

Zenon Ślusarczyk*

Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich w kontekście polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Jedną z podstawowych powinności państwa wobec obywateli jest zapewnienie im bezpieczeństwa w warunkach rosnącej skali różnorodnych wyzwań i zagrożeń w układzie globalnym i regionalnym. Unia Europejska, prowadząc wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, odgrywa w tym zakresie istotną rolę. W artykule przytoczono podstawowe pojęcia dotyczące definicji bezpieczeństwa w ujęciu podmiotowym i procesowym. Scharakteryzowano początki wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, Unijne Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych Obywateli – RODO oraz zadania organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. W podsumowaniu autor wyraził opinię, że w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego brakuje nadal w pełni jednolitej polityki UE mimo stałego zacieśniania współpracy państw członkowskich w tym zakresie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, polityka bezpieczeństwa wewnętrznego, Unia Europejska

Wstęp

Jedną z podstawowych powinności państwa wobec obywateli jest zapewnienie im bezpieczeństwa w warunkach rosnącej skali różnorodnych wyzwań i zagrożeń w układzie globalnym i regionalnym. Unia Europejska, prowadząc wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, odgrywa w tym zakresie istotną rolę. Zaznaczyć jednak należy, że aktualna polityka Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego

* Prof. nadzw. dr hab. Zenon Ślusarczyk.

nie posiada w pełni jednolitego charakteru z powodu rozproszenia podejmowanych na tym polu działań w aspekcie ilości przyjętych dokumentów przez instytucje UE i kraje członkowskie.

W danej sytuacji zadaniem autora artykułu jest wyjaśnienie podstawowych pojęć z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i ewolucji wspólnej polityki UE w tej sferze.

Pojęcia i rodzaje bezpieczeństwa

W literaturze dotyczącej omawianego problemu jest wiele definicji bezpieczeństwa. Historia formułowania językowego rozumienia bezpieczeństwa sięga czasów rzymskich. W języku łacińskim oznaczało ono *securitas*. Według R. Zięby najbardziej ogólna definicja bezpieczeństwa, zawarta w *Słowniku nauk społecznych* UNESCO, określa je jako brak zagrożenia fizycznego albo ochrony przed nim (Zięba, 2007: 27; Kaczmarek, Skowroński, 1998: 5 i nast.).

Istotne wydaje się zaznaczenie, że bezpieczeństwo odnosi się zarówno do osiągnięcia poczucia bezpieczeństwa przez dany podmiot, jak również do jego procesu. A w ujęciu etycznym i prawnym bezpieczeństwo uznaje się za jedno z podstawowych praw społecznych (Zboina, 2014: 11 i nast.).

Przyjmuje się, że sfera bezpieczeństwa może być analizowana w trzech wymiarach, tj. podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym. Pod względem podmiotowym może być rozważana co najmniej w trzech kategoriach: bezpieczeństwa jednostki, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa międzynarodowego. Są one komplementarne względem siebie.

W bezpieczeństwie przedmiotowym najczęściej wyróżnia się obszar polityczny, ekonomiczny, społeczny i ekologiczny.

Natomiast wymiar funkcjonalny bezpieczeństwa to uczestnictwo podmiotowe (instytucjonalne) w jego zapewnieniu oraz przedmiotowe odnoszące się do sfery bezpiecznego korzystania z produktów i usług.

Uwzględniając powyższe konstatacje, trzeba jednak stwierdzić, że to zapewnienie bezpieczeństwa jednostkom w obecnych warunkach społeczno-ekonomicznych należy uznać za najważniejsze, gdyż przy braku poczucia bezpieczeństwa przez jednostki trudno mówić o bezpieczeństwie danej społeczności (Koziej, 2011: 19; Czupryński, Wiśniewski, Zboina, 2015: 7 i nast.). Należy przy tym podkreślić, że (ogólnie biorąc) to głównie człowiek (ludzie) tworzy podstawowe zagrożenia bezpieczeństwa w państwie, a zarazem chce się przed nimi bronić, ponieważ wywołują one negatywne następstwa dla niego w postaci szkód fizycznych, psychicznych, społecznych, materialnych, prawnych itp.

