

System instytucjonalny polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony



UWAGI WSTĘPNE

Problematyka bezpieczeństwa może być postrzegana w ramach Unii Europejskiej w dwu płaszczyznach. Z jednej strony chodzi tu o **bezpieczeństwo zewnętrzne**, z którym związana jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB)¹. Z drugiej strony chodzi o **bezpieczeństwo wewnętrzne**, eksponowane w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS)². Choć więc „bezpieczeństwo” tworzy pewną jednolitą kategorię pojęciową³, to jednak należy uwzględnić, że – z punktu widzenia polityki UE – wchodzi tu w grę dwa zjawiska i związane z nimi systemy instytucjonalne⁴. Nie oznacza to jednak, że nie można analizować tego zjawiska jako całości. Zresztą mówiąc o bezpieczeństwie wewnętrznym mowa tu o polityce, która ma „zewnętrzny” charakter w stosunku do państwa, skoro realizowana jest na poziomie ponadnarodowym. Słowo „wewnętrzny” nie jest tu więc wyrazem polityki danego państwa członkowskiego, a sygnalizuje, że Unia objęła swym zainteresowaniem również obszar bezpieczeństwa, który nie jest tożsamy z bezpieczeństwem jako

¹ Zob. J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 23.

² Por. *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. J. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005; *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Wybór dokumentów i aktów prawnych*, red. J. Barcz, I. Kolowca, Warszawa 2006

³ Zob. S.B. Andersen, *Crafting EU Security Policy: in Pursuit of European Identity*, Boulder–London 2008, s. 21.

⁴ Zob. J. Kotsopoulos, *The European Union Security Agenda for the EU: Would it Make a Difference*, w: *Global Europe*, ed. S. Biscop, Brussels 2007, s. 213.





jednym z wyznaczników polityki zagranicznej. Zwraca się przy tym uwagę na wieloaspektowość bezpieczeństwa i potrzebę budowania jego systemu instytucjonalnego w ramach wszystkich filarów UE⁵.

W niniejszym opracowaniu podjęta będzie próba ukazania obu tych płaszczyzn i zmian, które następują na nich w konsekwencji przyjęcia Traktatu z Lizbony⁶. Stworzy to możliwość sformułowania pewnych generalnych ocen w kwestii kształtowania się polityki bezpieczeństwa UE na obecnym etapie jej rozwoju.

2

BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE I REFORMA INSTYTUCJONALNA WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA NA MOCY TRAKTATU Z LIZBONY

2.1. EWOLUCJA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA ZEWNĘTRZNEGO

Problem bezpieczeństwa znajdował się w polu widzenia Wspólnot od chwili ich powstania. Przecież Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), oznaczająca mocne powiązanie przemysłu stalowego Francji i Niemiec, powstała głównie po to, by uniemożliwić wykorzystanie tego potencjału do rozpętania konfliktu zbrojnego, jak to miało miejsce w II wojnie światowej. Plany ustanowienia na początku lat 50. XX wieku Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej nie zostały jednak urzeczywistnione m.in. z powodu sprzeciwu francuskiego Zgromadzenia Narodowego w 1954 roku. W konsekwencji tego proces integracji europejskiej został zawężony w Traktatach Rzymskich, ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Euratom, przede wszystkim do sfery ekonomicznej.

W kolejnych latach przedkładane były jednak plany (np. plany Fouchet'a z lat 1961–1962) i podejmowane działania na rzecz zacieśnienia współpracy w tej dziedzinie⁷. Początkowo miała ona charakter pragmatyczny

⁵ Por. A. Benedek, *Cross-Pillar Security Regime Building in the European Union: Effects of the European Security Strategy of December 2003*, EIoP 2006, nr 9.

⁶ Por. J. Barcz, *Traktat reformujący (Traktat z Lizbony) – zasadnicze zmiany instytucjonalne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.

⁷ Zob. S. Parzymies, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w ramach EWG*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2, s. 47.





i rozwijana była (od 1970 roku) w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej (na szczeblu ministrów spraw zagranicznych), Komitetu Politycznego (na szczeblu dyrektorów politycznych MSZ) i korespondentów europejskich (urzędnicy MSZ, utrzymujący m.in. bieżące kontakty)⁸. Stworzono też sieć połączeń teleksowych (COREU). Istotne znaczenie miało tu ustanowienie w 1974 roku Rady Europejskiej, złożonej z przywódców państw lub rządów, którzy wraz z ministrami spraw zagranicznych, dyskutowali nad problemami Europy „jako całości”⁹.

Zasadnicze znaczenie dla rozwoju współpracy w tej dziedzinie miał Jednolity Akt Europejski, podpisany w lutym 1986 roku, który wszedł w życie 1 lipca 1987 roku. Pragmatycznej współpracy w ramach EWP nadał on podstawę prawną. Pozostawała ona formalnie „poza Wspólnotami”, zyskiwała jednak jako współpraca międzyrządowa podstawę w Traktacie¹⁰. Przełomowym momentem było wejście w życie Traktatu z Maastricht (TUE), ustanawiającego Unię Europejską. Przewidział on, jako II Filar, Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa¹¹. Kolejne traktaty rewizyjne, tj. Traktat z Amsterdamu¹² i Traktat z Nicei, umacniały infrastrukturę instytucjonalną WPZiB¹³. Istotnym impulsem rozwoju WPZiB okazała się wojna na Bałkanach w latach 90. XX wieku. Militarne zaangażowanie się Stanów Zjednoczonych latem 1995 roku w wojnę domową w Bośni i Hercegowinie pokazało przewagę tego sojusznika i słabość Europy Zachodniej, która ani poprzez UZE, ani jako europejska część NATO nie była w stanie efektywnie włączyć się do wsparcia siłą swej mało skutecznej dyplomacji pokojowej¹⁴. Zapoczątkowany został wówczas szybszy rozwój ważnego komponentu WPZiB, jakim jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Stosownie do art. 1 TUE obejmuje ona „wszystkie sprawy bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określenie

⁸ Zob. Z. Czachór, *System Europejskiej Współpracy Politycznej w integrowaniu Europy*, Toruń 1994, s. 32.

