

Artur Gruszczyk

Przeciwdziałanie zagrożeniom ładu demokratycznego w Unii Europejskiej

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 7, 51-65

2010

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.

ARTUR GRUSZCZAK
Uniwersytet Jagielloński
Kraków

Przeciwdziałanie zagrożeniom ładu demokratycznego w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Ład demokratyczny jest jednym z fundamentów Unii Europejskiej. Organizacja ta jest związkiem państw szanujących zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód oraz państwa prawa¹. Podstawy traktatowe tych zasad, uzupełnione tzw. kryteriami kopenhaskimi odnoszącymi się do przyszłych członków Unii, znalazły niejednokrotnie wyraz w pracach Rady Europejskiej². Gwoli ścisłości Unię Europejską traktujemy jako „coraz ściślejszy związek między narodami Europy”³, pozostawiając kwestię demokratyczności Unii jako systemu politycznego do odrębnej analizy⁴. Jest to istotne z tego względu, że Unia Europejska jako ponadnarodowa forma reżimu międzynarodowego dotychczas nie stworzyła swoistego systemu immunologicznego, a jedynie wdrożyła w ograniczonym zakresie instrumenty prawne i procedury działania w takich wybranych aspektach polityk wspólnotowych, jak stabilność ekonomiczna (powstanie Unii Gospodarczo-Walutowej, wprowadzenie wspólnej waluty, koordynacja makroekonomiczna gospodarek strefy Euro), walka z nadużyciami na szkodę budżetu wspólnot europejskich (działalność Europejskiego Urzędu do Walki z Nadużyciami – OLAF, zwalczanie fałszerstw euro), przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnej imigracji. Unia nie wykształciła również swoistych mechanizmów obrony przed zagrożeniami stabilności i jedności ładu instytucjonalnego. Innymi słowy, Unia nie jest zdolna do skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom funkcjonowania jej instytucji i organów, nie mówiąc o bezpieczeństwie swoich obywateli, pozostawiając to zadanie, zgodnie zresztą z zasadą subsydiarności i – do pewnego stopnia – solidarności, jej państwom członkowskim.

¹ Zob. Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej – TUE): *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” (dalej – Dz.U. UE) 2010, C 83, s. 17.

² Zob. choćby Kartę Praw Podstawowych przyjętą przez Radę Europejską w Nicei 7 XII 2000 r. w brzmieniu dostosowanym 12 XII 2007 r. w Strasburgu; Wspólną deklarację szefów państw i rządów Unii Europejskiej, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE po ataku terrorystycznym na Stany Zjednoczone, wydaną 14 IX 2001 r.; Deklarację z okazji 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich przyjętą podczas nieformalnego spotkania szefów państw i rządów krajów członkowskich w Berlinie 25 III 2007 r.

³ TUE, art. 1.

⁴ Twierdzenie, iż Unia posiada cechy systemu politycznego budzi ciągle kontrowersje. Autor może zachęcić do lektury świetnej pracy Ph. C. Schmittera, *How to Democratize the European Union and Why Bother?*, Lanham–Boulder–Nowy Jork–Oxford 2000.

W dobie walki z terroryzmem i innymi formami ponadnarodowych zagrożeń demokratyczny ład funkcjonujący w państwach członkowskich UE staje się wartością⁵ szczególnie narażoną na uszczerbek ze strony podmiotów państwowych i pozapaństwowych. Traktując ład demokratyczny jako fundament ładu publicznego i przesłankę bezpieczeństwa wewnętrznego, należy pamiętać, że prawo traktatowe Unii Europejskiej wyraźnie określa rozdział kompetencji pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a państwami członkowskimi. Celem Unii jest zapewnienie obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych⁶ przez wspólne działanie państw członkowskich, ściślejszą współpracę właściwych organów państw, w tym współpracę za pośrednictwem agencji unijnych, w szczególności Europejskiego Urzędu Policji (Europolu), Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (Eurojust), Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich (Frontex), Europejskiego Centrum Sytuacyjnego (SitCen). Te postanowienia nie naruszają jednak wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego⁷, dlatego państwa członkowskie zachowują suwerenną zdolność podejmowania działań poza prawem UE i z dala od instytucji wspólnotowych, przede wszystkim jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE⁸.

