

Security structure of the European Union

Magdalena Molendowska

Ph.D., Institute of Safety Sciences, Faculty of Law and Social Sciences, Jan Kochanowski University, Kielce, Poland.
Email: magdalena.molendowska@ujk.edu.pl

Abstract

Keywords

Security, Structure, European Union.

Article History

Received on 8th February 2022

Accepted on 18th March 2022

Published on 25th March 2022

Cite this article

Molendowska, M. (2022). Security structure of the European Union. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 10(2), 31-37. <https://doi.org/10.18510/hssr.2022.1025>

Copyright © Author

Publishing License

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Purpose of the study: The object of the analysis is to assess the effectiveness of the European Union in ensuring internal and external security.

Methodology: the article was prepared based on critical analysis of literature and documents and uncontrolled observation method.

Main findings: the established institutions and agencies within the EU may appear to be adequate and competent. However, in reality, their effectiveness and coherence of activities aimed at fulfillment of common safety objectives often fail to meet expectations, whereas systems and operating procedures differ from the solutions used in practice. The multidimensionality of security, and above all the evolution of the challenges in terms of the ever-changing security environment, will require the EU to establish new institutions or equip existing ones with new competences.

Application of the study: security forecasting based on the main variables emerging in the contemporary security environment and adapting the EU institutional security architecture to new threats.

Original/Novelty of the study: the subject matter is very current, being a member of the EU, we participate in the identified problem.

Struktura bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Magdalena Molendowska

Dr, Instytut Nauk o Bezpieczeństwie, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polska.

E-mail: magdalena.molendowska@ujk.edu.pl

Streszczenie

Słowa kluczowe

Bezpieczeństwo, struktura, Unia Europejska.

Historia artykułu

Otrzymano 8 lutego 2022

Przyjęta 18 marca 2022

Opublikowano 25 marca 2022

Cite this article

Molendowska, M. (2022). Security structure of the European Union. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 10(2), 31-37. <https://doi.org/10.18510/hssr.2022.1025>

Copyright @ Author

Publishing License

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sr/4.0/)



Cel badawczy: Przedmiotem analizy jest ocena skuteczności Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Metodologia: Artykuł przygotowano w oparciu o krytyczną analizę literatury i dokumentów oraz metodę obserwacji niekontrolowanej.

Główne wnioski: Powołane do życia instytucje i agendy w obrębie UE mogą wydawać się odpowiednie i kompetentne. Jednak w rzeczywistości ich efektywność oraz spójność działań mających na celu wspólne realizowanie założeń z zakresu bezpieczeństwa niejednokrotnie mijają się z oczekiwaniami, a systemy i procedury funkcjonowania odbiegają od rozwiązań stosowanych w praktyce. Wielowymiarowość bezpieczeństwa, ale przede wszystkim ewolucja wyzwań w aspekcie ciągle zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, będzie wymagała od UE powołania nowych instytucji lub wyposażenia tych już istniejących w nowe kompetencje.

Zastosowanie badania: Prognozowanie bezpieczeństwa w oparciu o główne zmienne pojawiające się we współczesnym środowisku bezpieczeństwa oraz dostosowywanie struktury instytucjonalnej UE w zakresie bezpieczeństwa do nowych zagrożeń.

Oryginalność badań: Podjęta tematyka jest bardzo aktualna, będą członkiem UE jesteśmy uczestnikami wskazanego problemu.

