

III. BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA W UNII EUROPEJSKIEJ W ASPEKTCIE BEZPIECZEŃSTWA

Anna Maria Barszcz¹

Streszczenie. Współpraca transgraniczna jest elementem działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Z uwagi na wpływ procesów globalizacyjnych i internacjonalizacyjnych występuje potrzeba wprowadzenia ulepszeń w różnych aspektach tego zjawiska. Po opisaniu istoty współpracy transgranicznej autorka podejmuje próbę analizy poszczególnych płaszczyzn oraz wskazania kierunku zmian, które doprowadziłyby do bardziej efektywnej współpracy w walce z zagrożeniami bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

Unia Europejska od dziesięcioleci tworzy przestrzeń wolności dla swoich obywateli, w której poszanowanie praw człowieka, solidarność i praworządność są nadrzędnymi celami w dążeniu do lepszej przyszłości, zarówno poszczególnych państw członkowskich, jak i całej Wspólnoty. Wsparcie unijne, likwidowanie barier komunikacyjnych oraz szybko postępująca globalizacja i internacjonalizacja są odczuwalne przez obywateli Unii w każdej dziedzinie życia. Aby móc korzystać z pełni praw, jakie daje nam członkostwo w UE, Polska oraz pozostałe kraje muszą zwrócić szczególną uwagę na kilka podstawowych aspektów wymagających poprawy koordynacji działań oraz bardziej precyzyjnych regulacji prawnych. Niewątpliwie jednym z nich – kluczowym dla propagowania swobód obywatelskich – jest zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwom unijnym oraz związana z tym kwestia współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej. W zakresie terminologii samo pojęcie współpracy transgranicznej stanowi ogół działań terytorialnych prowadzonych w ramach współpracy jednostek państw ze sobą sąsiadujących lub oddalonych w znaczny sposób od siebie². Może ona przebiegać na wielu szczeblach podziału terytorialnego oraz dotyczyć różnych dziedzin życia. Jako forma współpracy terytorialnej dzieli się na trzy rodzaje: transgraniczną (przygraniczną), międzyregionalną oraz transnarodową (ponadnarodową). Współpraca transgraniczna jest polem do nawiązania i utrzymywania kontaktów społeczno-gospodarczych, ulepszania wizerunku regionu bądź większego obszaru, ale także do wymiany doświadczeń, tworzenia bazy

¹ Magister Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.

² Wówczas współpraca odbywa się na podstawie specjalnie stworzonego programu „ponad granicami”, który pośrednio jest częścią procesów integracyjnych i stanowi platformę współzależności dla obywateli państw członkowskich.

dobrych praktyk oraz dzielenia się wiedzą posiadaną przez różne instytucje dążące do budowania nowoczesnego państwa³.

Punktem wyjściowym dla lepszego zrozumienia specyfiki bezpieczeństwa wewnętrznego w UE jest pojęcie organizacja międzynarodowa oraz wielopoziomowy system funkcjonowania Unii. Według Teresy Łoś-Nowak mianem organizacji międzynarodowej określa się niejednorodną grupę uczestników stosunków międzynarodowych dzielącą się pod względem statusu prawnomiędzynarodowego na międzynarodowe organizacje rządowe (...) i międzynarodowe organizacje pozarządowe⁴. Unia Europejska z jednej strony jest organizacją międzynarodową – mówi o tym jednoznacznie Traktat Lizboński, jednak z drugiej wykazuje cechy różniące ją od organizacji międzynarodowych, takie jak podstawa prawna stanowiąca więcej niż jeden traktat, bardzo skuteczna egzekutywa prawa oraz podział kompetencji. W procesach decyzyjnych na płaszczyźnie państwo a UE zachodzą zarówno relacje międzyrządowe, jak i ponadnarodowe.

