

# PERSPEKTYWY POWOŁANIA SŁUŻBY WYWIADOWCZEJ UNII EUROPEJSKIEJ

## Streszczenie

Przedmiotem tego rozdziału jest idea tworzenia europejskiej struktury wywiadowczej. Postrzegana z perspektywy funkcjonalnej, ukazuje dylematy, problemy i trudności formowania wspólnoty wywiadowczej w ramach Unii Europejskiej. W rozdziale zawarto przegląd propozycji instytucjonalizacji współpracy wywiadowczej oraz analizę ram prawnych tego typu działań. Zwrócono uwagę na klasyczny spór między suwerennością państw członkowskich a mechanizmami ponadnarodowej integracji. To prowadzi do tezy, że jedną z głównych przeszkód na drodze ku kompleksowej europejskiej wspólnocie wywiadowczej jest niedokończona architektura instytucjonalna, pozbawiona centralnego organu wywiadowczego zapewniającego optymalizację wykorzystania informacji i danych pochodzących z państw członkowskich oraz dostarczanych przez agencje i organy UE.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, bezpieczeństwo, współpraca wywiadowcza, europejska agencja wywiadowcza

## Abstract

This chapter elaborates on an idea of creating a European intelligence structure. Seen from the functional perspective, it presents dilemmas, problems and difficulties in establishing an intelligence community within the European Union. The chapter provides an overview of the proposals for institutionalization of intelligence cooperation and an analysis of the legal framework for such activities. Attention is drawn to the classical dispute between sovereignty of the Member States and the mechanisms of transnational integration. This leads to the thesis that one of the main obstacles to a full-fledged European intelligence community is the unfinished institutional architecture, devoid of a central intelligence body which ensures the optimization of the use of information and data originating in Member States and provided by EU agencies and bodies.

**Keywords:** European Union, security, intelligence cooperation, European intelligence agency

## Wprowadzenie

Proaktywne podejście do zarządzania bezpieczeństwem w Unii Europejskiej (UE) stało się wyznacznikiem adekwatnej reakcji państw na najważniejsze wyzwania, takie jak terroryzm, międzynarodowa przestępczość zorganizowana, przestępstwa cybernetyczne oraz nielegalne migracje osób. W sferze instytucjonalnej oznaczało powołanie lub rozbudowę wyspecjalizowanych narodowych służb zajmujących się zdobywaniem, gromadzeniem, przetwarzaniem oraz analizą informacji i danych o szczególnym znaczeniu dla polityki bezpieczeństwa, wykorzystywanych w procesach decyzyjnych na szczeblu instytucji władzy państwowej, zwłaszcza organów władzy wykonawczej realizujących bieżącą politykę państwa.

Wzrost poziomu zagrożenia bezpieczeństwa, odczuwany przez mieszkańców UE i wskazywany przez organy zarządzania kryzysowego w wielu państwach europejskich, przyczynił się do poszukiwania nowych, skuteczniejszych rozwiązań wzmacniających zdolność zapobiegania i przeciwdziałania najważniejszym zagrożeniom bezpieczeństwa państw UE. Wielu polityków oraz funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa wskazywało na potrzebę usprawnienia wymiany informacji oraz dzielenia się wiedzą o źródłach zagrożeń przez państwa członkowskie UE przy wykorzystaniu możliwości organizacyjnych i technicznych, jakie dają odpowiednie organy i agencje Unii Europejskiej. Takie głosy nasiliły się po zamachach terrorystycznych w Paryżu 13 listopada 2015 roku, w Brukseli 22 marca 2016 roku i w Nicei 14 lipca 2016 roku.

Wypowiedź przewodniczącego frakcji ALDE w Parlamencie Europejskim Guya Verhofstadta podczas debaty w Brukseli 18 listopada 2015 roku można uznać za kwintesencję reakcji polityków europejskich na niedostatki współpracy wywiadowczej w UE: „Kooperacja między służbami wywiadowczymi UE jest porażką. Po każdej tragedii uświadamiamy sobie, że nasza współpraca nie funkcjonuje. Zatem albo wprowadzimy obowiązkowy system wymiany [informacji] między narodowymi służbami wywiadowczymi, albo stworzymy strukturę europejską”<sup>1</sup>.

Idea tworzenia europejskiej struktury wywiadowczej jest przedmiotem analizy zawartej w niniejszym rozdziale. Ujęta w perspektywie funkcjonalnej, ukazuje dylematy, problemy i trudności tworzenia wspólnoty wywiadowczej w ramach Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Przegląd propozycji instytucjonalizacji współpracy wywiadowczej oraz analiza ram prawnych takich działań

---

<sup>1</sup> A. Robert, *Verhofstadt Calls for Creation of EU Intelligence Agency*, „EurActiv.com”, 18.11.2015, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/verhofstadt-calls-for-creation-of-eu-intelligence-agency/> (dostęp: 21.11.2015).

