

Jolanta Szymańska

**Przedmiot i metodologia rozprawy doktorskiej pt.  
„Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej  
w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości”<sup>1</sup>**

Integracja europejska to dynamiczny proces, w toku którego państwa członkowskie nieustannie poszerzają zakres współpracy, a zarazem wzmacniają i udoskonalają mechanizmy oraz struktury umożliwiające realizację ponadnarodowych celów. System instytucjonalny Unii Europejskiej jest nowatorski i unikalny zarówno pod względem zakresu, jak i sposobu działania. Jednym z najsilniejszych trendów w jego najnowszym rozwoju jest gwałtowny wzrost liczby agencji regulacyjnych. To wyspecjalizowane agendy, tworzone na podstawie aktów prawa wtórnego, cieszące się autonomią prawną-organizacyjną. Agendy regulacyjne są odpowiedzialne za realizację konkretnych zadań z zakresu integracji, działających w różnych sferach unijnej polityki. Obserwowane zjawisko – zwane niekiedy „agencyfikacją”<sup>2</sup> UE – wywiera istotny wpływ na model zarządzania w organizacji, a zarazem dotychczasowe wzorce realizacji polityk na szczeblu europejskim. Rozwój agencji nie pozwala na marginalizację tych organów wobec bardziej tradycyjnych struktur administracyjnych i zachęca do szerszego zainteresowania ich działalnością. Badania nad problematyką agencji są tym ciekawsze, że potencjał tych instytucji oraz ich wartość dla unijnych struktur i polityk nie zostałyby w pełni wykorzystane.

- 
- <sup>1</sup> Publiczna obrona pracy doktorskiej odbyła się na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w dniu 6 lipca 2012 r. Uchwałą Rady Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW z dnia 27 września 2012 r. został nadany stopień naukowy doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce oraz wyróżniono rozprawę doktorską. Rozprawa została napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Konstantego Adama Wojtaszczyka. Recenzentami byli: prof. UAM dr hab. Zbigniew Czachór, prof. UW dr hab. Izabela Malinowska.
- <sup>2</sup> Zob. m.in. H. Ekelund, *The agencification of Europe: explaining the establishment of European Community agencies*, 2010; D. Levi-Faur, *Regulatory Networks & Regulatory Agencification: Toward a Single European Regulatory Space*, „Jerusalem Papers on Regulation & Governance” 2010, no. 30; M. Edeberg, J. Trondal, *Agencification and Location. Does Agency Site Matter?*, „ARENA Working Paper” 2010, no 3.

Działalność agencji zaznacza się szczególnie we „wrażliwych” i wysoce specjalistycznych sferach współpracy państw członkowskich, takich jak obszar spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Obszar ten bez wątpienia należy do najbardziej dynamicznie rozwijających się dziedzin współpracy w ramach Unii Europejskiej. Współpraca w tej sferze, zainaugurowana w gronie państw członkowskich w połowie lat 70. XX w., wcześniej w ograniczonym zakresie rozwijana była przy ich współudziale na szerokiej arenie międzynarodowej. Podlega w ostatnim czasie daleko idącym przeobrażeniom m.in. w związku z pojawianiem się nowych oraz pogłębianiem istniejących zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Rozwijanie unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest jednym z najistotniejszych celów UE w nadchodzących latach. Trwały progres w tej dziedzinie wymaga znacznego zaangażowania państw członkowskich oraz unijnych instytucji. Wśród instytucji warunkujących rozwój współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości istotne miejsce zajmują właśnie zdecentralizowane agencje. Do grona unijnych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości należą: Europejski Urząd Policji – Europol (*European Police Office*), Europejskie Kolegium Policyjne – Cepol (*European Police College*), Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej – Eurojust (*European Union’s Judicial Cooperation Unit*), Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich – Frontex (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*), Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej – FRA (*European Union Agency for Fundamental Rights*) oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii – EMCDDA (*European Monitoring Centre for Drugs and Addiction*). W ostatnim czasie dołączyły do nich dwie nowe instytucje: Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu – EASO (*European Asylum Support Office*) oraz Europejska Agencja ds. Zarządzania Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – Agencja IT (*European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice*).

Działalność zdecentralizowanych agencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości nie została dotychczas kompleksowo zbadana. Sama problematyka agencji i „agencyfikacji” Unii Europejskiej, coraz częściej podejmowana jest w literaturze zachodniej przez takich autorów jak: Giandomenico Majone<sup>3</sup>, Martijn Groenleer<sup>4</sup> czy Manuel Szapiro<sup>5</sup>. Przywołani autorzy koncen-

<sup>3</sup> G. Majone, *The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union*, [http://aei.pitt.edu/786/01/scop97\\_3\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/786/01/scop97_3_2.pdf), (17.10.2012).

<sup>4</sup> M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Hague 2009.

<sup>5</sup> M. Szapiro, *The Framework for European Regulatory Agencies: a Balance Between Accountability and Autonomy*, The European Consortium for Political Research Conference (Budapest, 8–11.09.2005).

trują się przede wszystkim na kwestiach dotyczących organizacji relacji wyspecjalizowanych agencji z instytucjami głównymi UE oraz problematyce agencyjnej autonomii. W raportach przygotowywanych na potrzeby Komisji Europejskiej podejmowana jest z kolei próba uporządkowania rodziny wyspecjalizowanych agencji oraz przeprowadzenia ewaluacji działalności zdecentralizowanych struktur. W polskiej literaturze problematyka wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości pojawia się w wąskim zakresie w opracowaniach takich autorów jak Piotr Wawrzyk<sup>6</sup>, Filip Jasiński<sup>7</sup>, Agnieszka Grzelak<sup>8</sup> czy Artur Gruszczak<sup>9</sup>, jako jeden z wątków szerszej analizy zagadnienia unijnej współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Istnieją pogłębione opracowania dotyczące wybranych agencji, w tym przede wszystkim Europolu i Eurojustu.<sup>10</sup> Ze względu na dynamikę rozwoju wyspecjalizowanych agencji są już dostępne w dużej mierze nieaktualne opracowania. W żadnym z nich nie poddano analizie agencji ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jako odrębnej grupy instytucji warunkujących rozwój współpracy w tej dziedzinie. Naświetlenie problematyki stało się niezwykle ważne ze względu na rodzącą się samoświadomość agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, nasilające się tendencje integracyjne wewnątrz tej grupy instytucji oraz obserwowany wzrost aktywności tych podmiotów w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Brak wyczerpujących analiz dotyczących strukturalnych, organizacyjnych, a nade wszystko funkcjonalnych aspektów obecności agencji w systemie instytucjonalnym Unii sprawił, że podjęcie tematu roli

<sup>6</sup> Przykładem są monografie: P. Wawrzyk, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007 oraz P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

<sup>7</sup> Przykładem jest opracowanie zbiorowe pt. *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, F. Jasiński i K. Smoter (red.), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005 czy też publikacja F. Jasiński, *Walka z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

<sup>8</sup> Przykładem jest monografia: A. Grzelak, *III filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, artykuł A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, „Zeszyty Centrum Europejskiego Natolin” 2009, nr 37, a także artykuł A. Grzelak, *Reforma Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości* przygotowany w ramach szerszej publikacji *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 254–285.