Współpraca krajów członkowskich, definiowanie wspólnych celów i zadań przeplata się z kwestią suwerenności państw. Obecnie czynnikami bezpośrednio wpływającymi na suwerenność są: stale zwiększająca się sieć powiązań, tworzenie instytucji ponadnarodowych oraz korporacji o zasięgu międzynarodowym. Ta współzależność funkcjonuje na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i ekonomicznej, ekologicznej oraz na płaszczyźnie bezpieczeństwa.

Gdy przypatrujemy się współpracy transgranicznej w aspekcie bezpieczeństwa, sytuacja przedstawia się nieco inaczej. Ochrona ludzi w Europie w ramach globalnego społeczeństwa jest podstawowym czynnikiem dalszego rozwoju całego starego kontynentu. Unia Europejska powinna przede wszystkim dążyć do bardziej precyzyjnego rozpoznawania zagrożeń i podejmowania błyskawicznych reakcji na te wyzwania. Receptą na zniwelowanie problemów mogłoby być wypracowanie odpowiednich strategii, które przyczyniłyby się do stworzenia jednolitego europejskiego modelu bezpieczeństwa. Jedność europejska, która paradoksalnie polega na różnorodności, jest sumą wielu czynników i działań, takich jak otwarte granice strefy Schengen oraz postęp techniczny. Dlatego tak istotna jest właściwa koordynacja działań państw członkowskich na granicach wewnętrznych Unii oraz kontrola przepływu ludności przez granice zewnętrzne. Należy postawić pytania: czy współpraca transgraniczna w aspekcie bezpieczeństwa jest polem do rozwoju i szukania ulepszeń, które uchroniłyby obywateli przed zagrożeniami? W jakim stopniu należy przeprowadzić procesy modernizacyjne związane z szybko postępującą globalizacją?

³ Por. M. Perkowski, E. Szadkowska (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 14-15.

⁴ T. Łoś-Nowak, *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 35-36.

Największy problem i zarazem wyzwanie dla służb odpowiadających za bezpieczeństwo europejskie stanowi przestępczość zorganizowana mająca związek ze swobodnym przepływem ludzi i towarów między krajami UE. Jej formy są poddawane ciągłej ewolucji ze względu na postęp technologiczny i szybkość komunikowania się. Obecnie do największych zagrożeń w kontekście współpracy transgranicznej są zaliczane: terroryzm, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich, przemyt narkotyków czy chociażby nielegalny handel bronią. Unia Europejska nie pozostaje obojętna wobec wymienionych problemów – stąd potrzeba stałej współpracy służb porządku publicznego z wyspecjalizowanymi agencjami unijnymi – Europolem, Eurojustem, a także Frontexem. Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej wyraźnie wspomina, że „od tego, czy będziemy potrafili zagwarantować Europie bezpieczeństwo i stabilność oraz umieli pracować z sąsiadami i partnerami nad źródłami unijnych problemów bezpieczeństwa wewnętrznego, zależy w dużej mierze jakość naszej demokracji i społeczne zaufanie do Unii⁵. W Strategii czytamy również, aby odnosić się do przyczyn braku bezpieczeństwa (a nie tylko skutków) (...) oraz uwzględniać rosnącą zależność między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym”⁶.

Osiągnięcie powyższych celów wymaga rozpoczęcia odpowiednich procesów modernizacyjnych. Rozważania nad kwestią bezpieczeństwa i współpracy transgranicznej w UE należy rozpocząć od przeanalizowania trzech płaszczyzn, na których owe ulepszenia mogłyby być wprowadzone: płaszczyzna prawna, płaszczyzna implementacyjna (instrumenty działań) oraz płaszczyzna techniczna. W pierwszej kolejności warto przeanalizować obecny stan prawny. Czy jest on wystarczający do prowadzenia skutecznych działań w zakresie walki z przestępczością transgraniczną?