<sup>2</sup> Zob. na ten temat: A. Gruszczak, *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo – instytucje – mechanizmy*, Kraków 2014; idem, *Intelligence Security in the European Union. Building a Strategic Intelligence Community*, London–New York 2016.

ukazują klasyczny spór między suwerennością państw członkowskich a mechanizmami ponadnarodowej integracji. Skłaniają ku sformułowaniu tezy, że jedną z głównych przeszkód na drodze ku kompleksowej europejskiej wspólnocie wywiadowczej, funkcjonującej na całym obszarze bezpieczeństwa Unii Europejskiej, jest niedokończona architektura instytucjonalna, pozbawiona centralnego organu wywiadowczego zapewniającego optymalizację wykorzystania informacji i danych pochodzących z państw członkowskich oraz dostarczanych przez agencje i organy UE.

## Przegląd propozycji powołania agencji wywiadowczej Unii Europejskiej

Pomijając ogólne propozycje formułowane w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) w połowie lat 90. XX wieku, potrzeba ściślejszej współpracy wywiadowczej została wyrażona *explicite* podczas szczytu francusko-brytyjskiego w Saint-Malo w 1998 roku, otwierającego drogę do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach UE. Uznano wówczas za konieczne budowanie nowych wspólnych zdolności wywiadowczych, a także integrowanie niektórych elementów działań wywiadowczych rozwijanych w obrębie struktury UZE: w Komórcie Planowania, Centrum Sytuacyjnym i Centrum Satelitarnym, traktując to jako jeden z wymogów strukturalnych przyszłej gotowości operacyjnej UE. W punkcie 3 wspólnej deklaracji stwierdzono: „Unia musi zostać wyposażona w odpowiednie struktury i zdolności analizy sytuacyjnej i źródeł informacji wywiadowczych”<sup>3</sup>.

Wstępne projekty scentralizowanej struktury wywiadu dla przyszłych misji europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) wyciekły do prasy w grudniu 1999 roku<sup>4</sup>. Ówczesne koncepcje skupiały się na wykorzystaniu połączonych struktur unijnych do wzmocnienia wsparcia podejmowania decyzji i planowania operacyjnego w obliczu możliwych kryzysów i wyzwań. Choć wydawało się, że dramatyczne wydarzenia z 11 września 2001 roku wzmocnią dążenia państw członkowskich UE do zacieśnienia współpracy wywiadowczej przy wykorzystaniu potencjału organizacyjnego UE, jedynym konkretnym efektem było formalne wzmocnienie zdolności analizy wywiadowczej Europejskiego Urzędu Policji – Europolu w odniesieniu do zagrożeń

---

<sup>3</sup> *British-French summit St-Malo, 3–4 December 1998*, [w:] *From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents*, „Chaillot Paper” 2001, nr 47, Institute for Security Studies, Western European Union, s. 8–9.

<sup>4</sup> *Europe Plans its Own Spy Agency*, „The Sunday Times”, 5.12.1999, s. 22, cyt. za: C. Baker, *The Search for a European Intelligence Policy*, <http://www.fas.org/irp/eprint/baker.html> (dostęp: 7.03.2012).

terrorystycznych, co i tak nie zaowocowało konkretnymi efektami wskutek niechęci państw członkowskich do dzielenia się informacjami pochodzącymi od ich służb kryminalnych i antyterrorystycznych.

**Tabela 1.** Zestawienie propozycji dotyczących współpracy wywiadowczej w UE

Lp.	Data	Nazwa inicjatywy	Podmiot/instytucja	Forma organizacyjna
1.	3–4.12.1998	Deklaracja z Saint-Malo	Francja + Wielka Brytania	Struktury i zdolności UE do analizy wywiadowczej
2.	12.12.2003	Strategia Solany	Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB	Wymiana informacji wywiadowczych
3.	19.02.2004	Propozycja Strassera	Austria	Autonomiczna europejska agencja wywiadowcza
4.	19.03.2004 8.06.2004	Propozycja Solany	Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB	Przekształcenie Wspólnego Centrum Sytuacyjnego w organ wywiadowczy UE
5.	25.03.2004	Wnioski Rady Europejskiej	Rada Europejska	Ułatwianie wymiany informacji wywiadowczych, w szczególności za pośrednictwem Europolu
6.	31.10.2013	Propozycje Viviane Reding	Komisja Europejska	Ustanowienie europejskiej służby wywiadowczej
7.	9.01.2015	Propozycja Mattea Renzi	Włochy	Wspólny europejski system bezpieczeństwa i wywiadu
8.	20.04.2016	Propozycje CESP	Centrum Europejskiej Strategii Politycznej	Wspólny organ ds. rozwoju antyterrorystycznych zdolności wywiadowczych
9.	29.10.2016	Raport GLOBSEC	Międzynarodowe grono eksperckie	Transatlantycki węzeł wywiadowczy

Źródło: opracowanie własne.

