

RADOSŁAW GRODZKI
Poznań

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ A STOSUNKI TRANSATLANTYCKIE

Unia Europejska w coraz większym zakresie wywiera wpływ na relacje międzynarodowe w skali globalnej, stając się zarówno ich aktywnym uczestnikiem, jak i koordynatorem. Przy rosnącym potencjale zaangażowanie w sprawy polityczne, gospodarcze i społeczne powoduje, że staje się ona głównym elementem środowiska międzynarodowego. A zdolność współkształtowania środowiska bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych sposobów utrzymywania podmiotowości na arenie międzynarodowej i zarazem możliwości nieskrępowanego rozwoju.

Na środowisko bezpieczeństwa składają się te wszystkie czynniki, które w dającej się przewidzieć perspektywie wywierają wpływ na zachowanie zdolności podmiotu do decydowania o własnym losie. Tworzy je system czynników zewnętrznych i wewnętrznych, zarówno zależnych, jak i niezależnych od podmiotu bezpieczeństwa. Postrzeganie środowiska bezpieczeństwa przez dany podmiot zależy głównie od jego potęgi, potencjału techniczno-ekonomicznego, prestiżu i aktualnej sytuacji geopolitycznej. Wśród czynników kształtujących to środowisko wymienić można: wysoki poziom rozwoju UE w wymiarze polityczno-gospodarczym, unilateralny sposób kształtowania relacji z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, wysoki poziom rozwoju technologicznego i zdolność do projekcji siły oraz obrony terytorium. Dodać do tego należy ochronę żywotnych interesów oraz strukturę układu międzynarodowego w regionie i miejsce oraz rolę Unii w tym układzie¹.

Niebagatelny wpływ na środowisko bezpieczeństwa, w jakim funkcjonuje UE w XXI w. mają zagrożenia nowego typu, które często określa się mianem zagrożeń asymetrycznych bądź niekonwencjonalnych.

Najogólniej rzecz ujmując są one rezultatem działalności podmiotów pozapaństwowych i stanowią bardzo niejednorodną grupę zjawisk. Stąd trudności z jednoznacznością ich klasyfikacją. Zwłaszcza, że charakteryzują się znaczną dynamiką.

¹ M. Preus, *Wybrane problemy kształtowania środowiska bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, J. Knopek (red.), Toruń 2009, s. 187-189.

Jednak podążając śladem rozważań Marka Madeja², można wyróżnić pewne ich cechy wspólne. Mają na ogół charakter pozapaństwowy i cechuje je transnarodowość oraz aterytorialność, czyli brak – w przeciwieństwie do państw, będących źródłem zagrożeń tradycyjnych – definiowanego geograficznie terytorium, nad którym pozapaństwowe podmioty będące ich źródłem, sprawowałyby zwierzchność i egzekwowały suwerenność.

Jednym z najważniejszych wyróżników zagrożeń asymetrycznych jest ich quasi-militarny charakter, będący w dużym stopniu konsekwencją pozapaństwowości podmiotów stanowiących źródło tego typu zagrożeń. W tym znaczeniu nie przyjmują one formy groźby ataku regularnych sił zbrojnych, co nie pozwala uznać go za zagrożenie militarne w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Jednak do osiągnięcia celów konieczne jest stosowanie w jakiejś formie siły oraz kwestionowanie ukształtowanego porządku. Jednocześnie odpowiedzią podmiotów stosunków międzynarodowych na takie zagrożenia może być użycie sił zbrojnych.

Oddziaływanie zagrożeniami asymetrycznymi ma przeważnie charakter psychologiczny. Ich wykorzystywanie służy objęciu konfliktem głównie sfery cywilnej poprzez m.in.: kształtowanie opinii publicznej, redukcja woli walki w społeczeństwie oraz władzach zaatakowanego państwa. Innym wyróżnikiem jest zatarcie różnicy pomiędzy groźbą o charakterze wewnętrznym a zewnętrznym. Transnarodowość podmiotów pozapaństwowych stanowiących zagrożenia asymetryczne powoduje, iż ich struktury mogą być rozwijane niezależnie od granic państwowych. Ponadto wrocie czy też szkodliwe posunięcia mogą dokonać się w każdym czasie i przyjąć różnorodną formę, przez co zaciera się rozróżnienie między stanem wojny (otwartego konfliktu) a pokoju. Aktywność podmiotów pozapaństwowych jest więc w większości wypadków wymierzona w pierwszej kolejności w ludność oraz instytucje cywilne zagrożonego państwa, uznane za łatwiejszy cel ataku lub obiekt presji. Kolejnym istotnym wyróżnikiem zagrożeń asymetrycznych jest bardzo niska podatność podmiotów będących ich źródłem na odstraszenie oraz inne strategie zapobiegania i zwalczania niebezpieczeństw.

Należy wspomnieć jeszcze o stosunkowo niewielkiej intensywności tego rodzaju zagrożeń w porównaniu z konwencjonalną agresją zbrojną. Natężenie zagrożenia nie może być zatem mierzone w sposób charakterystyczny dla tradycyjnych zagrożeń, jak liczba ofiar, bezpośrednie straty materialne, itp. Nie sposób także oszacować zdolności podmiotów stanowiących źródło zagrożenia do trwałego i ciągłego utrzymywania wysokiego natężenia swej aktywności. W tym kontekście ważne pozostaje to, że aktywność poszczególnych podmiotów powodujących tego typu zagrożenia w zasadzie nie stwarza realnego niebezpieczeństwa dla przetrwania struktur państwowych. Zagrożenia asymetryczne wpływają głównie na bezpieczeństwo ludności cywilnej zamieszkującej atakowany obszar albo kraj, a następstwa

² M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007, s. 44-62.

stają się dotkliwe zarówno dla systemu państwowego, jak i przeciętnego obywatela. W konsekwencji mogą one przyczynić się do obniżenia jakości życia i dobrobytu mieszkańców danego kraju oraz ograniczyć swobodę jego rozwoju.

Bezpieczeństwo UE ściśle związane jest z postrzeganiem jej jedności, zdolności do sprawnego podejmowania decyzji i działań w imieniu całości. Z tego względu ważne jest pogłębianie integracji politycznej, dającej zdolność do podejmowania decyzji politycznych, szczególnie o charakterze długofalowym, dotyczącym przyszłości Unii i jej stosunków jako całości z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Stąd priorytetowe stało się dążenie do prowadzenia wspólnej i przejrzystej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej i jednolitej oceny wyzwań i zagrożeń zewnętrznych i podejmowania środków zaradczych³. Tymczasem to nie konflikty asymetryczne, w których państwa europejskie mogłyby wykazać przewagę – zwłaszcza że UE *de facto* chroniona jest parasolem obronnym NATO – są istotą współczesnego poczucia bezpieczeństwa, ale właśnie wspomniane zagrożenia asymetryczne definiują współczesne zagrożenia dla sfery euroatlantyckiej.

W tym kontekście należy postrzegać zdolność Unii do przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym, ekonomicznym, społecznym, ekologicznym, energetycznym (dostęp do surowców, dostawy i dystrybucja nośników energii), czy cybernetycznym. Wpływ na to ma wiele czynników: obronna zdolność formalna (strategia i sfera normatywna) i realna (techniczna i technologiczna) wynikające z określonego poziomu rozwoju; wielkość nakładów na badania i rozwój, a także funkcjonowanie takich inicjatyw, jak Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, użyteczność Europejskiej Agencji Obrony oraz wielkość czy zdolności sił zbrojnych, z trudem tworzonych przez Unię Europejską.

Symboliczna data określająca nowe unijne podejście do kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego wiąże się z zamachami terrorystycznymi na *World Trade Center* w Nowym Jorku i Pentagon w Waszyngtonie dnia 11 września 2001 r. Wyznacza ona także podjęcie nowych wspólnych euroatlantyckich inicjatyw w dziedzinie bezpieczeństwa, które rzutowały na unijne regulacje dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zamachy terrorystyczne dokonane na terytorium Stanów Zjednoczonych wywołały w państwach UE nie tylko odruchy solidarności z amerykańskim sojusznikiem, ale także poczucie zagrożenia. Po tym zdarzeniu szefowie państw i rządów krajów członkowskich Unii podjęli pierwsze działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Szefowie Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej oraz wysoki przedstawiciel ds. WPZiB UE zadeklarowali solidarność z narodem amerykańskim i zapowiedzieli pełną współpracę ze Stanami Zjednoczonymi w walce z terroryzmem. Już 12 września odbyło się specjalne spotkanie Rady UE, na którym wydano

³ M. Preus, *Wybrane problemy...*, s. 189-190.

oświadczenie o solidarności z USA⁴. Z kolei 20 września przedstawiciele Unii spotkali się w Waszyngtonie z sekretarzem stanu USA Colinem Powellem, wydając wspólne oświadczenie o walce z terroryzmem. Zakładało ono deklarację o współpracy w zakresie m.in. bezpieczeństwa transportu, zwłaszcza lotniczego, kontroli granicznej, kontroli eksportu, zakazu finansowania i wspierania terrorystów oraz współpracy policyjnej i sądowej⁵.

