

Inga Kawka

Kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 8, 45-56

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

Inga Kawka

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego

Wstęp

W literaturze przedmiotu¹ pojęcie „bezpieczeństwo wewnętrzne” jest definiowane jako jeden z aspektów bezpieczeństwa odnoszący się do zagrożeń i mających im zapobiegać działań występujących wewnątrz państwa czy organizacji międzynarodowej. Odróżnia się je od bezpieczeństwa zewnętrznego, które oznacza brak zagrożenia ze strony podmiotów egzogennych.

Termin „bezpieczeństwo wewnętrzne” nie został zdefiniowany w traktatach². Pojęcie to pojawia się natomiast w dokumencie strategicznym przyjętym przez Radę Europejską w 2010 roku³. Zgodnie z przedstawioną tam definicją, bezpieczeństwo wewnętrzne Unii należy rozumieć jako „szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów, mające stanowić odpowiedź na poważne zagrożenia”, takie jak: terroryzm, przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczna oraz klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z podstawowych celów integracji europejskiej w kontekście tworzenia na terytorium UE przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z art. 67 TFUE, celem Unii jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współ-

¹ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 24; R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 27.

² Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz.Urz. 2010, C 83.

³ Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa (tekst został przyjęty przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniach 25–26 lutego 2010 r. i zatwierdzony przez Radę Europejską w dniach 25–26 marca 2010 r.), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf [dostęp: 17.04.2011].

pracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów oraz przez wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych.

Podejmowanie współpracy i działań na poziomie UE dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego wpływa również na kształt polityki państw członkowskich w tym zakresie. Cele polskiej strategii bezpieczeństwa narodowego wynikają bowiem „z rosnących współzależności między państwami i gospodarkami, jak również coraz intensywniejszymi kontaktami między jednostkami i społeczeństwami”⁴. Celem artykułu jest sprecyzowanie podziału kompetencji między państwa członkowskie i Unię w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz analiza zmian, jakie w tym zakresie wprowadził Traktat z Lizbony.

Podział kompetencji między Unię i państwa członkowskie

Zgodnie z zasadą kompetencji przyznaných, podobnie jak w przypadku każdej organizacji międzynarodowej, Unia Europejska ma tylko takie kompetencje, jakie powierzyły jej państwa członkowskie. W przypadku UE, która wykonuje szeroki zakres zadań i ma daleko idące uprawnienia w wielu dziedzinach – w tym również do wiążącego oddziaływania na państwa członkowskie i ich obywateli – zasada ta nabiera szczególnego znaczenia. Przede wszystkim podkreśla, że Unia ma jedynie wtórną podmiotowość prawa międzynarodowego, wynikającą z faktu, iż w traktatach będących podstawą funkcjonowania UE państwa członkowskie przekazały jej część swoich kompetencji. Należy również przypomnieć, że UE i jej instytucje nie mają uprawnienia do samodzielnego rozszerzania czy przyznawania sobie nowych kompetencji. Taką możliwość mają jedynie państwa członkowskie w trybie zmiany traktatów⁵. Zasadę kompetencji przyznaných potwierdził Traktat z Lizbony [art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 (dawny art. 5) TUE]. Artykuł 4 ust. 1 TUE stanowi, że „kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”, natomiast art. 5 ust. 2 TUE podkreśla, że „zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznaných jej przez Państwa Członkowskie w traktatach dla osiągnięcia określonych w nich celów”. Traktat z Lizbony sprecyzował również, w których obszarach Unia ma kompetencję wyłączną, w których dzieli ją z państwami członkowskimi oraz kiedy może podejmować jedynie działania wspierające, koordynujące i uzupełniające.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE, „jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii”. Kwestie związane z unią celną, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, czy polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, są przykładami dziedzin, w których UE ma kompetencje wyłączne.

⁴ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf, s. 5 [dostęp: 19.10.2011].

⁵ P. Justyńska, *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 288 i n.