Kolejna próba konkretyzacji idei europejskiej agencji wywiadowczej była pokłosiem przyjęcia przez Radę Europejską w grudniu 2003 roku Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (zwanej potocznie strategią Solany, od nazwiska ówczesnego Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). W części mówiącej o zwiększaniu zdolności działań UE w złożonym środowisku bezpieczeństwa znalazł się akapit dotyczący kwestii wywiadowczych. Brzmiał on następująco: „Wspólne oceny zagrożeń

są najlepszą podstawą wspólnych działań. Wymaga to lepszej wymiany informacji wywiadowczych między państwami członkowskimi i partnerami”<sup>5</sup>.

Lakoniczne i w pewnym sensie marginalne potraktowanie kwestii rozwoju zdolności wywiadowczych w kontekście ambitnych i szerokich celów polityki bezpieczeństwa i rozwoju nakreślonych w strategii Solana skłoniło ministra spraw wewnętrznych Austrii Ernsta Strassera do przygotowania dokumentu dyskusyjnego, który został doręczony ministrom spraw wewnętrznych pozostałych państw członkowskich na posiedzenie Rady UE do spraw wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych 19 lutego 2004 roku<sup>6</sup>. Dokument wzbudził liczne kontrowersje przede wszystkim dlatego, że wysuwał na pierwszy plan propozycję powołania europejskiej agencji wywiadowczej, która przejęłaby odpowiedzialność za bieżące wsparcie procesów decyzyjnych w obrębie struktury organizacyjnej PWBiS, przede wszystkim poprzez dostarczanie Radzie i jej odpowiednim organom comiesięcznych raportów sytuacyjnych oceniających poziom i charakter zagrożeń, głównie ze strony terroryzmu. Europejska agencja wywiadowcza uzyskałaby uprawnienia do samodzielnego pozyskiwania informacji niezbędnych do sporządzania regularnych ocen zagrożeń i analiz sytuacyjnych w formie spójnych, wartościowych i użytecznych produktów wywiadowczych. Agencja byłaby zwieńczeniem wieloetapowego procesu, którego punktem wyjścia byłoby powierzenie jej zadań analitycznych odnośnie do kilku wybranych, najważniejszych dziedzin bezpieczeństwa europejskiego<sup>7</sup>.

Mimo wyraźnego oporu ze strony głównych państw członkowskich Javier Solana zapowiedział powrót do kwestii rozwoju zdolności wywiadowczych na forum Rady UE. Okazją pojawiła się nadspodziewanie szybko. Zamach terrorystyczny w Madrycie 11 marca 2004 roku spowodował burzliwą debatę i gorączkowe ustalenia dotyczące wzmocnienia współpracy antyterrorystycznej, w tym poprzez szerszą wymianę informacji oraz skuteczniejszą pracę analityczną organów i instytucji UE.

Następstwem austriackiej inicjatywy było ustalenie stanowiska państw członkowskich w kwestii instytucjonalizacji współpracy wywiadowczej. Miała ona rozwijać się na gruncie istniejących organów, zgodnie z logiką i zasadami funkcjonowania dwóch głównych obszarów polityki bezpieczeństwa UE. Rolę organu analizy wywiadowczej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym w szczególności zagrożenia terrorystycznego, miał odgrywać Euro-pol, a Wspólne Centrum Sytuacyjne (SitCen) miało odpowiadać za wsparcie

---

<sup>5</sup> *Europejska strategia bezpieczeństwa – bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Luksemburg 2009, s. 40.

<sup>6</sup> S. Pleschinger, *Allied Against Terror: Transatlantic Intelligence Cooperation*, „Yale Journal of International Affairs” 2006, t. 2, nr 1, s. 61–62.

<sup>7</sup> *Justice and Home Affairs Council: Austria Floats Idea of European Intelligence Agency*, „European Report”, 21.02.2004.

wywiadowcze misji podejmowanych w ramach EPBiO. Taki podział ról zadowalał także wysokiego przedstawiciela Javiera Solanę, który zgodnie z obietnicą daną przedstawicielom Austrii wrócił do kwestii wzmocnienia współpracy wywiadowczej, ale tylko po to, by forsować koncepcję przekształcenia Wspólnego Centrum Sytuacyjnego w trzon struktury wywiadowczej w UE<sup>8</sup>.

