskie, które na późniejszym etapie pragnie wziąć udział w stałej współpracy strukturalnej, notyfikuje swój zamiar Radzie i wysokiemu przedstawicielowi.

Rada przyjmuje decyzję potwierdzającą udział zainteresowanego Państwa Członkowskiego, które spełnia kryteria i przyjmuje zobowiązania, o których mowa w artykułach 1 i 2 Protokołu w sprawie stałej współpracy strukturalnej. Rada stanowi większością kwalifikowaną po konsultacji z wysokim przedstawicielem. W głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący uczestniczące Państwa Członkowskie.

Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

4. Jeżeli uczestniczące Państwo Członkowskie przestało spełniać kryteria lub nie jest w stanie wypełniać zobowiązań, o których mowa w artykułach 1 i 2 Protokołu w sprawie stałej współpracy strukturalnej, Rada może przyjąć decyzję zawieszającą udział tego Państwa.

Rada stanowi większością kwalifikowaną. W głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący uczestniczące Państwa Członkowskie, z wyjątkiem zainteresowanego Państwa Członkowskiego.

Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5. Jeżeli uczestniczące Państwo Członkowskie pragnie wycofać się ze stałej współpracy strukturalnej, notyfikuje swoją decyzję Radzie, która przyjmuje do wiadomości, że uczestnictwo zainteresowanego Państwa Członkowskiego zakończyło się.

6. Decyzje i zalecenia Rady w ramach stałej współpracy strukturalnej, inne niż decyzje i zalecenia przewidziane w ustępach 2–5, są przyjmowane jednomyślnie. Do celów niniejszego ustępu jednomyślność stanowiona jest jedynie głosami przedstawicieli uczestniczących Państw Członkowskich.

Załącznik nr 3.

Bezpieczna Europa w lepszym świecie

Europejska Strategia Bezpieczeństwa
Bruksela, 12 grudnia 2003 r.

Wstęp

Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnością. Przemoc z pierwszej połowy XX wieku ustąpiła miejsca okresowi pokoju i stabilności, bez precedensu w historii Europy.

Najbardziej przyczyniło się do tego utworzenie Unii Europejskiej. Dzięki niemu zmieniły się stosunki między naszymi państwami i zmieniło się życie naszych obywateli. Państwa europejskie są zaangażowane w pokojowe rozwiązywanie sporów i we współpracę za pośrednictwem wspólnych instytucji. W tym okresie, dzięki stopniowemu upowszechnianiu się praworządności i demokracji, autorytarne reżimy przekształcały się w bezpieczne, stabilne i dynamiczne demokracje. Kolejne rozszerzenia zamieniają w rzeczywistość wizję zjednoczonego pokojowego kontynentu.

Stany Zjednoczone odegrały kluczową rolę w integracji europejskiej i budowie bezpieczeństwa europejskiego, zwłaszcza za pośrednictwem NATO. Po zakończeniu zimnej wojny Stany Zjednoczone zachowały pozycję dominującą jako podmiot wojskowy. Jednak żadne państwo nie może samo rozwiązywać dzisiejszych złożonych problemów.

Przed Europą wciąż stoją zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa. Wybuch konfliktu na Bałkanach przypomniał, że wojna nie znikła z naszego kontynentu. W ostatnim dziesięcioleci żaden region na świecie nie pozostał wolny od konfliktu wojskowego. Większość tych konfliktów miała charakter wewnętrzny, a nie międzypaństwowy, zaś najwięcej ofiar padło wśród ludności cywilnej.

Jako Unia 25 państw o liczbie ludności wynoszącej ponad 450 mln, wytwarzając jedną czwartą światowego produktu narodowego brutto (PNB) i dysponując szerokim zakresem instrumentów, Unia Europejska w sposób nieunikniony jest graczem globalnym. W ostatnim dziesięcioleciu siły europejskie zostały rozmieszczone poza granicami kontynentu, w miejscach tak odległych jak Afganistan, Timor Wschodni czy DRK. Coraz dalej idąca zbieżność interesów europejskich i coraz większa solidarność wzajemna UE powoduje, że jesteśmy wiarygodniejszym i skuteczniejszym podmiotem. Europa powinna być gotowa do współodpowiedzialności za bezpieczeństwo światowe i budowę lepszego świata.

I. Środowisko bezpieczeństwa: globalne wyzwania i główne zagrożenia

Globalne wyzwania

Koniec zimnej wojny sprawił, że granice w świecie są coraz bardziej otwarte, a wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa są nierozerwalnie związane. Przepływ handlu i inwestycji, rozwój techniki i upowszechnienie demokracji przyniosły wielu ludziom wolność i dobrobyt. Inni postrzegają globalizację jako przyczynę frustracji i niesprawiedliwości. Wydarzenia te rozszerzyły również możliwości wywierania wpływu przez ugrupowania pozarządowe na stosunki międzynarodowe. Zwiększyły one również zależność Europy od wzajemnie powiązanej infrastruktury transportowej, energetycznej, informacyjnej i innej, a więc też jej podatność na związane z tym ryzyko.

Od roku 1990 niemal cztery miliony osób zginęło w wojnach, z czego 90% to ludność cywilna. Ponad 18 milionów ludzi na całym świecie opuściło swoje domy w wyniku konfliktu.

W wielu krajach rozwijających się ubóstwo i choroby powodują niewymowne cierpienia i stają się źródłem poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Prawie 3 miliardy ludzi – połowa ludności świata – musi wyżyć za mniej niż 2 euro dziennie. 45 milionów umiera co roku z głodu i niedożywienia. Obecnie AIDS jest jedną z najbardziej niszczących pandemii w historii ludzkości i staje się przyczyną rozpadu społeczeństw. Nowe choroby mogą się szybko rozprzestrzeniać i stać się zagrożeniami globalnymi. Afryka Subsaharyjska jest obecnie uboższa niż dziesięć lat temu. W wielu przypadkach niewydolność gospodarcza wiąże się z problemami politycznymi i konfliktami zbrojnymi.

Bezpieczeństwo jest niezbędnym warunkiem wstępnym rozwoju. Konflikty nie tylko przyczyniają się do niszczenia infrastruktury, w tym infrastruktury społecznej, ale również zwiększają przestępczość, wstrzymują inwestycje i uniemożliwiają prowadzenie normalnej działalności gospodarczej. Wiele państw i wpada w błędne koło konfliktów, zagrożeń i ubóstwa.

Konkurowanie o zasoby naturalne – w szczególności o wodę – które nasili się w następnych dziesięcioleciach z powodu globalnego ocieplenia, może przyczynić się do dalszych zawirowań i ruchów migracyjnych w różnych regionach.

Zależność energetyczna budzi szczególne obawy w Europie. Europa jest największym światowym importerem ropy naftowej i gazu. Około 50% zużywanej energii pochodzi z importu. Wartość ta wzrośnie do 70% w roku 2030. Większość importowanej energii pochodzi z Zatoki Perskiej, Rosji i Afryki Północnej.

Główne zagrożenia

Atak na wielką skalę na którekolwiek państwo członkowskie jest obecnie mało prawdopodobny. Mimo to Europa staje przed nowymi zagrożeniami – bardziej różnorodnymi, mniej widocznymi i mniej przewidywalnymi.

Terroryzm: terroryzm zagraża życiu; pociąga za sobą wielkie koszty; dąży do podważenia otwartości i tolerancji w naszych społecznościach i stanowi narastające zagrożenie strategiczne dla całej Europy. Ugrupowania terrorystyczne są coraz lepiej wyposażone, coraz ściślej powiązane sieciami elektronicznymi i coraz bardziej skłonne do posługiwania się nieograniczoną przemocą, aby ich działania przyniosły ofiary na masową skalę.

Ostatnia fala terroryzmu ma zakres światowy i jest powiązana ze zbrojnym ekstremizmem religijnym. Jej przyczyny są złożone. Składa się na nie presja modernizacji, kryzysy kulturalne, społeczne i polityczne oraz wyalienowanie młodzieży żyjącej w obcych społecznościach. Zjawisko to pojawia się również w naszym społeczeństwie.

Europa jest zarówno celem, jak i bazą tak pojmowanego terroryzmu: państwa europejskie stanowią cel i były atakowane. Bazy logistyczne komórek Al Kaidy wykryto w Zjednoczonym Królestwie, we Włoszech, w Niemczech, w Hiszpanii i w Belgii. Konieczne są zharmonizowane działania na szczeblu europejskim.

Rozprzestrzenianie broni masowego rażenia jest potencjalnie największym zagrożeniem dla naszego bezpieczeństwa. Reżimy traktatów międzynarodowych i porozumienia o kontroli wywozu spowolniły rozprzestrzenianie BMR i systemów jej dostarczania. Obecnie wkraczamy jednak w niebezpieczny okres, który otwiera możliwość wyścigu zbrojeń w dziedzinie BMR, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie. Postępy w naukach biologicznych mogą zwiększyć siłę oddziaływania broni biologicznej w nadchodzących latach; ataków przy pomocy materiałów chemicznych i promieniotwórczych również nie można zlekceważyć. Rozpowszechnienie technologii rakietowej stanowi następny element niestabilności i może w coraz większym stopniu narażać Europę na niebezpieczeństwo.

Najgorszy scenariusz zakłada, że w ręce ugrupowań terrorystycznych dostanie się broń masowego rażenia. W takim przypadku mała grupa mogłaby wyrządzić szkody na skalę uprzednio dostępną wyłącznie dla państw i armii.

Konflikty regionalne: problemy, takie jak w Kaszmirze, regionie Wielkich Jezior Afrykańskich i na Półwyspie Koreańskim, wpływają bezpośrednio i pośrednio na interesy Europy, tak jak konflikty bliżej jej granic, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie. Konflikty zbrojne lub zamrożone – toczące się również niedaleko od naszych granic – zagrażają stabilności regionalnej. Niszczą życie ludzkie, infrastrukturę społeczną i fizyczną; zagrażają mniejszościom, podstawowym wolnościom i prawom człowieka. Konflikty mogą prowadzić do ekstremizmu, terroryzmu i niewydolności państwa; otwierają możliwości przed przestępczością zorganizowaną. Brak bezpieczeństwa w danym regionie może pobudzić popyt na BMR. Najpraktyczniejszym sposobem walki z często nieuchwytnymi nowymi zagrożeniami jest niekiedy rozwiązywanie zadawnionych konfliktów regionalnych.

Niewydolność państwa: Złe rządy – korupcja, nadużycie władzy, słabe instytucje i brak odpowiedzialności – oraz konflikty wewnętrzne niszczą państwa od środka. W niektórych przypadkach spowodowały one zapaść instytu-

cji państwowych. Somalia, Liberia i Afganistan pod rządami talibów to najlepiej znane ostatnie przykłady. Zapaść państwa może być związana z oczywistymi zagrożeniami, takimi jak przestępczość zorganizowana czy terroryzm. Niewydolność państwa jest alarmującym zjawiskiem, osłabiającym globalny ład; przyczynia się ona również do niestabilności regionalnej.

Przestępczość zorganizowana: Europa jest jednym z głównych celów dla przestępczości zorganizowanej. To wewnętrzne zagrożenie naszego bezpieczeństwa ma istotny wymiar zewnętrzny: transgraniczny nielegalny handel narkotykami, kobietami, i bronią oraz przemyt nielegalnych migrantów stanowi dużą część działalności gangów przestępczych. Może mieć również powiązania z terroryzmem.

Taka działalność przestępcza jest często związana ze słabymi lub niewydolnymi państwami. Dochody z narkotyków wykorzystano do osłabienia struktur państwowych w kilku państwach produkujących narkotyki. Dochody z handlu kamieniami szlachetnymi, drewnem i bronią lekką są źródłem konfliktów w innych częściach świata. Wszystkie te działania podważają zarówno praworządność, jak i porządek społeczny. W skrajnych przypadkach zorganizowane struktury przestępcze mogą zdominować państwo. 90% heroiny w Europie pochodzi z upraw maków w Afganistanie – gdzie z handlu narkotykami finansuje się prywatne armie. Większość tego narkotyku jest rozprowadzana za pośrednictwem bałkańskich sieci przestępczych, których ofiarą pada również ok. 200 000–700 000 kobiet wykorzystywanych w handlu usługami seksualnymi na całym świecie. Nowym wymiarem przestępczości zorganizowanej, któremu należy poświęcić dalszą uwagę, jest wzrost piractwa morskiego.

Zestawienie tych różnych elementów – obejmujących terroryzm z zastosowaniem maksymalnej przemocy, dostępność broni masowego rażenia, przestępczość zorganizowaną, osłabienie systemu państwowego i prywatyzację siły zbrojnej – wskazuje, że musimy liczyć się z ryzykiem konfrontacji z bardzo radykalnym zagrożeniem

II. Cele strategiczne

Żyjemy w świecie lepszych perspektyw, ale kryje on również większe zagrożenia niż znane nam dotychczas. Przyszłość będzie zależała także od naszych działań. Musimy myśleć globalnie i działać lokalnie. Aby dbać o własne bezpieczeństwo i propagować swoje wartości, UE ma trzy cele strategiczne:

Przeciwdziałanie zagrożeniom

Unia Europejska aktywnie zwalcza kluczowe zagrożenia.

- Po 11 września zareagowała, stosując środki obejmujące przyjęcie europejskiego nakazu aresztowania, kroki służące zwalczaniu finansowania terroryzmu oraz umowę z USA w sprawie wzajemnej pomocy prawnej.

UE nadal rozwija współpracę w tej dziedzinie i ulepsza swoje środki obrony.

- Od wielu lat prowadzi politykę przeciwko proliferacji. Unia niedawno uzgodniła dalszy program działania, przewidujący kroki wzmacniające pozycję Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, środki zwiększające kontrolę wywozu i zwalczające nielegalne dostawy i zamówienia. UE jest zaangażowana w dojście do powszechnego przestrzegania reżimów traktatowych, jak również we wzmocnienie traktatów i ich postanowień o weryfikacji.
- Unia Europejska i państwa członkowskie interweniowały, by ułatwić rozwiązanie konfliktów regionalnych i pomóc niewydolnym państwom znów stanąć na nogi, w tym na Bałkanach, w Afganistanie i w DRK. Przywrócenie dobrych rządów na Bałkanach, sprzyjanie demokracji i umożliwienie tamtejszym władzom zwalczania przestępczości zorganizowanej to jeden z najskuteczniejszych sposobów walki z przestępczością zorganizowaną w UE.

W erze globalizacji odległe zagrożenia mogą budzić taki sam niepokój, jak te bliższe. Program jądrowy w Korei Północnej, zagrożenie jądrowe na południu Azji i proliferacja na Bliskim Wschodzie – wszystkie te działania dotyczą także Europy.

Terroryści i przestępcy mogą obecnie działać na całym świecie: ich akcje w Azji Środkowej i Południowo-Wschodniej mogą stwarzać zagrożenie dla państw europejskich lub ich obywateli. Równocześnie globalna komunikacja zwiększa w Europie świadomość konfliktów regionalnych czy tragedii humanitarnych na całym świecie.

Nasza tradycyjna koncepcja samoobrony – aż po zakończenie zimnej wojny – opierała się na groźbie inwazji. Wraz z nowymi zagrożeniami pierwsza linia obrony często będzie znajdować się za granicą. Nowe niebezpieczeństwa są dynamiczne. Ryzyko proliferacji rośnie z czasem; pozostawione samym sobie, ugrupowania terrorystów będą coraz groźniejsze. Niewydolność państwa i przestępczość zorganizowana rozprzestrzeniają się, jeśli są lekceważone – co zaobserwowaliśmy w Afryce Zachodniej. Oznacza to, że musimy być gotowi na działania przed wystąpieniem kryzysu. Na zapobieganie konfliktom i zagrożeniom nigdy nie jest za wcześnie.

W przeciwieństwie do masowego, widocznego zagrożenia w trakcie zimnej wojny, żadne z nowych zagrożeń nie ma charakteru czysto wojskowego; żadnego z nich nie można też zwalczyć posługując się wyłącznie środkami wojskowymi. Każde z nich wymaga połączenia instrumentów. Proliferację można ograniczyć dzięki kontroli wywozu, można ją też zwalczać wywierając naciski polityczne, gospodarcze i inne, przy równoczesnej walce z jej podstawowymi przyczynami politycznymi. Pokonanie terroryzmu może wymagać połączenia środków wywiadowczych, policyjnych, sądowniczych, wojskowych i innych. W państwach niewydolnych instrumenty wojskowe mogą być potrzebne do przywrócenia porządku, a środki humanitarne do zwalczenia bezpośrednich skutków kryzysu. Konflikty regionalne wymagają rozwiązań politycznych,

jednak zasoby wojskowe i skuteczna ochrona porządku mogą być przydatne w fazie wychodzenia z konfliktu. Instrumenty gospodarcze służą odbudowie, a cywilne zarządzanie kryzysowe pomaga przywrócić rządy cywilne. Unia Europejska jest wyjątkowo dobrze przygotowana do reagowania na takie wieloaspektowe sytuacje.

Budowanie bezpieczeństwa w naszym sąsiedztwie

Nawet w erze globalizacji geografia wciąż odgrywa istotną rolę. W naszym interesie leży to, aby kraje z nami graniczące były dobrze rządzone. Sąsiedzi zaangażowani w konflikt zbrojny, słabe państwa, w których kwitnie przestępczość zorganizowana, dysfunkcjonalne społeczeństwa lub lawinowy przyrost populacji przy europejskich granicach – wszystko to stwarza Europie problemy.

Integracja państw przystępujących zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również przybliża UE do niespokojnych regionów. Naszym zadaniem jest promować stworzenie pierścienia dobrze zarządzanych krajów na wschód od Unii Europejskiej i wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego, z którymi to krajami mogą nas łączyć bliskie stosunki oparte na współpracy.

Znaczenie tych działań najlepiej widać na Bałkanach. Dzięki naszym wspólnym wysiłkom, wraz ze Stanami Zjednoczonymi, z Rosją, NATO i innymi partnerami międzynarodowymi, stabilność tego regionu nie jest już zagrożona wybuchem dużego konfliktu. Wiarygodność naszej polityki zagranicznej zależy od utrwalenia naszych osiągnięć w tym obszarze. Perspektywa przystąpienia do Unii Europejskiej jest zarówno celem strategicznym, jak i bodźcem do przeprowadzenia reform.

Nie jest w naszym interesie, by rozszerzenie stworzyło nowe linie podziałów w Europie. Korzyści płynące ze współpracy gospodarczej i politycznej trzeba poszerzyć o naszych wschodnich sąsiadów, dążąc przy tym do rozwiązania panujących tam problemów politycznych. Musimy mocniej i aktywniej zainteresować się problemami Kaukazu Południowego, który w odpowiednim czasie również stanie się regionem sąsiadującym.

Rozwiązanie konfliktu arabsko–izraelskiego jest dla Europy strategicznym priorytetem. Bez tego mała jest szansa na rozwiązanie innych problemów na Bliskim Wschodzie. Unia Europejska musi nadal być zaangażowana i gotowa na przeznaczenie środków na ten problem, póki nie zostanie on rozwiązany. Koncepcja polegająca na ustanowieniu dwóch państw – od dawna wspierana przez Europę – obecnie jest szeroko akceptowana. Wprowadzenie jej w życie będzie wymagać wspólnych, opartych na współpracy wysiłków Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych, Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rosji oraz państw w tym regionie, ale przede wszystkim samych Izraelczyków i Palestyńczyków.

Region Morza Śródziemnego ogólnie nadal przeżywa poważne problemy związane z zastojem gospodarczym, niepokojami społecznymi i nierozwiązanymi konfliktami. Interesy Unii Europejskiej wymagają stałego kontaktu

z partnerami śródziemnomorskimi, przy pomocy skuteczniejszej współpracy gospodarczej, obronnej i kulturalnej w ramach procesu barcelońskiego. Należy również rozważyć rozszerzenie kontaktów ze światem arabskim.

Porządek międzynarodowy oparty na efektywnych stosunkach wielostronnych

W świecie globalnych zagrożeń, globalnych rynków i globalnych mediów nasze bezpieczeństwo i dobrobyt są coraz bardziej uzależnione od systemu opartego na efektywnych stosunkach wielostronnych. Nasz cel to rozwój silniejszej społeczności międzynarodowej, dobrze funkcjonujące instytucje międzynarodowe oraz oparty na prawie porządek międzynarodowy.

Jesteśmy zaangażowani w utrzymywanie w poszanowaniu i rozwój prawa międzynarodowego. Podstawowe ramy stosunków międzynarodowych określa Karta Narodów Zjednoczonych. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych jest odpowiedzialna przede wszystkim za utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednym z priorytetów Unii Europejskiej jest wzmocnienie Organizacji Narodów Zjednoczonych przez dostarczenie instrumentów, które umożliwią jej wypełnianie obowiązków oraz skuteczne działanie.

Pragniemy, aby organizacje, systemy i traktaty międzynarodowe skutecznie przeciwstawiały się zagrożeniom dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a zatem, aby były gotowe do działania, gdy ich zasady są łamane.

Kluczowe instytucje w systemie międzynarodowym, takie jak Światowa Organizacja Handlu (WTO) i międzynarodowe instytucje finansowe, zwiększyły liczbę swoich członków. Chiny przyłączyły się do WTO, a Rosja negocjuje przystąpienie. Naszym celem powinno być poszerzenie składu tych organów, przy zachowaniu ich wysokich standardów.

Jednym z podstawowych elementów systemu międzynarodowego są stosunki transatlantyckie. Nie leży to tylko w naszym interesie dwustronnym, ale wzmacnia również całą społeczność międzynarodową. NATO jest istotnym przejawem tych stosunków.

Organizacje regionalne również wzmacniają ład światowy. Dla Unii Europejskiej szczególne znaczenie ma siła i skuteczność OBWE i Rady Europy. Inne organizacje regionalne, takie jak ASEAN, MERCOSUR i Unia Afrykańska, znacznie przyczyniają się do poprawy utrzymania porządku na świecie.

Warunkiem porządku międzynarodowego opartego na określonych zasadach jest to, że prawo zmienia się w reakcji na rozwój sytuacji w takich dziedzinach, jak proliferacja, terroryzm czy globalne ocieplenie. W naszym interesie jest dalsze rozwijanie istniejących instytucji, takich jak Światowa Organizacja Handlu, oraz wspieranie nowych, takich jak Międzynarodowy Trybunał Karny. Nasze własne doświadczenia w Europie pokazują, że bezpieczeństwo można zwiększyć dzięki budowie zaufania i reżimom kontroli zbrojeń. Takie instrumenty mogą również istotnie przyczynić się do bezpieczeństwa i stabilności w naszym bliższym i dalszym sąsiedztwie.

Jakość społeczności międzynarodowej jest uzależniona od jakości rządów, będących jej podstawą. Najlepszą gwarancją naszego bezpieczeństwa jest świat złożony z dobrze rządzonych państw demokratycznych. Rozpowszechnianie dobrych rządów, popieranie reform społecznych i politycznych, walka z korupcją i nadużywaniem władzy, ustanawianie państwa prawa i ochrona praw człowieka są najlepszymi sposobami umacniania porządku międzynarodowego.

Polityki handlowe i rozwoju również mogą być silnymi narzędziami do propagowania reform. Jako największe na świecie źródło oficjalnej pomocy i największy podmiot handlowy świata, Unia Europejska i jej państwa członkowskie zajmują dobrą pozycję w dążeniu do tych celów.

Przyczynianie się do lepszych rządów za pośrednictwem programów pomocowych, warunkowości i ukierunkowanych środków handlowych nadal jest istotną cechą naszej polityki, którą powinniśmy bardziej wzmacniać. Świat postrzegany jako przynoszący wszystkim sprawiedliwość i możliwości będzie bezpieczniejszy dla Unii Europejskiej i jej obywateli.

Pewne kraje umiejscowiły się poza granicami społeczności międzynarodowej. Niektóre dążą do izolacji; inne uporczywie naruszają normy międzynarodowe. Pożądane jest, by państwa takie ponownie przyłączyły się do społeczności międzynarodowej, a UE powinna być dopomóc im w tym zadaniu. Kraje, które nie chcą się przyłączyć, powinny zrozumieć, że muszą za to zapłacić określoną cenę, w tym w swoich stosunkach z Unią Europejską.

III. Konsekwencje polityki dla Europy

Unia Europejska dokonała postępów na drodze do spójnej polityki zagranicznej i skutecznego zarządzania kryzysowego. Dysponujemy instrumentami, które mogą być skutecznie wykorzystywane, co udowodniliśmy na Bałkanach i w innych obszarach. Musimy być bardziej aktywni, działać spójniej i umiejętniej, aby nasz wkład był zgodny z naszymi możliwościami. I musimy współpracować z innymi.

Zwiększenie aktywności w dążeniu do naszych celów strategicznych. Ma to zastosowanie do całego zakresu będących w naszej dyspozycji instrumentów zarządzania kryzysowego i zapobiegania konfliktom, w tym do działań politycznych, dyplomatycznych, wojskowych i cywilnych, handlowych i rozwojowych. Konieczne są aktywne polityki, by przeciwdziałać nowym dynamicznym zagrożeniom. Musimy rozwinąć strategiczną kulturę sprzyjającą wczesnej, szybkiej oraz, w koniecznych przypadkach, zdecydowanej interwencji.

Jako Unia licząca 25 członków, wydających ponad 160 miliardów euro na obronę, powinniśmy być zdolni do prowadzenia kilku operacji równocześnie. Moglibyśmy stworzyć szczególną wartość dodaną, rozwijając operacje obejmujące zdolności wojskowe i cywilne.

UE powinna wspierać Organizację Narodów Zjednoczonych w działaniach jakie podejmuje ona w reakcji na zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. UE jest zaangażowana we wzmacnianie swojej współpracy z ONZ, aby pomagać krajom wychodzącym z konfliktu, jak również by zwiększyć wsparcie dla ONZ w sytuacjach wymagających krótkoterminowego zarządzania kryzysowego.

Musimy umieć działać na czas, by zapobiec upadkowi krajów wokół nas, po wykryciu oznak proliferacji i przed powstaniem kryzysu humanitarnego. Prewencyjne zaangażowanie się może pomóc w uniknięciu poważniejszych problemów w przyszłości. Znaczenie polityczne Unii Europejskiej wzrośnie gdy podejmie się ona poważniejszych obowiązków i będzie aktywniej działać.

Zwiększenie zdolności. Europa o większych zdolnościach znajduje się w naszym zasięgu, chociaż zrealizowanie naszego pełnego potencjału wymaga czasu. Obecne działania – zwłaszcza powołanie agencji obrony – wskazują nam dobry kierunek.

Aby przekształcić nasze wojsko w bardziej elastyczne, mobilne siły i aby umożliwić im sprostanie nowych zagrożeniom, konieczne są większe zasoby na obronę i efektywniejsze posługiwanie się nimi.

Systematyczne wykorzystanie zebranych i wspólnych zasobów zmniejszyłoby powielanie działań, koszty i w średnim okresie – zwiększyłoby zdolności.

W przypadku niemal każdej dużej interwencji po skutecznej akcji wojskowej następował cywilny chaos. Potrzebujemy większego potencjału, aby zmobilizować wszystkie konieczne zasoby cywilne w sytuacjach kryzysowych i pokryzysowych.

Większy potencjał dyplomatyczny: potrzebujemy systemu łączącego zasoby państw członkowskich z zasobami instytucji UE. Rozwiązywanie problemów bardziej odległych geograficznie i polityczne wymaga lepszego zrozumienia i komunikacji.

Wspólne oceny zagrożeń są najlepszą podstawą wspólnych działań. Wymaga to lepszej wymiany informacji wywiadowczych między państwami członkowskimi i partnerami.

Wraz ze zwiększeniem potencjału w różnych dziedzinach powinniśmy myśleć o szerszym zakresie misji. Można byłoby włączyć w to wspólne operacje rozbrojeniowe, wsparcie dla państw trzecich w walce z terroryzmem oraz reformie sektora bezpieczeństwa. Reforma ta stanowiłaby część szerszego procesu budowy instytucji.

Stałe porozumienia UE–NATO, zwłaszcza Berlin Plus, wzmacniają zdolność operacyjną UE i zapewniają ramy partnerstwa strategicznego między obiema organizacjami w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Odzwierciedla to naszą wspólną wolę sprostania wyzwaniom w nowym stuleciu.

Zwiększenie spójności. Główną cechą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony jest to, że działając wspólnie jesteśmy silniejsi. W ostatnich latach stworzyliśmy kilka różnorodnych instrumentów – każdy z nich posiada swoją własną strukturę i uzasadnienie.

Obecnie wyzwaniem jest połączenie rozmaitych instrumentów i zdolności: europejskich programów pomocowych i Europejskiego Funduszu Rozwoju, wojskowych i cywilnych zdolności państw członkowskich oraz innych instrumentów. Wszystkie one mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo nasze i państw trzecich. Bezpieczeństwo jest podstawowym warunkiem rozwoju.

Wysiłki dyplomatyczne, rozwój, handel i polityki w zakresie ochrony środowiska powinny być prowadzone zgodnie z tym samym programem. W sytuacji kryzysowej nie można niczym zastąpić jedności dowodzenia.

Lepsze skoordynowanie działań zewnętrznych z politykami wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych ma kluczowe znaczenie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

Konieczna jest większa spójność, nie tylko między instrumentami UE, ale również w zakresie zewnętrznych działań poszczególnych państw członkowskich.

Spójne polityki potrzebne są również na szczeblu regionalnym, zwłaszcza w trakcie zażegnywania konfliktu. Problemy rzadko rozstrzygane są przez jedno państwo, czy też bez wsparcia regionalnego, czego w różny sposób doświadczono zarówno na Bałkanach, jak i w Afryce Zachodniej.

Współpraca z partnerami. Sami możemy rozwiązać niewiele problemów. Zagrożenia opisane powyżej często stoją przed nami i wszystkimi naszymi najbliższymi partnerami. Współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Musimy dążyć do osiągnięcia naszych celów w drodze współpracy wielostronnej na forach organizacji międzynarodowych oraz przez partnerstwa z kluczowymi podmiotami.

Stosunki transatlantyckie mają kapitalne znaczenie. Działając wspólnie, Unia Europejska i Stany Zjednoczone mogą być potężną siłą działającą dla dobra świata. Naszym celem powinno być skuteczne i zrównoważone partnerstwo z USA. Jest to dla UE dodatkowy powód do dalszej rozbudowy zdolności i zwiększania spójności.

Nadal powinniśmy działać na rzecz bliższych stosunków z Rosją, co jest kluczowym czynnikiem naszego bezpieczeństwa i dobrobytu. Poszanowanie wspólnych wartości zwiększy postępy na drodze do partnerstwa strategicznego.

Nasza historia, geografia i związki kulturowe łączą nas z całym światem: naszymi sąsiadami na Bliskim Wschodzie, naszymi partnerami w Afryce, Ameryce Łacińskiej i Azji. Te stosunki są istotną podstawą dalszych działań. Powinniśmy w szczególności rozwinąć partnerstwa strategiczne z Japonią, Chinami, Kanadą i Indiami, jak również z wszystkimi podmiotami, które wspólnie z nami wyznają te same cele i wartości oraz są przygotowane do działań je wspierających.

Wniosek

Obecny świat pełen jest nowych niebezpieczeństw, ale również nowych możliwości. Unia Europejska ma możliwość przyczynienia się w istotny spo-

sób do zmniejszania zagrożeń, jak i wykorzystywania możliwości. Aktywna i zdolna do działania Unia Europejska oddziaływałaby na skalę globalną. Dzięki temu przyczyniłaby się do wypracowania skutecznego systemu wielostronnego, prowadzącego do sprawiedliwszego, bezpieczniejszego i bardziej zjednoczonego świata.

Rada Unii Europejskiej
EUROPEJSKA STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA – BEZPIECZNA EUROPA W LEPSZYM ŚWIECIE
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2009 – p. 43 – 14,8 x 21,0 cm
ISBN 978-92-824-2430-8
doi: 10.2860/16160
QC-78-09-568-PL-C

Załącznik nr 4.

Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa[955]

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej 2016

Przedmowa Federiki Mogherini

Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej

Cel naszej Unii, a nawet samo jej istnienie, jest kwestionowany. Jednak nasi obywatele i świat potrzebują silnej Unii Europejskiej bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Cały nasz region stał się mniej stabilny i mniej bezpieczny. Kryzysy w naszych granicach i poza nimi mają bezpośredni wpływ na życie naszych obywateli. W czasach pełnych wyzwań to właśnie silna Unia myśli strategicznie, ma jedną wizję i współdziała. Ma to jeszcze większe znaczenie po referendum w Zjednoczonym Królestwie. Będziemy rzeczywiście musieli przemyśleć, w jaki sposób działa Unia, ale doskonale wiemy, co jest celem naszych działań. Znamy nasze zasady, interesy i priorytety. To nie są czasy wątpliwości – nasza Unia potrzebuje strategii. Potrzebujemy wspólnej wizji i wspólnych działań.

Żadne z naszych państw nie ma samo wystarczającej siły ani zasobów, by zająć się tymi zagrożeniami i wykorzystać możliwości naszych czasów. Jako Unia, w której mieszka prawie pół miliarda obywateli, mamy niezrównany potencjał. Nasze struktury dyplomatyczne sięgają daleko i głęboko we wszystkich zakątkach świata. Jeśli chodzi o pozycję naszej gospodarki, znajdujemy się w grupie G3. Jesteśmy największym partnerem handlowym i największym inwestorem zagranicznym dla prawie każdego państwa na świecie. Razem inwestujemy więcej we współpracę na rzecz rozwoju niż reszta świata łącznie. Jasne jest także jednak, że jeszcze nie w pełni wykorzystujemy ten potencjał. Zdecydowana większość naszych obywateli rozumie, że musimy wspólnie przejąć odpowiedzialność i odegrać naszą rolę w świecie. Gdziekolwiek nie docieram w swoich podróżach, nasi partnerzy oczekują, że Unia Europejska odegra znaczącą rolę, także jako siła zapewniająca bezpieczeństwo w skali świata. Tylko działając wspólnie, zjednoczeni, zaspokoimy potrzeby naszych obywateli i wykonamy nasze zadania w ramach partnerstw. Taki właśnie jest cel globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Określenie „globalna" nie ma jedynie wymiaru geograficznego, odnosi się również do całego wachlarza polityk i instrumentów propagowanych w strategii. Strategia koncentruje się na zdolnościach wojskowych i walce z terro-

[955] Źródło: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [dostęp: 7.01.2018 r.].

ryzmem, jak również na możliwościach zwiększenia zatrudnienia, społeczeństwach integracyjnych i prawach człowieka. Zajmuje się budowaniem pokoju oraz odpornością państw i społeczeństw w Europie i wokół niej. Unia Europejska zawsze z dumą używała swojej miękkiej siły – i będzie nadal jej używać, gdyż jesteśmy w tej dziedzinie najlepsi. Jednak koncepcja, zgodnie z którą Europa dysponuje wyłącznie „siłą cywilną", nie w pełni oddaje zmieniającą się rzeczywistość. Unia Europejska prowadzi teraz na przykład siedemnaście operacji wojskowych i cywilnych, w ramach których tysiące mężczyzn i kobiet służy pod unijną flagą na rzecz pokoju i bezpieczeństwa – naszego własnego bezpieczeństwa i bezpieczeństwa naszych partnerów. W przypadku Europy potrzebna jest zarówno siła miękka, jak i siła wojskowa.

Przedmiotowa strategia jest wyrazem ambicji strategicznej autonomii Unii Europejskiej. Jest to konieczne, by propagować wspólne interesy naszych obywateli, jak również nasze zasady i wartości. Wiemy jednak, że takie priorytety najłatwiej zrealizować, gdy nie działamy sami. Najłatwiej zrealizować je w ramach międzynarodowego systemu opartego na zasadach i multilateralizmie. To nie są czasy ani światowych żandarmów, ani samotnych wojowników. Nasza polityka zagraniczna i bezpieczeństwa musi radzić sobie z globalnymi napięciami i lokalnymi dynamikami, musi sprostać supermocarstwom oraz coraz bardziej fragmentarycznym tożsamościom. Nasza Unia będzie dążyła do wzmocnienia naszych partnerów:

Będziemy zacieśniać więzi transatlantyckie i nasze partnerstwo z NATO, a także przyłączać się do nowych graczy i sprawdzać możliwości współpracy w nowych formatach. Będziemy inwestować w porządki regionalne oraz we współpracę między regionami i wewnątrz nich. Będziemy także wspierać reformę globalnego zarządzania – takiego, które może sprostać wyzwaniom XXI wieku. Zaangażujemy się w prace w sposób praktyczny i oparty na zasadach, dzieląc z naszymi partnerami odpowiedzialność w skali globalnej i przyczyniając się do ugruntowywania ich atutów. Wyciągnęliśmy wnioski: słabości mojego sąsiada i partnera są moimi własnymi słabościami. Będziemy zatem inwestować w rozwiązania z korzyścią dla wszystkich i wzniesiemy się ponad iluzję, że polityka międzynarodowa może być grą o sumie zerowej.

Wszystkie te działania pozwolą poprawić sytuację każdego z naszych państw członkowskich i każdego z obywateli naszej Unii. Wszystkie te cele może osiągnąć jedynie naprawdę zjednoczona i zaangażowana Europa. Łączenie wszystkich naszych kultur, by osiągnąć nasze wspólne cele i służyć naszym wspólnym interesom, jest wyzwaniem, z którym musimy mierzyć się codziennie, ale jest również naszą największą siłą – to właśnie różnorodność czyni nas silnymi.

Tak, nasze interesy to faktycznie wspólne interesy europejskie: jedynym sposobem ich realizacji jest wykorzystanie wspólnych środków. Z tego względu jesteśmy wspólnie odpowiedzialni za wzmocnienie naszej Unii. Ludność Europy potrzebuje, by państwa członkowskie wykazały jedność celu i by polityki charakteryzowały się jednością działania. Niestabilna sytuacja na świecie wymaga bardziej świadomej i odpowiedzialnej Unii Europejskiej oraz bar-

dziej otwartej i skierowanej w przyszłość europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Niniejsza globalna strategia będzie naszym przewodnikiem w codziennej pracy na rzecz Unii, która faktycznie wychodzi naprzeciw potrzebom, nadziejom i aspiracjom jej obywateli; Unii, która bazuje na sukcesie 70 lat pokoju; Unii, której siła pozwala jej na przyczynianie się do pokoju i bezpieczeństwa w naszym regionie i na całym świecie.

Streszczenie

Potrzebujemy silniejszej Europy. Na to zasługują nasi obywatele, tego oczekuje świat.

Żyjemy w czasach kryzysu egzystencjalnego, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i poza nią. Nasza Unia jest zagrożona. Nasz europejski projekt, który przyniósł bezprecedensowy pokój, dobrobyt i demokrację, jest obecnie kwestionowany. Na wschodzie, europejski porządek bezpieczeństwa został naruszony, a terroryzm i przemoc nękają Afrykę Północną i Bliski Wschód, a także samą Europę. Wzrost gospodarczy nie nadąża jeszcze za zmianami demograficznymi, napięcia pod względem bezpieczeństwa w Azji zaostrzają się, a zmiana klimatu powoduje dalsze zakłócenia. Mimo to, są to również czasy nadzwyczajnych szans. Globalny wzrost, mobilność i postęp technologiczny – wraz z naszymi pogłębiającymi się partnerstwami – pozwalają nam świetnie się rozwijać, a coraz większej liczbie ludzi umożliwiają wyjście z biedy i dłuższe życie w poczuciu większej wolności. Przebrniemy przez ten trudny, bardziej powiązany, kwestionowany i złożony świat kierowani naszymi wspólnymi interesami, zasadami i priorytetami. Opierając się na wartościach zapisanych w Traktatach i bazując na naszych wielu mocnych stronach i historycznych osiągnięciach, będziemy zjednoczeni w budowaniu silniejszej Unii odgrywającej zbiorową rolę na świecie.

1. Nasze wspólne interesy i zasady

Unia Europejska będzie promować ***pokój*** i gwarantować ***bezpieczeństwo*** swoich obywateli i swojego terytorium. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne są ze sobą coraz bardziej splecione: nasze bezpieczeństwo wewnętrzne zależy od pokoju poza naszymi granicami.

UE będzie zwiększać ***dobrobyt*** swoich obywateli. Dobrobyt musi być powszechny i wymaga realizacji celów zrównoważonego rozwoju na całym świecie, w tym w Europie. Dobrze prosperująca Unia zależy także od otwartego i sprawiedliwego międzynarodowego systemu gospodarczego i zrównoważonego dostępu do globalnych wspólnych dóbr.

UE będzie promować odporność swoich ***demokracji***. Konsekwentne przestrzeganie naszych wartości zdecyduje o naszej zewnętrznej wiarygodności i wpływie.

UE będzie promować ***oparty na zasadach ład światowy***. W naszym interesie leży promowanie uzgodnionych zasad mających zapewnić globalne wspólne dobra oraz przyczynianie się do istnienia pokojowego i zrównoważonego

świata. UE będzie promować oparty na zasadach ład światowy, którego kluczową zasadą będzie multilateralizm i w którego centrum będzie Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Będziemy kierować się jasnymi zasadami. Wynikają one w równym stopniu z realistycznej oceny obecnego strategicznego otoczenia, jak i z idealistycznego dążenia do tworzenia lepszego świata. Wynikający z zasad pragmatyzm będzie w nadchodzących latach kierował naszymi działaniami zewnętrznymi.

W bardziej złożonym świecie musimy być ***zjednoczeni***. Jedynie połączone znaczenie prawdziwej unii ma potencjał zapewnienia bezpieczeństwa, dobrobytu i demokracji swoim obywatelom oraz dokonania pozytywnej zmiany na świecie.

W bardziej połączonym świecie UE będzie ***współdziałać*** z innymi. UE nie może podnieść mostu zwodzonego, aby powstrzymać zagrożenia z zewnątrz. Aby promować bezpieczeństwo i dobrobyt naszych obywateli i chronić nasze demokracje, będziemy sobie radzić ze współzależnością, wraz z wszystkimi możliwościami, wyzwaniami i obawami, jakie się z nią wiążą, angażując w działania resztę świata.

W świecie bardziej kontestowanym UE będzie kierować się silnym poczuciem ***odpowiedzialności***. Będziemy się angażować w sposób odpowiedzialny w całej Europie i regionach ją otaczających na wschodzie i południu. Będziemy działać globalnie, aby zająć się podstawowymi przyczynami konfliktów i ubóstwa oraz propagować prawa człowieka.

UE będzie odpowiedzialnym globalnym podmiotem, jednak odpowiedzialność musi być wspólna. Odpowiedzialność idzie w parze z przebudowaniem naszych ***partnerstw*** zewnętrznych. Realizując nasze cele, dotrzemy do państw, organów regionalnych i organizacji międzynarodowych. Będziemy współpracować z naszymi najważniejszymi partnerami, krajami o podobnych zapatrywaniach i grupami regionalnymi. Będziemy pogłębiać nasze partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym jako kluczowymi podmiotami w świecie połączonym siecią powiązań.