Zagrożenia te są grupowane według różnych klasyfikacji zależnych od kontekstu danego wydarzenia oraz subiektywnego odczucia danego człowieka. Ogólnie przyjmuje się, że kategoria, do której zalicza się dane zagrożenie, zależy od źródła jego powstania, czyli na przykład od zagrożenia naturalnego (powódzie, pożary itp.).

Określone zagrożenie człowiek powinien traktować jako źródło informacji, które spowoduje odpowiednie zachowanie się (działanie) (Czupryński, Wiśniewski, Zbolina, 2015: 25; Korzeniowski, 2012: 88 i nast.). Oczywiście sprawą jest, że kluczową rolę w zakresie odpowiedniego zachowania się (działania) w aspekcie zagrożeń odgrywa edukacja (informacja). Prowadzi ją państwo, jego powołane w tym celu instytucje (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 5).

Początki wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE

Termin *bezpieczeństwo wewnętrzne* we wspólnotowym prawie został przyjęty dopiero w 2010 roku w strategii bezpieczeństwa uchwalonej przez Radę Europejską. W strategii tej bezpieczeństwo wewnętrzne jest pojęciem kompleksowym, łączącym wiele sektorów i mającym odpowiedzieć na zagrożenia, które bezpośrednio wpływają na życie i bezpieczeństwo oraz komfort obywateli (*Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, 2010: 12). Strategia ta uwzględnia zapisy traktatu z Maastricht o utworzeniu i funkcjonowaniu UE, w którym zakładano zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także zapewnienie koordynacji działań i współpracy organów policyjnych, sądowych i innych właściwych instytucji w tym zakresie. Dotyczyło to również wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych poprzez zbliżenie właściwych przepisów (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 67 ust. 3).

Omawiając kwestię unijnego bezpieczeństwa wewnętrznego, nie można pominąć tzw. klauzuli nienaruszalności obowiązków państw członkowskich określonej w art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 72 w gestii każdego z państw członkowskich leży wykonywanie obowiązków w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Przytoczony powyżej przepis w sposób wyraźny ustala, że Unia Europejska nie ingeruje w zakres wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków w tych dwóch obszarach, bowiem należą one do tzw. dziedzin wrażliwych, w których państwa członkowskie chcą zachować jak największą autonomię (*Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, 2010: 8, 12). Zapis ten pozostaje zresztą w zgodzie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, który w ust. 2 mówi, iż Unia szanuje funkcje państwa członkowskiego m.in. mające na celu utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego, które to pozostają w zakresie jego wyłącznej odpowiedzialności (Wróbel, 2012: 1089).

Warto również zwrócić uwagę na to, że w prawodawstwie oraz dokumentach strategicznych pojęcia *porządek publiczny* oraz *bezpieczeństwo wewnętrzne* z reguły są stosowane równocześnie poprzez używanie jednego terminu *bezpieczeństwo i porządek publiczny*. Oba te pojęcia wiążą się z funkcjonowaniem państwa oraz ochroną jego interesów. Są one ze sobą zbieżne i często pokrywają się ze sobą, stąd stosowanie jednego łącznego określenia (Gajda, 2015: 35).