Kluczowym dokumentem dla współpracy transgranicznej w UE jest przyjęta przez Radę Europejską w dniach 25-26 marca 2010 r. *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*. Istotne jest kompleksowe podejście do bezpieczeństwa wewnętrznego, zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym. Ta swoista wykładnia zasad, którymi powinny kierować się państwa członkowskie, w wymiarze horyzontalnym podkreśla znaczenie współpracy organów porządku publicznego ze służbami granicznymi, organami wymiaru sprawiedliwości oraz innymi służbami, np. z sektora socjalnego, zdrowotnego czy sektora ochrony ludności. Ich nadrzędny cel to osiągnięcie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego⁷. Przykładem jest współpraca polskiej Policji ze Służbą Graniczną oraz Europolem w walce z nielegalną migracją.

⁵ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 7, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf (15.05.2013).

⁶ *Ibidem*, s. 12.

⁷ *Ibidem*, s. 21.

Służby policyjne państw członkowskich podejmują działania, które mają na celu zmniejszenie procederu typowo przestępczego. Na podstawie wytycznych agencji unijnych⁸ polska policja oraz służby innych krajów szukają m.in. powiązań sektora przedsiębiorczości prywatnej z ułatwianiem imigrantom poruszania się. Kraje członkowskie posiadają obowiązek podjąć sankcje wobec osób, które umyślnie pomagają przy wjeździe do kraju docelowego lub w tranzycie przez dane państwo. Dlatego tak ważne w tej kwestii jest wsparcie wymienionych służb przez wymiar sprawiedliwości, sektor gospodarczy, polityczny, socjalny i prywatny oraz organizacje pozarządowe.

Wymiar wertykalny oparty jest na współpracy i inicjatywach znajdujących się na różnych szczeblach, takich jak: stosunki międzynarodowe w aspekcie bezpieczeństwa, polityka unijna, korelacja regionalna krajów członkowskich oraz wewnętrzna polityka krajowa, regionalna i lokalna państw członkowskich⁹. We współpracę zaangażowane są instytucje europejskie, centralne (partie, rządy krajów członkowskich) oraz służby i instytucje regionalne, a nawet lokalne.

Wśród dziesięciu wytycznych, zapisanych w Strategii, istotną rolę odgrywa profilaktyka oparta na danych wywiadowczych. Mogą one okazać się pomocne nie tylko w walce z zorganizowaną przestępczością, lecz także przy uprzedzaniu ewentualnych klęsk żywiołowych i niwelowaniu ich następstw. Wciąż kluczowe pozostaje ściganie sprawców przestępstw, jednak dzielenie się danymi w celach prewencyjnych nabiera dzisiaj nowego znaczenia. Jest to ważne szczególnie w kontekście handlu ludźmi czy przestępstw dokonanych na osobach nieletnich.

„Trudności z przemieszczaniem się dużych grup osób na wielkie odległości wymagają stopnia zorganizowania, specjalizacji i finezji, któremu mogą sprostać jedynie zorganizowane grupy przestępcze”¹⁰.

Celem, który przyświeca prewencyjnej wymianie informacji, jest to, by organy ścigania pierwsze wiedziały o planach przestępców działających na terenie kilku państw członkowskich.