Jedną z cech ładu demokratycznego jest powiązanie demokratycznych instytucji i procedur funkcjonujących na rzecz społeczeństwa obywatelskiego z zadaniami spoczywającymi na państwie jako organizacji terytorialnej odpowiedzialnej za praworządne egzekwowanie norm prawnych w stosunku do swych obywateli. Koncepcja demokratycznego państwa prawa stawia obywatela w szczególnej relacji do jego praw i obowiązków, obdarzając obywatela stosunkowo szerokim zakresem ochrony praw podstawowych. Jednocześnie wyposaża instytucje i organy władzy państwowej w istotne kompetencje w odniesieniu do obywatela w kontekście ograniczenia korzystania z przysługujących mu praw z uwagi na „wyższe racje”, „dobro ogółu” czy po prostu „interes narodowy”. Ład demokratyczny jest takim typem środowiska bezpieczeństwa, w którym szeroki zakres swobód obywatelskich chronionych przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz praworządnego państwa pozwala na kształtowanie i utrwalanie wzorców wielopoziomowych interakcji wiążących obywatela z państwem poprzez instytucje demokracji przedstawicielskiej. Jednostka chce wykorzystać demokrację nie tylko do zaakcentowania politycznej emancypacji, wyrażenia indywidualnej lub zbiorowej woli, partycypacji w szeroko pojętym sprawowaniu władzy, ale także – a często przede wszystkim – do formułowania i dążenia do realizacji swych partykularnych interesów związanych niezrędko ze stanem bezpieczeństwa postrzeganego w kategoriach subiektywnego odbioru (indywidualna ocena zagrożeń, własne doświadczenia, percepcja środowiska lokalnego i globalnego) i obiektywnych uwarunkowań (sytuacja w kraju i na świecie, zagrożenia bezpieczeństwa, postęp technologiczny).

⁵ Oficjalna aksjologia UE (zdefiniowana w art. 6 TUE) podlega w analizach naukowych wyraźnemu zróżnicowaniu. Z minimalistycznym podejściem przedstawionym np. w klasycznej pracy Alana Milwarda *The European Rescue of a Nation State* (wyd. 2, Londyn 2000) można zestawić umiarkowane stanowisko zawarte w pracy *The European Union: How Democratic Is It?* (red. S.S. Andersen, K.A. Eliassen, Londyn–Thousand Oaks–New Delhi 1996), a także maksymalistyczne podejście prezentowane np. przez ekspertów holenderskiego Instytutu Demokracji Wielopartyjnej. Zob. *Democracy: Europe's Core Value?*, red. M. van Doorn, R. von Meijenfeldt, Delft 2007.

⁶ TUE, art. 3, ust. 2.

⁷ TUE, art. 4, ust. 2 TUE; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej – TfUE), art. 72; Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen, art. 2, ust. 2.

⁸ Zgodnie z art. 276 TfUE Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy w sprawie oceny zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji bądź innych organów ścigania państwa członkowskiego ani wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Przeciwdziałanie zagrożeniom demokratycznego ładu w państwach członkowskich Unii Europejskiej wiąże się bezpośrednio ze zdolnością i możliwością zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Kategoria „bezpieczeństwo wewnętrzne” odnosi się do sfery stosunków wewnątrzpaństwowych i jest funkcją legitymacji władz państwowych, stosunków społecznych, sytuacji gospodarczej, uwarunkowań etniczno-kulturowych i religijnych i ustroju politycznego. Ta sfera jest chroniona przed wpływem innych podmiotów stosunków międzynarodowych poprzez zasadę nieingerencji, mocno osadzoną w prawie międzynarodowym. Stan bezpieczeństwa zakłada zaistnienie stabilnego i przewidywalnego środowiska, w którym jednostka lub grupa społeczna może realizować swoje cele bez narażenia integralności lub bez obawy przed niekorzystnymi lub groźnymi reakcjami na jej działalność⁹.