<sup>9</sup> Przykładem jest opracowanie A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002 czy artykuł pt. *III filar Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim* przygotowany w ramach publikacji *Traktat Nicejski*, A. Podraza (red.), Lublin 2001, s. 173–202.

<sup>10</sup> Przykładami publikacji poświęconych Europolowi są: monografia T. Saffańskiego pt. *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009, publikacja J. Jury i T. Skiby, *Europol*, Warszawa 2005 oraz W. Ostanta, *Europejski Urząd Policji (Europol): instytucja europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2007. Publikacje poświęcone Eurojustowi to m.in.: artykuły A. Gruszczaka *Eurojust i jego miejsce w europejskiej współpracy sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4 oraz *Eurojust – Europejska Współpraca Sądowa*, „Prokuratura i Prawo” nr 1/2002, a także artykuł A. Serzysko, *Zmiany w działalności Eurojust*, „Prokuratura i Prawo” nr 4/2010.

wyspecjalizowanych agencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości stanowiło duże wyzwanie. Było jednocześnie wyrazem dążenia do otwarcia się na nowe trendy w badaniach nad integracją europejską.

Za politologicznym charakterem pracy przemawia fakt, iż badane w dysertacji agencje stanowią istotny składnik architektury instytucjonalnej specyficznego *polis*, jakim jest Unia Europejska (niemieszcząca się w definicji klasycznej organizacji międzynarodowej ani nieodpowiadająca tradycyjnym wzorcom państwa) oraz kluczowy element nowego sposobu zarządzania w organizacji (zarządzania odwołującego się do tzw. „miękkich metod”, takich jak wymiana informacji, określanie wspólnych standardów i wskaźników oraz działania koordynacyjne), swoistą „czwartą gałąź władzy” (zarówno ze względu na ich szeroką autonomię, jak i specyficzny model działania i usytuowanie w systemie). Agencje wspierają kreowanie i wdrażanie polityki w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości UE, a tym samym realizację jednej z kluczowych funkcji przypisanej władzy politycznej – funkcji ochronnej<sup>11</sup>. Przedmiot dysertacji ujęty w ramach ważnej subdyscypliny nauk politycznych, jaką jest integracja europejska, ma zatem charakter politologiczny, podobnie jak wykorzystana w pracy metodologia badań.

### Przedmiot, cel i hipoteza pracy

Temat rozprawy *Rola wyspecjalizowanych agencji UE w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości* splótł ze sobą dwa bardzo aktualne i perspektywiczne obszary badań nad Unią Europejską – rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz problematykę zdecentralizowanych agencji i ich znaczenia w kreowaniu, a także wdrażaniu unijnej polityki. Przedmiotem podjętych badań były uwarunkowania funkcjonowania unijnych agencji działających w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, powiązania między instytucjami, współpraca zdecentralizowanych agencji z głównymi organami decyzyjnymi UE, wpływ agencji na kształtowanie polityki Unii w wybranych obszarach oraz implementację określonych rozwiązań na poziomie UE i państw członkowskich. Analiza objęła przemiany i przeobrażenia systemu wynikające z funkcjonowania agencji, prawidłowości oraz tendencje w rozwoju współpracy w obszarze spraw wewnętrznych zachodzące pod jej wpływem. Analiza konstrukcji zdecentralizowanych agencji, określenia ich miejsca i roli w budowaniu systemu bezpieczeństwa wewnętrznego UE pozwoliła sformułować przewidywania dotyczące przyszłych kierunków współpracy międzyinstytucjonalnej w tym obszarze.

---

<sup>11</sup> W rozważaniach dotyczących problematyki państwa i polityki przyjęło się wyróżniać cztery podstawowe funkcje władzy politycznej: integracyjną, dystrybucyjną, ochronną i strukturotwórczą. Zob. E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001, s. 162–165; J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 246–248.

Celem pracy była analiza całej złożoności zjawisk i procesów związanych z funkcjonowaniem zdecentralizowanych agencji we wspólnej przestrzeni spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W dysertacji zaprezentowano szeroki wachlarz działań podejmowanych przez agencje w tym obszarze: od działań informacyjnych i techniczno-eksperymentalnych po działania operacyjne. Ukazano przy tym problemy, z jakimi muszą się zmierzyć agencje, ewolucję ich kompetencji, struktur organizacyjnych, metod działania, a także przewidywane scenariusze ich rozwoju. Analizie towarzyszyło pytanie o stopień wpływu agencji na kreowanie i wdrażanie unijnej polityki w obszarze spraw wewnętrznych oraz na zapewnianie bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Przedmiotem badań była również kwestia adekwatności formuły agencyjnej do specyficznych uwarunkowań współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Hipoteza pracy odnosi się do stopnia określenia wpływu wyspecjalizowanych struktur na ewolucję współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz poziomu bezpieczeństwa w UE. W oparciu o przedmiot i cel pracy, a także kontekst badań została ona ujęta w następujący sposób: *znaczenie zdecentralizowanych agencji w rozwijaniu unijnej współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości nieprzerwanie wzrasta, co ma związek zarówno z nasilaniem się zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, rosnącą zgodą państw członkowskich i instytucji głównych UE na delegowanie uprawnień do wyspecjalizowanych struktur, jak i praktyczną użytecznością i sukcesami poszczególnych agencji.*

## Struktura rozprawy

Dysertacja została zbudowana z sześciu rozdziałów. Pierwsze dwa mają charakter wprowadzający i prezentują ogólne uwarunkowania funkcjonowania i współpracy wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W kolejnych trzech rozdziałach została rozwinięta problematyka prawno-organizacyjnych oraz praktycznych aspektów funkcjonowania wyspecjalizowanych organów. W rozdziale szóstym podjęto problematykę współpracy międzyinstytucjonalnej i międzyagencyjnej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz zaprezentowano kompleksowe zestawienie funkcji wszystkich wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Przedmiotem pierwszego rozdziału są ogólne przesłanki, jakie leżą u podstaw utworzenia wyspecjalizowanych agencji oraz czynniki, determinujące nieustanny rozwój funkcjonowania instytucji. W rozdziale omówiono ewolucję współpracy państw w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz zaprezentowano uwarunkowania instytucjonalno-prawne, czyli strukturalne ramy, w jakich operują wyspecjalizowane agencje. Analiza prowadzona w pierwszym rozdziale zmierzała do weryfikacji pierwszych dwóch zmiennych niezależnych hipotezy głównej: czynników zewnętrznych warunkujących wzrost roli wyspecjalizowanych agencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Weryfikację

zmiennych umożliwiło znalezienie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: jaki charakter ma współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz jakie ma to przełożenie na rozwój wyspecjalizowanych agencji?; jakie miejsce w systemie instytucjonalnym obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości zajmują wyspecjalizowane agencje?; w jaki sposób ewoluują kluczowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego i jak determinują one rozwój wyspecjalizowanych agencji działających w tym obszarze?

