

BLOG

Artur Gruszczak

Rola Grupy Przyszłości w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego UE

Październik 2009

Jednym z celów prezydencji Szwecji jest przyjęcie przez Radę Europejską nowego programu wzmacniania i rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (OWBiS) w Unii Europejskiej, który ma zastąpić Program Haski uchwalony w listopadzie 2004 r.

W Programie Haskim zebrano doświadczenia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r. oraz odniesiono się do pierwszej doktrynalnej wykładni celów polityki bezpieczeństwa UE, jaką była Europejska Strategia Bezpieczeństwa, przyjęta przez Radę Europejską w grudniu 2003 r. Podstawowym celem była poprawa zdolności Unii oraz państw członkowskich do osiągnięcia celów w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wśród których priorytetem było przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu.

Powołanie Grupy Przyszłości

Niedosyt spowodowany wolnym tempem i ograniczonym zakresem realizacji Programu Haskiego, a także impasem w procesie dalszej reformy Unii Europejskiej w związku z niepowodzeniem wdrożenia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, był powodem podjęcia nowej refleksji nad dalszym rozwojem unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Inicjatorem prac nad nowym wieloletnim programem rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości były Niemcy, które jednocześnie były orędownikiem modernizacji polityki bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez wprowadzenie do prawa UE instrumentów i środków mających na celu poprawę skuteczności współpracy w zakresie przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa UE.

Z inicjatywy prezydencji niemieckiej, zgłoszonej podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich UE w Dreźnie w styczniu 2007 r., powstała Grupa Doradcza Wysokiego Szczebla ds. przyszłości europejskiej polityki wewnętrznej (tzw. Grupa Przyszłości). W jej skład weszli ministrowie spraw wewnętrznych reprezentujący państwa sprawujące kolejno przewodnictwo w UE i współpracujące w tzw. trójkach: w latach 2007-2008 Niemcy, Portugalia i Słowenia, w latach 2008-2009 Francja, Czechy i Szwecja, a także jeden przedstawiciel dalszej trójki (Hiszpania, Belgia i Węgry) oraz reprezentant grupy „prawa zwyczajowego” (common law) w charakterze obserwatora (obecnie jest nim przedstawiciel Wielkiej Brytanii). Do udziału w pracach Grupy zaproszono także przedstawiciela Sekretariatu Generalnego Rady UE oraz przewodniczącego Komisji ds. Wolności Obywatelskich, Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego. „Grupie Przyszłości” współprzewodniczył komisarz ds. sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa.

Inauguracyjne spotkanie Grupy miało miejsce w Eltville 20-21 maja 2007 r. po czym nastąpiła seria regularnych, odbywających się co trzy miesiące spotkań ministerialnych oraz intensywnych spotkań ekspertów. Tematyka prac obejmowała trzy podstawowe grupy zagadnień:

- zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej;
- współpraca policyjna i sądowa;
- migracje, kontrola granic zewnętrznych UE, wizy, azyl i dane biometryczne.

Ponadto każde z powyższych zagadnień było rozpatrywane w kontekście zewnętrznych uwarunkowań obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz eksternalizacji współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE.