W refleksji nad bezpieczeństwem zarówno w wymiarze polityki i stosunków wewnątrzpaństwowych, jak i na płaszczyźnie międzynarodowej po zakończeniu zimnej wojny pojawiły się elementy nowej ontologii bezpieczeństwa zakładającej redefinicję pojęcia bezpieczeństwa w odniesieniu do zasady terytorialności oraz tradycyjnego pojmowania suwerenności państwa. Ta nowa orientacja badawcza kładła nacisk na niepodzielność bezpieczeństwa i jego integralną postać z uwagi na tworzenie struktur sieciowych przekraczających granice państwowe oraz globalizację międzynarodowego obrotu informacyjnego, ideowo-kulturowego, gospodarczego i politycznego. Podkreślała dynamiczny charakter bezpieczeństwa, traktując go jako proces podlegający nieustannej zmianie wskutek oddziaływania czynników o charakterze zarówno międzynarodowym, jak i wewnętrznym. Wreszcie, zwracała uwagę na narastające sprzeczności pomiędzy ontologią bezpieczeństwa a jego aksjologią i systemem normatywnym. Rezultatem stosowania nowego podejścia była koncentracja refleksji badawczej na zagadnieniu percepcji bezpieczeństwa przez uczestników społecznych i związanych z tym zachowaniami o charakterze psychologicznym, semantycznym, socjologicznym i politycznym. Proces rozszerzania kręgów życia publicznego na coraz szersze dziedziny, przekraczania barier oddzielających od siebie zbiorowości i wspólnoty różniące się według kryteriów położenia geograficznego, języka, religii, rasy i przynależności etnicznej wywołuje przemiany w obrębie wielkich struktur społecznych, a wraz z tym zmiany postrzegania i odbioru zjawisk i procesów zachodzących na poziomie interakcji społecznych, a mających jednak źródło na płaszczyźnie ponadnarodowej¹⁰. Konwersja zagadnień bezpieczeństwa – ujmowanych zarówno jako metakategoria rzeczywistości społecznej, jak też konkretne, egzystencjalne problemy polityczne – na działania i decyzje w sferze publicznej uruchamia aktywne procesy stabilizacji i funkcjonalnej adaptacji do zmieniającego się środowiska międzynarodowego, jak również istniejących konfiguracji jednostek i grup społecznych¹¹. W takich warunkach możemy mówić, używając terminu spopularyzowanego przez Waevera, o bezpieczeństwie społecznościowym (*societal security*). W tym pojęciu bezpieczeństwo nie jest już kwestią polityki państw (międzynarodowej), lecz stosunków narodowych identyfikowanych poprzez kategorię tożsamości, a nawet problemem społecznym, funkcjonującym na poziomie idei i praktyk, które identyfikują jednostki jako członków danej grupy społecznej¹².

⁹ Zob. R.J. Fischer, G. Green, *Introduction to Security*, wyd. 5, Boston 1992, s. 3.

¹⁰ Por.: A. Giddens, *The Constitution of Society*, Cambridge 1984, s. 17–26; P. Bourdieu, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paryż 1994, s. 39 i n.

¹¹ Zob. O. Waever, *Securitization and Desecuritization*, w: *On Security*, Nowy Jork 1995, s. 47–51; *idem*, *Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-War Community*, w: *Security Communities*, Cambridge–Nowy Jork–Melbourne 1998, s. 87–93. Por.: Y.H. Ferguson, R. W. Mansbach, *Between Celebration and Despair: Constructive Suggestions for Future International Theory*, „International Studies Quarterly” 1991, nr 4, s. 363–386; D.J. Puchala, *Marking a Weberian Moment: Our Discipline Looks Ahead*, „International Studies Perspectives” 2000, nr 1 (2), s. 133–144.