⁹ Zob. M. Holland, *European Common Foreign Policy – From EPC to CFSP Joint Action and South Africa*, Suffolk 1995, s. 2. Zob. S. Bulmer, *Analysing EPC: The Case for Two-Tier Analysis*, w: *The Future of the European Political Cooperation*, London 1991.

¹⁰ Zob. J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991, s. 25.

¹¹ Por. S. Stebelski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 24.

¹² Zob. S. Nuttal, *The CFSP Provisions of the Amsterdam Treaty: An Exercise in Collusive Ambiguity*, „CFSP Forum” 1997, nr 3, s. 1–2; J. Monar, *The European Union’s Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A Strengthened Capacity for External Action?*, „European Foreign Affairs Review” 1997, nr 2, s. 419.

¹³ Zob. R.A. Wessel, *The European Union’s Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, The Hague–Boston–London 1999, s. 95.

¹⁴ Zob. R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000, s. 213.





wspólnej polityki obronnej, która może doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje”¹⁵.

Zasadniczym warunkiem rozwoju WPBiO jest ścisła współpraca z NATO oraz określenie zasad korzystania przez UE z tzw. zasobów Sojuszu. Bez tego Unia nie byłaby zdolna do realizacji samodzielnych zadań na arenie międzynarodowej. Wskazuje się jednak, że UE i NATO muszą zapewnić lepszą koordynację swych potencjałów militarnych, zwłaszcza w związku ze wzrastającym zapotrzebowaniem na siły zbrojne w zakresie akcji pokojowych i pomocy humanitarnej¹⁶. Zarazem podkreśla się, że strategia bezpieczeństwa UE powinna kłaść większy nacisk na przeciwdziałanie konfliktom, niż na ich rozwiązywanie¹⁷.

Istotnym etapem rozwoju było włączenie do WPBiO tzw. misji petersberskich (nazwa pochodzi od wzgórza Petersberg w pobliżu Bonn, gdzie Rada Unii Zachodnioeuropejskiej podjęła decyzję w tej sprawie w czerwcu 1992 roku). Jednostki państw członkowskich UZE, znajdujące się pod dowództwem tej organizacji, niezależnie od wypełniania podstawowego zadania wspólnej obrony na podstawie art. V Traktatu Brukselskiego, mogą być również użyte do: misji humanitarnych i ratunkowych; misji utrzymania pokoju oraz misji zbrojnych, służących zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracania pokoju. Ponieważ na podstawie art. 17 ust. 2 TUE stworzone zostały podstawy do przeprowadzenia tych misji w ramach UE, utworzony został w ten sposób pomost prawny na linii UE–UZE–NATO, pozwalający budować WPBiO¹⁸.

Podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej NATO w Berlinie, 3 czerwca 1996 roku podjęto decyzję o „dostarczeniu UZE aktywów i potencjału dla prowadzenia przez Europejczyków operacji”. Potwierdzono też utworzenie w ramach Sojuszu Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych (*Combined Joint Task Forces – CJTF*)¹⁹. Od 1 lipca 2002 roku misje petersberskie zostały w pełni przejęte przez UE, a operacje wojskowe odbywają się w ramach tzw. Europejskiego Celu Zasadniczego (*European Headline Goal – EHG*).

¹⁵ Por. *European Liberty and Security: Security Issues, Social Cohesion and Institutional Development of the European Union. Shared Costs RTD Action (October 2002–October 2005), 5th Framework Programme of the European Commission, Contract n. IHP-KAI-1, ELSE, 2005.*

¹⁶ Zob. D. Keohave, T. Vlasek, *Willing and Able? EU Defence in 2020*, London 2008, s. 39.

¹⁷ Zob. E.J. Steward, *Capabilities and Coherence? The Evaluating of European Union Conflict Prevention*, „European Foreign Affairs Review” 2008, nr 2, s. 231.

¹⁸ Zob. *EU Security Policy: Report with Evidence*, Stationery Office, London 2004, s. 23.

¹⁹ Zob. S. Parzymies, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 2, s. 21.





Do niepowodzeń WPZiB zaliczano: próby udziału w rozwiązaniu konfliktu bliskowschodniego, pasywność bądź niemożność (bez zaangażowania się USA) zapobieżenia wojnie na Bałkanach lub doprowadzenia do jej zakończenia, a następnie stabilizacji sytuacji w tym regionie, „papierowe” strategie wobec Rosji i Ukrainy, nieprzemysłany i realizowany pod naciskiem Francji pakt stabilności i bezpieczeństwa (lata 1993–1995, tzw. Plan Balladura). Były też jednak pozytywne przykłady w zakresie WPZiB, ale dotyczyły one jednak nie bezpieczeństwa, a tylko „miękkiej polityki zagranicznej” (aktywność na rzecz poszanowania praw człowieka, umacniania demokracji, stabilizacji struktur państwowych w niektórych regionach)²⁰.

Istotnym impulsem dla rozwoju WPZiB stał się atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone w dniu 11 września 2001 roku²¹. Uświadomił on skalę wyzwań, przed którymi staje Unia w dobie zagrożenia terrorystycznego²². Stawiane było też pytanie, czy UE odgrywa wystarczającą rolę w zakresie bezpieczeństwa, zwłaszcza w zakresie zapobiegania konfliktom i wprowadzania pokoju²³. Ze szczególną krytyką spotykało się zachowanie UE w trakcie kryzysu irackiego, gdzie dał o sobie znać brak przywództwa utrudniający jednolitą reakcję²⁴. Wskazywano, że może to w przyszłości podważyć skuteczność polityki bezpieczeństwa Unii²⁵.

Istotnym czynnikiem komplikującym system bezpieczeństwa UE stało się rozszerzenie jej na Europę Środkową i Wschodnią²⁶. Na porządku dziennym stanęła sprawa spójności polityki bezpieczeństwa²⁷. Wymaga to redefinicji zagrożeń, uwzględniającej problemy, które występują w tych państwach, a zarazem mogą rzutować na system atlantyckiego partnerstwa²⁸. Ważną przesłanką kreowania strategii bezpieczeństwa stało się w tej sytuacji eksponowanie „wspólnego interesu”²⁹.

