



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

14/04

Antoni Podolski

**PROGRAM HASKI (BEZPIECZEŃSTWO
WEWNĘTRZNE I SPRAWIEDLIWOŚĆ
W LATACH 2005–2009) –
POLSKA PERSPEKTYWA**

Raport powstał we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera.

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

PROGRAM HASKI (BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE I SPRAWIEDLIWOŚĆ W LATACH 2005–2009) – POLSKA PERSPEKTYWA

Kilkaset europejskich ofiar wojny z terroryzmem, zwłaszcza te, które padły 11 marca 2004 w Madrycie, ale i wcześniejsze w Stambule czy afrykańskich kurortach, pozwalały mieć nadzieję na stworzenie spójnego i efektywnego europejskiego systemu bezpieczeństwa. Zwłaszcza zamachy madryckie wywołały niezwykle ożywioną dyskusję o europejskiej polityce bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości (JHA), o kooperacji czy nawet integracji służb policyjnych i wywiadowczych¹. Bezpieczeństwo wewnętrzne znalazło się również w priorytetach kolejnej, holenderskiej prezydencji.

Było więc całkowicie naturalne, iż ten aktualny, antyterrorystyczny kontekst wywarł wpływ na końcową fazę ewaluacji poprzedniego (Tampere I) i opracowywanie nowego (Program Haski) programu działania w JHA. Celem Tampere I było stworzenie tzw. Strefy Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (AFSJ). Polska uczestniczyła w tym programie w sposób ograniczony z przyczyn formalnych (brak członkostwa), więc jedynie poprzez proces dostosowawczy, czyli bierny. Nie została zresztą dotąd z przyczyn zarówno od niej zależnych (słabość przygotowania), jak i niezależnych (opóźnienia po stronie unijnej) włączona do tak istotnej części AFSJ, jak strefa Schengen.

AMBITNE, TRUDNE TAMPERE

Należy zresztą zaznaczyć, iż – nie zrealizowany do końca² – program z Tampere miał właściwie dwie fazy – pierwszą dość pasywną i powolną (do września 2001) oraz drugą aktywniejszą (po zamachach Al-Kaidy 11 września 2001 i po zamachach madryckich z marca 2004). Agenda z Tampere była bowiem bardzo ambitna, może nawet zbyt ambitna, skoro mimo sprzyjających – szczególnie od końca 2001 roku – warunków politycznych nie została zrealizowana w całości. Te korzystne warunki polityczne istniały już zresztą wcześniej i generowały je zwłaszcza obawy społeczeństw “starej Unii” przed wzrostem

¹ Szerzej na ten temat: Antoni Podolski – “Bezpieczeństwo europejskie po Madrycie z polskiej perspektywy”, CSM 2004.

² Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego – “Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania”, Bruksela 02.06.2004.

zagrożenia kryminalnego w związku z rozszerzeniem o nowe kraje³ oraz podobny nacisk społeczny na rozwiązanie problemu coraz większej fali migracyjnej zalewającej Zachodnią Europę z Afryki i Azji. Jednak paradoksalnie największe zasługi dla europejskiej integracji w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości położyli islamscy terroryści. To ich ataki na USA we wrześniu 2001 i na Madryt w marcu 2004 spowodowały lawinowe przyspieszenie tempa realizacji programu z Tampere oraz innych inicjatyw w sferze bezpieczeństwa.

O ile bowiem w ciągu dwóch pierwszych lat (do końca 2001) realizacji programu możemy mówić raczej o teoretycznym niż praktycznym jego wprowadzaniu, o tyle po wrześniu 2001 nastąpiło wyraźne przyspieszenie legislacyjne i organizacyjne. W latach 2001–2004 stworzono europejskie ramy prawne zwalczania zorganizowanej przestępczości i terroryzmu (Europejski Nakaz Aresztowania⁴, europejska lista organizacji terrorystycznych, europejska definicja terroryzmu⁵, powoływanie zespołów zadaniowych⁶, powołanie europejskiej agencji prokuratorskiej Eurojust, współpracy policyjno-prokuratorskiej⁷, powołanie europejskiej agencji ds. ochrony granic⁸, włączenie służb specjalnych do dotychczasowej współpracy sił policyjnych⁹, walka z praniem pieniędzy¹⁰, zajmowanie dowodów i zysków z przestępstw¹¹). Jednak aż do madryckich zamachów z marca 2004 roku żadnej z powyższych Decyzji Ramowych nie wprowadzono we wszystkich państwach członkowskich¹².