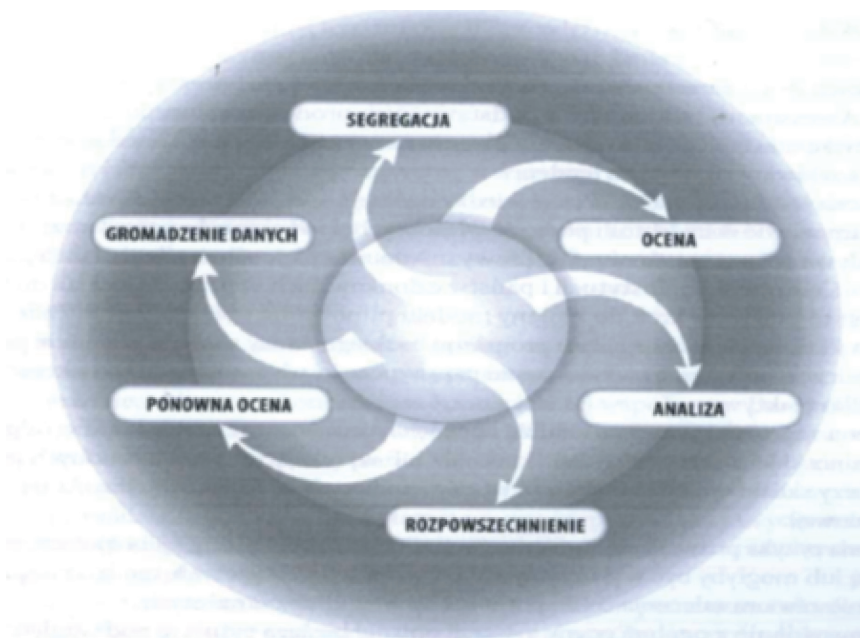
Znaczący wkład w wypełnianie tego zadania ma Europejski Urząd Policji (Europol)¹¹. Analizując proces zarządzania informacjami w Europolu, możemy zauważyć, że są w nim obecne wszechstronne działania. Ilustracja przedstawia owe kategorie czynności.

⁸ Zob. *Europol – General Report on Europol Activities*, European Police Office 2010, s. 26.

⁹ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 21; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf (16.05.2013).

¹⁰ Europol, *Wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość. Przewodnik po Europolu*, Urząd Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009, s. 14.

¹¹ Europejski Urząd Policji (European Police Office) – wyspecjalizowana agencja europejska z siedzibą w Hadze. Powołana do życia w 1998 roku Konwencją o Europolu, w celu udzielenia pomocy organom ścigania w Unii Europejskiej, głównie przez wymianę i analizę danych wywiadowczych na temat przestępczości międzynarodowej. W obecnym kształcie funkcjonuje od 1 lipca 1999 roku.



Ilustracja 1. Proces zarządzania informacjami w Europolu

Źródło: A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski (red.), *Policje Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011, s. 159

Dzięki skrupulatnej pracy funkcjonariuszy policji państw, które należą do Europolu, oraz coraz lepszej koordynacji wymiany informacji – Europol przyczynia się znacznie do walki z przestępczością w państwach członkowskich UE, również tej o charakterze transgranicznym¹². Jednak także na tym polu potrzebne są ulepszenia, które przyspieszą cały proces zarządzania. Należy się skupić przede wszystkim na etapie segregacji oraz oceny informacji, gdyż jest to początek ulepszeń we współpracy wszystkich służb należących do Europolu.

Strategie unijne muszą pozostać w ścisłym związku z przyjętymi w Europie programami. Mając na uwadze wytyczne zapisane w *Programie sztokholmskim*¹³, a uprzednio również w *Programie haskim* z 2004 r., Komisja Europejska skierowała do Parlamentu Europejskiego i Rady komunikat będący zestawieniem pięciu celów i modeli działań dla państw członkowskich. Istnieją zatem solidne postawy programowe dla zapewnienia ochrony nie tylko obywatelom terenów przygranicznych,

¹² Zob. Komenda Główna Policji. Gabinet KGP, *Europejski Urząd Policji Europol. Zarys działalności i funkcjonowania*, Warszawa 2006, s. 5.