²⁰ R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, w: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 37.

²¹ Zob. F. Jakob, *L'Union européenne et la lutte contre de financement du terrorisme*, „Etudes internationales” 2006, nr 3, s. 426.

²² Zob. G. Bono, *The Impact of the 11 September 2001 and the „War on Terror” on European and Security Policy: Key Issues and Debates*, w: *EU Security Policy after 9/11*, ed. G. Bono, „Studia Diplomatica” 2006, nr 1, s. 27.

²³ Zob. E. Kirchner, *The Challenge of European Union Security Governance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 5, s. 951.

²⁴ Zob. S. Everts, D. Keohane, *The European Convention and the EU Foreign Policy: Learning from the Failure*, „Survival” 2003, nr 3, s. 171.

²⁵ Por. A. Menon, *Security Policy and the Logic of Leaderless*, w: *Leaderless Europe*, ed. J. Hayward, Oxford 2008.

²⁶ Zob. G. Edwards, *Europe's Security Defence Policy and Enlargement: The Ghost at the Feast*, Florence 2000, s. 21.

²⁷ Zob. C. Wagnsson, *Security in a Greater Europe*, Manchester 2008, s. 41.

²⁸ Por. *EU Enlargement and the Transatlantic Alliance: a Security Relationship in Flux*, ed. S. Biscop, J. Lembke, Boulder–London 2008.

²⁹ Por. *The European Security Strategy 2003–2008: Building Common Interests*, ed. Á. De Vaconcelos, Paris 2009.





2.2. CELE POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA ZEWNĘTRZNEGO I SYSTEM INSTYTUCJONALNY JEJ REALIZACJI

Celami WPZiB są m.in., jak stanowi art. 11 TUE, istotne zagadnienia z obszaru bezpieczeństwa: ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności UE, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych; umacnianie bezpieczeństwa UE we wszystkich formach; umacnianie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz zasadami Aktu końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej, w tym z zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych. Znalazły się tam również cele, takie jak „rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności”, gdzie choć nie występuje pojęcie bezpieczeństwa, to jednak wiążą się one ściśle z zapewnieniem tego celu³⁰. Chodzić tu będzie w szczególności o tzw. „bezpieczeństwo demokratyczne” (*democratic security*), a więc układ stosunków społecznych, który wolny jest od konfliktów o charakterze narodowym, etnicznym i religijnym. Aspekt ten, patrząc na rozwój sytuacji w Europie Środkowej i Wschodniej na przełomie XX i XXI wieku, ma szczególne znaczenie i stanowi istotną przesłankę kształtowania się bezpieczeństwa w tym regionie kontynentu.

UE realizuje swe cele za pomocą m.in. instrumentów prawnych WPZiB: wspólnych strategii, wspólnych działań i wspólnych stanowisk (art. 12 TUE). Kierunki polityczne działania i rozwoju WPZiB określone są przez Radę Europejską w zasadach i ogólnych wytycznych, mających charakter polityczny. W ramach WPZiB mogą być zawierane umowy międzynarodowe (art. 24 TUE)³¹.

W strukturze instytucjonalnej WPZiB zasadniczą rolę odgrywa Rada Europejska, określająca kierunki rozwoju politycznego. Ma ona szczególny status w II filarze, jako jedyny organ całej UE³². Obok niej działają instytucje wspólnotowe i inne organy wymienione w TWE. Występują one w II filarze nie jako instytucje czy organy wspólnotowe, lecz jako organy

³⁰ Zob. *The Common Foreign and Security Policy*, Luxembourg 2000, s. 16.

³¹ Pomiedzy rokiem 2002 a 2007 UE zawarła ponad 70 międzynarodowych porozumień z państwami trzecimi, z których większość dotyczyła prowadzenia misji pokojowych i rozwiązywania konfliktów. Zob. A. Sari, *The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of ESDP*, „International and Comparative Law Quarterly” 2008, nr 1, s. 55.

³² Zob. *The Council of the European Union & the CFSP: the Common Foreign and Security Policy*, Luxembourg 2000, s. 21.





II filara. Bywa to określane „zapożyczeniem” instytucji i organów wspólnotowych do II filara UE. Niezależnie od tego działają również organy *sui generis*, ustanowione przez państwa członkowskie jedynie dla celów WPZiB. Są one albo umocowane w traktatach, albo działają na podstawie decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE. Do tej pierwszej kategorii należą: Rada UE, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Prezydencja, Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER). Natomiast do drugiej grupy (organów *sui generis* powołanych przez państwa członkowskie w ramach WPZiB) należą: Wysoki przedstawiciel do spraw WPZiB, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, jednostka planowania strategicznego i wczesnego ostrzegania, korespondenci europejscy, specjaliści przedstawiciele, Komitet Wojskowy, Sztab Wojskowy oraz Komitet do spraw cywilnych aspektów zarządzania kryzysowego.

Powiązane z WPZiB są trzy struktury: Europejska Agencja Obrony (*European Defence Agency – EDA*), Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (*European Union Satellite Centre – EUSC*) oraz Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem (*European Union Institute for Security Studies – EUISS*). Spośród innych struktur istotne znaczenie mają: Centrum Operacyjne UE (*European Union Operations Centre*) oraz administracja środkami na pokrycie wspólnych kosztów operacji militarnych lub obronnych (Atena).

Mechanizm decyzyjny WPZiB opiera się na charakterze współpracy międzyrządowej. Obowiązuje w nim zasada jednomyślności. Stopniowo wprowadzane są jednak wyjątki od tej zasady. Należy do nich zwłaszcza, przewidziane w art. 23 ust. 1 TUE, tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu (*constructive abstention*), oznaczające, iż wstrzymanie się przez państwo od głosu nie stoi zasadniczo na przeszkodzie jednomyślnemu podjęciu decyzji (jeśli dane państwo akceptuje, iż decyzja wiąże pozostałe państwa, a te z kolei szanują odrębne zdanie państwa wstrzymującego się od głosu). W niektórych przypadkach Rada, działając większością kwalifikowaną, może przyjmować wspólne działania i wspólne stanowiska w wykonaniu wspólnych strategii oraz innych decyzji wykonawczych, mianowania specjalnych przedstawicieli oraz zawierania umów międzynarodowych, jeśli służą one wykonaniu wspólnego działania lub stanowiska. W trybie większości kwalifikowanej nie mogą być jednak podejmowane decyzje Rady EU mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne. Ponadto państwa mogą sprzeciwić się podjęciu decyzji w trybie większości kwalifikowanej z „ważnych względów polityki krajowej”.