Cele i zadania Grupy Przyszłości

Podczas spotkania w Eltville zarysowane zostało ogólne podejście do kwestii swobodnego poruszania się osób po Unii Europejskiej, w kontekście reżimu Schengen wdrożonego w pełni przez zdecydowaną większość państw członkowskich, oraz środków zabezpieczających, skupionych na ochronie granic zewnętrznych, rozwoju współpracy transgranicznej pomiędzy krajami włączonymi do strefy Schengen, a także zarządzania migracjami zewnętrznymi. W dokumencie wstępnym przedstawionym przez Niemcy znalazła się następująca teza: „zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych uczyniło Europę bardziej bezpieczną w sensie bezpieczeństwa wewnętrznego dzięki wzmocnieniu współpracy policyjnej i sądowej oraz priorytetowego potraktowania wspólnych granic zewnętrznych. Niemniej jednak terroryzm międzynarodowy, przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków i nielegalne migracje, wykorzystujące nowoczesne technologie i środki komunikacji, przyniosły nowe wyzwania”. W związku z tym przedmiotem rozważań powinna być rola unijnej agencji zarządzania współpracą na granicach zewnętrznych (Frontex), wprowadzenie nowych systemów informatycznych dotyczących ochrony granic (koncepcja „elektronicznej granicy” w oparciu o systemy SIS II, ESTA, EUROSUR, entry/exit) oraz polityki wizowej (VIS), a także wprowadzenie ułatwień w ruchu osobowym z krajami negocjującymi członkostwo w UE oraz krajami o szczególnych związkach z państwami członkowskimi UE (w ramach tzw. małego ruchu granicznego).

W raporcie “Bezpieczeństwo publiczne, prywatność i technologie w Europie: postępy” przygotowanym przez prezydencję portugalską i przedstawionym podczas spotkania ministerialnego Grupy Przyszłości w Funchal na portugalskiej Maderze, 29-30 października 2007 r., rozwinięte zostały założenia techniczne środków, metod i rozwiązań zaproponowanego przez Grupę Przyszłości modelu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym. Nacisk położono na zastosowanie w szerokim zakresie dynamicznie rozwijających się technologii bezpieczeństwa, takich jak telewizja przemysłowa, systemy kontroli i nadzoru elektronicznego, a także biometria. Nadzór elektroniczny, identyfikacja poprzez biometrię oraz weryfikacja dokumentów będą szczególnie znaczące dla wykrywania, zatrzymywania i karania podejrzanych o działalność terrorystyczną, członków zorganizowanych grup przestępczych oraz nielegalnych imigrantów wykorzystujących swobodę przekraczania granic wewnętrznych w Unii Europejskiej do działalności sprzecznej z interesami bezpieczeństwa UE.

Propozycje dotyczące współpracy policyjnej sformułowane zostały sformułowane w dokumencie roboczym „Współpraca policyjna” przedstawionym przez Francję w marcu 2008 r. Potwierdzając zasadę naczelną kompetencji państw członkowskich odnośnie do działalności sił policyjnych, francuscy eksperci zalecali pogłębienie współpracy, poprawy warunków współdziałania, przede wszystkim poprzez wzmocnienie Europolu, wymianę wiedzy i kompetencji oraz zintegrowane zarządzanie policyjnymi bazami danych oraz technologiami bezpieczeństwa. Grupa Przyszłości akcentowała wagę współpracy transgranicznej realizowanej w postaci wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, przy udziale funkcjonariuszy Europolu, Centrów Współpracy Policyjnej i Celnej jako modelu współpracy policyjnej na obszarach przygranicznych, a także wspólnych patroli transgranicznych, które mogłyby stanowić namiastkę przyszłych europejskich sił policyjnych prowadzących wspólne operacje transgraniczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również wykrywania nielegalnej imigracji, przemytu i przestępstw celnych.

W sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości i unijnej współpracy sędziowskiej, Grupa przedyskutowała dwa dokumenty robocze, przygotowane przez Portugalię i Słowenię i w raporcie

końcowym „Proponowane rozwiązania dla przyszłego programu wymiaru sprawiedliwości UE” przyjętym w czerwcu 2008 r. wyznaczyła następujące obszary dalszej współpracy w ramach OWBiS:

- lepsza ochrona obywateli UE;
- większa pewność prawa rodzinnego, cywilnego i handlowego;
- szerszy dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności poprzez lepsze wykorzystanie dostępnych technologii informacyjnych, np. internetu;
- walka z przestępczością zorganizowaną;
- współpraca sądowa z partnerami spoza UE.