Natomiast jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Kraje Unii mogą podejmować działania w zakresie, w jakim UE nie korzysta ze swoich kompetencji w danym obszarze, i mogą ponownie wykonywać swoje kompetencje w kwestiach, w jakich UE postanowiła zaprzestać ich wykonywania (art. 2 ust. 2 TFUE). Artykuł 4 TFUE wskazuje, w jakich dziedzinach Unia ma kompetencje dzielone: rynek wewnętrzny, polityka społeczna w odniesieniu do kwestii określonych w TFUE, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, środowisko, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów wskazanych w TFUE.

Do sfery kompetencji dzielonych znajduje zastosowanie zasada pomocniczości (subsidiarności). Oznacza ona, zgodnie z art. 5 TUE ust. 3, że Unia, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji,

podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Zasada pomocniczości jest wykonywana przez instytucje Unii zgodnie z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Traktat z Lizbony powierzył znaczne kompetencje w tym zakresie również parlamentom narodowym. Zgodnie z art. 12 TUE, „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

W niektórych obszarach Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania aktywności państw członkowskich, np. w obszarach ochrony i poprawy ludzkiego zdrowia, przemysłu, kultury, turystyki.

Podział kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Działania Unii Europejskiej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

W traktatach założycielskich kompetencje Unii w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego nie były przewidziane, jako że uznawano je za przejaw suwerenności państw członkowskich. Tworzenie rynku wewnętrznego powodowało jednak obok integracji o charakterze gospodarczym również integrację w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i skutkowało wprowadzaniem zmian zarówno w praktyce działania państw członkowskich, jak i stopniowe zmiany pierwotnego i wtórnego prawa europejskiego. Początki współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych sięgają połowy lat siedemdziesiątych XX w. Natomiast

obszar ten został zinstytucjonalizowany w listopadzie 1993 roku, w momencie wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej przez utworzenie polityki unijnej w tym zakresie w ramach trzeciego filaru UE. Kolejnym traktatem pogłębiającym integrację był Traktat amsterdamski, który włączył w unijne ramy prawne dorobek Schengen oraz reformował trzeci filar. Traktat ten zakładał, że Unia ma obejmować przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gwarantującą obywatelom swobodę przemieszczania się, a równocześnie dysponować odpowiednimi rozwiązaniami pod względem kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania przestępczości i jej zwalczania. Traktat z Lizbony formalnie zniósł podział na filary i włączył, z pewnymi wyjątkami, obszar będący wcześniej w trzecim filarze, obejmujący współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych, do homogenicznej struktury instytucjonalnej i prawnej UE⁶. Obecnie art. 67 TFUE wymaga od Unii utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości „w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich”. Natomiast zgodnie z art. 3 TUE „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń 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, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”. Brzmienie art. 3 TUE wskazuje, że Unia może podejmować działania w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego w przypadku zagrożeń o charakterze transgranicznym i globalnym wynikających ze zniesienia granic wewnętrznych przede wszystkim w kwestii swobodnego przepływu osób. Przykładami działań Unii w tym zakresie są współpraca w ramach układu Schengen, który obok likwidacji kontroli paszportowych na granicach wewnętrznych przewiduje ścisłą kontrolę na granicach zewnętrznych Unii, wspólną politykę azylową i wizową oraz utworzenie tzw. Systemu Informacji Schengen – SIS⁷. Innymi przykładami działań UE w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego są regulacje dotyczące zwalczania terroryzmu. Wysiłki w tym zakresie zostały w szczególności wzmożone po atakach z 11 września 2001 w Ameryce. Po tej dacie przyjęto m.in. przepisy ustanawiające europejski nakaz aresztowania, europejską listę organizacji terrorystycznych⁸, ustanowiono europejską definicję przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, powoływano Europejską Jednostkę Współpracy Sądowej – Eurojust, Europejską Agencję ds. Ochrony Granic Zewnętrznych Unii Europejskiej – Frontex⁹.

Obecna strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej¹⁰ została przyjęta przez Radę Europejską w 2010 r. w celu stworzenia wspólnego modelu bez-

⁶ E. Guild, S. Carrera, *Towards an Internal (In)security Strategy for the EU?* „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe” 2011, s. 1, <http://www.ceps.eu> [dostęp: 12.03.2011].

⁷ J. Parkin, *The Schengen Information System and the EU Rule of Law*, „Inex Policy Brief” 2011, nr 13, s. 1–8.