W drugim rozdziale została zaprezentowana ogólna charakterystyka grupy agencji regulacyjnych UE, jako specyficznych struktur systemu instytucjonalnego Unii. Przywoływano najistotniejsze klasyfikacje unijnych agencji oraz wskazane przesłanki wyodrębnienia agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości jako osobnej grupy agencji regulacyjnych. Całościowa specyfikacja unijnych agencji daleko wykracza poza problematykę samego obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Zaproponowana analiza pozwoliła z jednej strony lepiej zrozumieć treść mandatu, konstrukcję i charakter kompetencji zdecentralizowanych agencji Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBIS), z drugiej zaś ułatwić weryfikację jednej ze zmiennych niezależnych hipotezy – zmiennej odnoszącej się do aprobaty uczestników procesu integracji dla postępującej agencyfikacji systemu. Postawione w rozdziale problemy badawcze były zogniskowane wokół następujących kwestii: jak postępuje proces „agencyfikacji” UE?; jakie są zalety agencji oraz ogólne motywy determinujące rozwój wyspecjalizowanych struktur?; jakie rodzaje wyspecjalizowanych struktur funkcjonują w systemie instytucjonalnym organizacji? Przywołana w ostatnim podrozdziale typologia tematyczna wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości stanowiła podstawę do dalszych rozważań na temat roli agencji w unijnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.

W rozdziałach trzecim, czwartym i piątym zostały omówione: geneza, kompetencje, aspekty organizacyjne, finansowe, a także praktyczna działalność agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Rozdział trzeci poświęcono agencjom wspierającym współpracę policyjną i narkotykową w UE, w rozdziale czwartym omówiono agencje do spraw wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych, rozdział piąty dedykowany jest z kolei agencjom działającym w obszarze ochrony granic oraz polityki UE wobec obywateli państw trzecich. Wszystkie trzy rozdziały kompleksowo prezentują zarówno formalne, jak i praktyczne aspekty funkcjonowania wyspecjalizowanych agencji. Celem rozdziałów było udzielenie odpowiedzi na pytanie o możliwości oddziaływania oraz dynamikę wpływu poszczególnych agencji na rozwój wydarzeń w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Osią analizy były następujące pytania badawcze: jakie zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego UE wypełniają wyspecjalizowane agencje?; na ile funkcjonalne są te struktury?; jak przebiegała ewolucja podstaw prawnych, kompetencji, struktur organizacyjnych oraz działalności poszczególnych agencji?; czy pozytywne efekty współpracy z udziałem agencji determinowały rozwój ich formalnych kompetencji?; jakie wskaźniki prze-

sądzają o rosnącej roli agencji w unijnym obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości?

W rozdziale szóstym została podjęta próba całościowego spojrzenia na grupę wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W pierwszym podrozdziale uwaga została poświęcona zagadnieniom wewnętrznej integracji rodziny wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości postępującej wraz z rozwojem współpracy międzyagencyjnej w zakresie problemów bezpieczeństwa wewnętrznego, a także współpracy na linii agencje – organy główne UE. W mniejszym zakresie zaprezentowano relacje agencji z innymi podmiotami wyspecjalizowanymi działającymi w poszczególnych dziedzinach. Analizę działalności agencji poparto konkretnymi przykładami dobrych i złych praktyk. Analizie towarzyszyła próba dokonania oceny efektywności działań podejmowanych przez agencje, zidentyfikowania stopnia zażyłości poszczególnych podmiotów oraz całej grupy wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, a także wskazania perspektyw rozwoju i przyszłych wyzwań dla wyspecjalizowanych organów. Problemy badawcze postawione w przedmiotowej części pracy dotyczyły identyfikacji dróg skoordynowanego oddziaływania agencji na wydarzenia w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz wpływu międzyinstytucjonalnej i międzyagencyjnej współpracy na wzrost roli poszczególnych agencji w tej sferze współpracy. W kolejnym podrozdziale został przedstawiony kompleksowy zestaw funkcji i zadań realizowanych przez agencje w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości opracowany na podstawie analizy prowadzonej w rozdziałach poprzednich. Opis każdej z funkcji opatrzony został komentarzem dotyczącym stopnia zaangażowania poszczególnych podmiotów w wypełnianie określonych kompetencji. Poparto go konkretnymi przykładami działań podejmowanych przez agencje w ramach realizacji danej funkcji. Prowadzona analiza zmierzała do odpowiedzi na pytanie, czy mimo specjalizacyjnego zróżnicowania poszczególnych agencji możliwe jest wyodrębnienie typowo agencyjnego modelu oddziaływania na rozwój polityki? Na ile istotna jest rola wyspecjalizowanych struktur w kształtowaniu unijnego obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości?

Problemy i pytania badawcze postawione w kolejnych rozdziałach dysertacji umożliwiły weryfikację przyjętej we wstępie hipotezy głównej dotyczącej wzrostu znaczenia wyspecjalizowanych agencji w unijnym obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

### **Metody badawcze oraz źródła**

W dysertacji zostały wykorzystane różne metody i techniki badawcze. Do najważniejszych z nich należały: metoda systemowa, porównawcza, instytucjonalnoprawna oraz decyzyjna. W mniejszym zakresie wykorzystano metody: ilościową, historyczną i symulacyjną.

Metoda systemowa posłużyła do przedstawienia funkcjonowania agencji w kontekście szerokiego systemu instytucjonalnego UE, ze szczególnym uwzględnieniem systemu instytucjonalnego obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Metoda została wykorzystywana do zaprezentowania ogółu warunków, w jakich operują agencje, ich wzajemnych relacji i powiązań oraz stopnia oddziaływania na otoczenie. Przedmiotem badań były zarówno agencje obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości jako podsystem szerszego systemu UE, jak i poszczególne agencje jako elementy podsystemu agencyjnego obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Z tego względu w pracy zastosowano zarówno analizę systemową średniego rzędu, jak i analizę mikrosystemową.