Biorąc pod uwagę powyższe zapisy, można więc zauważyć, że unijna polityka w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi tylko pewne wsparcie dla państw członkowskich w ich dążeniu do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Pewne znaczenie dla dalszej współpracy państw UE miały zapisy projektu traktatu mającego ustanowić Konstytucję dla Europy, przyjętego przez Konferencję Międzynarodową w czerwcu 2004 roku. Określono w nim tzw. nową klauzulę, która miała zwiększyć stopień zbieżności działań państw członkowskich w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Odwołano się także do idei solidarności działań i udzielania sobie wzajemnej pomocy w przypadku ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej itp. (Barcz, Mik, Nowak-Far, 2003: 60–62). Traktat ten (jak każdy inny), aby uzyskać moc obowiązującą, powinien zostać przyjęty przez wszystkie państwa członkowskie, przez ich parlamenty lub w drodze referendum. Ponieważ nie udało się tego przeprowadzić w kilku państwach, Rada Europejska w czerwcu 2005 roku wstrzymała dalsze postępowanie w tej sprawie. Jednak pewne istotne kwestie dla bezpieczeństwa wewnętrznego zostały zapisane w Traktacie z Lizbony, który wszedł w życie w 2009 roku. W art. 3 ust. 2 tego traktatu stwierdza się, że jednym z celów Unii Europejskiej jest zapewnienie obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, migracji i zapobiegania przestępczości. Wskazuje się więc na możliwość podejmowania przez Wspólnotę działań w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego w sytuacjach zagrożeń transgranicznych i globalnych po zniesieniu granic wewnętrznych (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 3 ust. 2).

Na mocy powyższych (i innych) zapisów traktatowych, dyrektyw i rozporządzeń doprowadzono do utworzenia wyspecjalizowanych agencji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. Należy wymienić tu przede wszystkim Europejski Urząd Policji Europol koordynujący współpracę policji krajów członkowskich, Agencję ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania Przestępców – CEPOL, Eurojust – Europejską Jednostkę Współpracy Sądowej wspierającą koordynację działań sądowych i współpracę między właściwymi organami krajów członkowskich w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz Agencję Straży Granicznej odpowiedzialnej za koordynację kontroli granic zewnętrznych Wspólnoty.

Wzmocniono także rolę i kompetencje Trybunału Sprawiedliwości UE w tym zakresie. Do Trybunału można bez ograniczeń występować o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 258, 267).

Polskie organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne

Do organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne w Polsce zalicza się przede wszystkim Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). Stoi ona na stra-

ży porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej (Skoneczny, 2009: 24). Do jej zadań należy zwalczanie zagrożeń suwerenności państwa i nienaruszalności jego terytorium, a także zapobieganie przestępstwom ekonomicznym związanym m.in. z nielegalną produkcją i obrotem towarami, technologiami i usługami mającymi strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Zwalcza ona nielegalną produkcję broni, amunicji i materiałów wybuchowych, środków odurzających i psychotropowych, zajmuje się też ochroną informacji o charakterze tajemnicy państwowej.

W zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych do głównych zadań ABW zalicza się:

- rozpoznawanie tych zagrożeń,
- zapobieganie aktom terroru,
- pozyskiwanie i analizowanie informacji z tego zakresu,
- typowanie potencjalnych grup zamachowców wraz z rozpoznawaniem ich planów i zaplecza logistycznego (*Zwalczanie terroryzmu*).

Centralne Biuro Antykorupcyjne stanowi służbę specjalną, która powołana została w celu eliminacji korupcji w sferze publicznej i gospodarczej, a przede wszystkim w jednostkach państwowych i samorządowych, jak również do eliminacji działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (*O CBA*). W tym celu prowadzi ono działalność operacyjno-rozpoznawczą, dochodzeniowo-śledczą, kontrolną oraz rotację informacji i łączności, co szczegółowo zostało opisane w Porozumieniu Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie współdziałania Żandarmerii Wojskowej i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Czynności dochodzeniowo-śledcze to wykrywanie przestępców przez powołaną grupę operacyjno-procesową, wzajemna pomoc przy wykonywaniu tych czynności poprzez prowadzenie przesłuchań podejrzanych i świadków, wykonywanie innych czynności dochodzeniowo-śledczych, a w szczególności oględzin, przeszukania i eksperymentu procesowego, korzystanie z pomocy biegłych i specjalistów oraz zatrzymywanie osób, pojazdów i rzeczy, które są poszukiwane przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości (zob. Kamuda, Trybus, 2013: 61).