³ Szerzej na ten temat: Joerg Monar – “The Area of Freedom, Security and Justice After the 11th September: Problems of Balance and Challenge of Power”, R. IV.; EU 2002 Organized Crime Report.

⁴ 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, p. 1.

⁵ Council Framework Decision of 13 June 2002 on the fight against terrorism, JO L 164 of 22.6.2002, p. 3.

⁶ Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, JO L 162 of 20.6.2002, p. 1.

⁷ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, JO L 63 of 6.3.2002, p. 1; Council Decision of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP.

⁸ The Commission Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, 11.11.2003.

⁹ Council Decision of 28 November 2003 Council Decision of 28 February 2002.

¹⁰ Council Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime, JO L 182 of 5.7.2001, p. 1.

¹¹ Council Framework Decision of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, JO L 196 of 2.8.2003, p. 45.

¹² Commission Press Room – MEMO04/63 – “Existing legislative instruments relevant to the fight against terrorism, and draft measures already on the Council table”.

Po madryckim szoku Rada Europejska¹³ “ponagliła wszystkie państwa członkowskie do podjęcia wszystkich 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 uprawnień¹⁴. Pojawiła się nadzieja na stworzenie ponadpaństwowego, europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, tak w sferze prawnej, jak i – co trudniejsze – organizacyjnej.

AMBICJE TAMPERE II I REALIZM PROGRAMU HASKIEGO

Na tej “pomadryckiej” fali przyspieszenia działań integracyjnych w sferze bezpieczeństwa Komisja Europejska w połowie 2004 roku w planie działań w obszarze AFSJ na kolejne pięć lat (zwanym roboczo Tampere II) zaproponowała m.in. zwiększenie kompetencji Europolu i Eurojustu oraz stworzenie ram prawnych w celu poprawy wymiany informacji pomiędzy służbami państw członkowskich i budowy spójnej polityki karnej Unii¹⁵. Według ambitnych propozycji Komisji Europol miałby w przyszłości stać się unijną policją¹⁶, a Eurojust europejską prokuraturą¹⁷. Z kolei presja problemów wynikłych z rozszerzenia Unii spowodowała nacisk na kwestie związane z ochroną nowych granic zewnętrznych i “przygotowaniem nowych członków do pełnego udziału w dorobku Schengen”¹⁸. Przyszłe

¹³ Wyznaczono nawet dość krótkie terminy ostatecznej naprawy zaniedbań w zakresie Europolu, Eurojustu i Zespołu Zadaniowego Szefów Policji (Police Chief's Task Force). Dostrzeżono nawet problem opóźniających się prac nad Systemem Informacyjnym Schengen II generacji (SIS II), wskazując konkretne daty wprowadzenia w życie decyzji go konstytuujących (czerwiec 2004) i określenia lokalizacji, finansowania i zarządzania (maj 2004). Komisja Europejska ma zaś przygotować propozycje w zakresie kompatybilności poszczególnych systemów baz danych i elektronicznej wymiany informacji w UE (SIS II, VIS, EURODAC), co jest najlepszym dowodem na obecne problemy w tym zakresie. Oprócz opóźnień we wprowadzaniu unijnych decyzji drugą poważną słabością tworzonego europejskiego systemu bezpieczeństwa jest niechęć do dzielenia się szczególnie wrażliwymi z punktu widzenia suwerenności państwowej danymi pochodzącymi od policji i służb specjalnych – The European Council Declaration on Combating Terrorism, 25.03.2004; Antonio Vittorino, Komisarz ds. Wewnętrznych i Sprawiedliwości – IP/04/425.

