

Tomasz R. Aleksandrowicz

## **BEZPIECZEŃSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ**

*Difin, Warszawa 2011, 219 s.*

Jedną z najnowszych pozycji w zakresie funkcjonowania Unii Europejskiej jest książka autorstwa Tomasza R. Aleksandrowicza zatytułowana „Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej”. Biorąc pod uwagę rozwój UE w ostatnich dekadach oraz jej wyraźnie formułowane aspiracje w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wszelkie analizy dotyczące wskazanych zagadnień wydają się pożądane.

Autor dostrzega wagę problemu bezpieczeństwa jako takiego i słusznie podkreśla interdyscyplinarny charakter tej materii. Dostrzega również rolę polityki bezpieczeństwa w działalności Unii Europejskiej, uwzględniając jej prawno instytucjonalne uwarunkowania (Wstęp, s. 7). W konsekwencji celem swego opracowania uczynił analizę problemu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej.

Książka podzielona została na sześć rozdziałów. Pierwszy („Przemiany w stosunkach międzynarodowych na przełomie XX i XXI wieku”) poświęcony został wyjaśnieniu kwestii stanowiących tło funkcjonowania samej Unii, jak i rozwoju jej aktywności w wymiarze stosunków zewnętrznych oraz bezpieczeństwa. W tym miejscu autor w sposób przystępny i odwołując się do kluczowych poglądów doktryny, dokonał analizy zakończenia zimnej wojny i jego konsekwencji, ukazał problem globalizacji, przedstawił ewolucję pojęcia suwerenności państwa oraz opisał istotę społeczeństwa informacyjnego w powiązaniu z istotą społeczeństwa sieci. Omówienie wszystkich tych elementów wydaje się konieczne z perspektywy rozwoju UE jako aktora stosunków międzynarodowych i poszczególnych aspektów jej bezpieczeństwa.

W rozdziale kolejnym, stanowiącym logiczne rozwinięcie rozdziału poprzedniego, dokonano identyfikacji podstawowych zagrożeń dla współczesnej Europy i ich źródeł. W tej części autor w sposób syntetyczny zaprezentował aktualne (nowe) źródła zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, wskazując m.in. na tzw. państwa „zbójce” i upadłe, a także na działalność „transnarodowych grup nielegalnych”, podkreślając ich znaczenie jako „aktorów politycznych na scenie międzynarodowej” (s. 27). Zaprezentowano również ciekawą analizę współczesnej kategorii

zagrożeń – tzw. konfliktów asymetrycznych. Rozdział kończy krótka analiza Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku, dokonana – co ważne – w świetle ustaleń poprzednich punktów.

W dwóch kolejnych rozdziałach autor ukazuje istotę samej Unii Europejskiej na tle europejskich procesów integracyjnych. W rozdziale trzecim przedstawia kolejne etapy integracji europejskiej jako „projektu politycznego realizowanego środkami ekonomicznymi”. W rozdziale tym, poza poszczególnymi etapami, autor zwraca uwagę na relację między procesami pogłębiania i poszerzania integracji, a także, już w tym miejscu, uwzględnia problem ponadnarodowego charakteru UE jako organizacji międzynarodowej.

W rozdziale czwartym z kolei autor dokonuje przeglądu instytucji i organów unijnych oraz analizy źródeł prawa Unii Europejskiej. W sposób zwięzły zaprezentowano tu ciała posiadające status instytucji UE oraz jej główne organy i agencje. W części rozdziału poświęconej źródłom prawa Unii Europejskiej wskazano na tradycyjny dla nauki prawa unijnego podział na prawo pierwotne i wtórne wraz z omówieniem podstawowych źródeł należących do obu kategorii (traktaty, zasady, akty prawa wtórnego – rozporządzenia, dyrektywy, decyzje oraz zalecenia i opinie). Słusznie uwypuklono i szerzej opisano problem stosunku między prawem Unii Europejskiej a prawem wewnętrznym państw członkowskich.

Rozdział piąty stanowi szerszą analizę specyficznej wciąż formy współpracy w ramach Unii Europejskiej, jaką jest wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB). Analizę tę autor przeprowadza, odwołując się do klarownego schematu obejmującego genezę i rozwój WPZiB, jej szczególny charakter po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, jej zasady i cele, organy, instytucje oraz instrumenty WPZiB oraz jej komponent obronny w postaci wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).

W rozdziale szóstym – ostatnim – przedstawiono unijną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS) jako obszar ściśle związany z bezpieczeństwem UE. W tym rozdziale uwzględniono m.in. problem genezy i rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co jest elementem ważnym, biorąc pod uwagę ewolucję form współpracy w tej materii. W dalszej kolejności przedstawiono zasady współpracy oraz metody regulacji w ramach PWBiS. Rozdział kończy analiza trzech aspektów PWBiS, których znaczenie dla bezpieczeństwa Unii jest istotne.