Już 21 września 2001 r. na spotkaniu nadzwyczajnym, Rada Europejska przyjęła wieloaspektowy Plan Działania ws. Zwalczania Terroryzmu (*The Action Plan on Combating Terrorism*), rozwijając swój własny program z Tampere z października 1999 r.⁶ W dokumencie uznano terroryzm za zagrożenie dla idei społeczeństwa otwartego, demokratycznego, tolerancyjnego i wielokulturowego, a walkę z nim – za priorytetowe zadanie UE. Rada Europejska zadeklarowała gotowość do współdziałania ze Stanami Zjednoczonymi w dążeniu do osądzenia i ukarania sprawców i współsprawców aktów terroru oraz organizacji i państw odpowiedzialnych za zamachy, uznając zgodnie ze stanowiskiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, wyrażonym w Rezolucji nr 1368, legalność podejmowanych działań. W ramach wspomnianego planu jako podstawę prawną walki z terroryzmem założono wdrożenie 79 środków prawnych dotyczących m.in.: definicji terroryzmu, wprowadzenia europejskiego nakazu aresztowania oraz procedury przekazywania osób oskarżonych o terroryzm między państwami członkowskimi, a także w sprawie zamrażania zasobów finansowych osób podejrzanych o działalność terrorystyczną). Rada opowiedziała się także za utworzeniem koalicji antyterrorystycznej z udziałem Rosji oraz partnerów arabskich i muzułmańskich. Decyzje te jednogłośnie poparło 13 państw kandydujących wówczas do członkostwa w Unii⁷.

Także podczas spotkania na szczycie UE ze Stanami Zjednoczonymi 2 maja 2002 r. w Waszyngtonie jednym z najważniejszych tematów rozmów była walka z terroryzmem. Amerykanie zabiegali wówczas o poparcie państw europejskich dla swoich planów wojennych skierowanych przeciwko Irakowi. Jednak w 2003 r. kryzys iracki i związane z tym różnice zdań w sprawie metod walki z terroryzmem między Stanami Zjednoczonymi oraz po stronie unijnej – głównie Francją i Niemcami – zdominowały stosunki transatlantyckie. Największe różnice zdań wystąpiły

⁴ *From Nice to Laeken*. European Defence: Core Documents, vol. II, compiled by M. Ruten, „Chaillot Papers”, No. 51, April 2002, p. 143-144.

⁵ J. Monar, The European Union's response to 11 September 2001: Bases for action, performance and limits, (URL:) www.albany.edu/rk289758/BCHS/col/JHA-TERRORISM-NEWARK.doc, (dostęp: 2012.07.23.).

⁶ Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. zapadła decyzja o utworzeniu w ramach UE, Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, szerzej: Tampere European Council 15 and 16 October 1999 presidency conclusions, (URL:) http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (dostęp: 2012.07.23.).

⁷ EU Plan of Action on Combating Terrorism, (URL:) <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU-plan16090.pdf>, (dostęp: 2012.07.23.).

w okresie poprzedzającym interwencję koalicji państw pod egidą amerykańsko-brytyjską w Iraku, kiedy to Francja, Niemcy i Rosja zorganizowały koalicję sprzeciwu wobec tych działań⁸.

Zwłaszcza Paryż i Berlin były w pierwszym szeregu państw, które starały się zablokować amerykańskie działania na rzecz otwarcia szerokiego międzynarodowego frontu walki z Irakiem i wspólnie z Moskwą konsultowały plany w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, mające na celu storpedowanie akcji o charakterze militarnym.

Dodatkowo nastąpiło rozejście się dróg pomiędzy USA i niektórymi członkami UE w kwestii budowania i podejścia do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Doszło do tego po tzw. szczycie pralinkowym 29 kwietnia 2003 r. w Tervuren, kiedy to przywódcy Belgii, Francji, Niemiec i Luksemburga uzgodnili ścisłą współpracę w sprawach obronnych. Główny pomysł utworzenia niezależnego od NATO sztabu planowania operacyjnego UE, bez udziału Wielkiej Brytanii, uważany był za szczególnie kontrowersyjny i wyraźnie stojący w opozycji do Sojuszu. Plany te później w dużej mierze zniweczone zostały z powodów finansowych, logistycznych i zaniechane po powojennym ociepleniu stosunków transatlantyckich⁹.

Zapewne wydarzenia te w dużym stopniu wpłynęły na przyjęty podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 12 grudnia 2003 r. dokument „Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa”¹⁰. W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB) sformułowano zasadnicze cele wynikające z analizy współczesnych zagrożeń wymierzonych w UE i całą wspólnotę transatlantycką. Do najważniejszych zaliczono budowanie bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie oraz oparcie porządku międzynarodowego na przestrzeganiu prawa i systemie wielostronnej współpracy instytucjonalnej¹¹.

Strategia UE była wynikiem kompromisu i w swojej wymowie pozostała neutralna i zwięzła. Sprecyzowała wspólne wartości w dziedzinie bezpieczeństwa nie wnosząc elementów strategii obronnej, ponieważ ta znajduje się w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jest to strategia aktora globalnego, ale działającego lokalnie, skupionego przede wszystkim na sąsiedztwie poszerzonej Unii. Wynika to z dwóch głównych powodów: uznano, że właśnie sąsiedztwo Unii jest obszarem potencjalnej niestabilności, a ponadto nie wszystkie państwa unijne mają interesy globalne.

⁸ S. Parzymies, *Unia Europejska wobec wyzwań i zagrożeń w stosunkach międzynarodowych*, w: J. Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2010, s. 609-637; Szerzej: J. Kiwerska, *Neokonserwatywna polityka George'a W. Busha. Założenia, realizacja i skutki*. Zeszyty Instytutu Zachodniego nr 38, Poznań 2005.

⁹ B. Koszeł, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy*, IZ Policy Papers nr 6 (I), Poznań 2012, s. 13-32.

¹⁰ Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa, (URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs>, (dostęp: 2012.08.07.).

¹¹ M. Preus, *Wybrane problemy...*, s. 192.

Co ważne, wiele kwestii poruszanych w tym dokumencie, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE pozostawało w zgodzie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego USA przedstawioną we wrześniu 2002 r., która przeszła do historii pod nazwą Doktryny Busha¹². I chociaż pewne myśli w obu strategiach były sformułowane w sposób odmienny, to jednak postrzeganie zagrożeń jest w obydwu dokumentach niemal identyczne. Wymienia się wśród nich m.in.: terroryzm, proliferację broni masowego rażenia (BMR), konflikty regionalne, państwa upadłe i przestępczość zorganizowaną. W obu strategiach zaznaczono, że terroryzm godzi w podstawy otwartości społeczeństw, czy też generalnie w zachodni model społeczeństwa. W obydwu dokumentach znalazły się stwierdzenia o konieczności użycia różnych metod i środków dla zwalczania zagrożeń, przede wszystkim terroryzmu. Przy czym w strategii USA większy nacisk położono na użycie środków wojskowych, podczas gdy w dokumencie UE skupiono się na zachowaniu równowagi instrumentów politycznych, ekonomicznych i wojskowych. Było to wynikiem różnic w posiadanych środkach i możliwościach działania i rozbieżności kultur strategicznych. Jednocześnie UE i USA pozostawały zgodne co do tego, że żadne państwo ani inny podmiot stosunków międzynarodowych nie jest w stanie zwalczać współczesnych zagrożeń samodzielnie. Zatem w obu strategiach wymieniono instytucje międzynarodowe jako platformy współpracy w tym zakresie: ONZ, NATO, WTO, OBWE, Radę Europy, ASEAN, MERCOSUR, Unię Afrykańską czy Organizację Państw Amerykańskich. W obu wskazano także na potrzebę współpracy z takimi państwami jak Rosja i Chiny. Przy czym europejska strategia w znacznie większym stopniu niż amerykańska przykładała wagę do współpracy społeczności międzynarodowej, działającej zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. Znamienne jest niemal identyczne postrzeganie zagrożeń, a także powoływanie się na te same wartości przy wielu różnicach wynikających z chociażby rozbieżności interesów, potencjałów czy kultur strategicznych¹³.

W ESB podkreślono znaczenie solidarności transatlantyckiej, stwierdzając, że działając wspólnie, Unia Europejska i Stany Zjednoczone mogą stanowić siłę w służbie dobra w świecie. Równocześnie zwrócono uwagę na to, że Unia jako związek państw liczący łącznie ok. 500 mln ludzi i dający 1/4 światowego PKB, jest bez wątpienia aktorem o zasięgu światowym i jest gotowa dzielić odpowiedzialność za międzynarodowe bezpieczeństwo¹⁴. Stwierdzono w niej m.in.: „Jesteśmy uznawani za ważny element w dziele tworzenia lepszego świata. Ale, niezależnie od wszelkich osiągnięć, realizacja ESB cały czas trwa. Abyśmy mogli wykorzystać swój potencjał musimy jeszcze bardziej zwiększyć nasze zdolności, być jeszcze

¹² Szerzej: J. Kiwerska, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA, Biuletyn Instytutu Zachodniego nr 40/2010, (URL:) <http://www.iz.poznan.pl/news/> (dostęp: 2012.08.07).

¹³ E. Posel-Częścik, Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Polski. (URL:) <http://www.pism.pl> (dostęp: 2012.03.22).