¹⁴ Komunikat KE z 30.03.2004 – IP/04/425.

¹⁵ Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego – “Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania”, Bruksela 02.06.2004.

¹⁶ “Niezbędne wydaje się rozważenie kwestii ram prawnych Europolu, które powinny nadać mu charakter rzeczywiście operacyjny poprzez jego przekształcenie w agencję Unii, finansowaną zgodnie z przewidywaniami z budżetu wspólnotowego” – Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego – “Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania”, Bruksela 02.06.2004, s. 14.

¹⁷ “Na bazie Eurojustu powinna powstać europejska prokuratura mająca uprawnienia w szczególności w przypadku przestępstw naruszających interesy finansowe Unii” – Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego – “Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania”, Bruksela 02.06.2004, s. 13.

¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego – “Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania”, Bruksela 02.06.2004, s. 7.

zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nowych członków (czyli przyjęcie ich do strefy Schengen) we wstępnej propozycji Komisji wiążano z utworzeniem “zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”, czyli w dalszej perspektywie powołaniem europejskiej straży granicznej¹⁹. Podobnej integracji, a co najmniej ujednoczeniu miałyby ulec system azylowo-immigracyjny państw członkowskich²⁰.

Należy zaznaczyć, iż ostateczna (czerwiec 2004) wersja propozycji KE odzwierciedlała nastroje prointegracyjne po Madrycie, gdy np. niektóre państwa proponowały nawet powołanie Europejskiej Agencji Wywiadowczej²¹. Jednak po pół roku, które upłynęło szczęśliwie bez nowych ofiar terroryzmu i po trudnym kompromisie konstytucyjnym, ta fala prointegracyjnego entuzjazmu znacznie opadła – zwłaszcza w odniesieniu do kwestii zwiększania kompetencji istniejących (a nawet tworzenia nowych) agend unijnych. Znow odżyły partykularyzmy narodowe. Miejsce projektów nowych unijnych instytucji zastąpiły hasła wzmocnionej współpracy organów poszczególnych państw, tworzenie lub wzmacnianie roli różnego rodzaju zespołów zadaniowych (np. Zespołu Zadaniowego Szefów Policji jako alternatywy dla Europolu). Widać to wyraźnie na wybranym rozwiązaniu europejskiej walki z terroryzmem – zamiast rozbudowy funkcji Europolu powołano Koordynatora ds. Antyterroryzmu, opartego na strukturach międzyrządowej Rady Europejskiej i jej Sekretarza Generalnego / Wysokiego Przedstawiciela ds. CFSP, Javiera Solany. Zapleczem Koordynatora Gijsa de Vriesa jest oparte na zasadzie oddelegowania funkcjonariuszy służb krajowych europejskie połączone centrum sytuacyjne (SITCEN), a nie – jak proponowały np. mniejsze państwa członkowskie (Austria, Grecja) – nowa Europejska Agencja Wywiadowcza²².

Dlatego nie jest zaskakujące, że po prawie półrocznej dyskusji, również w zakresie nowego programu dalszej budowy AFSJ, na listopadowej Radzie Europejskiej zamiast ambitnej agendy autorstwa Komisji Europejskiej uchwalono znacznie mniej ambitny, wręcz ostrożnie-realistyczny, wykuty w trakcie międzyrządowych negocjacji, Program Haski²³. Zdecydowanie zwyciężyła koncepcja “międzyrządowego” sposobu organizacji działań i wymiany informacji

¹⁹ “Rozwijanie właściwych mechanizmów koordynacji powinno być wzmacniane i uzupełniane jako mające na celu w perspektywie długoterminowej utworzenie korpusu europejskiej straży granicznej uzupełniającego działania krajowych straży granicznych” - Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego – “Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania”, Bruksela 02.06.2004, s. 9.

²⁰ Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego – “Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania”, Bruksela 02.06.2004, s. 9–10.

²¹ Szerzej: Antoni Podolski: Europejska Współpraca Wywiadowcza – brakujące ogniwo CFSP? – CSM, 2004.