Wprowadzenie

Unia Europejska (UE, ang. European Union) opiera się na dwóch koncepcjach integracyjnych – federalnej i konfederalnej. Przyjęte koncepcje integracyjne, a w ich konsekwencji utworzona struktura Unii Europejskiej, oparta na trzech filarach, miały istotne znaczenie dla rozwoju instytucjonalnego. Przede wszystkim wpłynęły na zakres i podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskim. Filar drugi – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB, ang. Common Foreign and Security Policy, CFSP), oraz filar trzeci – wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW, ang. Justice and Home Affairs, JHA; po zmianie nazwy: przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), oparte zostały na koncepcji konfederalnej. W konsekwencji wpływa to na dość ograniczone możliwości decyzyjne samej Unii Europejskiej. Instytucje UE zostały wymienione w art. 4 traktatu z Maastricht: Parlament Europejski, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy. Traktat Lizboński włączył do głównych instytucji Radę Europejską i Europejski Bank Centralny. Strategiczne miejsce w systemie instytucji UE zajmuje Rada Europejska. Ponadto instytucje można podzielić na cztery kategorie: I – wymienione powyżej, wskazane w art. 4 traktatu z Maastricht; II – gremia doradcze, np. Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny; III – organy o specjalnym statusie, tj. agencje; IV – nieformalne gremia (Wojtaszczyk, 2005, s. 23-24). Obok instytucji głównych bardzo dużą rolę odgrywają agencje Unii Europejskiej, które zostały powołane, aby wykonywać określone, specjalistyczne zadania. (Nowicka, 2013, s. 36). Analizując w tym kontekście skuteczność unijnych instytucji z zakresu bezpieczeństwa, należy zadać sobie pytanie: na ile ich skuteczność zależy od samej UE, a na ile jest ona zależna od państw członkowskich – ich prawodawstwa, woli współpracy, politycznych uwarunkowań wewnętrznych? Obecny system instytucjonalny UE w obszarze bezpieczeństwa jest bardzo rozbudowany. Co więcej, instytucje i agendy, które zajmują się bezpieczeństwem z reguły są podzielone w zakresie swych kompetencji – na obszar bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Struktura bezpieczeństwa wewnętrznego UE

Rozwój instytucji UE w obszarze bezpieczeństwa był tożsamy ze zmieniającym się środowiskiem bezpieczeństwa. Do najistotniejszych czynników, które wpływają na bezpieczeństwo można wymienić: 1) rozwój oraz wykorzystanie nowych technologii; 2) starzenie się społeczeństw; 3) zmiany migracyjne; 4) zmiany klimatyczne. Analiza regionalnego środowiska bezpieczeństwa ujawnia kilka współczesnych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa, które w równym stopniu dotyczą państw i społeczności międzynarodowej, głównie UE i NATO: nierozwiązane konflikty, niestabilność lub upadek nowych państw, terroryzm, przestępczość zorganizowana, znaczne arsenały konwencjonalne, nielegalne przepływy migracyjne. W przyszłości nowe zagrożenia będą miały przede wszystkim charakter cyberzagrożeń. Obszarem bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej zajmują się zarówno instytucje jak i agendy. Warto podkreślić, że w ramach instytucji głównych UE zostały powołane organy, które zajmują się różnym rodzajem bezpieczeństwa. W przypadku Parlamentu Europejskiego jest to Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (ang. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, LIBE), która zajmuje się przede

wszystkim problemem migracji, zagrożenia demokracji i praworządności w Europie, a także problemami z zakresu ochrony praw i wolności wszystkich obywateli UE. Komisja stara się dbać o to, by prawa mniejszości, takich jak społeczności Romów i osób LGBTI (lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe i interpłciowe, ang. lesbian, gay, bisexual, transgender, intersexual), były przestrzegane i wzmacniane ([Komisja Wolności Obywatelskich](#)). Komisja LIBE odpowiada za większość prawodawstwa i demokratyczny nadzór nad politykami umożliwiającymi Unii Europejskiej oferowanie obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 3 TUE). W ten sposób zapewnia pełne poszanowanie na terytorium UE Karty praw podstawowych i europejskiej konwencji praw człowieka oraz wzmocnienie obywatelstwa europejskiego. Komisja składa się z 68 członków i działa w codziennym kontakcie z Komisją Europejską, Radą oraz w ścisłej współpracy z parlamentami narodowymi. Odbывают się również regularne wymiany informacji z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania, agencji UE ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, środowisk akademickich i społeczeństwa obywatelskiego.

