



Studia z Polityki Publicznej

ISSN: 2391-6389

aklimcz@sgh.waw.pl

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Polonia

Gajda, Anastazja

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Studia z Polityki Publicznej, vol. 2, núm. 3, 2015, pp. 33-61

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Winiowa, Polonia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=663771558002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Streszczenie

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z podstawowych celów integracji europejskiej w kontekście tworzenia na terytorium Unii Europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Celem polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE jest wspieranie państw członkowskich w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. W ostatnich 20 latach w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE odnotowano duże zmiany, zrodziło się wiele inicjatyw, programów politycznych oraz instrumentów prawnych na szczeblu Unii. Celem artykułu jest ukazanie rozwoju polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE, jej najważniejszych założeń i wyzwań na nadchodzące lata.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne, polityka, strategia bezpieczeństwa wewnętrznego, Unia Europejska, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

The internal security policy of the European Union

Abstract

Ensuring internal security is one of the core objectives of European integration in the context of the establishment of an area of freedom, security and justice of the European Union (E.U.). The aim of the internal security policy of the E.U. is to support Member States with regard to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security. In the last 20 years in the area of internal security of the E.U. many important initiatives, political agendas and legal instruments at the E.U. level have arisen. This article aims to show the development of the internal security policy of the E.U., its most important guidelines and the challenges in the coming years.

Keywords: internal security, policy, internal security strategy, the European Union, area of freedom, security and justice

Uwagi wstępne¹

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z podstawowych celów integracji europejskiej w kontekście tworzenia na terytorium Unii Europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWiS). Zgodnie z art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) celem Unii jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych, sądowych oraz innych właściwych organów, a także przez wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych.

Analizując pojęcie bezpieczeństwa w kontekście PWiS, należy odwołać się do konkluzji podjętych przez Radę Europejską (RE) w Tampere w 1999 r.². Stwierdzono w nich, że przestrzeń bezpieczeństwa ma rację bytu tylko wówczas, gdy ludzie czują się bezpieczni. A wyższy poziom bezpieczeństwa obywatelom UE zagwarantuje się poprzez stworzenie ram prawnych i instytucjonalnych umożliwiających podejmowanie współpracy między państwami w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej. Pojęcie bezpieczeństwa w ramach tworzenia PWiS odnosi się nie tylko do bezpieczeństwa jednostki, lecz również do bezpieczeństwa poszczególnych państw w Unii (zwłaszcza gdy pojawia się element transgraniczny)³. Obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne (w tym zakresie częściowo to pojęcie krzyżuje się z problematyką Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE).

Termin bezpieczeństwo wewnętrzne nie został zdefiniowany w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. Pojęcie to pojawia się dopiero w dokumencie strategicznym przyjętym przez RE w 2010 r.⁴. Za wykonywanie obowiązków w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego odpowiedzialne są państwa członkowskie UE (por. art. 72 TfUE – tzw. klauzula nienaruszania obowiązków państw

¹ Niniejsze opracowanie oddaje stan prawny na dzień 1 października 2015 r.

² Zob. *Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October*, „Buletin EU” 1999, No. 10 oraz *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53 (część I), s. 288 i nast. Posiedzenie RE w całości było poświęcone utworzeniu w ramach Unii PWiS. Zaowocowało ono przyjęciem bardzo istotnych wniosków, które utworzyły swoisty program (tzw. Program z Tampere) do zrealizowania w ciągu pięciu lat (od roku 1999 do 2004).

³ A. Grzelak, *Komentarz do art. 67 TfUE*, w: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1039–1040.

⁴ Szerzej na ten temat zob. w podrozdziale niniejszego opracowania: *Priorytety i zasady Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego z 2010 r.*

członkowskich)⁵. Przepis ten ma na celu wyraźne ustalenie, że Unia nie wkracza w zakres wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków w dwóch obszarach – porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Obszary te bowiem należą do dziedzin „wrażliwych”, w których państwa członkowskie są szczególnie ostrożne w zakresie przekazywania kompetencji na rzecz Unii i chcą pozostawić tę materię we własnych kompetencjach wyłącznych⁶. Artykuł 72 TfUE pozostaje w związku z art. 4 TUE, który w ust. 2 stanowi, że Unia „szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”⁷. Bezpieczeństwo narodowe nie może stanowić uzasadnienia dla działań krajowych agencji bezpieczeństwa, naruszających interesy (także ekonomiczne) innych państw członkowskich, prawa ich obywateli, rezydentów oraz prawa i strategię polityczne UE czy państw trzecich.

Pojęcia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego tradycyjnie powinny obejmować ochronę podstawowych interesów państwa i łączyć się nierozdzielnie z funkcjonowaniem państwa oraz z ideą prawa i jego kształtowaniem. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z najważniejszych, najstarszych zadań publicznych, związanych ściśle z samym powstawaniem władzy publicznej. W procesie stanowienia i stosowania prawa przyjęło się używanie tych określeń jednocześnie, zestawiając je w jeden termin bezpieczeństwo i porządek publiczny. Pojęcia te są zbieżne i w wielu wypadkach pokrywają się, a co za tym idzie, są trudne do precyzyjnego rozgraniczenia⁸.

Celem polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE jest wspieranie państw członkowskich w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. W ostatnich 20 latach w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE odnotowano duże zmiany, zrodziło się wiele inicjatyw, programów politycznych oraz instrumentów prawnych na szczeblu Unii.

⁵ Art. 72 TfUE stanowi: „Niniejszy tytuł nie narusza wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.

⁶ A. Grzelak, op.cit., s. 1089.

⁷ Zob. też: I. Kawka, *Kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Studia Politologica” 2012, nr 8, s. 45 i nast.

⁸ A. Grzelak, op.cit., s. 1091.

Rozwój polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich (WE)⁹ nie dawały WE kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, pozostawiając je w gestii suwerennych państw członkowskich. Integracja gospodarcza WE/UE pociągała jednak za sobą również integrację w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Skutkowało to stopniowym wprowadzaniem zmian zarówno w praktyce działania państw członkowskich, jak w prawie pierwotnym i wtórnym WE/UE.

Początki współpracy państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego sięgają połowy lat 70. XX w. Sprowadzała się ona do współpracy międzyrządowej (poza ramami traktatowymi). Postęp w zakresie tej polityki był spowodowany pojawieniem się nowych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ogólnej zgody państw członkowskich UE na potrzebę współpracy, aby sprostać wyzwaniom ponadnarodowym¹⁰. Podczas szczytu RE w Rzymie w grudniu 1975 r. ministrowie spraw wewnętrznych ówczesnych dziewięciu państw członkowskich WE odbyli nieformalne spotkanie, które dotyczyło skutecznej i perspektywicznej współpracy w sprawach związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i przemocy międzynarodowej. Dało to początek powołania tzw. grupy TREVI¹¹.

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z 1991 r. (TUE)¹² stworzył nową architekturę integracji europejskiej, dołączając do polityki wspólnotowej dotychczasowe formy współpracy w zakresie polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Zagadnienia współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych utworzyły tzw. III filar UE, którego fundamentem była współpraca międzyrządowa w formach rozwijanych od początku lat 70. XX w. Traktat włączył

⁹ Traktaty założycielskie WE, tj. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 18 kwietnia 1951 r., oraz tzw. traktaty rzymskie z 25 marca 1957 r. – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

¹⁰ J. Siegl, *Internal Security Policy*, w: *Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*, red. H. Heinelt, M. Knodt, Nomos, 2011, s. 349 i nast.

¹¹ Nazwa ta pochodzi od francuskich słów *terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale*. Szeroko na temat grupy TREVI zob. m.in. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, UKiE, Warszawa 2005, s. 7 i nast.; P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2014, s. 35 i nast.

¹² Pierwotną wersję TUE, zob.: Dz. Urz. WE 1992 C 191/1. Traktat został uzgodniony 11 grudnia 1991 r. w Maastricht, a jego podpisanie nastąpiło 7 lutego 1992 r. także w Maastricht. Wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

współpracę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w ramy prawne UE, ale utrzymał jednak jej międzyrządowy charakter, utrudniając tym samym budowę zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym.

Utworzenie III filaru w ramach UE wynikało w zasadniczej mierze z zamiaru uporządkowania różnorodnych i szybko rozwijających się form współpracy państw członkowskich UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Włączenie tego obszaru w nowe ramy miało być zabiegiem w dużej mierze technicznym, w celu ułatwienia i sformalizowania już istniejącej współpracy i wsparcia realizacji projektów innych działań w tym zakresie¹³. Wprowadzenie systemowych rozwiązań skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa na poziom współpracy unijnej w ramach III filaru UE stało się więc zasadniczym elementem zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym.

Traktat z Amsterdamu z 1997 r. (TA)¹⁴ wprowadził bardzo istotne zmiany w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zachował wprawdzie strukturę trójfilarową UE, ale przeniósł część zagadnień z III filaru UE do filaru I UE. Do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) wprowadzony został nowy Tytuł IV – Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób. Do filaru wspólnotowego przesunięto także współpracę sądową w sprawach cywilnych. Natomiast współpraca w sprawach karnych pozostała w Tytule VI TUE, którego nazwa została zmieniona na Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W ramach tego obszaru (III filar UE) państwa członkowskie UE współpracowały w dalszym ciągu na podstawie prawa międzynarodowego publicznego. Nie obowiązywał w tym filarze reżim wspólnotowy.

TA ponadto nadał bezpieczeństwu konkretną postać normatywno-funkcjonalną, wiążąc ją jednocześnie z odpowiednimi rozwiązaniami prawno-instytucjonalnymi. Otwarta i bezpieczna Europa – cel, który nakreślono w Amsterdamie – winna dawać możliwość swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium Unii w poczuciu bezpieczeństwa gwarantowanego zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak i na płaszczyźnie tradycyjnej współpracy międzypaństwowej. Z mocy TA celem integracji stało się rozwijanie i wzmacnianie Unii jako „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Na tym obszarze zasada swobodnego przepływu osób została połączona z odpowiednimi mechanizmami i środkami bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁵.

