



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

6/04

Antoni Podolski

Bezpieczeństwo europejskie po Madrycie z polskiej perspektywy

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

Antoni Podolski

Polska wchodzi do Unii Europejskiej w szczególnym, trudnym momencie. Już samo rozszerzenie UE o 10 państw, w tym 8 postkomunistycznych, a w tym 3 niedawne republiki ZSRR, jest ogromnym wyzwaniem dla obu stron. Do tego dochodzi równoległe rozgrywająca się debata, a właściwie batalia konstytucyjna, i napięcia międzyatlantyckie związane z wojną w Iraku oraz wojna z terroryzmem, która tak tragicznie przypominała o sobie 11 marca w Madrycie. Co najmniej trzy z tych przesłanek (rozszerzenie, wojna w Iraku i walka z terroryzmem) powodują, iż kluczowym tematem europejskiej agendy w najbliższym czasie staje się problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego i antyterrorystycznego.

Jeśli bowiem Unia, szczególnie ta poszerzona, zorganizowana według Traktatu Konstytucyjnego, nie okaże się zdolna do zapewniania swym obywatelom bezpieczeństwa, to postawi pod znakiem zapytania sens swego istnienia jako projektu ponadpaństwowego, szczególnie gdy niektóre narody mogą zacząć postrzegać swój udział w takiej UE jako potencjalny czynnik właśnie takie zagrożenie wzmagający (państwa niezaangażowane w walkę z terroryzmem, państwa odległe od głównych szlaków ekspansji przestępczości zorganizowanej). Jest to kwestia szczególnie istotna dla Polski, państwa „frontowego”, jeśli chodzi o oba typy zagrożeń, dodatkowo postrzeganego (zwłaszcza w Niemczech i Austrii) jako dostarczyciel zagrożeń typu kryminalnego. Bez wspólnego, solidarnego, konsekwentnie realizowanego, a nie tylko deklaratywnego projektu wspólnych działań i instytucji w dziedzinie bezpieczeństwa Europa nie sprosta wyzwaniom nadchodzącej dekady.

Jednak oparcie systemu bezpieczeństwa Strefy Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości jedynie na bazującej na wzajemnym zaufaniu współpracy służb policyjnych starych i nowych członków jest bardzo ryzykownym projektem. Potrzebne są wspólne regulacje i instytucje, wspólny przepływ informacji i wspólne, solidarne działania.

Do 11 września 2001 roku dominującym zagrożeniem dla bezpieczeństwa obszaru unijnego zarówno w poczuciu społecznym, jak i części polityków i ekspertów była przestępczość zorganizowana i nielegalna imigracja z kierunku wschodniego i południowego – czyli z obszaru kandydujących do UE państw postkomunistycznych, obszaru b. ZSRR oraz Bałkanów, zwłaszcza ogarniętej chaosem byłej Jugosławii. Analitycy prognozowali, iż zachodnie społeczeństwa najtrudniej zniosą ewentualne obniżenie stanu czy poczucia bezpieczeństwa w wyniku poszerzenia UE o kraje postkomunistyczne. Rozszerzenie

oznacza bowiem dla krajów dawnej Unii potencjalny, a już na pewno społeczno-psychologiczny wzrost zagrożenia zorganizowaną i drobną przestępczością wywodzącą się ze Wschodu, połączony z obawą o szczelność granic poszerzonej Unii. To zresztą tradycyjny, od lat obecny w dyskusjach politycznych i mediach aspekt rozszerzenia.

Zauważali to zresztą niektórzy europejscy analitycy zajmujący się europejskim bezpieczeństwem. Analityk Joerg Monar¹ ostrzegał, iż taka właśnie „percepcja Europy Środkowej i Wschodniej jako źródła zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego (Unii), szczególnie w dziedzinie nielegalnej imigracji i zorganizowanej przestępczości, prowadzi do nadużyć i jest instrumentalnie wykorzystywana jako argument generalnie przeciwko poszerzeniu Unii”. To, że mimo wszystko do poszerzenia dochodzi, nie zmniejsza trafności i zasadności ostrzeżeń przed wykorzystywaniem „wschodniego straszaka” w bieżących celach politycznych w „starej Europie”. Jeszcze zresztą nawet raport Europolu za 2002 rok² uznaje zniesienie w 1989 roku Żelaznej Kurtyny za jedną z przyczyn wzrostu zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa w UE, chociaż parę akapitów dalej przyznaje, że świat kryminalny Zachodu nadal jest zdominowany przez rodzime, a nie wschodnioeuropejskie grupy przestępcze. Choć nie jest to miejsce na polemikę z „przestępczą” percepcją Wschodu wśród unijnych elit, to warto jedynie przypomnieć, iż ten wzrost możliwości przenikania naszych przestępców na Zachód rekompensowany jest z nawiązką przez zanik zagrożenia ze strony potęgi militarnej i wywiadowczo-dywersyjnej Układu Warszawskiego. Obecność wschodnioeuropejskich grup przestępczych w państwach UE to także efekt praktyki wizowej tych krajów w stosunku do obywateli b. ZSRR, a nie tylko błędów np. polskiej policji czy straży granicznej.