W ramach Rady (Unii Europejskiej) kwestią bezpieczeństwa wewnętrznego zajmuje się Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, która czuwa nad współpracą i wspólną polityką w kwestiach transgranicznych. W pracach Rady uczestniczą ministrowie ze wszystkich krajów UE, którzy w swoich państwach odpowiadają za resort sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zasadniczo ministrowie sprawiedliwości zajmują się współpracą sądową w sprawach zarówno cywilnych, jak i karnych, a także dotyczących praw podstawowych. Ministrowie spraw wewnętrznych odpowiadają natomiast m.in. za migrację, zarządzanie granicami i współpracę policyjną. W kompetencjach Rady znajdują się następujące kwestie: azyl, migracja, współpraca sądowa, walka z przestępczością, przeciwdziałanie terroryzmowi. Ponadto Rada odpowiada też za sprawy wynikające z wprowadzenia strefy Schengen, m.in. dba o ochronę granic oraz jest pośrednikiem w realizacji współpracy w ramach Europolu i Frontexu ([Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości](#)).

Komisja Europejska jest instytucją wykonawczą oraz kontrolną UE. Czuwa nad przestrzeganiem prawa unijnego oraz pilnuje dyscypliny finansowej, w szczególności w odniesieniu do wydatkowania przez państwa członkowskie środków przyznanych im z funduszy europejskich. Nadzoruje prace wszystkich podległych jej agencji oraz dyrekcji generalnych i to głównie za ich pośrednictwem realizuje swoje zadania. Komisja zajmuje się wszystkim rodzajami bezpieczeństwa: społeczno-gospodarczym, politycznym i obronnym. W ramach Komisji Europejskiej, w kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego, szczególne znaczenie mają dwie dyrekcje generalne: Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) oraz Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (DG JUST). DG HOME odpowiedzialna jest za kształtowanie i rozwijanie polityk mających na celu budowanie otwartej i bezpiecznej Europy, w której prawa i bezpieczeństwo zarówno obywateli UE, jak i obywateli państw trzecich są gwarantowane. Jej zadania dotyczą migracji i azylu, bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym współpracy z przemysłem oraz programu „Europa dla obywateli”. Pierwszy obszar obejmuje kwestie związane z legalną i nielegalną migracją, integracją, readmisją i powrotami, drugi natomiast walkę z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem, współpracę policyjną i zarządzanie zewnętrzną granicą UE. UE aktywnie współpracuje również z krajami spoza UE, aby wspólnie stawiać czoła wyzwaniom związanym z migracją i bezpieczeństwem ([DG Migration and Home Affairs, 2016, s. 3](#)). Warto podkreślić, że polityka w zakresie migracji i spraw wewnętrznych to kompetencje dzielone Unii Europejskiej przewidziane w tytule V części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, związanym z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Procedura decyzyjna, która ma zastosowanie w odniesieniu do legalnej migracji od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, to zwykła procedura ustawodawcza (większość kwalifikowana w Radzie oraz procedura współdecyzji Rady i Parlamentu Europejskiego). W wypełnianiu misji DG HOME jest wspierana przez sześć zdecentralizowanych agencji UE. Są to:

eu-LISA (Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Frontex (Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej), Europol (Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania), CEPOL (Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania), EASO (Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu) i EMCDDA (Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii).

Kolejna, bardzo ważna dyrekcja Komisji Europejskiej, która zajmuje się sprawami bezpieczeństwa wewnętrznego to Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (DG JUST). Podobnie, jak w przypadku DG HOME, wszystkie kwestie, które znajdują się w odpowiedzialności DG JUST wchodzi w zakres kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie. Dyrekcja zarządza znacznym zbiorem przepisów UE w dziedzinie sprawiedliwości, obywatelstwa, równości i polityki konsumenckiej. Za stosowanie prawa UE odpowiedzialne są przede wszystkim państwa członkowskie, a jego egzekwowanie jest wspólnym zadaniem Komisji i państw członkowskich, tak więc sędziowie krajowi i inne organy administracyjne w znacznym stopniu przyczyniają się do stosowania prawa UE ([DG Justice and Consumers, 2019](#)).