2.3. ZMIANY WPROWADZONE PRZEZ TRAKTAT Z LIZBONY

Traktat z Lizbony stanowi zwieńczenie wysiłków podejmowanych u progu XXI wieku w kwestii rozwoju WPZiB³³. Istotną determinantą był kryzys związany z interwencją USA w Iraku, który ujawnił zróżnicowanie stanowisk wśród państw europejskich. Przeciwko interwencji wystąpiły m.in. rządy Niemiec, Francji, Luksemburga i Belgii. Stan ten znalazł wyraz w projekcie Traktatu konstytucyjnego, zwłaszcza w dziedzinie tzw. współpracy strukturalnej. Powstała nawet groźba fragmentaryzacji WPZiB, a zwłaszcza WPBiO. Kryzys ten został jednak przezwyciężony w 2003 roku, co znalazło wyraz w przyjętej strategii bezpieczeństwa UE *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, przyjętej 12 grudnia 2003 roku. Stworzyło to z kolei polityczny impuls do wprowadzenia do ostatecznego tekstu Traktatu konstytucyjnego solidnych postanowień instytucjonalnych, które mogłyby znacznie ułatwić rozwój WPZiB. Wobec odrzucenia Traktatu konstytucyjnego w referendum przeprowadzonych we Francji i w Niderlandach, podjęto pracę nad sformułowaniem traktatu reformującego, o skromniejszych ambicjach niż Traktat konstytucyjny. Znalazło to wyraz w przyjęciu, w dniu 13 grudnia 2007 roku, Traktatu z Lizbony (TL)³⁴.

Spośród reform instytucjonalnych, wprowadzonych przez TL, zasadnicze znaczenie ma przekształcenie UE w jednolitą organizację międzynarodową. WPZiB zachowa jednak swój specjalny status, co zostało jednoznacznie zastrzeżone³⁵.

Istotnym posunięciem jest ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Ma on połączyć obecne funkcje Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB i komisarza do spraw stosunków zewnętrznych. Będzie on pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczył Radzie do spraw Zagranicznych. W stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym różnica polega w zasadzie jedynie na rezygnacji z nazwy „Minister Spraw Zagranicznych”, w ramach procesu „dekonstytucjonalizacji”, jaki może być zaobserwowany w TL, gdy porównamy ten dokument z Traktatem konstytucyjnym. Chodziło o to, by eliminować z TL wszystkie te elementy, które wywoływały opór przeciwników nadmiernego eksponowania terminologii prawnokonstytucyjnej

³³ Por. K. Miszczak, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa na mocy Traktatu z Lizbony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.

³⁴ Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 79.

³⁵ Por. *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, eds. S. Biscop, J.J. Andersson, London 2008.





w tekście traktatu, tworząc wrażenie, że zastępuje on lub przynajmniej konkuruje z konstytucją narodową. Było to niekiedy odbierane jako pogłębienie procesu ograniczenia suwerenności państw członkowskich.

W TL nastąpiło potwierdzenie porozumienia w kwestii ustanowienia Agencji do spraw rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia (Europejskiej Agencji Obrony). Agencja ta została ustanowiona na mocy wspólnego działania Rady UE 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 roku i rozpoczęła działalność w 2005 roku.

Istotne postanowienie dotyczy też ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Jest to swego rodzaju służba dyplomatyczna Unii, która miałaby wspierać Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Ma ona składać się z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz dyplomatów delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich. Jej ustanowienie, jak wyraźnie zastrzeżono, nie może mieć wpływu na działalność krajowych służb dyplomatycznych. Wskazuje się jednak, że może być to załączek przyszłej Europejskiej Służby Dyplomatycznej³⁶.

Istotnym elementem specyfiki WPZiB jest to, że Trybunał Sprawiedliwości w zasadzie nie będzie miał jurysdykcji w tej dziedzinie. Wyjątkiem jest tu kontrola przestrzegania procedury uchwalania aktów prawnych i badania niektórych aspektów ich legalności.

Procedura podejmowania decyzji w ramach WPZiB będzie podobna do obecnej. Nastąpi jednak zwiększenie elastyczności polegające na tym, że Rada Europejska będzie mogła jednogłośnie decydować, aby w obszarach, gdzie decyzja ma być podejmowana jednogłośnie, można było decydować większością kwalifikowaną. Istotne jest też to, że – obok państw członkowskich – inicjatywę prawotwórczą będzie miał Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa³⁷.

TL wprowadza też istotne reformy merytoryczne. Rozszerzony zostanie zakres tzw. misji petersberskich. Obejmie on bowiem także wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje stabilizacji sytuacji po konfliktach. Ustanowiona też zostanie stała współpraca strukturalna (*structured cooperation*), która będzie umożliwiać nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw mającą większą zdolność obronną, przy czym będzie

³⁶ Zob. G. Avery, *Europe's Future Foreign Service*, „The International Spectator” 2008, nr 1, s. 34.

³⁷ Zob. G. De Baere, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford 2008, s. 56.





to miało miejsce w ramach struktur instytucjonalnych Unii, a nie poza nią. Rozszerzone też zostaną możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy, które obejmą całą Unię, a więc również bez ograniczeń będą miały zastosowanie do obszaru WPZiB³⁸.