Zapewne taka percepcja Wschodu i obawy nie tyle może o spadek realnego poziomu bezpieczeństwa, co raczej tak drażliwego i wrażliwego politycznie poczucia bezpieczeństwa obywateli stały za swego rodzaju „klauzulami ochronnymi” w stosunku do nowych członków w zakresie odłożenia co najmniej o dwa lata rozszerzenia strefy Schengen o nowe państwa wchodzące do UE 1 maja 2004, czyli mówiąc najprościej zniesienia kontroli paszportowej i celnej na ich granicach z innymi państwami członkowskimi.

¹ Joerg Monar – „The Area of Freedom, Security and Justice After the 11th September: Problems of Balance and Challenge of Power, R. IV.

² EU 2002 Organized Crime Report.

Mimo iż Traktat Amsterdamski włączył zapisy Schengen do unijnego *acquis*, to jednak w praktyce, zgodnie z decyzjami Komisji Europejskiej³, 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).

Powoływano się przy tym na techniczną niezdolność do natychmiastowego włączenia nowych państw do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), bez czego nie można mówić o otwarciu granic pomiędzy tymi nowymi państwami członkowskimi a „starą” Unią. Tymczasem prace nad SIS II – nowym systemem – idą bardzo powoli i nie skończą się przed końcem 2005 roku⁴.

Jednak te dominujące do 11 września 2001 roku obawy przed zagrożeniem przestępczością kryminalną, które było głównym motorem dotychczasowej integracji w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, zostały wyparte przez znacznie bardziej udokumentowane zagrożenie terroryzmem, tak pochodzącym z wewnątrz, jak i z zewnątrz obszaru UE. Nadal jednak narodowe partykularyzmy zdają się dominować, jeśli spojrzeć na faktyczne efekty realizacji postanowień i decyzji prawnych, jakie Komisja Europejska i Rada Europejska przygotowały po 11 września 2001 roku. O ile bowiem w sferze deklaratywno-werbalnej uczyniono od tej pory wiele, to jednak mniejsze są osiągnięcia praktyczne. Komisja Europejska i Wysoki Reprezentant ds. Zagranicznych Javier Solana przygotowali stosowne rozwiązania i dokumenty, dotyczące strategii zwalczania terroryzmu⁵, jak i szerszej europejskiej strategii bezpieczeństwa⁶ oraz konkretnych uregulowań prawnych. W ciągu dwóch lat powstały kolejne Decyzje Ramowe mające kodyfikować wcześniej uzgodnione mechanizmy wspólnej walki z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością. I tak wola zmiany dotychczasowej zindywidualizowanej w zależności od państwa praktyki ekstradycyjnej i zróżnicowanego stosunku poszczególnych państw do problemu przestępczości zorganizowanej, a zwłaszcza terroryzmu zaowocowała opracowaniem

³ Noty informacyjne Komisji Europejskiej z lipca 2001: *Schengen and Enlargement* i z sierpnia 2001: *List of provisions of the Schengen acquis*.

⁴ Dopiero zresztą w grudniu 2001 UE dopracowała się Rozporządzenia Rady (nr 2424/2001/WE z 06.12.2001) w sprawie rozwoju systemu informatycznego Schengen drugiej generacji (SIS II), (Dz. Urz. WE nr L 328, 13.02.2002).

⁵ Action Plan on Terrorism zatwierdzony na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej 21 września 2001.

⁶ European Security Strategy z 12.12.2003.

Europejskiego Nakazu Aresztowania⁷ i europejskiej listy organizacji terrorystycznych, stworzeniem europejskiej definicji terroryzmu⁸ (przestępstwo mające na celu zastraszenie ludzi i poważne naruszenie lub zniszczenie politycznej, gospodarczej lub społecznej struktury państwa), powołaniem specjalnych zespołów zadaniowych⁹, powołaniem europejskiej agencji prokuratorskiej Eurojust i mechanizmów współpracy policyjno-prokuratorskiej¹⁰, planami powołania europejskiej agencji ds. ochrony granic¹¹, włączeniem służb specjalnych do dotychczasowej współpracy sił policyjnych¹², zwróceniem większej uwagi na problematykę wykorzystywania systemów finansowych do finansowania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej (głównie pranie pieniędzy)¹³ oraz kwestii zajmowania dowodów i zysków z przestępstw¹⁴.