Kolejna odsłona debaty w sprawie europejskiej agencji wywiadowczej była bezpośrednim skutkiem tzw. afery Snowdena, a więc ujawnienia w czerwcu 2013 roku przez byłego funkcjonariusza Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych (NSA) dokumentów pokazujących ogromną, globalną skalę działań wywiadowczych oraz nasłuchu elektronicznego prowadzonych przez tę agencję, również w sojusznicznych państwach europejskich, należących do NATO i UE<sup>9</sup>. W następstwie rewelacji Snowdena Viviane Reding, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej i komisarz do spraw wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych, wysunęła propozycję utworzenia do 2020 roku europejskiej agencji wywiadowczej. W wywiadzie dla greckiego dziennika „Naftemporiki” Viviane Reding powiedziała: „Potrzebujemy wzmocnienia Unii Europejskiej w dziedzinie wywiadu, tak abyśmy osiągnęli poziom dorównujący naszym amerykańskim partnerom. [...] Moją długoterminową propozycją jest więc ustanowienie przed 2020 rokiem europejskiej służby wywiadowczej”<sup>10</sup>.

Po zamachu terrorystycznym w Paryżu na redakcję „Charlie Hebdo” 7 stycznia 2015 roku odżyła potrzeba wzmocnienia współpracy wywiadowczej pomiędzy państwami członkowskimi UE. Jednym ze zwolenników powołania europejskiej agencji wywiadowczej był premier Włoch Matteo Renzi, traktujący ją jako kolejny etap integracji w obszarze bezpieczeństwa Unii. Stwierdził: „Mamy już wspólną walutę, musimy mieć także wspólny system bezpieczeństwa i wywiadu”<sup>11</sup>. Jednak zarówno Komisja Europejska, jak i ministrowie spraw wewnętrznych 11 państw członkowskich UE zebrani w Paryżu

---

<sup>8</sup> P. Wilkinson, *International Terrorism: The Changing Threat and the EU's Response*, „Chaillot Paper” 2005, nr 84, EU Institute for Security Studies; D. Keohane, *The EU and Counter-terrorism*, London 2005; S. Duke, *Intelligence, Security and Information Flows in CFSP*, „Intelligence and National Security” 2006, t. 21, nr 4, s. 604–630.

<sup>9</sup> O tym zob. G. Greenwald, *Snowden. Nigdzie się nie ukryjesz*, Warszawa 2014; L. Harding, *The Snowden Files: The Inside Story of the World's Most Wanted Man*, New York 2014; M. Gurnow, *The Edward Snowden Affair: Exposing the Politics and Media Behind the NSA Scandal*, Indianapolis 2014; E.J. Epstein, *How America Lost Its Secrets: Edward Snowden, the Man and the Theft*, New York 2017.

<sup>10</sup> V. Reding to *naftemporiki.gr*: *I suggest the set up of a European Intelligence Service by 2020*, „Naftemporiki”, 1.11.2013, <http://www.naftemporiki.gr/story/723823/v-reding-to-naftemporikigr-i-suggest-the-set-up-of-a-european-intelligence-service-by-2020> (dostęp: 4.01.2014).

<sup>11</sup> *Italy PM Calls for EU Intelligence Agency after Paris Attacks*, „EUbusiness.com”, 12.01.2015, <http://www.eubusiness.com/news-eu/france-attacks.zf1> (dostęp: 12.01.2015).

11 stycznia 2015 roku odrzucili perspektywę powołania nowej struktury wywiadowczej. Rzeczniczka prasowa Komisji Natasha Bertaud wykluczyła możliwość przekształcenia Centrum Analizy Sytuacyjnej i Wywiadowczej – IntCenu (następcy SitCenu) – w ogólnounijną agencję wywiadowczą, zaś ministrowie w deklaracji paryskiej zwrócili uwagę na konieczność lepszego wykorzystania już istniejących zdolności analitycznych i wywiadowczych, które posiadają unijne agencje, w szczególności Europol i Eurojust, we współpracy z Interpolem<sup>12</sup>. Podobnie wyglądały reakcje na zamachy terrorystyczne w Paryżu 13 listopada 2015 roku. Ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich UE uznali, że należy wykorzystać działające systemy gromadzenia i wymiany danych oraz rozwijać zdolności wywiadowcze Europolu, szczególnie w odniesieniu do zagrożeń terrorystycznych<sup>13</sup>.