¹² O. Waever, *Identity, integration and security: solving the sovereignty puzzle in E.U. Studies*, „Journal of International Affairs” 1995, nr 2, s. 389–431.

Bezpieczeństwo wewnętrzne w coraz większym stopniu staje się domeną uczestników pozapaństwowych. Wynika to z tego, że instytucje państwa tworzące normy regulujące zachowania w sferze publicznej, w tym sankcje za zachowania i czyny naruszające te normy, mają coraz bardziej ograniczone możliwości egzekwowania tych norm przy wykorzystaniu aparatu administracji państwowej i publicznej. Informacyjna emancypacja mieszkańców globu ziemskiego, rozumiana jako rozszerzenie biernego prawa dostępu do globalnego strumienia informacji i czynnego prawa do rozpowszechniania informacji za pośrednictwem globalnych sieci, ograniczyła w dużej mierze wpływ instytucji państwowych na źródła informacji, dopuszczając do obrotu treści niepożądane z punktu widzenia tradycyjnie i ponowocześnie rozumianych interesów bezpieczeństwa publicznego.

Zapewnienie stabilnych i bezpiecznych warunków prawidłowego funkcjonowania instytucji i struktur demokratycznych wymaga wdrożenia odpowiedniego modelu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Zarządzanie bezpieczeństwem, to zdolność instytucji władzy państwowej do realizacji podstawowych interesów społecznych w zakresie bezpieczeństwa. Obejmuje takie działania, jak:

- wprowadzanie systemowych rozwiązań skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa;
- organizowanie sfery publicznej w celu przestrzegania ustalonych konsensualnie lub narzuconych reguł gry;
- utrzymanie przez władze państwowe stabilnych warunków funkcjonowania sfery publicznej.

Unia Europejska od początku swego funkcjonowania stara się wdrożyć własny model zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym, oparty na instytucjonalnej równowadze działań instytucji wspólnotowych, organów Unii oraz władz państw członkowskich, a także funkcjonalnej równowadze działań służących zwalczaniu zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ochronie ładu demokratycznego.

Zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym Unii Europejskiej jako metoda ochrony ładu demokratycznego

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest jednym z podstawowych celów integracji w ramach Unii Europejskiej. Jednocześnie jest funkcją aksjologicznych podstaw tej organizacji sformułowanych u początków procesu integracji europejskiej, tj. w traktatach rzymskich z 1957 roku. Unia Europejska powstała w celu m.in. umacniania ochrony praw i interesów obywateli jej państw członkowskich oraz tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zadaniem państw członkowskich, a jednocześnie celem Unii, jest zapewnienie jej obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego poprzez współpracę organów policyjnych i sądowych, służącą zapobieganiu i zwalczaniu podstawowych zagrożeń ładu publicznego, m.in.: przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, handlu ludźmi, narkotykami i bronią, korupcji i nadużyć finansowych, nielegalnej imigracji, rasizmu i ksenofobii¹³.

Zasada swobodnego przepływu osób, wzmocniona włączeniem dorobku prawnego przyjętego na podstawie układu z Schengen z 1985 roku o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach państw-stron układu, została powiązana z odpowiednimi mechanizmami i środkami bezpieczeństwa wewnętrznego. Na podstawie przepisów schengenńskich zostały zniesione kontrole na granicach wewnętrznych, a jednocześnie przyjęto szczegółowe przepisy dotyczące podniesienia poziomu bezpieczeństwa na obszarze Schengen¹⁴, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych oraz dzia-

¹³ Zob. TrTUE, art. 67.