¹³ A. Gruszczak, op.cit., s. 24–25.

¹⁴ Zob. Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r., Dz. Urz. WE 1997 C 340/1. TA wszedł w życie 1 maja 1999 r.

¹⁵ A. Gruszczak, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej – zarządzanie strumieniowo-węzłowe*, w: *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T.A. Aleksandrowicz, Difin, Warszawa 2011, s. 387.

Organy wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw członkowskich UE miały być odpowiedzialne za całość działań operacyjnych związanych ze zwalczaniem groźnych form przestępczości międzynarodowej, a w szczególności za odpowiednie zabezpieczenie granic zewnętrznych Unii i zapewnienie skutecznej kontroli osób wkraczających na terytorium Unii¹⁶.

Istotne znaczenie dla rozwoju bezpieczeństwa wewnętrznego UE miało także wejście w życie w 1995 r. Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen¹⁷, a następnie nadanie jej z mocy TA rangi instrumentu prawnego UE¹⁸. Możliwość swobodnego przekraczania granic wewnętrznych na obszarze Schengen, będąca urzeczywistnieniem wolności przepływu osób w UE, została powiązana ze środkami zabezpieczającymi tę wolność, dotyczącymi przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi, przemytu narkotyków, handlu bronią, a także korupcji i oszustw. Uruchomienie nowatorskiego systemu wymiany informacji (System Informacyjny Schengen, tzw. SIS) oraz możliwość transgranicznej operacyjnej współpracy organów ścigania państw członkowskich, mimo ograniczeń proceduralnych, stanowiły rozwiązania wykraczające ponad ogólne standardy obowiązujące w państwach członkowskich UE. „Schengenizacja” polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE wiązała się z tworzeniem na podstawie instytucji i metod określonych w *acquis* Schengen systemu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym Unii. Uczestnikom całego procesu schengenckiego chodziło nie tylko o to, by nad tym procesem zapanować, ale aby wszelkie problemy związane z kontrolą granic, migracją i terroryzmem itp. rozpatrywać we wspólnym kontekście bezpieczeństwa¹⁹.

Traktat z Lizbony (TL)²⁰ z 2007 r. wprowadził kolejną istotną zmianę w odniesieniu do obszaru PWBis. Miała ona charakter strukturalny i była związana z zastąpieniem struktury trójfilarowej UE jedną spójną organizacją, z jednolitym mechanizmem decyzyjnym i jednolitym katalogiem instrumentów prawnych. Do czasu wejścia w życie TL PWBis obejmowała dwa obszary o różnym statusie. Regulacje zawarte w ówczesnym Tytule IV TWE, tj. wizy, azyl, migracje i inne polityki związane ze

¹⁶ A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, op.cit., s. 44–45.

¹⁷ Zob. Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (podpisana w Schengen, dnia 19 czerwca 1990 r.), Dz. Urz. WE 2000 L 239/19.

¹⁸ Formalnie nastąpiło to na podstawie Protokołu o włączeniu *acquis* Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej, dołączonego do TA oraz dwóch decyzji Rady z 20 maja 1999 r.

¹⁹ A. Gruszczak, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op.cit., s. 393.

²⁰ Zob. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE 2007 C 306/1. TL wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. W sposób bardzo znaczący zmienił dwa traktaty podstawowe, tj. TUE i TWE, przy czym ten ostatni zwany jest od 1 grudnia 2009 r. Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersje skonsolidowane TUE i TfUE, zob. Dz. Urz. UE 2012 C 326/13.

swobodnym przepływem osób oraz współpraca sądów w sprawach cywilnych rządzane były ówczesnym prawem wspólnotowym. Natomiast regulacje zawarte w ówczesnym III filarze UE, tj. postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych miały charakter międzyrządowy.

Zasadnicza reforma polegała więc na ujęciu uprzednich dwóch obszarów PWBis (Tytułu IV TWE i filaru III UE) jednolitym unijnym reżimem prawnym. Obecnie całość PWBis uregulowana jest w Tytule V części trzeciej TUE, który obejmuje politykę dotyczącą kontroli granicznej, azylu i imigracji, współpracę sądową w sprawach cywilnych, współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracę policyjną.

Tak więc to państwa członkowskie UE wykonują obowiązki dotyczące utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Unia natomiast „dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa i stanowi PWBis w poszanowaniu różnych systemów i tradycji państw członkowskich UE” (por. art. 67 i 72 TUE). Kompetencję Unii można by określić jako działania podejmowane przez instytucje UE na rzecz tworzenia struktur oraz mechanizmów współpracy państw członkowskich w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium państw członkowskich, jak i w relacjach z innymi państwami czy organizacjami, o ile to może mieć wpływ na sytuację wewnątrz Unii²¹.

Zgodnie z art. 3 TUE jednym z celów Unii 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”. Treść art. 3 TUE wskazuje zatem, że Unia może podejmować działania w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego w wypadku zagrożeń o charakterze transgranicznym i globalnym, wynikających ze zniesienia wspólnych granic wewnętrznych przede wszystkim w kwestii swobodnego przepływu osób²².

²¹ Por. też H. Wyligała, *Kształtowanie i monitorowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 1 (8), s. 199.

²² Przykładem działań UE w tym zakresie jest m.in. współpraca w ramach Układu z Schengen, który obok likwidacji kontroli paszportowych na granicach wewnętrznych Unii przewiduje ścisłą kontrolę na jej granicach zewnętrznych oraz utworzenie Systemu Informacji Schengen (tzw. SIS). Innymi przykładami działań Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego są regulacje dotyczące zwalczania terroryzmu. Wysiłki w tym zakresie zostały w szczególności wzmożone po atakach z 11 września 2001 r. w Ameryce Północnej. Po tej dacie przyjęto m.in. przepisy ustanawiające europejski nakaz aresztowania, europejską listę organizacji terrorystycznych, ustanowiono europejską definicję przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, powołano Eurojust czy Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (tzw. FRONTEX). Zob. I. Kawka, op.cit., s. 48.

Warto także wskazać, iż istotną rolę we wspieraniu współpracy operacyjnej w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego Unii odgrywają agencje unijne. Przyczyniają się one do wypracowania oceny zagrożeń dla wspólnego bezpieczeństwa, określenia wspólnych priorytetów dla działań operacyjnych, a także ułatwiają współpracę transgraniczną i ściganie. Agencje działające w PWBis, czyli wyspecjalizowane agendy unijne tworzone na podstawie prawa pochodnego UE, cieszą się autonomią prawną-organizacyjną i są odpowiedzialne za realizację konkretnych zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego²³. Do tych agencji należą: Europejski Urząd Policji – Europol²⁴, Europejskie Kolegium Policyjne – CEPOL²⁵, Eurojust²⁶, Europejska

²³ Szeroko na temat agencji działających w ramach PWBis zob. m.in. J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2013, s. 105 i nast.; D. Bigo, L. Bonelli, D. Chi, Ch. Olsson, *Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies* [materiał w posiadaniu Autorki]; *Justice and Home Affairs Agencies in the European Union*, red. Ch. Kaunert, S. Léonard, J.D. Occhipinti, Routledge 2015; J. Parkin, *EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security*, „CEPS Paper” 2012, No. 53; Ch. Kaunert, S. Léonard, J.D. Occhipinti, *Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, „Perspectives on European Politics and Society” 2013, Vol. 14, No. 3, s. 273–284.

²⁴ Zadaniem Europolu jest zapewnianie krajowym organom ścigania wsparcia w zakresie ich działania i wzajemnej współpracy w zapobieganiu poważnej przestępczości i terroryzmowi oraz walce z tymi zjawiskami. Europol ułatwia wymianę informacji między organami ścigania państw członkowskich i dostarcza analiz dotyczących przestępczości, które ułatwiają krajowym siłom policyjnym prowadzenie dochodzeń transgranicznych, zob. Decyzja Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. 2009/371/WSiSW ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol), Dz. Urz. UE 2009 L 121/37. Obecnie trwają prace legislacyjne w sprawie przyjęcia nowego rozporządzenia dotyczącego Europolu, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 88 TfUE. Po jego przyjęciu Europol będzie w stanie udzielać bardziej konkretnego i ukierunkowanego wsparcia krajowym organom ścigania podczas współpracy transgranicznej oraz dochodzeń. Jednocześnie przyszłe rozporządzenie ma na celu zwiększenie zakresu odpowiedzialności Europolu przed Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi oraz poprawę ochrony danych osobowych. Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy i Szkolenia w Dziedzinie Egzekwowania Prawa (Europol) i uchylające decyzje 2009/371/WSiSW i 2005/681/WSiSW, COM(2013) 173, Bruksela, 27 marca 2013 r.

²⁵ Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) zostało ustanowione w 2005 r. jako agencja UE odpowiedzialna za działania związane ze szkoleniami funkcjonariuszy organów ścigania. Jego celem jest ułatwienie współpracy między krajowymi siłami policyjnymi poprzez organizowanie kursów uwzględniających europejski wymiar działań policyjnych. CEPOL określa wspólny program szkoleń w zakresie określonych tematów, upowszechnia stosowne badania i najlepszą praktykę, koordynuje program wymiany dla starszych funkcjonariuszy policji i instruktorów oraz może działać jako partner w dotacjach UE na konkretne projekty, zob. Decyzja Rady 2005/681/WSiSW ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) i uchylająca decyzję 2000/820/WSiSW, Dz. Urz. 2005 L 256/63.