Jednak żadna z powyższych Decyzji Ramowych nie została w pełni wprowadzona w życie we wszystkich państwach członkowskich i statystyka w tej mierze jest raczej przygnębiająca¹⁵. I tak Europejski Nakaz Aresztowania nie został implementowany w pięciu państwach (Austria, Włochy, Niemcy, Grecja i Holandia); Decyzja Ramowa dot. Zwalczenia Terroryzmu w trzech; Decyzja Ramowa dot. Prania Pieniędzy w jednym; Decyzja Ramowa dot. Wspólnych Zespołów Dochodzeniowych w sześciu; Decyzja Ramowa dot. utworzenia Eurojustu i Decyzja Ramowa dot. Szczególnych Metod Kooperacji Policyjnej i Prawnej dla Zwalczenia Terroryzmu w dwóch; Decyzja Ramowa dot. Zajmowania Własności i Zabezpieczania Dowodów Przestępstw ma termin wprowadzenia do sierpnia 2005. Dodajmy do tego opóźnienie w przyjęciu przez państwa członkowskie Konwencji UE O Pomocy w Sprawach Kryminalnych wraz z Protokołem z 2001 roku – co prawda wprowadzonej w życie we wszystkich krajach, lecz dotychczas ratyfikowanej tylko przez 4 państwa. Zresztą jak można mówić o pełnej implementacji prawa unijnego, skoro nadal nie wszystkie państwa

⁷ 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.

⁸ Council Framework Decision of 13 June 2002 on the fight against terrorism, JO L 164 of 22.6.2002, p.3.

⁹ Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, JO L 162 of 20.6.2002, p.1.

¹⁰ 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.

¹¹ The Commission Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, 11.11.2003.

¹² Council Decision of 28 November 2003 Council Decision of 28 February 2002.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

ratyfikowały Konwencję ONZ dot. finansowania terroryzmu z 1999 i rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 dot. zamrażania środków związanych z działalnością kryminalną.

Wypada więc postawić pytanie o przyczyny tych trudności i opóźnień. Jedną z nich jest niedostateczna i nierównomierna świadomość zagrożeń we wszystkich państwach członkowskich, różnice w systemach prawnych i inna kultura demokratyczna, jeśli chodzi o podejście do terroryzmu, szczególnie w krajach dotąd nie dotkniętych tą plagą. Co prawda w latach 90., po uzgodnieniu zasad działania strefy Schengen na kolejnych szczytach UE rozmawiano o integracji w dziedzinie bezpieczeństwa (np. madrycka deklaracja o terroryzmie jako zagrożeniu dla demokracji), stosowne sformułowania zawarto w porządkującym Unię Traktacie Amsterdamskim, a w 1999 roku w Tampere Rada Europejska zdecydowała pójść krok dalej w dziedzinie integracji bezpieczeństwa wewnętrznego i antyterrorystycznego Unii. Były to jednak kroki głównie deklaratywne i zbyt powolne, podjęte zresztą głównie z inicjatywy państw już zagrożonych krajowym terroryzmem. Dość wspomnieć, iż do czasu uchwalenia Decyzji Ramowej o Zwalczaniu Terroryzmu tylko 7 państw (Francja, Niemcy, Włochy, Portugalia, Grecja, Hiszpania i Wielka Brytania) dysponowało w swych prawach krajowych specjalnymi regulacjami karnymi dotyczącymi terroryzmu i jego nowoczesną definicją. Właśnie wspomniana Decyzja Ramowa z 2002, wprowadzając wspólną europejską definicję terroryzmu, wydawała się minimalnym warunkiem wspólnych działań w tym zakresie. Jednak nadal, jak wspomniano powyżej, niepełna realizacja praktyczna większości decyzji powoduje, iż ciągle trudno mówić o jednolitym europejskim systemie w tym zakresie. Nawet dotychczasowe mechanizmy współpracy służb bezpieczeństwa i wywiadu w zakresie terroryzmu były oparte raczej na dobrej woli i zaufaniu niż formalnych ramach (tzw. grupa TREVI i tzw. „Klub Berneński”).

Szokiem był dopiero Madryt i śmierć prawie 200 osób, choć już wcześniej były liczne, chyba bagatelizowane, sygnały ostrzegawcze, takie jak zamachy na turystów w północnej Afryce czy zamachy terrorystyczne w Turcji. Szczególnie listopadowe, skoordynowane, jednoczesne ataki w Stambule winny stanowić ostrzeżenie, iż Al-Kaida lub wzorujące się na niej ugrupowania są logistycznie zdolne do tego typu ataków w Europie¹⁶.

¹⁵ Commission Press Room – MEMO04/63 – „Existing legislative instruments relevant to the fight against terrorism, and draft measures already on the Council table”.

¹⁶ Daniel Keohane, Adam Townsend – „A Joined-up EU Security Policy” – CER Bulletin, Issue 33, Centre for European Reform, December 2003.