²² Szerzej: Antoni Podolski: Europejska Współpraca Wywiadowcza – brakujące ogniwo CFSP? – CSM, 2004.

w kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Nie ma więc mowy o tworzeniu samodzielnych struktur policyjnych czy wywiadowczych UE, a jedynie o lepszej współpracy i wymianie informacji pomiędzy służbami państw członkowskich. Rolą struktur unijnych ma być jedynie ułatwienie lub pośredniczenie w tej współpracy, a nie samodzielne działania czy przejmowanie kompetencji organów policyjnych czy prokuratorskich państw członkowskich. Nie ma mowy o Europejskiej Straży Granicznej czy tworzeniu z Europolu czy Eurojustu unijnych agend operacyjnych czy prokuratorskich. Wręcz podkreśla się, że kontrola i nadzór nad granicami zewnętrznymi Unii leży w sferze odpowiedzialności władz państw członkowskich przynajmniej do końca 2007 roku. Wtedy bowiem ma zostać dokonana ocena przez Komisję Europejską działania nowo powstałej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych²⁴. Ocena ta winna zawierać studium wykonalności projektu utworzenia Europejskiego Systemu Straży Granicznych. Tym samym odstąpiono od powoływania oddzielnego korpusu granicznego UE na rzecz tworzenia systemu kooperacji narodowych organów ochrony granic²⁵. Podobnie Europol ma zapewnić wymianę informacji i analizę zagrożeń dla policji narodowych, dużo większą rolę operacyjną ma mieć np. Zespół Zadaniowy Szefów Policji²⁶. Wzmocnieniem zasady międzyrządowej jest także propozycja powołania w ramach Rady Europejskiej Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego²⁷ czy wzmocnienie roli ulokowanego również w ramach Rady i Sekretariatu Generalnego Centrum Sytuacyjnego (SITCEN) w zakresie oceny zagrożeń na podstawie danych wywiadów i służb bezpieczeństwa państw członkowskich²⁸.

Wydaje się, że możliwe do osiągnięcia – w obecnych warunkach politycznych podzielonej Europy – maksimum integracji w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości stanowi akceptacja rozwoju wspólnotowego ustawodawstwa w tej dziedzinie, a zwłaszcza ujednolicania prawa karnego i wzajemnego uznawania decyzji organów ochrony prawa (zwłaszcza nakazów prokuratorskich).

²³ "Program Haski. Wzmacnianie wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej" – Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli, 04/05.11.2004, Bruksela 05.11.2004 (14292/04). Załącznik I.

²⁴ "Program Haski. Wzmacnianie wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej" – Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli, 04/05.11.2004, Bruksela 05.11.2004, (14292/04). Załącznik I, s. 17.

²⁵ Jest to zgodne z koncepcją zawartą m.in. w Action Plan RE w Sewilli z 14 czerwca 2002.

²⁶ "Program Haski. Wzmacnianie wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej" – Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli, 04/05.11.2004, Bruksela 05.11.2004, (14292/04). Załącznik I, s. 23.

²⁷ "Program Haski. Wzmacnianie wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej" – Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli, 04/05.11.2004, Bruksela 05.11.2004, (14292/04). Załącznik I, s. 24.

²⁸ "Program Haski. Wzmacnianie wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej" – Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli, 04/05.11.2004, Bruksela 05.11.2004, (14292/04). Załącznik I, s. 21.

POLSKA MIĘDZY TAMPERE A SCHENGEN

Jak do tych procesów politycznych i tendencji, a zwłaszcza do propozycji Komisji Europejskiej odniosła się Polska? Czy ostateczny kształt Programu Haskiego to jej sukces czy porażka?