Metoda porównawcza znalazła zastosowanie w wielu obszarach niniejszej analizy. Służyła m.in. do identyfikowania podobieństw i różnic poszczególnych podmiotów systemu instytucjonalnego Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW) oraz odmiennych i wspólnych cech agencji europejskich, przede wszystkim agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Widocznym przejawem odwołania się do metody porównawczej były typologie agencji zaproponowane w rozdziale drugim, a także zestawienia funkcji wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości prezentowane w ostatnim rozdziale rozprawy. Metoda komparatystyczna wykorzystana została ponadto do ukazania zmienności poszczególnych elementów systemu, w tym m.in. ewolucji podstaw prawnych, kompetencji oraz struktur wewnętrznych poszczególnych instytucji. Odwołanie do metody porównawczej rozszerzyło horyzont badawczy, a przez to wzmocniło efektywność procesu weryfikacji przyjętej hipotezy. Ponadto umożliwiło precyzyjne naświetlenie obszaru badawczego, uporządkowanie jego poszczególnych komponentów oraz ukazanie różnorodności zjawisk i wskazanie elementów i właściwości o charakterze stałym. Pozwoliło także dokonać oceny tempa i stopnia rozwoju poszczególnych zjawisk i procesów, a na tej podstawie wysunąć wnioski dotyczące dalszej ewolucji wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Metoda instytucjonalno-prawna, polegająca na analizie aktów prawnych, w tym przede wszystkim aktów ustanawiających wyspecjalizowane agencje, a także dorobku samych agencji (w postaci programów prac, raportów na temat zagrożeń, sprawozdań z działalności, opinii oraz innych dokumentów wydawanych przez agencje), pozwoliła na zbadanie działalności agencji, jak i ich wpływu na otoczenie. Metoda decyzyjna posłużyła do analizy wpływu działalności zdecentralizowanych agencji na decyzje zapadające w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, a przez to wpływu agencji na wyznaczanie kierunków polityki w tej dziedzinie. Stanowiła również punkt wyjścia dla analizy udziału agencji we wdrażaniu decyzji politycznych podejmowanych w ramach PWBIS.

Zastosowana w ograniczonym zakresie metoda ilościowa posłużyła przede wszystkim do ukazania obserwowanej w Europie skali problemów i zagrożeń, takich jak: terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel narkotykami, nielegalna imigracja, przestępczość finansowa, handel ludźmi czy rasizm i ksenofobia,



którym przeciwdziałają zdecentralizowane agencje. Metoda historyczna znalazła zastosowanie przy poszukiwaniu i badaniu genezy zarówno współpracy państw członkowskich w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, jak i powoływania samych agencji działających w tej sferze. Metoda ta pozwoliła na poszukiwanie powiązań pomiędzy zdarzeniami z przeszłości i wcześniejszym kształtem współpracy a sytuacją teraźniejszą. Metoda symulacyjna posłużyła natomiast do określania możliwych scenariuszy rozwoju wyspecjalizowanych agencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Do celów przygotowania rozprawy został wykorzystany bogaty katalog źródeł, w tym przede wszystkim zasoby prawa pierwotnego UE, akty ustanawiające wyspecjalizowane agencje, umowy międzyinstytucjonalne, dokumenty robocze wyspecjalizowanych agencji oraz Rady i Komisji Europejskiej, a także różnego rodzaju ekspertyzy przygotowywane na zlecenie unijnych instytucji. Bibliografia zawiera również szereg publikacji i artykułów dotyczących poszczególnych aspektów przedmiotowej problematyki, w tym zarówno materiały polsko- oraz anglojęzyczne. Szczególną inspiracją były wywiady z pracownikami wyspecjalizowanych agencji UE, przeprowadzone przez autorkę zarówno podczas wizyt studyjnych w wyspecjalizowanych instytucjach, jak i w trakcie wystawy i konferencji *EU Agencies – the way ahead* zorganizowanej w dniach 31 stycznia – 3 lutego 2011 r. w siedzibie Parlamentu Europejskiego w Brukseli.

Zarówno zastosowany zestaw metod badawczych, jak i wybór źródeł okazały się trafne z punktu widzenia weryfikacji przyjętej w pracy hipotezy badawczej, umożliwiając sformułowanie ciekawych wniosków dotyczących roli agencji wyspecjalizowanych w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

### **Zastosowane ograniczniki**

Podjęta w dysertacji problematyka jest złożona i niezwykle rozwojowa. W związku z brakiem możliwości zbadania wszystkich kwestii z nią związanych, w pracy zostały zastosowane ograniczniki przedmiotowe, związane z zakresem badań oraz czasowe. Brak tego rodzaju ograniczników miałby negatywny wpływ na stopień przejrzystości badań oraz wprowadzałby zbędną dla osiągnięcia celu badań wielowątkowość analiz.

Jeśli chodzi o ograniczenia przedmiotowe badań, to dotyczyły one kilku kwestii. Po pierwsze, przedmiotem analizy były tylko zdecentralizowane agencje regulacyjne w rozumieniu zaproponowanym przez Komisję Europejską w komunikacie z 11 marca 2008 r. (KOM (2008) 135, 2008)<sup>12</sup>. Agencje są w tym ujęciu niezależnymi organami, posiadającymi osobowość prawną i spełniającymi specyficzne funkcje określone w statucie. Kryterium „agencyjnej autonomii” wobec innych

---

<sup>12</sup> Zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady „Przyszłość agencji europejskich”*, KOM(2008) 135 wersja ostateczna, Bruksela 11.03.2008.

instytucji UE wykluczyło z analizy inne wyspecjalizowane organy działające w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, jak choćby Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych – OLAF, który funkcjonuje w strukturalnych ramach Komisji. W pracy przyjęto zatem wąskie rozumienie pojęcia „agencji”, nie zaś szerokie definiujące agencje jako wszelkie organy wykonujące funkcje rządowe.

Ze względu na dynamiczny rozwój traktatowy dziedzin współpracy wchodzących w zakres obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, utrzymujący się podział zagadnień i regulacji na pierwszo- i trzeciofilarowe, a także zmienne nazewnictwo poszczególnych filarów UE zarówno w tytule pracy, jak i w całej dysertacji, odwołano się do uniwersalnego terminu „obszar spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości”, pozwalającego na włączenie do badań zarówno wyspecjalizowanych agencji utworzonych na podstawie aktów prawnych dawnego III filaru, jak i na podstawie prawa wspólnotowego. Kryterium „włączania” wyspecjalizowanych agencji do zakresu badań nie były systemowe uwarunkowania towarzyszące powoływaniu instytucji, ale problematyka, wokół której są skoncentrowane ich działania.