Obok instytucji głównych UE, istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego odgrywają również organy opiniodawczo-doradcze, takie jak: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) oraz Komitet Regionów. W przypadku EKES najważniejsze znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego ma Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa (SOC). Sekcja przygotowuje prace EKES-u w szeregu dziedzin polityki, takich jak zatrudnienie i warunki pracy, kształcenie i szkolenie, prawa podstawowe i obywatelskie, zdrowie, polityka społeczna i prawa socjalne, równość płci, zagadnienia związane z niepełnosprawnością, integracja Romów, migracja i azyl, wymiar

sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (w tym imigracja). Obecnie do głównych działań sekcji należą prace w zakresie zwalczania pandemii COVID-19 i odbudowy po niej, praw podstawowych i praworządności, Europejskiego filaru praw socjalnych (ang. European Pillar of Social Rights, EPSR) i środków towarzyszących, przyszłości pracy oraz migracji i azylu (Schweng, 2018).

W ramach Komitetu Regionów do spraw bezpieczeństwa wewnętrznego została wydzielona Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (CIVEX). Komisja zajmuje się również kwestią praworządności i jej przestrzegania przez państwa członkowskie UE. Nie ulega wątpliwości, że w demokratycznych krajach, w których przestrzegane są zasady praworządności, dostęp do rzetelnej i prawdziwej informacji jest czymś oczywistym. Z tego też powodu Komisja CIVEX uważa dezinformację za jedno z poważniejszych współczesnych zagrożeń (CIVEX, 2018).

Obok instytucji UE bardzo ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego odgrywają agencje UE. Agencje Unii Europejskiej to specjalne zdecentralizowane organy zajmujące się niewielką wydzieloną dziedziną polityki UE. Są autonomiczne (choć nie w pełni) wobec głównych organów unijnych, posiadają osobowość prawną (Dumała, 2002, s. 11). Najczęściej pełnią funkcje informacyjne lub techniczne. Wspierają instytucje UE (Nitszke, 2017, s. 19). Do najważniejszych agencji z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego należy wymienić:

- Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA): powstała w 2007 r. (Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007), zastępując powołane w 1997 r. Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97). FRA pełni usługi doradcze dla instytucji UE i rządów państwa członkowskich, w sprawach dotyczących: wszelkich przejawów dyskryminacji, praw przysługujących ofiarom przestępstw, praw dzieci, dostępu do właściwych organów wymiaru sprawiedliwości, rasizmu i ksenofobii (Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej)¹. Agencja ma na celu propagowanie praw podstawowych i ich skuteczniejszą ochronę w całej UE.
- Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust): decyzją Rady 2002/187/WSiSW ustanowiono Eurojust jako sądową jednostkę koordynującą.
- Agencję Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA): dba o wysoki wspólny poziom cyberbezpieczeństwa w Europie. Ustanowiona została w 2004 r. jako Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 460/2004). ENISA wnosi wkład w politykę cybernetyczną UE, dzięki programom certyfikacji cyberbezpieczeństwa zwiększa wiarygodność produktów, usług i procesów ICT (technologie informacyjne i komunikacyjne, ang. information and communication technologies), współpracuje z państwami członkowskimi i organami UE oraz pomaga Europie w przygotowaniach do stawiania czoła przyszłym wyzwaniom cybernetycznym.
- Agencję Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA): została ustanowiona w 2011 r. w celu zapewnienia długoterminowego rozwiązania w kierowaniu operacyjnymi systemami informatycznymi na dużą skalę, które są niezbędnymi instrumentami realizacji polityki azylowej, zarządzania granicami i migracji UE. Agencja zarządza obecnie Eurodac oraz systemami SIS II i VIS. Ponadto rozwija system wjazdu/wyjazdu (ang. Entry/Exit System, EES), europejski system zezwoleń na podróż (ang. European Travel Information and Authorisation System, ETIAS) i europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych – informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich (ang. European Criminal Records Information System – Third Country Nationals, ECRIS-TCN). Systemy te są budowane i dostosowywane w taki sposób, aby zapewnić interoperacyjność – lepszy dostęp do informacji przechowywanych w systemach informacyjnych UE oraz zarządzanie tożsamością na poziomie UE.
- Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex): utworzenie agencji miało bezpośredni związek z konsekwencjami, wynikającymi z utworzenia strefy Schengen, powołano ją w 2004 r. Frontex jest istotną częścią europejskich wysiłków na rzecz ochrony przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jego wsparcie na granicach zewnętrznych umożliwia swobodny przepływ na granicach wewnętrznych. Frontex wspiera państwa członkowskie w kontrolowaniu, przesłuchiowaniu, identyfikacji i pobieraniu odcisków palców migrantów.
- Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO): działający od 2011 r. EASO wspiera UE we wdrażaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, stosując podejście oddolne. System azylowy ma zapewnić spójne rozpatrywanie indywidualnych spraw przez wszystkie państwa członkowskie.
- Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA): powstało w 1993 r. EMCDDA jest jedną ze zdecentralizowanych agencji UE. Ma zapewniać UE i jej państwom członkowskim faktyczny przegląd problemów narkotykowych w Europie oraz dostęp do solidnej bazy dowodowej pomocnej w debacie o narkotykach. Oferuje krajom UE dane, których potrzebują podczas przygotowywania odpowiednich przepisów, służących do walki z narkomanią oraz do działań antynarkotykowych. Dostarcza również najlepszych rozwiązań praktycznych oraz oferuje wyniki badań przeprowadzonych w nowych obszarach.
- Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE): powołany został w 2006 r. EIGE utworzono m.in. po analizie pierwszego rocznego raportu Komisji Europejskiej w sprawie równości kobiet i mężczyzn, przygotowanego na posiedzenie Rady w 2006 r. Instytut jest jedyną agencją Unii Europejskiej skupiającą się wyłącznie na kwestii