Zanim przejdziemy do omówienia polskiego stanowiska, warto poświęcić trochę miejsca przedstawieniu uwarunkowań, w jakich Polska podchodziła do oceny zarówno Tampere I, jak i jego kontynuacji. Wspomniano już powyżej o swoistym ograniczonym zaufaniu, jakim obdarzano państwa kandydujące z Europy Środkowo-Wschodniej. Rozszerzenie miało oznaczać wzrost zagrożenia zorganizowaną i drobną przestępczością wywodzącą się ze Wschodu, przesiąkającą na Zachód przez jakoby nieszczęlną granicę wschodnią nowych członków i ich skorumpowany i nieskuteczny system policyjno-sądowniczy²⁹. Tymczasem warto przypomnieć, iż ze względu na swoistą "dyscyplinę przedakcesyjną" Polska była np. znacznie bardziej niż państwa "starej UE" zaawansowana w zakresie implementacji do swego systemu prawnego Decyzji Ramowych dotyczących Europejskiego Nakazu Aresztowania³⁰, Wspólnych Zespołów Śledczych³¹ i zwalczania terroryzmu³². Stopień szczelności polskiej granicy wschodniej nie wydaje się być mniejszy niż dotychczasowych państw członkowskich.

Jednak mimo ogromnego wysiłku organizacyjnego takie "ostrożne" podejście Unii do nowych członków zaowocowało odwlekaniem nie tylko rozszerzenia strefy Schengen o nowe państwa członkowskie pod pozorem modernizacji systemu informatycznego SIS³³. Pod

²⁹ Joerg Monar, op. cit.

³⁰ Decyzja Ramowa z 13 czerwca 2002 r. dotycząca Europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazania (*surrender*) między państwami członkowskimi, JO L 190 z 18.7.2002, implementowana do krajowego porządku prawnego w całości w drodze ustawy z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 69, poz. 626), która weszła w życie w dniu 1 maja 2004 r.

³¹ Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. o wspólnych zespołach śledczych, JO L 162 z 20.6.2002, implementowana do krajowego porządku prawnego w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

³² Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. o zwalczaniu terroryzmu, JO L 164 z 22.6.2002, implementowana do krajowego porządku prawnego w całości w drodze ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

³³ Mimo iż Traktat Amsterdamski włączył zapisy Schengen do unijnego *acquis*, to jednak w praktyce, zgodnie z decyzjami Komisji Europejskiej, podzielono przepisy Schengen na te, które należy spełnić do daty uzyskania członkostwa (większość artykułów *Konwencji Wykonawczej*, w tym wizy) i te, które są konieczne do zniesienia kontroli na granicy nowych członków ze "starą" Unią, czyli do właściwego wejścia do strefy Schengen (ostateczna ocena szczelności granic i zdolności przyłączenia do Systemu Informacyjnego Schengen – SIS).

Noty informacyjne Komisji Europejskiej z lipca 2001: *Schengen and Enlargement* i z sierpnia 2001: *List of provisions of the Schengen acquis*.

pozorem formalnych przeszkód związanych z dostępem do tajnych informacji ograniczano dostęp państw kandydackich nawet do informacji na ten temat³⁴. W takiej sytuacji coraz wyraźniej było widać, iż istnieje związek pomiędzy szybkością poszerzenia Schengen a szybkością tworzenia europejskich struktur zarządzania ochroną granic.

POLSKA A PROGRAM HASKI

Tym samym można by się spodziewać, iż polskie stanowisko będzie wspierać te elementy agendy haskiej, które przybliżają poszerzenie Schengen i zmniejszają obciążenia finansowe związane z ochroną granicy wschodniej czy systemu wizowego na Wschodzie, czy wreszcie z potencjalnym wzmożeniem napływu uchodźców. Tak też się stało. Polska żądała m.in., by Unia “szybciej rozpoczęła ocenę gotowości nowych państw członkowskich do wejścia do strefy Schengen”, tak by jej rozszerzenie nastąpiło w 2007 roku³⁵, czyli niemal natychmiast po wprowadzeniu nowego Systemu Informacyjnego Schengen II (drugiej generacji). Polskie stanowisko zakładało także “podkreślenie (w Programie Haskim – przyp. AP) zasady solidarności między państwami członkowskimi w zakresie ochrony granic, co powinno prowadzić do uzupełniającego finansowania działań na granicach zewnętrznych przez Wspólnotę”, poprzez m.in. umieszczenie stosownego instrumentu finansowego w unijnym budżecie na lata 2007–2013³⁶.