2. Priorytety naszych działań zewnętrznych

Aby promować nasze wspólne interesy, przestrzegając klarownych zasad, UE będzie realizować pięć priorytetów.

Bezpieczeństwo naszej Unii: globalna strategia UE zaczyna się w domu. Nasza Unia umożliwia obywatelom korzystanie z bezprecedensowego bezpieczeństwa, demokracji i dobrobytu. Ale dzisiaj terroryzm, zagrożenia hybrydowe, niestabilność gospodarcza, zmiana klimatu i brak bezpieczeństwa energetycznego zagrażają naszym obywatelom i naszemu terytorium. Stosowny poziom ambicji i strategicznej autonomii jest ważny dla zdolności Europy do promowania pokoju i bezpieczeństwa w Europie i poza jej granicami. Będziemy zatem intensyfikować nasze działania w zakresie obronności, bezpieczeństwa cybernetycznego, zwalczania terroryzmu, a także w zakresie energii i strategicznej komunikacji. Państwa członkowskie muszą przełożyć na działa-

nia swoje zobowiązania do wzajemnej pomocy i solidarności zapisane w Traktatach. UE – ściśle współpracując ze swoimi partnerami, począwszy od NATO – zwiększy swój wkład w zbiorowe bezpieczeństwo Europy.

Odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od UE: w interesie naszych obywateli leży inwestowanie w odporność państw i społeczeństw na wschód aż po Azję Środkową i na południe po Afrykę Środkową. Zgodnie z aktualną unijną polityką rozszerzenia wiarygodny proces przystępowania oparty na ścisłych i sprawiedliwych warunkach ma kapitalne znaczenie dla zwiększania odporności krajów Bałkanów Zachodnich i Turcji. Wiele osób pragnie budować ściślejsze stosunki z Unią w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS): nasza nieprzemijająca siła przyciągania może przyśpieszyć transformację w tych krajach. Odporność ma jednak także priorytetowe znaczenie w innych krajach objętych EPS, jak i poza tą grupą. UE będzie wspierać różne ścieżki prowadzące do tworzenia odporności, ukierunkowując swoje działania na najpoważniejsze przypadki trudności rządowych, gospodarczych, społecznych oraz problemów w dziedzinie klimatu i energii; będzie także pracować nad skuteczniejszymi politykami w zakresie migracji dla Europy i jej partnerów.

Zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych: gdy wybuchają konflikty siłowe, zagrożone są nasze wspólne żywotne interesy. UE będzie się angażować w sposób praktyczny i pryncypialny w proces budowania pokoju; będzie także wspierać bezpieczeństwo ludzkie poprzez zintegrowane podejście. Podstawowe znaczenie ma wprowadzanie w życie „kompleksowego podejścia do konfliktów i kryzysów" przez spójne stosowanie wszystkich polityk, którymi dysponuje UE. Rozumienie i zakres „kompleksowego podejścia" zostaną jednak rozszerzone. UE będzie działać na wszystkich etapach konfliktu, bezzwłocznie podejmując działania zapobiegawcze, reagując na kryzysy w sposób odpowiedzialny i zdecydowany, inwestując w stabilizację oraz unikając przedwczesnego wycofywania się w momencie, gdy gdzie indziej wybucha nowy kryzys. UE będzie działać na różnych szczeblach sprawowania rządów: takie konflikty, jak te w Syrii i Libii mają często wymiar lokalny, krajowy, regionalny i ogólnoświatowy i tymi aspektami należy się zająć. Poza tym, sami nie jesteśmy w stanie rozwiązać żadnego z tych konfliktów. Trwały pokój można osiągnąć jedynie poprzez kompleksowe umowy oparte na szerokim, głębokim i trwałym partnerstwie regionalnym i międzynarodowym, które UE będzie promować i wspierać.

Ładу regionalne oparte na współpracy: W świecie rozdartym między światowymi wyzwaniami a oporem na szczeblu lokalnym na pierwszy plan wysuwają się dynamiki regionalne. Dobrowolne formy sprawowania rządów na szczeblu regionalnym zapewniają państwom i ludności możliwość lepszego radzenia sobie z problemami związanymi z bezpieczeństwem, czerpania korzyści gospodarczych z globalizacji, wyrażania w pełniejszy sposób kultury i tożsamości, a także wywierania wpływu w sprawach o wymiarze światowym. Jest to jedno z podstawowych założeń, na których opiera się pokój i rozwój samej UE w XXI wieku, i dlatego będziemy na całym świecie wspierać op-

arte na współpracy ładu regionalne. W różnych regionach – w Europie; w basenie Morza Śródziemnego, na Bliskim Wschodzie i w Afryce; po obu stronach Atlantyku, zarówno na północy, jak i południu; w Azji; a także w Arktyce – UE będzie się kierować konkretnymi celami.

Globalne rządzenie w XXI wieku: UE zobowiązuje się działać na rzecz globalnego ładu opartego na prawie międzynarodowym, który zapewnia poszanowanie praw człowieka, zrównoważony rozwój oraz trwały dostęp do globalnych wspólnych dóbr. To zobowiązanie oznacza raczej dążenie do zmian niż tylko do zachowania istniejącego systemu. UE będzie działać na rzecz silnej Organizacji Narodów Zjednoczonych jako fundamentu wielostronnego ładu opartego na zasadach oraz będzie globalnie wypracowywać skoordynowane odpowiedzi wspólnie z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi, państwami oraz podmiotami niepaństwowymi.

3. Od wizji do działania

Będziemy w sposób spójny realizować nasze priorytetowe cele poprzez mobilizację naszych wyjątkowych sieci, naszego znaczenia gospodarczego i wszystkich dostępnych nam narzędzi. Jednak by osiągnąć założone cele, musimy wspólnie zainwestować w wiarygodną, elastyczną i zintegrowaną Unię.

Unia wiarygodna: by prowadzić interakcje ze światem w sposób odpowiedzialny, niezbędna jest wiarygodność. Wiarygodność UE opiera się na naszej jedności, naszych wielu sukcesach, nieustannej sile przyciągania, skuteczności i spójności naszych polityk oraz na przestrzeganiu naszych wartości. Silniejsza Unia wymaga również wzmacniania wszystkich wymiarów polityki zagranicznej. Kwestią priorytetową jest zwłaszcza inwestowanie w bezpieczeństwo i obronę. Aby móc reagować na kryzysy zewnętrzne, budować potencjał naszych partnerów i gwarantować bezpieczeństwo Europy, konieczne jest pełne spektrum zdolności obronnych. Państwa członkowskie zachowują suwerenność w zakresie podejmowania decyzji co do obronności: aby jednak nabyć i utrzymać wiele z tych zdolności, współpraca w dziedzinie obronności musi stać się normą. UE będzie systematycznie wspierać współpracę obronną i dążyć do stworzenia mocnego europejskiego sektora obronnego, co dla europejskiej autonomii podejmowania decyzji i działania ma kluczowe znaczenie.

Unia elastyczna: nasze działania dyplomatyczne muszą w pełni opierać się na Traktacie z Lizbony. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony musi stać się bardziej elastyczna. Należy przeanalizować kwestię wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi – mogłaby ona prowadzić do bardziej ustrukturyzowanej formy współpracy z pełnym wykorzystaniem potencjału Traktatu z Lizbony. Polityka rozwojowa także musi stać się bardziej elastyczna i dostosowana do naszych strategicznych priorytetów.

Unia zintegrowana: Powiązania między naszymi politykami zewnętrznymi, między państwami członkowskimi i instytucjami UE oraz między wewnętrznymi i zewnętrznymi wymiarami naszych polityk muszą być silniejsze. Jest to szczególnie istotne dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju, dla

migracji oraz bezpieczeństwa, a zwłaszcza walki z terroryzmem. Musimy również systematycznie uwzględniać problematykę praw człowieka i równości płci we wszystkich sektorach polityki i we wszystkich instytucjach.

Niniejsza strategia opiera się na wizji silniejszej Unii i na ambicji jej urzeczywistnienia, Unii gotowej i zdolnej polepszyć sytuację na świecie. Nasi obywatele zasługują na prawdziwą Unię, która promuje nasze wspólne interesy, angażując się w sposób odpowiedzialny i w partnerstwie z innymi podmiotami. Od nas zależy teraz przekucie tych założeń w działania. 11

Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa

Potrzebujemy silniejszej Europy. Na to zasługują nasi obywatele, tego oczekuje świat.

Żyjemy w czasach kryzysu egzystencjalnego, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i poza nią. Nasza Unia jest zagrożona. Nasz europejski projekt, który przyniósł bezprecedensowy pokój, dobrobyt i demokrację, jest obecnie kwestionowany. Na wschodzie, europejski porządek bezpieczeństwa został naruszony, a terroryzm i przemoc nękają Afrykę Północną i Bliski Wschód, a także samą Europę. Wzrost gospodarczy nie nadąża jeszcze za zmianami demograficznymi, napięcia pod względem bezpieczeństwa w Azji zaostrzają się, a zmiana klimatu powoduje dalsze zakłócenia. Mimo to, są to również czasy nadzwyczajnych szans. Globalny wzrost, mobilność i postęp technologiczny – wraz z naszymi pogłębiającymi się partnerstwami – pozwalają nam świetnie się rozwijać, a coraz większej liczbie ludzi umożliwiają wyjście z biedy i dłuższe życie w poczuciu większej wolności. Przebrniemy przez ten trudny, bardziej powiązany, kwestionowany i złożony świat kierowani naszymi wspólnymi interesami, zasadami i priorytetami. Opierając się na wartościach zapisanych w Traktatach i bazując na naszych wielu mocnych stronach i historycznych osiągnięciach, będziemy zjednoczeni w budowaniu silniejszej Unii odgrywającej zbiorową rolę na świecie.

1. Globalna strategia na rzecz promowania interesów naszych obywateli

Nasze interesy i wartości idą w parze. W naszym interesie jest promowanie naszych wartości w świecie. Jednocześnie nasze podstawowe wartości są zakorzenione w naszych interesach. Podstawowe interesy leżące u podstaw naszych działań zewnętrznych to pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja i ład światowy oparty na zasadach.

Pokój i bezpieczeństwo

Unia Europejska będzie promować pokój i gwarantować bezpieczeństwo swoich obywateli i swojego terytorium. Oznacza to, że Europejczycy, współdziałając z partnerami, muszą posiadać niezbędne zdolności, by się bronić i re-

spektować swoje zobowiązania w zakresie wzajemnej pomocy i solidarności zapisane w Traktatach. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne są ze sobą coraz bardziej splecione: nasze bezpieczeństwo wewnętrzne łączy się z równoległym interesem w postaci zachowania pokoju w naszym sąsiedztwie i regionach nas otaczających. Oznacza ono szerszy interes w zapobieganiu konfliktom, promowaniu bezpieczeństwa ludzkiego, zajęciu się podstawowymi przyczynami braku stabilności i działaniu na rzecz bezpieczniejszego świata.

Dobrobyt

UE będzie zwiększać dobrobyt swoich obywateli. Oznacza to wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, równości oraz bezpiecznego i zdrowego środowiska. Jakkolwiek dobrze prosperująca Unia stanowi podstawę silniejszej Europy na świecie, to dobrobyt musi być powszechny i wymaga realizacji celów zrównoważonego rozwoju na całym świecie, w tym w Europie. Co więcej, zważywszy na to, że większa część światowego wzrostu gospodarczego w bliskiej przyszłości ma być odnotowywana poza UE, handel i inwestycje będą w coraz większym stopniu podstawą naszego dobrobytu: dobrze prosperująca Unia zależy od silnego rynku wewnętrznego i otwartego międzynarodowego systemu gospodarczego. W naszym interesie są sprawiedliwe i otwarte rynki, kształtowanie globalnych zasad gospodarczych i środowiskowych oraz trwały dostęp do globalnych dóbr dzięki otwartym szlakom morskim, lądowym, powietrznym i kosmicznym. Mając na uwadze rewolucję cyfrową, nasz dobrobyt zależy także od swobodnego przepływu informacji i globalnych łańcuchów wartości wspomaganych bezpłatnym i bezpiecznym internetem.

Demokracja

UE będzie promować odporność swoich demokracji i pozostanie wierna wartościom, które były inspiracją do jej stworzenia i rozwoju. Obejmują one poszanowanie i upowszechnianie praw człowieka, podstawowych wolności i praworządności. Są wśród nich również: sprawiedliwość, równość, brak dyskryminacji, pluralizm i poszanowanie różnorodności. Konsekwentne przestrzeganie naszych wartości wewnętrznie zdecyduje o naszej zewnętrznej wiarygodności i wpływie. W celu zapewnienia jakości naszych demokracji będziemy przestrzegać prawa krajowego, europejskiego i międzynarodowego we wszystkich dziedzinach, od migracji i azylu, po energię, zwalczanie terroryzmu i handel. Pozostanie wiernym naszym wartościom to kwestia prawa, a także etyki i tożsamości.

Ład światowy oparty na zasadach

UE będzie promować oparty na zasadach ład światowy, którego kluczową zasadą będzie multilateralizm i w którego centrum będzie Organizacja Narodów Zjednoczonych. Jesteśmy unią średnich i małych krajów i w naszym wspólnym europejskim interesie jest, by razem stawić czoła światu. Dzięki naszemu połączonemu znaczeniu możemy promować uzgodnione zasady z myślą o powstrzymywaniu rozprzestrzeniania się polityki siły, a także przyczyniać

się do pokojowego, sprawiedliwego i dobrze prosperującego świata. Porozumienie jądrowe z Iranem jasno ilustruje ten fakt. Wielostronny porządek zakorzeniony w prawie międzynarodowym, w tym zasady Karty Narodów Zjednoczonych i Powszechna deklaracja praw człowieka, jest jedyną gwarancją pokoju i bezpieczeństwa w kraju i za granicą. Ład światowy oparty na zasadach uwalnia pełen potencjał dobrze prosperującej Unii cechującej się otwartymi gospodarkami i głębokimi powiązaniami globalnymi, a także utrwala demokratyczne wartości w systemie międzynarodowym.

2. Zasady kierujące naszymi działaniami zewnętrznymi

Będziemy kierować się jasnymi zasadami. Wynikają one w równym stopniu z realistycznej oceny strategicznego otoczenia, jak i z idealistycznego dążenia do tworzenia lepszego świata. Wytyczając drogę pomiędzy Scyllą izolacjonizmu a Charybdą pochopnego interwencjonizmu, UE włączy w działania świat, okazując odpowiedzialność wobec innych i wrażliwość na nieprzewidziane zdarzenia. Wynikający z zasad pragmatyzm będzie w nadchodzących latach kierował naszymi działaniami zewnętrznymi.

Jedność

W bardziej złożonym świecie zmian w globalnym rozkładzie sił i rozproszenia sił, UE musi być zjednoczona. Wykuwanie jedności jako Europejczyków – we wszystkich instytucjach, państwach i wśród całej ludności – nigdy nie było tak ważne i tak naglące. Jeszcze nigdy nasza jedność nie była w takim stopniu kwestionowana. Razem będziemy w stanie osiągnąć więcej niż państwa członkowskie działające pojedynczo lub w sposób nieskoordynowany. Nie ma sprzeczności między interesami krajowymi a europejskimi. Nasze wspólne interesy mogą zostać zaspokojone wyłącznie wtedy, gdy będziemy zjednoczeni i będziemy działać razem. Jedynie połączone znaczenie prawdziwej unii ma potencjał zapewnienia bezpieczeństwa, dobrobytu i demokracji swoim obywatelom oraz dokonania pozytywnej zmiany na świecie. Interesom naszych obywateli najlepiej służy jedność celu wszystkich państw członkowskich i wszystkich instytucji oraz jedność w działaniu poprzez wspólną realizację spójnych polityk.

Zaangażowanie

W bardziej połączonym świecie UE wyciągnie rękę i będzie współpracować z innymi. W świetle globalnych łańcuchów wartości, galopującego postępu technologicznego i rosnącej migracji UE będzie w pełni uczestniczyć w światowym rynku i współkształtować zasady, jakie nim rządzą. UE nie może podnieść mostu zwodzonego, aby powstrzymać zagrożenia z zewnątrz. Wycofanie się ze świata pozbawia nas jedynie możliwości, jakie daje połączony świat. Degradacja środowiska i niedobór zasobów nie znają granic, podobnie jak i przestępczość międzynarodowa i terroryzm. Aspektów zewnętrznych nie można oddzielić od aspektów wewnętrznych. Polityki wewnętrzne często bowiem

odnoszą się jedynie do konsekwencji dynamiki zewnętrznej. Będziemy sobie radzić ze współzależnością, wraz z wszystkimi możliwościami, wyzwaniami i obawami, jakie się z nią wiążą, angażując resztę świata i współdziałając z nią.

Odpowiedzialność

W świecie bardziej kontestowanym UE będzie kierować się silnym poczuciem odpowiedzialności. Nie ma czarodziejskiej różdżki, która rozwiąże kryzysy: nie ma łatwych recept na narzucanie rozwiązań innym. Jednak odpowiedzialne zaangażowanie może przynieść pozytywne zmiany. Będziemy zatem działać bezzwłocznie, aby zapobiegać konfliktom siłowym, być zdolnym i gotowym do odpowiedzialnego, acz zdecydowanego reagowania na kryzysy, ułatwiać lokalne porozumienia i podejmować długoterminowe zobowiązania. Przyjmiemy odpowiedzialność przede wszystkim w Europie i jej okolicznych regionach, jednocześnie kontynuując ukierunkowane zaangażowanie w dalszych rejonach. Będziemy działać globalnie, aby zająć się podstawowymi przyczynami konfliktów i ubóstwa oraz bronić niepodzielności i powszechności praw człowieka.

Partnerstwo

UE będzie odpowiedzialnym globalnym podmiotem, jednak odpowiedzialność musi być wspólna i wymaga zaangażowania w nasze partnerstwa. Współodpowiedzialność będzie naszą zasadą przewodnią przy promowaniu ładu światowego opartego na zasadach. Realizując nasze cele, dotrzemy do państw, organów regionalnych i organizacji międzynarodowych. Będziemy współpracować z naszymi najważniejszymi partnerami, krajami o podobnych zapatrywaniach i grupami regionalnymi. Będziemy selektywnie współdziałać z podmiotami, z którymi współpraca jest niezbędna dla dostarczenia globalnych dóbr publicznych i stawienia czoła wspólnym wyzwaniom. Będziemy pogłębiać nasze partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym jako kluczowymi podmiotami w świecie połączonym siecią powiązań. Będziemy to czynić poprzez dialog i wsparcie, ale także za pomocą bardziej innowacyjnych form zaangażowania.

3. Priorytety naszych działań zewnętrznych

Aby promować nasze wspólne interesy, przestrzegając klarownych zasad, będziemy realizować pięć głównych priorytetów.

3.1. Bezpieczeństwo naszej Unii

Globalna strategia UE zaczyna się w domu. Przez dziesięciolecia nasza Unia umożliwiała obywatelom korzystanie z bezprecedensowego bezpieczeństwa, demokracji i dobrobytu. W nadchodzących latach będziemy bazować na tych osiągnięciach. Ale dzisiaj terroryzm, zagrożenia hybrydowe, zmiana klimatu, niestabilność gospodarcza i brak bezpieczeństwa energetycznego zagrażają naszym obywatelom i naszemu terytorium. Polityka strachu kwestionuje

europejskie wartości i europejski styl życia. Aby zachować i rozwijać to, co dotychczas wypracowaliśmy, niezbędna jest zdecydowana zmiana. Aby zagwarantować nasze bezpieczeństwo, promować nasz dobrobyt i chronić nasze demokracje, wzmocnimy się w zakresie bezpieczeństwa i obrony, w pełnej zgodzie z prawami człowieka i praworządnością. Musimy przełożyć nasze zobowiązania na rzecz wzajemnej pomocy i solidarności na działania i w większym stopniu przyczynić się do zbiorowego bezpieczeństwa Europy za pomocą pięciu kierunków działania.

Bezpieczeństwo i obrona

Jako Europejczycy musimy wziąć na siebie większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo. Musimy być gotowi i zdolni do powstrzymywania zagrożeń z zewnątrz, reagowania na nie i chronienia się przed takimi zagrożeniami. Chociaż istotą NATO jest obrona jego członków – z których większość wywodzi się z Europy – przed atakiem zewnętrznym, Europejczycy muszą być lepiej przygotowani, wyszkoleni i zorganizowani, aby w decydującym stopniu uczestniczyć w takich zbiorowych działaniach, a także aby niezależnie działać, jeżeli okaże się to konieczne. Stosowny poziom ambicji i strategicznej autonomii jest ważny dla zdolności Europy do promowania pokoju i zapewnienia bezpieczeństwa w Europie i poza jej granicami.

Europejczycy muszą być w stanie chronić Europę, reagować na zewnętrzne kryzysy i pomagać w rozwijaniu zdolności naszych partnerów w zakresie bezpieczeństwa i obrony, wykonując te zadania we współpracy z innymi. Oprócz zarządzania kryzysami zewnętrznymi i budowania zdolności, UE powinna być również w stanie pomagać w ochronie swoich członków, i ich instytucji, na ich wniosek. Oznacza to wypełnienie naszych zobowiązań dotyczących wzajemnej pomocy i solidarności oraz obejmuje stawienie czoła wyzwaniom o wymiarze tak wewnętrznym, jak i zewnętrznym, takim jak terroryzm, zagrożenia hybrydowe, bezpieczeństwo cybernetyczne i energetyczne, przestępczość zorganizowana i zarządzanie granicami zewnętrznymi. Przykładowo, misje i operacje w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) mogą funkcjonować wraz z Europejską Strażą Graniczną i Przybrzeżną oraz wyspecjalizowanymi agencjami UE w celu poprawy ochrony granic i zwiększenia bezpieczeństwa morskiego, aby ocalić więcej istnień ludzkich, zwalczać przestępczość transgraniczną i rozbijać sieci przemytników.

Jeśli chodzi o zbiorową obronę, NATO pozostaje główną strukturą dla większości państw członkowskich. Jednocześnie stosunki UE–NATO muszą pozostać bez uszczerbku dla polityki bezpieczeństwa i obrony tych państw członkowskich, które nie są członkami NATO. UE będzie zatem pogłębiać współpracę z Sojuszem Północnoatlantyckim w duchu komplementarności, synergii i pełnego poszanowania ram instytucjonalnych, inkluzywności i autonomii decyzyjnej obu struktur. W tym kontekście UE musi zostać wzmocniona jako wspólnota bezpieczeństwa: europejskie starania w zakresie bezpieczeństwa i obrony powinny umożliwiać UE działanie w sposób niezależny, a jednocześnie przyczyniać się również do działań we współpracy z NATO oraz podejmo-

wać takie działania. Bardziej wiarygodna obrona europejska jest nieodzowna także dla zachowania zdrowego partnerstwa transatlantyckiego ze Stanami Zjednoczonymi.

Państwa członkowskie potrzebują środków technologicznych i przemysłowych do osiągania i podtrzymywania takich zdolności, które stanowią podstawę ich możliwości do działania w sposób niezależny. Chociaż polityka obronna i wydatki na obronę pozostają prerogatywami krajowymi, żadne państwo członkowskie nie może sobie pozwolić na działanie w pojedynkę: działania te wymagają skoordynowanych i wspólnych starań. Głębsza współpraca w dziedzinie obrony wiąże się z interoperacyjnością, skutecznością, wydajnością i zaufaniem: podnosi ona efektywność wydatków na obronę. Rozwijanie i utrzymanie zdolności obronnych wymaga zarówno inwestycji, jak i optymalizacji wykorzystania krajowych zasobów poprzez ściślejszą współpracę.

UE będzie pomagać państwom członkowskim i zwiększy swój wkład w bezpieczeństwo i obronę Europy zgodnie z Traktatami. Stopniowa synchronizacja i wzajemne dostosowanie krajowych cyklów planowania w dziedzinie obrony oraz praktyk rozwijania zdolności mogą wzmocnić strategiczną spójność między państwami członkowskimi. Unijne środki finansowe na wspieranie badań i technologii obronnych oraz współpracy międzynarodowej, a także pełne wykorzystanie potencjału Europejskiej Agencji Obrony są niezbędnymi warunkami wstępnymi europejskich działań w zakresie bezpieczeństwa i obrony wspartych silnym europejskim przemysłem obronnym.

Zwalczanie terroryzmu

Na terytorium Europy i poza nią przeprowadzono poważne ataki terrorystyczne. Zwiększone inwestycje w zwalczanie terroryzmu i solidarność w tym zakresie mają znaczenie kluczowe. Będziemy zatem wspierać szerszą wymianę informacji i współpracę wywiadowczą między państwami członkowskimi a agencjami UE. Obejmuje to wspólne powiadomienia o brutalnym ekstremizmie, siatkach terrorystów i zagranicznych bojowników terrorystycznych, a także monitorowanie i usuwanie nielegalnych treści w mediach. Jednocześnie UE będzie wspierać szybki powrót państw członkowskich do normalnej sytuacji w przypadku ataków, poprzez zwiększone starania w zakresie bezpieczeństwa dostaw, ochronę infrastruktury krytycznej oraz wzmocnienie dobrowolnych ram zarządzania kryzysami cybernetycznymi. Pogłębimy prace w dziedzinie edukacji, komunikacji, kultury, młodzieży i sportu w celu przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi. Będziemy działać na rzecz zwalczania radykalizacji postaw, poszerzając nasze partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim, podmiotami społecznymi, sektorem prywatnym i ofiarami terroryzmu, a także w drodze dialogu międzywyznaniowego i międzykulturowego. Nade wszystko UE pozostanie wierna swoim wartościom tak wewnętrznie, jak i zewnętrznie: to najsilniejsze antidotum, jakim dysponujemy na brutalny ekstremizm. Będziemy także dalej rozwijać – w zgodzie z prawami człowieka – współpracę antyterrorystyczną m.in. z Afryką Północną, Bliskim Wschodem, Bałkanami Zachodnimi i Turcją oraz współpracować z partnerami z całego

świata w celu wymiany najlepszych praktyk i opracowania wspólnych programów w zakresie przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji postaw.

Bezpieczeństwo cybernetyczne

UE zwiększy nacisk na bezpieczeństwo cybernetyczne, przygotowując UE i wspomagając państwa członkowskie w zakresie ochrony przed zagrożeniami cybernetycznymi, przy jednoczesnym utrzymaniu otwartej, bezpłatnej i bezpiecznej cyberprzestrzeni. Wiąże się to ze wzmocnieniem zdolności technologicznych służących zmniejszeniu zagrożeń oraz ze wzmocnieniem odporności krytycznej infrastruktury, sieci i usług, a także ograniczaniem cyberprzestępczości. Oznacza to wspieranie innowacyjnych systemów technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), które gwarantują dostępność i integralność danych, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa w europejskiej przestrzeni cyfrowej poprzez odpowiednie polityki dotyczące miejsca przechowywania danych i certyfikacji cyfrowych produktów i usług. Wymaga to wplecenia kwestii cybernetycznych we wszystkich obszarach polityki, wzmocnienia aspektów cybernetycznych w misjach i operacjach WPBiO oraz dalszego rozwijania platform współpracy. UE będzie wspierać polityczną, operacyjną i techniczną współpracę cybernetyczną między państwami członkowskimi, zwłaszcza w kwestii analizy i zarządzania konsekwencjami, a także promować wspólne oceny między strukturami UE a stosownymi instytucjami w państwach członkowskich. Zacieśni swoją współpracę cybernetyczną z najważniejszymi partnerami, takimi jak USA i NATO. Reakcja UE znajdzie również umocowanie w silnych partnerstwach publiczno-prywatnych. Współpraca i wymiana informacji między państwami członkowskimi, instytucjami, sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim może promować wspólną kulturę bezpieczeństwa cybernetycznego i zwiększać gotowość na wypadek zakłóceń i ataków cybernetycznych.

Bezpieczeństwo energetyczne

Unia energetyczna stanowi zintegrowane działanie na rzecz wewnętrznych i zewnętrznych aspektów europejskiego bezpieczeństwa energetycznego. Zgodnie z celami unii energetycznej UE będzie dążyć do dywersyfikacji swoich źródeł energii, dróg dostaw oraz dostawców energii, szczególnie w dziedzinie gazu, a także do promowania najwyższych standardów bezpieczeństwa jądrowego w krajach trzecich. Dzięki naszej dyplomacji energetycznej będziemy na całym świecie zacieśniać stosunki z wiarygodnymi krajami-producentami energii i krajami tranzytowymi oraz wspierać tworzenie infrastruktury umożliwiającej zdywersyfikowanym źródłom docieranie na rynki europejskie. Jednakże wiążące porozumienia z krajami trzecimi dotyczące infrastruktury mogą mieć zróżnicowany wpływ na bezpieczeństwo dostaw w Unii lub utrudniać funkcjonowanie wewnętrznego rynku energii. W związku z tym porozumienia takie muszą być przejrzyste, a wszelkie nowe elementy infrastruktury muszą być w pełni zgodne z mającym zastosowanie prawem UE, w tym z trze-

cim pakietem energetycznym. W kontekście wewnętrznym UE będzie pracować nad w pełni funkcjonującym wewnętrznym rynkiem energii, koncentrować się na zrównoważonej energii i efektywności energetycznej oraz spójnie rozwijać odwrócony przepływ, połączenia międzysystemowe oraz infrastrukturę przeznaczoną do magazynowania skroplonego gazu ziemnego (LNG).

Komunikacja strategiczna

UE będzie udoskonalać swoją strategiczną komunikację, angażując się w dyplomację publiczną w różnych dziedzinach i przyłączając się do działań w tym zakresie, aby przybliżyć politykę zagraniczną UE obywatelom i lepiej komunikować ją naszym partnerom. Zwiększymy naszą spójność i szybkość komunikowania naszych zasad i działań. Zapewnimy również szybkie i oparte na stanie faktycznym zwalczanie dezinformacji. Będziemy w dalszym ciągu wspierać otwarte i dociekliwe środowisko mediów w obrębie UE oraz poza nią, współpracując także z lokalnymi podmiotami i za pośrednictwem mediów społecznościowych.

3.2. Odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od UE

W interesie naszych obywateli leży inwestowanie w odporność państw i społeczeństw na wschód aż po Azję Środkową i na południe po Afrykę Środkową. Niestabilność poza naszymi granicami zagraża naszym wszystkim najważniejszym interesom. Natomiast odporność – zdolność państw i społeczeństw do reformowania się, a tym samym przeciwstawiania się wewnętrznym i zewnętrznym kryzysom oraz odbudowa po nich – jest korzystna dla nas i dla krajów w naszych sąsiednich regionach, gdyż zapoczątkowuje trwały wzrost gospodarczy i prężne społeczeństwa. Wraz ze swymi partnerami UE będzie zatem promować odporność w sąsiadujących z nią regionach. Odporne państwo jest państwem bezpiecznym, a bezpieczeństwo ma kluczowe znaczenie dla dobrobytu i demokracji. Podobnie jest jednak w sytuacji odwrotnej. Aby zapewnić trwałe bezpieczeństwo, będziemy wspierać nie tylko instytucje państwowe. Zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju odporność to szerszy koncept obejmujący wszystkie jednostki i całe społeczeństwo. Odporne społeczeństwo, które cechuje stabilna demokracja, zaufanie do instytucji oraz zrównoważony rozwój, leży u podstaw odpornego państwa.

Polityka rozszerzeniowa

Każde państwo europejskie, które szanuje i promuje wartości zapisane w naszych Traktatach, może ubiegać się o członkostwo w Unii. Wiarygodna polityka rozszerzeniowa bazująca na ścisłych i sprawiedliwych warunkach jest niezastąpionym narzędziem zwiększania odporności w odnośnych krajach, zapewniając, by modernizacja i demokratyzacja postępowały zgodnie z kryteriami przystąpienia. Wiarygodna polityka rozszerzeniowa jest strategiczną inwestycją w bezpieczeństwo i dobrobyt Europy i w ogromnym stopniu już przyczyniła się do pokoju na obszarach dawniej ogarniętych wojną.

W ramach aktualnej polityki rozszerzeniowej wyzwania w postaci migracji, bezpieczeństwa energetycznego, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej stoją zarówno przed UE, jak i Bałkanami Zachodnimi i Turcją. Można im stawić czoła tylko wspólnie. Ale odporności tych krajów nie można przyjmować za pewnik. UE ma wyjątkowe wpływy we wszystkich tych krajach. Strategicznym wyzwaniem dla UE jest zatem promowanie reformy politycznej, praworządności, konwergencji gospodarczej i stosunków dobrosąsiedzkich w regionie Bałkanów Zachodnich i w Turcji, przy jednoczesnym kontynuowaniu współpracy pomiędzy poszczególnymi sektorami.

Polityka UE wobec krajów kandydujących będzie nadal opierać się na jasnym, rygorystycznym i sprawiedliwym procesie przystąpienia. Będzie się ona przede wszystkim koncentrować na fundamentalnych wymogach w zakresie członkostwa, obejmować większą kontrolę reform, jaśniejsze wymogi w zakresie reform oraz informacje zwrotne od Komisji Europejskiej i państw członkowskich, a także lokalnych społeczeństw obywatelskich. Jednocześnie unijne wsparcie dla tych krajów i współpraca z nimi muszą przynosić konkretne korzyści dziś, a wiedza o nim musi być sprawnie przekazywana. Oznacza to współpracę w zakresie: zwalczania terroryzmu; reformy sektora bezpieczeństwa; migracji; infrastruktury; energii i klimatu; pogłębiania kontaktów międzyludzkich; oraz ponownego dostosowania części unijnej pomocy z myślą o widocznej poprawie warunków życia obywateli.

Nasi sąsiedzi

Odporność państw i społeczeństw jest naszym strategicznym priorytetem w sąsiedztwie. Wiele osób objętych zakresem europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) zarówno na wschodzie, jak i na południu pragnie zbudować bliższe relacje z Unią. Nasza nieprzemijająca siła przyciągania może pobudzić transformację; siła ta nie jest też wymierzona przeciwko żadnemu krajowi. W grupie tej znajdują się obecnie takie kraje, jak Tunezja lub Gruzja, których sukces jako dobrze prosperujących, pokojowych i stabilnych demokracji odbiłby się szerokim echem w całych odnośnych dla nich regionach. EPS ponownie skupiła się na krajach objętych Partnerstwem Wschodnim i krajach południowego rejonu Morza Śródziemnego pragnących rozwijać z nami silniejsze relacje. Będziemy wspierać te kraje we wdrażaniu układów o stowarzyszeniu, w tym pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA). Będziemy również kreatywnie myśleć o dalszym pogłębianiu dostosowanych do potrzeb partnerstw. Wśród możliwości jest stworzenie obszaru ekonomicznego z krajami wdrażającymi DCFTA, rozszerzenie sieci transeuropejskich oraz Wspólnoty Energetycznej, a także budowanie połączeń fizycznych i cyfrowych. Powiązania społeczne również będą wzmacniane dzięki zwiększonej mobilności, wymianom kulturalnym i edukacyjnym, współpracy w dziedzinie badań naukowych oraz platform społeczeństwa obywatelskiego. Pełne uczestnictwo w programach i agencjach UE będzie kontynuowane wraz ze strategicznym dialogiem z myślą o utorowaniu drogi dla dalszego zaangażowania tych krajów w WPBiO.

Odporność jest jednym ze strategicznych priorytetów w całym rejonie na wschód i na południe od UE, zarówno w krajach, które pragną silniejszych powiązań z UE, jak i w krajach – w ramach i poza EPS – które sobie tego nie życzą. UE będzie wspierać różne drogi do odporności na wschód i południe od swych granic, skupiając się na najpilniejszych aspektach niestabilności i kierując swoje działania na te aspekty, w których możemy dokonać konkretnych zmian.

Odporność w regionach otaczających UE

UE będzie stosować wieloaspektowe podejście do kwestii odporności w otaczających ją regionach. Choć państwa represyjne są z natury niestabilne w perspektywie długoterminowej, istnieje wiele sposobów na to, aby budować integracyjne, zamożne i bezpieczne społeczeństwa. W związku z tym będziemy realizować polityki, które są dostosowane do potrzeb, aby wspierać integracyjne i odpowiedzialne sprawowanie rządów, mające kluczowe znaczenie dla walki z terroryzmem, korupcją i przestępczością zorganizowaną oraz dla ochrony praw człowieka. Represje nie pozwalają dawać ujścia niezadowoleniu i marginalizują społeczności. UE będzie zatem propagować prawa człowieka poprzez dialog i wsparcie, także w najtrudniejszych przypadkach. W ramach długoterminowego zaangażowania będziemy uparcie dążyć do zwiększania ochrony praw człowieka. Będziemy rozwijać realizowane na szczeblu lokalnym i oparte na prawach lokalne podejścia do reformy wymiaru sprawiedliwości, sektorów bezpieczeństwa i obrony państw oraz wspierać niestabilne państwa w budowaniu zdolności, w tym bezpieczeństwa cybernetycznego. Będziemy pracować w obszarach rozwoju, dyplomacji i WPBiO, dbając o to, by nasze wysiłki na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa przyczyniały się do budowy i zwiększania zdolności naszych partnerów do zapewnienia bezpieczeństwa w ramach praworządności. Będziemy współpracować z innymi podmiotami międzynarodowymi, koordynując – w szczególności z ONZ i NATO – nasze działania w zakresie budowania zdolności.

Państwa są odporne, gdy społeczeństwa czują, że stają się coraz bogatsze, i z nadzieją patrzą w przyszłość. Zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju UE przyjmie wspólne podejście do realizowanych polityk w zakresie pomocy humanitarnej, rozwoju, migracji, handlu, inwestycji, infrastruktury, edukacji, zdrowia i badań, a także zwiększy spójność działań UE i jej państw członkowskich w ujęciu horyzontalnym. Będziemy walczyć z ubóstwem i nierównością, zwiększać dostęp do usług publicznych i zabezpieczenia społecznego, i bronić godnych miejsc pracy, w szczególności dla kobiet i młodzieży. Będziemy promować warunki sprzyjające nowym przedsięwzięciom gospodarczym, zatrudnieniu i włączeniu grup marginalizowanych. Fundusze na rzecz rozwoju powinny stymulować strategiczne inwestycje w ramach partnerstw publiczno-prywatnych, wspierając trwały wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy oraz zdobywanie umiejętności i transfery technologii. Wykorzystamy nasze umowy handlowe, by wspierać trwały rozwój gospodarczy, ochronę praw człowieka i zarządzanie oparte na zasadach.

Odporność społeczna zostanie wzmocniona poprzez pogłębienie stosunków ze społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza w jego wysiłkach zmierzających do rozliczania rządów z ciążącej na nich odpowiedzialności. Nasze działania będą w większym stopniu skierowane do organizacji kulturalnych, wspólnot religijnych, partnerów społecznych i obrońców praw człowieka; będziemy też otwarcie występować przeciwko ograniczaniu przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego, m.in. poprzez naruszanie wolności słowa i zrzeszania się. Pozytywna zmiana może się dokonać jedynie poprzez działania na szczeblu krajowym i może minąć wiele lat zanim to nastąpi. Nasze zaangażowanie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego będzie zatem miało charakter długoterminowy. Będziemy kształtować odporność społeczną także poprzez nasilenie prac w obszarze edukacji, kultury i młodzieży w celu promowania pluralizmu, współistnienia i wzajemnego szacunku.

Ponadto UE będzie dążyć do zwiększenia odporności systemu energetycznego i środowiska. Transformacja sektora energetycznego jest jednym z głównych wyzwań w otaczających nas regionach, ale musi przebiegać we właściwy sposób, by uniknąć podsycania napięć społecznych. Zmiana klimatu i degradacja środowiska przyczyniają się do zaostrzenia potencjalnego konfliktu ze względu na ich wpływ na pustynnienie, degradację gleby, niedobór wody i żywności. Podobnie jak w przypadku wysiłków podejmowanych w ramach reformy sektora bezpieczeństwa, polityki dotyczące reformy sektora energetycznego i środowiskowego mogą być pomocne dla krajów partnerskich przy transformacji sektora energetycznego i w działaniach na rzecz klimatu. Poprzez te działania będziemy zachęcać do liberalizacji rynku energii, rozwoju energii odnawialnej, lepszego stanowienia prawa i transferu technologii, a także łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej. W kontekście rozwoju, dyplomacji i współpracy naukowej będziemy również wspierać rządy przy opracowywaniu trwałych rozwiązań w zakresie produkcji żywności oraz zużycia wody i energii.

Skuteczniejsza polityka migracyjna

W naszych działaniach na rzecz odporności skoncentrujemy się w szczególności na krajach pochodzenia i tranzytu migrantów i uchodźców. Znacznie zintensyfikujemy działania humanitarne w tych krajach, skupiając się na kwestiach edukacji, kobiet i dzieci. Wraz z krajami pochodzenia i tranzytu będziemy rozwijać wspólne i dostosowane do potrzeb podejścia do kwestii migracji obejmujące takie zagadnienia, jak rozwój, dyplomacja, mobilność, legalna migracja, zarządzanie granicami, readmisja i powrót. Poprzez rozwój, fundusze powiernicze, dyplomację prewencyjną i mediację będziemy współpracować z krajami pochodzenia, aby eliminować podstawowe przyczyny wysiedleń i zapobiegać im, zarządzać migracją i walczyć z przestępczością transgraniczną. Będziemy wspierać kraje tranzytu poprzez zwiększenie zdolności przyjmowania i udzielania azylu oraz działania w zakresie edukacji, szkolenia zawodowego i źródeł utrzymania migrantów. Musimy powstrzymać nieuregulowane przepływy migracyjne poprzez zapewnienie większej skuteczno-

ści w zakresie powrotów, jak również poprzez zapewnienie regularnych kanałów mobilności ludzi. Oznacza to wzmocnienie i stosowanie istniejących legalnych i cyrkulacyjnych kanałów migracji. Oznacza to również prace nad bardziej skutecznym wspólnym europejskim systemem azylowym, który będzie strzegł prawa do ubiegania się o azyl poprzez zapewnienie możliwości bezpiecznego, uregulowanego i legalnego przyjazdu uchodźców ubiegających się o ochronę międzynarodową w UE. Jednocześnie będziemy współpracować z naszymi międzynarodowymi partnerami w celu zapewnienia przestrzegania wspólnych globalnych obowiązków i solidarności. Będziemy ustanawiać bardziej skuteczne partnerstwa w zakresie zarządzania migracją z agencjami ONZ, krajami wschodzącymi, organizacjami regionalnymi, społeczeństwem obywatelskim i społecznościami lokalnymi.