Wskazuje się, że TL, przyjmując propozycje reformy WPZiB zawarte w Traktacie Konstytucyjnym, stwarza „dobry, instytucjonalny punkt wyjścia dla rozwoju tego ważnego procesu integracji europejskiej”³⁹. Modyfikuje on (choć nie rewolucjonizuje) dotychczasowy system instytucjonalny, który będzie musiał być rozwijany w drodze aktów wykonawczych⁴⁰. Najistotniejszym jest to, że udało się przezwyciężyć kryzys związany z odrzuceniem Traktatu Konstytucyjnego, a zarazem zachować główne elementy proponowanych tam zmian⁴¹. Podkreśla się jednak, że dla realizacji celów w tym zakresie, państwa członkowskie muszą położyć większy nacisk na współdziałanie w ramach WPZiB niż na własną obronę⁴².



BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE I REFORMA INSTYTUCJONALNA PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI NA MOCY TRAKTATU Z LIZBONY

3.1. EWOLUCJA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Jako początek nieformalnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie spraw wewnętrznych traktuje się rok 1972, kiedy rozpoczęła działalność Grupa Pompidou⁴³. Z kolei za początek zinstytucjonalizowanej i skoordynowanej współpracy w sprawach policyjnych państw członkowskich Wspólnot Europejskich uznaje się powstanie grupy TREVI,

³⁸ Zob. A. Toje, *The EU, NATO and European Defence: a Slow Train Coming*, Paris 2008, s. 32.

³⁹ Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 205.

⁴⁰ Zob. R. Whitman, A. Jancos, *The Treaty of Lisbon and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (Non-) Ratification*, „European Foreign Affairs Review” 2009, nr 1, s. 28.

⁴¹ Zob. W. Wessels, F. Bopp, *The Institutional Architecture of CFSP after Lisbon Treaty: Constitutional Breakthrough and Challenges Ahead?*, Brussels 2008, s. 34.

⁴² Zob. S. Biscop, *Permanent Strategic Cooperation and the Future of ESDP*, „European Foreign Affairs Review” 2008, nr 4, s. 433.

⁴³ Zob. uwagi W. Czaplńskiego w pracy: C. Mik, W. Czaplński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 249.





powołanej podczas szczytu w Rzymie w grudniu 1975 roku⁴⁴. Brak podstaw prawnych powodował jednak, że grupa TREVI nie uchwałała podstaw prawnych, lecz akty o charakterze politycznym, przybierające formę konkluzji, planów działania itp.⁴⁵

Traktat z Amsterdamu dał początek budowania, w ramach Unii Europejskiej, Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBis), w której „zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości” (art. 2 TUE). Jednocześnie doszło tam do rozdzielenia PWBis pomiędzy I a III filar. Niewątpliwie jednak to ten traktat zapoczątkował bujny rozwój prawodawstwa w tej dziedzinie. Zaczęto bowiem przyjmować dużo aktów prawnych zarówno o charakterze *soft-law*, jak i *hard-law*, z wykorzystaniem nowych instrumentów prawnych. Istotne znaczenie dla rozwoju PWBis miała działalność Rady Europy. To właśnie w ramach tej samodzielnej organizacji międzynarodowej zawierane są umowy międzynarodowe o istotnych konsekwencjach prawnych, także dla państw członkowskich UE. Ze względu jednak na to, że w ramach RE, przy dużej liczbie państw, współpraca zawsze odbywa się wolniej, konieczne stało się zacieśnienie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi UE poprzez utworzenie III filara UE⁴⁶.

Traktat z Nicei przewidywał rozszerzenie zasady głosowania większością kwalifikowaną oraz procedury współdecydowania o niektórych ważnych decyzjach z zakresu polityki azylowej i imigracyjnej oraz współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Nie wprowadził jednak zmian będących przedmiotem regulacji III filara UE, zwłaszcza w zakresie instrumentów prawnych⁴⁷. Zmienił jedynie przepisy dotyczące działalności Eurojustu oraz zmodyfikował zasady podejmowania wzmocnionej współpracy⁴⁸.

Program PWBis został skonkretyzowany podczas spotkania Rady Europejskiej w Tampere (15–16 października 1999 roku)⁴⁹, a rozwinięty w Programie Haskim („Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w UE”), przyjętym podczas spotkania Rady Europejskiej

⁴⁴ Zob. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere*, w: *Obszar wolności...*, s. 11.

⁴⁵ Zob. S.A. Amin, *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej. Zarys zagadnienia*, Toruń 2002, s. 82.

⁴⁶ Zob. A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 314–315.

⁴⁷ Por. *Security versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union*, eds. E. Guild, F. Geyer, Aldershot 2008.

⁴⁸ Zob. A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Traktacie nicejskim*, w: *Traktat nicejski*, red. A. Podraza, Lublin 2001.

⁴⁹ Zob. A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, „Studia Europejskie” 2000, nr 3, s. 88.





4–5 listopada 2004 roku⁵⁰ i rozwiniętym w komunikacie Komisji Europejskiej z 10 maja 2005 roku⁵¹. Analiza Programu z Tampere i Programu Haskiego wskazuje, że wiele programów zostało uruchomionych, ale ich jakość pozostawia jeszcze wiele do życzenia. Nie został ponadto wykorzystany w pełni potencjał utworzonych agencji⁵².

Istotne zmiany w zakresie PWBis niósł Traktat Konstytucyjny⁵³, ale nie został on ratyfikowany. Główne jednak jego postanowienia w odniesieniu do tej sfery udało się uwzględnić w Traktacie z Lizbony.

3.2. CELE POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO I SYSTEM INSTYTUCJONALNY ICH REALIZACJI

PWBis obejmuje, w ramach UE, dwa obszary o różnym charakterze prawnym. Muszą być więc one odrębnie potraktowane dla wydobycia różnic i ich konsekwencji.

3.2.1. Tytuł IV TWE: wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób

Obszar ten uwzględnia postanowienia zawarte w Tytule IV TWE: Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób. Obszar ten został włączony do TWE na mocy Traktatu z Amsterdamu, a uprzednio, w świetle Traktatu z Maastricht, znajdował się w III filarze UE. Obejmuje on – obok polityki wizowej i polityki azylowej – regulacje kontroli na granicach zewnętrznych UE, regulacje przemieszczania się obywateli państw trzecich na terytorium UE, współpracę sądową w sprawach cywilnych⁵⁴, odnoszącą się do działania rynku wewnętrznego. Stosowna część *acquis* Schengen włączona została do TWE, nastąpiło jej „uwspółnotowanie”. Obszar ten jest więc regulowany prawem wspólnotowym, a po części umowami międzynarodowymi⁵⁵.