¹⁴ S. Parzymies, *Unia Europejska...*

bardziej spójni i bardziej aktywni (...) coraz dalej idąca zbieżność interesów europejskich i coraz większa solidarność wzajemna UE powoduje, że jesteśmy wiarygodniejszym i skuteczniejszym podmiotem. Europa powinna być gotowa do współodpowiedzialności za bezpieczeństwo światowe i budowę lepszego świata”¹⁵.

Jeśli chodzi o europejskie regulacje szczegółowe dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego, to wyraźne ożywienie legislacyjne nastąpiło po wrześniu 2001 r. W latach 2001-2004 stworzono europejskie ramy prawne zwalczania zorganizowanej przestępczości i terroryzmu.

Jedną z pierwszych regulacji była Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa (2001/500/WSiSW)¹⁶.

Ponadto uregulowano procedury związane z europejskim nakazem aresztowania. Został on ustanowiony decyzją ramową Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, która nakazywała od 1 stycznia 2004 r. zastąpić przepisy krajowe dotyczące ekstradycji w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi przepisami tej decyzji. Jest to uproszczona forma ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, która umożliwia aresztowanie osoby skazanej, podejrzanej lub oskarżonej o popełnienie przestępstwa i wydanie jej do kraju, w którym zostanie postawiona przed sądem lub przekazana do wykonania wcześniej orzeczonej kary¹⁷.

Nowym impulsem do podjęcia ściślejszej współpracy w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego stała się decyzja Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. na temat zwalczania terroryzmu. Zawierała ona postanowienia dotyczące prawodawstwa państw członkowskich, które miały umożliwić współpracę w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Znalazła ona zastosowanie w odniesieniu do każdego czynu terrorystycznego popełnionego lub przygotowanego w państwie członkowskim, który może zaszkodzić państwu lub organizacji międzynarodowej. W myśl tej decyzji państwa członkowskie UE zobowiązały się m.in.: do ustanowienia swojej jurysdykcji w stosunku do sprawców czynów terrorystycznych, w których prawo nie przewiduje ekstradycji własnych obywateli; koordynacji lub centralizacji działań oraz udzielania pomocy ofiarom czynów terrorystycznych i ich rodzinom. Po raz pierwszy też podano precyzyjne definicje: aktów terrorystycznych, grup terrorystycznych, przestępstw związanych z atakami

¹⁵ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie...*

¹⁶ Decyzja Ramowa Rady z dnia 26 czerwca 2001 r., Dziennik Urzędowy L 182, 05/07/2001, s. 158-159.

¹⁷ Council Framework Decision of 13 June 2002 relative on the European Arrest Warrant and surrender procedures between the Member States, JO L 190 of 18.7.2002. (URL:) <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp: 2012.03.25.).

terrorystycznymi¹⁸. Ponadto rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r., wprowadzono szczególne środki ograniczające, skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida, talibami oraz rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie¹⁹.

Poza wymienionymi wyżej kluczowymi decyzjami Rada Unii Europejskiej podjęła też regulacje w sprawach: utworzenia mechanizmu oceny systemów prawnych i ich wdrażania na poziomie krajowym w zakresie walki z terroryzmem²⁰; wdrażania określonych środków w ramach współpracy policyjnej i sądowej w zakresie walki z terroryzmem²¹; śledzenia i skazywania za ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne²²; podpisania porozumienia między UE i USA ekstradycji wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych²³; procedur przeprowadzania inspekcji Komisji w obszarze bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego²⁴; uniwersalizacji i wzmocnienia porozumień wielostronnych w obszarze nieprolifracji broni masowego rażenia i środków przenoszenia²⁵ oraz powołania Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji²⁶.

UE ponadto deklarowała w owym czasie aktywne uczestnictwo w inicjowaniu i uczestniczeniu w akcjach przeciwko terroryzmowi mających globalny zasięg. W związku z tym podjęła się zintensyfikowania działań mających na celu rozwijanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (*CFSP*) oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*ESDP*), a także wzmocnienie współpracy wywiadowczej i przyspieszenie prac nad ustanawianiem Europejskiego Obszaru Sądowego. W tym ostatnim aspekcie widoczne przyspieszenie prac nastąpiło po powołaniu do życia Eurojustu (*European Judicial Cooperation Unit* – Europejska Jednostka Współpracy Sądowej). Powstała ona na mocy decyzji Rady UE z dnia

¹⁸ Council Framework Decision of 13 June 2002 on the fight against terrorism, JO L 164 of 22.6.2002; (URL:) <http://eur-lex.europa.eu>. (dostęp: 2012.03.25.)

¹⁹ Dziennik Urzędowy L 139, 29/05/2002 P. 0009 – 0022. Polskie wydanie specjalne rozdział 18, tom 01, s. 294-307.

²⁰ Decyzja ramowa Rady 2002/996/WSiSW z 28 listopada 2002 r.; Dziennik Urzędowy L 349, 24/12/2002 P. 0001 – 0003. Polskie wydanie specjalne Rozdział 19 Tom 06 s. 68-70.

²¹ Decyzja Rady 2003/48/WSiSW z 19 grudnia 2002 r., Dziennik Urzędowy L 016, 22/01/2003 P. 0068 – 0070. Polskie wydanie specjalne rozdział 19, tom 06, s. 87-89.

²² Decyzja Rady 2003/335/WSiSW z 8 maja 2003 r., Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 118, 14/05/2003, s. 12.

²³ Decyzja Rady 2003/516/WE z 6 czerwca 2003 r., Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 181, 19/07/2003, s. 25.

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) 1486/2003 z 22 sierpnia 2003 r., Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 213, 23/08/2003, s. 3.

²⁵ Wspólne Stanowisko Rady 2003/805/WPZiB z 17 listopada 2003 r., Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 302, 20/11/2002, s. 24.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu i Rady 460/2004 z 10 marca 2004 r., Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 349, 25/11/2004, s. 1.

28 lutego 2002 r.²⁷ z myślą o skutecznej walce z międzynarodową przestępczością. Do jej zadań należy m.in.: wykrywanie, ściganie, zatrzymywanie, formułowanie oskarżeń. Organ ten posiada osobowość prawną.

W latach 2001-2004 rozpoczęto też prace nad usprawnieniem działań Europolu, utworzeniem Europejskiej Agencji ds. Operacyjnego Zarządzania na Granicach Zewnętrznych (*FRONTEX*), wzmocnieniem systemu Schengen, wprowadzeniem danych biometrycznych do paszportów i wiz, zwalczaniem ekstremizmu religijnego i ochroną mniejszości. Poprawiano bezpieczeństwo transportu lotniczego i morskiego. Wiązało się to w szczególności z wymianą danych o pasażerach linii lotniczych. Wprowadzenie wyżej wymienionych regulacji było ważnym etapem tworzenia nowych podstaw prawnych współpracy państw członkowskich UE²⁸.

Świadczyło to też o zasadniczej zmianie priorytetów Unii w kwestii jej bezpieczeństwa wewnętrznego. Stopniowo odchodzono zatem od koncepcji kładącej nacisk głównie na zwalczanie nielegalnej imigracji oraz wzmocnienie kontroli granic zewnętrznych. W UE dostrzeżono też potrzebę relatywnego ograniczenia swobód obywatelskich i wolności na rzecz poprawy bezpieczeństwa²⁹.

Niemniej jednak aż do czasu zamachów terrorystycznych w Madrycie w marcu 2004 r. żadnej z opisywanych wyżej tzw. decyzji ramowych nie wprowadzono we wszystkich państwach członkowskich. Po zamachach madryckich Rada Europejska ponagliła wszystkie państwa członkowskie do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do pełnej i bezzwłocznej implementacji wymienionych środków legislacyjnych. Po raz kolejny poruszono również problem niedostatecznej wymiany informacji pomiędzy służbami państw członkowskich, a także pomiędzy nimi a agendami unijnymi (Europol, Eurojust) oraz ich uprawnień. I dopiero wówczas podjęto starania o stworzenie wspólnego, ponadpaństwowego, europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego zarówno w sferze prawnej, jak i organizacyjnej³⁰.

Podczas zwołanego po zamachach, w dniach 25-26 marca 2004 r., Szczytu Rady Europejskiej, przyjęto Deklarację w sprawie zwalczania terroryzmu (*Declaration On Combating Terrorism*³¹) oraz będący aneksem do Deklaracji Plan zwalczania

²⁷ Decyzja Rady z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (2002/187/WSiSW), (URL:) <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp: 2012.08.08.).

²⁸ J. Gierszewski, Unia Europejska w walce z terroryzmem międzynarodowym, (URL:) <http://januszgierszewski.pl/files/Polityka%20UE%20wobec%20terroryzmu.pdf>, (dostęp: 2012.07.13.), s. 5-6.

²⁹ Zob: P. Pawlak, *Issues for the Euro-Atlantic Area of Freedom*, in: *Security and Justice The EU-US Security and Justice agenda in Action*, (ed.) P. Pawlak, Chaillot Papers, December 2011, s. 15-24.

³⁰ A. Podolski, *Program Haski (bezpieczeństwo wewnętrzne i sprawiedliwość w latach 2005-2009) – polska perspektywa*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i analizy, 14/04, s. 1-9.