3.3. Zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych i kryzysowych

Coraz częściej jesteśmy świadkami załamania państw niestabilnych w wyniku konfliktów siłowych. Te sytuacje kryzysowe oraz niewyobrażalna przemoc i cierpienia ludzkie, jakie wywołują, są zagrożeniem dla naszych wspólnych żywotnych interesów. UE będzie uczestniczyć, w praktyczny i zasadniczy sposób, w działaniach na rzecz przywracania pokoju, koncentrując nasze wysiłki na regionach sąsiadujących z Unią na wschodzie i południu; w poszczególnych przypadkach będzie rozważać zaangażowanie w dalszych regionach. UE, dzięki zintegrowanemu podejściu, będzie wspierać bezpieczeństwo ludzi.

Wszystkie te konflikty mają wiele wymiarów, dotyczą one tak odległych kwestii, jak bezpieczeństwo i kwestie płci społeczno-kulturowej, czy sprawowanie rządów i gospodarka. Zasadnicze znaczenie ma wdrażanie podejścia wielowymiarowego, przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych polityk i instrumentów mających na celu zapobieganie konfliktom, zarządzanie nimi i ich rozwiązywanie. Jednak zakres „kompleksowego podejścia" zostanie rozszerzony jeszcze bardziej. Nie ma szybkich rozwiązań dla żadnego z tych konfliktów. Doświadczenia z Somalii, Mali, Afganistanu i innych krajów uwypuklają ich przedłużający się charakter. UE będzie zatem realizować podejście wieloetapowe, działając na wszystkich etapach konfliktu. Będziemy wspierać zapobieganie konfliktom, rozwiązywanie ich i stabilizowanie sytuacji oraz unikać przedwczesnego wycofywania się w momencie, gdy gdzie indziej wybuchnie nowy kryzys. UE będzie zatem dalej angażować się w rozwiązywanie długotrwałych konfliktów w krajach Partnerstwa Wschodniego. Żaden z tych konfliktów nie odbywa na pojedynczym poziomie sprawowania rządów. Takie konflikty, jak te w Syrii i Libii często wybuchają na szczeblu lokalnym, ale to właśnie wymiar regionalny, krajowy i ogólnoświatowy, jakiego nabierają sprawia, że stają tak złożone. Dlatego też UE będzie stosować wielopoziomowe podejście do konfliktów, podejmując działania na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i światowym. Poza tym sama UE nie jest w stanie rozwiązać żadnego z tych konfliktów. Będziemy stosować podejście wielostronne angażujące wszystkie podmioty uczestniczące w konflikcie i niezbędne do jego rozwiązania. W sposób bardziej systematyczny będziemy występować w charak-

terze partnera w terenie dla organizacji regionalnych i międzynarodowych, dwustronnych organizacji darczyńców i społeczeństwa obywatelskiego. Należy również dążyć do ściślejszej współpracy na szczeblu regionalnym i międzynarodowym. Trwały pokój można osiągnąć jedynie poprzez kompleksowe umowy oparte na szerokim, głębokim i trwałym partnerstwie regionalnym i międzynarodowym.

Pokój jako działanie zapobiegawcze

Od dawna wiadomo, że zapobieganie konfliktom jest bardziej wydajne i skuteczne niż działania w sytuacjach kryzysowych po wybuchu kryzysu. Gdy do konfliktu jednak dojdzie, zwykle z upływem czasu staje się on coraz bardziej nierozwiązywalny. UE ma dobre wyniki w zakresie budowania pokoju i dyplomacji w ramach działań zapobiegawczych. Należy zatem zdwoić wysiłki w zakresie zapobiegania – monitorując podstawowe przyczyny konfliktów, takie jak łamanie praw człowieka, nierówności, napięcia związane z niedoborem zasobów naturalnych i zmiana klimatu – ponieważ stanowią one czynnik zwielokrotniający zagrożenia powodujący niedobór wody i żywności, pandemie i wysiedlenia.

System wczesnego ostrzegania jest mało użyteczny, chyba że w jego wyniku jego sygnałów podejmuje się szybkie działania. Oznacza to regularne przedstawianie Radzie sprawozdań i wniosków, prowadzenie prewencyjnej dyplomacji i mediacji poprzez uruchomienie delegatur UE i działania specjalnych przedstawicieli, oraz pogłębianie partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim. Musimy rozwinąć kulturę polityczną przewidującą szybsze działania w odpowiedzi na ryzyko wystąpienia konfliktu siłowego.

Bezpieczeństwo i stabilizacja

UE będzie się angażować w sposób bardziej systematyczny w działania w ramach tych konfliktów dotyczące aspektów bezpieczeństwa. W pełnej zgodności z prawem międzynarodowym europejska polityka bezpieczeństwa i obrony musi być lepiej przygotowana do działań służących budowaniu pokoju, gwarantowaniu bezpieczeństwa i ochronie życia ludzkiego, zwłaszcza ludności cywilnej. UE musi być w stanie w sposób szybki, odpowiedzialny i zdecydowany reagować na kryzysy, zwłaszcza aby pomóc zwalczać terroryzm. Musi być w stanie zapewnić bezpieczeństwo w sytuacjach, gdy wynegocjowano porozumienia pokojowe i utworzono lub tworzy się rządy tymczasowe. Jeżeli nie da się wypracować takich porozumień, UE powinna być gotowa zapewnić wsparcie i pomoc na rzecz umacniania lokalnego zawieszenia broni, torując drogę do budowania zdolności. Jednocześnie, poprzez spójną realizację polityki wewnętrznej i zewnętrznej, UE musi przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się niestabilności, którą takie konflikty mogą powodować, i dotyczącą wielu kwestii, począwszy od nielegalnego handlu i przemytu po terroryzm.

Gdy pojawi się perspektywa stabilizacji, UE musi umożliwić legalnym instytucjom szybkie zapewnianie ludności lokalnej podstawowych usług i bezpieczeństwa, zmniejszając ryzyko ponownego sięgania do przemocy i umożli-

wiając powrót wysiedleńcom. Dlatego też będziemy dążyć do wyeliminowania luk w naszych działaniach podejmowanych w okresie między zakończeniem przemocy a odbudową w perspektywie długoterminowej, i do wypracowania dwutorowego – obejmującego bezpieczeństwo i rozwój – charakteru naszego zaangażowania.

Rozwiązywanie konfliktów

Każdy kraj objęty konfliktem będzie musiał odbudować umowę społeczną między państwem i jego obywatelami. Unia będzie wspierać te wysiłki, wspierając pluralistyczne sprawowanie rządów na wszystkich szczeblach. Kiedy naruszone jest „centrum", działania wyłącznie odgórne mają ograniczony skutek. Aby osiągnąć wszechstronne porozumienie polityczne, trzeba działać na wszystkich poziomach. W kontekście WPBiO, rozwoju oraz ukierunkowanych instrumentów finansowych będziemy łączyć odgórne i oddolne wysiłki wspierające fundamenty zrównoważonej państwowości w oparciu o inicjatywy na szczeblu lokalnym. Współpraca na szczeblu lokalnym – na przykład z władzami lokalnymi i gminami – może pomóc zapewnić obywatelom podstawowe usługi, i przewiduje większe zaangażowanie na rzecz ugruntowanego społeczeństwa obywatelskiego. Działania w tym kierunku poprawią też naszą wiedzę na temat sytuacji lokalnej, dzięki czemu będziemy mogli dokonać rozróżnienia na grupy, z którymi będziemy rozmawiać bez udzielania wsparcia, i grupy, które będziemy aktywnie wspierać, jako liderów w zakresie bezpieczeństwa ludzkiego i pojednania.

UE będzie również wspierać pluralistyczne sprawowanie rządów na wszystkich szczeblach poprzez mediacje i pośrednictwo. Jednocześnie będziemy pracować nad bardziej kreatywnymi sposobami prowadzenia dyplomacji. Oznacza to również promowanie roli kobiet w działaniach na rzecz pokoju: począwszy od wdrożenia rezolucji RB ONZ dotyczącej kobiet, pokoju i bezpieczeństwa do ulepszenia wewnętrznej równowagi płci w UE. Wiąże się to z bardziej systematycznym korzystaniem z dyplomacji kulturalnej, międzywyznaniowej, naukowej i ekonomicznej w warunkach konfliktu.

Gospodarka polityczna czasów pokoju

UE będzie rozwijać przestrzeń, w której legalna gospodarka może się ugruntować i umacniać. W trakcie konfliktów siłowych oznacza to zapewnienie dostępu do pomocy humanitarnej, aby umożliwić dostarczanie podstawowych dóbr i świadczenie podstawowych usług. Oznacza to również prace mające na celu zerwanie z gospodarką polityczną czasów wojny i stworzenie możliwości legalnego zapewniania bytu. Wymaga to większej synergii między pomocą humanitarną i rozwojową, ukierunkowania naszego wsparcia w taki sposób, by zapewnić ochronę zdrowia, edukację, ochronę, podstawowe dobra i legalne zatrudnienie. Gdy pojawi się perspektywa stabilizacji, handel i rozwój – działające w synergii – mogą stanowić podstawę budowania pokoju w długim okresie.

Środki ograniczające, w połączeniu z działaniami dyplomatycznymi, to kluczowe narzędzia umożliwiające pokojowe przemiany. Mogą one odgrywać zasadniczą rolę w powstrzymywaniu konfliktów, zapobieganiu im i ich rozwiązywaniu. Inteligentne sankcje, zgodnie z prawem międzynarodowym i unijnym, będą szczegółowo planowane i monitorowane w celu wspierania legalnej gospodarki i unikania działań ze szkodą dla lokalnych społeczności. W celu zwalczania przestępczej gospodarki czasów wojny UE musi tez unowocześnić swoją politykę w zakresie kontroli wywozu produktów podwójnego zastosowania i zwalczać nielegalny handel dobrami kultury i zasobami naturalnymi.

3.4. Ładу regionalne oparte na współpracy

W świecie rozdartym między światowymi wyzwaniami a oporem na szczeblu lokalnym na pierwszy plan wysuwają się dynamiki regionalne. Regiony będące skomplikowanymi sieciami wpływów, interakcji i tożsamości stanowią w zdecentralizowanym świecie kluczową przestrzeń ładu. Dobrowolne formy rządzenia na szczeblu regionalnym zapewniają państwom i narodom możliwość lepszego radzenia sobie z problemami związanymi z bezpieczeństwem, czerpania korzyści gospodarczych z globalizacji, wyrażania w pełniejszy sposób kultury i tożsamości, a także wywierania wpływu w sprawach o wymiarze światowym. Jest to jedno z podstawowych założeń, na których opiera się pokój i rozwój UE w XXI wieku. Dlatego będziemy propagować i wspierać na całym świecie ładу regionalne oparte na współpracy, także na obszarach charakteryzujących się największymi podziałami. Ładу regionalne nie przybierają jednej formy. Tam, gdzie jest to możliwe i zgodne z naszymi interesami, UE będzie wspierać organizacje regionalne. Nie chodzi nam o eksportowanie naszego modelu, lecz raczej o to, by wzajemnie czerpać inspiracje z różnorodnych doświadczeń regionalnych. Ładу regionalne oparte na współpracy to nie tylko organizacje. Ładу te obejmują kombinację stosunków dwustronnych, subregionalnych, regionalnych i międzyregionalnych. Chodzi także o rolę odgrywaną przez globalnych graczy w połączeniu z regionalnymi działaniami na rzecz współpracy. Wszystkie te elementy mogą razem służyć rozwiązaniu transnarodowych konfliktów, stawieniu czoła transnarodowym wyzwaniom i czerpaniu korzyści z transnarodowych możliwości. UE będzie się w poszczególnych regionach świata kierować konkretnymi celami. We wszystkich regionach będziemy inwestować w stosunki oparte na współpracy, aby propagować wspólną globalną odpowiedzialność.

Europejski ład bezpieczeństwa

Suwerenność, niezależność i integralność terytorialna państw, nienaruszalność granic oraz pokojowe rozstrzyganie sporów to kluczowe elementy europejskiego ładu bezpieczeństwa. Zasady te mają zastosowanie do wszystkich państw, zarówno w UE, jak i poza jej granicami.

Pokój i stabilność w Europie nie są już jednak pewnikiem. Pogwałcenie przez Rosję prawa międzynarodowego oraz destabilizacja Ukrainy, a także przedłużające się konflikty w szerzej rozumianym regionie Morza Czarnego,

podważyły podstawy europejskiego ładu bezpieczeństwa. UE będzie jednomyślna w popieraniu prawa międzynarodowego, demokracji, praw człowieka, współpracy oraz prawa każdego kraju do swobodnego decydowania o swojej przyszłości.

Jednym z kluczowych wyzwań są stosunki z Rosją. Konsekwentne i jednomyślne podejście musi pozostać fundamentem polityki UE wobec Rosji. Istotne zmiany w stosunkach między UE a Rosją są oparte na pełnym poszanowaniu prawa międzynarodowego i zasad leżących u podstaw europejskiego ładu bezpieczeństwa, w tym aktu końcowego z Helsinek oraz Karty paryskiej. Nie uznamy nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję ani nie pogodzimy się z destabilizacją wschodniej Ukrainy. Będziemy wzmacniać UE, zwiększać odporność naszych wschodnich sąsiadów oraz stać na straży ich prawa do swobodnego kształtowania ich podejścia do UE. Jednocześnie UE i Rosja są od siebie wzajemnie zależne. Dlatego też zawsze gdy nasze interesy będą się pokrywać, będziemy podejmować kontakty z Rosją w celu omówienia rozbieżności i prowadzenia współpracy. Oprócz zagadnień polityki zagranicznej objętych obecnie współpracą, kontakty mogłyby dotyczyć także wybranych kwestii o znaczeniu europejskim, w tym klimatu, Arktyki, bezpieczeństwa morskiego, edukacji, badań i współpracy transgranicznej. Kontakty powinny także obejmować głębsze więzi społeczne, zapewniane poprzez ułatwienia w podróżowaniu dla studentów, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorców.

W odniesieniu do całego regionu UE będzie promować współpracę z Radą Europy i Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). OBWE jako organizacja o działaniach obejmujących całą Europę i sięgających aż po Azję Środkową oraz mająca powiązania transatlantyckie stanowi zasadniczy element europejskiego ładu bezpieczeństwa. UE będzie wzmacniać swój wkład w ramach OBWE oraz zacieśniać współpracę z nią, gdyż jest to jeden z filarów europejskiego bezpieczeństwa.

Pokój i dobrobyt w basenie Morza Śródziemnego, na Bliskim Wschodzie i w Afryce

Basen Morza Śródziemnego, Bliski Wschód oraz części Afryki Subsaharyjskiej pogrążone są w chaosie, którego skutki będą prawdopodobnie widoczne dopiero za wiele lat. Rozwiązywanie konfliktów oraz wspieranie rozwoju i praw człowieka na Południu ma zasadnicze znaczenie dla stawienia czoła problemom związanym z zagrożeniem terrorystycznym, wyzwaniami demograficznymi, migracją i zmianą klimatu oraz dla wykorzystania możliwości zapewnienia wspólnego dobrobytu. UE zwiększy swoje wsparcie dla regionalnych i subregionalnych organizacji w Afryce i na Bliskim Wschodzie oraz zintensyfikuje współpracę z tymi organizacjami, a także umocni formaty współpracy działające w regionie. Organizacje regionalne nie zajmują się jednak wszystkimi istotnymi zmianami, a w niektórych z nich odzwierciedlone są istniejące podziały. Będziemy zatem także działać w sposób elastyczny, tak by pomóc pokonać podziały i wspierać podmioty regionalne w osiąganiu kon-

kretnych rezultatów. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez mobilizację naszych polityk i ram dwustronnych i wielostronnych, a także poprzez partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim w regionie.

Pięć kierunków działań, które będzie podejmować UE: Po pierwsze w regionie Maghrebu i Bliskiego Wschodu UE będzie popierać działającą współpracę wielostronną. Będziemy wspierać praktyczną współpracę, m.in. za pośrednictwem Unii dla Śródziemnomorza, w kwestiach takich jak bezpieczeństwo granic, nielegalny handel, zwalczanie terroryzmu, nieproliferacja, bezpieczeństwo wodne i żywnościowe, energia i klimat, a także zarządzanie infrastrukturą i klęskami żywiołowymi. Będziemy popierać dialog i negocjacje w odniesieniu do konfliktów regionalnych, takich jak konflikty w Syrii i Libii. W kwestii konfliktu palestyńsko-izraelskiego UE będzie ściśle współpracować z kwartetem bliskowschodnim, Ligą Państw Arabskich oraz wszystkimi kluczowymi zainteresowanymi stronami, po to by utrzymać perspektywę wprowadzenia trwałego rozwiązania dwupaństwowego w oparciu o linie podziału z 1967 r. wraz z odpowiednią wymianą ziem oraz by przywrócić warunki umożliwiające prowadzenie konstruktywnych negocjacji. Ponadto UE będzie promować pełne przestrzeganie prawa europejskiego i międzynarodowego w ramach pogłębiania współpracy z Izraelem i Autonomią Palestyńską.

Po drugie, UE będzie zacieśniać współpracę sektorową z Turcją, a jednocześnie dążyć do ugruntowania tureckiej demokracji zgodnie z kryteriami przystąpienia tego kraju do UE, obejmującymi unormowanie stosunków z Cyprem. UE będzie zatem kontynuować proces akcesyjny, utrzymując rygorystyczną i sprawiedliwą warunkowość przystąpienia, a jednocześnie w sposób spójny angażować się w dialog dotyczący zwalczania terroryzmu, bezpieczeństwa regionalnego i uchodźców. Będziemy również pracować nad modernizacją unii celnej i liberalizacją reżimu wizowego oraz dalej współpracować z Turcją w dziedzinie edukacji, energii i transportu.

Po trzecie, UE będzie dążyć do wyważonego zaangażowania w regionie Zatoki Perskiej. Będzie kontynuować współpracę z Radą Współpracy Państw Zatoki (RWPZ) oraz poszczególnymi państwami Zatoki Perskiej. Ponadto, opierając się na wspólnym kompleksowym planie działania z Iranem i na jego realizacji, UE będzie także stopniowo podejmować współpracę z Iranem w kwestiach takich jak handel, badania, środowisko, energia, przeciwdziałanie nielegalnemu handlowi, migracja i wyzwania społeczne. Pogłębi dialog z Iranem i państwami RWPZ dotyczący konfliktów regionalnych, praw człowieka, zwalczania terroryzmu, działając na rzecz zapobiegania rozlewaniu się istniejących kryzysów i wspierania możliwości w zakresie współpracy i dyplomacji.

Po czwarte, w świetle rosnącej współzależności między Afryką Północną a Subsaharyjską, a także między Rogiem Afryki a Bliskim Wschodem, UE będzie wspierać współpracę w tych subregionach. Obejmuje to wspieranie stosunków trójstronnych w regionie Morza Czerwonego między Europą, Rogiem Afryki i Zatoką Perską, po to by stawić czoła wspólnym wyzwaniom w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wykorzystywać możliwości gospodarcze. Oznacza to systematyczne zajmowanie się transgranicznymi zmianami o wymiarze

transgranicznym w regionie północnej i zachodniej Afryki, Sahelu i Jeziora Czad poprzez ściślejsze powiązania z Unią Afrykańską, Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) i Grupą Pięciu na rzecz Sahelu.

I wreszcie, będziemy działać na rzecz pokoju i rozwoju w Afryce, traktując to jako inwestycję w nasze własne bezpieczeństwo i dobrobyt. Nasilimy współpracę m.in. z Unią Afrykańską, a także z ECOWAS-em, Międzyrządowym Organem ds. Rozwoju w Afryce Wschodniej i Wspólnotą Wschodnioafrykańską oraz zwiększymy wsparcie na rzecz tych podmiotów. Musimy zwiększyć nasze wysiłki, by stymulować wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w Afryce. Umowy o partnerstwie gospodarczym mogą pobudzać afrykańską integrację i mobilność oraz zachęcać Afrykę do pełnego i równego udziału w globalnym łańcuchu wartości. Milowy krok pod względem inwestycji europejskich w Afryce jest potrzebny także, by wesprzeć zrównoważony rozwój. Będziemy budować silniejsze powiązania pomiędzy naszymi politykami w zakresie handlu, rozwoju i bezpieczeństwa w Afryce oraz łączyć wysiłki rozwojowe z działaniami w zakresie migracji, zdrowia, edukacji, energii i klimatu, nauki i technologii, zwłaszcza w celu poprawy bezpieczeństwa żywnościowego. Będziemy nadal wspierać wysiłki na rzecz wspierania pokoju i bezpieczeństwa w Afryce oraz wspomagać prace organizacji afrykańskich w zakresie zapobiegania konfliktom, zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, a także w zakresie migracji i zarządzania granicami. Będziemy to czynić, posługując się dyplomacją, wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony oraz rozwojem, a także funduszami powierniczymi wspierającymi strategie regionalne.

Ściślejsza współpraca atlantycka

UE będzie dalej inwestować w silne więzi transatlantyckie, zarówno z Północą, jak i Południem. Solidne partnerstwo transatlantyckie za pośrednictwem NATO oraz ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą pomaga nam wzmocnić odporność, rozwiązywać konflikty oraz przyczyniać się do skutecznego rządzenia na szczeblu globalnym. Od prawie 70 lat NATO jest dla swoich członków podstawą bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Pozostaje najsilniejszym i najbardziej skutecznym sojuszem wojskowym na świecie. UE będzie pogłębiać swoje partnerstwo z NATO poprzez skoordynowane rozwijanie zdolności obronnych, równoległe i zsynchronizowane ćwiczenia oraz wzajemnie wzmacniające się działania służące budowaniu zdolności naszych partnerów, przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym i cybernetycznym oraz promowaniu bezpieczeństwa morskiego.

UE będzie dążyć do zawarcia transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) z USA. Podobnie jak kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA) z Kanadą, TTIP jest wyrazem transatlantyckiego zaangażowania na rzecz wspólnych wartości i przejawem naszej gotowości do realizacji ambitnego i opartego na zasadach programu handlowego. Jeśli chodzi o szerzej pojętą agendę bezpieczeństwa, USA pozostaną naszym głównym partnerem. UE zacieśni współpracę z USA i Kanadą dotyczącą działań w zakresie zarzą-

dzania kryzysowego, zwalczania terroryzmu, spraw cyberprzestrzeni, migracji, energii i klimatu.

W szerzej pojętym obszarze atlantyckim Unia będzie rozszerzać współpracę i budować silniejsze partnerstwa z Ameryką Łacińską i Karaibami w oparciu o wspólne wartości i interesy. Będzie rozwijać wielostronne powiązania ze Wspólnotą Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (CELAC) oraz z różnymi grupami regionalnymi stosownie do ich przewagi konkurencyjnej. Zintensyfikujemy dialog polityczny i współpracę w zakresie migracji, bezpieczeństwa morskiego i ochrony życia morskiego, energii i zmiany klimatu, rozbrojenia, nieproliferacji oraz kontroli zbrojeń, a także zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Będziemy dążyć do zawarcia umowy o wolnym handlu z Mercosurem, rozwijać umowę o dialogu politycznym i współpracy z Kubą oraz inwestować w ściślejsze społeczno-gospodarcze powiązania z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów poprzez ułatwienia wizowe, wymiany studentów, partnerstwa, współpracę badawczą i projekty techniczne. Będziemy również aktywnie wspierać negocjowanie i realizację porozumień pokojowych w regionie, podobnie jak to czynimy w Kolumbii.

Połączona Azja

Istnieje bezpośredni związek między dobrobytem Europy a bezpieczeństwem Azji. W świetle znaczenia gospodarczego Azji dla UE i vice versa, pokój i stabilność w Azji są warunkiem naszego dobrobytu. Będziemy pogłębiać dyplomację gospodarczą i zwiększać naszą rolę w zakresie bezpieczeństwa w Azji.

UE będzie współpracować z Chinami w oparciu o poszanowanie praworządności zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Będziemy stosować spójne podejście do ukierunkowanych na Zachód dążeń Chin związanych z łącznością, maksymalizując potencjał platformy łączności między UE a Chinami, oraz będziemy kontynuować proces ASEM i współpracę UE–ASEAN. UE zacieśni także stosunki handlowe i inwestycyjne z Chinami, dążąc do zapewnienia równych warunków działania, odpowiedniej ochrony praw własności intelektualnej, silniejszej współpracy w zakresie wysokiej klasy technologii oraz do dialogu w sprawie reform gospodarczych, praw człowieka i działań w dziedzinie klimatu. Jednocześnie UE wzmocni swoją aktywność w obszarze dyplomacji gospodarczej w regionie, pracując na rzecz ambitnych umów o wolnym handlu z partnerami strategicznymi, takimi jak Japonia i Indie, a także z państwami członkowskimi ASEAN, z myślą o ewentualnej umowie UE–ASEAN.

Będziemy też rozwijać bardziej wyważone politycznie podejście do Azji, starając się wnieść większy praktyczny wkład w jej bezpieczeństwo. Rozszerzymy nasze partnerstwa, w tym w zakresie bezpieczeństwa, z Japonią, Republiką Korei, Indonezją i innymi państwami. W dalszym ciągu będziemy wspierać budowanie państwowości i proces pojednania w Afganistanie wraz z naszymi partnerami regionalnymi i międzynarodowymi. Będziemy promować nieproliferację na Półwyspie Koreańskim. W Azji Wschodniej i Południo-

wo-Wschodniej będziemy popierać wolność żeglugi, zdecydowanie opowiadać się za poszanowaniem prawa międzynarodowego, w tym prawa morskiego i jego procedur arbitrażowych, oraz zachęcać do pokojowego rozstrzygania sporów morskich. Będziemy pomagać w budowaniu zdolności morskich i wspierać regionalną architekturę bezpieczeństwa kierowaną przez ASEAN. W Azji Środkowej i Południowej będziemy pogłębiać współpracę związaną ze zwalczaniem terroryzmu, przeciwdziałaniem nielegalnemu handlowi oraz migracją, a także poprawiać połączenia transportowe, handlowe i energetyczne. W regionach Indo-Pacyfiku i Azji Wschodniej UE będzie promować prawa człowieka i wspierać przemiany demokratyczne, np. w Mjanmie/Birmie.

Zdolna do współpracy Arktyka

Trzy państwa członkowskie UE oraz dwaj członkowie Europejskiego Obszaru Gospodarczego to państw arktyczne, zatem UE ma strategiczny interes w tym, by Arktyka pozostała obszarem bez napięć, czemu służy współpraca zapewniana przez Radę Arktyczną, dobrze funkcjonujące ramy prawne oraz solidna współpraca polityczna i w zakresie bezpieczeństwa. UE będzie przyczyniać się do tego poprzez wzmocnienie działań w dziedzinie klimatu i badań ekologicznych, zrównoważonego rozwoju, telekomunikacji, działań poszukiwawczo-ratowniczych, a także poprzez konkretną współpracę z państwami arktycznymi oraz instytucjami, ludami tubylczymi i lokalnymi społecznościami Arktyki.

3.5. Globalne rządzenie w XXI wieku

Bez światowych norm i środków służących do ich egzekwowania pokój i bezpieczeństwo oraz dobrobyt i demokracja, będące naszymi żywotnymi interesami, są zagrożone. UE, kierując się wartościami, które są jej fundamentem, zobowiązuje się działać na rzecz globalnego ładu opartego na prawie międzynarodowym, w tym na zasadach Karty Narodów Zjednoczonych, zapewniającego pokój, prawa człowieka, zrównoważony rozwój oraz trwały dostęp do światowych wspólnych dóbr. To zobowiązanie oznacza raczej dążenie do zmian niż tylko do zachowania istniejącego systemu. UE będzie działać na rzecz silnej Organizacji Narodów Zjednoczonych jako fundamentu wielostronnego ładu opartego na zasadach oraz będzie wypracowywać odpowiedzi na szczeblu światowym skoordynowane z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi, państwami oraz podmiotami niepaństwowymi.

Reformowanie: Zaangażowanie na rzecz globalnego rządzenia musi przełożyć się na determinację w dążeniu do zreformowania ONZ, w tym Rady Bezpieczeństwa, oraz międzynarodowych instytucji finansowych. Opieranie się zmianom może wywołać erozję tych instytucji i powstanie alternatywnych ugrupowań – ze szkodą dla wszystkich państw członkowskich UE. UE będzie opowiadać się za zasadami rozliczalności, reprezentatywności, odpowiedzialności, skuteczności i przejrzystości. Praktyczne znaczenie tych zasad zostanie doprecyzowane w poszczególnych przypadkach. Będziemy nadal apelować do członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, by nie głosowali przeciw wiarygodnym

projektom rezolucji dotyczących terminowych i zdecydowanych działań mających na celu zapobieganie i położenie kresu masowym aktom okrucieństwa. Działając na forach wielostronnych – zwłaszcza na forum ONZ, międzynarodowych instytucji finansowych oraz międzynarodowych organizacji wymiaru sprawiedliwości – UE wzmocni swój głos i uzyska większą widoczność i spójność. Będziemy dążyć do coraz bardziej jednolitej reprezentacji strefy euro na forum Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Inwestowanie: Wiara w ONZ oznacza konieczność inwestowania w tę organizację, zwłaszcza w jej działalność w dziedzinie utrzymywania pokoju, mediacji, budowania pokoju i pomocy humanitarnej. UE i jej państwa członkowskie, już w tej chwili wpłacające najwięcej do budżetu organizacji humanitarnych ONZ, będą jeszcze bardziej inwestować w ich działalność. WPBiO może dalej wspierać i uzupełniać prowadzone przez ONZ działania na rzecz utrzymywania pokoju poprzez operacje pomostowe, stabilizacyjne i inne. UE zwiększy również synergię z działaniami ONZ w sferze budowania pokoju poprzez lepszą koordynację w zakresie planowania, rozwoju i wycofywania misji WPBiO dotyczących budowania zdolności w sytuacjach niestabilności.

Realizacja: UE będzie dawać przykład, realizując swoje zobowiązania w zakresie zrównoważonego rozwoju i zmiany klimatu. Zwiększy finansowanie działań związanych ze zmianą klimatu, będzie kierować działaniami na rzecz uwzględniania kwestii związanych ze zmianą klimatu na forach wielostronnych, podnosić poziom ambicji przeglądu przewidzianego w porozumieniu paryskim i działać na rzecz redukcji kosztów w zakresie czystej energii. Cele zrównoważonego rozwoju zostaną wbudowane do umowy o partnerstwie po wygaśnięciu umowy z Kotonu i będą stanowić przyczynek do reform w zakresie polityki na rzecz rozwoju, w tym Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju. Realizowanie celów zrównoważonego rozwoju wymagać będzie też zmian we wszystkich politykach wewnętrznych i zewnętrznych, ożywienia partnerstw publiczno-prywatnych oraz wykorzystania doświadczeń Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w udzielaniu pomocy technicznej i budowaniu potencjału w krajach rozwijających się i krajach o średnich dochodach.

Pogłębianie: Jako największa gospodarka na świecie, UE jest główną siłą sprawczą w światowym handlu i inwestycjach – obszarach, w których zasady można jeszcze bardziej rozwinąć. Nasz dobrobyt zależy od otwartego i opartego na zasadach systemu gospodarczego, w którym panują prawdziwie równe warunki działania; nasza dyplomacja gospodarcza będzie nadal promować taki system. Będziemy kontynuować wysiłki na rzecz zawarcia kompleksowych umów o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi, Japonią, państwami Mercosuru, Indiami, państwami ASEAN i innymi stronami, uznając takie umowy za fundamenty globalnego wolnego handlu. Ambitne umowy oparte na wzajemnych korzyściach, takie jak TTIP i CETA, mogą promować międzynarodowe standardy regulacyjne, ochronę konsumenta, a także normy dotyczące zatrudnienia, środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa. Umowy handlowe nowej generacji, które obejmują usługi, gospodarkę cyfrową, energię i surowce, mogą zmniejszyć fragmentację i przeszkody w sferze prawa oraz regulować dostęp

do zasobów naturalnych. UE zapewni, by wszystkie zawierane przez nią umowy handlowe były przygotowywane w sposób wspierający powrót Światowej Organizacji Handlu (WTO) do pełnienia roli ośrodka światowych negocjacji. Interes UE dotyczący otwartego i sprawiedliwego systemu gospodarczego powiązany jest z potrzebą ogólnoświatowego wzrostu gospodarczego i bezpieczeństwa w sektorze morskim, zapewniających otwarte i chronione szlaki morskie i oceaniczne o kluczowym znaczeniu dla handlu i dostępu do zasobów naturalnych. UE wniesie wkład w światowe bezpieczeństwo morskie, opierając się na swoich doświadczeniach zdobytych na Oceanie Indyjskim i Morzu Śródziemnym i poprzez zbadanie możliwości istniejących w Zatoce Gwinejskiej, na Morzu Południowochińskim oraz w Cieśninie Malakka. Jako światowy gwarant bezpieczeństwa morskiego UE będzie nadal działać na rzecz upowszechniania i wdrażania Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, w tym jej mechanizmów rozstrzygania sporów. Będziemy również promować ochronę i zrównoważone wykorzystanie zasobów morskich i bioróżnorodności oraz wzrost niebieskiej gospodarki poprzez prace na rzecz wypełnienia luk prawnych oraz zwiększenia świadomości i wiedzy o oceanach.

Poszerzanie: Będziemy dążyć do poszerzenia zasięgu międzynarodowych norm, reżimów i instytucji. Rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i systemów jej przenoszenia nadal stanowi rosnące zagrożenie dla Europy i reszty świata. UE będzie zdecydowanie wspierać rozszerzenie członkostwa wielostronnych traktatów i reżimów dotyczących rozbrojenia, nieproliferacji i kontroli zbrojeń oraz ich upowszechnianie, pełne wdrożenie i egzekwowanie. Będziemy korzystać ze wszystkich będących w naszej dyspozycji środków, by pomagać w rozwiązywaniu kryzysów w dziedzinie proliferacji, tak jak uczyniliśmy to z powodzeniem odnośnie do irańskiego programu jądrowego. UE będzie aktywnie uczestniczyć w reżimach kontroli eksportu, wzmacniać wspólne zasady regulujące polityki eksportowe państw członkowskich w zakresie sprzętu wojskowego i technologii wojskowych, w tym produktów i technologii podwójnego zastosowania, oraz wspierać organy kontroli eksportu w państwach trzecich oraz organy techniczne utrzymujące systemy kontroli zbrojeń. UE będzie promować zobowiązanie do ochrony międzynarodowego prawa humanitarnego, międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka i międzynarodowego prawa karnego. Będziemy wspierać Radę Praw Człowieka przy ONZ oraz zachęcać do jak najszerszego uznania jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

Rozwijanie: W obszarach leżących na obrzeżach globalnego systemu należy nadal rozwijać zasady na rzecz zapewnienia ochrony globalnych wspólnych dóbr i zrównoważonego dostępu do nich. UE będzie patrzącym w przyszłość graczem w sferze cyfrowej, chroniąc nasze kluczowe zasoby i wartości w cyfrowym świecie, w szczególności poprzez promowanie wolnego i bezpiecznego globalnego internetu. Będziemy angażować się w dyplomację cyfrową i rozwijanie zdolności cyfrowych z naszymi partnerami oraz będziemy dążyć do zawierania porozumień w zakresie odpowiedzialnego zachowania się państw

w cyberprzestrzeni w oparciu o istniejące prawo międzynarodowe. Będziemy wspierać wielostronne zarządzanie cyfrowe i globalne ramy współpracy w zakresie cyberbezpieczeństwa, nie naruszając swobodnego przepływu informacji. Odnośnie do przestrzeni kosmicznej będziemy promować niezależność i bezpieczeństwo naszych usług związanych z przestrzenią kosmiczną i pracować nad wypracowaniem zasad odpowiedzialnego zachowania w tej przestrzeni, co mogłoby prowadzić do przyjęcia międzynarodowego dobrowolnego kodeksu postępowania. W dziedzinie energii będziemy zachęcać do stworzenia wielostronnych mechanizmów mających na celu zapewnienie zrównoważonych modeli energetycznych, zarówno poprzez rozwijanie naszych własnych zrównoważonych polityk, jak i pogłębianie dialogu z największymi konsumentami i producentami energii. W sferze zdrowia będziemy dążyć do skuteczniejszego zapobiegania globalnym pandemiom, ich wykrywania i reagowania na nie. Konieczne są również ogólnoświatowe przepisy w dziedzinach takich jak: biotechnologia, sztuczna inteligencja, robotyka i zdalnie sterowane systemy, by uniknąć powiązanych z tymi dziedzinami ryzyk dla bezpieczeństwa oraz by czerpać z nich korzyści gospodarcze. Odnośnie do wszystkich tych kwestii UE będzie promować wymianę informacji na odpowiednich wielostronnych forach, by pomóc inicjować opracowywanie zasad i budować partnerstwa w obszarach leżących na obrzeżach globalnego systemu.

Partnerstwo: UE będzie dawać przykład w zakresie globalnego rządzenia. Sama jednak nic nie zdziała. W ramach sieci partnerów Unia będzie działać jako podmiot opracowujący program działań, łącznik, koordynator i podmiot wspomagający. Będzie współpracować z państwami i organizacjami, a także z sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. W przeważającej większości kwestii związanych z globalnym rządzeniem będziemy współpracować z ONZ jako organizacją tworzącą ramy wielostronnego systemu i kluczowym partnerem Unii, z innymi kluczowymi partnerami takimi jak Stany Zjednoczone, z organizacjami regionalnymi oraz ze strategicznymi partnerami o podobnych poglądach w Azji, Afryce i w obu Amerykach. UE będzie także inwestować w kluczowe podmioty niepaństwowe, zwłaszcza w ramach społeczeństwa obywatelskiego. Pomimo rosnących represji globalne społeczeństwo obywatelskie powiększa się i sprzyja nowym formom aktywizmu. UE zaostrzy środki na rzecz ochrony i wzmocnienia pozycji podmiotów obywatelskich, zwłaszcza obrońców praw człowieka, wspierając aktywne społeczeństwo obywatelskie na całym świecie.

Metody, poprzez które zapewnia się skuteczne globalne rządzenie, mogą różnić się w zależności od przypadku. W sferze cybernetycznej globalne rządzenie opiera się na zacieśniającym się stopniowo sojuszu między państwami, organizacjami międzynarodowymi, przemysłem, społeczeństwem obywatelskim i ekspertami technicznymi. W ramach multilateralizmu polityki morskiej UE będzie współpracować z ONZ i jej wyspecjalizowanymi agencjami, NATO, naszymi strategicznymi partnerami i państwami ASEAN. W sferze działań humanitarnych, zrównoważonego rozwoju i zmiany klimatu UE będzie współdziałać z ONZ i grupą G-20 oraz z nowymi darczyńcami, społeczeństwem oby-

watelskim i sektorem prywatnym. W dziedzinie walki z terroryzmem pogłębimy dialog z ONZ, tworząc jednocześnie szerokie partnerstwa z państwami, organizacjami regionalnymi, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym w zakresie kwestii, takich jak przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi i finansowaniu terroryzmu.

4. Od wizji do działania

Będziemy realizować nasze priorytetowe cele poprzez mobilizację naszych wyjątkowych sieci, naszego znaczenia gospodarczego i wszystkich dostępnych nam narzędzi w spójny i skoordynowany sposób. Jednak, by osiągnąć założone cele, musimy wspólnie zainwestować w wiarygodną, elastyczną i zintegrowaną Unię.

Wiarygodna Unia

By prowadzić interakcje ze światem w sposób odpowiedzialny, niezbędna jest wiarygodność. Wiarygodność UE opiera się na naszej jedności, naszych wielu osiągnięciach, nieustannej sile przyciągania, skuteczności i spójności naszych polityk oraz na przestrzeganiu naszych wartości. Silniejsza Unia wymaga inwestowania we wszystkie wymiary polityki zagranicznej, od badań i zagadnień dotyczących klimatu do kwestii dotyczących infrastruktury i mobilności, od kwestii dotyczących handlu i sankcji po dyplomację i kwestie rozwoju.

W dzisiejszym niestabilnym świecie miękka siła to za mało: musimy wzmocnić naszą wiarygodność w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. By reagować na kryzysy zewnętrzne, budować potencjał naszych partnerów i chronić Europę, państwa członkowskie muszą skierować wystarczające środki na obronność, jak najbardziej efektywnie wykorzystywać zasoby i zrealizować zbiorowe zobowiązanie do zapewnienia, by 20 % wydatków w budżecie dotyczącym obronności przeznaczone zostało na zamówienia sprzętu oraz badania i technologię. Zdolności należy rozwijać przy zachowaniu maksymalnej interoperacyjności i ujednolicenia i udostępniać je w miarę możliwości na rzecz wsparcia wysiłków UE, NATO, ONZ i innych wielonarodowych działań. Choć strategia sektorowa, którą ma uzgodnić Rada, powinna doprecyzować cywilno-wojskowy poziom ambicji, zadania, wymogi i priorytety w zakresie zdolności wynikające z niniejszej strategii, na niektóre z tych obszarów można zwracać uwagę już teraz, zgodnie z zobowiązaniami podjętymi przez Radę Europejską.

Po pierwsze, europejskie bezpieczeństwo zależy od udoskonalonych i wspólnych ocen co do wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń i wyzwań. Europejczycy muszą poprawić monitorowanie i kontrolę przepływów, które mają wpływ na bezpieczeństwo. Wymaga to inwestycji w wywiad, obserwację i rozpoznanie, w tym w zdalnie kierowane bezzałogowe system powietrzne, łączność satelitarną, autonomiczny dostęp do przestrzeni kosmicznej i stałą obserwację Ziemi. W dziedzinie walki z terroryzmem państwa członkowskie muszą wdrożyć prawodawstwo dotyczące materiałów wybuchowych, broni palnej i danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) oraz zainwestować

w zdolności w zakresie wykrywania i transgranicznego śledzenia broni. Po drugie, Europejczycy muszą zainwestować w cyfrowe zdolności w celu zabezpieczenia danych, sieci i infrastruktury krytycznej w obrębie europejskiej przestrzeni cyfrowej. Musimy rozwinąć zdolności w sferze cyfrowych usług i produktów zaufania i w sferze cybertechnologii, by zwiększyć naszą odporność. Będziemy zachęcać do większych inwestycji i wypracowywania umiejętności we wszystkich państwach członkowskich poprzez współpracę w dziedzinie badań naukowych i rozwoju, szkoleń, ćwiczeń i programów zamówień. Po trzecie, w zakresie najnowocześniejszych zdolności wojskowych, państwa członkowskie muszą dysponować wszystkimi rodzajami najważniejszego wyposażenia, by móc reagować na kryzysy zewnętrzne i utrzymać bezpieczeństwo Europy. Oznacza to potrzebę dysponowania pełnym zakresem zdolności lądowych, powietrznych, morskich i w przestrzeni kosmicznej, w tym strategicznymi czynnikami ich rozwoju.