równouprawnienia płci. EIGE gromadzi oraz opracowuje informacje na ten temat. Dane zebrane w 2017 r. pokazały, że postępy w UE w zakresie równouprawnienia są bardzo powolne ([Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn](#)).

- Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL): powołano ją po debacie podczas szczytu Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r. Na mocy decyzji Rady UE ds. WSiSW 2000/820/JHA z dnia 22 grudnia 2000 r. utworzono Europejskie Kolegium Policyjne. CEPOL zajmuje się przede wszystkim realizacją szkoleń dla funkcjonariuszy policji państw członkowskich. Ponadto stanowi pomost pomiędzy policją z poszczególnych krajów UE i zapewnia koordynację, polegającą na wprowadzaniu jednolitych standardów szkoleniowych ([Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2000 r.](#)).
- Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol): jego głównym celem jest stworzenie bezpieczniejszej Europy z korzyścią dla wszystkich obywateli UE. Podstawy prawne dla utworzenia Europejskiego Biura Policji (Eropol) znajdują się w Traktacie o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. Szczegóły powołania znajdują się w art. K3 TUE, na podstawie którego przygotowano Konwencję o Europolu, która weszła w życie w 1998 r. Agencja rozpoczęła swoją działalność od 1 lipca 1999 r. Do zadań Europol należą: walka z przestępczością zorganizowaną (handel narkotykami, ludźmi, środkami radioaktywnymi), nielegalna migracja, kradzież samochodów itp. ([Safjański, 2013, s. 30](#)). Każde państwo członkowskie tworzy lub wyznacza jednostkę krajową odpowiedzialną za kontakty z Europol oraz przysyłanie do tej agencji informacji. Z kolei jednostka krajowa wyznacza co najmniej jednego oficera łącznikowego przy Europolu.

Warto podkreślić, że w porównaniu z analizowanymi instytucjami bezpieczeństwa agencje UE odgrywają bardzo istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa. Przede wszystkim agencje nastawione są na konkretne zadania, stąd ich skuteczność jest zdecydowanie większa i łatwiej je rozliczyć z wykonywanych zadań. Oceniając skuteczność działań instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego, warto wziąć pod uwagę, że nie wszystkie realizowane przez nie zadania da się określić jako przynoszące realną korzyść. Często ich działalność ma szersze znaczenie, odwołujące się do naszej świadomości.