Odpowiedź na pytanie o konkretne błędy lub co najmniej zaniechania, popełnione w Europie między 11 września 2001 roku a 11 marca 2004 roku, które spowodowały, że to Stary Kontynent, a nie wcześniej zaatakowana i najbardziej zagrożona Ameryka, był celem kolejnego spektakularnego aktu terroru Al-Kaidy, można znaleźć w Deklaracji przyjętej na marcowej Radzie Europejskiej w Brukseli¹⁷, którą poprzedziło posiedzenie Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości. Odsiewając specyficzną, trochę górnoletną frazeologię, obecną zwykle w tego typu dokumentach – przyjmowanych po trochu na użytek zaniepokojonej opinii publicznej – znajdziemy tam szereg wskazówek dotyczących rzeczywistej oceny sytuacji; dokonanej zapewne najpierw przez przygotowujących szczyt ministrów spraw wewnętrznych UE, krajowe i unijne agendy ds. bezpieczeństwa oraz w końcu samych przywódców państw członkowskich. Zresztą nawet wspomniane zapewnienia o wspólnym zagrożeniu i wspólnym zwalczaniu terroryzmu odzwierciedlają zapewne poczucie zaniepokojenia zbyt małą rzeczywistą kooperacją w tym zakresie. Tak też – jako jasne odparcie pojawiających się w rozmaitych komentarzach zarzutów o rzekomej „miękości” Europy można rozumieć jasne stwierdzenie, iż „nie będzie ani słabości, ani kompromisu w walce z terroryzmem”, co wydaje się szczególnie ważne w kontekście pochopnych komentarzy na temat rzekomej ustępliwości nowego hiszpańskiego rządu w tej mierze, jak i wcześniejszych przykładów podejmowania przez różne państwa prób negocjacji z terrorystami dla zapewnienia sobie swego rodzaju immunitetu. Wspomniane powyżej opóźnienia w zakresie implementacji poszczególnych uregulowań prawnych zostały wytknięte w sformułowaniu „Rada Europejska wierzy, że pełna implementacja środków zwalczania terroryzmu jest sprawą pilną”. Jak pilną, wskazuje powtórzenie tego wezwania jeszcze dwukrotnie – raz, iż „efektywne zwalczanie terroryzmu wymaga, by środki przyjęte przez Radę były efektywnie i obszernie implementowane przez państwa członkowskie”; po raz drugi, iż Rada „ponagla wszystkie państwa członkowskie do podjęcia wszystkich środków niezbędnych do pełnej i bezzwłocznej implementacji wymienionych środków legislacyjnych” (tu następuje wyliczenie omówionych powyżej Decyzji). Podane daty ostatecznej realizacji tych ponagleń – nie przekraczające, z jednym wyjątkiem, czerwca bieżącego roku, również wskazują na zdenerwowanie europejskich przywódców ślimaczącym się stanem integracji w tej dziedzinie. Krytyczną ocenę rzeczywistej kooperacji narodowych agencji bezpieczeństwa i ochrony prawa można odnaleźć w kolejnym wezwaniu państw członkowskich „do zapewnienia, że agencje ochrony prawa (służby bezpieczeństwa, policja, cła) kooperują ze sobą i wymieniają wszystkie informacje odnoszące się do zwalczania terroryzmu tak intensywnie, jak to jest możliwe”. Oznacza to po prostu, iż obecnie nie wymieniają wszystkich informacji i nie czynią tego zbyt intensywnie...

¹⁷ The European Council Declaration on Combating Terrorism, 25.03.2004.

Państwa członkowskie nie wykorzystują dostatecznie istniejących agend UE, skoro Rada wzywa je, „by zapewniły optymalne i najbardziej efektywne wykorzystanie istniejących ciał unijnych, w szczególności Europolu i Eurojustu do rozwoju współpracy w zwalczaniu terroryzmu”. I znów, podobnie jak w przypadku opóźnień w implementacji prawa, następują konkretne, szczegółowe zalecenia dotyczące wyznaczenia przez wszystkie państwa osób kontaktowych Eurojustu i wykorzystania maksymalnie możliwości tej Agencji w śledztwach przeciw międzynarodowemu terroryzmowi czy włączenia reprezentantów Eurojustu i Europolu w pracę międzypaństwowych wspólnych Zespołów Śledczych. Właśnie niedostateczne wykorzystanie Europolu wydaje się szczególnie niepokoić przywódców Unii, skoro temu zagadnieniu poświęcili w Deklaracji sporo dość szczegółowych uwag. I tak Europol ich zdaniem ma zbyt małą rolę w zwalczaniu terroryzmu (skoro chce się ją wzmacniać), ma także analogicznie zbyt małe możliwości antyterrorystyczne, być może ze względu na rozwiązanie Antyterrorystycznego Zespołu Zadaniowego (skoro się wzywa do jego reaktywacji); szwankuje również – podobnie jak w przypadku wymiany informacji między państwami – dopływ informacji z agend krajowych do Europolu (skoro państwa członkowskie mają zapewnić, że krajowe władze bezpieczeństwa dostarczają mu tak szybko, jak jest to możliwe, trafnych informacji wywiadu kryminalnego dot. terroryzmu). Sam Europol najwyraźniej zbyt opieszale buduje swój System Informacyjny, skoro jest ponaglany do jego wprowadzenia. Krytycznie oceniono również działalność Zespołu Zadaniowego Szefów Policji (Police Chief's Task Force), skoro ma on „zrewidować swe możliwości operacyjne pod kątem ich wzmocnienia i skupienia się na informacji wyprzedzającej”. Dość dziwne i świadczące o inercji tegoż ciała wydaje się zachęcanie aż na szczeblu Rady, aby Zespół Szefów Policji sporządził, z pomocą ekspertów wywiadu i Europolu, raport na temat zamachów madryckich. Dostrzeżono wreszcie 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.