⁵⁰ Por. S. Alegre, M. den Boer, D. Callovi, S. Peers, C. Pinedo Polo, *The Hague Programme. Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*, „EEPC Working Paper” 2005, nr 15.

⁵¹ Por. F. Jasiński, *Program haski – wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 12.

⁵² Zob. C. Elsen, *From Maastricht to Hague: the Politics of Judicial and Police Cooperation*, „ERA-Forum: Scripta Iuris Europei” 2007, nr 1, s. 23.

⁵³ Zob. J. Monar, *Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty: What Addend Value for the „Area of Freedom, Security and Justice”*, „European Constitutional Law Review” 2005, nr 2, s. 228.

⁵⁴ Por. *Współpraca sądowa w Unii Europejskiej. Akty prawne, uzasadnienia, komentarze*, red. S.M. Królak, I. Działuk, C. Michalczyk, Warszawa 2006, s. 21.

⁵⁵ Tryb zawierania umów określa art. 300 TWE. Zob. Ł. Bartkowiak, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 40.





Postanowienia Tytułu IV (art. 61–69) TWE objęte są reżimem wspólnotowym. W obszarze tym działają instytucje wspólnotowe. Zakres ich kompetencji został jednak ograniczony. Z zakresu jurysdykcji sądów wspólnotowych wyłączone zostały bowiem sprawy związane z wykonywaniem przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 64, ust. 1 i art. 68, ust. 2 TWE). Zmodyfikowana została też procedura prejudycjalna z art. 234 TWE w trzech obszarach: 1) z pytaniem prawnym może zwracać się do sądu wspólnotowego jedynie sąd krajowy orzekający w danej sprawie prawomocnie (art. 68, ust. 1 TWE); 2) sąd wspólnotowy nie może orzekać w tym trybie w odniesieniu do środków wspólnotowych dotyczących przekraczania granic wewnętrznych, jeśli chodzi o sprawy objęte utrzymaniem porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 68, ust. 2 TWE); 3) sąd wspólnotowy może (odrębnie niż na podstawie art. 234, TWE) prowadzić w tym obszarze działalność opiniodawczą na wniosek Rady UE, Komisji Europejskiej lub państwa członkowskiego w odniesieniu do wykładni postanowień Tytułu IV TWE lub aktów prawnych przyjętych przez instytucje wspólnotowe na ich podstawie (art. 68, ust. 3 TWE); wydane na tej podstawie wyroki ETS nie mają zastosowania do „orzeczeń sądów Państw Członkowskich, które korzystają z powagi rzeczy osądzonej”, tzn. wydane zostały prawomocnie przed wydaniem wyroku ETS⁵⁶.

Odrębnością postanowień Tytułu IV TWE było też to, iż w okresie pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu (tj. do 1 maja 2004 roku) większość instrumentów wspólnotowego prawa pochodnego w tym obszarze przyjmowana była przez Radę UE stanowiącą jednomyślnie. Na mocy zmian wprowadzonych przez Traktat z Nicei (wszedł w życie 1 lutego 2003 roku) oraz w związku ze skorzystaniem z tzw. procedury kładki (zawartej w art. 67, ust. 2 TWE – decyzja Rady UE z 22 grudnia 2004 roku), w większości obszarów tego tytułu Rada UE stanowi obecnie większością kwalifikowaną, przeważnie w ramach procedury współdecydowania, zawartej w art. 251 TWE, co zwiększa rolę Parlamentu Europejskiego.

Niezależnie od instytucji wspólnotowych, które odgrywają istotną rolę w ramach Tytułu IV TWE, w poszczególnych dziedzinach ustanowione są różnego rodzaju struktury specjalne. Jeśli chodzi o przekraczanie

⁵⁶ Zob. V. Hatzopolulos, *With or Without You – Judging Politically in the Field of Freedom, Security and Justice*, „European Law Review” 2008, nr 1, s. 47.





granic zewnętrznych obszaru Schengen, w celu podniesienia efektywności działania ujednoczonej procedury kontroli przepływu cudzoziemców przez te granice, ustanowiono System Informacyjny Schengen (SIS, SIS II). Usprawnieniu wspólnego zarządzania przepływem cudzoziemców służy Europejska Agencja Zarządzania Współpracą na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEM), mająca swoją siedzibę w Warszawie. Usprawnieniu wspólnej polityki wizowej służy, ustanowiony w 2004 roku, Wizowy System Informacyjny (VIS). Pomocą przy określaniu państwa właściwego do podjęcia decyzji oraz kontroli zgłaszanych wniosków za pomocą metody daktyloskopii służy, ustanowiony w 2000 roku, system EURODAC. Zagwarantowaniu na terytorium UE właściwej ochrony osobom (cudzoziemcom i bezpaństwowcom), mającym status uchodźców, służy – ustanowiony w 2000 roku – Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Współpracy sądowej w sprawach cywilnych służy, ustanowiona w 2001 roku, Europejska Sieć Sądowa w sprawach cywilnych i handlowych. Na szczeblu roboczym w procesie decyzyjnym w tym obszarze istotną rolę odgrywa Strategiczny Komitet do spraw Migracji, Granic i Azyłu (SCIFA).

3.2.2. Tytuł VI: współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych

Obszar ten zawarty jest w Tytule VI TUE: Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Ma on charakter międzyrządowy, choć z licznymi modyfikacjami. Cele współdziałania państw członkowskich w tej dziedzinie są następujące: zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego; zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii; zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami oraz nielegalnego handlu bronią, korupcji oraz nadużyć finansowych (art. 29 TUE). Wyraźnie przy tym zastrzeżono, że względu na „wrażliwość” materii objętych III filarem, że współpraca w tej dziedzinie nie może ingerować w kompetencje państw członkowskich dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony ich bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 33 TUE).