²⁶ Eurojust utworzony został zgodnie z Decyzją Rady 2002/187/WSiSW z dnia 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 dnia 18 czerwca 2003 r. zmieniająca Decyzję 2002/187/WSiSW ustanawiającą Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz. Urz. UE L 245/44 oraz w 2009 r., zob. 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, Dz. Urz. UE 2009 L 138/14. Obecnie trwają prace legislacyjne nad przyjęciem rozporządzenia dotyczącego Eurojustu, na podst. art. 85 TfUE,

Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej – FRONTEX²⁷, Agencja Praw Podstawowych²⁸ oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii²⁹.

Istotna jest także dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii wprowadzona przez Traktat z Lizbony podstawa prawna dla utworzenia w ramach Rady „stałego komitetu w celu zapewnienia wewnątrz Unii wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego” (tzw. COSI – zob. art. 71 TfUE)³⁰. Zadaniem COSI jest przede wszystkim ułatwianie, propagowanie i pogłębianie

wprowadzanego z mocy TL. 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.

²⁷ FRONTEX zajmuje się przede wszystkim koordynacją współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, zob. 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, Dz. Urz. UE 2004 L 349/1; 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, Dz. Urz. UE 2007 L 199/30 oraz 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, Dz. Urz. UE 2011 L 304/1. Zob. też szeroko na temat FRONTEX-u: *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015.

²⁸ Agencja ta zastąpiła utworzone w 1997 r. Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii. Podstawę prawną jej działania stanowi Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2007 L 53/1. Agencja ta doradza instytucjom UE i rządowi krajowym w kwestiach dotyczących praw podstawowych, przede wszystkim w zakresie dyskryminacji, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, rasizmu i ksenofobii, ochrony danych osobowych, praw ofiar przestępstw oraz praw dzieci.

²⁹ Podstawowym zadaniem tej agencji jest dostarczanie UE i jej państwom członkowskim obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji o narkotykach i narkomanii. Zob. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 302/93 z dnia 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 dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE 2006 L 376/1.

³⁰ COSI to akronim francuskiej nazwy Comité permanent de coopération opérationnelle de sécurité intérieure. Do czasu wejścia w życie TL żaden z traktatów nie przewidywał podstawy prawnej dla jego utworzenia. Co prawda, zgodnie ze wskazaniem ujednoliconej wersji TfUE art. 71 ma zastępować dawny art. 36 TUE (por. tabele ekwiwalencyjne dołączone do ujednoliconych TUE i TfUE), to jednak nie do końca tak jest. Na podstawie dawnego art. 36 TUE funkcjonował bowiem Komitet art. 36 (tzw. CATS), czyli komitet koordynacyjny, którego zadaniem było przede wszystkim przygotowanie prac Rady w dziedzinach określonych w dawnym art. 29 TUE. COSI jest jednak zupełnie innym komitetem, którego działalność ma przede wszystkim związek z pracami właściwych organów państw członkowskich UE, a nie działaniami legislacyjnymi instytucji unijnych. COSI podlega Komitetowi Stałych Przedstawicieli – ciału, które generalnie jest odpowiedzialne za przygotowywanie prac Rady UE. W związku z tym art. 71 TfUE nawiązuje do art. 240 TfUE, gdzie ustanowiono podstawy prawne dla Komitetu Stałych Przedstawicieli. Zob. A. Grzelak, op.cit., s. 1082–1083; J. de Zwaan, *The New Governance of Justice and Home Affairs: Towards further Supranationalism*, w: *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, red. S. Wolff, F. Goudappel, J. de Zwaan, TMC Asser Press 2011, s. 13 i nast.; S. Wolff, *The New EU's*

koordynacji działań operacyjnych prowadzonych przez państwa członkowskie UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Ta funkcja koordynacyjna dotyczyć ma m.in. współpracy policyjnej i celnej, ochrony granic zewnętrznych oraz współpracy sądowej w sprawach karnych istotnych z punktu widzenia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Komitet ten ma ponadto regularnie zdawać relacje ze swojej działalności Radzie, a ta z kolei będzie informować dalej Parlament Europejski (dalej: PE) i parlamenty narodowe państw członkowskich Unii³¹. COSI może także oceniać ogólny kierunek oraz skuteczność współpracy operacyjnej. Na tej podstawie wskazuje ewentualne niedociągnięcia i przyjmuje zalecenia służące ich wyeliminowaniu. Na swoje posiedzenia COSI zaprasza przedstawicieli Eurojustu, Europolu FRONTEX-u i innych właściwych organów oraz ma tym organom pomagać w zapewnianiu spójności działania.

W celu wykonania art. 71 TfUE 25 lutego 2010 r. Rada przyjęła Decyzję 2010/131/UE w sprawie ustanowienia Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Decyzja)³². Zastrzega się w niej, że Komitet nie angażuje się w prowadzenie działań operacyjnych, które w dalszym ciągu należą do kompetencji państw członkowskich. Nie zajmuje się także przygotowywaniem aktów ustawodawczych (por. art. 4 Decyzji). COSI ma jedynie zapewnić, że współpraca państw członkowskich w tym zakresie ma wsparcie i może zostać wzmocniona poprzez dostarczanie odpowiednich narzędzi, polityki, metod wdrażania czy oceny, co pozwoli właściwym organom państw członkowskich na współpracę w obszarach wspólnego zainteresowania³³.

Internal Security Architecture. Implementation Challenges, w: *The EU's Lisbon Treaty. Institutional Choices and Implementation*, Ashgate 2012, s. 69 i nast.

³¹ Do tej pory zostały przedstawione trzy takie sprawozdania. Ostatnie sprawozdanie za okres od stycznia 2013 r. do czerwca 2014 r. pokazuje, że działania Komitetu w tym okresie skupiały się głównie na realizacji cyklu polityki unijnej, w świetle kończącego się pierwszego dwuletniego cyklu obejmującego lata 2012–2013 (zob. *Projekt konkluzji Rady w sprawie opracowania i realizacji cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej*, Bruksela, 25 października 2010, dok. Rady 15358/10, 11050/11) oraz na ustaleniu i realizacji cyklu obejmującego lata 2014–2017 (zob. *Projekt konkluzji Rady w sprawie ustanowienia priorytetów Unii w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości na lata 2014–2017*, Bruksela, 28 maja 2013 r., dok. Rady 9849/13). Ważnym tematem omawianym na forum COSI był coraz ściślejszy związek między bezpieczeństwem wewnętrznym a bezpieczeństwem zewnętrznym, zwłaszcza w kwestiach zagranicznych bojowników oraz powracających bojowników zewnętrznych w ramach zwalczania terroryzmu, w szczególności w odniesieniu do Syrii. Ponadto jednym z kluczowych punktów zainteresowania tego komitetu pozostawało wzmocnienie współpracy między agencjami zajmującymi się wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi, w szczególności w zakresie wymiany informacji, zob. *Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych z prac Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego za okres od stycznia 2013 roku do czerwca 2014 roku*, Bruksela, 17 października 2014 r., dok. Rady 14440/14.

³² Dz. Urz. UE 2010 L 52/50.

³³ A. Grzelak, op.cit., s. 1084.

Artykuł 71 TfUE znajduje się w rozdziale 1 tytułu V TfUE, co powoduje, że działalność COSI powinna mieć związek ze wszystkimi obszarami PWBis, a nie tylko w zakresie ograniczonym do wybranych zagadnień. Okazuje się jednak, że działalność tego Komitetu ma związek nie tylko z obszarami wyznaczonymi przepisami Tytułu V TfUE, ale również dotyczy innych dziedzin. Przykładowo, zgodnie z art. 3 Decyzji, COSI wspiera także Radę w działaniach opartych na klauzuli solidarności wyrażonej w art. 222 TfUE, w odniesieniu do klęsk żywiołowych czy katastrof spowodowanych przez człowieka.

W kontekście obowiązywania klauzuli nienaruszania obowiązków państw członkowskich, o której mowa w art. 72 TfUE, powstaje pytanie, w jakim zakresie Unia, a w szczególności COSI, będzie odgrywać znaczącą rolę w organizowaniu skoordynowanych działań państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zgodnie bowiem z art. 2 Decyzji Komitet ma za zadanie ułatwiać, wspierać i wzmacniać koordynację działań operacyjnych podejmowanych przez organy państw członkowskich właściwe w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Warto zwrócić uwagę, że Decyzja nie definiuje pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego. Dlatego bez odpowiedzi pozostaje pytanie, czy działalność COSI powinna dotyczyć wszystkich dziedzin PWBis i co konkretnie może w tych obszarach obejmować. Wydaje się, że działania COSI dotyczą m.in. kwestii zapobiegania i zwalczania przestępczości, zapobiegania zagrożeniom terrorystycznym, wymiany informacji wywiadowczych, zarządzania porządkiem publicznym, zarządzania kryzysowego w UE oraz zagadnień związanych z zintegrowanym zarządzaniem systemem granic zewnętrznych. Nie jest to w żadnym razie lista zamknięta. Istnieje jednak obawa, że działania COSI mogą zostać skierowane wyłącznie na tworzenie strategicznych analiz zagrożenia³⁴. Należy jednocześnie pamiętać, że art. 72 TfUE ogranicza kompetencje państw członkowskich UE wyłącznie do wykonywania obowiązków w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, a nie ich definiowania. Brzmienie tego artykułu nie uzasadnia wniosku o pozbawienie UE kompetencji w zakresie przyjmowania aktów wchodzących w zakres poszczególnych dziedzin PWBis, odnoszących się do bezpieczeństwa wewnętrznego³⁵.

Od czerwca 2013 r. dyskutuje się w ramach UE nad przyszłością COSI z myślą o uzyskaniu wyższego stopnia operacyjności Komitetu oraz zwiększeniu wydolności jego działań na szczeblu unijnym i krajowym. Konkretnie propozycje polegają m.in. na zwiększeniu widoczności COSI na posiedzeniach Rady, stałej możliwości wpływania przez Komitet na strategiczne decyzje UE w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, dążeniu do komplementarności, spójności i zgodności

³⁴ J.C. Piris, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge 2006, s. 172.