Niewystarczająca jest również zdolność UE do zwalczania finansowego zaplecza terroryzmu (i oczywiście także innej przestępczości), skoro również w tym zakresie zakłada się podjęcie konkretnych działań, szczególnie dotyczących większej efektywności mechanizmów zamrażania środków finansowych terrorystów i ich organizacji, identyfikacji właścicieli i

rzeczywistych beneficjentów rachunków bankowych, niezależnie od ich miejsca pobytu. W tym kontekście Rada wzywa do ratyfikacji wspomnianych powyżej Konwencji i Rezolucji ONZ. I znów następuje apel (zaproszenie) do intensyfikacji współpracy wywiadu finansowego, jak i prywatnych instytucji finansowych w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu.

Z powyższego omówienia wyników brukselskiego szczytu wynika, że obok opóźnień we wprowadzaniu unijnych decyzji drugą poważną słabością tworzonego europejskiego systemu bezpieczeństwa jest niedostateczny przepływ informacji, a zwłaszcza niechęć do dzielenia się szczególnie wrażliwymi z punktu widzenia suwerenności państwowej danymi pochodzącymi od służb specjalnych. Jednak bez tej wymiany informacji „głównego klucza do wspólnego zwalczania terroryzmu”¹⁸ niemożliwe jest powstanie jakiegokolwiek efektywnego systemu europejskiego bezpieczeństwa. Pewną nadzieję na poprawę sytuacji daje nie tylko swoisty „rachunek sumienia” europejskich mężów stanu przeprowadzony w Brukseli i powzięte tam konkretne zobowiązania terminowe, ale i konkretne kroki podjęte już w kilka dni później przez Komisję Europejską. KE zaproponowała maksymalne rozszerzenie wymiany informacji dot. terroryzmu, a zwłaszcza stworzenie oddzielnej bazy danych dotyczącej osób i organizacji podejrzewanych o terroryzm oraz utworzenie Europejskiego Rejestru Skazanych przed końcem 2004 roku¹⁹.

W kontekście niedostatecznej wymiany informacji pojawiła się tak emocjonująca media sprawa kooperacji wywiadów i wysuniętych propozycji powołania nawet kolejnej europejskiej agendy w tym zakresie. Jest to kwestia wymagająca szczególnego wyjaśnienia ze względu zarówno na swą istotność, jak i dotychczasową dość powszechną niewiedzę.

Rzeczywiście jednym z istotnych składników krytycznej diagnozy stanu współpracy i prewencji antyterrorystycznej w Europie jest kwestia niedostatecznej wymiany informacji tak pomiędzy wywiadami państw członkowskich, jak i pomiędzy wywiadami a służbami policyjnymi, wreszcie pomiędzy nimi a agendami UE. Do poprawy mechanizmów w tym zakresie zwyczajowo Rada wezwała państwa członkowskie. Jednak sygnalizowany w Deklaracji niedoskonały (bo wymagający poprawy) przepływ informacji wywiadowczych do Europolu i brak współpracy pomiędzy agencjami jest w dużej mierze efektem występujących wszędzie trudności w kooperacji pomiędzy wywiadami czy nawet rodzimym wywiadem a policją. W UE dodatkowo wpływ na ten stan rzeczy ma odmienne ulokowanie tych mechanizmów – w III filarze (Europol) i w II filarze (wywiad przypisywany do polityki

¹⁸ Antonio Vittorino, Komisarz ds. Wewnętrznych i Sprawiedliwości - IP/04/425.

zagranicznej i bezpieczeństwa). Nie jest bowiem prawdą, jak wskazywali powierzchowni komentatorzy, że Unia nie posiada już obecnie mechanizmów wymiany informacji wywiadowczych, wręcz zaczątków takiej agencji. Są one jednak (Wydział Wywiadu Europejskiego Sztabu Wojskowego – INTDIV i Europejskie Centrum Sytuacyjne – SITCEN) ulokowane w II filarze, w ramach CSFP i EDSP. Dotyczy to zwłaszcza Europejskiego Centrum Sytuacyjnego (SITCEN) – specyficznej jednostki złożonej z pracowników INTDIV, Sekretariatu i oddelegowanych oficerów wywiadu siedmiu państw członkowskich; działającej w ramach Sekretariatu Rady Europejskiej nadzorowanego przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych Javiera Solanę²⁰. Nie jest również prawdą, iż pomysł powołania europejskiej agencji wywiadu pojawił się w marcu po Madrycie – był obecny w licznych rozważaniach analityków i dokumentach roboczych Unii Zachodnioeuropejskiej (WEU)²¹, a formalnie zgłosiła go w lutym 2004 roku Austria (19.02.2004, posiedzenie Rady Ministrów JHA), wskazując, iż korzyścią z powołania „Europejskiej Agencji Wywiadu (EIA) byłaby możliwość uzyskiwania przez nią informacji niezbędnych do oceny zagrożeń”, a EIA miałaby za zadanie identyfikację potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa UE. Ten pomysł podchwycił po madryckiej tragedii belgijski premier, proponując przedyskutowanie na forum Rady Europejskiej powołania europejskiego centrum ds. wymiany i analizowania informacji. Również sam Javier Solana²² w artykule opublikowanym co znaczące w dniu rozpoczęcia brukselskiego szczytu wspomina, iż „sugerował już przed Madrytem, że powinniśmy wzmocnić zdolność Rady do analizowania informacji wywiadowczych dotyczących terroryzmu”, choć zastrzegł, że nie wierzy w potrzebę powołania „europejskiej CIA”. Poparł go Komisarz ds. Wewnętrznych i Sprawiedliwości Antonio Vittorino²³, wskazując na konieczność wprowadzenia w życie dotychczasowych rozwiązań, zanim przystąpi się do tworzenia nowych agend.