Poza sześcioma rozdziałami merytorycznymi opracowanie zawiera zestaw materiałów źródłowych (Załączniki) oraz obszerną bibliografię.

Lektura opracowania T.R. Aleksandrowicza skłania do poczynienia następujących uwag.

Przede wszystkim należy podkreślić i z uznaniem przyjąć przystępność opracowania i dbałość autora o logikę i przejrzystość oraz jasność języka prowadzonych rozważań. Kolejność podejmowanych w książce zagadnień wydaje się właściwa, analizy w poszczególnych fragmentach opracowania pozostają ze sobą w jasnym związku, a kolejne kwestie wydają się wynikać z poprzedzających je wątków.

Powyższe uwagi podkreślają wartość recenzowanej pozycji jako podręcznika – sam autor we Wstępie taką rolę swemu opracowaniu przyznaje. Osoby poszukujące pogłębionych informacji w zakresie problemów bezpieczeństwa w Unii Europejskiej mogą odczuwać pewien niedosyt. W takim wypadku do dyspozycji pozostaje przygotowana przez autora i wzmiankowana wyżej obszerna bibliografia obejmująca pozycje literatury fachowej polskiej i zagranicznej.

Ewentualne dalsze uwagi – nawet jeśli krytyczne lub polemiczne – nie negują pozytywnej oceny omawianego tu opracowania. Wynikają raczej z obiektywnych okoliczności, na które autor nie mógł mieć wpływu bądź też z odmiennego postrzegania określonych problemów, bądź też są komentarzem, rozwinięciem pewnych wątków w książce sygnalizowanych. W każdym wypadku świadczą o wartości recenzowanego podręcznika jako podstawy merytorycznej dyskusji.

W rozdziale pierwszym autor odwołuje się do stanowiska Zbigniewa Brzezińskiego (s. 10) odnośnie do znaczenia i roli Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny. W tzw. świecie multipolarnym USA miały zyskać pozycję mocarstwa dominującego. Jednym z argumentów potwierdzających tę tezę jest siła amerykańskiej gospodarki – gospodarki największej na świecie, zdolnej wpływać tak na gospodarki narodowe, jak i na gospodarkę światową. W obliczu ostatnich wydarzeń (kryzys światowy i obniżenie ratingu amerykańskiej gospodarki) zaistniałych już po publikacji książki, zdolność wpływu gospodarki USA na rynki światowe stała się szczególnie widoczna, przy czym ocena tego wpływu będzie z pewnością inna niż ponad dekadę temu (powoływana publikacja Z. Brzezińskiego pochodzi z końca lat dziewięćdziesiątych).

W rozdziale drugim w punkcie 2.1. autor, dokonując identyfikacji źródeł zagrożeń dla współczesnej Europy, wymienia wśród nich państwa zbójckie (*rouges states*) jako państwa, które w sposób świadomy naruszają prawo międzynarodowe, łamią prawa człowieka czy też wspierają terroryzm międzynarodowy. Bez wątpienia w świetle wydarzeń ostatnich miesięcy w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie potencjał zagrożeń płynących ze wskazanego źródła potwierdził swą aktualność. Warto w tym miejscu podkreślić, iż reżim w Libii w zasadzie już upadł. Trudno jednak przewidzieć kierunek rozwoju Libii pod rządami rebeliantów. Wyjątkowo napięta jest także sytuacja w Syrii. Z pewną częstotliwością i konsekwentnie przypomina o sobie też Iran. Aktualna sytuacja międzynarodowa wydaje się potwierdzać trafność uwag autora.

Ponieważ autor cały rozdział poprzedził analizą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, zasadnym wydawałoby się nieco bardziej obszerne przedstawienie istoty Unii jako konstrukcji trójfilarowej. Postrzeganie WPZiB we właściwym kontekście wydaje się bowiem możliwe na tle ewolucji samej Unii. Oczywiście, do wskazanego wątku autor się odnosi (por. s. 71). Być może jednak bardziej trafnym byłoby nieco silniejsze uwypuklenie tego problemu i ukazanie owej ewolucji (od trzech filarów do jednolitej organizacji międzynarodowej) przy okazji opisu genezy UE i jej cech charakterystycznych. Dałoby to szansę stworzenia pełniejszego obrazu WPZiB – dziedziny współpracy obecnej w ramach WE/UE od dwóch dziesięcioleci, dziedziny posiadającej wciąż szczególny charakter, z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa niezwykle ważnej.

Niewiele miejsca autor poświęca analizie instrumentów polityczno–prawnych WPZiB. W punkcie poświęconym źródłom prawa unijnego wątek ten pominięto, choć na tle specyfiki rozporządzeń, dyrektyw i decyzji można było poczynić wzmiankę o szczególnym typie aktów (decyzji), jakimi są decyzje w ramach WPZiB. W rozdziale 5, w punkcie poświęconym instrumentom WPZiB, ich analiza również nie zajmuje wiele miejsca, ustępując kwestiom proceduralnym (również ważnym). Wydaje się, iż akurat tę kwestię można opisać nieco szerzej. Zauważmy bowiem, iż środki podejmowane w ramach WPZiB różnią się w swym charakterze od aktów przyjmowanych w reżimie ponadnarodowym. Kwestie ich mocy wiążącej, zakresu obowiązywania oraz inne problemy szczegółowe można było opisać bardziej szczegółowo. Brak pogłębionej analizy nie jest naturalnie błędem. Analiza taka jednak rzuciłaby więcej światła na istotę WPZiB oraz ewentualną ocenę jej potencjału czy skuteczności.