Policja to uzbrojona i umundurowana jednostka ochronna służąca społeczeństwu. Podstawowym jej celem jest zapewnienie ochrony bezpieczeństwa społeczeństwa oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego (Ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.). Jej działania dotyczą m.in.:

- kontroli ruchu drogowego i pilotażu,
 - czynności prewencyjnych podczas zgromadzeń i imprez masowych,
 - działań zapobiegających przestępczości i pojawianiu się zjawisk patologicznych.
- Działania operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze Policji to:
- stała rotacja informacji dotyczących zagrożeń, które pojawiają się na danym terenie, dla bezpieczeństwa ludzi i mienia, jak i spokoju i porządku publicznego,
 - prowadzenie poszukiwań osób zaginionych oraz ukrywających się przed organami ścigania,

- wymiana informacji odnośnie do rzeczy utraconych na skutek przestępstwa,
- wspomaganie przesłuchań podejrzanych i świadków, oględzin, przeszukań, zatrzymania rzeczy,
- opieranie się na opinii biegłych oraz ich pomocy, jak i specjalistów oraz specjalistycznego sprzętu, laboratorium kryminalistycznego (Kędzierzawska, 2014).

Unijne Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych Obywateli – RODO

Temat dotyczący RODO jest bardzo obszerny i złożony, wymaga osobnego i bardziej szczegółowego opracowania. RODO to regulacje instytucjonalno-prawne, które mają sprawić, że obywatele krajów UE zyskają większą kontrolę nad tym, w jaki sposób i po co administracja publiczna i przedsiębiorstwa wykorzystują ich dane osobowe (Duszczyk, 2018).

Katalog danych osobowych jest dość obszerny i obejmuje m.in. naszą płć, wiek, adres zamieszkania, stan cywilny, przynależność narodową (etniczną), wykształcenie, pracę zawodową.

Podstawowe przepisy o wykorzystaniu tych i innych danych osobowych wprowadzono w Polsce i pozostałych krajach UE już prawie 20 lat temu. Były one jednak różnicowane, niekiedy traktowane wybiórczo, zawężane i nie zawsze przestrzegane.

RODO jako rozporządzenie UE o randze prawa nadrzędnego w stosunku do przepisów krajowych ma wprowadzić w tym zakresie jednolity porządek prawny i wykonawczy. Zarówno administracja publiczna, jak i organizacje trzeciego sektora oraz przedsiębiorstwa, a nawet kościoły muszą przestrzegać RODO (Rzemek, 2018). Rozporządzenie to obowiązuje od 25 maja 2018 roku. Zobowiązuje ono wszystkich, którzy w jakikolwiek sposób przetwarzają dane osobowe, do zatrudnienia inspektora danych osobowych i podania internetowego kontaktu z nim. Zainteresowani mają prawo zapytać go o wszystko na temat zgromadzonych swoich danych osobowych, w tym o to, do czego są one wykorzystywane. Mogą złożyć ewentualny wniosek o ich usunięcie (Wator, 2018a).

W przypadku tzw. wycieku danych mogą zostać nałożone kary na odpowiedzialne instytucje (przedsiębiorstwa) w wysokości nawet do 20 mln euro lub 4% rocznych obrotów firmy (Wator, 2018b).

Określono jednak pewne sytuacje, w których właściciel danych (osoba) nie może żądać ich usunięcia z bazy firmy czy innej instytucji. Są to m.in. dane wykorzystywane:

- do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń w jakiejś sprawie (na przykład w sądach lub prokuraturach),
- do badań naukowych lub statystycznych,
- do wykonywania zadań realizowanych w interesie publicznym,
- z uwagi na interes publiczny (art. 17 RODO).