⁸ Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP), Dz.Urz. 2001, L 344/93.

⁹ J. Starzyk-Sulejewska, *Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych*, [w:] W.M. Góralski (red.), *Unia Europejska*, t. II. *Gospodarka – polityka – współpraca*, Warszawa 2007, s. 234–239.

¹⁰ Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej...

pieczeństwa Europejskiego. Wydanie tego dokumentu poprzedzało opracowanie Programu Sztokholmskiego¹¹, w którym przyjęto pięcioletni plan działań EU w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Komisja sprecyzowała kroki, jakie zamierza podjąć w celu realizacji tych dokumentów strategicznych w dwóch komunikatach¹². Jako pięć strategicznych celów bezpieczeństwa wewnętrznego Komisja wymienia: rozbijanie międzynarodowych siatek przestępczych, zwalczanie terroryzmu i walkę z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów, podniesienie poziomu ochrony obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni, poprawa bezpieczeństwa przez zarządzanie granicami, zwiększenie odporności Europy na kryzysy i katastrofy.

Unia podejmuje również działania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwa informacji niejawnych oraz jej celem jest zapewnienie wysokiego i efektywnego poziomu bezpieczeństwa w sieciach i systemach informatycznych.

Unijna polityka bezpieczeństwa wewnętrznego ma charakter zinstytucjonalizowany. Przykładem tego jest utworzony w ramach Rady, zgodnie z art. 71 TFUE, Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹³ (COSI). Celem jego działania jest zapewnianie wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej wewnątrz Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ułatwianie koordynacji działań organów ochrony porządku publicznego oraz organów zarządzania granicami. Ma także zapewniać ścisłą współpracę między agencjami UE, przede wszystkim Europolem, Fronteksem, Eurojustem i Cepolem (Europejskie Kolegium Policyjne), a organami właściwymi w zakresie bezpieczeństwa, funkcjonującymi w państwach członkowskich. Zarządzanie bezpieczeństwem w Unii Europejskiej w związku z tym, że obejmuje trzy poziomy – ponadnarodowy, krajowy oraz lokalny – jest możliwe właśnie dzięki powiązaniom między właściwymi organami poszczególnych państw członkowskich oraz między nimi i instytucjami europejskimi oraz agencjami¹⁴. Sieciowa struktura systemu bezpieczeństwa unijnego ma umożliwiać wymianę informacji, ich zbieranie i analizowanie, rozpowszechnianie najlepszych praktyk i umiejętności, koordynację działań między krajowymi organami ścigania, współpracę transnarodową, np. przez tworzenie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych¹⁵.

¹¹ Rada Europejska, Program Sztokholmski – Otwarta i Bezpieczna Europa dla Dobra i Ochrony Obywateli, Dz.Urz. 2010, C 115/01.

¹² Komunikat Komisji, Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, Bruksela, dnia 20.4.2010, KOM(2010) 171, wersja ostateczna; Komunikat Komisji, Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy, Bruksela, dnia 22.11.2010, KOM(2010) 673, wersja ostateczna.

¹³ Decyzja Rady z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie ustanowienia Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz.Urz. 2010, L 52/50.

¹⁴ A. Gruszczak, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej – zarządzanie strumieniowo-węzłowe*, [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 2011, s. 388 i n.

¹⁵ A. Letkiewicz, *Rola Europolu w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009, s. 425 i n.

Podział kompetencji w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości między Unię i państwa członkowskie po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony

Działania w obrębie bezpieczeństwa wewnętrznego Unia dzieli z państwami członkowskimi. Traktat z Lizbony wyraźnie zaliczył bowiem obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości do kompetencji niewyłącznych UE. Jednak w związku z faktem, że dziedzina ta obejmuje niektóre kwestie tradycyjnie należące do kompetencji narodowych, w prawie pierwotnym sformułowano szereg ograniczeń oraz zachowano pewne odrębności w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przede wszystkim tworzenie unijnego obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie wykonywania obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 72 TFUE). Zgodnie z postanowieniami TUE, Unia „szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego” (art. 4 ust. 2 TUE). Pojęcie bezpieczeństwa narodowego nie zostało doprecyzowane w traktatach ani unijnym prawie wtórnym. W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* pojęcie to zostało zdefiniowane jako „stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, tak zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa”¹⁶. Podobnie polska koncepcja bezpieczeństwa narodowego, określona w strategii z 2007 roku, obejmuje różne aspekty bezpieczeństwa, m.in.: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne¹⁷. Przyjmując tak szeroką definicję tego terminu, Unia nie mogłaby podejmować żadnych działań w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Należy zatem przyjąć węższą definicję, szczególnie że tradycyjnie bezpieczeństwo narodowe jest rozumiane jako ochrona wartości podstawowych dla funkcjonowania danego kraju przed zagrożeniami zewnętrznymi. Do wartości tych zalicza się „integralność terytorialną i niezależność polityczną, a w skrajnych przypadkach przetrwanie narodu i państwa”¹⁸. W tym znaczeniu bezpieczeństwo narodowe zakłada obronę interesów militarnych, politycznych, a także ekonomicznych, których naruszenie zagrażałoby funkcjonowaniu państwa. Należy jednak podkreślić, że terminowi „bezpieczeństwo narodowe” trudno przypisać konkretną treść ze względu na to, iż może ona zmieniać się w wyniku powstawania nowych zagrożeń i pojawiania się nowej sytuacji politycznej. Przykładem tego mogą być ataki z 11 września 2001 oraz zamachy w Londynie i Madrycie, które były przyczyną znacznego przyspieszenia współpracy dotyczącej bezpieczeństwa wewnętrznego

¹⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 169.

¹⁷ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 10 i n.

¹⁸ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa...*, s. 32 i n.

na poziomie Unii Europejskiej¹⁹ również w zakresie, w którym wcześniej państwa członkowskie nie widziały konieczności podejmowania wspólnych działań.

Ponadto, zgodnie z Traktatem z Lizbony, w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mają zastosowanie jednolite ramy prawne, odpowiadające aktom wymienionym w ogólnym katalogu unijnych instrumentów prawnych (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje – art. 288 TFUE). Ustanowiono pięcioletni okres przejściowy od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podczas którego ma zostać dokonane przekształcenie aktów prawnych byłego III filaru UE (wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje, konwencje) w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje²⁰. Wprowadzono jednak kilka odrębności dotyczących procedury ustawodawczej²¹. Traktat z Lizbony jako zasadę wprowadza wprawdzie regułę podejmowania decyzji w Radzie w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości większością kwalifikowaną (art. 16 TUE, 238 TFUE), zawiera jednak również szereg wyjątków. Na przykład, zgodnie z art. 87 TFUE, Rada, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może wprowadzić środki dotyczące współpracy operacyjnej między organami ścigania państw członkowskich. Odrębności dotyczą również inicjatywy ustawodawczej. W zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz współpracy administracyjnej między właściwymi służbami państw członkowskich objętych unijną polityką w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, inicjatywa ta przysługuje nie tylko Komisji, ale również 1/4 państw członkowskich.

Z chwilą zakończenia przekształcenia instrumentów prawnych byłego III filaru (protokół nr 36 do Traktatu z Lizbony w sprawie postanowień przejściowych) pełną kompetencję w zakresie kontroli aktów wydawanych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości uzyska Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej – TS UE). Ograniczenie w tym zakresie wprowadza art. 276 TFUE. Artykuł ten stanowi, że TS UE nie jest właściwy, jeśli chodzi o kontrolę ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwie członkowskim ani do orzekania w sprawie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Wszystkie te odrębności wynikają z obaw państw członkowskich przed nadmierną ingerencją Unii w tym obszarze oraz zwiększającą ich rolę w procesie decyzyjnym (prawo inicjatywy ustawodawczej, wymóg jednomyślności w przypadku niektórych decyzji podejmowanych w Radzie). Zarysowane w traktatach granice europeizacji krajowej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego są jednak nieostre, gdyż zostały wyznaczone w traktatach za pomocą terminów, którym nie da się przypisać jednoznacznej treści normatywnej, np. „bezpieczeństwo narodowe”. Natomiast ich rozumienie zależy w głównej mierze od aktualnej sytuacji politycznej na świecie oraz w poszczególnych państwach UE.

¹⁹ A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 25.