W opracowaniu została przeprowadzona pogłębiona analiza działalności sześciu zdecentralizowanych agencji Unii Europejskiej obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości – Europejskiego Urzędu Policji – Europol, Europejskiego Kolegium Policyjnego – Cēpol, Zespołu ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej – Eurojust, Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich – Frontex, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej – FRA oraz Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii – EMCDDA. Ze względu na krótki okres działalności Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu – EASO oraz wciąż trwające przygotowania do uruchomienia Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, funkcjonowanie i potencjalne oddziaływanie dwóch najnowszych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości zostało w pracy jedynie zasygnalizowane.

Wielość i różnorodność działań podejmowanych przez agencje w różnych obszarach polityki UE nie pozwoliły na ukazanie całokształtu aktywności wyspecjalizowanych instytucji. Przeprowadzona w pracy analiza działalności agencji jest skoncentrowana wyłącznie na dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a w szczególności na siedmiu kluczowych problemach pozostających w sferze jego zainteresowania: terroryzm, przestępczość zorganizowana, przestępczość finansowa, nielegalna imigracja, handel ludźmi, handel narkotykami oraz rasizm i ksenofobia. Ze względu na obszerność problematyki ograniczono również analizę współpracy agencji z innymi podmiotami. O ile współpraca międzyinstytucjonalna i międzyagencyjna na poziomie UE jest zaprezentowana w sposób wyczerpujący, o tyle współdziałanie agencji z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi zostało zawężone tylko do kwestii bezpośredniego

przełożenia na rolę agencji w unijnym obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Przyjęcie takiego ograniczenia nie miało negatywnego wpływu na jakość badań. Co więcej, pozwoliło uchwycić sedno problemu, redukując elementy przesłaniające właściwy cel i przedmiot badań i naruszające przejrzystość analiz.

Ramy czasowe pracy w kwestii zasady objęły okres funkcjonowania agencji – od momentu ich powołania aż do końca 2011 r. Dolna granica czasowa, ze względu na odmienną genezę poszczególnych agencji wyspecjalizowanych, nie została precyzyjnie określona. Rozszerzona została ponadto krótkim przypomnieniem genezy współpracy państw członkowskich w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Granica 2011 roku dotyczy rozwoju współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz przeobrażeń w krajobrazie instytucjonalnym tej sfery współpracy. Wydarzenia roku 2011, ze względu na swój rozwojowy charakter, nie mogły być przedmiotem pogłębionej analizy. Ich omówienie pozwoliło natomiast w sposób ogólny nakreślić kierunki przeobrażeń i perspektywy rozwoju środowiska wyspecjalizowanych instytucji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Z tego względu ich znaczenie dla prowadzonej analizy wydaje się niezwykle ważne. W odniesieniu do analizy zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE oraz działalności wyspecjalizowanych agencji dotyczącej tych zagrożeń datą graniczną był rok 2010 r. Wynikało to z faktu, iż w momencie finalizacji prac nad rozprawą doktorską najnowsze dostępne sprawozdania roczne z działalności agencji oraz raporty tematyczne dotyczące problematyki PWBIS obejmowały perspektywę roku 2010.

Z uwagi na stosunkowo krótki okres obecności wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości na europejskiej scenie oraz dynamiczny rozwój wydarzeń wpływających na stan bezpieczeństwa wewnętrznego w UE rozważania na temat potencjalnych kierunków rozwoju agencji ograniczone zostały do perspektywy kilku najbliższych lat. Punktem wyjścia dla tych rozważań stały się dotychczasowe doświadczenia wyspecjalizowanych agencji, a także znane już strategiczne wytyczne w zakresie współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości zawarte m.in. w programie sztokholmskim.

## Wnioski badawcze

Analiza i wyciągnięte na jej podstawie wnioski badawcze zawarte w sześciu rozdziałach pracy potwierdziły sformułowaną przez autorkę hipotezę, iż *znaczenie zdecentralizowanych agencji w rozwijaniu unijnej współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości nieprzerwanie wzrasta, co ma związek zarówno z nasilaniem się zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, rosnącą zgodą państw członkowskich i instytucji głównych UE na delegowanie uprawnień do wyspecjalizowanych struktur, jak i praktyczną użytecznością i sukcesami poszczególnych agencji*. Wzrost znaczenia wyspecjalizowanych agencji w kreowaniu i wdrażaniu

polityki w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości następuje pomimo usankcjonowanej traktatowo nadrzędnej roli państw członkowskich i instytucji głównych UE (w różnym stopniu na poszczególnych etapach współpracy) w tym zakresie.

Wyniki badań z poszczególnych części dysertacji doprowadziły do potwierdzenia głównej hipotezy, jednakże w toku badań pojawiło się kilka kwestii, które poddały w wątpliwość absolutny (nienaruszalny) charakter zależności przyjętych zmiennych. Kwestie te wprowadzają niekiedy nowe wątki badawcze. Słuszne okazało się oparcie badań na założeniach metodologicznych, obranych na wstępie badań, dzięki którym udało się tezę główną, pomimo złożoności tematu i aspektu porównawczego zawartego w przedmiocie badań, weryfikować w sposób uporządkowany. Za pozytywną weryfikacją hipotezy przemawiają liczne argumenty sformułowane przez autorkę w oparciu o wskaźniki odnoszące się zarówno do sfery kompetencyjnej, jak i strukturalno-organizacyjnej funkcjonowania wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Do najważniejszych z nich należą:

- rozrost formalnych kompetencji wyspecjalizowanych agencji sankcjonowany zmianami podstaw prawnych instytucji i/lub przepisami traktatowymi. Zwiększanie formalnych uprawnień wyspecjalizowanych agencji następuje zarówno pod wpływem nasilających się zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i pozytywnych efektów działalności wyspecjalizowanych struktur. Wpisane jest również w szerszy kontekst ewolucji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, w którym wyraźnie zaznacza się tendencja do przechodzenia od międzyrządowych form współpracy na coraz wyższe poziomy ponadnarodowości. Stały charakter działania agencji gwarantuje ciągłość, rzetelność i wiarygodność prowadzonej polityki. W związku z tym, wraz z rozwojem działalności wyspecjalizowanych agencji, sceptycyzm państw członkowskich wobec przekazywania określonych kompetencji wyspecjalizowanym strukturom maleje. Ze względu na „wrażliwość” problematyki obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, nadal pozostaje bardziej widoczny niż w przypadku polityk gospodarczych,
- szersze wykorzystanie formalnych kompetencji w praktyce – intensyfikacja działań. Zwiększaniu formalnych kompetencji wyspecjalizowanych agencji towarzyszy rozszerzanie sfery praktycznych działań i wzrost liczby podejmowanych inicjatyw. Osiągnięcia odnotowują w tym zakresie wszystkie wyspecjalizowane agencje, choć wzrost ten jest nierównomierny. Rozszerzanie praktycznej działalności – podobnie jak rozrost formalnych uprawnień – jest warunkowane zarówno sukcesami agencji, jak i czynnikami zewnętrznymi. Państwa członkowskie oraz instytucje główne UE coraz chętniej angażują się w inicjatywy podejmowane przez agencje, korzystając z ich doświadczeń i dorobku. Często przesądza o tym nasilanie się zagrożeń, które wymagają skoordynowanych działań na poziomie europejskim. Warto zwrócić uwagę, iż wzrost liczby działań nie oznacza, że potencjał agencji został w pełni wykorzystany,