³⁵ A. Grzelak, op.cit., s. 1084–1085.

pomiędzy rozwojem bezpieczeństwa wewnętrznego UE a zewnętrznym wymiarem bezpieczeństwa oraz współpracą regionalną³⁶.

Nie ulega wątpliwości, że TL stworzył dodatkowe ramy dla rozwijania polityki bezpieczeństwa wspólnej dla Unii i państw członkowskich. Odwołuje się ona do zasad praworządności, poszanowania praw podstawowych i solidarności. Polityka ta podlega kontroli demokratycznej na szczeblu unijnym i krajowym. Środki umożliwiające budowę PWBis, w ramach której mieści się polityka bezpieczeństwa wewnętrznego UE, mają nie tylko charakter prawny, instytucjonalno-organizacyjny, informacyjny i materialny, ale także koncepcyjno-polityczny. Kluczową rolę w realizacji tego ostatniego aspektu odgrywają przyjmowane przez Radę Europejską wieloletnie programy działania³⁷, które ustanawiają kierunki polityczne i propozycje działań legislacyjnych w PWBis oraz strategię bezpieczeństwa wewnętrznego UE³⁸.

Tworzenie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Działania zmierzające do opracowania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego zaczęły się od próby zapewnienia większej koordynacji współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE³⁹. Konwent UE w 2003 r. zaproponował bowiem włączenie do Projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TK) postanowienia o ustanowieniu Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (czyli COSI, por. art. III-261)⁴⁰. Odniesienia do potrzeby jej przyjęcia pojawiły się także

³⁶ Zob. *Future role of COSI*, dok. Rady 7843/3/14 Brussels, 29 April 2014.

³⁷ Zgodnie z art. 68 TfUE RE „określa strategiczne wytyczne planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Wśród najważniejszych dokumentów RE, które wywarły ogromny wpływ na rozwój PWBis i które nosiły cechy strategicznych wytycznych w rozumieniu art. 68 TfUE, można wymienić konkluzje ze szczytu RE w Tampere w 1999 r. (tzw. Program z Tampere na lata 1999–2004), z Brukseli w 2004 r. (tzw. Program haski na lata 2005–2009), z Brukseli z 2009 r. (tzw. program sztokholmski na lata 2010–2014) oraz z Brukseli z 2014 r. na lata 2015–2019.

³⁸ Szerzej na ten temat w dalszej części niniejszego opracowania.

³⁹ Zob. A. Horgby, M. Rhinard, *The EU's Internal Security Strategy: A Historical Perspective*, „Security Journal” 2015, Vol. 28, No. 3, s. 211 i nast.; Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime. Study*, 2011 [materiał w posiadaniu Autorki].

⁴⁰ Konwent UE ustanowiony został na podstawie *Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, przyjętej podczas spotkania RE w Laeken w dniach 14–15 grudnia 2001 r. Rozpoczął swoją działalność 28 lutego 2002 r., a zakończył formalnie podczas posiedzenia RE w Salonikach (19–20 czerwca 2013 r. Obrady Konwentu zakończyły się przedłożeniem projektu TK, zob.: *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003, przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie 18 lipca 2003 r.*, „Wspólnoty Europejskie” 2003. Projekt TK stał się następnie przedmiotem prac Konferencji Międzyrządowej zwołanej w październiku 2003 r. i po wielu próbach poszukiwania rozwiązań kompromisowych został podpisany

po odrzuceniu TK w referendach w 2005 r. we Francji i Niderlandach⁴¹. Podczas dyskusji w Radzie nad dokumentem *Struktura bezpieczeństwa wewnętrznego* przedstawiono w bardzo ogólnym zarysie proces ustanawiania ram dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE⁴².

W programie haskim z 2004 r. Rada została wezwana do przeprowadzenia prac zmierzających do ustanowienia Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, „szczególnie poprzez określenie obszarów działania, zadań, kompetencji i składu”⁴³. W 2006 r. Komisja (KE) w komunikacie *Realizacja programu haskiego: przyszłe działania*⁴⁴ 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”⁴⁵.

Dyskusja dotycząca strategii bezpieczeństwa wewnętrznego została ponownie wznowiona w Radzie w 2008 r. Prezydencja francuska poddała pod dyskusję kwestię struktury współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego⁴⁶.

W programie sztokholmskim⁴⁷ RE zaapelowała do Rady i KE o określenie kompleksowej strategii Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, formułując następujące 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

w Rzymie 29 października 2004 r. i przedłożony do ratyfikacji. Tekst TK w j. polskim zob.: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, UKIE, Warszawa 2004.

⁴¹ TK zgodnie z art. IV-447 ust. 1 miał podlegać ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE i miał wejść w życie 1 listopada 2006 r. Początkowo ratyfikacja przebiegała bez zakłóceń aż do momentu, kiedy to wiosną 2005 r. Francja i Niderlandy w ogólnokrajowym referendum, odrzuciły TK. Podjęto wtedy w UE decyzję o ustanowieniu „okresu refleksji” nad tym dokumentem.

⁴² Zob. dok. Rady 7039/2/06, Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

⁴³ Zob. *Program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2005 C-53/1. Został przyjęty w Brukseli w dniach 4–5 listopada 2004 na posiedzeniu RE i stanowi kolejny plan działania w dziedzinie PWBis na lata 2005–2009.

⁴⁴ Zob. COM(2006) 331, Bruksela, 28 czerwca 2006 r.

⁴⁵ Zob. *Report on the review of the Hague Programme*, dok. Rady 15844/06, Brussels, 27 November 2006.

⁴⁶ Zob. *Structuring and Internal Cooperation in Internal Security*, dok. Rady 12390/08, Brussels, 2 September 2008.

⁴⁷ Zob. *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz. Urz. UE 2010 C 115/1. Został on przyjęty na szczycie RE w dniach 10–11 grudnia 2009 r. i jest trzecim planem działania – po Programie z Tampere i Programie haskim – który wzmacnia funkcjonowanie Unii w PWBis, przy uwzględnieniu nowych ram prawnych, jakie nadał TL.

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.

Jednocześnie w programie sztokholmskim stwierdzono, że opracowanie, monitorowanie i realizacja strategii bezpieczeństwa wewnętrznego powinny stać się jednym z priorytetowych zadań dla COSI. Aby strategia bezpieczeństwa wewnętrznego mogła być skutecznie egzekwowana, powinna także obejmować aspekty związane z bezpieczeństwem w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami oraz, w stosownych wypadkach, ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, mającą znaczenie dla współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego (por. pkt 4.1. Programu sztokholmskiego)⁴⁸.

Prezydencja hiszpańska określiła przygotowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego jako priorytet zarówno dla Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych⁴⁹, jak i dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) działającej w PE⁵⁰. Projekt takiej strategii został rozesłany do przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie na początku lutego 2010 r.⁵¹. Na posiedzeniu w dniach 25–26 lutego 2010 r. Rada UE osiągnęła porozumienie w sprawie dokumentu określającego unijną strategię bezpieczeństwa wewnętrznego. Dokument ten zatytułowany *Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*⁵² został następnie skierowany do Rady Europejskiej w celu zatwierdzenia go jako strategicznych wytycznych w rozumieniu art. 68 TfUE⁵³. Rada Europejska zatwierdziła tę Strategię Bezpieczeństwa Wewnętrznego (SBW lub Strategia) w swoich konkluzjach z posiedzenia w dniach 25–26 marca 2010 r.⁵⁴.

⁴⁸ Zob. też A. Horgby, M. Rhinard, *The EU's internal security strategy: A historical perspective*, „Security Journal” 2015, Vol. 3, No. 3, s. 310 i nast.; M. O'Neill, A. Winter, *New Challenges for the EU Internal Security Strategy: An Introduction and Overview*, w: *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*, red. M. O'Neill, K. Swinton, A. Winter, Cambridge Schollars Publishing 2013, s. 2 i nast.; F. Longo, *Justice and Home Affairs as a New Dimension of the European Security Concept*, „European Foreign Affairs Review” 2013, Vol. 18, No. 1, s. 41 i nast.

⁴⁹ Zob. *Results of the EU-US Informal Justice and Home Affairs Senior Officials meeting, Madrid, 11–12 January 2010*, dok. Rady 5462/10, Bruksela, 20 stycznia 2010 r.

⁵⁰ Zob. *Summary of the meeting of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), held in Brussels on 26–27 January 2010*, dok. Rady 6048/10, Bruksela, 2 lutego 2010 r.

⁵¹ Zob. *Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”*, dok. Rady 5842/10, Bruksela, 2 lutego 2010 r.

⁵² Zob. dok. Rady 5842/2/2010, Bruksela, 23 lutego 2010 r. oraz dok. Rady 6870/10 (Presse 44), Bruksela, 25 lutego 2010 r.

⁵³ Zob. dok. Rady 7120/10, Bruksela, 8 marca 2010 r.

⁵⁴ Zob. *Rada Europejska 25–26 marca 2010 r. Konkluzje*, Bruksela, 26 marca 2010 r., EUCO 7/10.

Priorytety i zasady Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego z 2010 r.

Tekst Strategii został podzielony na trzy główne części. Pierwsza odnosi się do ochrony obywateli oraz określa wspólne zagrożenia, traktowane jako wyzwania dla bezpieczeństwa UE i reagowanie na nie. Druga skupia się na budowie europejskiego modelu bezpieczeństwa oraz definiuje zasady i cele działania. Trzecia dotyczy odpowiedzialności za realizację Strategii i przyszły jej rozwój.

W SBW podkreślono wyraźnie, że największe niebezpieczeństwa i zagrożenia związane z przestępczością dla Europy – takie jak terroryzm, przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią oraz przestępczość transgraniczna – niesłychanie szybko ewoluują w ślad za postępem naukowym i technicznym. Dlatego w Strategii podjęto próbę zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego. Powinno być ono rozumiane „jako szerokie i kompleksowe podejście, 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”.