¹³ *Program sztokholmski. Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* (dokument Rady 17024/09) jest programem UE w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na lata 2010-2014.

lecz także ludności całej Unii Europejskiej. Współpracę transgraniczną z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego UE należy wciąż ulepszać. Warty zastanowienia jest fakt, że niektóre z punktów Strategii szybko się dezaktualizują i zachodzi potrzeba stworzenia wyspecjalizowanej polityki z zakresu zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym również o charakterze transgranicznym. W *Programie sztokholmskim* Rada Europejska zaapelowała o zwrócenie szczególnej uwagi na przestępczość zorganizowaną, która w dzisiejszej dobie globalizacji z łatwością przekracza granice państw i może stać się poważnym zagrożeniem dla ciągle integrującej się Europy. Szczególnie w zakresie walki z następującymi rodzajami przestępstw: handlem ludźmi, wykorzystywaniem seksualnym nieletnich oraz pornografią dziecięcą, cyberprzestępczością, przestępczością gospodarczą i korupcją, narkotykami oraz terroryzmem potrzebne są coraz nowocześniejsze narzędzia, których wdrażanie i dalsze funkcjonowanie powinno przebiegać sprawnie. Kwestia otwartości granic również nie pozostaje bez znaczenia dla koordynowania działań o charakterze transgranicznym. Konsekwencje przystąpienia do Układu z Schengen¹⁴ są niewątpliwie pozytywne dla obywateli Unii Europejskiej, jednak nakładają dodatkowe obowiązki na organy ścigania oraz służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne UE.

Układ wyznaczył zadania krótko- i długoterminowe, ale z praktycznego punktu widzenia najistotniejszym dokumentem dla służb policyjnych i granicznych jest *Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen*, która została podpisana 19 czerwca 1990 r.¹⁵ Konwencja wprowadziła możliwość podjęcia szeregu działań pomocnych w utrzymywaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego po zniesieniu kontroli granicznej.

Zauważalne jest, że w Unii Europejskiej istnieją właściwe podstawy prawne do współpracy transgranicznej w dziedzinie bezpieczeństwa. Strategie i programy nie są polem do radykalnych zmian. Potrzebne są jedynie aktualizacje, wynikające z postępu technologicznego, które sprawią, że wykrywanie procederów przestępczych o charakterze transgranicznym stanie się skuteczniejsze.

Kolejną płaszczyzną do analizy pod względem konieczności wprowadzenia ulepszeń jest praktyczna strona współpracy transgranicznej, czyli instrumenty, jakimi posługują się podmioty w nią zaangażowane. W jaki sposób wykorzystać istniejące narzędzia, by zapewnić lepszą wymianę informacji oraz koordynację działań między krajami członkowskimi?

Oprócz wspomnianego już wzajemnego przekazywania informacji na prośbę innych sygnatariuszy KWS uściśliła współpracę przygraniczną odpowiednich

¹⁴ *Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks AT their common borders*, O.J.L 239 22.09.2000 (17.05.2013).

¹⁵ *Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985*, O.J.L 239 22.09.2000 (17.05.2013).

służb. W ramach współpracy policyjnej wprowadzono dwa istotne instrumenty: obserwację i pościg transgraniczny¹⁶. Obserwacja nie może się wiązać z ingerencją w prywatność, co oznacza możliwość jej prowadzenia tylko w miejscach publicznych. „Po zakończeniu operacji funkcjonariusz jest zobowiązany do złożenia państwu, na którego terenie prowadził obserwację, raportu ze swoich działań (...) oraz może brać udział w dalszych działaniach wobec obserwowanej osoby”¹⁷. Należy pamiętać, że to narzędzie jest dopuszczalne jedynie w sytuacji popełnienia przestępstwa podlegającego ekstradycji¹⁸. Współpraca transgraniczna w Unii Europejskiej jest nierozdzielnie związana z sytuacjami, w których występuje presja czasu. Swoboda prowadzenia działań przez odpowiednie służby jest kluczowa dla skutecznej walki z przestępczością międzynarodową. Takie możliwości dają pościg transgraniczny na terytorium państw stron Konwencji. Do jego prowadzenia funkcjonariusze nie muszą występować o zgodę do władz danego państwa, „jeżeli jej uzyskanie jest trudne ze względu na pilność sprawy”¹⁹. Konieczne natomiast jest nawiązanie kontaktu z władzami państwa, w którym zamierza się prowadzić pościg, najpóźniej w momencie przekraczania granicy.