W polskim stanowisku³⁷ uderza natomiast brak inicjatywy w zakresie tworzenia wspólnego, europejskiego ustawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, a zwłaszcza brak poparcia dla tworzenia instytucji wspólnotowych w tym obszarze lub poszerzenia kompetencji już istniejących agend unijnych (np. Europolu). Najwyraźniej zwyciężył tu modny ostatnio w Polsce pogląd, iż powinno ono pozostać prerogatywą państw członkowskich³⁸. Zamiast tego Polska proponowała położenie nacisku na “konkretne działania na rzecz rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”³⁹.

W polskim stanowisku nie ma także śladu poparcia dla idei Komisji Europejskiej tworzenia lub rozbudowy zadań agend unijnych w dziedzinie JHA. Nie wspomina się nic o poparciu dla

³⁴ Joerg Monar, op. cit.

³⁵ Wypowiedź ministra SWiA Ryszarda Kalisza za serwisem prasowym MSWiA 26.10.04.

³⁶ “Stanowisko Polski w zakresie Programu Haskiego, w części sprawy wewnętrzne” przesłane na wniosek autora niniejszej analizy przez Rzecznika Prasowego MSWiA w dniu 05.11.2004.

³⁷ Tamże.

³⁸ Nieoficjalnie sprzeciw wobec tworzenia nowych instytucji wspólnotowych i zwiększania kompetencji już istniejących przedstawiano autorowi jako walkę z inicjatywami o charakterze biurokratycznym, które przyczyniają się do tworzenia nowych, coraz bardziej złożonych struktur administracyjnych, których efektywność budzi wiele wątpliwości.

³⁹ Z rozmów autora z urzędnikami MSWiA wynika, iż pod tym pojęciem rozumieją oni m.in. współpracę operacyjną służb policyjnych i prokuratorskich, a nawet wywiadowczych.

koncepcji Komisji wzmocnienia uprawnień Europolu⁴⁰ czy Eurojustu, zdecydowanie za to negatywnie wypowiada się o pomyśle utworzenia Europejskiego Korpusu Granicznego⁴¹. Podobnie sceptycznie Polska odniosła się do pomysłu powołania Europejskiego Urzędu Azylowego (EAO)⁴².

WNIOSKI:

Jeśli porównać polskie stanowisko z ostatecznym kształtem programu haskiego, nasuwa się wniosek o formalnym sukcesie polskich negocjatorów z MSWiA i Ministerstwa Sprawiedliwości, zwłaszcza jeśli chodzi o podkreślenie potrzeby szybkiego poszerzenia strefy Schengen i rozpoczęcia stosownej ewaluacji państw kandydackich już w pierwszej połowie 2006 roku⁴³. Za swoisty sukces można też oczywiście uznać storpedowanie idei powołania Europejskiej Straży Granicznej. Gorzej już wygląda kwestia solidarnego finansowania narodowych systemów ochrony granic. W Programie nie ma bowiem konkretnych zapisów dotyczących sposobu finansowania ochrony granic poza ogólnym podkreśleniem potrzeby solidarnego dzielenia odpowiedzialności i kosztów tej ochrony⁴⁴. Czy więc rzeczywiście taki kształt haskiej agendy całkowicie wyczerpuje polskie potrzeby?

Niezależnie bowiem od wątpliwości, czy rzeczywiście w interesie Polski leży sceptycyzm wobec tworzenia europejskiego ustawodawstwa, a w konsekwencji organów bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości, nasuwają się tutaj zasadnicze pytania natury logiczno-praktycznej:

- 1) Po pierwsze, skoro w licznych dokumentach unijnych z ostatnich lat poświęconych JHA, jak i w praktyce widać wyraźnie nacisk właśnie na tworzenie wspólnych europejskich ram

⁴⁰ Na marginesie należy zauważyć, iż Polska weszła do Europolu (01.11.2004) jako jedno z ostatnich nowych państw członkowskich, zaś w momencie formułowania omawianego stanowiska była – z własnej winy – jedynie członkiem stowarzyszonym. W pierwszej kolejności niedługo po akcesji do Europolu przyjęto 7 państw: Czechy, Słowację, Słowenię, Litwę, Łotwę, Węgry i Cypr. Poza organizacją w październiku pozostawały Polska, Malta i Estonia, gdyż nie przygotowały na czas i nie dostarczyły niezbędnych dokumentów.