Uwaga podobna odnosi się do otoczenia instytucjonalnego WPZiB. Autor przedstawia główne instytucje i organy zaangażowane w proces kształtowania i realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Szerszy opis interakcji międzyinstytucjonalnych w tej materii pozwoliłby również na pełniejszą ocenę WPZiB i możliwości jej efektywnej realizacji. Wątkiem ciekawym już na płaszczyźnie traktatowej (i często podkreślanym) jest stosunek Wysokiego Przedstawiciela i Przewodniczącego Rady Europejskiej w omawianej dziedzinie.

Odwołując się do analizy systemu instytucjonalno–prawnego Unii Europejskiej, autor dokonuje także analizy źródeł prawa UE. W punkcie 4.2. w sposób przejrzysty tłumaczy istotę prawa pierwotnego i wtórnego, odwołując się przy tym do najbardziej powszechnych w doktrynie prawa UE klasyfikacji – prawo pierwotne to traktaty założycielskie i zasady prawa, zaś prawo wtórne to akty instytucji Unii. Kolejny punkt – 4.3. (s. 54) rozpoczyna jednak niezbyt jasna analiza problematyki źródeł prawa obejmująca zarówno sferę klasycznego prawa międzynarodowego publicznego, jak i prawa UE. Warto też zastanowić się, czy zasadnym była próba akurat ta-

kiego umiejscowienia źródeł prawa Unii na tle prawa międzynarodowego w opracowaniu bazującym zasadniczo na dorobku unijnym. Wydaje się, iż w konsekwencji tego zabiegu przejrzystość wyводу nieco ucierpiała, a do kwestii dla książki zasadniczych niewiele wniesiono. Omawiany fragment to jednak chyba jedyny (lub jeden z niewielu) fragmentów mniej jasnych, co na tle całej książki staje się wyraźne. Na marginesie – trudno też zgodzić się z tezą, jakoby kategoria traktatów założycielskich obejmowała Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zasady prawa. Te ostatnie można kwalifikować jako źródło pierwotne, ale nie jako traktat. Być może jest to jednak zwykła pomyłka, zwłaszcza że na stronie poprzedniej kwestie te wyjaśniono w sposób prawidłowy.

Wreszcie, uwaga, która absolutnie nie podważa wartości książki jako podręcznika, a jedynie podkreśla pewien niedosyt. Przedstawione przez autora dziedziny współpracy w ramach Unii obejmujące kwestie bezpieczeństwa można było szerzej zilustrować przykładami praktycznymi. Oczywiście w przypadku samej WPZiB o spektakularne sukcesy trudno. Bez odwołania się do jej poprzedniej formuły trudno też analizować poszczególne akty przyjmowane w jej ramach i ich wpływ na kwestie bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Jednak i w tej materii można pokusić się o nieco głębszą analizę głównych kierunków WPZiB czy jej dotychczasowych efektów w poszczególnych obszarach. W przypadku przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości analiza taka wydaje się nie tylko możliwa, ale i pożądana. Zespół reguł wizowych sam w sobie stanowi obszerny materiał, który w kontekście problemu bezpieczeństwa UE warto bliżej ukazać. Związane z tym zagadnienia ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej czy też aktualna forma zarządzania nimi przy zaangażowaniu czynników unijnych to również elementy dobrze ilustrujące kwestię bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Dodajmy też, iż są to zagadnienia niezwykle aktualne z naszej perspektywy jako państwa odpowiedzialnego za pokaźny odcinek granicy zewnętrznej Unii.

Powyższe uwagi – powtórzmy – nie poddają w wątpliwość wartości recenzowanej publikacji. Wręcz przeciwnie – doceniają jej znaczenie jako podstawy do merytorycznej dyskusji i ewentualnych dalszych poszukiwań badawczych. Podkreślić też należy, iż pewne sugestie przedstawione powyżej nie mogły zostać uwzględnione – bądź ze względu na dynamicznie rozwijającą się sytuację międzynarodową, bądź ze względu na przyjęte założenia dotyczące charakteru książki. Jako podręcznik stanowi ona na pewno rzetelną podstawę dla wszystkich, którzy będą zdobywać wiedzę w zakresie problematyki bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Niewykluczone również, iż opracowanie to zachęci czytelnika do pogłębiania wiedzy na temat samej UE, jej instytucji, źródeł prawa czy poszczególnych polityk i obszarów działalności.

*Tomasz Dubowski*