³¹ Declaration On Combating Terrorism, (URL:) <http://www.consilium.europa.eu/uedocs>, (dostęp: 2012.09.10).

terroryzmu (*EU Plan of Action to Combat Terrorism*³²). Wydarzenia w Hiszpanii uświadomiły rządowi państw członkowskich UE konieczność podjęcia bardziej zdecydowanych działań przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi. Jednym z najważniejszych postanowień było przyjęcie tzw. klauzuli solidarności, która przewiduje, że w przypadku ataku terrorystycznego na którekolwiek państwo członkowskie, wszyscy pozostali członkowie zmobilizują wszelkie środki, jakie uznają za stosowne (włączając w to środki militarne), aby mu przyjść z pomocą.

W nowych dokumentach wprowadzono niestety niewiele nowych rozwiązań, a ponadto wielu członków UE nie wdrożyło jeszcze wszystkich przepisów, które UE przyjęła między innymi w związku z realizacją wcześniejszego planu z 2001 r. Kilka państw nie włączyło Europejskiego Nakazu Aresztowania do prawa wewnętrznego. Inne nie podjęły kroków w celu powołania wspólnych grup śledczych. Ustanowienie wspólnej agencji wywiadowczej spotkało się ze stanowczą odmową zwłaszcza Niemiec. Chociaż ESB i nowy Plan zwalczania terroryzmu przewidywał użycie siły militarnej w walce z terroryzmem, to zasady jej użycia nie zostały określone. A sprecyzowanie tych zasad użycia siły jest bardzo istotne, także wobec deklarowanej ścisłej współpracy w zwalczaniu terroryzmu ze Stanami Zjednoczonymi. Podkreślić należy, iż kwestia ta wielokrotnie budziła kontrowersje w stosunkach transatlantyckich. W omawianym dokumencie o współpracy UE – USA wspomina się zdawkowo jako o wspólnym celu. Różnice na tym tle wynikały zwłaszcza z podejścia do: stosowania ataków uprzedzających, zakresu przekazywanych danych osobowych pasażerów linii lotniczych, a nawet tworzenia list organizacji terrorystycznych przez Stany Zjednoczone i UE³³.

Jednym z dalszych przejawów instytucjonalizacji współpracy krajów UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu było powołanie Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu – *The Counter-Terrorism Coordinator (CTC)*, którego zadaniem jest wzmocnienie i koordynacja wszystkich instrumentów znajdujących się w dyspozycji UE oraz monitorowanie implementacji strategii zwalczania terroryzmu. Stanowisko to stworzono w ramach Sekretariatu Rady UE w ścisłej współpracy z Komisją Europejską³⁴.

Pokłosem zamachów terrorystycznych w Madrycie był też szczyt Unia Europejska – USA w Irlandii, który odbył się 26 czerwca 2004 r. Doszło tam do podpisania unijno-amerykańskiej Deklaracji w sprawie zwalczania terroryzmu (*EU-U.S. Declaration On Combating Terrorism*). Dokument został dał nowy impuls

³² EU Plan of Action On Combating Terrorism, (URL:) <http://ue.eu.int/uedocs>, (dostęp: 2012.0910).

³³ B. Górka-Winter, *Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu (25 marca 2004 r.)*, (URL:) <http://www.pism.pl>, (dostęp: 2012.09.15).

³⁴ Szerzej: EU Counter-terrorism Coordinator, (URL:) <http://www.consilium.europa.eu> (dostęp: 2012.09.15).

do działań antyterrorystycznych w relacjach transatlantyckich w bardzo szerokim spektrum spraw. Dotyczyła on m.in.: podjęcia wysiłków na rzecz wspólnych działań na forum ONZ, w tym wypracowywania konsensu w sprawach legislacyjnych, współpracy w ramach Komitetu Antyterrorystycznego NZ (CTC), wprowadzania Globalnego Programu NZ ds. Narkotyków i Przepięczności (*Global Programme of the United Nations on Drugs and Crime*) i implementacji konwencji NZ dotyczącej terroryzmu. Założono w nim współpracę w przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu i wsparcie dla Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*The Financial Action Task Force – FATF*), a także monitorowaniu przepływów finansowych w skali globalnej. Deklaracja zakłada także wprowadzenie wspólnych śledztw oraz innych mechanizmów współpracy z zakresu operacyjnego i prawnego (szczególnie w sferze prewencji, ochrony świadków, wymiany danych osobowych). Kładzie się w niej nacisk na potrzebę zwiększenia przepływu wymiany informacji w ramach umowy USA – Europol, koordynacji działań amerykańskiej prokuratury z europejską – Eurojust, doprowadzenie do wejścia w życie umowy o ekstradycji i umowy o wszechstronnej współpracy prawnej oraz wymiany informacji dotyczących przelewów bankowych i banków zamieszanych w nielegalne operacje finansowe. Wśród istotnych zadań wymieniono także: przeciwdziałanie cyberterroryzmowi i ochronę infrastruktury krytycznej; wymianie informacji wywiadowczych; ochronie granic i transportu międzynarodowego w ramach unijno-amerykańskiego Politycznego Dialogu Ochrony Transportu i Granic (*EU-U.S. Policy Dialogue on Border and Transport Security*); stworzenia kooperatywnego systemu kontroli lotów, transportu morskiego i lądowego, z wykorzystaniem takich rozwiązań, jak: Inicjatywa Ochrony Kontenerów (*Container Security Initiative*), rozwijanie Międzynarodowego Sytemu Kodów Statków i Portów (*The International Ship & Port Facility Security Code*), tworzenie i ulepszanie standardów wykrywania materiałów niebezpiecznych w transporcie morskim i lotniczym, pełnej implementacji porozumienia UE-USA PNR (dane dotyczące przelotów pasażerów), przygotowywania bezpiecznych dokumentów podróży (informacje biometryczne i systemy ich weryfikacji), współpracy z Interpolem w ramach zagubionych i ukradzionych paszportów; likwidacji skutków zamachów terrorystycznych; budowania wspólnych obszarów współpracy pomiędzy UE a NATO, zapobieganie zagrożeniom zamachów z użyciem broni ABC. Nie bez znaczenia pozostaje wypracowywanie kolejnych wspólnych strategii i pomoc państwom trzecim w przeciwdziałaniu terroryzmowi³⁵.

Kroki podjęte przez UE po 11 marca 2004 r. mające na celu ściślejszą współpracę w walce z terroryzmem były niewystarczające i nie uchroniły jej przed zamachami przeprowadzonymi 7 lipca 2005 r. w Londynie. Początkową reakcją

³⁵ Zob: EU-U.S. Declaration On Combating Terrorism, Dromoland Castle, 26 June 2004, (URL: <http://www.eurunion.org/partner/summit/Summit0406/2004SumTerror.pdf>, (dostęp: 2012.09.16).

była kolejna deklaracja Rady UE z 13 lipca 2005 r., w której uznano zamachy za atak na uniwersalne wartości i podkreślono wolę szybkiego przyjęcia aktów prawnych mających na celu walkę z terroryzmem.

Można uznać, że te kolejne tragiczne wydarzenia przyczyniły się do zintensyfikowania prac w zakresie regulacji dotyczących bezpieczeństwa Unii. W grudniu 2005 r. Rada Europejska przyjęła Strategię Zwalczania Terroryzmu (*The EU Counter-Terrorism Strategy*), która zobowiązała UE do zwalczania terroryzmu, wszak z poszanowaniem praw człowieka. Głównym założeniem strategii jest „zwalczanie terroryzmu w skali globalnej z poszanowaniem praw człowieka i uczynienie Europy bezpieczniejszą oraz umożliwienie jej obywatelom korzystania z wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”³⁶.

I chociaż jej treść wypełniają głównie uregulowania wewnętrzne, to znalazły się też zapisy promujące partnerstwo międzynarodowe, dotyczące szerokiej współpracy z podmiotami spoza UE, w szczególności z ONZ i kluczowymi państwami trzecimi „włączając Stany Zjednoczone (wymienione osobno) w celu pogłębiania międzynarodowej współpracy w zwalczaniu terroryzmu”³⁷. Dokument ten został uzupełniony Planem Działania (*Action Plan*), dzięki któremu postępy prac można śledzić poprzez Komitet Stałych Przedstawicieli (*COREPER II*) – organ pomocniczy Rady Unii Europejskiej, którego zadaniem jest wypracowywanie wspólnego, zgodnego stanowiska państw UE w sprawach propozycji skierowanych przez Komisję Europejską pod obrady Rady Unii Europejskiej³⁸. Ponadto w tym samym 2005 r. Rada Europejska przyjęła Strategię w Sprawie Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Organizacji Terrorystycznych (*The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*)³⁹.

W grudniu 2008 r. Rada Europejska zaaprobowowała Raport Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) w sprawie implementacji ESB. Choć zawarta w Strategii z 2003 r. ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa pozostała aktualna, znalazło się w nim sporo nowych elementów i wytycznych do działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Raport miał na celu ich wzmocnienie oraz wskazanie obszarów i działań, w których Unia powinna wzmocnić wysiłki. Dokument identyfikował także nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy. Do najważniejszych zaliczono: bezpieczeństwo energety-

³⁶ Council of the European Union, “The European Union Counter-Terrorism Strategy,” 14469/4/05 REV 4, 2., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs>, (dostęp: 2012.03.03.).