Aby nabyć i utrzymać wiele z tych zdolności, państwa członkowskie będą musiały dążyć do uznania współpracy w dziedzinie obronności jako normy. Państwa członkowskie zachowują suwerenność w zakresie podejmowania decyzji co do obronności, jednak ukierunkowane na poszczególne kraje programy obrony są niewystarczające, by zaradzić brakom w zdolnościach. Daleko nam do osiągnięcia naszych wspólnych poziomów referencyjnych, w tym celu przewidującego przeznaczenie 35 % całkowitych wydatków na wyposażenie na wspólne zamówienia. Dobrowolne podejście do współpracy w zakresie obronności musi przełożyć się na rzeczywiste zobowiązania. Roczny skoordynowany proces przeglądu na szczeblu UE, mający na celu omówienie planów państw członkowskich co do wydatków wojskowych, mógłby prowadzić do większej spójności w zakresie planowania obronnego i rozwijania zdolności. Przegląd ten powinien odbywać się w pełnej spójności z procesem planowania obrony NATO. Europejska Agencja Obrony (EDA) ma do odegrania kluczową rolę poprzez: wzmacnianie planu rozwoju zdolności, występowanie w roli łącznika między państwami członkowskimi i Komisją oraz wspomaganie państw członkowskich w rozwijaniu zdolności wynikających z celów politycznych określonych w niniejszej strategii.

Podejmowane będą systematyczne działania na rzecz zachęcania do współpracy państw członkowskich w dziedzinie obronności. Regularne oceny poziomów referencyjnych EDA mogą stworzyć pozytywną presję partnerską ze strony państw członkowskich. Co istotne, unijne finansowanie badań i technologii obronnych, odzwierciedlone najpierw w śródokresowym przeglądzie wieloletnich ram finansowych, a następnie w całościowym programie w następnym cyklu budżetowym, odegra zasadniczą rolę w rozwijaniu zdolności obronnych, których potrzebuje Europa.

Stabilny, innowacyjny i konkurencyjny europejski przemysł obronny ma kluczowe znaczenie dla strategicznej autonomii Europy i dla wiarygodnej WPBiO. Może on również stymulować wzrost i zatrudnienie. Solidna europejska baza obronna, technologiczna i przemysłowa potrzebuje sprawiedliwego, dobrze funkcjonującego i przejrzystego rynku wewnętrznego, bezpieczeństwa

dostaw i ustrukturyzowanego dialogu z gałęziami przemysłu mającymi znaczenie dla obronności. Ponadto zapewnienie udziału małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w sektorze obronności może zwiększyć innowacje i poziom inwestycji w wojskowe technologie jutra.

Unia reaktywna

Żyjemy w świecie przewidywalnej nieprzewidywalności. Dlatego też przygotujemy się, by szybciej i elastyczniej reagować na nieznane wyzwania. Bardziej reaktywna Unia wymaga zmiany. Potrzebujemy jej w dyplomacji, WPBiO i w rozwoju; potrzebujemy również inwestycji w bazę wiedzy stanowiącą podstawę naszych działań zewnętrznych.

Po pierwsze, nasze działania dyplomatyczne muszą w pełni opierać się na Traktacie z Lizbony. Polityka zagraniczna Unii nie jest działaniem w pojedynkę: to orkiestra grająca z tej samej partytury. Nasza różnorodność jest nieocenioną wartością, o ile jesteśmy zjednoczeni i pracujemy w sposób skoordynowany. Współpraca między państwami członkowskimi może wzmocnić nasze zaangażowanie na świecie. Państwo członkowskie lub grupa państw członkowskich, które wyrażają chęć i są zdolne do wniesienia wkładu, mogą zostać zaproszone przez Wysokiego Przedstawiciela (WP), w ramach odpowiedzialności Rady, do wdrażania uzgodnionych stanowisk Rady. WP informuje w sposób wyczerpujący Radę i zapewnia spójność z uzgodnionymi politykami UE.

Po drugie, WPBiO musi stać się szybsza i skuteczniejsza. Europejczycy muszą być gotowi szybko reagować na kryzysy przy zachowaniu pełnej zgodności z Kartą Narodów Zjednoczonych. Wymaga to od państw członkowskich zwiększenia zdolności do rozmieszczenia i poprawy interoperacyjności ich sił zbrojnych poprzez szkolenia i ćwiczenia. Musimy rozwijać zdolność szybkiego reagowania również poprzez rozwiązanie proceduralnych, finansowych i politycznych przeszkód utrudniających rozmieszczanie grup bojowych, hamujących tworzenie sił oraz obniżających skuteczność operacji wojskowych w ramach WPBiO. Jednocześnie musimy nadal rozwijać nasze misje cywilne – znak firmowy WPBiO – zachęcając do tworzenia sił, przyspieszając rozmieszczanie i zapewniając odpowiednie przeszkolenie w oparciu o ogólnounijne programy szkoleń. Reaktywna WPBiO wymaga również usprawnienia naszej struktury instytucjonalnej. Musimy wzmocnić struktury planowania operacyjnego i prowadzenia działań oraz zbudować ściślejsze powiązania między cywilnymi i wojskowymi strukturami i misjami, pamiętając o tym, że mogą one zostać rozmieszczone w tym samym teatrze działań. Należy zbadać możliwość ściślejszej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w tej dziedzinie. Jeżeli będzie przebiegała dobrze oraz powtórzy się w pewnej perspektywie czasowej, mogłoby to prowadzić do bardziej zorganizowanej formy współpracy, przy pełnym wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony.

Po trzecie, polityka rozwoju stanie się bardziej elastyczna i dostosowana do naszych priorytetów strategicznych. Potwierdzamy nasze wspólne zobowiązanie na rzecz osiągnięcia celu dotyczącego przeznaczania 0,7% DNB na oficjalną pomoc rozwojową (ODA) w myśl zasad DAC. Fundusze rozwojowe muszą

być stabilne, ale długie cykle programowania ograniczają terminowe wykorzystywanie wsparcia unijnego i mogą zmniejszyć naszą widoczność i wpływ. Należy bardziej uelastycznić dostępność ograniczonych kwot na działania w terenie, zwłaszcza służące zapobieganiu konfliktom i wsparciu społeczeństwa obywatelskiego. We wszystkich służbach Komisji elastyczność zostanie wbudowana w nasze instrumenty finansowe, co umożliwi wykorzystanie nieprzydzielonych w danym roku środków finansowych, tak by można je było przenosić na następne lata w celu reagowania na sytuacje kryzysowe. Pomoże to także wypełnić luki pomiędzy instrumentami finansowymi a działami budżetu. Nadszedł też czas, aby rozważyć zmniejszenie liczby instrumentów, by wzmocnić naszą spójność i elastyczność, przy jednoczesnym zwiększeniu całkowitej kwoty przeznaczonej na rozwój.

Reaktywne działania zewnętrzne muszą opierać się na solidnej bazie wiedzy. Ukierunkowane podejścia do kwestii odporności, zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania wymagają głębszej orientacji sytuacyjnej. UE będzie inwestować w ESDZ oraz usprawniać koordynację w instytucjach i państwach członkowskich. Udostępnienie naszych różnorodnych kultur narodowych na rzecz wspólnych interesów jest wprawdzie wyzwaniem, mamy jednak wielką pulę talentów, z której możemy korzystać. By zrobić to jak najlepiej, będziemy inwestować w kapitał ludzki, zwłaszcza w terenie. Oznacza to wyposażanie naszych delegatur w niezbędną wiedzę fachową, w tym w zakresie kwestii sektorowych i lokalnych języków, przykładanie dużej wagi do doświadczenia zdobytego w regionie i dotyczącego regionu, wzmocnienie sekcji politycznych w delegaturach oraz zachęcanie pracowników, by bardziej wykorzystywali swoją specjalistyczną wiedzę w aspektach politycznych. Oznacza to zwiększenie udziału kobiet w kształtowaniu polityki zagranicznej. Oznacza to inwestowanie w unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach oraz sprawienie, by całe naszego zaangażowanie zewnętrzne zostało uwrażliwione na konflikty i kwestie dotyczące praw człowieka. Będziemy także kontynuować szerszą wymianę informacji oraz wspólną sprawozdawczość, analizy i planowanie reakcji między ambasadami państw członkowskich, delegaturami UE, służbami Komisji, specjalnymi przedstawicielami UE i misjami w dziedzinie WPBiO. Będziemy zachęcali do wzajemnej wymiany poglądów między nami a organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi, społeczeństwem obywatelskim, środowiskami akademickimi, ośrodkami analitycznymi i sektorem prywatnym. Będziemy to czynić zarówno drogą tradycyjną, poprzez dialog, współpracę i wsparcie, jak i za pośrednictwem formatów innowacyjnych, takich jak wymiany, oddelegowany personel i wspólne obiekty, wykorzystując w naszym systemie wiedzę i kreatywność.

Unia spójna

Nasze działania zewnętrzne staną się również bardziej spójne. Na przestrzeni lat podjęto w tym celu istotne kroki: należą do nich nowości instytucjonalne, takie jak utworzenie na mocy Traktatu z Lizbony urzędu wysokiego przedstawiciela pełniącego jednocześnie rolę wiceprzewodniczącego

Komisji Europejskiej (HR/VP) oraz powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Silna ESDZ współpracująca z innymi instytucjami UE jest zasadniczym elementem zapewniającym spójną rolę UE w świecie. Wysiłki na rzecz spójności obejmują także innowacje w dziedzinie polityki, takie jak „kompleksowe podejście do konfliktów i sytuacji kryzysowych" oraz wspólne programowanie w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które to innowacje należy dodatkowo wzmocnić. Nowe dziedziny naszych wspólnych działań zewnętrznych obejmują dyplomację energetyczną, dyplomację kulturalną i dyplomację gospodarczą. Zapewnienie większego dobrobytu w Unii wymaga ustalenia priorytetów gospodarczych w stosunkach ze wszystkimi krajami i regionami oraz włączenia ich w zewnętrzne wymiary wszystkich polityk wewnętrznych. Zapewnienie większego dobrobytu w Unii wymaga większej koordynacji między UE i państwami członkowskimi, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i sektorem prywatnym. Cele zrównoważonego rozwoju również dają możliwość szybszego zapewnienia takiej spójności. Ich realizacja będzie katalizatorem spójności między wewnętrznymi i zewnętrznymi wymiarami naszych polityk i w ramach instrumentów finansowych. Pozwala to nam opracować nowe sposoby łączenia dotacji, pożyczek oraz partnerstw publiczno-prywatnych. Cele zrównoważonego rozwoju zachęcają nas również do rozszerzenia zasady spójności polityki na rzecz rozwoju na inne obszary polityki i do jej stosowania oraz zachęcają służby Komisji, instytucje i państwa członkowskie do wspólnych analiz oraz wspólnego zaangażowania.

Musimy stać się bardziej spójni w politykach wewnętrznych i zewnętrznych. Przykładowo zjawisko migracji wymaga wyważonej i opartej na przestrzeganiu praw człowieka kombinacji polityki, która uwzględnia zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz przyczyny strukturalne. Oznacza to przezwyciężanie fragmentacji polityk zewnętrznych dotyczących migracji. W szczególności będziemy rozwijać silniejsze powiązania między pomocą humanitarną a wysiłkami na rzecz rozwoju poprzez wspólne analizy ryzyka oraz wieloletnie programowanie i finansowanie. Sprawimy również, by różne polityki i instrumenty zewnętrzne – od dyplomacji i WPBiO po rozwój i klimat – uwrażliwiły się na kwestie migracji oraz zapewnimy spójność tych polityk i instrumentów z politykami i instrumentami wewnętrznymi, jeżeli chodzi o zarządzanie granicami, bezpieczeństwo wewnętrzne, azyl, zatrudnienie, kulturę i edukację.

Pod względem bezpieczeństwa terroryzm, zagrożenia hybrydowe i przestępczość zorganizowana nie znają granic. W związku z tym niezbędne są ściślejsze powiązania instytucjonalne między naszymi działaniami zewnętrznymi a wewnętrzną przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Bliższe więzi będą wspierane poprzez wspólne posiedzenia Rady i wspólne grupy zadaniowe między ESDZ a Komisją. Polityka obrony wymaga również lepszego powiązania z politykami obejmującymi rynek wewnętrzny, przemysł i przestrzeń kosmiczną. Także starania państw członkowskich powinny być bardziej spójne: należy wzmocnić współpracę pomiędzy naszymi organami ścigania, służbami sądowymi i wywiadowczymi. Musimy w pełni wykorzystywać potencjał Euro-

polu i Eurojustu oraz zwiększyć wsparcie dla Centrum Analiz Wywiadowczych UE. Musimy zasilać danymi i koordynować dane wywiadowcze pochodzące z europejskich baz danych i wykorzystywać technologie informacyjno-komunikacyjne – w tym analizy dużych zbiorów danych – na potrzeby pogłębionej orientacji sytuacyjnej. Nasi obywatele potrzebują lepszej ochrony również w państwach trzecich, zapewnianej poprzez wspólne plany awaryjne i ćwiczenia państw członkowskich z zakresu reagowania na sytuacje kryzysowe.

Musimy stać się bardziej spójni w naszych politykach bezpieczeństwa i rozwoju. Misje w dziedzinie WPBiO w zakresie budowania zdolności muszą być koordynowane z pracami Komisji dotyczącymi sektora bezpieczeństwa i praworządności. Budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju może odegrać kluczową rolę w upodmiotowieniu i uaktywnienia naszych partnerów w celu zapobiegania kryzysom i reagowania na nie i będzie wymagało wsparcia finansowego UE. Nasza polityka na rzecz pokoju musi również zapewnić łagodne przejście od krótkoterminowego zarządzania kryzysowego do długoterminowego budowania pokoju, aby uniknąć luk na wszystkich etapach cyklu konfliktu. Długoterminowa praca prewencyjna na rzecz pokoju, odporności i praw człowieka musi być powiązana z reagowaniem kryzysowym poprzez pomoc humanitarną, WPBiO, sankcje i dyplomację.

Ponadto będziemy systematycznie uwzględniać problematykę praw człowieka i równości płci we wszystkich sektorach polityki i we wszystkich instytucjach, jak również wspierać ściślejszą współpracę w kwestiach cyfrowych. Potrzebne jest zwiększenie w ESDZ i w Komisji świadomości i wiedzy fachowej w tych dziedzinach. Lepsza koordynacja między instytucjami zwiększyłaby również spójność oraz umożliwiła rozpowszechnianie najlepszych wzorców, pomagając nam zbudować silniejszą Unię i bardziej odporny, pokojowy i zrównoważony świat.

Perspektywy

Niniejsza strategia opiera się na wizji silniejszej Unii i na ambicji jej urzeczywistnienia, Unii gotowej i zdolnej polepszyć sytuację swoich obywateli i świata. Musimy teraz szybko przekształcić tę wizję w działania. Po pierwsze, dokonamy przeglądu istniejących strategii sektorowych, jak również opracujemy i wdrożymy nowe strategie tematyczne lub geograficzne, zgodnie z priorytetami politycznymi niniejszej strategii. Takie prace muszą się rozpocząć się od jasnych procedur i harmonogramów niezwłocznie uzgodnionych przez wszystkie zaangażowane podmioty. Po drugie sama globalna strategia UE będzie wymagała przeprowadzania okresowych przeglądów w porozumieniu z Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Co roku zastanowimy się nad stanem zaawansowania strategii, wskazując obszary, w których konieczne jest jej dalsze wdrażanie. Nowy proces strategicznej refleksji będzie docelowo inicjowany zawsze, gdy UE i jej państwa członkowskie uznają to za niezbędne, by umożliwić Unii skuteczne sprostanie wyzwaniom naszych czasów. Nasi obywatele zasługują na prawdziwą Unię, która promuje nasze wspólne interesy, angażując się w sposób odpowiedzialny i partnerski z innymi podmiotami.

Załącznik nr 5.

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa
MARZEC 2010
(wybrane treści)[956]

Wprowadzenie

Od pięćdziesięciu lat Unia Europejska, jej instytucje i państwa członkowskie propagują i zapewniają wolność i bezpieczeństwo. Europa gwarantuje poszanowanie praw człowieka, praworządności i solidarności. Jako Europejczycy mamy prawo do mieszkania, pracy i uczenia się nie tylko w swoim państwie, ale i w innych państwach europejskich. Milowym krokiem dla Europy było zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Postęp techniczny zrewolucjonizował sposoby i prędkość komunikowania się, tak że nie tylko nasze granice się otwarły, ale także nasze społeczeństwa. Przez jedność w różnorodności ta wolna i dostatnia Europa stale ułatwia i wzbogaca życie swoich obywateli.

Jedną z kwestii budzących największe zainteresowanie obywateli Unii Europejskiej jest bezpieczeństwo. Unijne wieloletnie programy prac okazały się dobrą, pragmatyczną podstawą do zacieśniania współpracy operacyjnej, ale teraz potrzebne jest szersze porozumienie co do wizji, wartości i celów przyświecających wewnętrznemu bezpieczeństwu UE.

Największe dziś dla Europy niebezpieczeństwa i zagrożenia związane z przestępczością takie jak terroryzm, przestępczość poważna i zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczna niesłychanie szybko ewoluują w ślad za postępem naukowym i technicznym, by służyć do nielegalnego wykorzystywania i podkopywania wartości i dobrobytu naszych otwartych społeczeństw.

Na zmiany te nie może pozostać obojętna strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE, która sama w sobie nie ma tworzyć nowych kompetencji, a jedynie integrować strategie i koncepcje istniejące, uwzględniając zalecenia programu sztokholmskiego. Ilustruje onazdecydowaną wolę, by w budowaniu przestrzeni sprawiedliwości, bezpieczeństwa i wolności osiągać dalsze postępy dzięki europejskiemu modelowi bezpieczeństwa, który ma sprostać następującym wyzwaniom: chronić prawa i swobody, pogłębić współpracę i solidar-

[956] Załącznik opracowany na podstawie: *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*..., op. cit.. Tekst został przyjęty przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniach lutego 2010 r. i zatwierdzony przez Radę Europejską w dniach marca 2010 r. Broszura została opracowana przez Sekretariat Generalny Rady wyłącznie w celach informacyjnych.

ność między państwami członkowskimi, odnosić się do przyczyn braku bezpieczeństwa (a nie tylko do skutków), traktować priorytetowo zapobieganie wypadkom i ich uprzedzanie, angażować wszystkie sektory (polityczny, gospodarczy, socjalny i in.) mające do spełnienia zadanie pod względem ochrony społeczeństwa, informować obywateli o polityce bezpieczeństwa i wreszcie uwzględniać zależność między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym w tworzeniu światowego bezpieczeństwa z państwami trzecimi.

Dlatego istotne jest, aby strategię bezpieczeństwa wewnętrznego można było adaptować zarówno do potrzeb obywatela, jak i do wyzwań niesionych przez dynamiczny i zglobalizowany XXI w.

Bezpieczeństwo wewnętrzne należy rozumieć jako szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów, mające stanowić odpowiedź na wspomniane i inne poważne zagrożenia (w tym klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury), które mają bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli.

Istotne znaczenie ma współpraca organów ochrony porządku publicznego ze służbami granicznymi, organami wymiaru sprawiedliwości i innymi służbami, np. z sektora zdrowotnego, socjalnego i sektora ochrony ludności. Europejska strategia bezpieczeństwa wewnętrznego musi wykorzystać potencjał synergii w dziedzinie współpracy organów ochrony porządku publicznego, zintegrowanego zarządzania granicami i systemów karnoprawnych. Otóż dziedziny te są w europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa nierozerwalnie ze sobą związane: strategia bezpieczeństwa wewnętrznego musi zatem gwarantować, że będą się one wzajemnie dopełniały i wzmacniały swoje efekty.

Europa musi ugruntować model bezpieczeństwa oparty na zasadach i wartościach Unii: na poszanowaniu praw człowieka i wolności podstawowych, na praworządności, demokracji, dialogu, tolerancji, przejrzystości i solidarności.

Od tego, czy będziemy potrafili zagwarantować Europie bezpieczeństwo i stabilność oraz umieli pracować z sąsiadami i partnerami nad źródłami unijnych problemów bezpieczeństwa wewnętrznego, zależy w dużej mierze jakość naszej demokracji i społeczne zaufanie do Unii.

Strategię bezpieczeństwa wewnętrznego przyjęto jako czynnik dalszego rozwoju Europy, sprzęgający obecne działania i wskazujący zasady i ramy przyszłych działań. Ma ona służyć zapobieganiu przestępczości i zwiększać zdolność do szybkiego i właściwego reagowania na klęski żywiołowe i antropogeniczne przez skuteczne opracowywanie odpowiednich instrumentów i zawiadywanie nimi.

1. Ochrona ludzi w Europie w ramach globalnego społeczeństwa

W XXI w. Unia Europejska liczy 500 mln mieszkańców, którzy żyją w 27 państwach ją tworzących. Źródłem dobrobytu europejskich obywateli jest wzrost gospodarczy w połączeniu z możliwościami, które oferuje wolne demokratyczne społeczeństwo oparte na praworządności, ale takim możliwościom towa-

rzyszą też niebezpieczeństwa, gdyż terroryści i inni przestępcy próbują wykorzystywać te swobody w niszczycielskich i niecnych celach. Z kolei wzmożona mobilność osób zwiększa naszą wspólną odpowiedzialność za ochronę wolności, tak drogich wszystkim obywatelom Unii.

Dlatego głównym czynnikiem gwarantującym wysoką jakość życia w społeczeństwie europejskim oraz ochronę naszej infrastruktury krytycznej stało się bezpieczeństwo, polegające na zapobieganiu wspólnym zagrożeniom i ich usuwaniu.

Mimo że niebezpieczeństw nie można całkowicie wyeliminować, Unia musi zapewniać bezpieczne warunki, w których Europejczycy będą się czuli chronieni. Trzeba ponadto stworzyć niezbędne mechanizmy pozwalające utrzymać wysoki poziom bezpieczeństwa nie tylko w obrębie UE, ale także w miarę możliwości w państwach trzecich, do których podróżują Europejczycy, i w środowisku wirtualnym, takim jak Internet.

Z tego punktu widzenia wewnętrzne bezpieczeństwo UE oznacza chronienie ludzi oraz wartości wolności i demokracji, tak by radości życia codziennego nie mącił strach. Wyraża ono również wspólną europejską wizję dzisiejszych wyzwań oraz naszą determinację, by wspólnym frontem te wyzwania odpierać, w stosownych przypadkach działaniami, w których zalety UE w pełni się ujawniają. Ambitne i zorganizowane działania UE w rozwijaniu Europy jako przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa są możliwe dzięki traktatowi lizbońskiemu i programowi sztokholmskiemu. Na tym tle można zauważyć, że przedmiotowa strategia:

- wskazuje stojące przed nami **wspólne zagrożenia i wyzwania** powodujące, że zyskuje na znaczeniu współpraca państw członkowskich i instytucji UE pozwalająca zmierzyć się z nowymi wyzwaniami, które przerastają potencjał krajowy, dwustronny czy regionalny;
- całościowo i przejrzyście wyznacza **wspólną unijną politykę bezpieczeństwa wewnętrznego i zasady** jej przyświecające;
  - razem jesteśmy skuteczniejsi i lepiej przygotowani na stojące przed nami zagrożenia
  - strategia bezpieczeństwa wewnętrznego wyrażająca wspólne nam wszystkim wartości i priorytety
  - działania łączące troskę o bezpieczeństwo publiczne i prawa jednostki
- określa **europejski model bezpieczeństwa**, obejmujący wspólne narzędzia oraz wymagający, by: uwzględniać wzajemne zależności między bezpieczeństwem, wolnością a prywatnością, ugruntowywać współpracę i solidarność między państwami członkowskimi, angażować wszystkie instytucje UE, odnosić się do przyczyn braku bezpieczeństwa (a nie tylko do skutków), zoptymalizować zapobieganie wypadkom i ich uprzedzanie, angażować w miarę potrzeb wszystkie sektory (polityczny, gospodarczy, socjalny) mające do spełnienia zadanie pod względem ochrony oraz uwzględniać rosnącą zależność między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym.

Wspólne zagrożenia:
Najważniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE

Świat przestępczy wykorzystuje możliwości oferowane przez globalne społeczeństwo, takie jak błyskawiczna łączność, wzmożona mobilność i natychmiastowe transakcje finansowe. Analogicznie pewne zjawiska wpływają, z uwagi na swój transgraniczny charakter, na bezpieczeństwo i ochronę w UE. Można więc wskazać szereg istotnych wspólnych zagrożeń:

- **Terroryzm w każdej postaci** cechuje się absolutnym lekceważeniem życia ludzkiego i wartości demokratycznych. Jego globalny zasięg, katastrofalne skutki, zdolność przyciągania adeptów dzięki radykalizacji postaw i propagandzie internetowej oraz różne źródła finansowania powodują, że jest on istotnym i stale ewoluującym zagrożeniem naszego bezpieczeństwa.

W 2007 r. dzięki Eurojustowi aresztowano podczas międzynarodowej operacji antyterrorystycznej 26 osób we Włoszech, Francji, w Rumunii, Portugalii i Zjednoczonym Królestwie. Planowały one wspólnie ataki we Włoszech, w Afganistanie, Iraku i państwach arabskich. Źródło: sprawozdanie Eurojustu za rok 2007. W 2008 r. dzięki staraniom krajowym, regionalnym i unijnym aresztowano pod zarzutem terroryzmu 1009 osób w 13 państwach.

Źródło: sprawozdanie TE-SAT Europolu, s. 6.

W lutym 2008 r. podczas operacji Pipas (przeciwko organizacji zajmującej się fałszowaniem kart kredytowych) aresztowano 100 osób i przeszukano 48 mieszkań w ramach wspólnego śledztwa 11 państw koordynowanego przez Europol.

Źródło: sprawozdanie Europolu za rok maksymalne zyski finansowe przy 2008, s. 24.

- **Nasila się przestępczość poważna i zorganizowana**. Objawia się ona w wielorakich formach bez względu na granice państwowe, ilekroć może przynieść minimalnym ryzyku. Oto niektóre z form, jakie przybiera w UE: nielegalny handel narkotykami, przestępczość gospodarcza, handel ludźmi, przemyt ludzi, nielegalny handel bronią, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, agresywne przestępstwa, pranie pieniędzy i fałszowanie dokumentów. Ponadto w postaci korupcji zagraża fundamentom systemu demokratycznego i praworządności.
- **Cyberprzestępczość** stanowi globalne techniczne, transgraniczne i anonimowe zagrożenie naszych systemów informacyjnych, dlatego przysparza wiele dodatkowych problemów służbom ochrony porządku publicznego.
- **Przestępczość transgraniczna** np. drobna przestępczość czy przestępstwa przeciwko mieniu, częsta domena gangów stanowi wspólne zagrożenie, jeśli ma zasadniczy wpływ na codzienne życie Europejczyków.

- **Przemoc sama w sobie** np. przemoc wśród młodzieży czy chuligaństwo podczas imprez sportowych zwiększa szkody już wywoływane przestępczością i może dotkliwie krzywdzić nasze społeczeństwo.
- **Klęski żywiołowe i antropogeniczne**, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie, wichury, susze, awarie energetyczne i duże awarie systemów informacyjno-komunikacyjnych, zagrażają bezpieczeństwu i ochronie. W naszych czasach systemy ochrony ludności są zasadniczym elementem każdego nowoczesnego, zaawansowanego systemu bezpieczeństwa.
- Oprócz tego istnieją jeszcze inne powszechne zjawiska, które powodują niepokój i zagrażają bezpieczeństwu i ochronie ludzi w całej Europie, np. **wypadki drogowe**, które co roku przynoszą dziesiątki tysięcy ofiar śmiertelnych wśród Europejczyków.

Reakcja na te wyzwania

Wspólne placówki policyjno-celne (takie jak Centre de Coopération Policière et Douanière w Luksemburgu) wspierają skuteczną współpracę operacyjną między policją, żandarmerią i służbami celnymi Belgii, Niemiec, Luksemburga i Francji.
Forum salzburskie skupia ministrów spraw wewnętrznych Austrii, Bułgarii, Republiki Czeskiej, Węgier, Polski, Słowacji, Słowenii i Rumunii, którzy spotykają się, by omawiać wspólne kwestie bezpieczeństwa. Bałtycka Grupa Specjalna, mająca też członków spoza UE, powstała, by zwalczać przestępczość zorganizowaną w regionie Bałtyku.

W walce z tymi zjawiskami państwa członkowskie UE opracowały własne działania i strategie bezpieczeństwa, a w odpowiedzi na przemieszczanie się przestępców między sąsiednimi państwami stworzyły też wzajemne dwustronne, wielostronne i regionalne modele współpracy. Niemniej wysiłki te nie wystarczają, by neutralizować i zwalczać grupy i działania przestępcze sięgające daleko poza nasze granice, dlatego coraz bardziej konieczne jest ogólnounijne podejście. Państwa członkowskie nie mogą ustawać w staraniach o nowe instrumenty, tak by granice państwowe, różnice prawne, różnice językowe i zróżnicowane metody pracy nie hamowały postępu w zapobieganiu przestępczości transgranicznej.

W lipcu 2009 r. prokuratura i policja bułgarska i hiszpańska rozbiła, przy pomocy wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego obejmującego Eurojust i Europol, 17-osobową siatkę przestępczą, która odpowiada za sfałszowanie euro na nominalną wartość przekraczającą 16 mln euro.

Źródło: komunikat prasowy Eurojustu z dnia 3 lipca 2009 r. Europol walczy z procederem fałszowania banknotów Europol

W ostatnich latach UE dokonała tu znacznego postępu. Na przykład odkąd zniknęły kontrole na granicach wewnętrznych, by umożliwić obywatelom

swobodne przemieszczanie się w strefie Schengen, istotna okazała się wzmożona współpraca organów ochrony porządku publicznego i organów wymiaru sprawiedliwości.

Opracowano liczne narzędzia ułatwiające współpracę. Do najbardziej przydatnych należą:

- **Analiza przyszłych sytuacji i scenariuszy: przewidywanie zagrożeń**. Regularne oceny zagrożeń są opracowywane przez Europol i inne agencje UE.
- **Właściwa reakcja: planowanie, tworzenie programów i usuwanie skutków**. Opracowano programy prac, które pozwalają na metodyczne zajmowanie się zjawiskami zagrażającymi obywatelom i budzącymi ich niepokój. Opracowano także strategie i konkretne plany prac do walki z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami, handlem ludźmi, ze zorganizowaną przestępczością oraz na rzecz ochrony ludności. Oprócz tego wspólnotowy mechanizm ochrony ludności pozwala koordynować reakcję państw członkowskich na klęski żywiołowe i antropogeniczne.
- **Skuteczność w terenie: praca agencji, instytucji i organów**. Powstały różne agencje UE, a wśród nich **Europol** (który ma przede wszystkim gromadzić i wymieniać informacje oraz ułatwiać współpracę między organami ochrony porządku publicznego w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem), **Eurojust** (który stymuluje koordynację i zwiększa skuteczność organów wymiaru sprawiedliwości) oraz **Frontex** (który zawiaduje współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych). UE utworzyła także urząd **koordynatora ds. zwalczania terroryzmu**. Stworzono też organy i sieci w dziedzinie szkoleń, prewencji narkotykowej i kryminalnej, walki z korupcją oraz współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.
- **Narzędzia oparte na wzajemnym uznawaniu, służące do wymiany informacji oraz ułatwiające wspólne śledztwa i operacje.** Wśród instrumentów opartych na wzajemnym uznawaniu są europejski nakaz aresztowania oraz możliwość zamrażania środków. Do wymiany informacji o danych w rejestrach karnych, zwalczaniu chuligaństwa, zaginionych osobach, skradzionych samochodach i wydanych lub odmówionych wizach stworzono bazy danych, takie jak system informacyjny Schengen, oraz sieci. Dane DNA i dane daktyloskopijne pozwalają skojarzyć nazwisko z anonimowymi śladami znalezionymi na miejscu przestępstwa. Unijne instrumenty prawne ułatwiają współpracę operacyjną między państwami członkowskimi, polegającą na przykład na tworzeniu wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, organizowaniu wspólnych operacji i ścisłej współpracy przy ochronie międzynarodowych imprez, w tym dużych zawodów sportowych.
- **Mechanizmy oceniające do stwierdzenia skuteczności naszych działań**. Na przykład wzajemne oceny w dziedzinie walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną pomogły pogłębić atmosferę wzajemnego zaufania.

2. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa

Dotychczasowe sukcesy pokazują olbrzymi postęp UE w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Musimy jednak dalej łączyć nasze wysiłki, aby zagwarantować naszym obywatelom jeszcze lepszą ochronę. Dobrą podstawą okazał się tu program sztokholmski wraz z różnymi strategiami, takimi jak europejska strategia bezpieczeństwa, strategia dotycząca zewnętrznego wymiaru w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa oraz strategia zarządzania informacjami.

Teraz nadszedł czas, by opanować i rozwinąć wspólne narzędzia i metody likwidowania wspólnych zagrożeń i niebezpieczeństw, stosując bardziej zintegrowane podejście taki też jest główny cel strategii bezpieczeństwa wewnętrznego. Aby go zrealizować, wybraliśmy taki model bezpieczeństwa, który łączy ochronę porządku publicznego, współpracę organów wymiaru sprawiedliwości, zarządzanie granicami oraz ochronę ludności.

Poniżej przedstawiamy zasady i wytyczne działania w ramach tego modelu.

Zasady

Mieszkańcy Europy pragną żyć bezpiecznie i korzystać ze swoich swobód, a samo prawo do bezpieczeństwa jest ich podstawowym prawem. Inspiracją do opracowania unijnej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego były wartości i zasady ujęte w traktatach Unii i sformułowane w karcie praw podstawowych:

- wzajemnie sprzężona polityka w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, którą cechuje poszanowanie **praw podstawowych, ochrony międzynarodowej, praworządności i prywatności**;
- **ochrona wszystkich obywateli, zwłaszcza najbardziej zagrożonych**, ze szczególnym nastawieniem na **ofiary** przestępstw (takich jak handel ludźmi lub przemoc uwarunkowana płcią), w tym ofiary terroryzmu, które także potrzebują specjalnego traktowania, wsparcia i społecznej akceptacji;
- **przejrzystość i możliwość rozliczania działań** w polityce bezpieczeństwa, by była bardziej zrozumiała dla obywateli i uwzględniała ich obawy i opinie;
- **dialog** jako sposób na pokonywanie różnic w duchu **tolerancji, szacunku i swobody wyrażania opinii**;
- **integracja, włączenie społeczne oraz walka z dyskryminacją** jako główne elementy bezpieczeństwa wewnętrznego UE;
- **solidarność** między państwami członkowskimi w obliczu wyzwań przerastających pojedyncze państwa lub wymagających zgodnego działania, które służy całej UE;
- **wzajemne zaufanie** jako podstawa udanej współpracy.

Strategiczne wytyczne działania

Na podstawie tych zasad sformułowano 10 wytycznych działania, pozwalających zagwarantować w nadchodzących latach bezpieczeństwo wewnętrzne UE.

I – Szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa wewnętrznego

Należy zdawać sobie sprawę, że bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje szeroki wachlarz środków w wymiarze horyzontalnym oraz wertykalnym:

- wymiar **horyzontalny**: aby w złożonym globalnym otoczeniu osiągnąć odpowiedni poziom bezpieczeństwa wewnętrznego, należy zaangażować organy ochrony porządku wewnętrznego oraz zarządzania granicami, wspierane przez współpracę organów wymiaru sprawiedliwości, służby ochrony ludności, sektor polityczny, gospodarczy, finansowy, socjalny i prywatny, w tym organizacje pozarządowe;
- analogicznie należy uwzględnić **wertykalny wymiar** bezpieczeństwa na różnych szczeblach, takich jak: współpraca międzynarodowa, unijna polityka i inicjatywy w dziedzinie bezpieczeństwa, współpraca regionalna państw członkowskich oraz wewnętrzna polityka krajowa, regionalna i lokalna państw członkowskich.

II – Zapewnienie skutecznego nadzoru demokratycznego i sądowego nad działaniami z zakresu bezpieczeństwa

Odkąd wszedł w życie traktat lizboński, znacznie zwiększył się udział Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa, przez co zasadniczego znaczenia nabrały efektywne konsultacje na wszystkich etapach. Zwiększyła się też rola parlamentów państw członkowskich w pracach UE: teraz mogą one nadzorować przestrzeganie zasady pomocniczości oraz współoceniać realizację polityki sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa.

Pełne kompetencje w tej dziedzinie otrzymał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (nie obejmują one jednak wewnętrznego porządku publicznego państw członkowskich ani ich odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo). Wreszcie, do lepszego przestrzegania praw człowieka przysługujących mieszkańcom Europy przyczyni się przystąpienie UE do europejskiej konwencji praw człowieka.

III – Prewencja i uprzedzanie wypadków: profilaktyka oparta na danych wywiadowczych

Powinniśmy dopilnować, by państwa członkowskie odpowiednio wcześnie dzieliły się danymi wywiadowczymi i mogły dzięki temu zapobiegać przestępstwom i rozliczać sprawców.

Wśród głównych celów strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE jest prewencja i uprzedzanie przestępstw oraz klęsk żywiołowych i antropogenicznych, a także łagodzenie ich ewentualnych skutków. Choć nadal zasadnicze znaczenie ma ściganie sprawców, to jednak zwiększony nacisk na zapobiega-

nie czynom zabronionym i atakom terrorystycznym pomoże ograniczyć często nieodwracalne szkody fizyczne i psychiczne.

Dlatego nasza strategia musi akcentować prewencję i uprzedzanie wypadków (dzięki profilaktyce opartej na danych wywiadowczych) oraz zdobywanie dowodów potrzebnych przed sądem. Tylko gdy dostępne będą wszystkie niezbędne informacje, działania sądowe będą skuteczne.

Oprócz tego należy opracować i ulepszyć mechanizmy prewencyjne, takie jak narzędzia analityczne czy systemy wczesnego ostrzegania. Użytecznym instrumentem prewencji, zapewniającym wysoki poziom ochrony danych, powinny okazać się w świetle oceny skutków także dane dotyczące przelotu europejskich pasażerów (PNR), służące do zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania. Dzięki temu możemy lepiej orientować się w różnych rodzajach zagrożeń i prawdopodobieństwie ich wystąpienia oraz uprzedzać bieg wypadków, tak że nie tylko jesteśmy przygotowani na skutki przyszłych zagrożeń, ale przede wszystkim możemy tworzyć mechanizmy ich wykrywania i zapobiegania im. Dlatego niezbędne jest kompleksowe podejście, ukierunkowane na stałe wykrywanie i stałą prewencję niebezpieczeństw i zagrożeń stojących przed UE na różnych polach bezpieczeństwa wewnętrznego oraz nastawione na sprawy budzące największe zaniepokojenie społeczeństwa. Potrzebna jest strategia zapobiegania i stawiania czoła zagrożeniom, takim jak przestępczość zorganizowana.

Zapobieganie przestępstwom oznacza zajmowanie się źródłem problemów, a nie tylko samymi czynami zabronionymi i ich konsekwencjami.

Polityka bezpieczeństwa, zwłaszcza w zakresie prewencji, musi być szeroko zakrojona, obejmując nie tylko służby ochrony bezpieczeństwa publicznego, ale także instytucje i fachowców na szczeblu krajowym i lokalnym. Dlatego należy dążyć do współpracy z innymi sektorami (np. szkolnym, uniwersyteckim czy sektorem innych placówek oświatowych), by prowadzić wśród młodzieży profilaktykę kryminologiczną. Sektor prywatny, zwłaszcza jeżeli prowadzi działalność finansową, może pomóc w opracowywaniu i skutecznym stosowaniu mechanizmów zapobiegających oszustwom i praniu pieniędzy. Także organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą być pomocne, prowadząc kampanie społeczne.

Działania UE w zakresie ochrony ludności muszą być zorientowane na zwiększanie odporności na katastrofy i w tym celu należy opracować strategiczne podejście do zapobiegania katastrofom i do ich uprzedzania oraz dalej zwiększać gotowość i optymalizować reagowanie, uznając jednocześnie indywidualną odpowiedzialność każdego państwa. Należy opracować wytyczne diagnozowania, oceniania i analizowania niebezpieczeństw i ryzyka oraz dokonać przeglądu zagrożeń naturalnych i antropogenicznych, które mogą w przyszłości pojawić się przed UE. Ogólnounijna analiza ryzyka powinna stać się podstawą inicjatyw współpracy między zagrożonymi państwami członkowskimi a UE w dziedzinie ochrony ludności i planowaniu zdolności. Należy zidentyfikować nowe niebezpieczeństwa i zagrożenia, takie jak niedobór ener-

gii, awarie informacyjno-komunikacyjne oraz pandemie. W polityce prewencyjnej należy uwzględnić troskę o odporność obywateli oraz sektora publicznego i prywatnego na skutki katastrof.

IV – Opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji

Wewnętrzną politykę bezpieczeństwa powinna wspierać wymiana informacji na bazie wzajemnego zaufania, znajdującego maksymalny wyraz w zasadzie dostępności informacji. Jeżeli organy ochrony porządku publicznego mają zapobiegać i działać z wyprzedzeniem, muszą na czas dysponować maksymalną ilością informacji o czynach zabronionych, ich sprawcach, trybie działania, danych ofiar, użytych pojazdach itp.

Aby istotnie podwyższyć obecny poziom wymiany informacji, musimy dalej rozwijać mechanizmy umacniające wzajemne zaufanie organów zapewniających bezpieczeństwo wewnętrzne w UE (co pozwoli zoptymalizować obecne mechanizmy) oraz stosować strategię zarządzania informacjami do stworzenia bezpiecznego i ustrukturyzowanego europejskiego modelu wymiany informacji.

Model ten obejmie całą gamę unijnych baz danych użytecznych do zapewniania bezpieczeństwa w UE i umożliwi w miarę potrzeb i dopuszczalności interakcję między nimi, tak by można było skutecznie wymieniać informacje w całej UE i maksymalnie wykorzystać zalety technologii biometrycznych i innych do zwiększenia bezpieczeństwa obywateli w granicach wyznaczanych przez jasne zasady ochrony prywatności.

Ten model wymiany informacji musi zawsze odznaczać się pełnym poszanowaniem prawa do prywatności i ochroną danych osobowych. Ponieważ wyższy poziom bezpieczeństwa oznacza wzrost wymiany danych, ważne jest, aby ten wzrost podlegał starannej kontroli, był proporcjonalny i nie naruszał przepisów o ochronie danych.

V – Współpraca operacyjna

W traktacie lizbońskim został powołany do życia Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI), który ma zapewnić skuteczną koordynację i współpracę między organami ochrony porządku publicznego a organami zarządzania granicami (w tym też kontrolę i ochronę granic zewnętrznych, a w stosownych przypadkach także współpracę organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych istotnych z punktu widzenia współpracy operacyjnej). Komitet będzie w swojej działalności opierać się zwłaszcza na krajowych i unijnych ocenach zagrożeń i priorytetach.