Wśród bogactwa instrumentów związanych ze współpracą transgraniczną w aspekcie bezpieczeństwa znajdują się również wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze (Joint Investigation Team – JIT), gdzie czynnik ludzki wykorzystywany jest jako wsparcie operacyjne. Są to specjalne grupy, powołane w celu maksymalnego pożytku dla krajów w nie zaangażowanych, przy czym wspomagać je może Europol. Udział stron trzecich jest dopuszczalny w ograniczonym stopniu. Priorytetem dla członków JIT jest „wspieranie prowadzonych śledztw i dochodzeń, a nie wpływanie na istniejące środki współpracy międzynarodowych organów ścigania, kolidowanie z nimi lub ich zastępowanie”²⁰. Możliwość podjęcia określonych działań dochodzeniowych i wzajemna pomoc prawna to główne korzyści płynące z uczestnictwa w JIT. Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze to forma prawnych i operacyjnych rozwiązań o charakterze ramowym, które są wykorzystywane w śledztwach międzynarodowych oraz wieloagencyjnych. Jeżeli Polska byłaby uczestnikiem danego JIT – odpowiednie działania mogłyby zostać podjęte na jej terenie, jednak wyłącznie w sytuacji, gdy są one zgodne z prawem krajowym. Członkowie zespołów posiadają także możliwość podejmowania działań bez uprzedniego wniosku o wzajemną pomoc prawną.

¹⁶ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 51-54.

¹⁷ Ibidem, s. 52.

¹⁸ Zob. Konwencja Wykonawcza Schengen (art. 40 ust. 7).

¹⁹ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, op. cit., s. 52.

²⁰ A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski (red.), *Policje Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011, s. 160.

Ważnym czynnikiem we współpracy transgranicznej, mającej na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej, jest zarządzanie wiedzą. Formacje policyjne, w tym również polska Policja, posiadają możliwość pośredniego wyszukiwania informacji w Centrum Zarządzania Wiedzą (Knowledge Management Center – KMC). Jest to baza stworzona przez Europol, w której gromadzone są dane dotyczące specjalistycznej wiedzy z zakresu prowadzenia dochodzeń na temat przestępczości związanej z użyciem nowoczesnej technologii. Usługa ta jest prowadzona przez Europol w celu poprawy zarządzania wiedzą w Unii Europejskiej. W bazie KMC znajdują się również informacje dotyczące tematyki ochrony świadków, technik negocjacyjnych oraz rzetelnych tłumaczy rzadkich języków i dialektów. Wkrótce KMC zmieni swoją formę – zostanie przekształcone w portal internetowy, posiadający odpowiednie zabezpieczenia, który będzie bezpośrednio dostępny dla organów ścigania. Dzięki platformie polskie służby oraz ich partnerzy wzbogacą swoją wiedzę na wielu poziomach wsparcia operacyjnego, takich jak prowadzenie informatorów, ochrona świadków, porwania, dostawy niejawnie kontrolowane oraz doradztwo w zakresie taktyki planowania operacji²¹.

Jeśli weźmiemy pod uwagę ogół dziedzin współpracy państw członkowskich, które składają się na pojęcie bezpieczeństwo wewnętrzne, na pierwszy plan wysuwa się współpraca policyjna i sądowa, a szczególnie rola Europolu, różnorodnych struktur policyjnych o charakterze szkoleniowym oraz agencji unijnych związanych z wymiarem sprawiedliwości takich jak Eurojust²². O ile Europol i Eurojust są strukturami o ugruntowanej pozycji, o tyle na uwagę zasługuje Kolegium Policyjne (CEPOL), którego celem jest szkolenie funkcjonariuszy w zakresie wiedzy o systemach policyjnych państw członkowskich oraz policyjnej współpracy transgranicznej w UE. W obecnej formie działa na podstawie Decyzji Rady 2005/681/WSiSW z dnia 20 września 2005 r.²³ Oprócz ww. celu Kolegium zalicza do swoich zadań priorytetowych:

- podnoszenie poziomu wiedzy o międzynarodowych instrumentach i instrumentach Unii;
- szkolenie dotyczące przestrzegania standardów demokratycznych, w tym prawa do obrony.