- wzrost jakości usług i produktów oferowanych przez agencje. Wraz ze wzrostem liczby podejmowanych działań, rośnie jakość produktów i usług oferowanych przez agencje, a tym samym ich wartość dla rozwoju obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Podnoszenie jakości dorobku agencji jest warunkowane nie tylko rozwojem budżetu, rosnącym doświadczeniem i zaangażowaniem personelu wyspecjalizowanych agencji, ale również wzrostem zaangażowania państw członkowskich oraz instytucji głównych w prace agencji. Państwa członkowskie oraz instytucje UE są bowiem nie tylko beneficjentami usług świadczonych przez agencje, ale także podmiotami wnoszącymi istotny wkład do ich dorobku. Współpraca rozwijana na linii agencje – państwa członkowskie oraz współpraca międzyinstytucjonalna z udziałem agencji przyczynia się do wzrostu efektywności realizowanych przedsięwzięć,
- zwiększająca się wydajność w wydatkowaniu środków przez poszczególne wyspecjalizowane instytucje. Wraz ze wzrostem doświadczenia wyspecjalizowanych agencji, zwiększa się wydajność w wydatkowaniu środków finansowych, przyznawanych wyspecjalizowanym strukturom oraz poziom ich dopasowania do wymogów ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zostaje zarazem usprawniony system programowania i sprawozdawczości działań agencji. Problemy z efektywnym wydatkowaniem środków i skuteczną implementacją założeń programów prac charakterystyczne są dla pierwszej fazy działalności większości agencji wyspecjalizowanych. Problemy przewyższa się poprzez wypracowanie skutecznych mechanizmów nadzorczych oraz rozwój analitycznej podstawy programowania prac wyspecjalizowanych instytucji. Zwiększająca się wydajność w wydatkowaniu środków jest niezbędnym elementem wiarygodności agencji oraz dalszego wzrostu zaufania do wyspecjalizowanych struktur,
- rozwój strukturalny wyspecjalizowanych agencji. Efektywna realizacja zadań powierzonych agencjom wymaga dopasowania struktur organizacyjnych instytucji do wymogów ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym przede wszystkim zapewnienia odpowiednich mechanizmów rozwijania dialogu z partnerami oraz sieci informacyjnych, ułatwiających szybkie reagowanie na pojawiające się zagrożenia. Od początku swojego istnienia każda z wyspecjalizowanych agencji rozbudowuje struktury wewnętrzne oraz sieci powiązań z partnerami i interesariuszami. Zwiększają tym samym skuteczność i wiarygodność swoich działań oraz zaznaczając swoje miejsce w systemie instytucjonalnym obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W przypadku każdej z instytucji kształt strukturalny jest dostosowany do wymogów zagrożeń i problemów pozostających w zakresie ich zainteresowania. Strukturalny rozrost agencji wymaga aprobaty państw członkowskich oraz instytucji głównych UE,
- powoływanie nowych wyspecjalizowanych struktur wspomagających rozwój współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Ustanowienie nowych agencji – Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu oraz Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa

i Sprawiedliwości zmienia architekturę instytucjonalną obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, potwierdzając jednocześnie przywiązanie państw do tego typu struktur oraz ich użyteczność i rosnącą funkcjonalność.

Przytoczone argumenty potwierdziły zarówno słuszność tezy o „rosnącej roli agencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości”, jak i związek tej zmiennej ze wskazanymi w hipotezie zmiennymi niezależnymi, czyli nasilaniem się zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, rosnącą zgodą państw członkowskich i instytucji głównych UE na delegowanie uprawnień do wyspecjalizowanych struktur oraz wzrastającą użytecznością i sukcesami poszczególnych agencji. Wnikliwa obserwacja wyspecjalizowanych struktur pozwoliła zauważyć, iż występowanie wyżej wymienionych zmiennych niezależnych nie zawsze wprost przekłada się na zmienną zależną, która może być również wyjaśniana innymi zmiennymi. W niektórych przypadkach wzrost kompetencji wyspecjalizowanych agencji może następować także niezależnie od występowania niektórych z ujętych w hipotezie zmiennych niezależnych. Niniejsze ustalenia potwierdzają następujące argumenty:

- aprobacie dla rozszerzania formalnych kompetencji wyspecjalizowanych, częściej niż sukcesy agencji, decydują negatywne doświadczenia współpracy oraz braki wskazywane w raportach z ewaluacji poszczególnych instytucji. Negatywne doświadczenia stanowią silny bodziec do podejmowania prób diagnozowania słabości i eliminowania istniejących mankamentów. Przyczyniają się tym samym do zwiększenia kompetencji agencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości,
- w procesie modelowania wyspecjalizowanych agencji oraz wzmocnienia ich praktycznego wpływu na rozwój wydarzeń w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości ogromną rolę odgrywa środowisko instytucjonalne, w którym operują. Wnioski badawcze wysunięte na podstawie przeprowadzonej analizy jednoznacznie wskazują na istnienie ścisłych powiązań pomiędzy środowiskiem instytucjonalnym poszczególnych instytucji wyspecjalizowanych a praktyczną sferą i zakresem ich działania,
- pomimo braku jednoznacznej zgody państw członkowskich na rozszerzenie sfery formalnych uprawnień wyspecjalizowanych agencji, usankcjonowanej zmianą podstawy prawnej, podmioty te w ograniczonym zakresie rozwijają współpracę w dziedzinach formalnie nieobjętych ich mandatem. Choć z takimi sytuacjami mamy do czynienia niezwykle rzadko, casus Agencji Praw Podstawowych, wkraczającej coraz śmielej w sferę współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (motywującej swoje działania zmianą charakteru tego obszaru współpracy, usankcjonowaną wejściem w życie traktatu lizbońskiego) jest tego wymownym przykładem.