Zamachy bombowe w Brukseli 22 marca 2016 roku skłoniły komisarza UE do spraw wewnętrznych, migracji i obywatelstwa Dimitrisa Avramopouloso do następującej wypowiedzi: „Nadeszła chwila, aby wszystkie państwa członkowskie zaczęły ze sobą współpracować. Trzeba wzmacniać wzajemne zaufanie, wymieniać informacje i dane wywiadowcze [...]”<sup>14</sup>. W kwietniu 2016 roku Centrum Europejskiej Strategii Politycznej (CESP), wewnętrzny ośrodek analityczny Komisji Europejskiej wspierający działania przewodniczącego Komisji (poprzednio działający jako Biuro Europejskich Doradców Politycznych<sup>15</sup>), opublikowało dokument roboczy w sprawie bezpieczeństwa UE w obliczu zagrożeń terrorystycznych<sup>16</sup>. Jednym ze spostrzeżeń zawartych w tej publikacji było podkreślenie potrzeby ukierunkowanej oceny sytuacyjnej i wymiany informacji dotyczących wyzwań i zagrożeń ze strony międzynarodowych ugrupowań terrorystycznych. Powołując się na rozwiązania amerykańskie, doradcy Komisji Europejskiej podkreślili znaczenie centralnego ośrodka wywiadu strategicznego, zaznaczając, że „wspólny organ UE do spraw analizy terroryzmu, wymiany informacji wywiadowczych oraz przygotowania ocen i scenariuszy zagrożeń pomógłby w przewyciężeniu wielu obecnych trudności. Jednym z jego głównych zadań byłoby dostarczanie europejskich diagnoz zagrożeń terrorystycznych poprzez »łączenie faktów« [*connecting the*

---

<sup>12</sup> “Paris Declaration” of 11 January 2015, dok. Rady UE nr 5322/15, Bruksela, 15.01.2015; N. Nielsen, *No Plan for EU Spy Agency after Paris Attacks*, „EU Observer”, 12.01.2015, <https://euobserver.com/justice/127175> (dostęp: 13.01.2015).

<sup>13</sup> *Draft Conclusions of the Council of the EU and of the Member States Meeting within the Council on Counter-Terrorism*, dok. Rady UE nr 14298/15, Bruksela, 18.11.2015.

<sup>14</sup> *Remarks by Commissioner Avramopoulos at the Readout of the College Meeting of 23 March 2016*, dok. Komisji Europejskiej nr SPEECH/16/1064, 23.03.2016.

<sup>15</sup> T. Palmeri, *Juncker’s Brain*, „Politico”, 15.10.2015, <http://www.politico.eu/article/ann-mettler-juncker-european-commission-reform-crisis/> (dostęp: 27.07.2016).

<sup>16</sup> *Towards a ‘Security Union’ Bolstering the EU’s Counter-Terrorism Response*, „EPSC Strategic Notes” 2016, nr 12, [http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/strategic\\_note\\_issue\\_12.pdf](http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/strategic_note_issue_12.pdf) (dostęp: 27.07.2016).

*dots* – przyp. A.G.] i koordynowanie zdolności wywiadowczych”<sup>17</sup>. Zaproponowali, by na czele takiego organu stanął koordynator UE ds. kontrterrorystyki, który kierowałby zespołem złożonym z ekspertów narodowych oraz specjalistów z odpowiednich instytucji unijnych.

Inna koncepcja została zarysowana przez grupę analityków z USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec w raporcie przygotowanym dla think tanku Globsec i przedstawionym na tzw. szczycie tatrzańskim – międzynarodowej konferencji eksperckiej pod patronatem prezydencji Słowacji w UE, która odbyła się w dniach 28–30 października 2016 roku w Bratysławie<sup>18</sup>. Eksperti Globsecu zaproponowali utworzenie transatlantyckiego węzła wywiadowczego, umożliwiającego lepszą wymianę danych oraz produktów wywiadowczych o charakterze kontrterrorystycznym przy wykorzystaniu istniejących rozwiązań prawno-instytucjonalnych w UE oraz nieformalnych powiązań między służbami wywiadowczymi państw europejskich i USA<sup>19</sup>.