W celu realizacji swoich zadań CEPOL wykazuje się różnymi formami działań, m.in. przygotowaniem programów szkoleń dla operacyjnych funkcjonariuszy policji

²¹ Ibidem, s. 161.

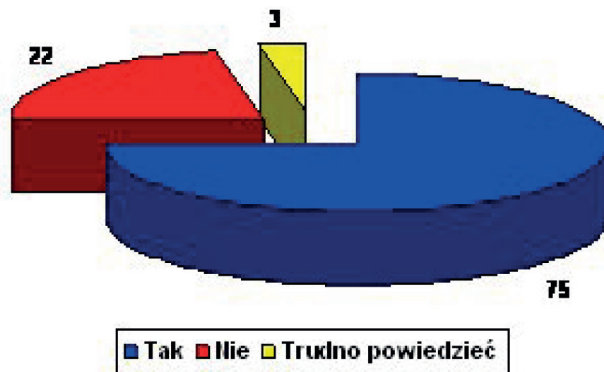
²² Eurojust – agencja Unii Europejskiej realizująca współpracę sądową w sprawach karnych. Podstawa prawna działania: Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Eurojustu oraz Decyzja Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Eurojustu.

²³ Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) i uchylająca Decyzję 2000/820/WSiSW, Dz.U. L 256 z 1.10.2005.

w dziedzinie współpracy transgranicznej w Europie lub dla funkcjonariuszy policji odgrywających istotną rolę w zwalczaniu przestępczości transgranicznej.

Opisując różne narzędzia współpracy transgranicznej i walki z przestępczością o tym charakterze, zauważalny jest fakt, że są one właściwie wykorzystywane. Istnieją solidne struktury szkoleniowe, a obecna wymiana dobrych praktyk między instytucjami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym daje wymierne efekty w postaci poprawiającej się efektywności działań służb porządku publicznego poszczególnych krajów członkowskich. Działając w ramach prawa, mają świadomość, że budując poczucie bezpieczeństwa obywateli we własnym kraju, budują je w całej Unii, która jako specyficzna organizacja międzynarodowa stawia sobie te kwestie za cel nadrzędny²⁴.

Na gruncie polskim również zauważalne są zmiany bezpośrednio wynikające ze współpracy między organami bezpieczeństwa Unii. W przypadku Policji występuje pozytywna tendencja wzrostowa, zarówno w efektywności działań, jak i w kwestii poczucia bezpieczeństwa obywatelskiego. Komenda Główna Policji zleciła w kwietniu 2011 roku Centrum Badań Opinii Społecznej przeprowadzenie ankiety, w której Polacy odpowiadali m.in. na pytanie: czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie? Wynik został przedstawiony w procentach i wygląda następująco:



Wykres 1. Poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli polskich

Źródło: http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/907/Poczucie_bezpieczenstwa.html (10.05.2013 r.)

Jak wynika z wykresu, 75% Polaków uznaje swój kraj za bezpieczny, przeciwnego zdania jest co drugi ankietowany (22%), a pozostałe 3% to osoby niezdecydowane. Tak optymistyczne wyniki badań społecznych mogą być spowodowane różnymi

²⁴ Por. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 17.

czynnikami, z których istotne jest zapewne dostrzeżenie przez społeczeństwo działań policyjnych skoordynowanych z innymi służbami ochrony porządku publicznego.