³⁷ The European Union Counter-Terrorism Strategy. Prevent – Protect – Pursue – Respond, (URL:) <http://register.consilium.eu.int> (dostęp: 2012.08.08).

³⁸ M. Narojek, *Strategia UE w zakresie zwalczania terroryzmu, Stosunki Międzynarodowe*, 2005.12.09., (URL:) <http://www.stosunki.pl> (dostęp: 2012.08.07.); EU Action Plan on combating terrorism, Council Of The European Union, (URL:) <http://register.consilium.europa.eu> (dostęp: 2012.07.09).

³⁹ The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, Council Of The European Union, (URL:) <http://register.consilium.europa.eu> (dostęp: 2012.07.09).

czne, zwłaszcza potrzebę dywersyfikacji źródeł energii; wzrastające znaczenie oddziaływania zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe; bezpieczeństwo cybernetyczne oraz piractwo. Wyrażono także niepokój w związku z eskalacją zamrożonych konfliktów, zwłaszcza w kontekście wojny gruzińsko-rosyjskiej. Jako istotny czynnik stabilizujący sąsiedztwo UE uznano proces rozszerzenia. Raport pozytywnie ocenił rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wskazano także na zasadnicze znaczenie współpracy z USA, fundamentalną rolę ONZ w systemie międzynarodowym oraz współpracę z organizacjami regionalnymi. Ponadto podkreślono potrzebę pogłębiania strategicznego partnerstwa z NATO, a zwłaszcza poprawę współpracy operacyjnej⁴⁰. Uszczegółowienie tych rozwiązań i zadań dokonane zostało w traktacie lizbońskim, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jego V rozdział poświęcony został Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP)⁴¹.

Najważniejsze obszary rozwoju współpracy w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w ramach UE określiła Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej – SBW (*Draft Internal Security Strategy for the European Union: „Towards a European Security Model”*) – dokument zatwierdzony przez Radę Europejską w dniach 25-26 marca 2010 r.⁴² i Komunikat Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego w działaniu: pięć kroków w stronę bardziej bezpiecznej Europy⁴³ z tego samego roku.

⁴⁰ Europejska Strategia Bezpieczeństwa, (URL:) <http://www.ms.gov.pl/Europejska,Strategia,Bezpieczenstwa,29342.html>, (dostęp 2011-02-17).

⁴¹ Na mocy traktatu lizbońskiego wprowadzono m.in.: potwierdzenie zobowiązania do stopniowego kształtowania wspólnej polityki obronnej; zobowiązanie do udostępniania przez państwa członkowskie wojskowych i cywilnych zdolności (w tym sił wielonarodowych) w celu realizacji CSDP; regulacje związane z Europejską Agencją Obrony (*European Defence Agency – EDA*); potwierdzenie zasady i praktyki jednomyślności w sprawach dotyczących obronności, w tym w przypadku decyzji dot. podjęcia misji; danie możliwości państwom, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, ustanowienia stałej współpracy strukturalnej w ramach Unii (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*); wprowadzenie w art. 42.7 „klauzuli wzajemnej pomocy i wsparcia” w przypadku zbrojnej agresji; poszerzenie zakresu tzw. zadań petersburskich („wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów); wprowadzenie klauzuli solidarności (Część V tytuł VII, artykuł 222 TUE) w przypadku ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (idea klauzuli narodziła się w wyniku ataków terrorystycznych w Madrycie w 2004 r.); opracowanie na podstawie: *Geneza Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony...*

⁴² Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa, Luksemburg 2010, s. 31.

⁴³ Communication from the Commission to The European Parliament and the Council. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, (URL:) <http://eur-lex.europa.eu> (dostęp: 2012.08.17.).

Co ciekawe dokumenty te skupiają się prawie wyłącznie na problemach bezpieczeństwa wewnętrznego, pomijając w zasadzie kwestie współpracy transatlantyckiej. Ponownie zdefiniowano w nich najważniejsze niebezpieczeństwa grożące Europie i zagrożenia związane z przestępczością. Wymieniono wśród nich: terroryzm, przestępczość zorganizowaną, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografię dziecięcą, przestępczość gospodarczą i korupcję, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczną. Uznano je za niezwykle szybko ewoluujące i podążające w ślad za postępem naukowym i technicznym, a jednocześnie nielegalnie wykorzystywane do podkopywania wartości i dobrobytu społeczeństw europejskich. W dokumencie jest też mowa o tym, że nie ma on tworzyć nowych kompetencji, a jedynie integrować strategie i koncepcje istniejące, uwzględniając „zależność między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym w tworzeniu ‘światowego bezpieczeństwa’ z państwami trzecimi”. Strategia zakłada, że unijne bezpieczeństwo wewnętrzne nie może istnieć w oderwaniu od wymiaru zewnętrznego i aby je gwarantować nieodzowna jest międzynarodowa współpraca UE i państw członkowskich – zarówno dwu-, jak i wielostronna. W tym kontekście polityka względem państw trzecich powinna traktować bezpieczeństwo jako główny czynnik i „rozwicka mechanizmy sprzęgające je z innymi, spokrewnionymi działaniami polityki (takimi jak polityka zagraniczna), w których coraz częściej należy uwzględniać kwestie bezpieczeństwa w ramach zintegrowanej profilaktyki”⁴⁴.

Również przyjęty rok wcześniej w grudniu 2009 r. przez Radę Europejską program rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS) Unii Europejskiej na lata 2010-2014, zatytułowany „Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” odnosi się w marginalnym stopniu do współpracy transatlantyckiej. Choć pojawiła się w nim zapowiedź ustanowienia kompletnego ładu prawnego w zakresie ochrony danych osobowych oraz uregulowanie relacji w tym zakresie z państwami trzecimi – przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi.

W zakresie walki z terroryzmem celem postawionym w Programie jest wzmocnienie i rozszerzenie zewnętrznego, pozaunijnego wymiaru działań. Zadeklarowano w nim aktywną rolę w walce z terroryzmem na różnych forach wielostronnych, w szczególności w ONZ i współpracę z partnerami na rzecz wzmocnienia skuteczności sankcji nakładanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu ma być przedmiotem współpracy z państwami trzecimi, w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi⁴⁵.

Z kolei problematyka bezpieczeństwa w stosunkach transatlantyckich z jej szerokim rezonansem w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państw Unii

⁴⁴ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej...*

⁴⁵ A. Gruszczak, *Prewencja i zwalczanie terroryzmu*, w: *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, A. Gruszczak (red.), Warszawa 2010, s. 99-111.

Europejskiej i zarazem członków Sojuszu Północnoatlantyckiego znalazła swoje szerokie odbicie w nowej Koncepcji strategicznej *NATO* z listopada 2010 r. Podobnie jak w ESB i w tej uwypuklony został problem zmienności środowiska międzynarodowego i pojawienie się nowych zagrożeń. Zatem jednym z głównych wyzwań pozostaną problemy mające swe przyczyny w słabości i niestabilności wielu państw świata. Państwa upadające i upadłe, choć nie stanowią bezpośredniego zagrożenia militarnego, mogą okazać się źródłem innego rodzaju wyzwań, zarówno o charakterze militarnym, jak i powstających zagrożeń asymetrycznych. Co prawda dla większości państw Unii to *NATO* pozostaje podstawowym instrumentem zapewniania bezpieczeństwa, wnosząc istotny wkład w stabilność i bezpieczeństwo w całej strefie euroatlantyckiej, a także w skali globalnej. Wydaje się jednak, że chociaż nowa Koncepcja Sojuszu jest istotną próbą zbudowania konsensu wokół strategicznych kwestii i instrumentem ożywiającym *NATO*, czyniącym Sojusz lepiej przygotowany na współczesne wyzwania, to nie jest on i nie będzie powszechną platformą do rozwiązywania wszystkich globalnych problemów.

Podkreślił to Adam Daniel Rotfeld, jeden z członków tzw. Grupy Mędrców⁴⁶ przygotowujących Koncepcję:

„Najważniejsze zagrożenia dla światowego systemu bezpieczeństwa łączą się dziś z trzema czynnikami: niestabilnością, niepewnością i nieprzewidywalnością. Są to różnorodne i złożone zagrożenia. Ich źródła mają charakter nietradycyjny: ekstremizm, ataki cybernetyczne, globalna proliferacja broni nuklearnych i wszelkiego rodzaju innych zaawansowanych technologicznie rodzajów broni. W sensie geograficznym bardzo trudno jest przewidzieć miejsce wystąpienia potencjalnego zagrożenia (...) W Europie pokój i stabilność są podważane przez akty politycznego szantażu oraz zamrożone konflikty lokalne. *NATO* z całą pewnością nie jest remedium i jedyną odpowiedzią na każdy problem bezpieczeństwa, zwłaszcza w sytuacjach, w których zastosowanie rozwiązań militarnych nie jest możliwe. Dlatego partnerstwo Sojuszu z innymi krajami, instytucjami i organizacjami jest niezbędne, by skutecznie przeciwdziałać, łagodzić i odpowiadać na zagrożenia dla bezpieczeństwa. Szczególną rolę mogłoby tu odegrać wypracowanie nowego rodzaju relacji między *NATO* a Unią Europejską. Nie należy również lekceważyć znaczenia instytucji takich, jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a także Rada Europy”⁴⁷.