Z drugiej strony należy wskazać, iż powołania europejskiego wywiadu domagają się małe państwa pozbawione własnych efektywnych służb wywiadowczych zdolnych do efektywnego rozpoznawania i neutralizacji zagrożeń terrorystycznych i nie ufające lub niezadowolone z dotychczasowej kooperacji w tym zakresie z państwami takie służby posiadającymi. Te zaś państwa, szczególnie tzw. Wielka Piątka (Włochy, Wielka Brytania, Niemcy, Francja,

¹⁹ Komunikat KE z 30.03.2004 – IP/04/425.

²⁰ Bjorn Muller-Wille – „For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU”; EU Institute for Security Studies, 2004, s. 29.

²¹ Np. w: „The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council” – Assembly of Western European Union. The Interim European Security and Defence Assembly. Report of the Defence Committee, 04.06.2002, Document A/1775, s. 20.

²² Javier Solana – „Three ways for Europe to Prevail against the Terrorists” – Financial Times; 25.03.2004.

²³ BBC News, 19.03.2004.

Hiszpania), są oczywiście przeciwne takiej agencji, czemu dały dość brutalnie wyraz. I tak brytyjski premier Tony Blair²⁴ kwestionował wiarę w samoistną moc sprawczą nowych instytucji, wskazując na wagę właściwej, nieoficjalnej współpracy oficerów operacyjnych; francuski szef MSW Nicolas Sarkozy²⁵ wręcz wyśmiewał jako „nierealistyczny” pomysł dzielenia się 25 państw informacjami wywiadowczymi, podkreślając konieczność ochrony źródeł informacji. Brytyjski minister Dawid Blunkett²⁶ wskazywał na konieczność wykorzystania istniejących środków, a nie kreowania nowych instytucji. Nieoficjalnie pojawiała się również kwestia stosunków z USA – dla Wielkiej Brytanii powołanie europejskiej agencji z udziałem Francji i Niemiec mogłoby w obecnej sytuacji oznaczać narażenie się na ryzyko utraty zaufania Amerykanów i osłabienie jakości bilateralnej współpracy MI6 i CIA. Z tego samego powodu Francuzi obawiali się brytyjskiego „konia trojańskiego” w europejskiej wspólnocie wywiadowczej, mogącego przekazywać jakieś informacje Amerykanom. Jak widać sytuacja w środowisku wywiadowczym daleka jest od wzajemnego zaufania, stąd nie dziwi znikomy i dość formalno-biurokratyczny efekt brukselskich ustaleń.

W efekcie sukces osiągnął Javier Solana, który w myśl decyzji Rady wyznaczył co prawda nie koordynatora wywiadu, lecz Koordynatora ds. Antyterroryzmu, którego zadania są jednak *de facto* właśnie zadaniami z zakresu analizy wywiadu, koordynacji i nadzoru. Sam zresztą koordynator – Gijs de Vries – jest postacią bardzo ciekawą; ten prawicowy polityk holenderski z podwójnym obywatelstwem, w tym amerykańskim (urodzony w Nowym Jorku)²⁷, ma zapewne lepiej współpracować z prawicową, dość niechętnie nastawioną do obecnego rozwoju wydarzeń w Unii konserwatywną administracją amerykańską. To kolejny po nowym Sekretarzu Generalnym NATO Holender na stanowisku kluczowym dla bezpieczeństwa obszaru atlantyckiego i współpracy europejsko-amerykańskiej.

Decyzje brukselskie – swoisty remanent prawny dotyczący głównie spraw III filaru i powołanie Koordynatora ds. Antyterroryzmu ulokowanego w ramach instytucji II filaru – pozostawiają nadal otwartą kwestię rzeczywistej, paneuropejskiej koordynacji walki z terroryzmem, która wymaga przewyciężenia tradycyjnych podziałów na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, informacje policyjne czy wywiadowcze. Jak słusznie zauważają Daniel Keohane i Adam Townsend²⁸, europejskie struktury bezpieczeństwa, tak krajowe, jak i

²⁴ RFE/RL, 26.03.2004.

²⁵ Reuters, 19.03.2004.

²⁶ BBC News, 19.03.2004.

²⁷ The Washington Times, 26.03.2004.