Celem Strategii było przede wszystkim uświadomienie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich UE oraz zobowiązanie ich do stosowania wszelkich środków, które pomogą sprostać wyzwaniom (także w kooperacji z agencjami i instytucjami unijnymi). Podkreślono w niej także potrzebę adaptacji szerokiego podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego, obejmującego zarówno wymiar horyzontalny, jak i wertykalny⁵⁵. Uznano też, całkiem zasadnie, że Unia nie może ograniczać się w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego tylko do swojego terytorium, lecz powinna współpracować w tym zakresie z państwami trzecimi, a zwłaszcza z państwami sąsiednimi⁵⁶.

⁵⁵ Wymiar horyzontalny sprowadza się do współpracy różnych instytucji i agencji zainteresowanych problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego. Z kolei wymiar wertykalny oznacza współpracę na różnych szczeblach – od lokalnego i regionalnego poprzez narodowy aż do europejskiego i globalnego.

⁵⁶ Szeroko na temat Strategii zob. m.in. *The EU Internal Security Strategy. Report. 17th Report of Session 2010–12*, House of Lords, European Union Committee, „HL Paper” 2001, No. 149; K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej. Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012, s. 536 i nast.; R. Bossong, M. Rhinard, *The EU Internal Security Strategy. Toward a More Coherent Approach to EU Security?* „Studia Diplomatica” 2013, LXVI–2, s. 45 i nast.; E. Guild, S. Carrera, *Towards an Internal (In) security Strategy for the EU?*, „CEPS” January 2011; A. Horgby, M. Rhinard, *The EU's Internal Security Strategy: Living in the Shadow of its Part*, „UI Occasional Papers” 2013, No. 24, s. 5 i nast.

Strategia określa zasady i wytyczne działania w celu osiągnięcia europejskiego modelu bezpieczeństwa. Zasady te obejmują:

- wzajemne sprzężenie polityki w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, w pełni respektujące poszanowanie praw podstawowych jednostki, ochronę międzynarodową, praworządność i prywatność,
- ochronę 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.

Na podstawie tych zasad sformułowano w SBW 10 wytycznych działania „pozwalających zagwarantować w nadchodzących latach bezpieczeństwo wewnętrzne”. Obejmują one:

- szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym,
- zapewnienie skutecznego nadzoru demokratycznego i sądowego nad działaniami z zakresu bezpieczeństwa (np. poprzez udział parlamentów narodowych państw członkowskich w kształtowaniu i konsultowaniu polityki sprawiedliwości, bezpieczeństwa i wolności, zwiększenie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE w tej dziedzinie),
- koncentrację na działaniach prewencyjnych i profilaktyce, w których kluczową rolę odgrywa wczesna analiza wywiadowcza i wymiana informacji wśród członków UE, a także postępowania dowodowe przed sądami, systemy wczesnego ostrzegania oraz profilaktyka kryminologiczna,
- opracowanie modelu kompleksowej wymiany informacji (np. poprzez zintegrowanie unijnych baz danych i możliwość interakcji między nimi),
- rozwijanie współpracy operacyjnej, z wykorzystaniem koordynacyjnej funkcji COSI dla organów państw członkowskich, instytucji i agencji unijnych (np. poprzez zwiększenie zdolności operacyjnych Europolu podczas ochrony dużych imprez masowych),
- pogłębienie współpracy organów sądowych w sprawach karnych (zwłaszcza Eurojustu),
- zintegrowany system zarządzania granicami (tj. wzmocnienie nadzoru granic – tzw. system EUROSUR i jego automatyzacja, dalszy rozwój SIS, wprowadzenie kodeksu wizowego oraz prowadzenie dialogu z państwami trzecimi),
- przeprowadzanie szkoleń sprzyjających zwiększaniu wydajności i zmniejszaniu kosztów prowadzenia polityki oraz tworzeniu wspólnej kultury pracy służb,

a także wdrożeniu innowacji (w tym interoperacyjności systemów technicznych jako postawy dobrej współpracy państw członkowskich UE),

- rozwijanie współpracy z państwami trzecimi w wymiarze wielo- i dwustronnym oraz w ramach globalnego podejścia do bezpieczeństwa (np. współpraca z Interpolem, zwiększanie uczestnictwa służb ochrony porządku publicznego w misjach zagranicznych UE),
- elastyczność w odniesieniu do nowych wyzwań, polegającą na szerokim ujmowaniu zjawisk w zakresie bezpieczeństwa, oraz umiejętność dostosowania się do okoliczności⁵⁷.

Strategię zamyka dział o nazwie *Kolejne kroki*. Przyjęto w nim, że organami odpowiedzialnymi za jej realizację będą: KE – w zakresie koordynacji i wzmocnienia współpracy operacyjnej między kompetentnymi instytucjami państw członkowskich oraz COSI – w zakresie opracowania, rozwijania i implementacji oraz monitoringu zadań strategicznych. Przewidziano tam również możliwość utworzenia specjalnego funduszu bezpieczeństwa wewnętrznego, który wspomagałby jej realizację.

Jak wynika z powyższego opisu założeń, wytycznych i priorytetów, dziedzina bezpieczeństwa wewnętrznego UE ma ogromny potencjał rozwojowy, zarówno pod względem politycznym, jak i organizacyjnym oraz technicznym. Warto jednak pamiętać, że kompetencje w kształtowaniu PWBis są dzielone między państwa członkowskie, instytucje unijne oraz agencje. Z jednej strony wyzwala to nową jakość w kształtowaniu europejskiej wspólnoty, ale może być także zarzewiem konfliktów lub przyczyną paraliżu decyzyjnego, a w konsekwencji spowolnienia rozwoju tej dziedziny⁵⁸.

Warto dodać, że SBW została poddana także krytyce, m.in. ze względu na brak faktycznej możliwości stworzenia modelu bezpieczeństwa europejskiego w obszarze wewnętrznym, jak zapowiada już sam jej tytuł. Zauważa się, że nie może być mowy o wygenerowaniu europejskiego modelu bezpieczeństwa wewnętrznego głównie ze względu na fragmentaryzację i rozczłonkowanie europejskiego bezpieczeństwa, co wyraża się w dużej liczbie decydentów i obszarów. Z tego względu można mówić jedynie o submodelu bezpieczeństwa wewnętrznego UE⁵⁹.

W celu wykonania zobowiązania nałożonego w Strategii⁶⁰ Komisja określiła swoje działania w przedstawionym przez siebie 22 listopada 2010 r. komunikacie

⁵⁷ Zob. też H. Wyliżała, op.cit., s. 201–201.

⁵⁸ Ibidem, s. 202–203.

⁵⁹ Por. F. Atreaga, *The EU's Internal Security Strategy*, „Real Instituto Elcano Analysis – ARI”, 2010, No. 74, s. 4.

⁶⁰ W Programie sztokholmskim RE wezwała Komisję do szybkiego przedstawienia w pierwszym półroczu 2010 r. planu, w którym cele i priorytety tego programu zostaną przełożone na konkretne działania oraz którym będzie towarzyszył przejrzysty harmonogram ich przyjęcia i realizacji (por. pkt 1.2.10). Stosowny plan działania został przedstawiony przez KE 22 kwietnia 2010 r. W nim Komisja zobowiązała

*Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy*⁶¹.

Zgodnie z tym dokumentem rolą Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jest opracowywanie wspólnych strategii politycznych i przepisów prawnych oraz wspieranie praktycznej współpracy w takich dziedzinach, jak kooperacja policyjna i sądowa, zarządzanie granicami czy zarządzanie kryzysowe. W komunikacie przedstawiono najpilniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa Unii w nadchodzących latach. Zaproponowano pięć głównych strategicznych celów i konkretne działania na lata 2011–2014, które wraz z dotychczasowymi staraniami i inicjatywami pomogą podnieść bezpieczeństwo w UE. Wyliczone przez KE cele strategiczne to:

- rozbijanie międzynarodowych siatek przestępczych,
- zwalczanie terroryzmu i walka z radykalizacją postaw oraz werbowaniem terrorystów,
- podniesienie poziomu ochrony obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni,
- poprawa bezpieczeństwa poprzez zarządzanie granicami,
- zwiększenie odporności Europy na kryzysy i katastrofy.

W ramach każdego z tych celów Komisja zidentyfikowała najpilniejsze działania, które powinny zostać podjęte w nadchodzących latach. Dotyczyły one przede wszystkim współpracy policyjnej, ale również wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

Komunikat, podobnie jak Strategia, potwierdza także konieczność łączenia sfery zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego z ochroną praw podstawowych jednostki i z poszanowaniem zasad prawa. Ponownie podkreślono znaczenie dostrzegania zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez stwierdzenie, że „bezpieczeństwa wewnętrznego nie można zagwarantować w odizolowaniu od reszty świata. W związku z tym ważne jest zapewnienie spójności i komplementarności pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa UE”.

W latach 2011⁶² i 2013⁶³ Komisja przedłożyła sprawozdania z realizacji SBW oraz dostosowała działania i zalecenia do nowych okoliczności. W sprawozdaniach skoncentrowano się przede wszystkim na działaniach już podjętych na szczeblu Unii (wraz z informacją o dokonanych postępach) oraz przedstawiono istniejące i przyszłe wyzwania w tym zakresie.

się do opracowania strategii dotyczącej bezpieczeństwa wewnętrznego do końca 2010 r., zob. *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego*, KOM(2010) 171, Bruksela, 20 kwietnia 2010 r.

⁶¹ Zob. KOM(2010) 673 wersja ostateczna.

⁶² Zob. *Pierwsze sprawozdanie w sprawie wykonania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, KOM(2011) 790, Bruksela, 25 listopada 2011 r.