Generalnie założenia nowej Koncepcji strategicznej *NATO* szły w parze z zapisami Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Ze względu na to, że większość państw UE jest także członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego, niezwykle ważne było osiągnięcie kompatybilności pomiędzy tymi dwoma dokumentami. W ESB za trzy podstawowe cele UE uznano: wniesienie wkładu w stabilizację i dobre

⁴⁶ Propozycje do dokumentu zostały opracowane przez tzw. Grupę Mędrców, powołanej przez sekretarza generalnego Sojuszu Andersa Fogha Rasmussena. Na jej czele stanęła była amerykańska sekretarz stanu Madeleine Albright. Grupę tworzyło 12 przedstawicieli państw członkowskich Sojuszu. Oprócz A. D. Rotfelda, w skład grupy weszli także przedstawiciele USA, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch, Hiszpanii, Kanady, Grecji, Turcji oraz Łotwy.

⁴⁷ A. D. Rotfeld, Nowa koncepcja strategiczna NATO: perspektywa środkowoeuropejska, (URL:) <http://kulturaliberalna.pl/?s=Nowa+koncepcja+strategiczna+NATO> (dostęp 2011-02-18).

rządzenie w najbliższym sąsiedztwie Unii; tworzenie porządku międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie; przeciwdziałanie zagrożeniom – zarówno nowym, jak i tradycyjnym. Podkreślono przy tym, że UE ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo międzynarodowe i powinna odgrywać ważną rolę w jego zapewnieniu. Definiując zagrożenia, jakim Unia musi się przeciwstawić, wymieniono m.in.: konflikty regionalne; terroryzm; proliferację broni masowego rażenia oraz możliwość jej użycia przeciw terytorium UE; upadające państwa i wybuchające w nich oraz w ich sąsiedztwie konflikty; a także przestępczość zorganizowaną⁴⁸. W szczegółowych zapisach znalazły się ponadto takie zagrożenia jak: migracje społeczne, przestępczość zorganizowana, handel żywym towarem, bronią i przemyt narkotyków.

Z kolei administracja Baracka Obamy w kolejnych strategiach: Strategii bezpieczeństwa narodowego (*National Security Strategy*) z 2010 r.; Narodowej strategii militarnej (*National Military Strategy*) z 2011 r. i Strategii walki z terroryzmem (*National Strategy for Counterterrorism*) z 2011 r., dążąc do optymalizacji podejmowanych działań, sukcesywnie odchodziły od metod stosowanych przez poprzednią administrację George’a W. Busha, na rzecz bardziej kompleksowego podejścia z zastosowaniem instrumentów politycznych, gospodarczych i wojskowych. Kładły większy nacisk na środki pozamilitarne, co pozostaje w zgodzie z europejskimi działaniami w tym zakresie⁴⁹.

W takim tonie napisana była też Narodowa Strategia Bezpieczeństwa (*National Security Strategy*) z 2010 r. wymieniając jako podstawowe cele narodowe USA m.in. bezpieczeństwo i budowanie międzynarodowego porządku poprzez silniejszą współpracę międzynarodową. Ma ona obejmować zarówno instytucje międzynarodowe, jak i „naszych bliskich przyjaciół i sojuszników w Europie, Azji, Amerykach i na Bliskim Wschodzie”. Autorzy strategii uznali relacje z sojusznikami europejskimi jako „kamień węgielny zaangażowania USA w świecie i katalizator działań międzynarodowych”, chociaż nie mniej miejsca poświęcili współpracy z sojusznikami w Azji i Ameryce Północnej⁵⁰.

Doktryna Obamy to wizja funkcjonowania USA w świecie szerszych powiązań sojuszniczych i kooperacyjnych. Choć Stany Zjednoczone nadal pozostają jedynym supermocarstwem, to potrzebują partnerów, dzielących z nimi obciążenia, środki i odpowiedzialność za ład międzynarodowy. Formy realizacji amerykańskich interesów ewoluują od rozwiązań siłowych, ku oddziaływaniom polityczno-ekonomiczno-militarnym. W przeciwdziałaniu zagrożeniom niekonwencjonalnym (asy-

⁴⁸ Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie, (URL:) www.consilium.europa.eu (dostęp 2011.02.17.).

⁴⁹ National Security Strategy, May 2010, (URL:) <http://www.whitehouse.gov>, National Military Strategy, February 2011, <http://www.army.mil>; National Strategy for Counterterrorism, June 2011; The White House – Washington, (URL:) <http://www.whitehouse.gov> (dostęp: 2012.08.13.).

⁵⁰ Zob.: *National Security Strategy...*, szerzej: J. Kiwerska, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA...*

metrycznym) siła militarna zaczyna odgrywać coraz mniejszą rolę. Według Obamy pogłębienie współpracy w środowisku międzynarodowym jest przesłanką zmniejszenia ryzyka wybuchu konfliktów i zarazem wzrostu bezpieczeństwa narodowego. W stosunku do terroryzmu Obama starał się unikać retoryki walki z islamskim terroryzmem i skupił na przeciwdziałaniu ekstremizmom.

Te działania, deklaracje i dokumenty dotyczące współpracy transatlantyckiej stanowiły sprzyjające podłoże dla uregulowań szczegółowych. Było to zadanie niełatwe zwłaszcza z europejskiego punktu widzenia. Regulacje te wchodziły w obszar unijnego bezpieczeństwa wewnętrznego i często pozostawały w konflikcie z kulturą prawną UE. Ta wynika z potrzeby osiągania wielonarodowego kompromisu w ramach UE i w większym stopniu niż amerykańska nastawiona jest na minimalne ograniczanie swobód obywatelskich.

Niemniej udało się wypracować kilka ważnych kompromisów. W zakresie walki z finansowaniem działalności terrorystycznej oraz przeciwdziałaniem procederowi prania tzw. brudnych pieniędzy dnia 1 sierpnia 2010 r. weszło w życie porozumienia pomiędzy UE – USA ws. przekazywania danych bankowych z systemu *SWIFT* (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*).

Kluczem do porozumienia była kwestia przekazywania zbiorczych danych Amerykanom. W ciągu następnych 3 lat miał zacząć działać europejski program śledzenia i finansowania terroryzmu stworzony na wzór amerykańskiego. Założeniem jest, że dane będą wstępnie przetwarzane w UE, a do USA przekazywane będą jedynie dane jednostkowe dotyczące konkretnych operacji, co do których istnieje podejrzenie, że mogły posłużyć do sfinansowania działań terrorystycznych. Usprawniono także działalność agencji Europol, która ma być władna zablokować przekazanie danych stronie amerykańskiej, jeśli uzna dany wniosek za niezasadny oraz będzie nadzorowała przetwarzanie danych w USA. Przeszukiwanie danych *SWIFT* będzie musiało być oparte na istniejących przesłankach wskazujących na to, że przedmiot poszukiwań ma związek z działalnością terrorystyczną lub jej finansowaniem. Porozumienie weszło w życie na 5 lat, a następnie będzie przedłużane na rok⁵¹.

Jako że polityka reagowania kryzysowego jest jednym z ważniejszych elementów budowy bezpieczeństwa europejskiego w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym, warto odnotować podpisaną 17 maja 2011 r. Umowę Ramową między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską w sprawie udziału Stanów Zjednoczonych Ameryki w operacjach zarządzania kryzysowego prowadzonych przez Unię Europejską. Jest to dokument mający zastosowanie do wszelkich operacji zarządzania kryzysowego prowadzonych przez UE w krajach trzecich, w których decydują się uczestniczyć Stany Zjednoczone i definiuje warunki ich uczestnictwa

⁵¹ Walka z terroryzmem: nowe porozumienie SWIFT, Parlament Europejski, (URL:) <http://www.europarl.europa.eu> (dostęp: 2012.08.08.).

oraz stosunki z UE w czasie trwania określonych misji⁵². Pozytywne efekty tej współpracy można było obserwować w ramach operacji *EUTM* i *EUNAVFOR* w Somalii, *EULEX* w Kosowie czy *EUROPOL* w Afganistanie.

W ramach współpracy w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości pozytywnie zakończyły się także negocjacje pomiędzy Brukselą i Waszyngtonem dotyczące umowy o wymianie danych *PNR* (w sprawie wymiany danych pasażerów linii lotniczych – *Passenger Name Record*) oraz umowy ochrony danych osobowych (wykorzystywanych w celu zwalczania terroryzmu). 19 kwietnia 2012 r. Parlament Europejski zgodził się na zawarcie tego dosyć kontrowersyjnego porozumienia, a formalnie zostało ono zatwierdzone na posiedzeniu Rady Europejskiej 26 kwietnia 2012 r.