Ma także zapewniać ścisłą współpracę między agencjami UE a organami bezpieczeństwa wewnętrznego UE (Europolem, Fronteksem, Eurojustem, Cepolem i Sitcenem), tak by mobilizować coraz lepiej skoordynowane, zintegrowane i bardziej skuteczne operacje. Instytucje te muszą nadal starać się o coraz lepsze wspieranie wyspecjalizowanych służb w państwach członkowskich.

Szczególnie Europol powinien zwiększyć swoje zdolności w zakresie wspierania operacji państw członkowskich.

Należy osiągnąć postęp w tworzeniu ram współpracy mających poprawić bezpieczeństwo i ochronę podczas dużych, masowych imprez międzynarodowych.

Podczas mistrzostw świata w piłce nożnej w 2006 r. w Niemczech służbę na miejscu pełnili w swoich mundurach funkcjonariusze policji z 13 państw europejskich wyposażeni w kompetencje do ochrony porządku publicznego.

Jeżeli chodzi o ochronę ludności, UE powinna propagować zintegrowane podejście obejmujące różne fazy sytuacji kryzysowej (zapobieganie, reagowanie, likwidacja skutków) i w tym celu wdrożyć wzajemną pomoc i solidarność europejską.

VI – Współpraca organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych

Tak jak zasadnicze znaczenie ma ściślejsza współpraca organów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, tak też konieczne jest, aby Eurojust osiągnął swój pełny potencjał w ramach obowiązujących przepisów prawnych. Udane operacje i dochodzenia kryminalne na szczeblu UE muszą umożliwić nam zdyskontowanie potencjalnych synergii między organami ochrony porządku publicznego, służbami granicznymi a organami wymiaru sprawiedliwości w zapobieganiu przestępczości transgranicznej.

VII – Zintegrowane zarządzanie granicami

Zintegrowane zarządzanie granicami służy nie tylko do przeciwdziałania nielegalnej imigracji, ale odgrywa też ważną rolę w utrzymywaniu bezpieczeństwa. Należy wzmocnić mechanizm tego zarządzania, m.in. by rozpropagować wśród funkcjonariuszy straży granicznej sprawdzone wzorce. Na podstawie uprzedniej analizy należy też zbadać możliwość utworzenia europejskiego systemu służb granicznych. Szczególny nacisk trzeba będzie położyć na stały rozwój europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR).

Jeżeli chodzi o Frontex, kluczem do jego powodzenia jest współpraca i koordynacja działań z innymi agencjami UE i służbami ochrony porządku publicznego państw członkowskich.

W zarządzaniu granicami istotną rolę odgrywają nowe technologie. Ułatwiają one obywatelom szybkie przechodzenie przez punkty kontroli na granicach zewnętrznych dzięki zautomatyzowanym systemom, uprzedniej rejestracji, programom dla osób często podróżujących itp. Zwiększają bezpieczeństwo, gdyż pozwalają zorganizować konieczną kontrolę uniemożliwiającą przedostawanie się osób czy towarów, które stwarzają zagrożenie dla Unii.

W tym względzie nieodzowna jest ścisła współpraca organów ochrony porządku publicznego i organów kontroli granic. Na przykład organy ochrony porządku publicznego powinny ułatwić dostarczanie informacji koniecznych do przedsięwzięcia środków bezpieczeństwa na granicach.

Zintegrowanemu zarządzaniu granicami na bazie danych wywiadowczych sprzyjać będą: wejście w życie kodeksu wizowego, dalszy rozwój systemu informacyjnego Schengen oraz elektroniczne systemy kontroli granic (takie jak system rejestracji wjazdu i wyjazdu). Nieodzowne jest także prowadzenie dialogu i współpracy z państwami trzecimi będącymi państwami pochodzenia lub tranzytu na przykład aby zwiększyć zdolność kontrolowania granic.

VIII – Stawianie na innowacje i szkolenie

Należy wspólnie pracować, aby propagować i rozwijać nowe technologie dzięki wspólnemu podejściu oraz by obniżać koszty i zwiększać wydajność. W dziedzinie technologii również ważna jest współpraca sektora publicznego z prywatnym. Opierając się na wynikach projektów badawczo-rozwojowych prowadzonych w ramach wspólnego programu badawczo-rozwojowego, UE powinna opracować techniczne standardy i platformy dostosowane do swoich potrzeb w zakresie bezpieczeństwa.

Interoperacyjność różnych systemów technicznych stosowanych przez agencje czy służby musi stać się celem strategicznym, tak by sprzęt nie hamował współpracy między państwami członkowskimi w wymianie informacji lub prowadzeniu wspólnych operacji.

Strategiczne podejście do szkolenia zawodowego w Europie: od realizacji tego celu zależy, czy organy ochrony porządku publicznego, organy wymiaru sprawiedliwości i organy zarządzania granicami będą dysponować zaawansowaną technologią i wieść prym w swojej specjalizacji oraz czy europejskie szkolenia w zakresie ochrony porządku publicznego doświadczą przełomu i staną się potężnym narzędziem propagującym wspólną kulturę pracy wśród europejskich organów ochrony porządku publicznego i ułatwiającym współpracę transgraniczną. Aby to osiągnąć, należy do krajowych szkoleń wprowadzić elementy europejskie oraz zorganizować wymiany wzorowane na programie Erasmus. Dobrze wyszkoleni europejscy fachowcy, których łączy ta sama kultura pracy, będą niezastąpieni w kontekście konkurencji w zglobalizowanym społeczeństwie oraz w dziedzinie bezpieczeństwa. Europejskie agencje i organy, zwłaszcza Cepol, powinny odgrywać ważną rolę.

IX – Zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego a współpraca z państwami trzecimi

Koncepcja bezpieczeństwa wewnętrznego nie może istnieć w oderwaniu od wymiaru zewnętrznego, gdyż bezpieczeństwo wewnętrzne zależy coraz bardziej od bezpieczeństwa zewnętrznego. Aby zagwarantować naszym obywatelom bezpieczeństwo i ochronę ich praw oraz propagować bezpieczeństwo

i poszanowanie praw za granicą, nieodzowna jest międzynarodowa współpraca UE i państw członkowskich zarówno dwu-, jak i wielostronna. Unijna polityka względem państw trzecich powinna traktować bezpieczeństwo jako główny czynnik i rozwijać mechanizmy sprzęgające je z innymi, spokrewnionymi działami polityki (takimi jak polityka zagraniczna), w których coraz częściej należy uwzględniać kwestie bezpieczeństwa w ramach zintegrowanej profilaktyki.

Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo zewnętrzne, UE nie może ograniczać się jedynie do współpracy służb ochrony porządku publicznego w państwach członkowskich i innych, zwłaszcza państwach ościennych. Trzeba rozbudowywać stosunki z innymi państwami w ramach globalnego podejścia do bezpieczeństwa, ściśle z nimi współpracując i w razie konieczności wspierając ich rozwój instytucjonalny, gospodarczy i społeczny. Taki tryb pracy oznaczać będzie otwieranie perspektyw dialogu dzięki kwestiom budzącym obopólne zainteresowanie czy zaniepokojenie oraz indywidualnych w każdym przypadku perspektyw współpracy.

Państwa europejskie stworzyły w regionie Karaibów, w Lizbonie, Tulonie, Akrze i Dakarze prosperujące platformy współpracy z państwami trzecimi w walce z nielegalnym handlem narkotykami.

Należy optymalizować współpracę i koordynację działań z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie ochrony porządku publicznego, zwłaszcza z Interpolem. Należy w stosownych przypadkach rozwijać dwu-, wielostronne oraz regionalne podejścia między państwami członkowskimi w reakcji na określone zagrożenia.

Pierwszorzędne znaczenie mają wysiłki w walce z przestępczością ponadnarodową poza granicami UE oraz starania o budowanie szacunku dla praworządności. Dlatego jeszcze bardziej należy pogłębić więzy ze wspólną europejską polityką bezpieczeństwa i obrony, zwłaszcza między agencjami UEa odnośnymi misjami. Ważne jest również, by na wszystkich etapach cywilnych misji zarządzania kryzysowego zwiększyć uczestnictwo służb ochrony porządku publicznego oraz organów zajmujących się sprawiedliwością, wolnością i bezpieczeństwem, tak by mogły przyczynić się one do rozwiązywania konfliktów, pracując wspólnie z pozostałymi służbami obecnymi na miejscu (wojskowymi, dyplomatycznymi, ratunkowymi itp.). Szczególną uwagę trzeba będzie zwrócić na państwa słabe i upadłe, by nie stały się siedliskiem przestępczości zorganizowanej i terroryzmu.

W tym kontekście strategia bezpieczeństwa wewnętrznego jest niezbędnym uzupełnieniem strategii bezpieczeństwa UE, powstałej w 2003 r. w ramach unijne j polityki bezpieczeństwa i obrony jako odpowiedź na globalne niebezpieczeństwa i zagrożenia, oraz wyraz przekonania, że społeczny, polityczny i gospodarczy rozwój globalnego społeczeństwa jest najlepszą drogą do osiągnięcia faktycznego, trwałego bezpieczeństwa.

X – Elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań

Chodzi o szeroko zakrojone, pragmatyczne, elastyczne i realistyczne podejście, które polega na ciągłym nadążaniu za rzeczywistością, uwzględnia niebezpieczeństwa i zagrożenia mogące w szerszej perspektywie dotykać obywateli, nie skupia się tylko na aspektach kryminalnych, ale uwzględnia wszelkie niebezpieczeństwa mogące zagrozić szeroko pojętemu bezpieczeństwu, pozwala dostrzec konieczność dostosowania się do ewoluujących okoliczności oraz gwarantuje Europejczykom najwyższy poziom bezpieczeństwa.

3. Kolejne kroki

W myśl planu działań dotyczącego realizacji programu sztokholmskiego Komisja przyjmie komunikat w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, który zawierać będzie praktyczne propozycje. Dalsze rozwijanie, monitorowanie i wdrażanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego musi stać się jednym z priorytetowych zadań Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI). Ponadto, zgodnie z programem sztokholmskim, Komisja rozpatrzy możliwość utworzenia funduszu bezpieczeństwa wewnętrznego, by propagować realizację strategii bezpieczeństwa wewnętrznego.

Sekretariat Generalny Rady
Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej - Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej str. 14,8 x 21 cm
ISBN 978-92-824-2688-3
doi: /91252

Załącznik nr 6.

Sygnatura Komisji Europejskiej
COM(2015) 185 wersja ostateczna
Sygnatura Rady UE
8293/15

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów[957]

Europejska agenda bezpieczeństwa

Unia Europejska dąży do zapewnienia obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Europejczycy muszą mieć pewność, że gdy przemieszczają się w Europie, ich wolność i bezpieczeństwo są dobrze chronione, przy pełnym poszanowaniu wartości Unii, w tym praworządności i praw podstawowych.

W ostatnich latach pojawiły się nowe i złożone zagrożenia, które podkreśliły potrzebę dalszych synergii i ściślejszej współpracy na wszystkich szczeblach. Wiele z dzisiejszych problemów bezpieczeństwa wynika z braku stabilności w bezpośrednim sąsiedztwie UE i zmieniających się form radykalizacji postaw, przemocy i terroryzmu. Zagrożenia są coraz bardziej zróżnicowane i nabierają coraz bardziej międzynarodowego, a także transgranicznego i wielosektorowego charakteru.

Zagrożenia te wymagają skutecznej i skoordynowanej reakcji na szczeblu europejskim. Wszystkie instytucje UE zgodziły się, że potrzebujemy odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego na nadchodzące pięć lat[958].

Aby osiągnąć ten cel, **Europejska agenda bezpieczeństwa** określa, w jaki sposób Unia może wnieść **wartość dodaną** w celu wsparcia państw członkowskich w zapewnianiu bezpieczeństwa. Przewodniczący Jean-Claude Juncker stwierdził w swoich wytycznych politycznych: „Zwalczanie przestępczości transgranicznej i terroryzmu jest wspólnym europejskim obowiązkiem”[959]. Państwa członkowskie są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za bezpieczeństwo, lecz nie są już w stanie osiągnąć tego w pełni samodzielnie. Wszystkie odpowiednie unijne i krajowe podmioty muszą lepiej współpracować w zakresie zwalczania transgranicznych zagrożeń, przy poszanowaniu krajowych

[957] Źródło: http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/Pliki-zal/com%282015%29185.pdf/%24File/com%282015%29185.pdf [dostęp: 7.10.2017 r.].

[958] Konkluzje Rady Europejskiej EUCO 79/14 z 27.6.2014; Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2014/2918 z 17.12.2014; Konkluzje Rady z 4.12.2014 w sprawie opracowania odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

[959] Nowy początek dla Europy. Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej, 15.7.2014.

zobowiązań w zakresie przestrzegania prawa i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Europejska agenda bezpieczeństwa musi zatem stanowić **wspólną agendę** dla Unii i państw członkowskich. Efektem powinien być **obszar bezpieczeństwa wewnętrznego UE**, w którym jednostki są chronione przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

Agenda ta przyczyni się do lepszej wymiany informacji, zintensyfikowania współpracy operacyjnej i wzajemnego zaufania, wykorzystując pełen zakres unijnych polityk i narzędzi. Zapewni ona współpracę wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa. O ile UE musi zachować czujność wobec innych pojawiających się zagrożeń, które mogą również wymagać skoordynowanej reakcji UE, agenda ustanawia priorytety w zakresie **terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i cyberprzestępczości** jako powiązanych dziedzin o wyraźnym wymiarze transgranicznym, i w ramach których działania UE mogą doprowadzić do rzeczywistych zmian.

1. Lepsza współpraca w zakresie bezpieczeństwa

UE wprowadziła już szereg prawnych, praktycznych i pomocniczych narzędzi w celu wsparcia europejskiego obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego. Cele strategiczne określone w strategii bezpieczeństwa wewnętrznego na lata 2010-2014 zachowują ważność i powinny być nadal realizowane[960]. Traktat z Lizbony zapewnił UE odpowiednią podstawę do osiągnięcia tych celów, wzmacniając ramy prawne, tak aby połączyć wysiłki i zapewnić wolność i bezpieczeństwo, swobodny przepływ wewnętrzny oraz skuteczną europejską reakcję na transgraniczne zagrożenia. Traktat wzmocnił ochronę praw podstawowych i demokratycznej kontroli nad polityką Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i ustanowił Parlament Europejski równorzędnym współprawodawcą w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Od dnia 1 grudnia 2014 r. współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wchodzi w zakres zwykłego porządku prawnego UE. Kontrola sądowa sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości oraz rola Komisji jako strażniczki traktatów są obecnie w pełni stosowane[961], co zapewni przestrzeganie praw obywateli i wzmocni pewność prawa i zaufanie. Obecnie nadszedł czas, aby lepiej i ściślej ze sobą współpracować. Sukces narzędzi wprowadzonych w ostatnich latach przez Unię opiera się, przede wszystkim, na wspólnej odpowiedzialności, wzajemnym zaufaniu oraz skutecznej współpracy między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami: instytucjami i agencjami UE, państwami członkowskimi i organami krajowymi. W tym celu agenda określa wspólne podejście dla UE i jej państw członkowskich, które jest wszechstronne, zorientowane na wyniki i realistyczne. W celu maksymalizacji korzyści wynikających z istniejących środków UE oraz, w razie potrzeby, opracowania

[960] Konkluzje Rady z 25.2.2010 w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa; COM(2014) 154 final z 11.3.2014.

[961] Z zastrzeżeniem szczególnych warunków Protokołu 22 w odniesieniu do Danii oraz Protokołów 21 i 36 w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii.

nowych i uzupełniających działań, wszystkie zainteresowane podmioty muszą ze sobą współpracować opierając się na pięciu kluczowych zasadach.

Po pierwsze, należy zapewnić pełne przestrzeganie praw podstawowych. Bezpieczeństwo i poszanowanie praw podstawowych nie są ze sobą sprzeczne, ale są celami polityki spójności i komplementarności[962]. Unijne podejście opiera się na wspólnych demokratycznych wartościach naszych otwartych społeczeństw, w tym praworządności oraz przestrzeganiu i propagowaniu praw podstawowych określonych w Karcie praw podstawowych. Wszystkie środki bezpieczeństwa muszą być zgodne z zasadami konieczności, proporcjonalności i legalności, przy zachowaniu odpowiednich gwarancji w celu zapewnienia rozliczalności i dochodzenia roszczeń na drodze sądowej[963]. Komisja skrupulatnie sprawdzi, że wszelkie środki bezpieczeństwa są w pełni zgodne z prawami podstawowymi, przy jednoczesnej skutecznej realizacji swoich celów. Skutki nowych inicjatyw dotyczących swobodnego przepływu oraz ochrony danych osobowych muszą być w pełni zgodne z zasadą proporcjonalności oraz prawami podstawowymi. Jest to wspólny obowiązek wszystkich podmiotów UE i państw członkowskich. Organy UE, takie jak Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) i Europejski Inspektor Ochrony Danych, odgrywają istotną rolę we wspieraniu instytucji i innych agencji UE w celu umacniania i propagowania unijnych wartości.

Po drugie, potrzeba większej przejrzystości, rozliczalności i kontroli demokratycznej w celu wzmocnienia zaufania obywateli. Parlament Europejski rozpoczął pełnienie roli współprawodawcy, zapewniając w ten sposób demokratyczną kontrolę. Szczególna rola parlamentów narodowych w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości[964] znajduje odzwierciedlenie w szerszym zaangażowaniu Komisji na rzecz wznowienia dialogu politycznego z parlamentami narodowymi. Dwa razy do roku Komisja przekaże Parlamentowi Europejskiemu i Radzie aktualne informacje dotyczące realizacji agendy. Komisja będzie również opracowywać wskaźniki skuteczności dla kluczowych instrumentów UE. W celu dalszego zwiększenia przejrzystości i uczestnictwa, Komisja powoła w 2015 r. forum konsultacyjne dotyczące bezpieczeństwa UE z udziałem państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, agencji UE oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego i sektora prywatnego.

Po trzecie, należy zapewnić lepsze stosowanie i wdrażanie istniejących instrumentów prawnych UE. Jednym z priorytetów Komisji będzie pomoc państwom członkowskim w dalszym rozwijaniu wzajemnego zaufania, pełnym wykorzystaniu istniejących narzędzi wymiany informacji i umacnianiu transgranicznej współpracy operacyjnej między właściwymi organami. Znaczenie

[962] Art. 6 Karty praw podstawowych i wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r. w połączonych sprawach C-293/12 i C-594/12, pkt 42.

[963] Art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r., cytowany powyżej.

[964] Art. 69 TFUE.

ma zarówno wzajemna ocena, jak i skuteczna kontrola wdrażania europejskich środków.

Po czwarte, potrzebna jest bardziej skoordynowana współpraca między agencjami i wielosektorowe podejście. Z uwagi na rosnące powiązania między różnymi rodzajami zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa, polityka i działania w terenie muszą być w pełni skoordynowane ze wszystkimi odpowiednimi agencjami UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych[965] oraz poza nie wykraczające. Agencje te oferują wyspecjalizowany poziom wsparcia i wiedzy fachowej dla państw członkowskich i UE. Działają one jako centra informacji, ułatwiają wdrażanie prawa UE i odgrywają kluczową rolę we wspieraniu współpracy operacyjnej, np. wspólnych transgranicznych działań. Nadszedł czas, by pogłębić współpracę między tymi agencjami. Komisja rozpocznie rozważania nad sposobami maksymalizacji wnoszonego przez nie wkładu poprzez ściślejszą współpracę między agencjami, koordynację z państwami członkowskimi, wszechstronne programowanie, skrupulatne planowanie i ukierunkowanie zasobów.

Konkretne działania w szerokim zakresie polityki UE przyczyniają się do realizacji celów w zakresie bezpieczeństwa, w tym w dziedzinie transportu, finansów, ceł, edukacji, polityki ochrony na morzu, technologii informacyjnych, energii i zdrowia publicznego. Działania w zakresie jednolitego rynku cyfrowego oraz europejskiej polityki sąsiedztwa uzupełnią i wzmocnią Europejską agendę bezpieczeństwa. Agenda opiera się także na istniejących strategiach sektorowych, które mogą przyczynić się – bezpośrednio lub pośrednio – do wysokiego poziomu bezpieczeństwa[966].

Agenda ta musi być postrzegana w kontekście przyszłego europejskiego programu w zakresie migracji,[967] który będzie dotyczył kwestii bezpośrednio związanych z bezpieczeństwem, takich jak przemyt migrantów, handel ludźmi, spójność społeczna oraz zarządzanie granicami.

Po piąte, należy połączyć wewnętrzny i zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa. Zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa nie są ograniczone granicami UE. Bezpieczeństwo wewnętrzne UE i bezpieczeństwo globalne są od siebie wzajemnie zależne i ze sobą powiązane. Reakcja UE musi być zatem kompleksowa

[965] Organ ścigania UE Europol, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Frontex, agencja UE ds. współpracy sądowej Eurojust, Europejskie Kolegium Policyjne Cepol, Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi EU-LISA oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii EMCDDA.

[966] Strategia UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego (konkluzje Rady z 24.6.2014); Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego (JOIN(2013) 1 final z 7.2.2013); Strategia w zakresie zarządzania ryzykiem celnym (COM(2014) 527 final z 21.8.2014); Strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (konkluzje Rady z 12.5.2009); Strategia UE na rzecz młodzieży (COM(2009) 200 final z 27.4.2009); Strategia UE na rzecz nasilenia walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (COM(2013) 324 final z 6.6.2013). Agenda uzupełnia również bieżące inicjatywy, takie jak przegląd strategicznych kontroli eksportu (COM(2014) 244 final z 24.4.2014).

[967] Europejski program w dziedzinie migracji jest jedną z inicjatyw w ramach programu prac Komisji na rok 2015.

i oparta na spójnym zestawie działań łączących w sobie wymiary wewnętrzne i zewnętrzne, aby silniej zacieśniać powiązania między polityką wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych a wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Jej sukces zależy w dużym stopniu od współpracy z partnerami międzynarodowymi. Prewencyjne zaangażowanie we współpracę z państwami trzecimi jest konieczne, aby zająć się głównymi przyczynami problemów związanych z bezpieczeństwem.

Wartość dodana istniejących dialogów na temat polityki bezpieczeństwa prowadzonych przez UE – oraz powiązanych z nimi instrumentów finansowych i działań UE – z państwami objętymi procesem rozszerzenia i polityką sąsiedztwa, głównymi partnerami strategicznymi oraz właściwymi organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi powinna zostać zmaksymalizowana. Dialogi powinny zostać rozszerzone w celu uwzględnienia priorytetów, takich jak współpraca w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, przemytu migrantów i handlu ludźmi. Powinno to prowadzić do konkretnych wspólnych planów działania z głównymi państwami trzecimi i znaleźć odzwierciedlenie w ukierunkowanym wykorzystaniu instrumentów finansowych UE.

Delegatury UE w państwach trzecich odgrywają istotną rolę w odniesieniu do dialogów na temat bezpieczeństwa i w związku z tym potrzebują wiedzy fachowej i umocnienia lokalnej koordynacji. Trwający obecnie proces rozmieszczania ekspertów do spraw bezpieczeństwa w delegaturach UE w państwach objętych europejską polityką sąsiedztwa i innych państwach trzecich powinien stanowić priorytet. Należy również zbadać, w jaki sposób można w pełni wykorzystać wiedzę fachową funkcjonariuszy organów ścigania państw członkowskich oddelegowanych do państw nienależących do UE, a także rozważyć możliwość delegowania oficerów i sędziów łącznikowych agencji UE do głównych państw trzecich.

Umowy o wzajemnej pomocy prawnej z państwami trzecimi (Stanami Zjednoczonymi, Japonią[968]) są kluczowymi instrumentami w zakresie międzynarodowej współpracy sądowej, a Komisja oceni, czy konieczne jest opracowanie innych dwustronnych lub wielostronnych porozumień z kluczowymi państwami trzecimi.

Unia powinna również w dalszym ciągu zacieśniać stosunki z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak ONZ, Rada Europy i Interpol oraz bardziej aktywnie wykorzystywać wielostronne fora, takie jak globalne forum zwalczania terroryzmu w celu propagowania najlepszych praktyk i osiągnięcia wspólnych celów.

Zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa zostaną bardziej kompleksowo opracowane w ramach strategicznego przeglądu, który zapoczątkowała wysoka przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa/wiceprzewodnicząca Komisji, a także w ramach przeprowadzanego obecnie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa.

[968] Decyzje Rady 2009/820/WPZiB z 23.10.2009 i 2010/88/WPZiB/WSiSW z 30.11.2009.

2. Wzmocnienie filarów działań UE

Ze względów operacyjnych lepsza i ściślejsza współpraca oznacza przede wszystkim, że wszystkie zaangażowane podmioty – instytucje i agencje UE, państwa członkowskie lub krajowe organy ścigania – w pełni wdrażają istniejące instrumenty. Wymaga to również, w razie konieczności, nowych i bardziej rozwiniętych narzędzi w celu zmaksymalizowania wartości dodanej działań UE w zakresie wymiany informacji, współpracy operacyjnej i innych rodzajów wsparcia.

2.1. Lepsza wymiana informacji

Unia udostępnia szereg narzędzi, które ułatwiają wymianę informacji między krajowymi organami ścigania. Powinny one być w pełni wykorzystywane przez państwa członkowskie. W przypadku gdy nadal występują istotne braki, należy ocenić, czy UE potrzebuje dodatkowych narzędzi.

System Informacyjny Schengen (SIS) jest obecnie najczęściej stosowanym instrumentem w zakresie dzielenia się informacjami. Właściwe organy krajowe mogą z niego korzystać w celu uzyskania informacji o wpisach o osobach lub przedmiotach poszukiwanych lub zaginionych, zarówno wewnątrz Unii, jak i na granicy zewnętrznej. SIS został zaktualizowany w 2015 r., aby usprawnić wymianę informacji na temat osób podejrzanych o terroryzm i wzmocnić działania podejmowane przez państwa członkowskie służące unieważnianiu dokumentów podróży osób, które podejrzewa się o chęć przystąpienia do grup terrorystycznych poza UE. Komisja zbada możliwości wspierania państw członkowskich w wykonywaniu zakazów podróżowania wydanych na szczeblu krajowym. Komisja dokona oceny SIS w latach 2015-2016, aby stwierdzić, czy nowe potrzeby operacyjne wymagają zmian legislacyjnych, takich jak wprowadzenie dodatkowych kategorii wpisów.

Do dalszego wzmacniania bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych konieczne jest pełniejsze wykorzystanie SIS wraz z bazą danych Interpolu zawierającą dane **skradzionych lub utraconych dokumentach podróży (SLTD)**. Komisja pomoże państwom członkowskim skorzystać ze zautomatyzowanej kontroli granicznej z wykorzystaniem SIS i bazy SLTD i będzie nadal monitorować, czy państwa członkowskie wdrożyły swoje zobowiązania w zakresie przekazywania danych do bazy SLTD[969]. Komisja będzie również aktualizować podręcznik dla straży granicznej w celu lepszego ukierunkowania kontroli granicznych i promowania pełnego wykorzystania SIS i bazy SLTD.

Państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za całą Unię przeprowadzając kontrole na swoich częściach granic zewnętrznych. Dlatego też **wspólne wskaźniki** ryzyka powinny wspierać prace krajowych organów straży granicznej w trakcie kontroli osób. Na podstawie wkładu państw członkowskich Komisja zakończy opracowywanie pierwszego zestawu wspólnych wskaźników ryzyka w odniesieniu do zagranicznych bojowników terrorystycznych w pierwszej połowie 2015 r. Europol i Frontex będą odgrywać kluczową rolę

[969] Wspólne stanowisko 2005/69/WSiSW z 24.1.2005.

w utrzymaniu tych wskaźników ryzyka w przyszłości. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować skuteczność kodeksu granicznego Schengen oraz badać wszelkie pojawiające się potrzeby wprowadzania ulepszeń.

Wspólne wysokie standardy **zarządzania granicami**, przy pełnym poszanowaniu zasad państwa prawa i praw podstawowych, są niezbędne w celu zapobiegania przestępczości transgranicznej i terroryzmowi. Europejski program w obszarze migracji będzie nadal obejmował kwestie zarządzania granicami. Zmieniony wniosek w sprawie inteligentnych granic, który Komisja zamierza przedstawić na początku 2016 r., przyczyni się do zwiększenia efektywności i skuteczności.

Środki uzupełniające w celu poprawy bezpieczeństwa w odniesieniu do **przepływu towarów** przyczynią się również do rozwiązania problemu nielegalnej działalności na granicy, takiej jak przemyt broni, niedozwolonych środków odurzających i papierosów lub nielegalnych operacji walutowych. Celny system uprzedniego informowania o ładunku powiadamia wcześniej organy celne o ocenie ryzyka bezpieczeństwa ładunków przybywających do UE i ją opuszczających. System ten powinien być w pełni wykorzystywany poprzez zapewnienie skutecznej wymiany informacji między organami celnymi i innymi organami ścigania. System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS) stanowi podstawową platformę wymiany informacji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych wspierającą egzekwowanie prawa celnego w zwalczaniu przestępczości transgranicznej[970].

Ramy z **Prüm**[971] są kolejnym przykładem instrumentu wymiany informacji na szczeblu UE, którego potencjał nie został jak dotąd w pełni wykorzystany. Umożliwia on zautomatyzowane porównywanie profili DNA, odcisków palców i danych rejestracyjnych pojazdów, które są niezbędne do wykrywania przestępstw oraz przygotowania skutecznego materiału dowodowego. Potencjał tego systemu nie jest jednak w pełni wykorzystywany, ponieważ na tym etapie jedynie ograniczona liczba państw członkowskich wykonała swoje zobowiązania prawne i zintegrowała sieć z własnymi systemami. Utrudnia to ogólną skuteczność ram z Prüm w zakresie ścigania przestępców i stawiania ich w stan oskarżenia. Państwa członkowskie otrzymały znaczące wsparcie finansowe i techniczne przy wdrażaniu tego systemu. Komisja będzie zatem traktować priorytetowo ten obszar korzystając ze swoich uprawnień w celu zapewnienia prawidłowego stosowania prawa UE.

Oczywiście wdrażanie instrumentów UE na szczeblu krajowym nie jest wystarczające. Narzędzia w zakresie ram bezpieczeństwa UE będą w pełni skuteczne, jeżeli krajowe organy ścigania będą czuły się pewnie korzystając z istniejących instrumentów i będą łatwo wymieniać się informacjami. Wniosek dotyczący nowej podstawy prawnej dla **Europolu**,[972] obecnie rozpatrywany

[970] AFIS jest obsługiwany przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

[971] Decyzje Rady 2008/615/WSiSW z 23.6.2008 i 2008/616/WSiSW z 23.6.2008.

[972] COM(2013) 173 final z 27.3.2013. Część wniosku została zastąpiona wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Egzekwowania Prawa (CEPOL) (COM(2014) 465 final z 16.7.2014).

przez współprawodawców, ma na celu zwiększenie zdolności analitycznych Europolu, uruchomienie działań operacyjnych państw członkowskich i wzmocnienie systemu ochrony danych agencji. Państwa członkowskie powinny wykorzystać Europol jako kanał pierwszego wyboru w zakresie wymiany informacji do celów egzekwowania prawa w całej UE. Aplikacja sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA) Europolu umożliwia państwom członkowskim szybką, bezpieczną i przyjazną dla użytkownika wymianę informacji między sobą, z Europolem, lub z osobami trzecimi, które zawarły umowę o współpracy z Europolem. Aktywne stosowanie instrumentów wymiany informacji również wymaga odpowiedniego interfejsu między narzędziami UE a krajowymi systemami egzekwowania prawa, takimi jak **pojedyncze punkty kontaktowe**. Państwa członkowskie muszą wprowadzić właściwe struktury na szczeblu krajowym w celu integracji i koordynacji prac odpowiednich organów.

Śledzenie ruchów przestępców ma kluczowe znaczenie w zwalczaniu terroryzmu i sieci przestępczych. Obecnie bardzo ważne jest, aby współprawodawcy zakończyli prace nad ustanowieniem **unijnego systemu danych dotyczących przelotu pasażera (PNR)** dotyczącego pasażerów linii lotniczych, który jest w pełni zgodny z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zapewnieniu silnego i skutecznego instrumentu na szczeblu UE. Analiza danych PNR przekazanych w chwili rezerwacji biletu i odprawy pomaga w identyfikacji pasażerów stwarzających wysokie zagrożenie, którzy wcześniej nie byli znani organom ścigania. Dane PNR okazały się niezbędne do identyfikacji podróżnych stwarzających wysokie zagrożenie w kontekście zwalczania terroryzmu, handlu narkotykami, handlu ludźmi, wykorzystywania seksualnego dzieci oraz innych poważnych przestępstw. Po przyjęciu, dyrektywa w sprawie PNR wzmocni współpracę pomiędzy systemami krajowymi i zmniejszy różnice w zakresie bezpieczeństwa między państwami członkowskimi. Wspólne wskaźniki ryzyka dotyczące przetwarzania danych PNR pomogą powstrzymać przestępców podróżujących przez terytorium innego państwa członkowskiego w celu uniknięcia wykrycia. Europol i Frontex mogą ponownie odegrać kluczową rolę w opracowaniu i dystrybucji tego rodzaju wskaźników ryzyka na podstawie informacji otrzymanych od państw członkowskich.

UE zawarła **umowy w sprawie danych PNR** ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią. Współpraca ta stanowi prawdziwą wartość dodaną w kontekście identyfikowania i zatrzymywania zagranicznych bojowników terrorystycznych, handlarzy narkotyków czy podróżujących przestępców seksualnych. Przyszłe podejście Unii do wymiany danych PNR z państwami trzecimi powinno uwzględniać potrzebę zastosowania jednolitych standardów i ochrony konkretnych praw podstawowych. Gdy tylko Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyda opinię na temat projektu umowy w sprawie PNR z Kanadą, Komisja zakończy, w oparciu o wnioski Trybunału, prace nad prawnie uzasadnionymi i trwałymi rozwiązaniami w zakresie wymiany danych PNR z państwami trzecimi, w tym przez rozważenie wzoru umowy określającej wymogi, jakie musi spełnić państwo trzecie, aby móc otrzymywać dane PNR z UE.

Wspólne zasady **ochrony danych** umożliwią organom ścigania i organom sądowym skuteczniejszą współpracę, jak również budowanie zaufania i zapewnianie pewności prawa. Osiągnięcie do końca 2015 r. porozumienia w sprawie reformy ochrony danych jako całości ma kluczowe znaczenie, w szczególności w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ochrony danych w odniesieniu do policji i organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Ponadto Unia Europejska prowadzi z rządem Stanów Zjednoczonych negocjacje na temat międzynarodowej umowy ramowej (tzw. „umowy parasolowej"), aby zapewnić wysoki poziom ochrony danych osobowych przekazywanych między UE a USA w celu zapobiegania, wykrywania, dochodzenia oraz ścigania przestępstw, w tym terroryzmu.

Dane komunikacyjne mogą również skutecznie przyczynić się do ścigania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz zapobiegania tym zjawiskom. W następstwie wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego dyrektywy w sprawie zatrzymywania danych[973] Komisja będzie kontynuować monitorowanie zmian prawnych na szczeblu krajowym.

Zwalczanie organizacji przestępczych działających w kilku krajach UE również wymaga wymiany informacji i współpracy między organami sądowymi. 26 państw członkowskich korzysta z **europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych** (ECRIS), umożliwiającego wymianę informacji na temat wcześniejszych wyroków skazujących dla obywateli UE. System ten jednak nie działa skutecznie w przypadku obywateli państw trzecich, którzy zostali skazani w UE. Komisja przyspieszy prowadzone już prace w celu udoskonalenia ECRIS w kontekście obywateli państw trzecich i jest gotowa przyczyniać się do ich skutecznej realizacji.

Dostęp w czasie rzeczywistym do istniejących informacji dostępnych w państwach członkowskich stanowi obszar dla przyszłych prac dotyczących wymiany informacji. W odpowiedzi na wniosek złożony przez Radę[974] Komisja oceni konieczność i potencjalną wartość dodaną **europejskiego systemu przekazywania informacji z akt policyjnych (EPRIS)** w celu ułatwienia transgranicznego dostępu do informacji przechowywanych w krajowych aktach policyjnych. W międzyczasie Komisja wspiera uruchomienie pilotażowego projektu planowanego przez grupę państw członkowskich w celu ustanowienia mechanizmów automatycznych transgranicznych akcji wyszukiwania za pomocą krajowych wskaźników na zasadzie stwierdzenia „trafienia lub jego braku"[975].

Wreszcie **wspólny mechanizm wymiany informacji dotyczący obszaru morskiego** (CISE) umożliwi interoperacyjność odpowiednich danych dotyczących bezpieczeństwa w obszarach takich jak piractwo, terroryzm, przemyt

[973] Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r., cytowany powyżej.

[974] Zob. konkluzje Rady z 4.12.2014, o których mowa powyżej.

[975] Automatyczne odpowiedzi na wyszukiwanie w indeksie wskazywałyby jedynie czy dane są dostępne („trafienie") czy też nie („brak trafienia") w aktach policyjnych innego państwa. W przypadku trafienia, o dodatkowe dane należałoby wnioskować przy wykorzystaniu istniejących kanałów współpracy policyjnej.

narkotyków i broni, handel ludźmi, zanieczyszczenie środowiska, ochrona ludności i katastrofy naturalne między właściwymi organami w ramach ich obecnych mandatów.

Działania UE muszą koncentrować się przede wszystkim ***na pełnej realizacji już obowiązujących przepisów*** *– takich jak ramy z Prüm – i* ***przyjęciu już przedstawionych wniosków****, takich jak dyrektywa UE w sprawie danych PNR, rozporządzenie w sprawie Europolu i reforma ochrony danych. Na chwilę obecną działania te stanowią duży krok naprzód dzięki wprowadzeniu jasnego, bezpiecznego i odpowiednio uregulowanego zestawu narzędzi w celu wyposażenia władz w potrzebne im informacje, pod warunkiem, że narzędzia te są w pełni wykorzystywane.* ***Najważniejsze instrumenty****, takie jak System Informacyjny Schengen, kodeks graniczny Schengen i ECRIS powinny również być poddawane przeglądowi, a wykryte w nich luki powinny być uzupełniane.*

2.2. Zwiększona współpraca operacyjna

Traktat z Lizbony zapewnia prawne lub podyktowane praktyką rozwiązania mające na celu skuteczną współpracę operacyjną między organami różnych państw członkowskich.

Za pomocą **cyklu polityki UE dotyczącego poważnej i zorganizowanej przestępczości** organy państw członkowskich koordynują wspólne priorytety i działania operacyjne. Kluczową rolę odgrywa Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI). Cykl polityki zapewnia metodologię podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego z wykorzystaniem danych wywiadowczych na podstawie wspólnej oceny zagrożenia koordynowanej przez Europol. Instrument ten jest ukierunkowany na dostępne zasoby obejmujące natychmiastowe, średnio- i długoterminowe zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa i ryzyka. Państwa członkowskie powinny szerzej stosować cykl polityki w celu rozpoczęcia konkretnych operacji dotyczących egzekwowania prawa w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym we współpracy z państwami trzecimi. Operacja „Archimedes", koordynowana przez Europol we wrześniu 2014 r. na potrzeby szeregu poważnych przestępstw w państwach członkowskich i państwach trzecich, stanowiła praktyczny przykład tego, w jaki sposób może to być pomocne1[976]. Operacje takie powinny być regularnie poddawane ocenie w celu określenia najlepszych praktyk dla przyszłych działań.

Agencje UE odgrywają kluczową rolę we wspieraniu współpracy operacyjnej. Przyczyniają się do opracowania oceny zagrożenia dla wspólnego bezpieczeństwa, określenia wspólnych priorytetów dla działań operacyjnych, a także ułatwiają współpracę transgraniczną i ściganie. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać pomoc agencji w celu zwalczania przestępczości poprzez wspólnie podejmowane działania. Zintensyfikowana współpraca między agencjami powinna być promowana również w ramach ich odpowied-

[976] Operacja „Archimedes" miała miejsce we wrześniu 2014 r.; wzięły w niej udział organy ścigania z 34 krajów; koordynację zapewnił Europol. Operacja ukierunkowana była na zorganizowane grupy przestępcze, a jej skutkiem było 1000 aresztowań w całej Europie.

nich mandatów. Zmieniona umowa o współpracy między Europolem a Fronteksem, po jej wdrożeniu, pozwoli na takie synergie, umożliwiając obydwóm agencjom wymianę danych osobowych z odpowiednimi gwarancjami w zakresie ochrony danych. Eurojust i Europol powinny w dalszym ciągu zacieśniać współpracę operacyjną.

Na podstawie wkładu agencji UE i w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, Komisja zdobyła określoną wiedzę fachową w zakresie opracowywania **ocen ryzyka**. Komisja opracowała wytyczne dotyczące oceny ryzyka i jego mapowania w zakresie zarządzania katastrofami[977], jak również wytyczne w sprawie oceny zdolności zarządzania ryzykiem państw członkowskich i przeprowadziła oceny ryzyka dotyczące materiałów wybuchowych w ładunkach lotniczych z państw trzecich oraz kontroli pasażerów na lotniskach w państwach członkowskich. Komisja zamierza stosować tę metodologię w innych dziedzinach, takich jak infrastruktura krytyczna, pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu oraz w szczególności w celu oceny efektu kaskadowego ryzyka systemowego.

Centra koordynacji mogą ułatwić spójną **europejską reakcję w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych**, unikając niepotrzebnego i kosztownego powielania wysiłków. W ramach **klauzuli solidarności[978]** państwo członkowskie może wymagać pomocy UE w sytuacjach kryzysowych, w tym w przypadku ataków terrorystycznych. Unijne Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego działa jako główna platforma koordynacji i wsparcia dostępna 24/7 w przypadku wszystkich rodzajów sytuacji kryzysowych w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności[979], klauzuli solidarności i zintegrowanego uzgodnienia UE dotyczącego reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR). Korzysta ono z danych pochodzących z Komisji, agencji UE i państw członkowskich. Wraz ze wzrastającą liczbą nowych zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi państwa członkowskie i Komisja muszą współpracować na rzecz pełnego wdrożenia i operacyjności w 2013 r. przepisów dotyczących ochrony ludności[980], w tym podejmowania działań następczych w odniesieniu do ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030[981]. UE powinna w dalszym ciągu wzmacniać gotowość do zarządzania kryzysowego w celu bardziej skutecznej i spójnej reakcji UE na sytuacje kryzysowe wywołane czynami przestępczymi, wpływające na bezpieczeństwo granic i bezpieczeństwo publiczne, a także systemy krytyczne. Obejmuje to przeprowadzenie większej ilości wspólnych ćwiczeń terenowych.

---

977 SEC(2010) 1626 final z 21.12.2010.

978 Art. 222 TFUE.

979 Unijny mechanizm ochrony ludności został ustanowiony w 2001 r. w celu wspierania współpracy między krajowymi organami ochrony ludności w całej Europie.