Pomimo że III filar pozostaje co do zasady obszarem współpracy międzyrządowej, to ETS w swym orzecznictwie, korzystając z posiadanych w III filarze kompetencji, zaczyna wprowadzać do tego filara coraz więcej elementów reżimu wspólnotowego. Zastosował do postępowania pre-judycjalnego w III filarze zasady wypracowane w swym orzecznictwie





w odniesieniu do postępowania w TWE, a ponadto nakazał stosowanie zasad interpretacji dyrektyw wspólnotowych w odniesieniu do decyzji ramowych z III filara. ETS nie nakazał jednak niezastosowania prawa krajowego, lecz dokonanie jego odpowiedniej wykładni⁵⁷. Sprecyzował też zasadę jednolitych ram instytucjonalnych oraz konieczność szanowania przy podejmowaniu działań w III filarze kompetencji Wspólnoty⁵⁸.

Rada UE, przyjmując instrumenty prawne III filara, tj. wspólne stanowiska, decyzje ramowe i decyzje, działa jednogłośnie z inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji (art. 34, ust. 2 TWE). Na przyjęcie tych instrumentów muszą więc wyrazić zgodę wszystkie państwa członkowskie, co wiąże się z „wrażliwością” spraw regulowanych w III filarze. Komisja Europejska „w pełni uczestniczy w pracach” w ramach III filara (art. 36, ust. 2 TUE) oraz ma prawo, obok państw członkowskich, inicjatywy ustawodawczej (art. 34, ust. 2 TWE). Ograniczona jest tu rola Parlamentu Europejskiego, który jednak może wyrażać opinie w sprawie przyjmowanych instrumentów prawnych, ma być regularnie informowany przez Prezydencję i KE o pracach w ramach III filara, może też kierować do Rady stosowne pytania i zalecenia (art. 39 TUE). Natomiast Trybunał Sprawiedliwości może nie tylko kontrolować legalność decyzji ramowych i decyzji (art. 35, ust. 6 TUE) oraz – pod pewnymi warunkami – rozstrzygać spory między państwami członkowskimi a Komisją (art. 35, ust. 7 TUE), ale również orzekać o ważności i interpretacji decyzji ramowych i decyzji oraz o interpretacji konwencji w drodze postępowania prejudycjalnego, jeśli państwo członkowskie wyrazi na to zgodę w postaci specjalnej deklaracji.

Do organów *sui generis* III filara zaliczane są: Komitet Koordynacyjny (skupia wysokich urzędników państw członkowskich, zajmujących się tymi sprawami; ma funkcje koordynacyjne i opiniodawcze); Europol (odgrywa zasadniczą rolę w dziedzinie współpracy policyjnej w III filarze)⁵⁹; Europejska Sieć Sądowa (ma zadanie zacieśniania współpracy i regularnej wymiany aktualnych informacji); sędziowie łącznikowi (służą poprawie i ułatwianiu współpracy); Eurojust (służy koordynacji postępowań karnych prowadzonych w odniesieniu do przestępstw będących przedmiotem

⁵⁷ Wyrok z 16 czerwca 2005 roku w sprawie Marii Pupino, Lex Polonica nr 380184. Zob. M. Fletcher, *Extending „Indirect Effect” to the Third Pillar: the Significance of Pupino*, „European Law Review” 2005, nr 6, s. 875.

⁵⁸ Wyrok z 23 października 2007 roku, Lex Polonica nr 163308.

⁵⁹ Zob. J.A.F. Lopes de Lima, *Europol as a Director and Coordinator of the Joint Investigating Teams*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2006/2007, vol. 9, s. 326.





zainteresowania III filara)⁶⁰. Na roboczym szczeblu decyzyjnym istotną rolę spełnia Komitet Artykułu 36 (CATS), w ramach którego obserwowana jest sytuacja w państwach w dziedzinie III filara UE, sporządzane są stosowne opinie dla Rady oraz czuwa się nad wykonaniem aktów prawnych III filara. Nad ochroną interesów finansowych WE czuwa Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

3.3. ZMIANY W ZAKRESIE POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO WPROWADZONE NA MOCY TRAKTATU Z LIZBONY

Dla polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, ujętej w PWBis, zmiany które nastąpią na podstawie Traktatu z Lizbony mają charakter strukturalny i związane są z zastąpieniem obecnej, trójfilarowej struktury UE jedną organizacją, spójną pod względem strukturalnym, łączącą mechanizm decyzyjny i instrumenty prawne⁶¹. Ze względu na rosnący zakres regulacji w III filarze, dążenie do spójnego, strukturalnego powiązania tego obszaru z obecnym obszarem wspólnotowym w ramach jednej organizacji jest ze wszech miar pożądane. Zmiany wprowadzone tu przez Traktat z Lizbony polegają raczej na systematyzacji i konkretyzacji obecnych regulacji traktatowych i innych decyzji państw członkowskich⁶². Istota reformy sprowadza się do objęcia dwóch obszarów PWBis (Tytułu IV TWE i filaru III UE) jednolitym reżimem prawnym przyszłej organizacji międzynarodowej – Unii, tożsamym z obecnym reżimem wspólnotowym⁶³. Wychodzi to naprzeciw wyzwaniom, które odnotowano w tej dziedzinie aktywności Unii⁶⁴.

W całym obszarze PWBis zacznie obowiązywać procedura prawodawcza, w której Rada UE stanowi większością kwalifikowaną. Specyfika w tym obszarze polegać będzie jednak m.in. na tym, że trudniej będzie osiągnąć większość kwalifikowaną – liczba państw musi osiągnąć co najmniej 72%, a nie 55% jak w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej. Natomiast

⁶⁰ Zob. A. Suominen, *The Past, Present and the Future of Eurojust*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2008, nr 2, s. 218.

⁶¹ Por. J. Jaskiernia, *Unia Europejska jako Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (model normatywny w świetle Traktatu lizbońskiego)*, „Bezpieczeństwo i Ochrona” 2008, nr 3–4.