²⁰ G. Gancarz, *Zmiany dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w Traktacie z Lizbony*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 20.

²¹ Ibidem, s. 396.

W przypadku polityki Unii w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wzmocnione zostały, w porównaniu z innymi dziedzinami należącymi do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, kompetencje parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego (dalej – PE)²². Zgodnie z art. 12 TUE, parlamenty narodowe aktywnie uczestniczą, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie (art. 70 TFUE) oraz włączają się razem z PE w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu (88 i 85 TFUE). Parlamenty narodowe oraz PE są również informowane o pracach Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 71 TFUE). Do parlamentów narodowych należy również kontrola zgodności działań instytucji UE z zasadą pomocniczości. W przypadku przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wystarczy 1/4 głosów parlamentów narodowych (nie 1/3 jak w przypadku innych dziedzin), aby akt prawny został poddany ponownej analizie. Zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia większej demokratycznej legitymacji działań Unii. Jest to szczególnie istotne w przypadku polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. W jej ramach podejmowane są działania, które w imię zapewnienia bezpieczeństwa mogą naruszać prywatność jednostki²³. Przykładem mogą być środki o policyjnym charakterze, dotyczące przekazywania informacji w ramach różnych elektronicznych systemów wymiany danych²⁴. Wątpliwości dotyczące ochrony danych osobowych²⁵ budzi np. przedstawiony przez Komisję 2 lutego 2011 r. projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych pasażerów linii lotniczych w celu zapobiegania terroryzmowi i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń i ścigania²⁶.

²² J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 392.

²³ A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze...*, s. 47–48.

²⁴ Na przykład dyrektywa Rady 2004/82/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów, Dz.Urz. 2004, L 261/4; Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz.Urz. 2008, L 210/1.

²⁵ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych dotycząca komunikatu Komisji w sprawie globalnego podejścia do przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) państwom trzecim, Dz.Urz. 2010, C 357/7; A. Grzelak, *Więcej wolności czy bezpieczeństwa w UE?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110427_wiecej_wolnosci_czy_bezpieczenstwa_w_ue_pl.htm [dostęp: 11.10.2011].

²⁶ Wniosek Komisji Europejskiej, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych dotyczących przelotu pasażera w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania, KOM(2011) 32, wersja ostateczna; Komunikat Komisji w sprawie globalnego podejścia do przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) państwom trzecim, KOM(2010)492, wersja ostateczna.

Bezpieczeństwo a swobody rynku wewnętrznego

Mimo postanowień prawa pierwotnego wykluczających działania Unii w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich, ograniczenia swobody przepływu towarów, osób, usług oraz kapitału, mające na celu ochronę interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa publicznego, mogą być usprawiedliwione jedynie wyjątkowo. Zgodnie z art. 36 TFUE, przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywózowych, wywózowych lub tranzytowych uzasadnione są względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi. Artykuł 52 TFUE stanowi natomiast, że wykonywanie przepisów dotyczących swobody przedsiębiorczości nie przesądza o zastosowaniu przez państwa członkowskie przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Ponadto ograniczenia swobód rynku wewnętrznego mogą wynikać z wymogów koniecznych (imperatywnych) wprowadzanych przez państwa członkowskie w celu realizacji określonego interesu publicznego.

Krajowe regulacje dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego mogą zatem wyjątkowo ustanawiać ograniczenia, jeśli chodzi o swobody rynku wewnętrznego. Ani w prawie pierwotnym, ani w prawie wtórnym pojęcia porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie zostały zdefiniowane. Natomiast warunki, jakie muszą być spełnione, aby na te dwa wyjątki państwo członkowskie mogło się powołać, wynikają z orzecznictwa TS UE.

Trybunał w swoich rozstrzygnięciach dotyczących wyjątków związanych z ochroną bezpieczeństwa publicznego podkreślał przede wszystkim, że mogą one znaleźć zastosowanie, jedynie jeśli zagrożony jest (nadrzędny) interes społeczny. W sprawie *Campus Oil*²⁷ TS UE uznał że obowiązek kupowania części rezerw paliwowych w jedynej funkcjonującej w Irlandii rafinerii za uzasadniony względami bezpieczeństwa publicznego. Stwierdził w uzasadnieniu, że od tego zależy nie tylko irlandzka gospodarka, ale również instytucje państwowe, usługi publiczne i przetrwanie mieszkańców. Trybunał podkreślił jednak, że obowiązkowy poziom zakupów w irlandzkiej rafinerii nie może wykraczać poza rozsądne minimum oraz jego wprowadzenie musi być konieczne, aby zapobiec kryzysowi²⁸.