PNR to dane o pasażerach, zbierane zwyczajowo przez linie lotnicze w celach komercyjnych (nazwisko, adres e-mail, telefon, trasa podróży, forma płatności za bilet, numer karty kredytowej, informacja o bagażu itp.). Niewiele osób zdaje sobie jednak sprawę, że gromadzone dane mogą obejmować także hotelowe rezerwacje, wynajem samochodu czy zakupienie biletu kolejowego. Mogą zawierać także tak wrażliwe informacje, jak preferencje dotyczące miejsca, posiłku serwowanego na pokładzie samolotu (koszerny, wegetariański czy bez wieprzowiny) albo fakt rezerwowania pokoju z „podwójnym łóżkiem”. Dane *PNR* w Stanach Zjednoczonych od dawna wykorzystywane są na użytek walki z terroryzmem i przestępczością. Unia Europejska od 2004 r. jest związana porozumieniem w sprawie przekazywania Amerykanom takich danych o swoich obywatelach. Porozumienie to zostało jednak poddane rewizji jako niespełniające wymogów zawartych w europejskiej dyrektywie o ochronie danych osobowych⁵³.

Nowe porozumienie wyznacza ramy prawne dla transferu danych, określa jak długo informacje mogą być przechowywane, definiuje ich zastosowanie, środki bezpieczeństwa i ewentualne kwestie związane z zadośćuczynieniem i będzie obowiązywało przez 7 lat. Władze USA będą przechowywać dane *PNR* nie dłużej niż 5 lat. Po upływie 6 miesięcy wszystkie informacje, które mogłyby zostać użyte do identyfikacji pasażera, tj. imię i nazwisko pasażera oraz jego dane kontaktowe, zostaną zaszyfrowane, czyli „zdepersonalizowane”, po 5 latach informacje te zostaną na kolejne 10 lat przesunięte do nieaktywnej bazy danych, do której dostęp będzie ograniczony. Oznacza to, że po upływie tego okresu dane pozostaną całkowicie anonimowe, a informacje pozwalające na identyfikację pasażera zostaną trwale usunięte. Dane dotyczące konkretnej sprawy, w której toczy się śledztwo,

⁵² Umowa Ramowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską w sprawie udziału Stanów Zjednoczonych Ameryki w operacjach zarządzania kryzysowego prowadzonych przez Unię Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2011.05.31.; L 143/3.

⁵³ M. Marciniak, Kontrowersyjne porozumienie UE i USA w sprawie przekazywania danych osobowych, (URL:) <http://www.computerworld.pl/news/377774/Kontrowersyjne.porozumienie.UE.i.USA.w.sprawie.przekazywania.danych.osobowych.html> (dostęp: 2012.07.09.).

będą przechowywane w bazie do czasu zakończenia postępowania. Zwolennicy tego porozumienia argumentowali, że brak zgody Parlamentu Europejskiego na nową umowę spowodowałby, że Amerykanie musieliby najprawdopodobniej odwołać się do umów dwustronnych z poszczególnymi państwami członkowskimi UE, a to mogłoby oznaczać jeszcze mniejszą ochronę danych osobowych.

Jednakże zdaniem przeciwników umowy, która uzyskała akceptację Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przynosi ona obywatelom UE niewiele korzyści. Co więcej jest niezgodna z Kartą Praw Podstawowych, a zakres przekazywanych danych jest nieprecyzyjny i nieproporcjonalny do spodziewanych korzyści. Na podstawie podawanych przez przewoźników danych można ustalić zwyczajnie dotyczące podróżowania, odtworzyć sieci społecznościowe, a nawet relacje osobiste z innymi pasażerami. Można też domyślić się jakiego wyznania jest podróżujący, jaki jest jego styl życia czy stan majątkowy. Te zastrzeżenia składane także przez europejskiego inspektora ochrony danych osobowych nie zostały wzięte pod uwagę⁵⁴. Decydenci w tym przypadku uznali racje zwolenników zapewnienia większego bezpieczeństwa podróżującym i możliwość skuteczniejszej walki z przestępczością.

Generalnie kwestia *SWIFT*, podobnie jak *PNR* ukazuje dobitnie problem braku zgodności standardów ochrony danych w Unii oraz USA, a te doraźne rozwiązania podobnie jak program *Safe Harbor, Binding Corporate Rules* (umożliwiający wielonarodowym korporacjom wewnętrzny transfer danych w wymianie międzynarodowej) są przejawem bezradności umawiających się stron, świadomych, że nie można zakazać przesyłania danych przez Atlantyk. Jednocześnie wieloletnie próby osiągnięcia kompromisu nie przynoszą efektu. Powstaje zatem potrzeba dogłębnego rozważenia przyczyn braku konsensu. Sedno sprawy tkwi zapewne w odmienności tradycji oraz metodzie uregulowania omawianej materii w systemach europejskich oraz USA⁵⁵.

Jednym z kluczowych elementów wielowymiarowego bezpieczeństwa wewnętrznego UE pozostają problemy gospodarcze, a w tym zwłaszcza polityka energetyczna. W relacjach transatlantyckich ważne miejsce zajmują kwestie dotyczące stabilizacji i bezpieczeństwa energetycznego sojuszników oraz dywersyfikacji źródeł pozyskiwania energii. Ostatnie jest także bezpieczeństwo dostępu do surowców energetycznych i ich transportu. Intensywność dialogu transatlantyckiego w kwestiach gospodarczych wynika z daleko idącej integracji państw UE w dziedzinie jednolitego rynku. Obecnie UE i Stany Zjednoczone tworzą największy i najsilniejszy obszar współpracy gospodarczej na świecie. Celem priorytetowym

⁵⁴ Porozumienie UE z USA w sprawie wymiany danych pasażerów linii (PNR), (URL:) <http://e-ochronainformacji.pl/>; Nowa umowa UE-USA o danych PNR: lepsza ochrona danych i zwalczanie przestępczości i terroryzmu (URL:) <http://europa.eu> (dostęp: 2012.07.10.).

⁵⁵ B. Marcinkowski, *Globalna wizja ochrony prywatności a transfery finansowe*, „Rzeczpospolita” z 09.05.2011.

UE pozostaje intensyfikacja działań na rzecz wzmocnienia i liberalizacji wymiany handlowej oraz inwestycji. Na polu pogłębiania integracji gospodarczej działa Transatlantycka Rada Gospodarcza (*Transatlantic Economic Council, TEC*), której prace koncentrują się wokół problematyki eliminacji barier handlowych, promocji inwestycji, koordynacji rynków finansowych i ochrony praw własności intelektualnej⁵⁶.

Z kolei przy okazji szczytu UE-USA w listopadzie 2009 r. powołano do życia Transatlantycką Radę Energetyczną (*Transatlantic Energy Council, TEC*), w celu pogłębienia dialogu dotyczącego kwestii energetycznych i dalszego wzmocnienia współpracy na rzecz rozwoju nowych technologii w dziedzinie ochrony środowiska. Rada zajmuje się kwestią dywersyfikacji źródeł energii (m.in. poprzez zwiększone wykorzystanie skroplonego gazu ziemnego, energii słonecznej i wiatrowej, biopaliw oraz wykorzystania energii nuklearnej)⁵⁷.

Wydaje się, że kluczową rolę dla przyszłości tej inicjatywy odegrają jej stosunki z państwami trzecimi oraz istniejącymi organizacjami międzynarodowymi. Mimo że Unia i USA są jednymi z najważniejszych rozgrywających na forum dyskusji dotyczącej kwestii energii i klimatu, nie będą w stanie wiele osiągnąć bez zaangażowania w nią innych podmiotów. Konieczne jest zatem budowanie wielostronnych kontaktów, przy jednoczesnym unikaniu niepotrzebnego duplikowania zadań już istniejących organizacji. Jednocześnie Rada nie może tworzyć nowych linii podziału sprawiając wrażenie, że budowany jest sojusz UE i USA mający narzucić Rosji, Chinom czy Indiom konkretne rozwiązania. Mogłoby to zaszkodzić globalnym wysiłkom w tych kwestiach⁵⁸.

W swoim wystąpieniu w *Brookings Institution* 29 listopada 2012 r. sekretarz stanu USA Hilary Clinton, podsumowując działania *TEC*, mówiła o sukcesach w znoszeniu barier regulacyjnych i kontynuowaniu prac na rzecz ustanowienia wspólnych standardów. Przyniosło to efekty w postaci rozwoju inteligentnych sieci i innych technologii energetycznych. Problemem pozostaje to, że Stany Zjednoczone pozostają jednym z niewielu krajów WTO, które nie wyszły poza klauzulę największego uprzywilejowania w stosunkach z UE. Tymczasem w obliczu rosnących wyzwań i wzrostu barier handlowych istnieje konieczność promowania otwartego, wolnego i przejrzystego rynku globalnego z uczciwą konkurencją. Waszyngton i Bruksela prowadzą rozmowy na temat kompleksowej umowy, która przyniosłaby wzrost handlu, ułatwiła dostęp do swoich rynków i pobudziła gospodarkę po obu stronach Atlantyku. Uporanie się z istniejącymi barierami może

⁵⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Transatlantyckiej Rady Gospodarczej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2009.11.12., C 271 E/1.

⁵⁷ Stosunki Unia Europejska – Stany Zjednoczone, (URL:) <http://www.msz.gov.pl/Stosunki.Unia,Europejska,-,Stany,Zjednoczone,40161.html> (dostęp: 2012.08.14.).