Poza wnioskami odnoszącymi się bezpośrednio do hipotezy pracy, związanymi ze „wzrostem roli wyspecjalizowanych agencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości”, analiza prowadzona w rozdziałach 3–6 pozwoliła wyciągnąć interesujące wnioski dotyczące samego sposobu działania wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Ory-

ginalny profil każdej z agencji jest związany ze specyfiką problemów leżących w obszarze ich zainteresowania. Pomimo występujących różnic istnieje szereg kompetencji i metod działania charakterystycznych dla całej grupy wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, pozwalających wyodrębnić typowo agencyjny model oddziaływania na rozwój polityki w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Istotą tego modelu jest działanie niejako „na zapleczu” i odwoływanie się do miękkich metod rządzenia. Miękkie metody oddziaływania agencji na rozwój polityki okazują się natomiast niezwykle skuteczne w problematycznej sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Pozwalają identyfikować kluczowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa, budować koalicje na rzecz ich przezwyciężenia, a zarazem redukować deficyt zaufania państw członkowskich oraz obawy społeczeństwa europejskiego wobec silniejszej integracji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Rozwojowy charakter procesu agencyfikacji oraz dynamika wydarzeń zachodzących w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości ograniczyły możliwości formułowania jednoznacznych, dalekosiężnych prognoz dotyczących rozwoju pozycji wyspecjalizowanych struktur oraz ich zdolności do kreowania polityki i stymulowania współpracy w tej dziedzinie. Wnioski płynące z przeprowadzonych badań pozwoliły natomiast zaprezentować prawdopodobne scenariusze dalszej ewolucji wyspecjalizowanych struktur oraz ich przyszłej roli w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę sytuację wyjściową oraz obserwowane zależności i tendencje skonstruowano w pracy trzy alternatywne scenariusze rozwoju wyspecjalizowanych agencji obszaru spraw wewnętrznych: scenariusz szybkiego wzrostu, scenariusz stabilizacji/ zahamowania wzrostu oraz scenariusz umiarkowanego wzrostu.

### **1. Scenariusz szybkiego wzrostu**

Scenariusz zakłada zarówno znaczący wzrost formalnych kompetencji wyspecjalizowanych agencji, jak i wyraźną intensyfikację działań wyspecjalizowanych struktur w najbliższych latach. Konkretnym przejawem realizacji niniejszego scenariusza jest rychłe wzmocnienie kompetencji agencyjnych w zakresie podejmowania wiążących rozstrzygnięć i stosowania środków przymusu, czyli odejście od stosowanego dotychczas mechanizmu zabezpieczającego kraje członkowskie przed zagarnięciem ich szczegółowych kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wzmocnieniu uprawnień i intensyfikacji działań towarzyszy poszerzenie zakresu informacji, którymi dla celów współpracy mogą dzielić się poszczególne agencje. W ujęciu organizacyjnym następuje rozrost struktur wewnętrznych agencji i wzmacnianie czynnika ponadnarodowego w zarządach instytucji, a także zwiększenie puli środków finansowych konsumowanych przez agencje. Rozwój strukturalny i rosnące koszty funkcjonowania wiążą się m.in. z intensyfikacją współpracy dwu- i wielostronnej wyspecjalizowanych agencji. Biorąc pod uwagę duże nasycenie obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru

sprawiedliwości tego typu strukturami, scenariusz nie zakłada konieczności tworzenia nowych agencji, nie wyklucza jednak i takiej możliwości. Potencjalny rozwój liczebny może być związany z potrzebą ściślejszej specjalizacji poszczególnych agencji i tworzeniem kilku mniejszych instytucji na fundamencie agencji bazowej.

Realizacja niniejszego scenariusza determinowana jest istotnymi przeobrażeniami w otoczeniu wyspecjalizowanych struktur. Zmiennymi warunkującymi tak duże przyspieszenie zmian zakresu mandatu oraz działalności agencji mogą być znaczące wstrząsy w obszarze bezpieczeństwa, takie jak zamachy terrorystyczne, wzmożona działalność przestępcza czy eskalacja przepływów migracyjnych na zewnętrznych granicach UE. Skala tych zjawisk wymownie osłabia poczucie bezpieczeństwa, obnażając słabości istniejącego systemu. Pod wpływem tych wydarzeń państwa członkowskie zyskują realne przekonanie, iż dotychczasowe mediacyjno-koordynacyjno-eksperyckie metody działania stosowane przez agencje nie są wystarczające, a skuteczne przeciwdziałanie niebezpieczeństwom na skalę europejską wymaga dalszego wzmacniania czynnika ponadnarodowego w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

## 2. Scenariusz stabilizacji/zahamowania wzrostu

Scenariusz zakłada wejście wyspecjalizowanych agencji w etap stagnacji jako alternatywy dla dotychczasowego rozwoju ich kompetencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Zahamowanie wzrostu następuje po ostatecznym uruchomieniu nowej siedziby Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu oraz utworzeniu ostatniej z planowanych agencji – Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. W odniesieniu do starszych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości realizacja scenariusza wiąże się z utrzymaniem istniejącego stanu rzeczy, czyli zahamowaniem dalszego wzrostu formalnych uprawnień, utrzymaniem liczby realizowanych przedsięwzięć na istniejącym poziomie, zachowaniem aktualnych struktur organizacyjnych agencji oraz spowolnieniem rozwoju, a nawet zredukowaniem budżetu poszczególnych instytucji. Scenariusz zakłada utrwalenie i brak dalszego rozwoju relacji dwu- i wielostronnych poszczególnych agencji, nie przewiduje także tworzenia nowych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Realizacja scenariusza oznacza niewykorzystanie potencjału, jaki niesie ze sobą traktat lizboński, program sztokholmski oraz najnowsze zmiany podstaw prawnych agencji. Mimo symbolicznego „otwarcia furtki” przez traktat oraz zainaugurowania debaty nad przyszłą rolą agencji w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, brakuje wyraźnego przełożenia deklaracji na praktyczne działania. W dłuższej perspektywie implikuje to poważne problemy dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

O rozwoju tego „negatywnego” scenariusza może decydować szereg przyczyn (występujących pojedynczo lub równolegle). Jedną z nich jest postępujący kryzys



gospodarczy, odwracający uwagę państw członkowskich od problematyki spraw wewnętrznych, znacząco uszczuplający finansowanie instytucji i inicjatyw podejmowanych w obszarze bezpieczeństwa. Innym czynnikiem jest narastający kryzys solidarności i braku zaufania państw członkowskich do struktur unijnych. Brak poczucia „wspólnoty problemów” oraz woli poszukiwania wspólnej drogi ich rozwiązywania może skutkować odwróceniem dotychczasowego trendu wzrostowego w ewolucji unijnego obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz poszukiwaniem alternatywnych, indywidualnych rozwiązań na rzecz zapewniania sobie bezpieczeństwa wewnętrznego przez poszczególne państwa członkowskie. Brak zaufania do unijnych struktur wynikać może z pewnych zaniedbań i uchybień samych instytucji, jak i z rozczarowania efektami realizowanych przez nie działań.