980 Decyzja 1313/2013/UE z 17.12. 2013 w sprawie unijnego mechanizmu ochrony ludności.

981 Obejmuje to zapewnienie, że infrastruktura na szczeblu lokalnym i krajowym będzie bardziej odporna na klęski żywiołowe, promowanie innowacji, tworzenie bardziej skutecznych powiązań między badaniami, polityką i operacjami, rozwijanie partnerstw z sektorem prywatnym i uwzględnianie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. 25 COM(2014) 527 final z 21.8.2014.

Na poziomie UE dostępne są instrumenty transgraniczne mające na celu wsparcie współpracy operacyjnej. **Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze** (JIT) zapewniają gotowe ramy w zakresie współpracy między państwami członkowskimi utworzone na czas określony w celu rozpatrywania konkretnych spraw. Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze są skutecznymi narzędziami, które agencje powinny wykorzystywać bardziej regularnie i systematycznie. W sprawach karnych o wymiarze międzynarodowym państwa członkowskie powinny wykorzystywać możliwości zaangażowania państw trzecich we wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze. Także **wspólne operacje celne** (WOC) umożliwiają organom celnym zwalczanie przestępczości transgranicznej w obszarze ceł, wykorzystując podejście multidyscyplinarne. Komisja i państwa członkowskie opracowały razem wspólne kryteria ryzyka na potrzeby oceny ryzyka dotyczącego bezpieczeństwa dokonywanej przez organy celne dotyczące międzynarodowego przepływu towarów. Zgodnie ze strategią UE i planem działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym, UE powinna nadal wzmacniać swoją zdolność do wykrywania nielegalnego handlu towarami lub środkami pieniężnymi.

Współpraca w ramach **sieci wyspecjalizowanych krajowych zespołów** jest kolejnym skutecznym sposobem zapewnienia operacyjnej współpracy transgranicznej. Współpraca transgraniczna między krajowymi jednostkami analityki finansowej (FIU) i krajowymi biurami ds. odzyskiwania mienia przyczynia się do zwalczania prania pieniędzy i uzyskania dostępu do nielegalnych dochodów pochodzących z przestępstwa. Organy **celne** współpracują również w zakresie zarządzania ryzykiem w międzynarodowym łańcuchu dostaw przy jednoczesnym ułatwianiu legalnego handlu[982]. Zwiększona koordynacja i pogłębiona współpraca organów wykonujących zadania straży przybrzeżnej realizowana na szczeblu krajowym wzmacnia bezpieczeństwo morskie. Eksperci pochodzący z różnych części systemu egzekwowania prawa w państwach członkowskich także współpracują za pośrednictwem różnych sieci zwalczania przestępczości przeciwko środowisku. Komisja będzie wspierać takie podejście w innych obszarach.

Centra współpracy policyjno-celnej (PCCC) w regionach przygranicznych skupiają w jednym miejscu organy ścigania z różnych państw członkowskich. UE wspiera wzrastającą liczbę współfinansowanych centrów współpracy policyjno-celnej i coroczne konferencje w celu wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk. Chociaż większość informacji wymienianych za pomocą centrów współpracy policyjno-celnej nie dotyczy poważnej i zorganizowanej przestępczości, ważne jest, aby informacje na temat takich przypadków były przekazywane jednostkom na szczeblu krajowym i, w stosownych przypadkach, Europolowi.

Jeśli chodzi o **współpracę regionalną**, konieczność i wartość dodaną środków stosowanych na mocy art. 89 TFUE dotyczących działań podejmowanych przez właściwe organy jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego można uznać po dokonaniu oceny istniejących narzędzi, w tym pościgu i obserwacji transgranicznej.

[982] COM(2014) 527 final z 21.8.2014.

Współpraca sądowa w sprawach karnych również opiera się na skutecznych instrumentach transgranicznych. Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych stanowi kluczowy element systemu bezpieczeństwa. Narzędzia takie jak europejski nakaz aresztowania okazały się skuteczne, ale inne instrumenty, takie jak zamrażanie i konfiskata mienia pochodzącego z działalności przestępczej nie są jeszcze systematycznie wykorzystywane we wszystkich stosownych przypadkach. Sędziowie krajowi powinni wykorzystywać Europejską Sieć S ądową do celów wykonania europejskich nakazów aresztowania oraz nakazów zamrożenia i konfiskaty mienia. Wdrożenie europejskiego nakazu dochodzeniowego zapewni kolejne kluczowe narzędzie. Państwa członkowskie powinny częściej wykorzystywać Eurojust do celów koordynowania transgranicznych dochodzeń i ścigania przestępstw. Eurojust może także służyć cennym wsparciem w przypadku złożonych wniosków o wzajemną pomoc prawną z krajami spoza UE, zwłaszcza dzięki sieci punktów kontaktowych Eurojustu.

Ponadto utworzenie Prokuratury Europejskiej nada nowy wymiar kwestii ochrony budżetu UE przed stratami spowodowanymi działalnością przestępczą.

Instytucje i agencje unijne oraz istniejące narzędzia współpracy stanowią już skuteczny zestaw instrumentów, ***umożliwiający wprowadzanie w życie*** *unijnej polityki bezpieczeństwa. Większa synergia między agencjami UE, bardziej systematyczna koordynacja działań i pełne wykorzystanie narzędzi, takich jak wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, mogą przynieść faktyczne postępy w zakresie zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa, wykrywania ich i reagowania na nie.*

2.3. Działania wspierające: szkolenia, finansowanie, badania i innowacje

Oprócz wymiany informacji i współpracy operacyjnej UE zapewnia wsparcie dla działań związanych z bezpieczeństwem poprzez szkolenia, finansowanie i propagowanie działalności badawczej i innowacyjnej poświęconej kwestiom bezpieczeństwa. Komisja dąży do ukierunkowania tego wsparcia w sposób strategiczny i racjonalny pod względem kosztów.

Skuteczność narzędzi współpracy będzie zapewniona jeśli funkcjonariusze organów ścigania w państwach członkowskich będą wiedzieli, w jaki sposób je stosować. Szkolenia mają w tym zakresie kluczowe znaczenie, bowiem umożliwiają organom w terenie wykorzystywanie narzędzi w sytuacji operacyjnej. Europejskie Kolegium Policyjne CEPOL organizuje kursy, określa wspólny program szkoleń w zakresie współpracy transgranicznej i koordynuje programy wymiany. Obecny wniosek ustawodawczy dotyczący CEPOL-u pozwolić ma na zwiększenie zdolności tego organu do przygotowania funkcjonariuszy policji do prowadzenia skutecznej współpracy oraz do rozwijania wspólnej kultury egzekwowania prawa[983]. CEPOL powinien dostosować swoje roczne programy szkoleniowe do priorytetów określonych w niniejszej agendzie. Krajowe akade-

[983] COM(2014) 465 final z 16.7.2014.

mie policyjne powinny także wykorzystywać środki finansowe UE, aby uczynić **współpracę transgraniczną** integralną częścią swoich własnych szkoleń i ćwiczeń praktycznych. Szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości powinny być także lepiej dostosowane do priorytetów UE, w oparciu o istniejące struktury i sieci oraz przy wsparciu ze strony Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość" oraz e-uczenia się. Komisja stworzyła także Europejski Ośrodek Szkoleń w zakresie Bezpieczeństwa, który umożliwia państwom członkowskim podnoszenie ich zdolności w zakresie wykrywania i identyfikacji nielegalnych materiałów jądrowych lub radioaktywnych w ramach zapobiegania zagrożeniom.

Utworzony niedawno **Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego** stanowi skuteczne i elastyczne narzędzie, pozwalające stawić czoła najważniejszym wyzwaniom w okresie do 2020 r. Niniejsza agenda zawiera strategiczne wytyczne dla tego funduszu, a szczególną uwagę poświęca się tym obszarom, w których wsparcie finansowe zapewni największą wartość dodaną. Środki z funduszu powinny zostać przede wszystkim przeznaczone na aktualizowanie krajowych modułów systemu informacyjnego Schengen, wdrażanie ram z Prüm oraz ustanowienie sieci pojedynczych punktów kontaktowych. Fundusz powinien być również wykorzystywany do zacieśnienia transgranicznej współpracy operacyjnej w ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz do opracowania „strategii wyjścia" dla osób poddanych radykalizacji za pomocą wymiany najlepszych praktyk w ramach sieci upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw. Inne unijne instrumenty finansowe, takie jak program „Horyzont 2020" w zakresie badań naukowych i innowacji[984], europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, unijne programy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, program „Cła 2020" oraz instrumenty finansowania działań zewnętrznych mogą również przyczynić się, we właściwych im obszarach, do realizacji priorytetowych celów agendy bezpieczeństwa.

Przegląd śródokresowy Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który ma zostać przeprowadzony w 2018 r., będzie okazją do podsumowania, w jaki sposób finansowanie przyczyniło się do realizacji priorytetów agendy, a w razie potrzeby – do dokonania ponownej ich hierarchizacji.

Badania naukowe i innowacje mają kluczowe znaczenie, jeżeli UE chce dostosowywać się do zmieniających się potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Badania mogą pozwolić na identyfikację nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa i ich skutków dla europejskich obywateli. Przyczyniają się one również do budowania społecznego zaufania do nowych, opartych na badaniach polityk i narzędzi w dziedzinie bezpieczeństwa. Innowacyjne rozwiązania mogą być skuteczniejszą pomocą w łagodzeniu zagrożeń dla bezpieczeństwa dzięki wykorzystaniu wiedzy, badań naukowych i technologii. Program „Horyzont 2020" może odgrywać główną rolę w zapewnieniu, by wysiłki UE w dziedzinie badań były odpowiednio ukierunkowane, co obejmuje uwzględnianie potrzeb organów ścigania poprzez ściślejsze zaangażowanie **użytkowników końcowych**

[984] Program „Horyzont 2020", unijny program w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014 – 2020, sekcja „Bezpieczne społeczeństwa – ochrona wolności i bezpieczeństwa Europy i jej obywateli".

na wszystkich etapach procesu, począwszy od koncepcji do rynku. Większy nacisk na innowacje konieczny jest również w dziedzinie **ochrony ludności**, w odniesieniu do której utworzenie centrum wiedzy w ramach unijnego Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, a także budowanie wspólnoty użytkowników, pozwolą stworzyć platformę komunikacji między środowiskiem naukowym a użytkownikami końcowymi w państwach członkowskich.

Niedawno Komisja zleciła europejskim organizacjom normalizacyjnym opracowanie normy przewidującej **uwzględnienie ochrony prywatności już w fazie projektowania** w celu promowania uwzględniania wysokich standardów bezpieczeństwa i praw podstawowych na jak najwcześniejszym etapie w projektowaniu technicznym. Przestrzeganie tej normy zagwarantuje, że unijne produkty i usługi w zakresie bezpieczeństwa nie będą naruszały praw obywateli, a tym samym pozwoli zwiększyć zaufanie konsumentów.

Konkurencyjny **unijny sektor bezpieczeństwa** może również przyczynić się do zwiększania autonomii UE w zaspokajaniu potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. UE promowała rozwój innowacyjnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa, na przykład za pomocą norm i wspólnych certyfikatów2[985]. Komisja rozważa dalsze działania, takie jak wprowadzenie systemów alarmowych i urządzeń kontrolnych na lotniskach, w celu usunięcia barier dla jednolitego rynku i zwiększenia konkurencyjności unijnego sektora bezpieczeństwa na rynkach eksportowych.

Forensyka ma zasadnicze znaczenie dla egzekwowania prawa i ścigania. Organy ścigania i organy sądowe muszą mieć pewność, że dane kryminalistyczne, na których się opierają, są wysokiej jakości, także wtedy, gdy pochodzą z innego państwa członkowskiego. Należy zatem zagwarantować, by dane kryminalistyczne wymieniane za pośrednictwem systemów wymiany informacji, takich jak ramy z Prüm w przypadku odcisków palców i profili DNA, mogły być faktycznie wykorzystywane w sądzie. Utworzenie europejskiej przestrzeni w zakresie forensyki w celu dostosowania procedur stosowanych przez dostawców usług kryminalistycznych w państwach członkowskich sprzyjałoby współpracy i budowaniu zaufania. W tym kontekście Komisja w pierwszej kolejności dokona podsumowania sytuacji we współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, a następnie zdefiniuje priorytety i środki umożliwiające osiągnięcie tego celu. Może to obejmować wymianę najlepszych praktyk i określenie wspólnych minimalnych standardów.

*Bezpieczeństwo powinno stanowić **kluczowy cel priorytetowy** w szeregu **instrumentów finansowania, programów w zakresie badań naukowych i innowacji**, a także w **inicjatywach szkoleniowych**. Istniejące priorytety powinny być dostosowywane w miarę potrzeb.*

[985] COM(2012) 417 z 26.7.2012.

3. Trzy priorytety

W nadchodzących pięciu latach niniejsze ramy zakładające lepszą i ściślejszą współpracę powinny zostać zastosowane w działaniach odnoszących się do trzech głównych priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego, a równocześnie dostosowane do innych poważnych zagrożeń, które mogą pojawić się w przyszłości.

- Ataki terrorystyczne w Europie – ostatnio w Paryżu, Kopenhadze, Brukseli – uwydatniły potrzebę silnej reakcji UE na **terroryzm** i wobec **zagranicznych bojowników terrorystycznych**. Wciąż odnotowuje się przypadki obywateli europejskich, którzy przystępują do grup terrorystycznych w strefach konfliktu i przechodzą tam szkolenia. Po powrocie do Europy mogą oni stanowić zagrożenie dla europejskiego bezpieczeństwa wewnętrznego. Chociaż zjawisko to nie jest nowe, to skala i przepływ bojowników biorących udział w trwających konfliktach zbrojnych, zwłaszcza w Syrii, Iraku i Libii, a także stopień „usieciowienia" tych konfliktów są bezprecedensowe.
- Jednocześnie **poważna i zorganizowana przestępczość transgraniczna** wynajduje nowe metody działania i nowe sposoby na uniknięcie wykrycia. Wiąże się to z ogromnymi kosztami ludzkimi, społecznymi i gospodarczymi – począwszy od przestępstw, takich jak handel ludźmi, handel bronią palną, przemyt narkotyków, po przestępstwa finansowe, gospodarcze i przeciwko środowisku. Zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się przemytem migrantów wykorzystują słabości osób szukających ochrony lub lepszych możliwości ekonomicznych i są odpowiedzialne za spowodowanie śmierci dla zysku. Przestępczość zorganizowana napędza także terroryzm i cyberprzestępczość poprzez np. dostawy broni, finansowanie ze środków pochodzących z przemytu narkotyków oraz poprzez infiltrację rynków finansowych.
- **Cyberprzestępczość** wreszcie stanowi rosnące zagrożenie dla podstawowych praw obywateli i gospodarki, jak również dla udanego wprowadzenia jednolitego rynku cyfrowego[986]. Jako że handel i bankowość przestawiają się na działalność online, cyberprzestępczość może przynieść przestępcom ogromne zyski, a obywatelom – ogromne straty. Cyberprzestępcy mogą działać spoza Unii w celu uszkodzenia infrastruktury krytycznej i zaatakowania równocześnie dużej liczby ofiar w kilku państwach członkowskich, przy minimalnym nakładzie sił i ryzyku. Także i zagrożenia ze strony cyberterroryzmu i zagrożenia hybrydowe mogą nasilić się w nadchodzących latach. Przestępcy wykorzystują techniki anonimizacji i mechanizmy umożliwiające dokonywanie anonimowych płatności do celów nielegalnego internetowego handlu narkotykami i bronią, transakcji przestępczych i prania pieniędzy. Cyberprzestęp-

[986] Użytkownicy internetu w UE są wciąż bardzo zaniepokojeni problemem cyberprzestępczości. 85 proc. uważa, że ryzyko stania się ofiarą cyberprzestępczości wzrasta (badanie Eurobarometru na temat bezpieczeństwa cybernetycznego opublikowane w lutym 2015 r.).

czość jest także ściśle powiązana z wykorzystywaniem seksualnym dzieci, przy czym obserwuje się rosnącą i niepokojącą tendencję wykorzystywania dzieci za pośrednictwem transmisji na żywo.

Terroryzm, przestępczość zorganizowana i cyberprzestępczość to trzy **główne priorytety**, które zidentyfikowano w niniejszej agendzie jako obszary wymagające natychmiastowych działań. Stanowią one wyraźnie **powiązane między sobą i transgraniczne zagrożenia**, których złożony i międzynarodowy charakter wskazuje na konieczność skutecznej i skoordynowanej reakcji na szczeblu UE.

3.1. Zwalczanie terroryzmu i zapobieganie radykalizacji

Obywatele i państwa członkowskie oczekują wsparcia UE w walce z terroryzmem i radykalizacją postaw oraz w ułatwianiu koordynacji i współpracy między właściwymi organami. **Europol** wykształcił rozbudowaną wiedzę ekspercką na temat kwestii związanych z terroryzmem, co należy teraz dalej rozwinąć, grupując jego zdolności w zakresie egzekwowania prawa z dziedziny zwalczania terroryzmu, łącząc zasoby i maksymalnie wykorzystując już istniejące struktury, usługi i narzędzia, jakimi dysponuje agencja, w celu osiągnięcia korzyści skali. Połączenie takie mogłoby zostać urzeczywistnione jako **europejskie centrum walki z terroryzmem** w ramach Europolu, aby zwiększyć wsparcie udzielane na szczeblu UE dla państw członkowskich w bezpiecznym środowisku, gwarantującym najwyższy poziom poufności komunikacji.

Centrum obejmowałoby: 1) punkt kontaktowy „Travellers" Europolu zajmujący się zagranicznymi bojownikami terrorystycznymi i powiązanymi sieciami terrorystycznymi; 2) Program śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (TFTP), realizowany przez UE i Stany Zjednoczone; 3) FIU.NET, zdecentralizowaną sieć komputerową łączącą jednostki analityki finansowej, która zostanie włączona w struktury Europolu w 2016 r.; oraz 4) istniejące zdolności Europolu w zakresie broni palnej i urządzeń wybuchowych. **Eurojust** powinien być w pełni zaangażowany w działalność centrum w celu poprawy koordynacji prowadzonych dochodzeń i ścigania przestępstw. Takie centrum ma działać ściśle w ramach mandatu prawnego Europolu i nie naruszać wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, ani roli Centrum Analiz Wywiadowczych UE (INTCEN) w zakresie ocen zagrożenia terrorystycznego opartych na danych wywiadowczych.

Częścią centrum będzie również **Jednostka ds. Zgłaszania Podejrzanych Treści w Internecie** (Internet Referral Unit, IRU), która zostanie utworzona w ramach Europolu w lipcu 2015 r. Jednostka ta będzie korzystać z doświadczeń państw członkowskich i Europolu, aby pełnić funkcję unijnego centrum wiedzy specjalistycznej, pomagając państwom członkowskim w identyfikowaniu i usuwaniu internetowych treści ekstremistycznych prezentujących przemoc, we współpracy z partnerami z sektora przemysłu.

Ponadto w 2015 r. Komisja zainauguruje forum na szczeblu unijnym, którego celem będzie zbliżenie ze sobą przedsiębiorstw IT, organów ścigania i społeczeństwa obywatelskiego. W oparciu o posiedzenia przygotowawcze

zorganizowane w 2014 r. głównym zadaniem forum będzie rozpowszechnianie najlepszych narzędzi w celu zwalczania propagandy terrorystycznej w internecie i w mediach społecznościowych. Forum dokona również, we współpracy z przedsiębiorstwami z branży IT, analizy obaw wyrażanych przez organy ścigania w odniesieniu do nowych technologii szyfrowania.

Śledzenie operacji finansowych może mieć kluczowe znaczenie w kontekście identyfikowania sieci terrorystycznych, ponieważ terroryści wykorzystują środki finansowe na podróże, szkolenia i sprzęt. Jednostki analityki finansowej mogą ułatwić identyfikowanie operacji finansowych sieci terrorystycznych w kontekście transgranicznym oraz wykrywanie podmiotów je finansujących. Program śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (TFTP) umożliwia państwom członkowskim złożenie wniosku o wyszukanie danych finansowych, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie działalności terrorystycznej. Do tej pory program TFTP umożliwił przekazanie wskazówek dotyczących wielu osób podejrzanych o terroryzm oraz ich sieci wsparcia. Państwa członkowskie i ich właściwe organy powinny w bardziej aktywny sposób wykorzystywać możliwości dostępne w ramach TFTP. W najbliższym czasie nastąpi włączenie FIU.NET do Europolu, co przyczyni się do dalszego zwiększenia zdolności w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu.

Komisja przeanalizuje również potrzebę i ewentualne korzyści związane z dodatkowymi środkami w zakresie **finansowania terroryzmu**, w tym środki odnoszące się do zamrażania aktywów należących do terrorystów na podstawie art. 75 TFUE, nielegalnego handlu dobrami kultury, kontroli form płatności, takich jak przelewy internetowe i karty przedpłacone, nielegalnego przepływu środków pieniężnych oraz do wzmocnienia rozporządzenia w sprawie kontroli środków pieniężnych[987].

UE potrzebuje stanowczej **reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych** na terroryzm, obejmującej dochodzenie i ściganie osób, które planują akty terrorystyczne lub są podejrzane o werbowanie i szkolenie na potrzeby terroryzmu oraz o jego finansowanie, jak również podżeganie do popełniania przestępstw terrorystycznych. Wiele państw członkowskich posiada już lub zamierza wprowadzić przepisy uznające te działania za przestępstwo. Bardziej spójne przepisy skierowane przeciwko przestępstwom związanym z zagranicznymi bojownikami terrorystycznymi w całej UE umożliwiłyby sprostanie transgranicznym wyzwaniom natury praktycznej i prawnej związanym z gromadzeniem i dopuszczalnością dowodów w sprawach dotyczących terroryzmu, oraz przyczyniłyby się do powstrzymania wyjazdów w rejony objęte konfliktem. W 2015 r. Komisja przeprowadzi ocenę skutków, mając na celu aktualizację **decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu z 2008 r.**, która ma zostać dokonana w 2016 r.[988] Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2178 wymaga od państw penalizacji odbywania podróży do strefy objętej konfliktem do celów terroryzmu, ułatwiając wypracowanie wspólnego po-

[987] Rozporządzenie 1889/2005 z 26.10.2005.

[988] Będą one uwzględniać negocjacje w sprawie protokołu dodatkowego uzupełniającego konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi.

strzegania przestępstw popełnianych przez zagranicznych bojowników terrorystycznych. Nowe ramy prawne powinny otworzyć drogę do zacieśnienia **współpracy z krajami trzecimi** w sprawie zagranicznych bojowników terrorystycznych – opierając się na niedawnych pozytywnych doświadczeniach płynących ze współpracy z Turcją.

Jednym ze sposobów udaremniania działalności sieci terrorystycznych jest utrudnianie atakowania celów i dostępu do niebezpiecznych substancji, takich jak materiały chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe oraz prekursory materiałów wybuchowych, a także ich wykorzystania. Ochrona **infrastruktury krytycznej**, takiej jak infrastruktura transportowa, a także **miękkich celów**, np. podczas masowych imprez publicznych, wiąże się prawdziwymi wyzwaniami dla organów ścigania, organów odpowiedzialnych za zdrowie publiczne i organów ochrony ludności. UE i państwa członkowskie współpracują w zakresie oceny ryzyka i strategii jego łagodzenia, gromadzenia najlepszych praktyk i opracowywania wytycznych. Komisja wspiera praktyków poprzez opracowywanie podręczników mających na celu ułatwienie ich codziennej pracy, np. w dziedzinie ochrony lotnictwa.

Terroryzm w Europie rozwija się w oparciu o ideologie ekstremistyczne. Działania UE skierowane przeciwko terroryzmowi muszą zatem **uderzać w podstawowe źródła ekstremizmu**, wykorzystując środki zapobiegawcze. Związek pomiędzy radykalizacją postaw i ekstremistyczną przemocą staje się coraz bardziej widoczny w całej UE. Wykazano, że ekstremistyczna propaganda skłania zagranicznych bojowników terrorystycznych z Europy do wyjazdu za granicę, aby szkolić się, walczyć i dopuszczać się okrucieństw w strefach walk oraz sprawia, że osoby te po powrocie stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Wzmocnienie strategicznej komunikacji UE o wspólną wizję oraz przedstawienie faktów dotyczących konfliktów stanowi istotny aspekt reakcji UE.

Reakcja UE na **ekstremizm** nie może prowadzić do stygmatyzacji jakiejkolwiek pojedynczej grupy lub wspólnoty. Musi ona opierać się na wspólnych europejskich wartościach, obejmujących tolerancję, różnorodność i wzajemny szacunek, a także promować wolne i pluralistyczne wspólnoty. UE musi podważyć podstawę wsparcia terroryzmu za pomocą silnej i zdecydowanej alternatywnej wizji. Komisja zapewni egzekwowanie odpowiednich przepisów UE w tym obszarze[989]. Zbada ona wszelkie luki w prawie i będzie wspierała monitorowanie nawoływania do nienawiści w internecie i inne działania. Będzie również wspierać państwa członkowskie w rozwijaniu proaktywnych praktyk w zakresie dochodzenia i ścigania w terenie. Finansowanie ze środków UE będzie w coraz większym stopniu wykorzystywane na potrzeby promowania specjalnych szkoleń dla urzędników państwowych i zachęcania do monitorowania, zgłaszania i rejestrowania przypadków przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści.

Edukacja, angażowanie młodzieży oraz **dialog międzywyznaniowy i międzykulturowy**, a także **zatrudnienie i w łączenie społeczne**, mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania radykalizacji postaw poprzez promowanie

[989] Decyzja ramowa 2008/913/WSiSW z 28.11.2008, dyrektywa 2000/43/WE z 29.6.2000, dyrektywa 2000/78/WE z 27.11.2000 oraz dyrektywa 2010/13/UE z 10.3.2010.

wspólnych europejskich wartości, sprzyjanie włączeniu społecznemu oraz zwiększenie wzajemnego zrozumienia i tolerancji. Edukacja integracyjna może wnieść istotny wkład w zwalczanie nierówności i zapobieganie marginalizacji. W szczególności praca z młodzieżą, wolontariat, sport i działalność kulturalna umożliwiają skuteczne dotarcie do młodzieży. W tym kontekście Komisja będzie traktować priorytetowo zwalczanie radykalizacji postaw i marginalizacji młodzieży, a także promowanie włączenia społecznego za pomocą szeregu konkretnych działań w ramach strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020"), europejskiej strategii na rzecz ludzi młodych, europejskiego planu prac UE w dziedzinie sportu oraz planu prac w dziedzinie kultury.

Aby stworzyć podstawę dla tych działań, Komisja zgromadzi środki finansowe w ramach programów Erasmus+ oraz Kreatywna Europa, między innymi poprzez zwiększanie wsparcia na rzecz mobilności nauczycieli i osób pracujących z młodzieżą, wymian młodzieży i wolontariatu, strategicznych partnerstw w obszarze edukacji i polityki młodzieżowej, ponadnarodowych sieci, platform współpracy między szkołami, wspólnych projektów na rzecz edukacji obywatelskiej oraz współpracy partnerskiej w dziedzinie sportu. Również Europejski Fundusz Społeczny udziela państwom członkowskim wsparcia finansowego na potrzeby wspierania włączenia społecznego, a także zwalczania ubóstwa oraz wszelkich form dyskryminacji. Komisja zainicjuje także dalsze badania w ramach programu „Horyzont 2020", aby lepiej zrozumieć przyczyny i przejawy radykalizacji postaw.

UE jako pierwsza zaczęła ułatwiać społecznościom znajdującym się pod presją korzystanie z doświadczeń pochodzących z innych części Unii. W 2014 r. Komisja określiła dziesięć obszarów, w ramach których będzie organizowała działania mające na celu zajęcie się pierwotnymi przyczynami ekstremizmu[990]. **Sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw** (RAN), która rozpoczęła działalność w 2011 r., to ogólnounijna zintegrowana sieć łącząca organizacje i sieci z całej Unii, do której należy ponad 1000 pracowników bezpośrednio zaangażowanych w zwalczanie radykalizacji postaw i brutalnego ekstremizmu. Sieć umożliwia wymianę doświadczeń i praktyk ułatwiających wczesne wykrywanie radykalizacji postaw oraz opracowanie strategii zapobiegania i odwodzenia od tego typu działalności na szczeblu lokalnym.

Komisja jest obecnie w trakcie tworzenia **centrum doskonałości RAN**. Będzie to unijny ośrodek wiedzy fachowej mający za zadanie konsolidację takiej wiedzy, a także wspieranie rozpowszechniania i wymiany doświadczeń oraz współpracy w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw. Centrum wzbogaci współpracę w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw między zainteresowanymi stronami o nowy praktyczny wymiar.

UE odczuła także skutki radykalizacji postaw w swoim sąsiedztwie. Aby temu przeciwdziałać, RAN będzie kontynuowała prace z zainteresowanymi podmiotami w państwach trzecich, ze szczególnym naciskiem na Turcję i kraje Bałkanów

[990] COM(2013) 941 final z 15.1.2014.

Zachodnich, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Jednocześnie należy zapewnić koordynację z działaniami zewnętrznymi Unii, na przykład za pośrednictwem kręgu wybitnych osobistości z Europy i świata muzułmańskiego, w celu wspierania wymiany intelektualnej i szerszego dialogu między społeczeństwami.

Podmioty lokalne to osoby będące w bezpośrednim kontakcie z tymi, którzy są najbardziej narażeni na radykalizację postaw. Muszą one być odpowiednio wyposażone do tego, by wykryć oznaki radykalizacji postaw i ocenić, jaka interwencja może okazać się niezbędna, a także aby zapewnić odpowiednią współpracę z przywódcami społecznymi. Wiele państw członkowskich rozpoczęło szkolenia skoncentrowane na tradycyjnych docelowych grupach pracowników organów ścigania i służby więziennej – a to, że więzienia stanowią oczywisty ośrodek radykalizacji postaw sprawia, że działania te stanowią priorytet. Przy wsparciu Europejskiej Organizacji Służby Więziennej i Kuratorskiej (EUROPRIS), Komisja będzie upowszechniać wymianę najlepszych praktyk i szkolenia na temat deradykalizacji i zapobiegania radykalizacji postaw w więzieniach. Również inne osoby, takie jak pracownicy socjalni, nauczyciele i pracownicy służby zdrowia, mogłyby odnieść korzyści ze szkoleń i wsparcia. RAN ułatwi również opracowanie podobnych rozwiązań w odniesieniu do deradykalizacji postaw oraz odwodzenia od tego typu działalności („strategii wyjścia").

Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych będą współpracować z Koordynatorem UE ds. Zwalczania Terroryzmu w celu śledzenia wszystkich instrumentów, jakimi dysponuje Unia, i ściśle monitorować ich wdrażanie.

***Działania**:*

- Wzmocnienie funkcji pomocniczych Europolu poprzez zgrupowanie zdolności egzekwowania prawa w zakresie zwalczania terroryzmu w Europejskim Centrum Zwalczania Terroryzmu w ramach Europolu;
- Uruchomienie forum na szczeblu unijnym, w którym uczestniczyć będą przedsiębiorstwa IT, mającego na celu zwalczanie propagandy terrorystycznej oraz przeprowadzenie analizy obaw wyrażanych w odniesieniu do nowych technologii szyfrowania;
- Podejmowanie dalszych działań zmierzających do zwiększenia skuteczności walki z finansowaniem terroryzmu;
- Usuwanie luk w odniesieniu do reakcji na nawoływania do nienawiści w internecie;
- Dokonanie przeglądu decyzji ramowej w sprawie terroryzmu i przedstawienie wniosku w tej sprawie w 2016 r.;
- Dokonanie ponownej hierarchizacji ram polityki UE i programów w dziedzinie edukacji, młodzieży i kultury;
- Skupienie się na zapobieganiu radykalizacji postaw w więzieniach oraz rozwijaniu skutecznych programów na rzecz odwodzenia od tego typu działalności i na rzecz deradykalizacji postaw;
- *Uruchomienie centrum doskonałości RAN i rozszerzenie działań mających na celu przeciwdziałanie radykalizacji posta*w prowadzonych we współpracy z Turcją, Bałkanami Zachodnimi, Bliskim Wschodem i Afryką Północną.

3.2. Udaremnianie przestępczości zorganizowanej

W ramach **cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości udało się wyznaczyć** bardziej skoordynowany strategiczny kierunek oraz przeprowadzić wspólne operacje w terenie. **Państwa sąsiadujące** są już zaangażowane w cykl polityczny, przy czym należy zintensyfikować ich udział w działaniach operacyjnych w ramach tego cyklu. Jednym z priorytetów cyklu politycznego jest rozbijanie zorganizowanych sieci przestępczych zaangażowanych w przemyt migrantów poprzez przyspieszenie dochodzeń transgranicznych przy wsparciu agencji UE. Wspólna operacja MARE koordynowana przez Europol jest dobrym przykładem tego, w jaki sposób Unia może stać się bardziej skuteczna w rozpoznawaniu i rozbijaniu zorganizowanych grup przestępczych zaangażowanych w przemyt migrantów.

Głównym celem przestępczości zorganizowanej jest zysk. Organy ścigania muszą zatem być w stanie skupić się na zagadnieniu **finansowania przestępczości zorganizowanej**, które jest często nieodłącznie związane z korupcją, oszustwem, podrabianiem i przemytem. Międzynarodowe sieci przestępcze wykorzystują legalne struktury gospodarcze do ukrywania źródła swoich zysków, toteż konieczne są działania zapobiegające infiltracji legalnej gospodarki przez przestępczość zorganizowaną.

Uzgodniony niedawno pakiet dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy[991] będzie pomocny przy identyfikowaniu i śledzeniu podejrzanych przelewów oraz ułatwi skuteczną wymianę informacji między jednostkami analityki finansowej (FIU). Komisja będzie wspierać wdrażanie przepisów, które utrudniają przestępcom wykorzystywanie systemu finansowego oraz prowadzić prace na rzecz ponadnarodowej oceny ryzyka, która będzie dotyczyła między innymi finansowania terroryzmu i walut wirtualnych. Ponadto Komisja opracuje spójną politykę wobec państw trzecich, które wykazują braki w zakresie systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Utworzenie powiązań pomiędzy krajowymi **biurami ds. odzyskiwania mienia** usprawni transgraniczne zamrażanie i konfiskatę mienia pochodzącego z działalności przestępczej. Konieczne jest dostosowanie i wzmocnienie kompetencji jednostek analityki finansowej, ponieważ różnice w tym zakresie utrudniają współpracę i wymianę informacji. Eurojust może również w większym zakresie udostępniać wiedzę fachową i udzielać organom krajowym pomocy w dochodzeniach finansowych. Należy usprawnić **wzajemne uznawanie nakazów zamrożenia i konfiskaty**. W 2016 r., zgodnie z wnioskiem zgłoszonym przez współprawodawców, Komisja przedstawi studium wykonalności w sprawie wspólnych przepisów dotyczących konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej bez uprzedniego wyroku skazującego.

Niedawne ataki terrorystyczne spowodowały zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób i w jak szerokim zakresie zorganizowane grupy przestępcze są w stanie uzyskać dostęp do**broni palnej** i prowadzić handel tą bronią, w tym bro-

[991] Czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i rozporządzenie w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych; zob. powiązane wnioski Komisji COM(2013) 45 finał z 5.2.2013 i COM(2013) 44 finał z 5.2.2013.

nią wojskową. Decyzja o tym, kto może posiadać broń palną i kiedy może ona być używana, to wybór społeczny, którego dokonują państwa członkowskie. Jednakże różnice w przepisach krajowych stanowią przeszkodę dla kontroli i współpracy policyjnej. W pierwszej kolejności konieczne jest wypracowanie wspólnego podejścia w sprawie neutralizacji i pozbawiania broni palnej w sposób trwały cech użytkowych w celu zapobiegania jej ponownemu uruchomieniu i wykorzystaniu przez przestępców. W 2016 r. Komisja dokona przeglądu obowiązujących przepisów dotyczących broni palnej w celu usprawnienia wymiany informacji (np. poprzez zamieszczanie informacji dotyczących zajętej broni palnej w systemie informacyjnym Europolu), tak aby zwiększyć identyfikowalność, ujednolicić oznaczenia oraz ustanowić wspólne standardy neutralizacji broni palnej. W kontekście trwającej obecnie oceny Komisja rozważy, czy włączyć broń przeznaczoną do samoobrony (alarmową) do nowych przepisów, a także wszystkie inne istotne aspekty.

Nielegalny handel bronią palną posiada istotny wymiar zewnętrzny, ponieważ znaczna część nielegalnej broni palnej w UE została przywieziona z krajów sąsiadujących, w których w dalszym ciągu znajdują się duże zapasy broni wojskowej. Należy w pełni wdrożyć opracowany niedawno plan działania operacyjnego we współpracy z Bałkanami Zachodnimi i jeżeli okaże się on skuteczny, powinien zostać powielony w odniesieniu do innych sąsiadów, w szczególności krajów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej[992].

Rynek **niedozwolonych środków odurzających** jest w dalszym ciągu najbardziej dynamicznym rynkiem przestępczym, na którym najnowszą tendencją jest rozprzestrzenianie się nowych substancji psychoaktywnych (NSP). Produkcja NSP odbywa się w coraz większym stopniu w UE, co wskazuje na pilną potrzebę przyjęcia nowych unijnych ram prawnych. UE powinna w dalszym ciągu wspierać działania państw członkowskich w zakresie zwalczania nielegalnych środków odurzających, w tym profilaktykę, korzystając z wiedzy fachowej, którą dysponuje Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) oraz Europol. Komisja dokona oceny postępów w realizacji planu działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2013–2016, który określa również ramy polityki zewnętrznej UE w dziedzinie środków odurzających, skupiając się na kwestii ograniczania popytu na te środki i ich podaży. Na tej podstawie Komisja zdecyduje, czy należy zaproponować nowy plan działania UE na lata 2017–2020.

Jednym z głównych problemów, przed którymi obecnie stoi UE, jest fakt, że sieci przestępcze wykorzystują to, że niektóre osoby fizyczne potrzebują ochrony lub chcą przyjechać do Europy. Im częściej uda się taki nielegalny przemyt powstrzymać na wczesnym etapie, tym mniejsze ryzyko ludzkiej tragedii, takiej jaka wydarzyła się ostatnio w regionie Morza Śródziemnego. Działania zapobiegające ułatwianiu nielegalnej migracji wymagają usprawnienia gromadzenia, wymiany i analizy informacji. Podstawowe znaczenie ma **współpraca przeciwko przemytowi migrantów** w ramach UE i z państwami trzecimi. UE

[992] Operacyjny plan działania UE-Bałkany Zachodnie dotyczący nielegalnego handlu bronią palną z grudnia 2014 r.

powinna nadać priorytet partnerstwu z państwami trzecimi, oferując pomoc mającą na celu ułatwienie głównym krajom tranzytu jak najwcześniejsze zapobieganie i wykrywanie działalności przemytniczej. Wzmocnienie działań przeciwko przemytowi migrantów we współpracy pomiędzy UE a najważniejszymi państwami trzecimi będzie częścią przyszłego europejskiego programu w dziedzinie migracji.

Handel ludźmi jest niezwykle szkodliwą, ale wysoce dochodową formą przestępczości. UE posiada specjalne ramy prawne i polityczne[993] służące maksymalizacji współpracy i traktowania tej kwestii w sposób priorytetowy przez organy takie jak Europol i Eurojust. Dzięki skoordynowanemu i spójnemu podejściu obecna strategia przyczynia się do zwalczania handlu ludźmi na szczeblu regionalnym, krajowym, europejskim i międzynarodowym. Komisja zamierza opracować strategię na okres po 2016 r., opierającą się na istniejących ramach prawnych.

Przestępstwa przeciwko środowisku mogą spowodować poważne szkody dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego, uszczuplić dochody rządowe i doprowadzić do powstania kosztów oczyszczania obciążających podatników, na przykład w wyniku nielegalnego przemieszczania, a następnie składowania odpadów niebezpiecznych. Nielegalny handel dziką fauną i florą stanowi zagrożenie dla różnorodności biologicznej, a także zrównoważonego rozwoju i stabilności regionalnej[994] w regionach pochodzenia, takich jak Afryka. Komisja przeanalizuje potrzebę wzmocnienia monitorowania zgodności i egzekwowania przepisów, np. poprzez intensyfikację szkoleń dla pracowników organów ścigania, wsparcie dla odpowiednich sieci ekspertów oraz poprzez dalsze zbliżanie sankcji karnych w całej UE.

Władze lokalne mają do odegrania kluczową rolę w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, a także pracy organów ścigania i organów sądowych. W przypadku przestępczości zorganizowanej decyzje podejmowane są na poziomie globalnym, ale działania mają miejsce na szczeblu lokalnym, co wymaga multidyscyplinarnego podejścia do skutecznego zapobiegania temu zjawisku i zwalczania go. Dlatego UE wypracowała umożliwiające połączenie narzędzi na poziomie administracyjnym w celu zapobiegania infiltracji sektora publicznego lub gospodarki. W wielu przypadkach władze lokalne i regionalne stykają się bezpośrednio z problemem identyfikacji i zapobiegania infiltracji legalnej gospodarki przez sieci przestępcze, na przykład podczas udzielania zamówień publicznych lub wydawania licencji na prowadzenie kasyna, a także powinny dysponować narzędziami wymiany informacji z innymi organami administracji publicznej oraz organami ścigania. Większy nacisk należy też położyć na prace **Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości**. Sieć prowadzi, przy wsparciu finansowym UE, wymianę najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania przestępczości.

Zapobieganie **korupcji** i jej zwalczanie w Unii Europejskiej wymaga kompleksowego podejścia. Komisja opublikowała pierwsze sprawozdanie o zwal-

[993] Dyrektywa 2011/36/UE z 5.4.2011; COM(2012) 286 final z 19.6.2012.
[994] COM(2014) 64 final z 7.2.2014.

czaniu korupcji w UE w 2014 r. Sprawozdanie zawiera ogólnounijny przegląd tego zjawiska, wskazuje tendencje i najlepsze praktyki, a także analizę rozwoju sytuacji w każdym państwie członkowskim UE, z zamiarem udzielenia rządom, społeczeństwu obywatelskiemu i innym zainteresowanym podmiotom wsparcia w zakresie zapobiegania korupcji i walki z tym zjawiskiem. UE podjęła szereg kroków w celu zwalczania korupcji, które obejmują: inicjatywy polityczne i w zakresie monitorowania (w tym ujmowanie kosztów gospodarczych w ramach europejskiego semestru), prawodawstwo, a także programy finansowania.