⁵⁸ P. Pawlak, *Transatlantycka Rada Energetyczna: jak uniknąć kolejnej porażki*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy” nr 2/2009, 7 s.

w znacznym stopniu przyczynić się do uratowania konkurencyjności Zachodu na świecie⁵⁹.

Taki obraz funkcjonowania Unii Europejskiej wobec nowych wyzwań i zagrożeń oraz konieczności kształtowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego wyłania się z licznych debat dotyczących bezpieczeństwa we współczesnym świecie. Zmieniają się zasoby, które gwarantowały w przeszłości potęgę i dominację (bogactwo; posiadanie kolonii; dominacja w handlu i finansach; liczebność i wielkość terytorium; potęgę przemysłową; przewagę militarną). Współcześnie tradycyjni aktorzy polityki międzynarodowej stracili swój monopol. Pojawiły się organizacje, korporacje transnarodowe, związki wyznaniowe, czy organizacje pozarządowe, ale też związki przestępcze, które są w stanie odgrywać istotną rolę na scenie międzynarodowej. Nawet małe państwa i porozumienia między nimi mogą blokować największe potęgi. Głównym zagrożeniem dla *status quo* stają się jednak nie państwa narodowe, lecz jednostki, organizacje niezależne, mafie, grupy terrorystyczne, czy zorganizowane grupy przestępcze. Mamy do czynienia z dwoma typami zmiany dystrybucji władzy w świecie: jej przemieszczeniach oraz jej dyfuzji⁶⁰.

U schyłku zimnej wojny zakładano, że multipolarność i równowaga sił będą demokratyzować stosunki międzynarodowe. Tymczasem zamiast „nowego ładu światowego” mamy raczej „nowy światowy nieład”. Zastąpienie władzy dwóch potęg nie doprowadziło do wytworzenia się „nowej architektury światowej”, lecz do dyspersji władzy. W związku z tym mówi się nawet o zerobiegunowości, albo też G-zero, co tłumaczy popularność takich pojęć, jak: „wiek niepewności”, „świat entropii”, „dekada nieładu”, „dekada destrukcji”, „dekada dryfu”. Opierając się na takim rozumowaniu, prezes Fundacji im. Stefana Batorego Aleksander Smolar dowodzi, że do niedawna zakładano, iż UE będzie jednym z głównych ośrodków nowego multilateralnego świata, którego siłą napędową miało być odnowione partnerstwo transatlantyckie. Tymczasem obecnie, po setkach lat dominacji Zachodu, kwestionowane są jego kompetencje i moralny autorytet.

Do delegitymizacji podstawowych wartości politycznych Zachodu przyczyniły się nie tylko wojny w Iraku i Afganistanie, ale też sukces Chin, który podważył w oczach dużej części świata wartość liberalnej demokracji dla modernizacji społecznej i ekonomicznej krajów rozwijających się. Według A. Smolara: „Do niedawna sławiona jako wzór ułożenia cywilizowanych stosunków między wrogimi niegdyś narodami, Europa jest dzisiaj często opisywana jako świat przeszłości, demograficznie ginący, kolonizowany przez licznych imigrantów, kontynent emerytów i ludzi myślących o spokoju, niezdolny do zmian i wielkich ambicji”.

⁵⁹ H. Clinton, U.S. and Europe: A Revitalized Global Partnership, 29 November 2012, Brookings Institution, Washington D.C., (URL:) <http://www.brookings.edu>, (dostęp: 2012.11.01.).

⁶⁰ Szerzej: J. S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009.

Pozostaje to w rażącej sprzeczności z potencjałem państw kontynentu, który dysponuje największym rynkiem i reprezentuje 17% światowego handlu w porównaniu z 12% Stanów Zjednoczonych. Europa jest drugą w świecie potęgą militarną, której nakłady na te cele wynoszą 21% wydatków globalnych na zbrojenia (Chiny wydają 5%, a Rosja 3%). Ponadto Europa finansuje połowę światowej pomocy gospodarczej (USA – 20%). Zdaniem A. Smolara „Europa nie potrafi przekształcić tego ogromnego potencjału w rzeczywistą władzę czy wpływy międzynarodowe. Unia jest ciągle wspólnotą o słabo zintegrowanych celach w stosunkach ze światem i słabo zintegrowanych siłach zbrojnych. Przypomina bardziej wielkie społeczeństwo obywatelskie, a nie wspólnotę polityczną, która ma swoje cele w świecie, i wartości, których obecność na innych kontynentach chce umocnić”.

Wśród powodów koniecznego zaangażowania Europy w systemie globalnym leży także zachowanie i pomnażanie dobrobytu, które jest skorelowane z resztą świata. Także względy bezpieczeństwa za tym przemawiają, a tego Europie w dużej mierze dostarcza Ameryka. Rozwój Starego Kontynentu zależy też od napływu taniej siły roboczej, od krajów surowcowych i krajów zbytu europejskich towarów. „W obecnym świecie głębokiego uzależnienia wzajemnego, zintegrowania najbardziej odległych części świata – pod względem bezpieczeństwa i transportu, strumieni emigracji i imigracji, informacji i wymiany towarów i usług, ruchów kapitału i usług – nieuchronne jest myślenie z kategoriach całego świata, a w jego ramach – o Europie (...)”⁶¹.

Powyższe rozważania są kwintesencją dyskusji nad kształtem bezpieczeństwa europejskiego i sposobami przeciwdziałania nowym typom zagrożeń, charakterystycznym dla środowiska międzynarodowego u progu w XXI w. Ich źródłem są procesy zachodzące zarówno daleko od Europy, jak i te, które dotyczą otoczenia międzynarodowego Unii Europejskiej, ale i zachodzące w ramach jej struktur. W wymiarze praktycznym uaktywniają się one m.in. w ramach stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i euroatlantyckiej wspólnoty interesów i swobody jej rozwoju.

U progu XXI w. kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego UE, które wynikały ze wspólnych interesów w relacjach transatlantyckich koncentrowały się głównie na walce z terroryzmem międzynarodowym i innymi formami zorganizowanej przestępczości oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom niekonwencjonalnym. W związku z tym bezpieczeństwo wewnętrzne silnie skorelowane jest z bezpieczeństwem międzynarodowym w szerokim zakresie tego pojęcia wnikającym w struktury ekonomiczne, społeczne czy militarne. Jednocześnie w stosunkach transatlantyckich w problematyce bezpieczeństwa Waszyngton oczekuje, aby Unia Europejska stała się dla Stanów Zjednoczonych partnerem i wzięła na siebie odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo i odważniej broniła własnych interesów. Tymczasem

⁶¹ A. Smolar, *Wiek niepewności: Europa i ład światowy...*

Europejczycy w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego chronieni są parasolem *NATO*, finansowanym głównie przez USA. Natomiast w sprawach współpracy, która dotyka sfer ich bezpieczeństwa wewnętrznego skupiają się w większej mierze na ochronie wolności.

Jednocześnie w dobie światowego kryzysu UE jest obecnie dużo bardziej zorientowana do wewnątrz niż na zewnątrz, ale w sferze głównie ekonomicznej. W sferze deklaratywnej, o której mowa była powyżej, wspólna polityka bezpieczeństwa istnieje, ale realnie nadal dominują polityki narodowe. W warunkach kryzysu rośnie jeszcze pokusa renacjonalizacji polityk zagranicznych i polityk bezpieczeństwa. W tej sytuacji liderzy europejscy mają Stanom Zjednoczonym niewiele do zaoferowania i nadal *NATO* pozostaje głównym kanałem utrzymywania więzi transatlantyckich obok stosunków dwustronnych. W całokształcie europejskiej polityki bezpieczeństwa USA ponoszą główne koszty obronności świata zachodniego. Europejczycy są bardziej zainteresowani gospodarką, bo czują się bezpiecznie, co utrudnia stawianie akcentu na wspólną politykę bezpieczeństwa. Sojusz Północnoatlantycki jest jedyną zinstytucjonalizowaną formą współpracy UE-USA w zakresie bezpieczeństwa i brakuje instytucji w innych sferach, na przykład ekonomicznej, w której Unia jest silna⁶². Pozostałe obszary współpracy transatlantyckiej, zwłaszcza te które mają wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne UE, wynikają z mozolnie wynegocjowanych porozumień. Należy zatem zastanowić się nad ich skuteczną implementacją i tworzeniem nowych platform współpracy.

Opracowanie przygotowane w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki nr NN 116453540 „USA – Europa. Wyzwania, trendy, perspektywy”, realizowanego w Instytucie Zachodnim w latach 2011-2013

ABSTRACT

The article deals with the problem of the impact of transatlantic relations on the shape of internal security of the European Union especially in the context of escalation of unconventional threats. It also shows the dependence between the ability to co-shape the international framework of security and the maintenance of a strong position on the international arena together with possibilities of an unhampered development.

At the threshold of the 21st century issues of EU's internal security were strongly correlated with broadly understood international security. This is particularly visible in transatlantic relations with growing expectations towards the EU to play the role of USA's partner and to take upon itself responsibility for its own security to a larger extent than before.

⁶² Unia Europejska–Stany Zjednoczone: definiowanie nowych stosunków, Dyskusja z udziałem Adama Daniela Rotfelda, Nicka Witneya i Aleksandra Smolara, 2010.06.24., (URL:) <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 2012.09.10).