W zakresie świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości²⁹ przykładem może być orzecznictwo TS UE w sprawie gier hazardowych. Zgodnie z tym orzecznictwem, cele założone w przepisach krajowych wydanych w dziedzinie gier hazardowych są związane najczęściej z ochroną usługobiorców danych usług, a bardziej ogólnie

²⁷ Orzeczenie TS z 10 lipca 1984, w sprawie 72/83, *Campus Oil Limited and others przeciwko Minister for Industry and Energy and others*, pkt 34.

²⁸ *Ibidem*, pkt 51.

²⁹ Orzeczenie TS z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie C-212/08 *Zeturf Ltd przeciwko Premier ministre*, pkt 38, wyrok z dnia 8 września 2010 r. w sprawach połączonych C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07 *Stoß i in.*, pkt 74.

konsumentów, oraz z ochroną porządku społecznego. Trybunał podkreślił również, że takie cele należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadnić ograniczenia swobody świadczenia usług. Niemniej jednak nałożone ograniczenia powinny odpowiadać wymogom wynikającym z orzecznictwa Trybunału, gdy chodzi o ich proporcjonalność³⁰. Oceniając proporcjonalność, Trybunał bierze pod uwagę stopień naruszenia swobody rynku wewnętrznego oraz rodzaj interesu publicznego, który państwo zamierza chronić. W przypadku środków, które mają charakter polityczny lub etyczny TS UE mniej rygorystycznie podchodzi do oceny proporcjonalności niż w przypadku kwestii związanych z ochroną społeczno-gospodarczych oraz związanych z kulturą interesów państw członkowskich. Wynika to z faktu, iż moralne i polityczne wybory pozostają w gestii państw członkowskich. W przypadku wyjątków związanych z bezpieczeństwem publicznym kontrola TS UE będzie zatem mniej rygorystyczna niż np. w kwestii ochrony konsumentów³¹.

Orzecznictwo TS UE zostało ugruntowane w prawie wtórnym. Pierwszą dyrektywą w tym zakresie była dyrektywa 64/221/WE³². Jej podstawowym postanowieniem był ustanowiony w art. 2 ust. 2 tej dyrektywy zakaz interpretowania jej przepisów, tak aby względy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogły być wykorzystane dla interesów gospodarczych państwa³³. Obecnie dyrektywa 64/221/WE została zastąpiona dyrektywą 2004/38/WE, która precyzuje, że środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków. Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia niezwiązane bezpośrednio z danym indywidualnym przypadkiem lub opierające się na względach ogólnej prewencji. Istotne przepisy precyzujące możliwość powoływania się przez państwa członkowskie na bezpieczeństwo publiczne zawiera również dyrektywa usługowa (2006/123/WE). Artykuł 16 ust. 3 tej dyrektywy stanowi np., że państwo członkowskie, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, może nałożyć wymogi w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że regulacje państw członkowskich naruszające swobody rynku wewnętrznego, nawet te, których celem jest ochrona bezpieczeństwa narodowego, jak

³⁰ Orzeczenia: w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 59, 60; w sprawie Stoß i in., pkt 77 i 78.

³¹ A. Frąckowiak-Adamska, *Podwójne zasady badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 291.

³² Dyrektywa 64/221/EWG w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, Dz.Urz. wydanie specjalne 05/t. 1, s. 11.

³³ M. Koźuch, *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 4–74.

to miało miejsce w przypadku orzeczenia *Campus Oil*, nie mogą być wprowadzane arbitralnie i podlegają ocenie TS UE pod względem proporcjonalności.