Działania:
- *Rozszerzenie działań w ramach cyklu polityki unijnej na państwa sąsiadujące;*
- *Dokonanie przeglądu ewentualnych środków dotyczących konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego;*
- *Dokonanie przeglądu przepisów dotyczących broni oraz przedstawienie wniosków w 2016 r.;*
- *Przyjęcia strategii w sprawie zwalczania handlu ludźmi na okres po 2016 r.*
- *Uruchomienie wspólnych działań i strategii współpracy z najważniejszymi państwami trzecimi w celu zwalczania przemytu migrantów;*
- *Dokonanie przeglądu istniejącej polityki i prawodawstwa w zakresie przestępstw przeciwko środowisku w celu przedstawienia wniosków w 2016 r.*

3.3. Zwalczanie cyberprzestępczości

Bezpieczeństwo cybernetyczne stanowi pierwszą linię obrony przed cyberprzestępczością. Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego UE z 2013 r. skupia się na określeniu obszarów ryzyka, współpracy z sektorem prywatnym w celu wyeliminowania luk oraz organizowaniu specjalistycznych szkoleń. Ważnym elementem realizacji strategii będzie szybkie przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji[995]. Wdrożenie tej dyrektywy powinno nie tylko wspierać lepszą współpracę między organami ścigania i organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo cybernetyczne, lecz także zapewniać budowanie zdolności w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego wśród właściwych organów państw członkowskich oraz w zakresie transgranicznego zgłaszania incydentów. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji uczestniczy w działaniach podejmowanych przez UE w reakcji na kwestie związane z bezpieczeństwem cybernetycznym poprzez dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji.

Zapewnienie pełnego wdrożenia istniejących przepisów UE jest pierwszym krokiem służącym stawieniu czoła cyberprzestępczości. Przyjęta w 2013 r. dyrektywa[996] w sprawie ataków na systemy informatyczne uznaje za przestępstwo wykorzystanie takich narzędzi jak złośliwe oprogramowanie i wzmacnia ramy dotyczące wymiany informacji o atakach. Na podstawie

[995] COM(2013) 48 final z 7.2.2013.
[996] Dyrektywa 2013/40/UE z 12.8.2013.

dyrektywy z 2011 r.[997] w sprawie przemocy seksualnej wobec dzieci zbliżono ustawodawstwa krajowe w celu zapobiegania niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych w internecie. Komisja współpracuje z państwami członkowskimi w celu zapewnienia prawidłowego wdrożenia tych dyrektyw. Przepisy muszą również być aktualizowane na bieżąco. Kwestie takie jak oszustwa płatnicze budzą zaniepokojenie obywateli. Jednak decyzja ramowa z 2001 r. w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi[998] nie odzwierciedla już dzisiejszej rzeczywistości i nowych wyzwań, takich jak wirtualne waluty i płatności przez telefon komórkowy. Komisja oceni poziom wdrożenia obowiązującego prawodawstwa, przeprowadzi konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami oraz oceni potrzebę podjęcia dalszych środków.

Cyberprzestępczość jest z natury rzeczy transgraniczna, elastyczna i innowacyjna. Organy ścigania muszą być w stanie zmierzyć się z pomysłowością przestępców i przewidywać ich działania w celu zapobiegania przestępstwom oraz ich wykrywania i ścigania. Cyberprzestępczość sprawia, że właściwe organy sądowe muszą na nowo rozważyć kwestię sposobu prowadzenia współpracy w obrębie ich jurysdykcji i kwestię prawa właściwego w celu zapewnienia sprawniejszego transgranicznego dostępu do dowodów i informacji, z uwzględnieniem obecnych i przyszłych osiągnięć technologicznych, takich jak chmury obliczeniowe i internet przedmiotów. Gromadzenie w czasie rzeczywistym dowodów elektronicznych pochodzących z innych jurysdykcji w kwestiach takich jak adresy IP lub inne dowody elektroniczne oraz zagwarantowanie ich dopuszczalności w sądzie to kluczowe zagadnienia. Wymaga to także wysoko wykwalifikowanych pracowników organów ścigania, którzy będą w stanie nadążyć za znacznym zwiększeniem zakresu, złożoności i rodzaju cyberprzestępczości.

Potrzebne są jasne przepisy w celu zapewnienia pełnego przestrzegania zasad dotyczących ochrony danych w przypadkach uzyskiwania przez organy ścigania dostępu do danych, które są im niezbędne do tego, by chronić prywatność obywateli przed cyberprzestępczością i kradzieżą tożsamości. **Współpraca z sektorem prywatnym** również odgrywa kluczowe znaczenie, a celem partnerstw publiczno-prywatnych jest ustrukturyzowanie wspólnych wysiłków na rzecz zwalczania przestępczości w internecie. W reakcji na cyberprzestępczość (np. phishing) musi uczestniczyć cały szereg instytucji: od Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością działającego w ramach Europolu, przez zespoły reagowania na incydenty komputerowe w państwach członkowskich, których dotyczy atak, po dostawców usług internetowych, którzy mogą ostrzegać użytkowników końcowych i zapewniać ochronę techniczną. Podsumowując, cyberprzestępczość wymaga nowego podejścia do egzekwowania prawa w erze cyfrowej.

Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością działające w ramach Europolu może bazować na swoich dotychczasowych pracach, aby stać

[997] Dyrektywa 2011/92/UE z 13.12.2011.
[998] Decyzja ramowa Rady 2001/413/WSiSW z 28.5.2001.

się głównym centrum wymiany informacji w zakresie egzekwowania prawa w tej dziedzinie. Budapeszteńska Konwencja Rady Europy w sprawie cyberprzestępczości, ratyfikowana przez większość państw członkowskich, pozostaje międzynarodowym standardem współpracy i wzorem dla przepisów krajowych i unijnych. Powinny ją ratyfikować wszystkie państwa członkowskie. Inicjatywy takie jak grupa robocza UE-Stany Zjednoczone ds. bezpieczeństwa cybernetycznego i cyberprzestępczości oraz światowy sojusz przeciwko niegodziwemu traktowaniu dzieci w internecie pokazują, jak ważna jest międzynarodowa współpraca; inicjatywy te powinny być promowane, przy jednoczesnym wzmacnianiu synergii z działaniami mającymi na celu rozwijanie zdolności cyfrowych finansowanych w ramach instrumentów pomocy zewnętrznej.

Eurojust powinien w dalszym ciągu ułatwiać wymianę najlepszych praktyk oraz identyfikować wyzwania dotyczące gromadzenia i wykorzystywania dowodów elektronicznych w postępowaniach dotyczących dochodzenia i ścigania przestępstw popełnianych z wykorzystaniem internetu, przy zastosowaniu niezbędnych zabezpieczeń. Komisja będzie dążyć do zapewnienia, aby odpowiednie nowoczesne środki komunikacji (takie jak telefonia internetowa) mogły zostać objęte dochodzeniem, śledztwem i wzajemną pomocą prawną. Różne standardy dotyczące dopuszczalności dowodów nie mogą stanowić przeszkody w walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

Działania:

- *Ponowne położenie nacisku na wdrażanie istniejących polityk dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego, ataków na systemy informatyczne i zwalczanie przemocy seksualnej wobec dzieci;*
- *Dokonanie przeglądu i ewentualne rozszerzenie przepisów w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi w celu uwzględnienia nowych form przestępczości i podrabiania instrumentów finansowych oraz przedstawienie wniosków w 2016 r.;*
- *Dokonanie przeglądu przeszkód utrudniających prowadzenie dochodzeń w zakresie cyberprzestępczości, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii właściwego sądu oraz przepisów regulujących dostęp do dowodów i informacji;*
- *Wzmocnienie działań mających na celu rozwijanie zdolności cyfrowych w ramach instrumentów pomocy zewnętrznej.*

4. Perspektywy

W Europejskiej agendzie bezpieczeństwa określono działania niezbędne do osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. Musi to być wspólna agenda. Jej pomyślne wdrożenie zależy od politycznego zaangażowania wszystkich stron zainteresowanych tym, aby robić więcej i lepiej współpracować. Obejmuje to instytucje UE, państwa członkowskie i agencje UE. Wymaga to globalnego podejścia do bezpieczeństwa jako jednego z najważniejszych priorytetów zewnętrznych. UE musi być w stanie reagować na

niespodziewane wydarzenia, wykorzystywać nowe szanse oraz przewidywać przyszłe tendencje i ryzyka dotyczące bezpieczeństwa, a także dostosowywać się do nich.

Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o poparcie tej agendy, stanowiącej odnowioną strategię bezpieczeństwa wewnętrznego, z myślą o kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2015 r. Komisja apeluje o aktywne zaangażowanie w realizację agendy, w ścisłej współpracy ze wszystkimi odpowiednimi podmiotami. Wzywa ona instytucje UE i państwa członkowskie do potraktowania tej agendy jako **podstawy współpracy i wspólnych działań Unii** w zakresie bezpieczeństwa na najbliższe pięć lat, co ma na celu stworzenie prawdziwej przestrzeni bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

Załącznik nr 7.

Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego[999]

I. Kontekst

Morze ma znaczenie.

Morze jest cennym źródłem wzrostu gospodarczego i dobrobytu dla Unii Europejskiej i jej obywateli. Rozwój gospodarczy, wolny handel, transport, bezpieczeństwo energetyczne, turystyka i dobry stan środowiska morskiego w UE są zależne od otwartych, chronionych i bezpiecznych mórz i oceanów.

Duża część towarów będących przedmiotem unijnego handlu zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego jest transportowana drogą morską. UE jest trzecim największym importerem i piątym na świecie producentem produktów sektora rybołówstwa i akwakultury. Ponad 70% granic zewnętrznych Unii to granice morskie, a co roku setki milionów pasażerów korzysta z jej portów. Bezpieczeństwo energetyczne Europy w dużej mierze zależy od transportu morskiego i infrastruktury morskiej. Znaczne zwiększenie flot państw członkowskich UE i odpowiednich infrastruktur portowych (np. instalacji LNG) przyczynia się do sprawnego funkcjonowania rynku energii i bezpieczeństwa dostaw, a tym samym do dobrobytu obywateli europejskich i gospodarki europejskiej jako całości.

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. Obywatele europejscy oczekują skutecznych i racjonalnych pod względem kosztów działań w zakresie ochrony obszaru morskiego, w tym granic, portów i instalacji przybrzeżnych, tak aby zabezpieczyć handel morski, zająć się potencjalnymi zagrożeniami związanymi z bezprawną i nielegalną działalnością na morzu, a także optymalnie wykorzystywać potencjał morza dla wzrostu gospodarczego i miejsc pracy przy zapewnieniu ochrony środowiska morskiego.

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.

[999] Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego w wersji przyjętej na posiedzeniu Rady (Sprawy Ogólne) w dniu 24 czerwca 2014 r. http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2011205%202014%20INIT [dostęp: 7.10.2017 r.].

Strategia została przyjęta w konsekwencji kompleksowych i skoordynowanych działań, których ważnymi etapami są konkluzje Rady z dnia 26 kwietnia 2010 r., konkluzje Rady w sprawie integracji nadzoru morskiego z dnia 23 maja 2011 r., deklaracja z Limassol z dnia 7 października 2012 r., konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. oraz wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela z dnia 6 marca 2014 r.

II. Cel i zakres

Konieczna jest jedność celów i działań wszystkich zaangażowanych podmiotów w celu osiągnięcia spójności między polityką poszczególnych sektorów a polityką UE i poszczególnych państw oraz umożliwienia wszystkim odpowiednim organom wspólnego, skutecznego działania. UE i jej państwa członkowskie mogą poprzez zacieśnianie współpracy między różnymi sektorami, organami unijnymi i krajowymi osiągnąć więcej, działać szybciej i oszczędzić zasoby, zwiększając tym samy m reakcję UE na ryzyka i zagrożenia w obszarze morskim.

W oparciu o leżąc u podstaw UE wartości praw człowieka, wolności i demokracji celem niniejszej strategii jest zabezpieczenie interesów UE i jej państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa morskiego przed całą gamą ryzyk i zagrożeń w światowym obszarze morskim. Uzyskuje się to w międzysektorowy, kompleksowy, spójny i racjonalny pod względem kosztów sposób, zgodnie z istniejącymi traktatami, krajowym i unijnym prawodawstwem i prawem międzynarodowym, w szczególności Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) i innymi właściwymi konwencjami i instrumentami.

Bezpieczeństwo morskie rozumiane jest jako sytuacja w światowym obszarze morskim, w której egzekwowane jest prawo międzynarodowe i praw o krajowe, gwarantowana jest wolność żeglugi oraz chronieni są obywatele, infrastruktura, transport, środowisko i zasoby morskie.

Niniejsza strategia zapewnia polityczne i strategiczne ramy służące skutecznemu i kompleksowemu stawieniu czoła wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem morskim przez zastosowanie wszystkich odpowiednich instrumentów na szczeblach międzynarodowym, unijnym i krajowym. Ułatwia ona usprawnioną współpracę międzysektorową w obrębie cywilnych i wojskowych organów i podmiotów, między nimi, a także pośród nich wszystkich. Przyczynia się do pełnego wykorzystania potencjału wzrostu w obszarze morskim zgodnie z istniejącym prawodawstwem, zasadą pomocniczości i stosunkiem podmiotów wspieranych i wspierających. Służy ona także wzmacnianiu wzajemnego wspierania się państw członkowskich i umożliwieniu wspólnego planowania dotyczącego nieprzewidzianych zdarzeń pod kątem bezpieczeństwa, zarządzania ryzykiem, zapobiegania konfliktom oraz reagowania na kryzys i zarządzania kryzysowego.

Strategia obejmuje światowy obszar morski. Sieć szlaków morskich między kontynentami ma szczególne znaczenie, podobnie jak pewne obszary morskie z uwagi na ich wartość strategiczną lub potencjalne ryzyko wystąpienia

kryzysu lub utraty stabilności. Unia powinna zatem dążyć do wzmacniania i wspierania swoich reakcji regionalnych dotyczących bezpieczeństwa morskiego. Zasady zapisane w niniejszej strategii i cele w niej określone powinny być wbudowane w realizację istniejących i przyszłych unijnych strategii regionalnych, takich jak strategie dotyczące Rogu Afryki i Zatoki Gwinejskiej.

Niniejsza strategia szczególnie uwzględnia każdy z obszarów i podobszarów mórz europejskich, mianowicie Morze Bałtyckie, Morze Czarne, Morze Śródziemne i Morze Północne, a także wody Arktyki, Ocean Atlantycki i regiony najbardziej oddalone.

III. Zasady i cele

Strategia opiera się na następujących zasadach przewodnich:

a. ***Podejście międzysektorowe***: wszyscy partnerzy, począwszy od organów i podmiotów cywilnych i wojskowych (organy ścigania, kontroli granicznej, kontroli celnej i kontroli połowów, organy ds. ochrony środowiska, administracja morska, organy odpowiedzialne za badania i innowacje, marynarki wojenne lub inne siły morskie, straże przybrzeżne, agencje wywiadowcze), jak również agencji unijnych, a skończywszy na branżach (sektor transportu morskiego, bezpieczeństwa, komunikacji, wsparcia zdolności), muszą skuteczniej ze sobą współpracować przy wzajemnym poszanowaniu swojej wewnętrznej organizacji;
b. ***Integralność operacyjna***: strategia nie narusza odpowiednich kompetencji Unii i jej państw członkowskich w objętych nią obszarach. Nie stanowi ona także uszczerbku dla kompetencji, suwerennych praw i jurysdykcji państw członkowskich nad strefami morskimi zgodnie z odpowiednim prawem międzynarodowym, w tym UNCLOS. Mandaty, zobowiązania i interesy państw członkowskich muszą zostać w pełni uwzględnione w oparciu o istniejące polityki i instrumenty i przy jak najlepszym wykorzystaniu istniejących zdolności na szczeblu krajowym ieuropejskim, lecz przy unikani u tworzenia nowych struktur, prawodawstwa, dodatkowych obciążeń administracyjnych, a także przy uwzględnieniu wymogu dotyczącego dodatkowego finansowania;
c. ***Poszanowanie przepisów i zasad***: poszanowanie dla prawa międzynarodowego, praw człowieka i demokracji oraz pełna zgodność z postanowieniami UNCLOS, obowiązującymi traktatami dwustronnymi i wartościami w nich zapisanymi stanowią podstawę niniejszej strategii oraz kluczowe zasady opartych na przepisach dobrych rządów na morzu. UE i jej państwa członkowskie wspierają rozstrzyganie sporów morskich powstających w związku z interpretacją i stosowaniem UNCLOS przez właściwe sądy i trybunały międzynarodowe w niej określone, które odgrywają ważną rolę w realizacji rządów prawa na morzu;
d. ***Multilateralizm polityki morskiej***: przy przestrzeganiu ram instytucjonalnych i decyzyjnej autonomii UE podstawowe znaczenie ma współpraca ze wszystkimi odpowiednimi partnerami i organizacjami mię-

dzynarodowymi, w szczególności Organizacją Narodów Zjednoczonych i NATO, oraz koordynacja działań z istniejącymi międzynarodowymi i regionalnymi forami w obszarze morskim.

Z myślą o zapewnieniu realizacji kompleksowego, międzysektorowego, transgranicznego, spójnego i racjonalnego pod względem kosztów podejścia do bezpieczeństwa morskiego niniejsza strategia ma na celu:

a. zbliżenie zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych aspektów unijnego bezpieczeństwa morskiego i propagowanie szerokiego podejścia w radzeniu sobie z wyzwaniami związanymi z bezpieczeństwem morskim i z interesami morskimi;
b. propagowanie opartych na przepisach dobrych rządów na morzu, na wodach podlegających zwierzchnictwu, suwerennym prawom i jurysdykcji państw członkowskich UE oraz na pełnym morzu;
c. ustanowienie lepszej i trwałej koordynacji projektów i działań wszystkich odpowiednich podmiotów na szczeblu europejskim, regionalnym i krajowym oraz jak najlepsze wykorzystanie odpowiednich unijnych strategii makroregionalnych, w stosownych przypadkach;
d. propagowanie międzynarodowych równych warunków działania i konkurencyjności państw członkowskich;
e. zwiększenie potencjału mórz w zakresie wzrostu gospodarczego i miejsc pracy zgodnie z unijną strategią wzrostu „Europa 2020”;
f. przyczynienie się do bezpieczeństwa na morzu i pomoc w zabezpieczeniu unijnych morskich granic zewnętrznych;
g. propagowanie bezpieczeństwa regionalnego w każdym basenie morskim na granicach zewnętrznych UE w sposób spójny ze specyfiką każdego z regionów;
h. propagowanie współpracy i rozwoju dalszych synergii z państwami członkowskimi i pomiędzy nimi, w tym na szczeblu regionalnym, a także współpracy z partnerami i organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi;
i. wzmocnienie solidarności między państwami członkowskimi i rozwijanie wzajemnego wsparcia przy stawianiu czoła wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem morskim;
j. propagowanie większej wspólnej wiedzy na temat sytuacji oraz lepszej wymiany informacji, koncepcji operacyjnych, sposobów postępowania i doświadczeń przy uwzględnieniu nie tylko zasady ograniczonego dostępu, ale też zasady otwartego dostępu, przewidując tym samym zagrożenia, w myśl kompleksowego podejścia;
k. wzmocnienie roli UE jako globalnego podmiotu i jako gwaranta bezpieczeństwa przy wzięciu pod uwagę jej obowiązków w ramach zapobiegania konfliktom, reagowania na kryzysy i zarządzani a nimi w obszarach zainteresowania, na morzu i z morza, oraz osiągnięcie stabilności i pokoju w drodze kompleksowych i długoterminowych działań UE.

IV. Interesy bezpieczeństwa morskiego

Strategicznymi interesami bezpieczeństwa morskiego UE i jej państw członkowskich są:

a. bezpieczeństwo UE, jej państw członkowskich oraz ich obywateli;
b. utrzymanie pokoju zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, pokojowe rozstrzyganie sporów morskich zgodnie z prawem międzynarodowym, zapobieganie konfliktom i wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym przez współdziałanie UE z partnerami międzynarodowymi, bez uszczerbku dla kompetencji krajowych. W ten sposób wspiera się międzynarodową współpracę morską i rządy prawa, a także ułatwia handel morski oraz zrównoważony wzrost i rozwój;
c. ochrona przed ryzykami i zagrożeniami dotyczącymi bezpieczeństwa morskiego, w tym ochrona krytycznej infrastruktury morskiej, takiej jak konkretne obszary w portach i obiektach portowych, instalacje przybrzeżne, dostawy energii drogą morską, podwodne rurociągi, kable na dnie morskim, a także propagowanie projektów w zakresie badań naukowych i innowacji;
d. ochrona wolności żeglugi, ochrona światowego łańcucha dostaw UE i handlu morskiego, prawo do nieszkodliwego i tranzytowego przepływu statków oraz bezpieczeństwo ich załóg i pasażerów;
e. ochrona interesów gospodarczych, w tym zagwarantowanie morskich zasobów energetycznych, zrównoważonej eksploatacji naturalnych i morskich zasobów w różnych strefach morskich i na pełnym morzu, kontrola nielegalnych, nieregulowanych i nieraportowanych (NNN) połowów, bezpieczeństwo flot rybackich państw członkowskich oraz wyznaczenie stref morskich, takich jak wyłączne strefy ekonomiczne, które stanowią potencjał dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia;
f. propagowanie i rozwój wspólnej i potwierdzonej wiedzy na temat sytuacji morskiej;
g. skuteczne zarządzanie zewnętrznymi granicami morskimi Unii i obszarami morskimi będącymi przedmiotem unijnego zainteresowania w celu zapobiegania transgranicznym nielegalnym działaniom i ich zwalczania;
h. ochrona środowiska i zarządzanie wpływem zmiany klimatu w obszarach morskich i regionach przybrzeżnych, a także ochrona i zrównoważone wykorzystywanie różnorodności biologicznej, tak aby uniknąć w przyszłości ryzyka dla bezpieczeństwa.

V. Ryzyka i zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa morskiego

Zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa morskiego są wieloaspektowe, stanowią potencjalne ryzyko dla obywateli Europy i mogą szkodliwie oddziaływać na strategiczne interesy UE i jej państw członkowskich. Zidentyfikowano następujące ryzyka i zagrożenia:

a. zagrożenia dla praw i jurysdykcji państw członkowskich nad ich strefami morskimi lub użycie siły wobec tych prawi jurysdykcji;
b. zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli europejskich i dla interesów gospodarczych na morzu w wyniku aktów agresji z zewnątrz, w tym zagrożenia związane ze sporami morskimi, zagrożenia dla suwerennych praw państw członkowskich lub konflikty zbrojne;
c. przestępczość transgraniczna i zorganizowana, w tym piractwo morskie i zbrojna napaść na statki, handel ludźmi i przemyt migrantów, zorganizowane siatki przestępcze ułatwiające nielegalną migrację, handel bronią i narkotykami, przemyt towarów oraz kontrabanda;
d. terroryzm oraz inne zamierzone akty bezprawne na morzu i w portach wobec statków, towarów, załóg i pasażerów, portów i obiektów portowych oraz morskiej i energetycznej infrastruktury krytycznej, wtym cyberataki;
e. rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, w tym zagrożenia bronią chemiczną, biologiczną, radiologiczną i jądrową;
f. zagrożenia dla wolności żeglugi, takie jak odmowa dostępu do morza i cieśnin oraz blokowanie morskich szlaków komunikacyjnych;
g. ryzyka środowiskowe, w tym niezrównoważone i niedozwolone eksploatowanie naturalnych i morskich zasobów, zagrożenia dla różnorodności biologicznej, połowy NNN, degradacja środowiska z powodu nielegalnych lub przypadkowych zrzutów, zanieczyszczenie chemiczne, biologiczne i jądrowe, w szczególności zrzucone do morza broń chemiczna i niewybuchy;
h. potencjalny wpływ, jaki w zakresie bezpieczeństwa mogą mieć klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka, zdarzenia ekstremalne i zmiany klimatu na system transportu morskiego i w szczególności na infrastrukturę morską;
i. nielegalne i nieuregulowane badania archeologiczne i grabież obiektów archeologicznych.

VI. Wzmocnienie działań UE

Opierając się na wyżej wymienionych celach i zasadach i biorąc pod uwagę obecne osiągnięcia, określono pięć głównych obszarów wdrażania w celu wzmocnienia działań UE.

1. Działania zewnętrzne

Unia aktywnie przyczynia się do wzmacniania bezpieczeństwa w obszarze morskim przez zapobieganie morskim ryzykom i zagrożeniom i reagowanie na nie oraz przez stabilizację dzięki jej wyjątkowej zdolności do łączenia, w spójny i konsekwentny sposób, szerokiego wachlarza polityk i narzędzi, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Unia podkreśla znaczenie przyjęcia przez nią zwiększonej odpowiedzialności jako gwaranta globalnego bezpieczeństwa na szczeblu międzynarodowym, a w szczególności

w jej sąsiedztwie, co ma zwiększać także jej własne bezpieczeństwo i jej rolę strategicznego podmiotu globalnego. Unia może tym samym wykorzystywać najlepsze praktyki polityki wewnętrznej i zewnętrznej związanej z kwestiami bezpieczeństwa morskiego na rzecz propagowania skuteczniejszego zarządzania morskiego.

Siła UE polega na szerokim wyborze instrumentów, którymi dysponuje, w tym dialogu politycznym z partnerami międzynarodowymi, regionalnymi i dwustronnymi, zaangażowaniu na forach wielostronnych, współpracy na rzecz rozwoju, prawach człowieka i wymiarze sprawiedliwości, wspieraniu budowania regionalnych zdolności morskich oraz działaniach cywilnych i wojskowych w ramach WPBiO. Unijny koncept operacji bezpieczeństwa morskiego zapewnia już warianty sposobów przyczyniania się sił morskich do powstrzymywania nielegalnej działalności, zapobiegania jej i jej zwalczania. Zaangażowanie Unii z jej partnerami międzynarodowymi przyczynia się do propagowania opartych na przepisach rządów na morzu.

Kilka elementów, takich jak nielegalna działalność podmiotów niepublicznych, przestępczość transgraniczna, międzynarodowy terroryzm lub piractwo, wykorzystuje słabości podzielonych lokalnych, regionalnych i światowych systemów zarządzania morskiego. Używanie wszystkich instrumentów UE w ramach kompleksowego podejścia umożliwia UE skuteczne reagowanie na zagrożenia bezpieczeństwa morskiego na morzu i z morza, zwalczanie pierwotnych przyczyn i przywracanie dobrych rządów. Dostosowana reakcja UE może opierać się między innymi na unijnych działaniach politycznych i gospodarczych, a także współpracy na rzecz rozwoju, wraz z reformą sektora bezpieczeństwa, budowaniu regionalnych zdolności morskich i morskich misjach i operacjach UE.

Przy ocenie zmian globalnej sytuacji bezpieczeństwa należy wziąć pod uwagę aspekty morskie bezpieczeństwa Unii i odzwierciedlić je w przyszłym sprawozdaniu dotyczącym wyzwań i możliwości dla Unii, którego sporządzenie zleciła Rada Europejska w grudniu 2013 r.

Państwa członkowskie różnie organizują gwarantowanie krajowych i unijnych strategicznych interesów bezpieczeństwa morskiego i ochronę przed ryzykami i zagrożeniami dotyczącymi bezpieczeństwa morskiego. Niektóre państwa członkowskie wykorzystują organy cywilne do nadzoru i egzekwowania prawa, takie jak straż przybrzeżna; inne natomiast korzystają z marynarek wojennych lub innych sił morskich; jeszcze inne dzielą odpowiedzialność pomiędzy administracje cywilne i wojskowe. Współpraca na morzu między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami ma pozytywny wpływ na inne dziedziny polityki.

Siły zbrojne państw członkowskich powinny odgrywać strategiczną rolę na morzu i z morza i zapewniać światowy zasięg, elastyczność i dostęp, które umożliwiają UE i jej państwom członkowskim przyczynianie się do realizacji całego spektrum morskich zobowiązań. Ich stała obecność musi wspierać wolność żeglugi i przyczynia się do dobrych rządów przez powstrzymywanie bezprawnej i nielegalnej działalności w światowym obszarze morskim, za-

pobieganie jej i jej zwalczanie. Kluczowym czynnikiem w tym względzie jest poszanowanie odpowiedniego prawa międzynarodowego, w tym zasady wyłącznej jurysdykcji państwa bandery na pełnym morzu, a także operacyjnej nietykalności personelu wykonującego oficjalne zadania na morzu.

Różne fora współpracy cywilnej zajmujące się egzekwowaniem prawa, bezpieczeństwem granic, cłami, rybołówstwem i kwestiami środowiskowymi stanowią konkretne przykłady wspólnej płaszczyzny wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa morskiego oraz mają do odegrania ważną rolę w zwalczaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa morskiego na szczeblach zarówno globalnym, jak i regionalnym.

UE powinna działać niezależnie i z partnerami międzynarodowymi. Szczególna uwaga powinna zostać zwrócona na rozwój partnerstw z organizacjami międzynarodowymi. Zdolność Unii do współpracy z ONZ, NATO, partnerami regionalnymi, takimi jak Unia Afrykańska lub ASEAN, a także wielostronnymi platformami współpracy cywilnej, ma bezpośredni wpływ na jej możliwości ochrony własnych interesów i wzmocnienia regionalnego i międzynarodowego bezpieczeństwa morskiego. W kontekście zarządzania kryzysowego zaangażowanie UE i NATO w obszarze morskim powinno nadal mieć charakter dopełniający i skoordynowany, zgodnie z ustalonymi ramami partnerstwa między tymi dwiema organizacjami.

Celem jest propagowanie lepszego zarządzania morskiego opartego na przepisach oraz skuteczne wykorzystywanie dostępnych instrumentów UE. Aby to osiągnąć, działania muszą skupić się na:

Opracowaniu skoordynowanego podejścia do kwestii bezpieczeństwa morskiego na forach międzynarodowych, w organach regionalnych i państwach trzecich;

a. wzmocnieniu widoczności UE w światowym obszarze morskim;
b. wzmocnieniu spójności między wszystkimi unijnymi cywilnymi i wojskowymi instrumentami i politykami, koordynacji między służbami UE, w tym jej agencjami, i zaangażowanymi państwami członkowskimi, zarówno na morzu, jak i na lądzie, stosowaniu podejścia polegającego na łączeniu i wymianie dostępnych zasobów, w stosownych przypadkach, przy poszanowaniu wewnętrznej organizacji oraz polityk i przepisów unijnych i krajowych;
c. umacnianiu gotowości na przyszłe nieprzewidziane zdarzenia dotyczące bezpieczeństwa morskiego i włączeniu bezpieczeństwa morskiego do głównego nurtu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w ścisłej współpracy ze wszystkimi odpowiednimi podmiotami UE, zgodnie z kompleksowym podejściem UE;
d. prowadzeniu wraz z państwami trzecimi i organizacjami regionalnymi działań dotyczących udowadnia zdolności w zakresie bezpieczeństwa morskiego, tak aby wzmocnić ich zdolności w dziedzinach: 1) zarządzania obszarami morskimi i rządów prawa, w tym wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i egzekwowania prawa w sprawach dotyczących obszarów morskich; 2) bezpieczeństwa portów i transportu mor-

skiego zgodnie z przyjętymi normami międzynarodowymi; 3) zdolności tych państw do zarządzania swoimi granicami; oraz 4) walki z połowami NNN. W pełni przestrzegać powinno się przy tym istniejących międzynarodowych, unijnych i krajowych uregulowań dotyczących kontroli wywozu; f) propagowaniu mechanizmów rozstrzygania sporów zgodnie z UNCLOS, w tym Międzynarodowym Trybunałem Prawa Morza, w ramach dialogów politycznych UE z państwami trzecimi i organizacjami regionalnymi.

2. Wiedza o sytuacji na morzu, nadzór i wymiana informacji

Dostęp do terminowych i dokładnych informacji oraz wywiadu ma decydujące znaczenie dla ustalenia wspólnego obrazu sytuacji na morzu, co z kolei skutkuje prowadzeniem skuteczniejszych operacji i efektywniejszym wykorzystaniem skąpych zasobów. Integracja różnych źródeł danych w dziedzinie morskiej na podstawie istniejącego prawa krajowego i międzynarodowego należy do kluczowych zadań i pozwala na lepsze zrozumienie tego, co się dzieje na morzu. Im więcej informacji jest zagregowanych i zintegrowanych, tym pełniejszy jest obraz sytuacji morskiej i tym większa jest ich wartość dla operacyjnych użytkowników końcowych przy zachowaniu racjonalności kosztów.

Celem jest zapewnienie tego, by można było dzielić się informacjami na temat nadzoru morskiego, które są gromadzone przez jeden morski organ cywilny lub wojskowy i uznawane za niezbędne do działań operacyjnych przez inne organy, i wielokrotnie je wykorzystywać zamiast gromadzić i kilkakrotnie wytwarzać te informacje. Podstawowym celem jest uzyskanie wspólnego potwierdzonego obrazu sytuacji na morzu i przyczynienie się do bardziej skoordynowanego korzystania z dostępnych systemów kosmicznych, technologii teledetekcji oraz powiązanych z nimi zastosowań i usług. Aby osiągnąć ten cel, działania muszą skupić się na:

a. dalszym usprawnieniu międzysektorowej współpracy i interoperacyjności na szczeblach krajowym i unijnym, jeżeli chodzi o zintegrowany nadzór morski w ramach odpowiednich organów i zobowiązań państw członkowskich i UE;
b. wzmocnieniu współpracy transgranicznej i wymiany informacji w celu zoptymalizowania nadzoru nad obszarem morskim UE i jej granicami morskimi;
c. spójnym podejściu w zakresie wspierania nadzoru morskiego w UE i w światowym obszarze morskim oraz planowania i prowadzenia misji i operacji WPBiO;
d. rozwoju wspólnego mechanizmu wymiany informacji (CISE).

3. Rozwój zdolności

W dziedzinie zdolności głównymi bodźcami dla europejskich zdolności morskich, zwiększenia cywilno-wojskowej interoperacyjności i przemysłowej konkurencyjności są zwiększone wsparcie na rzecz rozwoju technologii podwójnego zastosowania oraz współpraca przy standaryzacji i certyfikacji

z uwzględnieniem, że zdolności wojskowe należą do państw członkowskich i są przez nie zarządzane.

Celem jest rozwinięcie niezbędnych zrównoważonych, interoperacyjnych i racjonalnych pod względem kosztów zdolności przez dalsze zaangażowanie podmiotów publicznych i prywatnych, w tym partnerów społecznych, i wykorzystanie istniejących osiągnięć. W tym względzie działania muszą skupić się na:

a. propagowaniu inicjatyw i projektów dotyczących wspólnego pozyskiwania i wykorzystywania zdolności, jak również szkolenia i kształcenia, prowadzonych przez państwa członkowskie, w tym za pośrednictwem EAO oraz innych odpowiednich podmiotów cywilnych i wojskowych; należy kontynuować dobrą koordynację i wzajemne wzmacnianie z NATO, tak aby zapewnić komplementarność i zwiększyć spójność;
b. określeniu obszarów i technologii w zakresie zdolności, które mogłyby skorzystać z dodatkowego inwestowania, poprawie harmonizacji na rzecz lepszej interoperacyjności, standaryzacji i certyfikacji;
c. rozwoju zdolności dotyczących podwójnego zastosowania i służących wielu celom oraz zbadaniu wariantów ich lepszego stosowania;
d. jak najlepszym wykorzystaniu i tworzeniu synergii między informacjami, zdolnościami i systemami zarządzanymi przez władze cywilne i wojskowe w misjach mających wiele celów i angażujących wiele krajów;
e. propagowaniu dzielenia się w większym stopniu najlepszymi praktykami, analizą ryzyka i informacjami o zagrożeniach, a także szkoleniami i kształceniem, między wszystkimi odpowiednimi cywilnymi i wojskowymi forami, takimi jak europejskie forum organów wykonujących zadania straży przybrzeżnej i szefowie europejskich marynarek wojennych, przy uwzględnieniu obowiązujących morskich planów operacyjnych między państwami członkowskimi i porozumień regionalnych w UE.

4. Zarządzanie ryzykiem, ochrona morskiej infrastruktury krytycznej i reagowanie kryzysowe

Głównym celem pozostaje zwiększenie zdolności w zakresie zapobiegania konfliktom i reagowania na kryzys, zapobiegania konfliktom i incydentom, ograniczania ryzyka i ochrony dobrego stanu środowiska morskiego w UE, bezpieczeństwa zewnętrznych granic Unii, a także jej morskiej infrastruktury krytycznej. Cel ten zależy od wysokiego stopnia przygotowania, przewidywania i możliwości reagowania. Stworzono już zbiór powiązanych działań, jednak UE i jej państwa członkowskie mogą poprawić swoje możliwości reagowania i odporność.

UE i jej państwa członkowskie dysponują znacznymi zdolnościami w zakresie pomocy w przypadku katastrof i reagowania kryzysowego. W sytuacjach kryzysów morskich, takich jak klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka, UE i jej państwa członkowskie będą wykorzystywać wszystkie powiązane instrumenty i zdolności na skalę światową.

Niezrównoważona eksploatacja zasobów morskich lub podmorskich zwiększa presję na ekosystemy morskie i może prowadzić do ryzyk w dziedzinie bezpieczeństwa. Zarządzanie ryzykiem morskim i „niebieski" wzrost, w oparciu o zarządzanie ekosystemami morskimi w sposób dbały o środowisko, powinny uwzględniać ten aspekt.

Działania służące osiągnięciu powyższych celów muszą skupić się na:

a. wypracowaniu wspólnej analizy ryzyka w celu rozwinięcia wspólnego zarządzania ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa morskiego i, w stosownych przypadkach, uzupełnienia ustalonych międzynarodowych i unijnych wymogów dotyczących analizy ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa morskiego;
b. wzmocnieniu współpracy międzysektorowej, a także transgranicznej w odniesieniu do reagowania kryzysowego na obszarach morskich i planowania dotyczącego nieprzewidzianych zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa morskiego w związku ze zdefiniowanymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, również przy uwzględnieniu decyzji Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania klauzuli solidarności;
c. ocenie odporności infrastruktury transportu morskiego na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka, w tym zmianę klimatu, oraz podjęciu odpowiednich działań dostosowawczych i udostępnianiu najlepszych praktyk w celu ograniczania powiązanych ryzyk;
d. propagowaniu wzajemnego rozumienia w celu zwiększenia interoperacyjności między podmiotami zaangażowanymi w bezpieczeństwo morskie.

5. Badania naukowe i innowacje, edukacja i szkolenia w zakresie bezpieczeństwa morskiego

Innowacyjne technologie i procesy przyczyniają się do lepszej efektywności, bardziej zrównoważonego charakteru i większej skuteczności operacji. Badania naukowe w zakresie bezpieczeństwa morskiego opierałyby się na jasnej wizji potrzeb międzysektorowych i zdolnościach w zakresie podwójnego zastosowania.

Badania naukowe i innowacje w poszerzaniu wiedzy, a także edukacja i szkolenia przyczyniają się do osiągania celów określonych w niniejszej strategii. Wyniki unijnych programów badawczych należy w większym stopniu stosować w rozwoju polityki i dla osiągnięcia lepszej absorpcji przez rynek, wykorzystując także synergie z programami państw członkowskich i unijnymi instrumentami finansowania, takimi jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, oraz wspierając strategię na „niebieskiego" wzrostu.

Celem jest propagowanie badań naukowych i rozwój technologii innowacyjnych, które przyczynią się do poprawy skuteczności i efektywności działań i wymiany informacji, poprzez skoordynowany i zintensyfikowany rozwój badań naukowych i wiedzy. Aby osiągnąć ten cel, działania muszą skupić się na:

a. umieszczeniu dostępnych możliwości szkoleniowych na temat bezpieczeństwa morskiego we wspólnych modułach szkoleń morskich;

b. ustanowieniu programu cywilnowojskowego na potrzeby badań w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego, w tym rozwoju zdolności dotyczących podwójnego zastosowania i służących wielu celom;
c. stworzeniu nowych i dalszym rozwoju istniejących sieci rozwoju wiedzy i kompetencji obejmujących cywilne i wojskowe instytuty edukacyjne, ośrodki i akademie;
d. stworzeniu sieci globalnych partnerów badawczych i rozwojowych;
e. działania badawczo-innowacyjne, jak np. w ramach programu „Horyzont 2020" koncentrują się na zastosowaniach cywilnych, natomiast aktywnie kontynuowane będą interakcje z działaniami EAO w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego;
f. propagowaniu partnerstw publiczno-prywatnych;
g. propagowaniu prowadzenia międzyagencyjnych, zintegrowanych ćwiczeń.

VII. Dalsze działania

Rada, państwa członkowskie, Komisja i Wysoki Przedstawiciel opracowali niniejszą strategię wspólnie. Ten skuteczny sposób pracy należy kontynuować i włączyć do niego wszystkie odpowiednie zainteresowane strony i podmioty zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym.

Niniejsza strategia powinna być regularnie poddawana przeglądowi na forum Grupy Przyjaciół Prezydencji, która może zwrócić się o wkład, w stosownych przypadkach, od innych odpowiednich grup roboczych w Radzie, tak aby ocenić postępy i umożliwić ich weryfikację.

Strategia powinna zostać do końca 2014 r. uzupełniona przez ewoluujący plan działania z różnymi wątkami roboczymi, który realizuje działania międzysektorowe w sposób kompleksowy i skoordynowany, włączając bezpieczeństwo morskie do głównego nurtu polityk UE. W planie działania należy także zawrzeć ocenę postępów. Na podstawie wkładów państw członkowskich Wysoki Przedstawiciel i Komisja powinni regularnie składać sprawozdania.

Cel strategii i planu działania będzie aktywnie przekazywany społeczeństwu na szczeblach zarówno unijnym, jak i krajowym.

Załącznik nr 8.

Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń

(wybrane fragmenty)[1000]

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci internet oraz szerzej rozumiana cyberprzestrzeń miały olbrzymi wpływ na wszystkie aspekty funkcjonowania społeczeństwa. Nasze codzienne życie, prawa podstawowe, interakcje społeczne i gospodarka uzależnione są od sprawnie funkcjonujących technologii informacyjno-komunikacyjnych. Otwarta i wolna cyberprzestrzeń wspiera włączenie polityczne i społeczne na całym świecie, usuwa bariery między państwami, społecznościami i obywatelami, umożliwiając interakcję oraz wymianę informacji i pomysłów w skali światowej, stanowi forum, na którym promuje się wolność słowa i korzystanie z praw podstawowych, oraz daje społeczeństwom szansę na walkę o bardziej demokratyczne i sprawiedliwe rządy – co miało miejsce zwłaszcza podczas arabskiej wiosny.