## Wątpliwości prawne wokół współpracy wywiadowczej w Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej nie daje jednoznacznej wykładni zakresu i formy współpracy wywiadowczej. Brakuje jednolitej definicji danych i informacji wywiadowczej. Prawo pochodne zawiera postanowienia dotyczące wyłącznie informacji kryminalnej<sup>20</sup>. Wprawdzie nie jest to przeszkodą w pogłębianiu i podnoszeniu efektywności współpracy wywiadowczej w UE, niemniej jest sporym utrudnieniem, gdyż daje państwom członkowskim szeroki margines interpretacji formalnych zasad sterowania mechanizmami współpracy wywiadowczej, jak również regulowania przepływu informacji wywiadowczych zgodnie z krajowymi normami i zasadami. Co więcej, wpływa także na

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> *Tatra Summit 2016 – Summary*, <http://www.tatrasummit.org/upload/documents/globsec-tatra-summit-2016-summary/globsec-tatra-summit-2016-summary.pdf> (dostęp: 4.12.2016).

<sup>19</sup> *Globsec Intelligence Reform Initiative. Reforming Transatlantic Counter-Terrorism*, <http://www.tatrasummit.org/upload/documents/giri-report/giri-final-copy.pdf> (dostęp: 22.12.2016); A. Rettman, *Former Spy Chiefs Call for EU-US Intelligence Hub*, „EU Observer”, 3.11.2016, <https://euobserver.com/justice/135749> (dostęp: 4.11.2016). Por. koncepcję „węzłów wywiadowczych” (*intelligence hubs*) sformułowaną przez A. Gruszczaka w: *Intelligence Security in the European Union...*, op. cit., s. 17–21.

<sup>20</sup> Zob. *Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 roku w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” [dalej jako: „Dz. Urz. UE”], nr L 386, 29.12.2006.

stanowisko Komisji Europejskiej oraz przedstawicieli powiązanych z nią organów, unikających prounijnej interpretacji prawno-instytucjonalnych ram współpracy wywiadowczej. Znalazło to wyraz w formalnych odpowiedziach na serię zapytań eurodeputowanych w kwestii zdolności wywiadowczych UE, zgłaszanych od początku bieżącej dekady. Catherine Ashton, pełniąca funkcje Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB i wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej w latach 2009–2014, stanowczo oświadczyła, że „nie istnieją jakiegokolwiek plany utworzenia europejskiej służby wywiadowczej”, w szczególności jako elementu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, realizującej wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE<sup>21</sup>.

Po wypowiedzi prasowej komisarz Reding z 2013 roku o planach utworzenia europejskiej agencji wywiadowczej do 2020 roku Laurence J.A.J. Stassen, posłanka do Parlamentu Europejskiego, poprosiła Komisję Europejską o uściślenie poglądów na temat przyszłego jednolitego organu wywiadowczego w świetle wcześniejszych zapewnień przedstawicieli Komisji o braku planów ustanowienia tajnej agencji wywiadowczej<sup>22</sup>. Odpowiadając w imieniu Komisji, Viviane Reding potwierdziła obowiązujące stanowisko reprezentowanej przez nią instytucji<sup>23</sup>. Zrelatywizowała znaczenie swoich wcześniejszych wypowiedzi, twierdząc, że odnosiły się do „potrzeby mówienia mocnym głosem do Stanów Zjednoczonych o sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego”<sup>24</sup>. Przywołała postanowienie art. 4 ust. 2 TUE, zawierające ogólną klauzulę bezpieczeństwa narodowego<sup>25</sup>, przyjmując wykładnię wypracowaną przez Radę w odpowiedzi na wcześniejsze zapytania eurodeputowanych w sprawie tajnych lotów CIA w Europie<sup>26</sup>. W tej sprawie Rada także wskazała

---

<sup>21</sup> Zob. *Answer Given by High Representative/Vice-President Ashton on Behalf of the Commission (25 April 2013)*, „Dz. Urz. UE”, nr C 371 E, 18.12.2013, s. 581; *Reply to the Written Question E-1131/2010 from Martin Ehrenhauser, MEP, to the Council. Subject: EU Observer Article of 22 February 2010, 3 May 2010*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-1131&language=EN> (dostęp: 8.03.2013); *Reply to the Written Question E-1352/2010 from Nick Griffin, MEP, to the Council. Subject: Intelligence and Security, 8 March 2010*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-1352&language=EN> (dostęp: 8.03.2013).

<sup>22</sup> *Question for Written Answer E-012611/13 to the Commission Laurence J.A.J. Stassen (NI) (7 November 2013)*, „Dz. Urz. UE”, nr C 86 E, 25.03.2014, s. 430.

<sup>23</sup> *Answer Given by Mrs Reding on Behalf of the Commission (10 January 2014)*, „Dz. Urz. UE”, nr C 86 E, 25.03.2014, s. 430.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> „W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”. *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, „Dz. Urz. UE”, nr C 326, 26.10.2012.