¹⁴ Obszar Schengen, na którym umożliwiono swobodne podróżowanie obywatelom państw tworzących ten obszar oraz cudzoziemcom legalnie przekraczającym granicę zewnętrzną tego obszaru, powstał w 1995 r. Pierwotnie

łań operacyjnych służb policyjnych. Od 1995 roku działa sieciowy system informatyczno-komputerowy, tzw. system informacyjny Schengen (SIS), polegający na przesyłaniu i rejestrowaniu danych osób i przedmiotów (np. pojazdów samochodowych) istotnych do utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Obecna struktura Unii, mimo likwidacji filarowej konstrukcji, ujednoczenia ram prawno-instytucjonalnych i ograniczenia uprawnień państw narodowych, nadal łączy cechy organizacji ponadnarodowej, międzyrządowej organizacji międzynarodowej oraz państwa ponowoczesnego, co utrudnia konstruowanie i prowadzenie całościowej, spójnej i skutecznej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Na tym polu polityki widać dokładnie hybrydowe cechy Unii, łączącej działania podejmowane przez państwa członkowskie w ramach posiadanych przez nie prerogatyw w zakresie przestrzegania prawa i porządku oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego z transgranicznymi formami współpracy w Unii Europejskiej i poza nią¹⁵, działalnością organów współpracy Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, np. Europol, Eurojust czy Frontex, oraz ogólną strategią bezpieczeństwa Wspólnoty i szczegółową strategią jej bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁶.

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej zakładała stałe zacieśnianie współpracy państw członkowskich na gruncie prawa unijnego w przekonaniu, iż istnieją stałe lub potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa Unii, ale dzięki odpowiednim rozwiązaniom systemowym stosowanym w zarządzaniu bezpieczeństwem wewnętrznym, możliwość zakłócenia ładu publicznego przez czynniki destabilizujące będzie ograniczana do minimum. Pojawienie się nowych determinantów bezpieczeństwa wewnętrznego zmusiło państwa członkowskie do wypracowania i wdrożenia nowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa.

W podejściu tym musiały zostać uwzględnione następujące zjawiska¹⁷:

– **redefinicja pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego** – nowe podejście do globalnego wymiaru bezpieczeństwa wewnętrznego po 11 września 2001 roku polegało na upowszechnieniu wprowadzonej przez administrację George’a W. Busha koncepcji bezpieczeństwa wewnętrznego (*homeland security*), która zakładała podejmowanie przez rząd skoordynowanych wysiłków wykorzystujących wszystkie dostępne prywatne i publiczne zdolności w zakresie bezpieczeństwa w celu:

- a) zapobiegania pojawianiu się ryzyka symetrycznego i asymetrycznego,
- b) ochrony osób, instytucji demokratycznych, kluczowej infrastruktury i podstawowych usług oraz służb bezpieczeństwa (tzn. sił zbrojnych, służb ratowniczych i innych),
- c) przeciwdziałania skutkom katastrof, likwidowania ich następstw, odbudowy i ułatwienia powrotu do warunków sprzed kryzysu¹⁸;

objęwał terytoria Francji, Niemiec, Belgii, Holandii, Luksemburga, Hiszpanii i Portugalii. Obecnie tworzą go dodatkowo: Włochy, Austria, Grecja, pięć państw nordyckich: Dania, Szwecja, Finlandia oraz Norwegia i Islandia, które nie należą do Unii Europejskiej, a także pozostająca poza Unią Europejską Szwajcaria oraz dziewięć państw członkowskich Unii z Europy Środkowowschodniej i Południowej: Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Estonia, Litwa, Łotwa oraz Słowenia i Malta. Wielka Brytania i Irlandia nie są stronami porozumień schengenkich, choć na mocy odrębnych porozumień mogą uczestniczyć w niektórych formach współpracy podejmowanych na podstawie *acquis* Schengen.

¹⁵ Przykładem może być Grupa G6 (współpraca w przeciwdziałaniu i zwalczaniu transgranicznej przestępczości), Klub Berneński (współpraca jednostek antyterrorystycznych) lub układ z Prüm z 2005 r. o wzmocnieniu współpracy transgranicznej w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnych migracji. Szerzej zob. A. Gruszczak, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009.

¹⁶ Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa i obrony Unii została najpełniej wyrażona w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa przyjętej przez Radę Europejską w grudniu 2003 r. Z kolei koncepcja bezpieczeństwa wewnętrznego została zawarta w Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE przyjętej przez Radę UE w lutym 2010 r.