Zakończenie

Wprowadzone przez Traktat z Lizbony zmiany dotyczące polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, przede wszystkim włączenie obszaru będącego wcześniej w trzecim filarze obejmującym współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych do homogenicznej struktury instytucjonalnej i prawnej UE, wynika z konieczności zacieśniania współpracy między państwami członkowskimi i co za tym idzie, dalszego rozwoju ustawodawstwa unijnego w tym zakresie. Potwierdza to prezentowaną w literaturze przedmiotu tezę, że pojmowanie bezpieczeństwa jedynie w perspektywie obrony suwerennego państwa nie jest wystarczające w obliczu nowych asymetrycznych zagrożeń polegających na działaniach pośrednich, uderzaniu nie w siły przeciwnika, lecz w jego słabe i najbardziej wrażliwe punkty³⁴ (np. terroryzm). Walka z tymi zagrożeniami, obejmująca również podejmowanie działań prewencyjnych, coraz częściej nie jest możliwa na poziomie państwa narodowego i wymaga podjęcia międzynarodowej współpracy również na poziomie europejskim.

Ponadto mimo objęcia polityki UE w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jednolitymi unijnymi formami współpracy zachowanie pewnych ograniczeń i odrębności, np. w postaci wzmocnionej kontroli politycznej Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, jest w pełni uzasadnione. Wynika to z faktu, że przy wprowadzaniu środków zapewniających bezpieczeństwo nie mogą zostać naruszone prawa i wolności jednostek, np. prawo do prywatności, co jednoznacznie podkreślono w Programie Sztokholmskim. Odrębności wynikają również z obaw państw członkowskich przed nadmierną ingerencją Unii w tym obszarze. Zarysowane w traktatach granice tej ingerencji nie są jednak ostre, gdyż zostały one wyznaczone w traktatach za pomocą takich terminów jak „bezpieczeństwo narodowe”, którym nie da się przypisać jednoznacznej treści normatywnej. Natomiast ich rozumienie zależy w głównej mierze od aktualnej sytuacji politycznej na świecie oraz w poszczególnych państwach UE. Dodatkowo państwa członkowskie nie mają całkowitej swobody w tej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, mimo że w prawie wtórnym zastrzeżono im kompetencje wyłączną w tym obszarze. Ustawodawstwo i środki krajowe dotyczące bezpieczeństwa nie powinny bowiem naruszać prawa UE, przede wszystkim podstawowych dla integracji europejskiej uprawnień wynikających ze swobód rynku wewnętrznego. Działania państw członkowskich sprzeczne z unijnym *acquis*, a dotyczące kwestii bezpieczeństwa, mogą być uzasadnione tylko wyjątkowo i podlegają ocenie pod względem proporcjonalności.

³⁴ T.R Aleksandrowicz, *Paradygmat suwerenności państwa narodowego w zmieniającym się otoczeniu bezpieczeństwa*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokrużyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 31.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Paradygmat suwerenności państwa narodowego w zmieniającym się otoczeniu bezpieczeństwa*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Frąckowiak-Adamska A., *Podwójne zasady badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
- Gancarz G., *Zmiany dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w Traktacie z Lizbony*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2008, nr 20.
- Gruszczak A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej – zarządzanie strumieniowo-węzłowe*, [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 201.
- Grzelak A., *Unia Europejska na drodze do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Grzelak A., *Więcej wolności czy bezpieczeństwa w UE?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110427_wiecej_wolnosci_czy_bezpieczenstwa_w_ue_pl.htm
- Guild E., Carrera S., *Towards an Internal (In)security Strategy for the EU?* „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe” 2011.
- Justyńska P., *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010.
- Kożuch M., *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Letkiewicz A., *Rola Europolu w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009.
- Parkin J., *The Schengen Information System and the EU Rule of Law*, „Inex Policy Brief” 2011, nr 13, s. 1–8.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 169.
- Starzyk-Sulejewska J., *Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych*, [w:] W.M. Góralski (red.), *Unia Europejska*, t. II. *Gospodarka – polityka – współpraca*, Warszawa 2007, s. 234–239.
- Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004.

Competences of the European Union and its member states in the area of internal security

Abstract

The article *Competences of the European Union and its member states in the area of internal security* defines the assumptions of the policy of the EU security and of the participation of particular member states in that policy. The author draws attention to the issue of dividing competences in the area of space, freedom, security and justice between the EU and its member states.

Key words: European Union, internal security