<sup>26</sup> Zob. *Question for Written Answer E-001671/13 to the Council Inês Cristina Zuber (GUE/NGL) and João Ferreira (GUE/NGL) (18 February 2013)*, „Dz. Urz. UE”, nr C 371 E, 18.12.2013, s. 109; *Reply to Written Answer E-001671/13 to the Council Inês Cristina Zuber (GUE/NGL) and João Ferreira (GUE/NGL), 17 June 2013*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-001671&language=EN> (dostęp: 19.01.2014).

na treść art. 4 ust. 2 TUE i stanowczo oświadczyła, że „działania służb wywiadowczych państw członkowskich w sprawach bezpieczeństwa narodowego pozostają w zakresie wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich”.

Podobną wykładnią posłużył się Ilkka Salmi, dyrektor IntCenu w latach 2011–2015, twierdząc, iż ustanowienie agencji wywiadowczej UE wiązałyby się z koniecznością dokonania reformy traktatowej, gdyż ogólne postanowienia TUE wyraźnie mówią, że bezpieczeństwo narodowe znajduje się w obszarze kompetencji państw członkowskich. Ponadto postawił praktyczne pytanie o rzeczywistą wartość dodaną, jaka miałyby być skutkiem działalności przyszłej agencji. W jego opinii tocząca się aktywna współpraca wywiadowcza między państwami członkowskimi jest tak czy inaczej wymownym przykładem bardzo intensywnego współdziałania służb bezpieczeństwa i wywiadu w Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

Odniesienie do art. 4 ust. 2 było konsekwentnie stosowane w kwestii wyznaczenia zakresu odpowiedzialności państw za działania wywiadowcze. Interesującym przykładem jest stanowisko komisarza do spraw migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa Dimitrisa Avramopoulosa przedstawione w odpowiedzi na zapytanie Judith Sargentini, posłanki do Parlamentu Europejskiego, dotyczące przekazywania informacji przez służby wywiadowcze państwa członkowskiego UE do krajów trzecich. Komisarz Avramopoulos stwierdził, że Unia Europejska zgodnie z art. 4 ust. TUE „nie posiada kompetencji” w zakresie bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich. Dlatego każde państwo ma prawo określić kryteria zapewnienia bezpieczeństwa narodowego oraz zdecydować, czy skorzysta z wyjątków dozwolonych przez prawo UE. W szczególności państwa członkowskie podlegają przepisom swego prawa konstytucyjnego w celu zapewnienia, że „ich narodowe systemy wywiadowcze są wykorzystywane w sposób odpowiedzialny i proporcjonalny do zapewnienia praw swych obywateli oraz uzasadnionych interesów bezpieczeństwa innych państw”<sup>28</sup>.

Scedowanie odpowiedzialności za efektywną współpracę wywiadowczą na państwa członkowskie jest charakterystyczne dla stanowiska komisarza Avramopoulosa. Przykładem skrajnego zastosowania takiej wykładni jest odpowiedź na pisemne zapytanie skierowane do Komisji Europejskiej przez eurodeputowaną Elissavet Vozemberg-Vrionidi, dotyczące wymiany danych wywiadowczych w celu walki z terroryzmem<sup>29</sup>. Posłanka zauważyła,

---

<sup>27</sup> K. Clerix, *Ilkka Salmi, the EU's Spymaster*, „Mondiaal Nieuws”, 4.03.2014, <http://www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007> (dostęp: 6.04.2014).

<sup>28</sup> *Answer Given by Mr Avramopoulos on Behalf of the Commission to Written Question to the Commission (30 June 2015)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-008730&language=EN> (dostęp: 29.08.2016).

<sup>29</sup> *Question for Written Answer to the Commission Elissavet Vozemberg-Vrionidi (PPE), E-003413-16 (27 April 2016)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