¹⁷ Szerzej zob. A. Gruszczak, *Zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym Unii Europejskiej w warunkach późnowestfalskiego ładu międzynarodowego*, w: *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Lublin 2008, s. 328–330.

¹⁸ H. Borchert, *Homeland Security and Transformation: Why It Is Essential to Bring Together Both Agendas*, w: *Transforming Homeland Security. U.S. and European Approaches*, Waszyngton 2006, s. 4–5.

– **deteritorializacja i ponowoczesne formy współpracy transgranicznej** – przejście od paradygmatu nowoczesności do ponowoczesnej struktury transterytorialnej, w której funkcjonują transgraniczne i wirtualne sieci komunikacji i nadzoru nad swobodnym przepływem osób i dóbr. Przykładem może być pościg i obserwacja transgraniczna (Schengen), transgraniczne interwencje policyjne (układ Beneluksu z 2004 r.), transgraniczne warty powietrzne (układ z Prüm z 2005 r.);

– **sekurytyzacja** – podejście polegające na traktowaniu kwestii politycznych, społecznych, kulturowych, a nawet gospodarczych jako problemów z dziedziny bezpieczeństwa¹⁹. Oznacza to, że głęboka struktura związku między bezpieczeństwem a wolnością uzależnia się od dyskursu politycznego zakładającego ów związek. Taka interpretacja wyłącza analizę bezpieczeństwa i wolności z kontekstu struktury społeczno-ustrojowej, tworzy mapę politycznych dyskursów bezpieczeństwa i pozwala ocenić, czy polityczny akt sekurytyzacji zakończył się powodzeniem;

– **przejście od technicznych do politycznych aspektów zarządzania bezpieczeństwem** – zarządzanie bezpieczeństwem należy rozumieć zarówno w sensie technicznym (*management*), jak i społeczno-politycznym (*governance*). W tym pierwszym ujęciu zarządzanie jest metodą organizowania sfery publicznej w celu zapewnienia przestrzegania przez podmioty indywidualne i zbiorowe ustalonych konsensualnie lub narzucanych reguł gry²⁰. Zarządzanie jako *governance* polega na możliwości utrzymania przez władze państwowe stabilnych warunków funkcjonowania sfery publicznej²¹;

– **strukturalne powiązania bezpieczeństwa inkluzywnego i ekskluzywnego** – bezpieczeństwo inkluzywne (integracja cudzoziemców, specjalne partnerstwo z krajami pochodzenia lub tranzytu zagrożeń) i ekskluzywne (wzmocnienie granic zewnętrznych, instrumenty wczesnego ostrzegania i wykrywania zagrożeń, globalne programy i strategie bezpieczeństwa) to dwa wymiary bezpieczeństwa wewnętrznego, które wchodzi w coraz silniejsze związki funkcjonalne. Wiele decyzji podejmowanych przez władze państwowe służy nie tylko zwalczaniu zagrożeń (przestępczość zorganizowana, terroryzm, nielegalna imigracja, rasizm i ksenofobia), ale także włączaniu grup narażonych na oddziaływanie środowisk i idei zagrażających łaadowi i bezpieczeństwu publicznemu w lokalne struktury i instytucje o charakterze demokratycznym i liberalnym;

– **prywatyzacja bezpieczeństwa** – instytucje państwa coraz częściej cedują uprawnienia w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa (tak w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym/globalnym) na podmioty prywatne (agencje ochrony, agencje detektywistyczne, przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, prywatne firmy wojskowe). Sfera bezpieczeństwa staje się jednym z sektorów rynku usług obejmujących zarówno obserwację i nadzór, jak też wdrażanie norm, a nawet stosowanie przymusu. Prywatyzacja bezpieczeństwa nakłada także obowiązki na inne podmioty gospodarcze (np. firmy przewozu osób, zwłaszcza linie lotnicze), a także pracodawców związane z koniecznością wczesnego wykrywania i zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa²².