Struktura bezpieczeństwa zewnętrznego UE

Debatę na temat projektu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), ze względu na problem jego zgodności z Sojuszem Północnoatlantyckim, podjęto na konferencji międzyrządowej w sprawie unii politycznej oraz na posiedzeniu Rady Europejskiej w Maastricht. Następnie w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. rozpoczęła się dyskusja na temat wzmocnienia unijnej polityki bezpieczeństwa oraz konieczności modyfikacji traktatu z Maastricht. Przełomem w rozwoju WPZiB był francusko-brytyjski szczyt w Saint-Malo. Wydano wówczas wspólną deklarację dotyczącą obrony europejskiej ([Franco-British St. Malo Declaration](#)). W 1999 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach państwa członkowskie UE przyjęły tzw. cel podstawowy (ang. headline goal), który polegał na zapewnieniu realizacji misji petersberskich. Istota tego celu opierała się na założeniu, że UE będzie zdolna do szybkiego reagowania i będzie w stanie w ciągu 60 dni zgromadzić 60 tys. żołnierzy gotowych do działań. Podczas kolejnego spotkania Rady Europejskiej w 2000 r. w Santa Maria da Feira położono nacisk na kwestie zarządzania kryzysowego UE. Następnym etapem było stworzenie zaplecza instytucjonalnego w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego. Ostateczne struktury polityczno-wojskowe przyjęte zostały podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei (7-9 grudnia 2000 r.): Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (ang. PSC, Political and Security Committee), Komitet Wojskowy UE (ang. EUMC, European Union Military Committee) oraz Sztab Wojskowy UE (ang. EUMS European Union Military Staff). Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 r. zadeklarowano zdolność operacyjną Unii. W efekcie powołano Europejskie Siły Szybkiego Reagowania (ang. European Union Rapid Reaction Force, ERRF), w sile 50-60 tys. Żołnierzy (Staćzyk, 2009, s. 35). Jednak dopiero wraz z utworzeniem Europejskiej Agencji Obrony (ang. European Defence Agency, EDA), decyzją Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r., europejska polityka obronna została w pełni uruchomiona. Kolejnym wydarzeniem, które miało istotne znaczenie dla rozwoju polityki bezpieczeństwa UE, było wejście w życie Traktatu z Lizbony. Został on podpisany 13 grudnia 2007 r., a wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Dotychczasowa europejska polityka bezpieczeństwa i obrony zyskała nazwę wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Zgodnie z art. 28a traktatu lizbońskiego wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Strukturę Europejskiej Polityki Obronnej przedstawia schemat ([Fontaine, 2010, s. 18](#)).

W ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oprócz głównych instytucji UE działają również organy sui generis – ustanowione specjalnie na potrzeby WPZiB, które przedstawia powyższy schemat. Spośród innych warto wymienić trzy agencje, które odgrywają bardzo ważną rolę: Europejską Agencję Obrony, Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, Centrum Satelitarne Unii Europejskiej ([Barcz, Górka, 2020, s. 552](#)).

Analizując charakter i skuteczność wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, należy wziąć pod uwagę dwa główne stanowiska teoretyczne: racjonalizm i refleksyjność. Podczas gdy w racjonalistycznych opisach problematycznej trajektorii bezpieczeństwa i obrony UE dominował realizm, w myśleniu o WPBiO w ramach idealistycznych i refleksyjnych programów badawczych wyraźny był konstruktywizm.