⁴¹ "Stanowisko Polski w zakresie Programu Haskiego, w części sprawy wewnętrzne" przesłane na zapytanie autora niniejszej analizy przez Rzecznika Prasowego MSWiA w dniu 05.11.2004. W wypowiedzi dla mediów minister SWiA Ryszard Kalisz stwierdził, iż "Nie powinno się tworzyć żadnych wspólnych sił ochrony granic. Do ochrony granic w Polsce służy Straż Graniczna" – serwis prasowy MSWiA 26.10.04.

⁴² "Stanowisko Polski w zakresie Programu Haskiego, w części sprawy wewnętrzne" przesłane na zapytanie autora niniejszej analizy przez Rzecznika Prasowego MSWiA w dniu 05.11.2004.

⁴³ "Program Haski. Wzmacnianie wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej" – Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli, 04/05.11.2004, Bruksela 05.11.2004, (14292/04). Załącznik I, s.17.

prawnych w tej dziedzinie⁴⁵, to czy nowe państwo członkowskie, dodatkowo postrzegane nadal jako dostarczyciel, “eksporter” ryzyka kryminalnego, a z drugiej strony także “importer” zagrożenia terrorystycznego, nie powinno bardziej aktywnie podchodzić do europejskiej integracji w tej dziedzinie, wręcz proponować nowe rozwiązania?

- 2) Po drugie, czy kondycja polskich służb policyjnych i specjalnych rzeczywiście zachęca partnerów z innych państw europejskich do pełnej, bezpośredniej współpracy operacyjnej?⁴⁶ Czy raczej idea powołania europejskich agencji pośredniczących w tej wymianie, wręcz ją organizujących i wymuszających, nie winna być aktywnie wspierana przez Polskę?
- 3) Czy więc w interesie Polski jako państwa zagrożonego zorganizowaną przestępczością, a ostatnio również terroryzmem nie leży właśnie poszerzenie uprawnień Europolu⁴⁷ czy Eurojustu?
- 4) Czy wreszcie założenie, iż uda się nakłonić państwa członkowskie do solidarnego ponoszenia kosztów finansowych ochrony granicy wschodniej według polskich rozwiązań organizacyjnych i kadrowych nie jest zbyt optymistyczne?

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Np. europejskiej definicji terroryzmu, prania pieniędzy, czynów karalnych, uznawania nakazów aresztowania czy zajęcia dowodów przestępstwa itd.

⁴⁶ Warto tu przypomnieć np. głośną w marcu 2004 sprawę odmówienia polskiemu wywiadowi uczestnictwa w naradzie szefów pięciu wiodących unijnych wywiadów i towarzyszące temu złośliwe komentarze niektórych zachodnioeuropejskich polityków.

⁴⁷ Zwłaszcza zmiana dotychczas ograniczającego jego działania zapisu Artykułu 2 (1) Konwencji stanowiącej Europol, który pozwala tej agencji na włączanie się w zwalczanie przestępstw, które dotknęły co najmniej dwa państwa członkowskie. W polskim interesie leżałoby dodanie możliwości podjęcia przez Europol działań także gdy działalność przestępcza dotykająca nawet jednego państwa UE ma swe korzenie poza jego granicami – w przypadku obecnej sytuacji Polski np. w b. ZSRR lub Iraku czy Afganistanie.

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej. Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL. EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69
fax.(0048-22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl
Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej
www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM:

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Fundacja im. Roberta Boscha
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- PAUCI

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie “Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych
www.csm.org.pl

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem “Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58. “Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.