Zadaniem unijnego modelu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym jest konieczność powiązania państwowocentrycznego modelu bezpieczeństwa, obejmującego szeroki katalog działań zapobiegających i zwalczających tradycyjne zagrożenia ładu pu-

¹⁹ J. Huysmans, *A Foucaultian view on spill-over: freedom and security in the EU*, „Journal of International Relations and Development” 2004, nr 7 (2), s. 295 (przekład na j. polski – z niewielkimi skrótami – zob. „Nowa Europa” 2006, nr 2, s. 27–60). Por. M. McDonald, *Securitization and the Construction of Security*, *European Journal of International Relations* 2008, nr 4, s. 564–565; H. Stritzel, *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*, „European Journal of International Relations” 2007, nr 3, s. 360–362.

²⁰ Por. uwagi Petera F. Druckera (*Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 5).

²¹ Por. A. Giddens, *The Nation-State and Violence*, Berkeley–Los Angeles 1987, s. 322.

²² Zob. A. P. Morriss, *The Public-Private Security Partnership: Counterterrorism Considerations for Employers in a Post-9/11 World*, Working Paper 05-27, Case Research Paper Series in Legal Studies, Bozerman (MA) 2005, s. 6–10; E. E. Joh, *The Paradox of Private Policing*, „The Journal Of Criminal Law & Criminology” 2005, nr 1.

blicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, z ponowoczesnymi formami, metodami i instrumentami sekurytyzacji, m.in.:

- instrumenty elektronicznego nadzoru i kontroli;
- zarządzanie tożsamością obywateli UE oraz cudzoziemców poprzez powszechną identyfikację i rejestrację przy wykorzystaniu biometrii;
- usieciowienie struktur społecznych, umożliwiające obrót informacjami istotnymi dla zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności tzw. informacji wrażliwych, często niejawnych, uzyskiwanych przez służby policyjne o charakterze wywiadowczym (*intelligence-led policing*);
- dyskursywne legitymizowanie polityki bezpieczeństwa.

Metody i instrumenty przeciwdziałania zagrożeniom ładu demokratycznego w Unii Europejskiej

Przedstawiony model zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym UE implikuje środki przeciwdziałania zagrożeniom ładu demokratycznego.

Normatywne. Unia Europejska dysponuje licznymi środkami prawa pochodnego, które wiążą się z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego²³. Do najważniejszych należą:

- wspólne stanowiska 2001/930/WPZiB i 2001/931/WPZiB oraz rozporządzenie Rady (WE) 2580/2001 z 27 grudnia 2001 roku w sprawie stosowania odpowiednich środków skierowanych przeciwko określonym osobom fizycznym i prawnym w celu zwalczania terroryzmu, na których mocy wprowadzono zakaz finansowania i wspierania terroryzmu przez osoby fizyczne i prawne, obowiązek zamrożenia przez rządy Unii funduszy wspierających terroryzm, nakaz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach terrorystycznych, zapobiegania przedostawaniu się terrorystów na terytorium Unii;
- rozporządzenie Rady (WE) 881/2002 z 27 maja 2002 roku w sprawie nałożenia restrykcji na osoby fizyczne i prawne powiązane z al-Kaidą, Osamą bin Ladenem oraz Talibami;
- decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW z 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu, zawierająca definicję terroryzmu oraz wspólne podstawy w zakresie kryminalizacji czynów terrorystycznych, a także sankcji karnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne;
- decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydania, zastępująca międzyrządowe umowy ekstradycyjne, w której wyniku zatrzymanie i przekazanie osoby poszukiwanej za określone groźne przestępstwa popełnione na terytorium Unii odbywa się bezpośrednio na podstawie wniosku sądowego;
- decyzja ramowa Rady 2002/996/WSiSW z 28 listopada 2002 r. w sprawie utworzenia mechanizmu oceny systemów prawnych i ich wdrażania na poziomie krajowym w zakresie walki z terroryzmem;
- dyrektywa Rady 2004/82/WE z 29 kwietnia 2004 roku o obowiązku przekazywania przez przewoźników danych dotyczących pasażerów;
- decyzja Rady nr 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 roku w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej;
- decyzja Rady nr 2008/617/WSiSW z 23 czerwca 2008 roku w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych;

²³ Szczegółowy wykaz zob. *JAI Acquis. Update October 2009*, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1009_en.pdf.