²⁸ Daniel Keohane, Adam Townsend – „A Joined-up EU Security Policy” – CER Bulletin, Issue 33, Centre for European Reform, December 2003.

wspólnotowe nadal są zorganizowane w sposób bardziej odpowiadający tradycyjnym zagrożeniom XX wieku i Zimnej Wojny niż walce z pozapaństwowym, ponadnarodowym terroryzmem Al-Kaidy. Skoro ten sam rodzaj zagrożenia terrorem może pochodzić zarówno z zewnątrz, jak i z wewnątrz danego państwa czy Unii, autorzy proponują, by walkę z terroryzmem prowadzić właśnie zgodnie z dominantą czynnika samej istoty zagrożenia, a nie tradycyjnego wyznacznika terytorialno-państwowego.²⁹ Jednak ograniczone kompetencje nowego Koordynatora ds. Antyterrorystycznych, zwłaszcza w zakresie instytucji i mechanizmów wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, wskazują, iż być może wśród przywódców Unii zwyciężył pogląd o pozaeuropejskich źródłach zagrożenia terrorystycznego.

Dla Polski konkluzje brukselskiego szczytu wskazujące na mierne efekty dotychczasowej współpracy opartej na kontaktach bilateralnych, z niedostatecznym wykorzystaniem, wręcz pomijaniem instytucji wspólnych (Europol, Eurojust), oznaczają zarówno szansę, jak i poważne zagrożenie, na pewno jednak wymagają większej niż dotychczas aktywności na forum europejskim. Zagrożeniem dla Polski jest niewątpliwie ryzyko, iż madryckie zamachy i brukselskie deklaracje tak naprawdę nic nie zmienią w europejskiej praktyce w dziedzinie bezpieczeństwa – nadal nie uda się przełamać partykularyzmów, nieufności, nie uda się uruchomić efektywnych instytucji wspólnotowych. Dla państwa potencjalnie zagrożonego zarówno islamskim terroryzmem, jak i postsowiecką przestępczością, a jednocześnie nie dysponującego finansowymi i technicznymi możliwościami zapewnienia pełnego bezpieczeństwa w tej dziedzinie taka sytuacja jest bardzo groźna. Co więcej niesolidarne ponoszenie przez wszystkie kraje kosztów europejskiego bezpieczeństwa stwarzałoby potencjalne ryzyko powstania „miękkich” punktów w tym systemie, które byłyby potencjalnie łatwiejszym celem niż bogate i lepiej zabezpieczone państwa (analogicznie to nieprzygotowana Europa, a nie zmobilizowane USA, stała się celem kolejnego ataku Al-Kaidy). Szansą jest zaś fakt, iż europejskie opóźnienia dają Polsce możliwość nie tylko dogonienia naszych partnerów, ale i wniesienia teoretycznego i praktycznego wkładu do architektury tworzonego systemu. Jest to również być może ostatnia szansa na skorzystanie ze swoistej renty zacofania, szczególnie w dziedzinie telekomunikacji, tak by od razu zbudować systemy baz danych i wymiany informacji odpowiadające zagrożeniom i kompatybilne z tworzonymi właśnie systemami unijnymi.

Aby to się jednak udało zrealizować, konieczna jest większa aktywność, zaczynając od osobistego udziału polskiego ministra spraw wewnętrznych w spotkaniach Rady Ministrów

²⁹ Daniel Keohane, Adam Townsend – „A Joined-up EU Security Policy” – CER Bulletin, Issue 33,

Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości. Dotychczasowa praktyka wysyłania tam zastępców ministra okazała się szczególnie wątpliwa właśnie na ostatnim szczycie w Brukseli (19.03.2004), bezpośrednio po madryckiej tragedii. To tam właśnie omawiano i przygotowywano stanowisko dla szefów państw, którzy zebrali się tydzień później (25–26.03.2004). Obok wymiaru symbolicznego pokazującego rzeczywisty wymiar naszych, deklarowanych przy okazji debaty konstytucyjnej, ambicji liczenia się w Unii miało to także zapewne pewne skutki praktyczne. Być może to właśnie brak polskiego ministra spraw wewnętrznych ułatwił pozostałym pięciu wielkim państwom UE (Francja, Niemcy, Hiszpania, Wielka Brytania i Włochy) niezaproszenie szefa polskiego wywiadu na spotkanie szefów największych wywiadów europejskich (22.03.2004) w Madrycie.

Trudno w tej chwili z pozycji pozarządowego ośrodka badawczego szczegółowo proponować konkretne działania polskiemu rządowi, zwłaszcza w sytuacji paradoksalnie lepszej dostępności wiedzy na temat planów i działań Unii niż polskich. Na pewno jednak w polskim interesie leży rozwój skodyfikowanych, a nie uznaniowych mechanizmów współpracy organów bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, jak i tworzenie wspólnotowych agend wspomagających działania agend narodowych, a w przyszłości i przejmujących stopniowo ich kompetencje w zakresie bezpieczeństwa, ścigania przestępstw czy wywiadu. Wydaje się, iż np. polski negatywny stosunek do idei powołania europejskiej straży granicznej powinien jednak zostać ponownie zweryfikowany, zwłaszcza w kontekście równoległych starań o ulokowanie w Polsce siedziby Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych, mającej być załącznikiem takiej struktury. W interesie Polski jako państwa frontowego w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością leży również poszerzenie uprawnień Europolu, zwłaszcza zmiana dotychczas ograniczającego jego działania zapisu Artykułu 2 (1) Konwencji stanowiącej Europol, który pozwala tej agendzie 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.