że pomimo powszechnych wezwań do bardziej efektywnej wymiany danych wywiadowczych między państwami członkowskimi w ramach wspólnej europejskiej polityki antyterrorystycznej praktyka nie uległa poprawie z powodu ciągłej niechęci państw członkowskich do wymiany informacji oraz nieufności utrzymującej się pomiędzy ich krajowymi służbami wywiadowczymi. Zwróciła się do Komisji Europejskiej z pytaniem, czy Komisja może wyjaśnić, jakie są główne praktyczne przeszkody, jeśli chodzi o wymianę informacji, i jakie konkretne zalecenia może wydać w celu ich przezwyciężenia. W odpowiedzi komisarz Dimitris Avramopoulos stwierdził, że „Komisja ponagliła państwa członkowskie do wymiany większej ilości informacji i pełnego wykorzystania istniejących systemów informacyjnych”<sup>30</sup>. Ta kuriozalna wypowiedź potwierdza fakt marginalizacji Komisji Europejskiej w dziedzinie unijnej współpracy wywiadowczej. Jednak wyłączenie z ram prawno-instytucjonalnych działań wywiadowczych nie zwalnia Komisji Europejskiej z obowiązku wspierania i monitorowania rozwoju współpracy między państwami członkowskimi na rzecz realizacji traktatowych celów związanych z zapewnieniem swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 3 ust. 2 TUE) oraz dokładania starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa (art. 67 ust. 3 TfUE). W szczególności ten ostatni element Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej otwiera możliwość współdziałania angażującego służby bezpieczeństwa i wywiadu. Stawia bowiem, iż Unia Europejska doloży starań w zakresie bezpieczeństwa za pomocą „środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów”<sup>31</sup>. Jak wskazują eksperci Globsecu, z którymi należy się zgodzić, owe „inne właściwe organy” mogą obejmować służby wywiadu kryminalnego oraz inne współdziałające z nimi organy bezpieczeństwa<sup>32</sup>. Oczywiście skorzystanie z takiej możliwości zależy wyłącznie od państw członkowskich oraz ich zdolności do tworzenia sieci i węzłów przepływu informacji oraz wymiany produktów wywiadowczych. Niemniej otwiera pole do działań maksymalizujących potencjał współpracy w ramach UE i zwiększający skuteczność operacyjną organów bezpieczeństwa poszczególnych państw członkowskich.

---

%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bWQ%2bE-2016-003413%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN (dostęp: 29.08.2016).

<sup>30</sup> *Answer Given by Mr Avramopoulos on behalf of the Commission to Written Question E-003413-16 (25 July 2016)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-003413&language=EN> (dostęp: 29.08.2016).

<sup>31</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, „Dz. Urz. UE”, nr C 202, 7.06.2016.

<sup>32</sup> *Globsec Intelligence Reform Initiative...*, op. cit., s. 6.

## Wnioski końcowe

Liczne pomysły i propozycje formalizacji i instytucjonalizacji współpracy wywiadowczej w ramach Unii Europejskiej wynikają przede wszystkim z reakcji na pogarszający się stan bezpieczeństwa w Europie, w szczególności skalę i skutki ataków terrorystycznych, utrzymujący się wysoki poziom przestępczości zorganizowanej oraz nowe źródła ryzyka, takie jak niekontrolowane migracje, przemiany kulturowe, cyberzagrożenia. Tworzenie instytucji (agencji) na szczeblu Unii Europejskiej wiąże się z udzieleniem odpowiedzi na podstawowe pytanie pojawiające się w wielu dotychczasowych wypowiedziach polityków, praktyków oraz analityków: w jaki sposób taka instytucja wzmacniałaby zdolności wywiadowcze państw członkowskich, przyczyniając się tym samym do podniesienia poziomu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej? Kluczem do rozstrzygnięcia dylematu „właściwości” UE w wymiarze współpracy wywiadowczej jest potencjał synergii wynikający z mechanizmów zmiennej dynamiki przepływu danych oraz instytucjonalnej konfiguracji organów i agencji o zróżnicowanym zakresie uprawnień i możliwości działania. Obecnie, w wyniku kilkunastoletnich wysiłków i działań na rzecz ustanowienia europejskiej wspólnoty wywiadowczej, Unia Europejska osiągnęła istotne zdolności na poziomie strategicznym<sup>33</sup>. Rozwój współpracy w wymiarze operacyjnym jest znacznie trudniejszy, bardziej skomplikowany i zależny od państw członkowskich. Podstawowe ograniczenia dotyczą następujących kwestii:

- prymatu zasady suwerenności,
- zasady jednomyślności w Radzie UE,
- deficytu zaufania,
- niewdrożenia zasady dostępności (syndrom „właściciela danych”),
- ułomności systemu wymiany danych,
- wątpliwości prawnych,
- różnic kultur wywiadowczych.

Rozstrzygnięcie dylematów związanych z powyższymi zagadnieniami wymaga silnej woli i determinacji wszystkich państw członkowskich, a także mocnego zaangażowania instytucji UE, przede wszystkim Komisji Europejskiej. W klimacie kryzysu panującego w Unii Europejskiej oraz rosnących różnic politycznych i ideologicznych między poszczególnymi państwami członkowskimi szanse postępu na drodze do jednolitej unijnej struktury wywiadowczej są niewielkie. Naraża to Unię na rosnące ryzyko zagrożeń i kryzysów oraz powoduje uszczerbek na jej reputacji jako wspólnoty bezpieczeństwa.

---

<sup>33</sup> Por. A. Gruszczak, *Intelligence Security...*, op. cit., s. 277–281.