Aby cyberprzestrzeń pozostała otwarta i wolna, w środowisku internetowym powinny mieć zastosowanie te same normy, zasady i wartości, które UE wspiera w świecie rzeczywistym. W cyberprzestrzeni należy zapewnić ochronę praw podstawowych, demokracji i praworządności. Nasza wolność i nasz dobrobyt w coraz większym stopniu uzależnione są od sprawnego i innowacyjnego internetu, który nadal będzie odgrywał kluczową rolę, jeżeli sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie będą w dalszym ciągu stymulować jego rozwój. Wolność w środowisku internetowym wymaga jednak również bezpieczeństwa i ochrony. Cyberprzestrzeń należy chronić przed incydentami, szkodliwymi działaniami i nadużyciami, przy czym znaczącą rolę w zapewnieniu wolnej i bezpiecznej cyberprzestrzeni odgrywają administracje rządowe. Mają one szereg zadań: zapewnienie dostępu i otwartości, poszanowanie i ochronę praw podstawowych w internecie oraz utrzymanie niezawodności i interoperacyjności internetu. Znaczne części cyberprzestrzeni są jednak w posiadaniu i użytku sektora prywatnego i dlatego wszelkie inicjatywy w tej dziedzinie, jeśli mają prowadzić do sukcesów, muszą uwzględniać jego wiodącą rolę.

Technologie informacyjno-komunikacyjne stanowią obecnie fundament wzrostu gospodarczego i są zasobem o krytycznym znaczeniu, na którym opierają się na wszystkie sektory gospodarki. Stanowią one obecnie podstawę

[1000] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/join/com_join(2013)0001_/com_join(2013)0001_pl.pdf [dostęp: 9.10.2017 r.].

złożonych systemów, które napędzają gospodarkę w takich kluczowych sektorach jak finanse, opieka zdrowotna, energetyka i transport; wiele modeli biznesowych opiera się na nieprzerwanej dostępności internetu i na sprawnym funkcjonowaniu systemów informatycznych.

(…)

Gospodarka UE pada już ofiarą cyberprzestępstw[1001] popełnianych zarówno względem sektora prywatnego, jak i osób fizycznych. Cyberprzestępcy wykorzystują coraz bardziej zaawansowane metody ingerowania w struktury systemów informatycznych, wykradają krytyczne dane i żądają od przedsiębiorstw okupów. Nasilenie szpiegostwa gospodarczego i działań inicjowanych przez państwa w cyberprzestrzeni stanowi nową kategorię zagrożeń dla administracji rządowych i przedsiębiorstw w UE.

(…)

1.2. Zasady bezpieczeństwa cybernetycznego

Wolny od granic i wielowarstwowy internet stał się jednym z najpotężniejszych instrumentów umożliwiających globalny postęp bez nadzoru i regulacji ze strony administracji rządowych. Sektor prywatny powinien w dalszym ciągu odgrywać wiodącą rolę w tworzeniu internetu i w bieżącym zarządzaniu nim, ale równocześnie coraz bardziej oczywista staje się konieczność wprowadzenia wymogów w zakresie przejrzystości, odpowiedzialności i bezpieczeństwa. Niniejsza strategia ma na celu wyjaśnienie zasad, którymi należy się kierować przy opracowywaniu polityki w zakresie cyberbezpieczeństwa w UE i na arenie międzynarodowej.

Podstawowe wartości UE mają zastosowanie w świecie cyfrowym w taki sam sposób, jak w świecie fizycznym

(…)

Ochrona praw podstawowych, wolności wypowiedzi, danych osobowych i prywatności

Zapewnienie cyberbezpieczeństwa będzie zadowalające i skuteczne tylko wtedy, kiedy będzie ono oparte na podstawowych prawach i swobodach zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz na podstawowych wartościach UE. Jednocześnie zabezpieczenie praw osób fizycznych nie jest możliwe bez bezpiecznych sieci i systemów. Wszelka wymiana informacji do celów bezpieczeństwa cybernetycznego w sytuacji, gdy w grę wchodzą dane osobowe, powinna być zgodna z unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych i powinna w pełni uwzględniać prawa obywateli w tej dziedzinie.

[1001] Cyberprzestępczość ogólnie odnosi się do szerokiego wachlarza różnych rodzajów działalności przestępczej, w przypadku której komputery i systemy informatyczne stanowią podstawowe narzędzie przestępcze lub są głównym celem działania przestępczego. Cyberprzestępczość obejmuje tradycyjne przestępstwa (np. nadużycia finansowe, fałszerstwa i kradzież tożsamości), przestępstwa związane z treściami (np. dystrybucja w internecie pornografii dziecięcej lub nawoływanie do nienawiści rasowej) oraz przestępstwa typowe dla komputerów i systemów informatycznych (np. ataki na systemy informatyczne, w tym ataki prowadzące do zablokowania usług/systemów, oraz złośliwe oprogramowanie)

Dostęp dla wszystkich

(…) Każdy powinien mieć możliwość dostępu do internetu i do niezakłóconego przepływu informacji. Aby umożliwić bezpieczny dostęp dla wszystkich, należy zagwarantować integralność i bezpieczeństwo internetu.

Demokratyczne i efektywne zarządzanie wielostronne

(…)

UE ponownie podkreśla znaczenie, jakie ma udział wszystkich zainteresowanych stron w obecnym modelu zarządzania internetem, i popiera takie wielostronne podejście do zarządzania[1002].

Wspólna odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa

(…)

Wszystkie właściwe podmioty – organy publiczne, sektor prywatny czy też pojedynczy obywatele – muszą uznać tę wspólną odpowiedzialność, podjąć działania zmierzające do zapewnienia sobie ochrony i w razie konieczności zapewnić skoordynowaną reakcję mającą na celu zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego.

2. Strategiczne priorytety i działania

UE powinna chronić środowisko internetowe, w którym z korzyścią dla wszystkich zapewnione są wszystkie możliwe swobody oraz bezpieczeństwo. Uznając, że rozwiązywanie problemów związanych z bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni to przede wszystkim zadanie państw członkowskich, w niniejszej strategii zaproponowano konkretne działania, które mogą poprawić ogólne wyniki UE. Działania te mają charakter długo- lub krótkoterminowy, obejmują one szereg instrumentów polityki[1003] i wymagają udziału różnych rodzajów podmiotów, takich jak instytucje UE, państwa członkowskie i przedstawiciele branży.

Unijna wizja przedstawiona w niniejszej strategii składa się z pięciu strategicznych priorytetów, które uwzględniają wyzwania wymienione powyżej:

- Osiągnięcie odporności na zagrożenia cybernetyczne
- Radykalne ograniczenie cyberprzestępczości
- Opracowanie polityki obronnej i rozbudowa zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego w powiązaniu ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)
- Rozbudowa zasobów przemysłowych i technologicznych na potrzeby bezpieczeństwa cybernetycznego
- Ustanowienie spójnej międzynarodowej polityki w zakresie cyberprzestrzeni dla Unii Europejskiej i promowanie podstawowych wartości UE

[1002] Zob. również dokument COM(2009) 277 – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Zarządzanie Internetem: kolejne działania".

[1003] Działania związane z wymianą informacji w sytuacji, gdy w grę wchodzą dane osobowe, powinny być zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych.

2.1. Osiągnięcie odporności na zagrożenia cybernetyczne

Aby zwiększać odporność w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego w UE, zarówno organy publiczne, jak i sektor prywatny muszą rozwijać zdolności i skutecznie współpracować. W oparciu o pozytywne wyniki osiągnięte w ramach przeprowadzonych do tej pory działań[1004] dalsze inicjatywy na poziomie UE mogą w szczególności pomóc w przeciwdziałaniu zagrożeniom cybernetycznym o charakterze transgranicznym oraz w reagowaniu w skoordynowany sposób w sytuacjach awaryjnych. (…)

W przypadku niepodjęcia znaczących działań mających na celu poprawę zdolności, zwiększenie zasobów i usprawnienie procedur wykorzystywanych przez podmioty publiczne i prywatne w celu zapobiegania incydentom w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, wykrywania ich oraz postępowania w przypadku ich wystąpienia, Europa pozostanie osłabiona. (…) W 2004 r. ustanowiono **Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA)**[1005], (…) Ponadto dyrektywa ramowa w sprawie usług łączności elektronicznej[1006] nakłada na dostawców usług łączności elektronicznej obowiązek odpowiedniego przeciwdziałania zagrożeniom dotyczącym ich sieci i zgłaszania przypadków poważnych naruszeń bezpieczeństwa. (…)

Pomimo postępów osiągniętych w oparciu o dobrowolne zobowiązania, wciąż istnieją braki w całej UE, zwłaszcza w zakresie zdolności krajowych, możliwości koordynacji w przypadku incydentów obejmujących więcej niż jedno państwo, jak również pod względem zaangażowania i gotowości sektora prywatnego. Niniejszej strategii towarzyszy wniosek dotyczący aktu prawnego, który m.in.:

- ustanawia wspólne minimalne wymogi w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji na poziomie krajowym, które zobowiązują państwa członkowskie do: wyznaczenia właściwych organów krajowych ds. bezpieczeństwa sieci i informacji, ustanowienia sprawnie funkcjonujących CERT oraz do przyjęcia krajowej strategii w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji i krajowego planu współpracy w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji. Budowanie zdolności i koordynacja dotyczą także instytucji UE: w 2012 r. ustanowiono stały zespół reagowania na incydenty komputerowe odpowiedzialny za bezpieczeństwo systemów informatycznych instytucji, agencji i organów UE („CERT-UE”);
- ustanawia skoordynowane mechanizmy zapobiegania incydentom, wykrywania i ograniczania ich oraz reagowania na nie, które umożliwiają wymianę informacji i wzajemną pomoc między właściwymi organami krajowymi ds. bezpieczeństwa sieci i informacji. Właściwe organy krajowe ds. bezpieczeństwa sieci i informacji zostaną poproszone o zapewnienie właściwej współpracy obejmującej całą UE, w szczególności na

[1004] Zob. odniesienia w niniejszym komunikacie, jak również w dokumencie roboczym służb Komisji zawierającym ocenę skutków towarzyszącym wnioskowi Komisji w sprawie dyrektywy dotyczącej bezpieczeństwa sieci i informacji, w szczególności w pkt 4.1.4, 5.2 oraz w załącznikach 2, 6 i 8.

[1005] Rozporządzenie (WE) nr 460/2004.

[1006] Art. 13a i art. 13b dyrektywy 2002/21/WE.

podstawie unijnego planu współpracy w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji, który ma służyć do reagowania na incydenty cybernetyczne o wymiarze transgranicznym. Współpraca ta będzie również opierać się na wynikach prac europejskiego forum państw członkowskich (EFMS)[1007], w ramach którego przeprowadzono konstruktywne rozmowy i wymianę doświadczeń dotyczących polityki publicznej w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji i które może stać się elementem mechanizmu współpracy po jego wejściu w życie.

- zwiększa gotowość i zaangażowanie sektora prywatnego. Ponieważ przeważająca większość sieci i systemów informatycznych jest własnością prywatną i jest eksploatowana przez podmioty prywatne, silniejsze włączenie sektora prywatnego w działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa cybernetycznego ma zasadnicze znaczenie. Sektor prywatny powinien opracować na poziomie technicznym swoje własne zdolności w zakresie odporności cybernetycznej i powinien zapewnić wymianę najlepszych praktyk między poszczególnymi branżami. Z opracowanych przez branżę instrumentów reagowania na incydenty, identyfikowania przyczyn i prowadzenia analiz kryminalistycznych powinien również korzystać sektor publiczny.

(…)

Celem zaproponowanego aktu prawnego jest zatem doprowadzenie do sytuacji, w której podmioty działające w wielu kluczowych dziedzinach (energetyka, transport, bankowość, giełdy papierów wartościowych, technologie umożliwiające świadczenie kluczowych usług internetowych, a także organy administracji publicznej) dokonują oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa cybernetycznego, na jakie są narażone, zapewniają niezawodność i odporność sieci i systemów informatycznych przy użyciu odpowiednich strategii przeciwdziałania zagrożeniom oraz wymieniają się informacjami z właściwymi organami ds. bezpieczeństwa sieci i informacji. Systemowe przeciwdziałanie zagrożeniom w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego może przyczynić się do zwiększenia możliwości gospodarczych i konkurencyjności w sektorze prywatnym, czyniąc bezpieczeństwo cybernetyczne jednym z atutów oferowanych usług.

(…)

Krajowe organy ds. bezpieczeństwa sieci i informacji powinny współpracować i wymieniać się informacjami z innymi organami regulacyjnymi, w szczególności z organami ochrony danych osobowych. Właściwe organy ds. bezpieczeństwa sieci i informacji powinny również zgłaszać organom ścigania poważne incydenty, które mogą mieć charakter przestępczy. Właściwe organy krajowe powinny również regularnie publikować na specjalnej stronie internetowej nieobjęte klauzulą tajności informacje na temat aktualnych wczes-

[1007] Europejskie forum państw członkowskich zostało utworzone na podstawie dokumentu COM(2009) 149 jako platforma dla władz publicznych państw członkowskich służąca do przeprowadzania rozmów na temat dobrych praktyk w zakresie bezpieczeństwa i odporności krytycznej infrastruktury informatycznej.

nych ostrzeżeń dotyczących incydentów i zagrożeń oraz skoordynowanych reakcji. Zobowiązania prawne nie powinny zastępować ani też uniemożliwiać prowadzenia nieformalnej oraz dobrowolnej współpracy, w tym między sektorem publicznym i prywatnym, mającej na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i wymianę informacji oraz najlepszych praktyk. Szczególnie ważną i przydatną platformą na poziomie UE, którą należy rozwijać, jest europejskie partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz odporności (EP3R[1008]).

(…)

Ponadto w celu rozwijania współpracy między państwami członkowskimi a sektorem prywatnym konieczne jest przeprowadzanie ćwiczeń w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego na poziomie UE. Pierwsze ćwiczenia z udziałem państw członkowskich przeprowadzono w 2010 r. („Cyber Europe 2010"), a drugie, również z udziałem sektora prywatnego, miały miejsce w październiku 2012 r. („Cyber Europe 2012"). W listopadzie 2011 r. przeprowadzono ćwiczenia symulacyjne z udziałem UE i USA („Cyber Atlantic 2011"). W nadchodzących latach planowane są dalsze ćwiczenia, w tym z partnerami międzynarodowymi.

Działania informacyjne

Zapewnienie bezpieczeństwa cybernetycznego jest wspólnym obowiązkiem różnych podmiotów. Użytkownicy końcowi odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa sieci i informacji: muszą oni być świadomi zagrożeń, na jakie są narażeni w internecie, i muszą mieć możliwość podjęcia prostych kroków w celu obrony przed nimi.

(…)

2.2. Radykalne ograniczenie cyberprzestępczości

(…)

Rygorystyczne i skuteczne przepisy

UE i państwa członkowskie potrzebują rygorystycznych i skutecznych przepisów w celu zwalczania cyberprzestępczości. Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, znana również jako konwencja budapeszteńska, jest wiążącym traktatem międzynarodowym, który stanowi skuteczne ramy dla przepisów prawa krajowego.

UE przyjęła już przepisy dotyczące cyberprzestępczości, w tym dyrektywę w sprawie zwalczania wykorzystywania seksualnego dzieci w internecie oraz pornografii dziecięcej[1009]. (…)

[1008] Europejskie partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz odporności zostało zainicjowane na podstawie dokumentu COM(2009) 149. Platforma ta zainicjowała działania i intensywniejszą współpracę między sektorem publicznym i sektorem prywatnym w zakresie identyfikacji kluczowych zasobów, środków, funkcji i podstawowych wymogów w odniesieniu do odporności, jak również zapotrzebowania na współpracę i mechanizmy reagowania na zakrojone na szeroką skalę zakłócenia łączności elektronicznej.

[1009] Dyrektywa 2011/93/UE zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW.

Zwiększenie zdolności operacyjnej w celu zwalczania cyberprzestępczości

Rozwój technik stosowanych w cyberprzestępczości jest coraz szybszy. Jednocześnie organy ścigania nie są w stanie zwalczać cyberprzestępczości przy użyciu przestarzałych narzędzi operacyjnych. Obecnie nie wszystkie państwa członkowskie UE posiadają zdolności operacyjne, których potrzebują, aby skutecznie reagować na zagrożenia związane z cyberprzestępczością. Wszystkie państwa członkowskie potrzebują skutecznych krajowych jednostek ścigania cyberprzestępczości.

Usprawniona koordynacja na poziomie UE

UE może uzupełniać działania państw członkowskich poprzez ułatwienie przyjęcia skoordynowanego i opartego na współpracy podejścia, skupiającego organy ścigania i organy sądowe oraz zainteresowane podmioty z sektora publicznego i prywatnego z UE i spoza jej granic.

2.3. Opracowanie polityki obronnej i rozbudowa zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego w powiązaniu ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)

Działania na rzecz bezpieczeństwa cybernetycznego w UE mogą również dotyczyć obrony cybernetycznej. W celu zwiększenia odporności systemów łączności i systemów informatycznych, od których uzależnione są interesy państw członkowskich w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa narodowego, rozwój zdolności w zakresie obrony cybernetycznej powinien koncentrować się wykrywaniu, reagowaniu i usuwaniu skutków w przypadku wystąpienia zaawansowanych technologicznie zagrożeń cybernetycznych.

Mając na uwadze, że zagrożenia są wielowymiarowe, należy wykorzystywać synergie między cywilnymi i wojskowymi koncepcjami dotyczącymi ochrony krytycznych zasobów cybernetycznych. Działania te powinny być wspierane przez prace badawczo-rozwojowe, jak również przez bliższą współpracę między rządami, sektorem prywatnym i środowiskiem akademickim w UE. Aby uniknąć powielania działań, UE będzie analizować możliwości dotyczące tego, w jaki sposób UE i NATO mogą uzupełniać swoje działania w celu zwiększenia odporności krytycznej infrastruktury rządowej, obronnej i innych rodzajów infrastruktury informatycznej, od której uzależnieni są członkowie obu organizacji.

2.4. Rozbudowa zasobów przemysłowych i technologicznych na potrzeby bezpieczeństwa cybernetycznego

Europa posiada doskonałe możliwości badawcze i rozwojowe, ale wielu światowych liderów dostarczających innowacyjne produkty i usługi w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) znajduje się poza UE. Istnieje ryzyko, że Europa staje się nadmiernie uzależniona nie tylko od ICT pochodzących z zewnątrz, ale również od rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa opracowanych poza jej granicami. Należy zagwarantować, aby elementy sprzętu i oprogramowania produkowane w UE oraz w państwach trzecich, które są

stosowane w kluczowych usługach i w kluczowej infrastrukturze oraz w coraz większym stopniu w urządzeniach przenośnych, były wiarygodne i bezpieczne oraz aby gwarantowały ochronę danych osobowych.

Wspieranie jednolitego rynku produktów związanych z bezpieczeństwem cybernetycznym

Wysoki poziom bezpieczeństwa można zapewnić jedynie wtedy, gdy wszystkie podmioty w łańcuchu wartości (np. producenci urządzeń, twórcy oprogramowania, dostawcy usług społeczeństwa informacyjnego) traktują zapewnienie bezpieczeństwa jako kwestię priorytetową. Wydaje się jednak[1010], iż wiele podmiotów nadal uznaje konieczność zapewnienia bezpieczeństwa jedynie za dodatkowe obciążenie, przez co zapotrzebowanie na rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa jest ograniczone. Konieczne jest zatem wprowadzenie stosownych wymogów dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego w całym łańcuchu wartości w odniesieniu do produktów ICT wykorzystywanych w Europie. (…).

Należy również stymulować ogólnoeuropejski popyt rynkowy na produkty o wysokim poziomie bezpieczeństwa. Po pierwsze, niniejsza strategia ma na celu zwiększenie współpracy i przejrzystości w zakresie bezpieczeństwa produktów ICT. Wzywa ona do utworzenia platformy skupiającej zainteresowane strony z sektorów publicznego i prywatnego w Europie w celu określenia dobrych praktyk dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego w całym łańcuchu wartości i w celu stworzenia korzystnych warunków rynkowych dla rozwoju i przyjmowania bezpiecznych rozwiązań ICT.

(…)

Wspieranie inwestycji w badania i rozwój oraz innowacji

Badania i rozwój mogą stanowić podporę skutecznej i silnej polityki przemysłowej, wspierać wiarygodność branży ICT w Europie, usprawnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zmniejszyć zależność Europy od zagranicznych technologii. Badania i rozwój powinny uzupełnić braki technologiczne w dziedzinie bezpieczeństwa ICT, zapewnić przygotowanie do walki z nowymi problemami w zakresie bezpieczeństwa, reagować na ciągłe zmiany potrzeb użytkowników i odnosić korzyści z technologii podwójnego zastosowania. W ramach badań i rozwoju należy również nadal wspierać rozwój kryptografii. Powyższe dążenia należy uzupełnić działaniami na rzecz lepszego przełożenia wyników badań i rozwoju na rozwiązania komercyjne poprzez stworzenie niezbędnych zachęt i wprowadzenie właściwych warunków politycznych.

UE powinna optymalnie wykorzystać program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020”[1011], który ma zostać uruchomiony w 2014 r. Wniosek Komisji zawiera konkretne cele dotyczące wiarygodności

[1010] Zob. dokument roboczy służb Komisji zawierający ocenę skutków towarzyszący wnioskowi Komisji w sprawie dyrektywy dotyczącej bezpieczeństwa sieci i informacji, ppkt 4.1.5.2.

[1011] „Horyzont 2020” to instrument służący wdrażaniu „Unii innowacji” – jednej z inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”, która ma na celu zapewnienie konkurencyjności Europy w skali międzynarodowej. Od 2014 do 2020 r. ten nowy unijny program ramowy na rzecz badań naukowych i innowacji będzie częścią działań mających na celu osiągnięcie dodatkowego wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy w Europie.

ICT oraz zwalczania cyberprzestępczości, które są zgodne z niniejszą strategią. Program „Horyzont 2020" będzie wspierać badania w dziedzinie bezpieczeństwa związane z nowymi technologiami ICT, dostarczać rozwiązania dla bezpiecznych systemów, usług i aplikacji ICT typu end-to-end, zapewniać odpowiednie zachęty do wdrażania i przyjmowania istniejących rozwiązań, oraz uwzględniać kwestię interoperacyjności sieci i systemów informatycznych. Szczególny nacisk na poziomie UE położony zostanie na optymalizację i sprawniejszą koordynację różnych programów finansowania („Horyzont 2020", Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, badania finansowane przez EAO, w tym europejskie ramy współpracy).

2.5. Ustanowienie spójnej międzynarodowej polityki w zakresie cyberprzestrzeni dla Unii Europejskiej i promowanie podstawowych wartości UE

(…)

W ramach swojej międzynarodowej polityki w zakresie cyberprzestrzeni UE będzie promować otwarty i wolny internet, wspierać działania mające na celu opracowanie norm zachowania oraz stosować w odniesieniu do cyberprzestrzeni istniejące już przepisy międzynarodowe. UE będzie również działać na rzecz zlikwidowania przepaści cyfrowej oraz będzie aktywnie uczestniczyć w działaniach międzynarodowych zmierzających do budowy zdolności w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Zaangażowanie UE w kwestie bezpieczeństwa cybernetycznego na arenie międzynarodowej będzie zgodne z podstawowymi wartościami UE, takimi jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości i praworządności oraz poszanowanie praw podstawowych.

Włączanie kwestii dotyczących cyberprzestrzeni do polityki zewnętrznej UE oraz do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

(…) UE będzie działać na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych, w tym podczas przekazywania danych osobowych do państw trzecich. Aby sprostać światowym wyzwaniom związanym z przestrzenią cybernetyczną, UE będzie dążyła do zacieśnienia współpracy z organizacjami działającymi w tej dziedzinie, takimi jak Rada Europy, OECD, ONZ, OBWE, NATO, Unia Afrykańska, ASEAN i OPA. Na poziomie stosunków dwustronnych szczególnie ważna jest współpraca ze Stanami Zjednoczonymi. Będzie ona dalej rozwijana, w szczególności w ramach grupy roboczej UE-USA ds. bezpieczeństwa cybernetycznego i cyberprzestępczości.

Jednym z najważniejszych elementów międzynarodowej polityki UE w dziedzinie cyberbezpieczeństwa będzie promowanie cyberprzestrzeni jako obszaru, w którym panuje wolność i przestrzegane są prawa podstawowe. Rozszerzenie dostępu do internetu powinno przyczyniać się do przyspieszenia reform demokratycznych i ich wspierania na całym świecie. Rozwój globalnej infrastruktury komunikacyjnej nie powinien pociągać za sobą cenzury i masowej inwigilacji. UE powinna promować społeczną odpowiedzialność przedsię-

biorstw[1012] i powinna zainicjować międzynarodowe działania na rzecz poprawy globalnej koordynacji w tej dziedzinie.

(…)

UE nie wzywa do utworzenia nowych międzynarodowych instrumentów prawnych dotyczących przestrzeni cybernetycznej.

Zobowiązania prawne zawarte w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych, Europejskiej konwencji praw człowieka oraz Karcie praw podstawowych UE powinny być przestrzegane również w internecie. UE skoncentruje się na tym, w jaki sposób zapewnić egzekwowanie tych zobowiązań również w cyberprzestrzeni.

Jeśli chodzi o zwalczanie cyberprzestępczości, stosownym instrumentem jest konwencja budapeszteńska, która jest otwarta do przyjęcia przez państwa trzecie. Stanowi ona wzór dla ustawodawstwa krajowego w dziedzinie cyberprzestępczości i jest podstawą współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie.

Jeżeli na cyberprzestrzeń rozszerzą się konflikty zbrojne, zastosowanie będzie mieć międzynarodowe prawo humanitarne oraz, w stosownych przypadkach, prawo praw człowieka.

Rozwój zdolności w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego i odporności infrastruktury informatycznej w państwach trzecich

Zacieśnienie współpracy międzynarodowej będzie mieć korzystny wpływ na sprawne funkcjonowanie infrastruktur bazowych, które umożliwiają i ułatwiają świadczenie usług telekomunikacyjnych. Współpraca taka obejmuje wymianę najlepszych praktyk, dzielenie się informacjami, wydawanie wczesnych ostrzeżeń, wspólne ćwiczenia w zakresie reagowania na incydenty itd. UE będzie prowadzić działania zmierzające do osiągnięcia tego celu polegające na intensyfikacji prowadzonych już działań międzynarodowych na rzecz wzmocnienia sieci współpracy w dziedzinie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej (CIIP), w ramach których współpracują administracje rządowe i sektor prywatny.

(…)

3. Role i obowiązki

W uzależnionych od internetu gospodarce i społeczeństwie incydenty cybernetyczne nie zatrzymują się na granicach. Wszystkie podmioty, począwszy od właściwych organów ds. bezpieczeństwa sieci i informacji, poprzez CERT, organy ścigania i branżę, muszą wziąć na siebie odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa cybernetycznego i muszą wspólnie pracować na rzecz osiągnięcia tego celu, zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE. Ponieważ w grę mogą wchodzić różne ramy prawne i różne jurysdykcje, jednym z głównych wyzwań dla UE jest sprecyzowanie ról i obowiązków licznych zainteresowanych podmiotów.

[1012] Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, COM(2011) 681 final.

Ze względu na złożoność zagadnienia i różnorodność zainteresowanych podmiotów, scentralizowany nadzór europejski nie jest odpowiednim rozwiązaniem. Rządy krajowe mają najlepsze warunki do organizacji działań w zakresie zapobiegania incydentom i atakom cybernetycznym i reagowania na nie oraz w zakresie nawiązywania kontaktów i współtworzenia sieci z sektorem prywatnym i z ogółem społeczeństwa, w oparciu o prowadzone już działania polityczne i istniejące ramy prawne. Jednocześnie, ze względu na potencjalny lub rzeczywisty transgraniczny charakter zagrożeń, skuteczna reakcja na poziomie krajowym często wymaga zaangażowania na poziomie UE. W celu rozwiązania problemu bezpieczeństwa cybernetycznego w kompleksowy sposób działania powinny obejmować trzy filary – bezpieczeństwo sieci i informacji, egzekwowanie przepisów i obronę – które również funkcjonują w oparciu o różne ramy prawne:

3.1. Koordynacja między właściwymi organami ds. bezpieczeństwa sieci i informacji /CERT, organami egzekwowania prawa i organami obrony

Poziom krajowy

Państwa członkowskie powinny już posiadać, bądź powinny utworzyć w wyniku niniejszej strategii, struktury przeznaczone do działań w zakresie odporności cybernetycznej, cyberprzestępczości i obrony; powinny też osiągnąć poziom zdolności wymagany do celów reagowania na incydenty cybernetyczne. Jednak z uwagi na fakt, że kilka podmiotów może mieć obowiązki operacyjne dotyczące różnych aspektów bezpieczeństwa cybernetycznego, a także biorąc pod uwagę znaczenie udziału sektora prywatnego, na poziomie krajowym należy zapewnić optymalną koordynację z udziałem różnych ministerstw. Państwa członkowskie powinny określić w swoich krajowych strategiach bezpieczeństwa cybernetycznego role i obowiązki poszczególnych podmiotów krajowych.

Należy wspierać wymianę informacji między podmiotami krajowymi oraz między nimi a sektorem prywatnym, tak aby umożliwić państwom członkowskim i sektorowi prywatnemu posiadanie ogólnego obrazu różnych zagrożeń oraz lepsze zrozumienie nowych tendencji i technik wykorzystywanych zarówno do przeprowadzania cyberataków, jak i do szybszego reagowania na nie. Dzięki ustanowieniu krajowych planów współpracy w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji, które miałyby być wykorzystywane w przypadku incydentów cybernetycznych, państwa członkowskie powinny być w stanie dokonać wyraźnego podziału ról i obowiązków oraz zapewnić optymalność podejmowanych działań.

Poziom unijny

Podobnie jak na poziomie krajowym, na poziomie UE istnieje szereg podmiotów zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa cybernetycznego. W szczególności trzy agencje – ENISA, Europol/EC3 i EAO – prowadzą działania w obszarach, odpowiednio, bezpieczeństwa sieci i informacji, egzekwowania prawa i obrony. Agencje te posiadają rady zarządzające, w których repre-

zentowane są państwa członkowskie i które stanowią platformy koordynacji na poziomie UE.

ENISA, Europol/EC3 i EAO będą zachęcane do koordynacji i współpracy w dziedzinach, w których wspólnie prowadzą działania, zwłaszcza w zakresie analiz tendencji, oceny zagrożeń, szkoleń i wymiany najlepszych praktyk. Powinny one ze sobą współpracować, zachowując jednocześnie swoją odrębność. Agencje te wraz z CERT-UE, Komisją i państwami członkowskimi powinny wspierać rozwój obdarzonej zaufaniem grupy ekspertów technicznych i ekspertów ds. polityki w tej dziedzinie.

Nieformalne kanały koordynacji i współpracy zostaną uzupełnione przez bardziej ustrukturyzowane powiązania. Do celów koordynacji w dziedzinie obronności można wykorzystać personel wojskowy UE oraz działający w ramach EAO zespół projektowy ds. obrony cybernetycznej. W pracach Rady Programowej Europolu/EC3 uczestniczyć będą między innymi Eurojust, CEPOL, państwa członkowskie[1013], ENISA i Komisja, które będą mieć możliwość dzielenia się wiedzą ekspercką i które zagwarantują, że działania EC3 będą prowadzone w ramach współpracy partnerskiej, przy uznaniu znaczenia dodatkowej wiedzy specjalistycznej oraz z poszanowaniem mandatów wszystkich zainteresowanych stron. Nowy mandat ENISA powinien umożliwić wzmocnienie jej powiązań z Europolem i z zainteresowanymi stronami z branży. (…)

Poziom międzynarodowy

(…)

3.2. Wsparcie UE w przypadku poważnego incydentu lub ataku cybernetycznego

Poważne incydenty lub ataki cybernetyczne mogą mieć wpływ na rządy, przedsiębiorstwa i osoby fizyczne w UE. W wyniku niniejszej strategii, a w szczególności w wyniku zaproponowanej dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji, procedury zapobiegania incydentom cybernetycznym, wykrywania ich i reagowania na nie powinny ulec poprawie, a państwa członkowskie i Komisja powinny sobie wzajemnie przekazywać bardziej szczegółowe informacje na temat poważnych incydentów lub ataków cybernetycznych. Mechanizmy reagowania będą się jednak różnić w zależności od rodzaju, skali i transgranicznych następstw incydentu.

Jeżeli incydent ma poważny wpływ na ciągłość działania, w dyrektywie w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji proponuje się wykorzystanie krajowych lub unijnych planów współpracy w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji, w zależności od tego, czy incydent ma transgraniczny charakter. W tym kontekście można wykorzystać sieć właściwych organów ds. bezpieczeństwa sieci i informacji w celu wymiany informacji i zapewnienia sobie wzajemnego wsparcia. Pozwoliłoby to na zachowanie i/lub przywrócenie dotkniętych sieci i usług.

[1013] Za pośrednictwem przedstawicieli w grupie zadaniowej UE ds. cyberprzestępczości , która składa się z szefów jednostek ds. cyberprzestępczości z państw członkowskich UE.

Jeżeli incydent wydaje się mieć charakter przestępczy, należy poinformować Europol/EC3, aby wraz z organami ścigania krajów dotkniętych incydentem mógł on wszcząć dochodzenie, zachować dowody, zidentyfikować sprawców oraz sprawić, że będą oni ścigani.

Jeżeli incydent nosi znamiona szpiegostwa cybernetycznego lub ataku inicjowanego przez państwo, lub ma wpływ na bezpieczeństwo kraju, krajowe organy bezpieczeństwa i obrony ostrzegają swoich odpowiedników, tak aby wiedzieli oni, że są celem ataku, i aby mogli się odpowiednio bronić. Uruchomione zostaną mechanizmy wczesnego ostrzegania oraz, w razie konieczności, procedura zarządzania kryzysowego i inne procedury. Szczególnie poważny incydent lub atak w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego może stanowić wystarczającą podstawę do tego, by państwo członkowskie powołało się na klauzulę solidarności UE (art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

(…)

4. Wnioski i dalsze działania

(…)

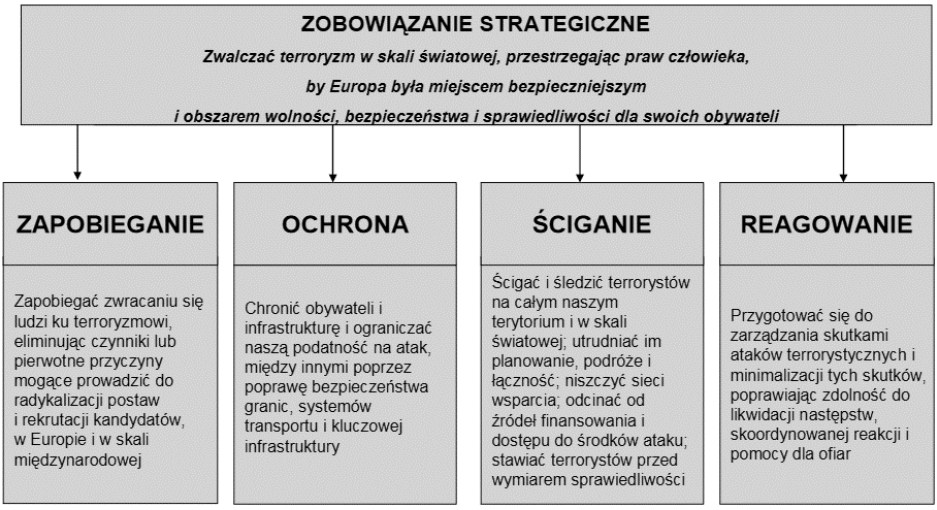
Nadszedł czas na podjęcie działań, aby zapewnić Europie niezbędne bezpieczeństwo.

Załącznik nr 9.

Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem. Zapobieganie. Ochrona. Ściganie. Reagowanie[1014]

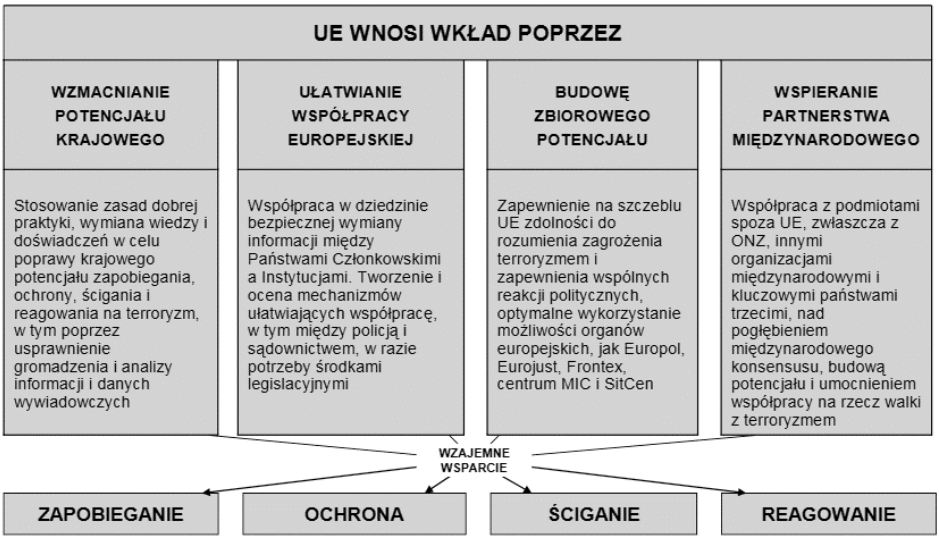
(ilustracje do dokumentu)

Strategia UE w dziedzinie walki z terroryzmem obejmuje cztery wątki działań, wchodzące w skład jej zobowiązania strategicznego:



[1014] http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pl [dostęp: 28.02.2018 r.].

Główna odpowiedzialność za zwalczanie terroryzmu spoczywa na Państwach Członkowskich, a wkład UE może przybierać cztery główne formy:



UE powinna realizować swe cele w sposób demokratyczny i odpowiedzialny. Zasadnicze znaczenie ma nadzór polityczny nad strategią i dalsze regularne działania:



Załącznik nr 10.

Strategie Unii Europejskiej odnoszące się do bezpieczeństwa europejskiego

Podmiot wydający	Dokumenty
I. Unia Europejska (*European Union*)	**a) strategie (*Strategies*)** – EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 10 December 2003 – EU Counter-Terrorism Strategy, December 2005 and EU Strategy to Combat Illicit Accumulation and Trafficking of SALW and Their Ammunition, 13 January 2006 – EU Strategy Against the Proliferation of WMD: Monitoring and Enhancing Consistent Implementation, 11–12 December 2006 – Guidelines on European Community Mine Action 2008–2013, 24 November 2008 [replaces EC Mine Action Strategy 2002–2004 and the EC Mine Action Strategy 2005–2007] – Internal Security Strategy for the European Union, 23 February 2010 – EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 25 June 2012 – EU Drugs Strategy (2013–2020), 7 December 2012 – Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, 7 February 2013 – Afghanistan: European Union Strategy 2014–2016, 23 June 2014 **b) ramy strategiczne (*Startegic Frameworks*)** – A Strategic Framework for the Horn of Africa, 14 November 2011 – EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 25 June 2012 – A Strategic Framework for the Great Lakes Region, 19 June 2013
II. Europejska Agencja Obrony (*European Defence Agency*)	– European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) strategy, May 2007 – European Armaments Cooperation (EAC) strategy, October 2008 – European Defence Research & Technology (EDRT) s trategy, 10 November 2008 – Capability Development Plan (CDP), 2008 (for 2008–2012, updates: '2013–2018' and '2025 and beyond')

III. Komisja Europejska (*European Commission*)	**a) Obrona (*Defence*)** – A Strategy for a Stronger and More Competitive European Defence Industry, 5 December 2007 **b) Startegie makro-regionalne (*Macro-Regional Strategies*)** – EU Strategy for the Baltic Sea Region, 10 June 2009 – EU Strategy for the Danube Region, 13 April 2011 – Communication on the EU Strategy for the Adriatic and Ionian region, 17 June 2014 – EU Strategy for the Alpine Region [Action Plan on the EU Strategy for the Alpine Region, 28 July 2015)] **c) Strategie regionalne Basenu Morza Czarnego (*Sea Basin Regional Strategies*)** – EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region, 17 June 2014 – Atlantic Action Plan (Action Plan for a Maritime Strategy in the Atlantic area), 13 May 2013 – Arctic Ocean, 20 November 2008 (Updates on action in 2009, 2012 and 2014) – EU Strategy for the Baltic Sea Region (cf. macro-regional strategy), 1 December 2009 – Black Sea Synergy, 14 February 2008 – Mediterranean Sea Basin (within framework of integrated maritime policy) – Strategy to Improve Maritime Governance in the Mediterranean, November 2009 – North Sea [no specific strategy] **d) Strategie regionalne (*Regional Strategies*)** ***Africa*** – Central Africa – West Africa – Eastern and Southern Africa and Indian Ocean the Southern Africa Development Community ***Pacific*** – Pacific region ***Caribbean*** – Caribbean region ***Asia*** – Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships (2001) – Regional Programming for Asia: Strategy Document 2007–2013 – Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013 ***America*** – Regional Strategy for Latin America 2007–2013 – Regional Strategy for Central America 2007–2013

	– Regional Strategy for Mercosur 2007–2013 – Regional Strategy for CAN 2007–2013 **e) Dokumenty strategiczne Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wspólnie prezentowane przez Komisję i Wysokiego Przedstawiciela (*ENP Strategy Papers – jointly presented by the Commission and the High Representative*)** – Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours, 11 March 2003 – European Neighbourhood Policy Strategy Paper, 12 May 2004 – Communication to the Commission: implementing and promoting the European Neighbourhood Policy, 22 November 2005 – More information on strengthening the ENP, 2006 – Strengthening the European Neighbourhood Policy, 4 December 2006 – Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007, 2008 – Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008, 2009 – Taking stock of the European Neighbourhood Policy, 2010 – A medium-term programme for a renewed European – Neighbourhood Policy 2011–2014 – Partnership of Democracy and Shared Prosperity Report, 2011 – A new response to a changing neighbourhood, 25 May 2011 – Eastern Partnership Roadmap 2012–2013: multilateral dimension, 15 May 2012 – Eastern Partnership Roadmap 2012–2013: bilateral dimension, 15 May 2012 – Eastern Partnership: a roadmap to the autumn 2013 S ummit, 15 May 2012 – Delivering on a new European Neighbourhood Policy, 15 May 2012 – European Neighbourhood Policy: working towards a stronger partnership, 20 March 2013 – Neighbourhood at the crossroads – taking stock of a year of challenges, 27 March 2014 **f) Inne** – Europe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 3 March 2010 – An EU strategy on adaptation to climate change, 16 April 2013

Źródło: B. Piskorska, *Nowa strategia na nowe czasy – konieczność redefinicji polityki zagranicznej unii europejskiej w jej sąsiedztwie*. Zob. https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/czasopisma/mysl-ekonomiczna-polityczna/2015/Mysl_EiP_4_2015_16_Piskorska.pdf [dostęp: 6.10.207 r.].