⁶² Zob. C. Ladenburger, *Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon: a New Dimension for the Community Method*, „European Constitutional Law Review” 2008, nr 1, s. 38.

⁶³ Por. A. Grzelak, *Reforma w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości na mocy Traktatu z Lizbony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.

⁶⁴ Zob. B. Martenczuk, S. van Thiel, *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, Brussels 2008, s. 41.





w dziedzinach szczególnie wrażliwych (np. regulacji prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych) zachowana zostanie jednomyślność.

Ponadto w całym obszarze PWBIS, w tym w obecnym obszarze III filara, stosowane będą jednolite instrumenty prawne, odpowiadające obecnym rozporządzeniom, dyrektywom i decyzjom. Ustanowiono jednak pięcioletni okres przejściowy, liczony od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podczas którego ma być dokonane przekształcenie obecnych instrumentów prawnych III filara w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Do czasu takiego przekształcenia obowiązywać będzie obecny reżim prawny III filara. Z chwilą natomiast przekształcenia zacznie działać reżim ogólny, analogiczny do obecnego wspólnotowego. Będzie to miało wpływ na zakres kompetencji instytucji, w tym ETS, które z chwilą przekształcenia, a najpóźniej po pięciu latach od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, będą miały w PWBIS pełną kompetencję⁶⁵.

Traktat z Lizbony przewiduje ponadto umocnienie Eurojustu oraz ustanowienie podstawy prawnej dla powołania Prokuratury Europejskiej, która miałaby zajmować się przede wszystkim zwalczaniem przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Jej kompetencje miałyby być jednak rozszerzone na zwalczanie przestępczości o charakterze transgranicznym.

Szczególne znaczenie ma przyjęte przez Traktat z Lizbony wzmocnienie kompetencji parlamentów narodowych. Będą one mogły kontrolować działalność Unii w tej dziedzinie m.in. przez: a) korzystanie z procedury monitorowania zasady pomocniczości; b) otrzymywanie informacji o ocenie wykonywania przez państwa członkowskie działań w ramach PWBIS; c) ocenianie działalności Eurojustu i Europołu.

4

UWAGI KOŃCOWE

Traktat z Lizbony, zakładając przekształcenie UE w jednolitą organizację międzynarodową, przyczyni się do wzmocnienia jej polityki bezpieczeństwa. W dalszym ciągu będą istniały podstawy od wyodrębnienia jej aspektu zewnętrznego (WPZiB zachowa swój specjalny status) i wewnętrznego, usytuowanego w ramach PWBIS. W ramach PWBIS nastąpi jednak ujednolicenie reżimu prawnego, w ramach którego Rada UE stanowi

⁶⁵ Por. *Crime, Rights and the EU: the Future of Police and Judicial Cooperation*, ed. M. Martin, London 2008.





kwalifikowaną większością, a tylko w dziedzinach szczególnie „wrażliwych” zachowana zostanie jednomyślność. Nastąpi więc poszerzenie zakresu, gdzie ma zastosowanie metody wspólnotowej, co stanowi ważny krok, wzmacniający tendencję, którą zapoczątkowało przesunięcie *acquis* Schengen z III do I filaru mocą Traktatu z Amsterdamu. Polityka bezpieczeństwa staje się więc, krok po kroku, obszarem współdziałania o charakterze wspólnotowym, odchodząc od postrzegania jej w kategoriach domeny poszczególnych państw członkowskich, gdzie dominuje mechanizm współpracy międzyrządowej.

Logicznie jest z tym powiązana tendencja do wzmocnienia, w obszarze PWBiS, kompetencji parlamentów narodowych. Będą one zwłaszcza monitorowały realizację zasady pomocniczości, a więc badały, czy Unia – w obszarze kompetencji wspólnych – nie wkracza w obszary, które lepiej mogłyby zrealizować państwa członkowskie. Istotne znaczenie będzie też miało otrzymywanie przez parlamenty narodowe informacji o ocenie wykonania przez państwa członkowskie działań w ramach PWBiS. Wraz z możliwością oceny działalności Eurojust i Europolu, da to przedstawicielom parlamentów narodowych możliwość wglądu w te obszary szczególnej wrażliwości, gdzie kontrola parlamentarna zyskuje głębokie uzasadnienie. Ten wgląd w funkcjonowanie ważnego obszaru polityki unijnej może przyczynić się do osłabienia zjawiska „deficytu demokracji”, wiążącego się ze zbyt słabymi kompetencjami w unijnym procesie decyzyjnym zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów narodowych⁶⁶.

Polityka bezpieczeństwa, choć ujęta w różnych formułach instytucjonalnych, staje się coraz ważniejszym obszarem aktywności Unii. Jest to odzwierciedleniem wagi tych zagadnień we współczesnym świecie. Wynika to z jednej strony z narastania nowego typu zagrożeń (np. terroryzm, pranie brudnych pieniędzy) w sferze stosunków międzynarodowych, które wymagają odpowiedniego dostosowania polityki UE. Z drugiej strony szereg zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego wiąże się z czynnikami, które wymagają współdziałania międzynarodowego (np. fale migracyjne, przestępczość ponadgraniczna). Ochrona suwerenności była jedną z przyczyn powodujących, że państwa początkowo nie zdecydowały się, w momencie tworzenia UE, na objęcie III filara UE metodą wspólnotową. Choć więc chodzi tu o obszary będące istotnymi składnikami suwerenności

⁶⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Rozwój instytucjonalny Unii Europejskiej a problem „deficytu demokracji”*, w: *Przyszłość Unii Europejskiej*, Forum Spraw Publicznych, VII Konferencja, Akademia Finansów, Warszawa 2006, s. 21.





państwa, to jednak w społeczności międzynarodowej, również w tym jej segmencie, który reprezentuje UE, narasta przekonanie o nieodzowności wypracowania skutecznych instrumentów międzynarodowych w zakresie przeciwstawiania się tym zagrożeniom, co wymaga poszukiwania bardziej elastycznych form działania. W kontekście UE wiąże się to zwłaszcza z odchodzeniem od zasady jednomyślności, by tym samym wzmacniać wymiar wspólnotowy również w tym obszarze.