Postulaty zawarte w raporcie końcowym

W raporcie końcowym „Wolność, bezpieczeństwo, prywatność – europejskie sprawy wewnętrzne w otwartym świecie” przyjętym w czerwcu 2008 r. a zaprezentowanym podczas nieformalnego spotkania ministrów sprawiedliwości i ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich w Cannes, 8 lipca 2008 r., Grupa wyróżniła trzy najważniejsze wyzwania, z jakimi państwa członkowskie muszą się zmierzyć kontynuując wysiłki w kierunku zakończenia budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości:

- utrzymanie „modelu europejskiego” w obszarze europejskiej polityki wewnętrznej poprzez dążenie do równowagi między swobodą podróżowania osób, bezpieczeństwem i ochroną prywatności;
- uwzględnienie rosnącej współzależności między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym;
- zapewnienie jak najlepszego przepływu danych w obrębie europejskich sieci informatycznych.

Formułując postulaty dotyczące „europejskiego modelu bezpieczeństwa” bezpieczeństwa wewnętrznego Grupa Przyszłości podkreśliła, iż tradycyjny podział na wewnętrzny i zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa uległ zatarciu, wskutek czego zapewnienie ładu publicznego i ochrona obywateli UE wymagać będzie całościowego podejścia ze strony zarówno organów ścigania oraz wyspecjalizowanych służb krajowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich, jak też organów UE, takich jak Europol, Eurojust czy SitCen (Centrum Sytuacyjne). Podejście takie powinno skutkować „usieciowieniem” współpracy policyjnej w wyniku postępu technologicznego i modernizacji organów ścigania państw członkowskich, pociągającej za sobą standaryzację wyposażenia, a także technik operacyjnych i reguł szkoleniowych. Zdaniem Grupy Przyszłości, państwa członkowskie UE winny podjąć wysiłki w celu uzyskania lepszej interoperacyjności, w szczególności w zakresie nadzoru video, monitorowania internetu, nadzoru video, kontroli materiałów wybuchowych, substancji podwójnego przeznaczenia oraz prekursorów broni masowego rażenia. Skuteczność współpracy wywiadowczej wymagać będzie rozstrzygnięcia dylematu związanego ze sprzecznością w stosowaniu zasady dostępności na poziomie UE a zasadą tajności w odniesieniu do wielu informacji w posiadaniu krajowych służb antyterrorystycznych lub innych organów ścigania.

Lepsza wymiana informacji między służbami policyjnymi państw członkowskich, w oparciu o wytyczne Programu Haskiego oraz decyzji Rady w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, opartej o postanowienia Traktatu z Prüm, może zostać osiągnięta dzięki uruchomieniu Systemu Informacyjnego Schengen nowej generacji, połączonego wspólną platformą informatyczną z innymi unijnymi systemami gromadzenia danych.

Ważną instytucją współpracy transgranicznej winny być wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze. Użyteczność wspólnych zespołów winna ujawniać się w przypadkach złożonych, rozbudowanych, wielonarodowych postępowaniach odnośnie do poważnych przestępstw. Wymóg sprawnej koordynacji i wydajnego przepływu informacji daje – zdaniem Grupy Przyszłości – asumpt do angażowania Europolu i wykorzystywania jego zdolności analitycznych.

Ważnym elementem przyszłej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego jest przeciwdziałanie ujemnym skutkom migracji, przede wszystkim walka z nielegalną imigracją, ograniczenie możliwości nadużycia

prawa do azylu, a także współpraca z krajami spoza UE w celu osłabienia presji migracyjnej. Uzupełnieniem tych działań ma być mechanizm migracji powrotowych, wzmocnienie formalnego statusu legalnych imigrantów oraz programy integracji z lokalnymi społecznościami, choć jednocześnie walka z nielegalnym zatrudnieniem cudzoziemców, odrzucenie możliwości regularyzacji imigrantów (czasowego i warunkowego zalegalizowania ich pobytu) jako rozwiązania systemowego w UE oraz konsekwentne odsyłanie i przesiedlanie nielegalnych imigrantów z terytorium Unii.