⁶³ Zob. *Drugie sprawozdanie na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, COM(2013) 179, Bruksela, 10 kwietnia 2013 r.

W ostatnim sprawozdaniu Komisji z 2014 r.⁶⁴ zawarto także ocenę realizacji celów strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE oraz dokonano analizy wpływu przyszłych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. To trzecie, a zarazem końcowe, sprawozdanie z realizacji SBW w latach 2010–2014, ma dwójaki cel. Po pierwsze, oceniono w nim działania zrealizowane w ramach pięciu celów strategicznych bezpieczeństwa wewnętrznego od 2010 r. Po drugie, zidentyfikowano możliwe przyszłe wyzwania, cele przekrojowe i pojawiające się zagrożenia w związku z odnowioną strategią bezpieczeństwa wewnętrznego (zgodnie z komunikatem KE *Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń*⁶⁵, w którym przedstawiono wnioski dotyczące przyszłego programu UE w zakresie polityki wewnętrznej UE).

Rada Europejska na posiedzeniu 26–27 czerwca 2014 r., określając strategiczne wytyczne dotyczące planowania prawodawczego i operacyjnego na lata 2015–2019, wezwała do przeglądu i aktualizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego do połowy 2015 r.⁶⁶. Po tym apelu w Radzie rozpoczęto prace nad przygotowaniem odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego. 29 września 2014 r. odbyła się konferencja wysokiego szczebla na temat odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, którą zorganizowały wspólnie ówczesna prezydencja i Komisja. Wzięli w niej udział także przedstawiciele państw członkowskich UE, PE, sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego oraz środowiska akademickiego. Na podstawie wyników tej konferencji i dyskusji na forum COSI prezydencja postanowiła przygotować projekt konkluzji Rady w sprawie opracowania odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE, który miał stanowić wkład Rady w komunikat na temat odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, którego przedstawienie na wiosnę 2015 r. zapowiedziała Komisja.

Stosowne konkluzje dotyczące opracowania odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE zostały przyjęte na posiedzeniu Rady ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych 4–5 grudnia 2014 r.⁶⁷. Zasadnicze ukierunkowania tego dokumentu stały się podstawą przedstawionej przez KE 28 kwietnia 2015 r. *Europejskiej agendy bezpieczeństwa na lata 2015–2020*⁶⁸.

⁶⁴ Zob. *Sprawozdanie końcowe z realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w latach 2010–2014*, COM(2014) 365, Bruksela, 20 czerwca 2014 r.

⁶⁵ Zob. COM(2014) 154, Bruksela, 11 marca 2014 r.

⁶⁶ Zob. *Rada Europejska 26–27 czerwca 2014 r. Konkluzje*, EUCO 79/14.

⁶⁷ Zob. dok. Rady 15670/14, Bruksela, 19 listopada 2014 r.

⁶⁸ COM(2015) 185. Szerzej na temat Agendy zob. niniejszy podrozdział opracowania.

Europejska agenda bezpieczeństwa – najważniejsze założenia

Agenda z kwietnia 2015 r. zastępuje Strategię przyjętą w 2010 r. i ustanawia sposób postępowania w wypadkach zagrożeń dla bezpieczeństwa UE na lata 2015–2020.

W Agendzie Komisja wskazuje, że w ostatnich latach pojawiły się nowe i złożone zagrożenia, które stymulują potrzebę ściślejszej współpracy na wszystkich szczeblach w zapewnianiu bezpieczeństwa. Jej zdaniem wiele z obecnie występujących problemów bezpieczeństwa wynika z braku stabilności w bezpośrednim sąsiedztwie UE oraz zmieniających się form radykalizacji postaw, przemocy i terroryzmu. Występujące zagrożenia są coraz bardziej zróżnicowane i nabierają coraz bardziej międzynarodowego, a także transgranicznego i wielosektorowego charakteru. Zagrożenia te wiążą się ze zwalczaniem nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych Unii oraz pozostawianiem nielegalnych imigrantów na terytorium państw członkowskich UE. Wszystkie więc wymagają skutecznej i skoordynowanej reakcji na szczeblu unijnym.

Z treści Agendy wynika, że wprowadzić to państwa członkowskie UE są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za bezpieczeństwo, ale nie są one już w stanie osiągnąć go samodzielnie. Dlatego unijne i wewnętrzne podmioty powinny lepiej współpracować w zakresie zwalczania tych transgranicznych zagrożeń, przy pełnym poszanowaniu zobowiązań państw w zakresie przestrzegania prawa i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Tym samym Agenda jest więc wspólną odpowiedzią na wyzwania Unii i państw członkowskich.

Myślą przewodnią tego dokumentu jest lepsze, pełniejsze wykorzystanie już istniejących procedur, instrumentów i agencji w ramach UE dla wymiany informacji, zintensyfikowania współpracy operacyjnej oraz wzajemnego zaufania. Komisja postanowiła przyjąć za podstawę Agendy zasady pełnego poszanowania praworządności i praw podstawowych jednostki, co zostanie zagwarantowane przez odpowiedni nadzór sądownictwa, większą przejrzystość, rozliczalność i kontrolę demokratyczną, lepsze stosowanie i wdrażanie istniejących instrumentów prawnych, bardziej zintegrowane międzyagencyjne i międzysektorowe podejście oraz większe powiązania między wewnętrznym a zewnętrznym wymiarem bezpieczeństwa. Tym samym KE kładzie nacisk na przestrzeganie praw podstawowych, na ocenę każdego środka bezpieczeństwa, nie tylko pod względem jego stopnia skuteczności, ale również zgodności z prawami podstawowymi.

Agenda wskazuje trzy priorytety w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, które wymagają ściślejszej współpracy: zwalczanie terroryzmu i zapobieganie radykalizacji, zwalczanie poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz skuteczne przeciwdziałanie

cyberprzestępczości. W obszarze pierwszego priorytetu zakłada się m.in. powołanie w ramach Europolu Europejskiego Centrum Walki z Terroryzmem jako bezpiecznego ośrodka wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami ścigania⁶⁹.

Priorytet drugi obejmuje dalsze działania mające na celu zwalczanie poważnej i zorganizowanej przestępczości. KE wskazuje, że organy ścigania powinny skupić się na zagadnieniu finansowania przestępczości zorganizowanej, które jest często nieodłącznie związane z takimi zjawiskami jak korupcja, oszustwa, podrabianie i przerabianie dokumentów oraz przemyt. Komisja zwraca uwagę, iż międzynarodowe sieci przestępcze wykorzystują legalne struktury gospodarcze do ukrywania źródeł swoich zysków. Dlatego konieczne staje się podjęcie działań zapobiegających infiltracji legalnej gospodarki przez przestępczość zorganizowaną⁷⁰.

W ramach trzeciego priorytetu Komisja uznaje, że ochrona bezpieczeństwa cybernetycznego stanowi pierwszą linię obrony przed cyberprzestępczością. Stąd bardzo ważne jest szybkie przyjęcie Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków mających na celu zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w obrębie Unii⁷¹. Wdrożenie tej dyrektywy powinno nie tylko polepszać 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. Sugeruje się też, aby właściwe organy sądowe państw członkowskich na nowo rozważyły kwestię sposobu prowadzenia współpracy w obrębie

⁶⁹ Wśród zadań, jakie mają być podjęte w ramach pierwszego priorytetu, należy wskazać m.in.: 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 nawoływanie 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 Sieci Upowszechniania Wiedzy o Radykalizacji Postaw (RAN) i rozszerzenie działań mających na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw prowadzonych we współpracy z Turcją, Bałkanami Zachodnimi, Bliskim Wschodem i Afryką Północną.

⁷⁰ W zakresie drugiego priorytetu Agenda zakłada jeszcze m.in.: rozszerzenie działań w ramach cyklu polityki unijnej na państwa sąsiadujące; dokonanie przeglądu ewentualnych środków dotyczących konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego; przyjęcie 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 oraz dokonanie przeglądu istniejącej polityki i prawodawstwa w zakresie przestępstw przeciwko środowisku w celu przedstawienia stosownych wniosków legislacyjnych w 2016 r.

⁷¹ Zob. COM(2013) 48 final, Bruksela, 7 lutego 2013 r.

ich jurysdykcji oraz zagadnienia prawa zapewniającego sprawniejszy transgraniczny dostęp do dowodów i informacji⁷².

Założone cele (priorytety) Agendy mają zostać osiągnięte przez skuteczniejsze wykorzystanie dotychczasowych narzędzi stworzonych przez UE, do których należy:

- lepsza wymiana informacji (także danych osobowych) między instytucjami i agencjami UE, państwami członkowskimi oraz organami krajowymi,
- zintensyfikowanie współpracy operacyjnej pomiędzy służbami policyjnymi, strażą graniczną i organami celnymi, agencjami unijnymi,
- działania wspierające, obejmujące m.in. szkolenia, finansowanie oraz propagowanie działalności badawczej i innowacyjnej poświęconej kwestiom bezpieczeństwa.