Kolejnym obszarem wymagającym większej aktywności Polski są tworzone mechanizmy i struktury wymiany i oceny informacji wywiadowczych w UE. Jak najszybciej po 1 maja br. należy oddelegować polskiego przedstawiciela do wspomnianego powyżej Centrum Sytuacyjnego UE (SITCEN) – właściwego miejsca kreowania ocen stanu bezpieczeństwa

UE i zaplecza analitycznego zarówno Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych, jak i podległego mu nowego Koordynatora ds. Antyterroryzmu.

Oczywistą rzeczą jest potrzeba jak najszybszego dokończenia pełnej (nie tylko na poziomie ustawowym, ale również praktycznym) implementacji do polskiego prawodawstwa i praktyki wszystkich wymienionych powyżej Decyzji Ramowych dot. zwalczania przestępczości i terroryzmu. Należy podkreślić, iż ze względu na swoistą „dyscyplinę przedakcesyjną” Polska jest tu dość zaawansowana, zwłaszcza w zakresie Decyzji Ramowych dotyczących Europejskiego Nakazu Aresztowania³⁰, Wspólnych Zespołów Śledczych³¹ i zwalczania terroryzmu³².

Rzeczą bezdyskusyjną jest konieczność praktycznego uruchomienia systemu Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej i Krajowego Systemu Informatycznego, co jest niezbędnym warunkiem rozpoczęcia intensywniejszych starań o jak najszybsze uruchomienie i udostępnienie polskim strukturom bezpieczeństwa Systemu Informacyjnego Schengen II.

Należy także pamiętać, iż dwa najistotniejsze dla Polski i Europy zagrożenia (terroryzm i przestępczość zorganizowana) przenikają się wzajemnie i bywają wspierane przez państwa zewnętrzne Unii. Konieczna jest więc kooperacja pomiędzy instytucjami i mechanizmami II i III filaru. Zwłaszcza w przypadku terroryzmu klucz do rozwiązania problemu leży poza granicami UE, a rolą służb ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego jest jedynie zwalczanie skutków procesów zachodzących na zewnątrz Unii. Skuteczne zwalczanie terroryzmu wymaga więc nie tylko ścisłej koordynacji działań wewnątrz UE, ale także wspólnej, konsekwentnej polityki zagranicznej wobec jego zewnętrznych źródeł i mocodawców (zazwyczaj tzw. państw bandyckich). Wymaga także efektywnej i pełnej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i ich agendami bezpieczeństwa. Logiczną konsekwencją zaś takich działań może się okazać konieczność przeprowadzenia wspólnej operacji wojskowej o charakterze prewencyjnym lub pokojowym, co zapewne wymusi w końcu powstanie jakiejś formy europejskich sił zbrojnych.

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.

Polsce powinno zależeć na przełamaniu partykularyzmów i wzajemnej nieufności utrudniającej współpracę zwiększającą wspólne bezpieczeństwo. Paradoksalnie wspólne poczucie zagrożenia działaniami terrorystycznymi – pochodzącymi zazwyczaj z zewnątrz lub ze strony samowykluczających się, niezasymilowanych mniejszości etnicznych i religijnych; warunkowanymi odmienną kulturą i cywilizacją niż europejska – osłabia dotychczasowe lęki i fobie wobec rzekomego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w efekcie rozszerzenia o byłe państwa komunistyczne. Z kolei wśród państw i narodów – takich jak Polska i Polacy – nadal przywiązanych do tradycyjnych atrybutów suwerenności (takich jak ochrona granic, ochrona celna czy wyłączność narodowej jurysdykcji policyjno-prokuratorskiej) przebiegająca pod hasłem walki z zagrożeniem terrorystycznym integracja w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego nie powinna już stanowić zapewne takiej kontrowersji, jak np. w dziedzinie polityki zagranicznej czy finansowej.

Pozostaje mieć nadzieję, iż rację ma kanclerz Gerhard Schroeder mówiąc, iż „Europejczycy zaczynają rozumieć, że są nawzajem od siebie uzależnieni, że Europa jest nie tylko obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ale również obszarem wspólnego zagrożenia, gdzie nikt nie może zakładać, że wykupi się kosztem drugiego”³³.

2004-04-17

³³ Gunter Hofmann: „Przewodnicy stada”, Gazeta Wyborcza 17-18.04.2004; za: Die Zeit nr 14, 25.03.2004.

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
- Robert Bosch Stiftung
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Haniel Stiftung
- PAUCI
- Bank Przemysłowo-Handlowy PBK S.A.
- West LB Polska S.A.

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.