### 3. Scenariusz umiarkowanego wzrostu

Scenariusz umiarkowanego wzrostu uwzględnia kontekst traktatu lizbońskiego i programu sztokholmskiego. Osią scenariusza jest zrównoważony rozwój roli agencji w obszarze spraw wewnętrznych, poprzedzany każdorazowo szeroką debatą na temat ważniejszych zmian.

W krótkiej perspektywie scenariusz przewiduje skoncentrowanie wysiłków agencji na pełnym, praktycznym wykorzystaniu potencjału, jakim dysponują. Biorąc pod uwagę niedawne rewizje podstaw prawnych większości agencji, zadaniem wyspecjalizowanych instytucji jest rozwijanie nowych metod działania, mechanizmów oraz narzędzi, jakie dokumenty te dostarczyły. Szczególnie dynamicznie rozwijają się agencje do spraw ochrony granic i kwestii imigracyjno-azytowych, które na mocy rozporządzeń ustanawiających, otrzymały znaczący impuls do przyspieszenia zmian. Nacisk położony jest również na wewnętrzną integrację systemu instytucjonalnego PWBis oraz generowanie wartości dodanej poprzez współpracę. W odniesieniu do sfery formalnej istotne zmiany zachodzą w związku z potrzebą zapewnienia odpowiednich mechanizmów nadzoru nad działalnością wyspecjalizowanych podmiotów ze strony instytucji unijnych i państw członkowskich. W perspektywie najbliższych kilku lat agencje, przede wszystkim te, których działanie ma bezpośrednie przełożenie na poziom ochrony praw podstawowych, zostają poddane silniejszej kontroli parlamentarnej. Rozbudowują także swoje struktury, gwarantując wewnętrzne mechanizmy ochrony praw podstawowych oraz zapewniając organom zarządczym doradztwo w tym zakresie. Zmianom tego rodzaju nie towarzyszy rozwój katalogu formalnych uprawnień agencji. Scenariusz nie przewiduje tworzenia nowych agencji. Jedyne zmiany w tym zakresie wynikać mogą ze strukturalnych przeobrażeń związanych z możliwością utworzenia Prokuratury Europejskiej w oparciu o Eurojust.

W dłuższej perspektywie następuje powrót do debaty nad możliwością dalszego wzmocnienia formalnych kompetencji niektórych agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, zwieńczone przyznaniem instytucjom uprawnień do podejmowania wiążących rozstrzygnięć. W pierwszej kolejności

zmiany dotyczą agencji do spraw wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych. Wiążącego charakteru nabierają uprawnienia operacyjne Eurojustu oraz opinie wydawane przez Agencję Praw Podstawowych w zakresie prawodawstwa odnoszącego się do praw fundamentalnych. Zmiany te są odpowiedzią na dające o sobie znać niedostatki uprawnień agencji do spraw wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych, a także podnoszony coraz częściej postulat łączenia polityki w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego z ochroną praw podstawowych.

Realizacji scenariusza umiarkowanego wzrostu sprzyja względna stabilność dotychczasowych uwarunkowań i tendencji w rozwoju agencji obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Ich kluczowym punktem jest rosnąca aprobatą państw członkowskich dla rozszerzania uprawnień agencji, schładzana nieco obawą przed nadmierną ingerencją agencji w krajowe porządki prawne.

Przygotowana rozprawa może mieć istotne znaczenie dla dalszych badań dotyczących zdecentralizowanych agencji Unii Europejskiej, dla których wnioski badawcze oraz zaproponowane scenariusze rozwoju roli tych struktur w obszarze spraw wewnętrznych mogą być stymulatorem. Kwestią wymagającą szerszego zainteresowania są m.in. zagadnienie rozliczalności wyspecjalizowanych struktur, pytanie o dalsze możliwości i potencjał rozwoju integracji w grupie agencji regulacyjnych czy też problem skutecznego zarządzania agencjami. Pogłębione badania na temat roli agencji i ich miejsca w strukturze UE, zarówno w obszarze spraw wewnętrznych, jak i innych dziedzinach polityki, mogą przyczynić się do wzrostu przejrzystości oraz efektywności tego istotnego elementu mechanizmu instytucjonalnego Unii Europejskiej.

## Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie problematyki, zakresu badań oraz metodologii rozprawy doktorskiej pt. „Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. K.A. Wojtaszczyka i obronionej przez autorkę na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w lipcu 2012 r. W artykule zdefiniowany zostaje problem badawczy, a także wskazane przesłanki wyboru tematu dysertacji. Autorka wykazuje, iż przedmiot omawianej rozprawy ma charakter politologiczny, wskazując jednocześnie wpływ rezultatów projektu na rozwój dyscypliny. W artykule zaprezentowany zostaje zarys problematyki badawczej, cel pracy, zakres badań, ograniczniki analizy, aktualny stan wiedzy na badany temat, pytania badawcze sformułowane przez autorkę w poszczególnych rozdziałach, hipoteza pracy oraz zastosowana metodologia. W ostatniej części artykułu wypunktowane zostają wnioski badawcze, a także rekomendacje odnoszące się do dalszych badań w tym zakresie.

Niniejszy artykuł potwierdza naukowy charakter oraz wiarygodność wniosków badawczych wyciągniętych przez autorkę w dysertacji pt. „Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości”. Artykuł może być traktowany jako źródło inspiracji oraz cenna wskazówka dla młodych naukowców, którzy właśnie rozpoczynają proces przygotowywania własnej rozprawy doktorskiej.

*Słowa kluczowe: agencje wyspecjalizowane, Unia Europejska, obszar spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, bezpieczeństwo wewnętrzne*

## **The Subject and Methodology of Ph.D. Dissertation “The Role of EU Specialised Agencies in the Field of Justice and Home Affairs”**

### **Abstract**

The aim of the article is to present the research topic, scope and methodology of Ph.D. thesis entitled “The role of EU specialised agencies in the field of justice and home affairs”, successfully defended by the author under the academic supervision of Professor K. A. Wojtaszczyk at the Faculty of Journalism and Political Science (University of Warsaw) in July 2012. The article defines the research problem and shows the main motives that have led the author to investigate “The role of EU specialised agencies in the field of justice and home affairs”. The author proves the political character of the topic and shows how project results can influence the discipline of political science. The article presents a broad outline of the thesis, purposes, scope and limitations of the study, actual knowledge on the subject, research questions (addressed in each chapter), hypothesis and scientific methodology. The last part of the article contains dissertation conclusions and recommendations for a further research.

The article confirms scientific character and credibility of the final results of Ph.D. dissertation “The role of EU specialised agencies in the field of justice and home affairs”. It can be an inspiration and useful instruction for doctoral students who are about to start their dissertation research projects.

*Keywords: specialised agencies, European Union, justice and home affairs, EU area of justice, freedom and security, internal security*