W Polsce próbuje się stworzyć taką sytuację, w której służby specjalne, takie jak ABW i CBA, będą mogły w dowolny sposób przetwarzać i wykorzystywać dane osobowe w interesie bezpieczeństwa wewnętrznego (Czubkowska, Ivanova, 2018).

Podsumowanie

Unijna polityka bezpieczeństwa wewnętrznego zakłada, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić odpowiedni stopień bezpieczeństwa obywateli przed różnego rodzaju zagrożeniami. W tym celu UE i państwa członkowskie tworzą odpowiednie przepisy prawne i agencje ochrony oraz koordynują ich działalność i współpracę w wymiarze krajowym i unijnym. Choć w ostatnich latach nastąpiło pewne zacieśnienie tej współpracy, nie ma jednak jeszcze w pełni jednolitej polityki w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bibliografia

- Barcz J., Mik C., Nowak-Far A. (2003), *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Czubkowska S., Ivanova E. (2018), *Specsłużby ponad ochroną danych*, „Gazeta Wyborcza” z 25.05.2018.
- Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J. (red.) (2015), *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, CNBOP-PIB, Józefów.
- Duszczyk M. (2018), *Hakerzy i szantażyści zagrożeniem dla przetwarzających dane*, „Rzeczpospolita” z 21.05.2018, <https://www.rp.pl/Telekomunikacja-i-IT/305219945-Hakerzy-i-szantazysty-zagrozeniem-dla-przetwarzajacych-dane.html> [dostęp: 11.11.2018].
- Gajda A. (2015), *Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 3(7).
- Kaczmarek J., Skowroński A. (1998), *Bezpieczeństwo: świat – Europa – Polska*, Alta 2, Wrocław.
- Kamuda D., Trybus M. (2013), *Straż Graniczna i jej zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki*, „Humanities and Social Sciences”, nr 3.
- Kędzierzawska A. (2014), *Współpraca stołecznej policji z żandarmerią wojskową*, <http://policja.waw.pl/pl/dzialania-policji/aktualnosci/30785,dok.html> [dostęp: 1.06.2019].
- Korzeniowski L.F. (2012), *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Koziej S. (2011), *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 18.

- Rzemek M. (2018), *RODO – co się zmieni*, „Rzeczpospolita” z 24.05.2018, <https://www.rp.pl/Dane-osobowe/305249879-RODO---co-sie-zmieni.html> [dostęp: 13.11.2018].
- Skoneczny L. (2009), *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 1.
- Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej* (2010), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Wator J. (2018a), *Oddajcie moje dane*, „Gazeta Wyborcza” z 25.05.2018.
- Wator J. (2018b), *Inspektora RODO szukam*, „Gazeta Wyborcza” z 23.05.2018.
- Wróbel A. (red. nauk.) (2012), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Zboina J. (red.) (2014), *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI wieku*, CNBOP-PIB, Józefów.
- Zięba R. (2007), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa wewnętrznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie współdziałania Żandarmerii Wojskowej i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016/C/202/01, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 53/2002, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.

Publikacje elektroniczne

- O CBA*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, <https://cba.gov.pl/pl/o-cba/347,O-CBA.html> [dostęp: 28.04.2017].
- Zwalczanie terroryzmu*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/zwalczanie-terroryzmu/5,Zwalczanie-terroryzmu.html> [dostęp: 28.04.2017].

Summary**The internal security of member states in the context of the European Union's policy of security**

One of the basic duties of the state towards its citizens is to provide them with security in the context of various challenges and threats in the global and regional system. The European Union's common security and defence policy plays an important role in this respect. This article contains the basic concepts regarding the definition of security in terms of subject and process. The beginnings of the European Union's common internal security policy, the EU General Data Protection Regulation (GDPR) and the tasks of bodies responsible for internal security of the state are outlined. In summary, the author expresses the opinion that, in the area of internal security, there is still a lack of a uniform EU policy, despite the constant strengthening of cooperation of member states in this area.

Keywords: security, internal security policy, European Union