W sytuacji gdy podstawy programowe i instrumenty działania są wykorzystywane prawidłowo, pozostaje jedynie kwestia ulepszeń technicznych – szczególnie dla systemów informacyjnych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Stworzenie europejskiego modelu bezpieczeństwa wymaga zdecydowanych reakcji nie tylko na bezpośrednie zagrożenia, lecz także na zmiany w otaczającej nas rzeczywistości spowodowane postępem. Przyjmuje się, że Unia Europejska powinna sprostać temu zadaniu. Jednak globalizacja jest zbiorem procesów o wymiarze dwukierunkowym. Według Anthonego Giddensa „Unia nie może zaledwie odpowiedzieć na wyzwania globalizacji, ponieważ sama jest zarówno jej narzędziem, jak i wyrazem”²⁵. Globalizacja składa się nie tylko z czynników zewnętrznych. Każdy obywatel zjednoczonej Europy jest jej uczestnikiem, jednocześnie czerpiąc profity z owego procesu.

Powyższą zależność można przenieść na aspekt bezpieczeństwa. Jeśli służby porządku publicznego poszczególnych krajów członkowskich będą ze sobą współpracować, dążyć do permanentnej poprawy tych relacji, integrowania koncepcji i udoskonalania narzędzi, jakimi się posługują – uda się zwalczyć zagrożenia płynące ze strony przestępców, którzy obecnie działają ponad granicami państw. Nie można jednoznacznie określić, kiedy ulepszenia są konieczne, a gdzie pozostać przy obecnych rozwiązaniach. Procesy globalizacyjne i internacjonalizacyjne z pewnością będą determinować również sferę bezpieczeństwa wewnętrznego i stosunki transgraniczne w UE. Jaki będzie najważniejszy element tych zmian? Wydaje się, że aspekt techniczny, czyli doskonalsze systemy informatyczne, szybsza komunikacja, a co za tym idzie błyskawiczne reakcje w sytuacjach kryzysowych, będzie stanowił kierunek rozwoju stosunków transgranicznych w aspekcie bezpieczeństwa. Czynniki ludzki nadal pozostanie ważnym elementem proceduralnym, jednak postępująca globalizacja wymusza na poszczególnych państwach UE dostosowanie się tempa zmian. Nie podlega dyskusji, że stosunki transgraniczne w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego UE są zagadnieniem dynamicznym i zmiany mające na celu lepszą koordynację zawsze będą oczekiwane.

LITERATURA:

1. A. GIDDENS, *Europa w epoce globalnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
2. T. ŁOŚ-NOWAK, *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
3. A. MISIUK, A. LETKIEWICZ, M. SOKOŁOWSKI (red.), *Policje Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011.

²⁵ A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 23.

4. M. PERKOWSKI, E. SZADKOWSKA (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010.
5. P. SIEJCZUK, M. ADAMCZUK, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, (w): P. Bryksa (red.), *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2008.
6. P. WAWRZYK, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
7. *Europol Review*, General Report on Europol Activities, European Police Office 2010.
8. Europol, *Wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość. Przewodnik po Europolu*, Urząd Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009.
9. Komenda Główna Policji. Gabinet KGP, *Europejski Urząd Policji Europol. Zarys działalności i funkcjonowania*, Warszawa 2006.
10. Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, O.J.L 239 22.09.2000.
11. Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, O.J.L 239 22.09.2000.
12. Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) i uchylająca Decyzje 2000/820/WSiSW, Dz.U. L 256 z 1.10.2005.
13. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.
14. www.statystyka.policja.pl.
15. www.msz.gov.pl.

SECURITY ASPECTS OF TRANSBORDER COOPERATION IN EUROPEAN UNION

Abstract. Cross-border cooperation is a part of actions ensuring an appropriate level of security in the European Union. Due to the influence of globalization and internationalization, there is a need for improvements in various aspects of this concern. After describing the essence of cross-border cooperation, the author attempts to analyse individual features and indicates the direction of changes that would lead to a more effective cooperation in the struggle against the threats facing the European Union's internal security.