Agenda odwołuje się do pięciu kluczowych zasad, które leżą u podstaw współpracy instytucji i agencji Unii, państw członkowskich oraz organów krajowych. Te zasady to:

- poszanowanie praw podstawowych jednostki („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”),
- większa przejrzystość, rozliczalność i demokratyczna kontrola w „celu wzmocnienia zaufania obywateli” (akcentuje się w tym miejscu szczególną rolę parlamentów narodowych w dziedzinie PWBIS, co znajduje odzwierciedlenie w szerszym zaangażowaniu KE na rzecz wznowienia dialogu politycznego z parlamentami narodowymi państw członkowskich UE),
- skuteczniejsze stosowanie i wdrażanie istniejących instrumentów prawnych UE (jednym z priorytetów KE „będzie pomoc państwom członkowskim w dalszym rozwijaniu wzajemnego zaufania, pełnym wykorzystaniu istniejących narzędzi wymiany informacji i umacnianiu transgranicznej współpracy operacyjnej między właściwymi organami”),
- bardziej skoordynowana współpraca między agencjami w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz wielosektorowe podejście, zapewniające,

⁷² Ponadto, w Agendzie wskazuje się, że w reakcji na cyberprzestępczość musi uczestniczyć wiele 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. KE zauważa, że Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością działające w ramach Europolu może opierać się na swoich dotychczasowych pracach, aby stać się głównym centrum wymiany informacji w zakresie egzekwowania prawa w tej dziedzinie. Niezbędne jest również ratyfikowanie Konwencji Rady Europy w sprawie cyberprzestępczości przez wszystkie państwa członkowskie UE. Poza tym Eurojust powinien w dalszym ciągu ułatwiać wymianę najlepszych praktyk oraz identyfikować wyzwania dotyczące gromadzenia i wykorzystywania dowodów elektronicznych w postępowaniach dotyczących dochodzenia oraz ścigania przestępstw popełnianych z wykorzystaniem Internetu, przy zastosowaniu niezbędnych zabezpieczeń.

że „wszystkie odpowiednie agencje UE” są „w pełni skoordynowane” z uwagi na „rosnące powiązania między różnymi rodzajami zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa”,

- połączenie zewnętrznego i wewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa w celu „silniejszego zacieśniania powiązań między polityką wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych a wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony” oraz w celu „prewencyjnego zaangażowania we współpracę z państwami trzecimi, aby zająć się głównymi przyczynami problemów związanych z bezpieczeństwem”.

KE zaapelowała do PE⁷³ i Rady⁷⁴ o poparcie Agendy. Obie instytucje przedstawiły swoje uwagi i nowe propozycje oraz wezwały Komisję do jak najszybszego (nie później niż do grudnia 2015 r.) opracowania precyzyjnie ukierunkowanego planu dotyczącego jej wdrażania. Taki plan ma przede wszystkim zawierać wykaz priorytetowych działań służących realizacji odnowionej strategii bezpieczeństwa na lata 2015–2020.

Dokonując oceny Agendy, nie sposób nie zauważyć zarówno jej mocnych, jak i słabszych stron⁷⁵. Niewątpliwie kierunek działań zaproponowany przez KE zasługuje na aprobatę, gdyż stanowi istotny etap na drodze dalszego rozwoju współpracy unijnej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Temu celowi służą m.in. wzmocnienie funkcji pomocniczych Europolu poprzez zgrupowanie zdolności egzekwowania prawa w zakresie zwalczania terroryzmu w Europejskim Centrum Zwalczania Terroryzmu w ramach Europolu⁷⁶, uruchomienie na szczeblu unijnym forum z udziałem przedsiębiorstw IT, mającego na celu zwalczanie propagandy terrorystycznej oraz przeprowadzanie analiz dotychczas przyjętych aktów prawnych w zakresie zwalczania terroryzmu, co może się przyczynić do skutecznego przeciwdziałania temu zjawisku.

Bez wątpienia realizacja tego celu koreluje z zadaniami dotyczącymi drugiego priorytetu. Dotyczy to zwłaszcza utworzenia powiązań pomiędzy krajowymi biurami ds. odzyskiwania mienia w celu usprawnienia transgranicznego zabezpieczenia i konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej. Wartością dodaną mogą okazać się prace Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości, które ukierunkowane zostały na wymianę najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania przestępczości.

⁷³ PE przyjął rezolucję w sprawie Agendy 9 lipca 2015 r., zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie Europejskiej agendy bezpieczeństwa (2015/2697 (RSP)).

⁷⁴ Rada przyjęła Konkluzje w sprawie odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej na lata 2015–2020 na posiedzeniu w dniach 15–16 czerwca 2015 r., zob. dok. Rady 9798/15, Bruksela 10 czerwca 2015 r.; Justice and Home Affairs 3396th Council Meeting, Luxembourg 15–16 June 2015, dok. Rady 9951/15.

⁷⁵ Zob. M. Vogl, *The European Agenda on Security: Protection of what? – A Literature Review*, „ZEI Insights” 2015, No. 28.

⁷⁶ Należałoby jednak doprecyzować jego faktyczną rolę, zadania, uprawnienia i zasady nadzoru, zwłaszcza w kontekście konieczności zapewniania odpowiedniego nadzoru demokratycznego i sądowego na stosownych szczeblach. Zwraca na to uwagę też PE w swojej Rezolucji z lipca 2015 r.

Może to przynieść efekt w postaci usunięcia przeszkód utrudniających prowadzenie dochodzeń w zakresie cyberprzestępczości, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii właściwego sądu oraz przepisów regulujących dostęp do dowodów i informacji.

Z drugiej jednak strony, mimo że część priorytetów politycznych Komisji⁷⁷ (koncentrujących się na prawach podstawowych, ochronie danych osobowych, wzajemnym zaufaniu i demokratycznej kontroli nad polityką bezpieczeństwa wewnętrznego Unii) zostało odzwierciedlonych w ogólnych założeniach Agendy, to jednak dalsze skupiają się prawie wyłącznie na środkach bezpieczeństwa. Przykładowo, propozycja utworzenia specjalnej Jednostki ds. Zgłaszania Podejrzanych Treści w Internecie (która w założeniu ma 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”) nic jednak nie mówi o konieczności stosowania odpowiednich procedur sądowych, które powinny mieć w tym wypadku zastosowanie. Ponadto w treści Agendy, dotyczącej zorganizowanej przestępczości transgranicznej, nie odniesiono się wcale do ochrony praw osób podejrzanych/oskarżonych w postępowaniu karnym (mimo że obecnie trwają w KE prace wzmacniające prawa procesowe takich osób). Nie ulega wątpliwości, że potrzebne są przejrzyste przepisy w celu zapewnienia pełnego przestrzegania zasad dotyczących ochrony danych osobowych podczas uzyskiwania przez organy ścigania dostępu do tych danych, niezbędne, by chronić prywatność obywateli przed cyberprzestępczością i kradzieżą tożsamości. Jednak stwierdzenie w Agendzie, że „cyberprzestępczość wymaga nowego podejścia do egzekwowania prawa w erze cyfrowej” może wywołać konsternację⁷⁸.

W Agendzie zwraca się także uwagę na znaczenie PE w kwestiach dotyczących PWBIS, który „rozpoczął pełnienie roli współprawodawcy, zapewniając w ten sposób demokratyczną kontrolę”. Jednak należy pamiętać, że PE nie ma formalnych uprawnień w odniesieniu do planów działań, strategii bezpieczeństwa czy „najlepszych praktyk”. Nie może on także wypowiadać się w kwestiach dotyczących zewnętrznej polityki bezpieczeństwa UE, gdyż proces decyzyjny w tej dziedzinie ma nadal w dużej mierze charakter międzyrządowy. Nie jest więc jasne, w jaki sposób wysiłki UE, aby połączyć „wewnętrzny i zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa”, miałyby podlegać jakiegokolwiek demokratycznej kontroli⁷⁹.

⁷⁷ J.C. Juncker, *Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej*, Strasburg, 15 lipca 2014 r. [materiał w posiadaniu Autorki].

⁷⁸ Ch. Jones, *Full compliance: the EU's new security agenda*, May 2015, s. 7–8, <http://statewatch.org/analyses/no-268-eu-security-agenda.pdf>, dostęp 1.10.2015.

⁷⁹ Warto podać, że PE przyjął *Rezolucję w sprawie Agendy* w lipcu 2015 r. stosunkiem głosów 205 za do 204 przeciwnych i 184 wstrzymujących się. Zob. Partlack 2015/2697 (RSP).

Warto zauważyć, że dzień po opublikowaniu Agendy Rada Europy przedstawiła swoim 47 członkom *Raport na temat demokratycznego bezpieczeństwa*⁸⁰. Stwierdza się w nim wyraźnie, że istnieje pięć filarów tzw. bezpieczeństwa demokratycznego (*democratic security*), tj. skuteczne i niezależne sądownictwo, swoboda wypowiedzi, wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, funkcjonowanie demokratycznych instytucji, społeczeństwo integracyjne oraz demokratyczne obywatelstwo.

W zakresie sądownictwa Raport uznaje, iż „rozległe słabości są widoczne”. Wolność wypowiedzi stoi w obliczu zagrożeń, które są „coraz większe, głębsze i geograficznie bardziej rozległe, niż były wcześniej rozumiane”. Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się cierpi z powodu stosowania siły w celu rozpędzania demonstracji oraz prób jej osłabienia przez rządy. „Ograniczanie środowisk medialnych, zastraszanie wyborców i ograniczenia wolności słowa, zgromadzeń i zrzeszania się” podważają demokratyczne instytucje, podobnie jak postępujący spadek frekwencji wyborczej. Nadzieja na budowanie społeczeństw integracyjnych, gdzie ludzie mogą sprawować demokratyczne obywatelstwo, napotyka liczne przeszkody, nie tylko „w kontekście długotrwałego zaciskania pasa”, ale i „klimatu rosnącego populizmu i nietolerancji”.

Agenda niestety nie wspomina o żadnej z tych kwestii, choć dostrzega możliwość „nowych i złożonych zagrożeń”, które mogą się pojawić w dowolnym momencie i w stosunku do których trzeba „zachować czujność”. Aby sobie z nimi radzić, państwa członkowskie potrzebują więcej uprawnień w celu uzyskania dostępu do informacji i ich wymiany, nowych przepisów poszerzających i zwiększających sankcje karne, a organom policji trzeba zapewnić możliwość stosowania nowych środków w walce z zagrożeniami wynikającymi z Internetu oraz nowych inwazyjnych sposobów zapobiegania radykalizacji. Jaki wpływ mają te zagrożenia na korzystanie np. z prawa do prywatności, wypowiedzi, zrzeszania się i rzetelnego procesu, dopiero się okaże. Jednak biorąc pod uwagę, że Agenda w zasadzie utrzymuje takie samo podejście do bezpieczeństwa, jakie UE i jej państwa członkowskie stosują od ponad 10 lat, to zarysowujące się perspektywy nie wyglądają pomyślnie.