Schemat 1: Struktura europejskiej polityki obronnej

Podsumowanie

Skuteczność instytucji bezpieczeństwa UE można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Analizując główne zagrożenia bezpieczeństwa, można stwierdzić, że UE przyjęła odpowiednią strukturę instytucjonalną, tzn. do każdego rodzaju zidentyfikowanego zagrożenia powołała lub upoważniła odpowiednią jednostkę, która w ramach swoich kompetencji zajmuje się walką z danym rodzajem zagrożenia. Jeśli jednak na skuteczność tych instytucji czy agend patrzy się przez pryzmat wyników ich pracy, sytuacja wygląda nieco gorzej, choć w sprawozdaniach rocznych przedstawiają one konkretne i bardzo zaawansowane prace oraz wysiłki. Na pewno wpływ na wyniki prac tych jednostek w dużej mierze ma system zarządzania Unią Europejską, a przede wszystkim podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi. Traktat lizboński co prawda zniósł podział na filary, nie zmienił jednak podziału kompetencji w dotychczasowych filarach drugim i trzecim, które odnoszą się odpowiednio do spraw z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego UE. Praktycznie wszystkie decyzje w tych obszarach podejmowane są w oparciu o zasadę konfederalną, czyli musi nastąpić zgoda państw członkowskich – mamy tu do czynienia albo z wyłączną kompetencją państw, albo z kompetencjami dzielonymi, które i tak w ogromnej mierze zależą od politycznej woli państw członkowskich. Dlatego też, analizując system bezpieczeństwa UE i jego skuteczność, za słabe wyniki nie możemy winić tylko Unii Europejskiej. UE stworzyła ogromne zaplecze instytucjonalne, wyposażała jednostki w odpowiednie kompetencje i środki finansowe, jednak skuteczność ich działań jest uzależniona od współpracy całej Unii, wszystkich państw i ich dobrej woli w tym zakresie.

Bibliografia

1. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_pl [dostęp 15.04.2021].
2. Barcz, J., Górka, M., Wyrozumka, A. (2020), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, ss. 552.
3. CIVEX (2018), *Tackling online disinformation: a European approach*, CDR 3908/2018, <https://cor.europa.eu/PL/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-3908-2018> [dostęp 10.04.2021].
4. Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2000 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) (2000/820/WSiSW), Dz. Urz. WE L 336/1.
5. DG Justice and Consumers (2019), *Annual activity report 2018*, Ref. Ares(2019) 2459053 – 08/04/2019.
6. DG Migration and Home Affairs (2016), *Strategic plan 2016-2020*, Ref. Ares(2016) 2231546 – 12/05/2016, ss. 40.
7. Dumała, A. (2002), *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, w: Dumała, A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, ss. 269.
8. Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, *Wskaźnik równouprawnienia, płci*, <https://eige.europa.eu/pl/in-brief> [dostęp 22.04.2021].

9. Fontaine, P. (red.) (2010), *Europejska Polityka Obronna. Mały Przewodnik 2010*, Bruksela: Grupa EPL w Parlamencie Europejskim, ss. 21.
10. Franco-British St. Malo Declaration (4 December 1998), British-French Summit, Saint-Malo, 3-4.12.1998, https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16f_b-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html [dostęp 6.05.2021].
11. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, <https://www.socialistsanddemocrats.eu/pl/committees/komisja-wolnosci-obywatelskich-sprawiedliwosci-i-spraw-wewnetrznych> [dostęp 26.03.2021].
12. Nitszke, A. (2017), *System agencji Unii Europejskiej*, Kraków: Krakowska Oficyna Naukowa Tekst, ss. 226.
13. Nowicka, A. (2013), *Pojęcie agencji Unii Europejskiej i ich rola we współczesnym administrowani*, w: Gronkiewicz, A., Ziółkowska, A. (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice: Forma Studio, ss. 247.
14. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW), <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/jha/> [dostęp 26.03.2021].
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 460/2004 z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, Dz. Urz. UE L 77/1.
16. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r. ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, Dz. Urz. WE L 151.
17. Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 53.
18. Safjański, T. (2013), *Działania operacyjne Europolu*, Szczytno: Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, ss. 360.
19. Schweng, Ch. (2018), *Period 2018-2020. End of mandate report. Section for Employment, Social Affairs and Citizenship*, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/soc_end-of-mandate_report_2018-2020_en.pdf [dostęp 7.04.2021].
20. Stańczyk, J. (2009), *Grupy bojowe jako instrument polityki reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, w: *Studia Europejskie*, Nr 4(52), s. 33-58.
21. Wojtaszczyk, K. A. (2005), *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*, w: Wojtaszczyk, K. A. (red.), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, ss. 537.