Znaczenie Grupy Przyszłości dla nowego program rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE

Propozycje Grupy Przyszłości zawarte w raportach końcowych były bardziej wyważone, niż te sformułowane w dokumentach roboczych opracowywanych na wcześniejszych posiedzeniach organów Grupy. Na rezygnację z niektórych rozwiązań wkraczających w sferę prywatności i potencjalnie kolidujących z prawami podstawowymi obywateli UE wpłynęły niektóre państwa członkowskie nieuczestniczące w pracach Grupy, które przekazały swoje – nierzadko krytyczne – stanowiska, Parlament Europejski, pod egidą którego podjęto dyskusję nad przyszłym programem, a także dyskusja podjęta pod koniec słoweńskiego przewodnictwa w UE.

Bez wątpienia dokumenty końcowe przedstawione przez Grupę Przyszłości będą miały istotny i prawdopodobnie zasadniczy wpływ na założenia nowego wieloletniego programu rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który zostanie przyjęty na zakończenie szwedzkiego przewodnictwa w Unii Europejskiej. Z tej perspektywy nacisk na praktyczne efekty współdziałania organów państw członkowskich oraz agencji unijnych, jak również zamiar poszerzenia pola widzenia jest uzasadniony zarówno „błędami przeszłości”, jak też oczekiwaniami na przyszłość.

Krytyczne spojrzenie na dotychczasowe osiągnięcia jest wyrazem niepełnej satysfakcji z rezultatów współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz rozczarowania z powodu niezrealizowania wielu projektów pogłębienia współpracy na poziomie Unii Europejskiej. Tłem przyszłych działań jest nowa struktura prawno-instytucjonalna OWBiS zdefiniowana w Traktacie z Lizbony.

Reforma traktatowa dokonana w Lizbonie ma charakter horyzontalny, akceptuje wielopoziomowe zarządzanie polityką bezpieczeństwa wewnętrznego i nie wyklucza przenoszenia zaawansowanych form współpracy w tej dziedzinie poza ramy Unii Europejskiej. Wielopoziomowe zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym Unii Europejskiej jest formułą umożliwiającą funkcjonalne powiązania pomiędzy aktorami politycznymi na poziomie krajowym z instytucjami wspólnotowymi i organami unijnymi, służące osiągnięciu zasadniczych celów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, uzależnione w decydującym stopniu od woli politycznej i aktywności państw członkowskich.

Przygotowania do przyjęcia Programu Sztokholmskiego, w szczególności formuła negocjacji w ramach Grupy Przyszłości oraz rola dużych państw w wytyczaniu głównych kierunków działania, pokazują dobitnie, że strategia rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości pozostaje domeną państw członkowskich pomimo uwspólnotowienia polityk dotyczących swobody przemieszczania się po terytorium UE i rosnącej formalnie roli instytucji wspólnotowych. Ten postulat został dobitnie przedstawiony w raporcie Grupy Przyszłości dotyczącym wymiaru sprawiedliwości: „Powrót do polityki jest konieczny. Przede wszystkim wzywamy do wzmocnienia politycznej roli Rady. Rada musi znów stać się miejscem dyskusji politycznych. [...] Skupmy dyskusję w Radzie na realiach politycznych i udzielmy mandatu odpowiednim organom przygotowawczym do wdrożenia w naszym imieniu konkretnych prawnych i pozalegislacyjnych działań w ramach określonego przez nas całościowego podejścia”.

Brzmi to jak przesłanka renacjonalizacji procesu integracji europejskiej w ramach Unii.

Artur Gruszcak, doktor nauk humanistycznych, wykładowca Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania badawcze: zarządzanie bezpieczeństwem, bezpieczeństwo wewnętrzne UE, transgraniczna współpraca policyjna w UE.