Warto wskazać, że wiele propozycji zawartych w Agendzie wyraża gotowość Komisji (i Rady) do wykorzystania nowych i ulepszonych kompetencji UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Dlatego w konkluzjach Agendy KE stwierdziła, że „UE musi być w stanie reagować na niespodziewane wydarzenia, wykorzystać nowe możliwości przewidywania i dostosowywania się do przyszłych trendów oraz zagrożeń bezpieczeństwa”. Jednocześnie Komisja dobitnie podkreśla, że „musi to być

⁸⁰ Zob. T. Jagland, *State of democracy, human rights and rule of law in Europe. A shared responsibility for democratic security in Europe. Report by the Secretary General of the Council of Europe*, <http://statewatch.org/news/2015/apr/coe-ann-report.pdf>, dostęp 1.10.2015.

wspólna agenda”, której pomysłem wdrożenie „zależy od politycznego zaangażowania wszystkich stron zainteresowanych tym, aby robić więcej i lepiej współpracować”.

Z opracowania płyną następujące wnioski:

- PWBis UE jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się dziedzin współpracy w ramach UE. Podlega ona w ostatnim czasie daleko idącym przeobrażeniom, m.in. w związku z pojawianiem się nowych oraz pogłębianiem istniejących zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego mają charakter globalny oraz rozprzestrzeniają się na różne dziedziny życia państw i ich obywateli.
- Koncepcja bezpieczeństwa wewnętrznego UE zakłada systemowe zacieśnianie współpracy państw członkowskich na gruncie prawa unijnego w przekonaniu, że istnieją stałe lub potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa Unii, ale dzięki odpowiednim rozwiązaniom systemowym możliwość zakłócenia stanu bezpieczeństwa przez czynniki destabilizujące będzie ograniczana do minimum. Należy także pamiętać, że granice pomiędzy bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym coraz bardziej się zacierają. To w oczywisty sposób wymaga ściślejszej współpracy i koordynacji między państwami członkowskimi UE, aby wypracować kompleksowe i wielowymiarowe podejście.
- Nie można też zapominać, że wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość to cele, które należy realizować równolegle. Aby je osiągnąć, wszystkie środki bezpieczeństwa powinny zawsze szanować demokrację, praworządność i być zgodne z prawami podstawowymi jednostki, zasadami konieczności i proporcjonalności oraz podlegać właściwemu nadzorowi demokratycznemu.
- Tradycyjnie bezpieczeństwo wewnętrzne traktowano jako domenę zarezerwowaną dla państwa narodowego. Takie myślenie było jednak zasadne w warunkach świata opartego na państwach narodowych jako głównych podmiotach stosunków międzynarodowych. Ujęcie to musi jednak ulec zmianie wraz z pojawieniem się UE, która jest organizacją międzynarodową i ma także struktury o charakterze ponadnarodowym. Ludność, terytorium i władza, czyli atrybuty państwa narodowego, na skutek postępowania procesów globalizacyjnych, w warunkach UE ulegają erozji, co wiąże się ze zmianą podejścia UE do bezpieczeństwa wewnętrznego⁸¹.
- Wprowadzone przez Traktat z Lizbony zmiany dotyczące polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE, przede wszystkim włączenie obszaru będącego wcześniej w III filarze UE do homogenicznej struktury instytucjonalnej i prawnej UE, wynika

⁸¹ K.P. Marczuk, *op.cit.*, s. 542.

z konieczności zacieśniania współpracy między państwami członkowskimi UE i, co za tym idzie, dalszego rozwoju prawodawstwa unijnego w tym zakresie. Pojmowanie bezpieczeństwa jedynie w perspektywie obrony suwerennego państwa nie jest wystarczające w obliczu nowych asymetrycznych zagrożeń polegających na działaniach pośrednich, uderzaniu nie w siły przeciwnika, lecz w jego słabe i najbardziej wrażliwe punkty (np. terroryzm). Walka z tymi zagrożeniami, obejmująca również podejmowanie działań prewencyjnych, coraz częściej nie jest możliwa na poziomie państwa narodowego i wymaga podjęcia międzynarodowej współpracy również na poziomie europejskim⁸².

- Unia Europejska i jej państwa członkowskie stoją wobec poważnych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. Terroryzm, przestępczość zorganizowana czy cyberprzestępczość w coraz większym stopniu zagrażają społeczeństwom w całej Unii, a charakter i skala zagrożeń ulegają zmianom. Obywatele Unii doświadczają szkodliwych skutków ubocznych niestabilnej sytuacji politycznej w jej bezpośrednim sąsiedztwie. W sytuacji kryzysu i konfliktów w Syrii, Iraku czy Libii odnotowuje się przypadki przyłączania się obywateli Unii do grup terrorystycznych. Po powrocie do domu osoby te mogą stanowić poważne zagrożenie. Pojawiające się coraz częściej ataki terrorystyczne na terytorium Unii świadczą o rosnącym niebezpieczeństwie brutalnego ekstremizmu oraz wpływie światowych konfliktów na radykalizację mieszkańców Europy. Z niepokojem odnotowuje się także wzrost liczby obywateli Unii podróżujących w obszary konfliktu, aby dołączyć do terrorystów, a następnie powrócić na terytorium Unii, co stanowi nowy rodzaj zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Także PE w swojej Rezolucji⁸³ dostrzega to zagrożenie i apeluje, by zająć się tą niepokojącą tendencją, stosując wielowymiarowe podejście do niej.
- Aby Agenda, stanowiąca odnowioną strategię bezpieczeństwa wewnętrznego Unii na lata 2015–2020, została należycie wdrożona, należy przewidzieć w ramach obowiązującego unijnego budżetu odpowiednie zasoby finansowe. Zasadne będzie także wydajne i strategiczne wykorzystanie środków pochodzących z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz z innych dostępnych instrumentów finansowych UE.

⁸² I. Kawka, op.cit., s. 55.

⁸³ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie odnowienia strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej 2014/2918 (RSP).

Bibliografia

- Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015.
- Atreaga F., *The EU's Internal Security Strategy*, „Real Instituto Elcano Analysis – ARI”, 2010, No. 74.
- Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T.A. Aleksandrowicz, Difin, Warszawa 2011.
- Bigo D., Bonelli L., Chi D., Olsson Ch., *Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies* [materiał w posiadaniu Autorki].
- Bossong R., Rhinard M., *The EU Internal Security Strategy. Toward a More Coherent Approach to EU Security?* „Studia Diplomatica” 2013.
- de Zwaan J., *The New Governance of Justice and Home Affairs: Towards further Supranationalism*, w: *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, red. S. Wolff, F. Goudappel, J. de Zwaan, TMC Asser Press, 2011.
- Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime. Study*, Bruksela 2011 [materiał w posiadaniu Autorki].
- Grzelak A., *Komentarz do art. 67 TjUE*, w: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Guild E., Carrera S., *Towards an Internal (In) security Strategy for the EU?*, „CEPS” January 2011.
- Horgby A., Rhinard M., *The EU's Internal Security Strategy: A Historical Perspective*, „Security Journal” 2015, Vol. 28, No. 3.
- Horgby A., Rhinard M., *The EU's Internal Security Strategy: Living in the Shadow of its Part*, „UI Occasional Papers” 2013, No. 24.
- Jagland T., *State of democracy, human rights and rule of law in Europe. A shared responsibility for democratic security in Europe. Report by the Secretary General of the Council of Europe*, <http://statewatch.org/news/2015/apr/coe-ann-report.pdf>, dostęp 1.10.2015.
- Jones Ch., *Full compliance: the EU's new security agenda*, May 2015, s. 7–8, <http://statewatch.org/analyses/no-268-eu-security-agenda.pdf>, dostęp 1.10.2015.
- Juncker J.C., *Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej*, Strasburg, 15 lipca 2014 r. [materiał w posiadaniu Autorki].
- Justice and Home Affairs Agencies in the European Union*, red. Ch. Kaunert, S. Léonard, J.D. Occhipinti, Routledge 2015.
- Kaunert Ch., Léonard S., Occhipinti J.D., *Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, „Perspectives on European Politics and Society” 2013, Vol. 14, No. 3.
- Kawka I., *Kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Studia Politologica” 2012.

- Longo F., *Justice and Home Affairs as a New Dimension of the European Security Concept*, „European Foreign Affairs Review” 2013, Vol. 18, No. 1.
- Marczuk K.P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej. Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012.
- O'Neill M., Winter A., *New Challenges for the EU Internal Security Strategy: An Introduction and Overview*, w: *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*, red. M. O'Neill, K. Swinton, A. Winter, Cambridge Schollars Publishing 2013.
- Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, UKIE, Warszawa 2005.
- Parkin J., *EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security*, „CEPS Paper” 2012, No. 53.
- Piris J.C., *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge 2006.
- Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*, red. H. Heinelt, M. Knodt, Nomos 2011.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53 (część I).
- Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October*, „Buletin EU” 1999, No. 10.
- Szymańska J., *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2013.
- The EU Internal Security Strategy. Report. 17th Report of Session 2010–12*, House of Lords, European Union Committee, „HL Paper” 2001, No. 149.
- Vogl M., *The European Agenda on Security: Protection of what? – A Literature Review*, „ZEI Insights” 2015, No. 28.
- Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2014.
- Wolff S., *The New EU's Internal Security Architecture. Implementation Challenges*, w: *The EU's Lisbon Treaty. Institutional Choices and Implementation*, Ashgate 2012.
- Wyligala H., *Kształtowanie i monitorowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 1(8).