- decyzja ramowa Rady nr 2008/841/WSiSW z 24 października 2008 roku w sprawie walki z przestępczością zorganizowaną.

Wymienione wybrane instrumenty prawne dają podstawę do skoordynowanych działań państw członkowskich w wielu obszarach przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Osobną kwestią jest to, w jakim zakresie i przy zastosowaniu jakich metod i instrumentów państwa członkowskie angażują się we współpracę na poziomie Unii Europejskiej. Dotychczasowe doświadczenia i rezultaty wskazują na stosunkowo niski poziom tej współpracy w ujęciu funkcjonalnym, aczkolwiek nie można pominąć stymulowanych częściowo przez Komisję Europejską działań na poziomie podstawowej koordynacji polityk krajowych odnoszących się do składowych elementów struktury bezpieczeństwa wewnętrznego państw oraz Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Polityczne. Państwa członkowskie wielokrotnie podkreślały jak duże znaczenie przywiązują do sprawy zapewnienia swym obywatelom bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania zagrożeniom. Pierwszym całościowym dokumentem strategicznym Unii Europejskiej odnoszącym się do bezpieczeństwa państw członkowskich oraz współpracy w tej dziedzinie była Europejska Strategia Bezpieczeństwa. W przyjętym na szczycie w Brukseli 12 grudnia 2003 roku dokumencie „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” podkreślono, że rozprzestrzenianie się nowych zagrożeń zwiększa ryzyko związane ze skutkami potencjalnych ataków i powoduje konieczność przeciwdziałania zagrożeniom nowego typu (m.in. międzynarodowy terroryzm, zorganizowana przestępczość międzynarodowa, nielegalne migracje, cyberprzestępczość), również poza terytorium Unii Europejskiej. Podkreślono, że źródła terroryzmu – wyzwania modernizacji, kryzysy polityczne, społeczne i kulturowe, nędza, alienacja młodzieży – znajdują się nie tylko poza Unią Europejską, ale także trzeba ich szukać wewnątrz społeczeństw zamieszkujących Unię. Europa jest zarówno celem, jak i bazą dla terrorystów. W związku z tym skoordynowana akcja na poziomie europejskim jest niezbędna.

Po zamachu terrorystycznym w Madrycie 11 marca 2004 roku Rada Europejska przyjęła 25 marca 2004 roku deklarację o zwalczaniu terroryzmu, zawierającą propozycje działań w odpowiedzi na ataki terrorystyczne. Podkreślono w niej, że należy przede wszystkim jak najszybciej wdrożyć przyjęte środki prawne i realizować określone w nich cele. Komisja zaproponowała stworzenie nowego mechanizmu koordynowania wymiany informacji, również wywiadowczej, oraz integrowanie i interoperacyjność funkcjonujących i projektowanych systemów informatycznych takich, jak: System Informatyczny Schengen (SIS), System Informacji Wizowej (VIS) oraz EURODAC (Zautomatyzowany System Identyfikacji Daktyloskopijnej). Powołano funkcjonariusza Unii odpowiedzialnego za koordynowanie strategii antyterrorystycznej²⁴.

Strategia antyterrorystyczna przyjęta przez Radę UE 30 listopada 2005 roku ujmuje walkę z globalnym terroryzmem jako misję służącą bezpieczeństwu Europy i zapewnieniu możliwości korzystania przez obywateli UE z wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Powinna ona opierać się na czterech typach działań: zapobieganiu, ochronie, ściganiu i reagowaniu. Metody stosowane do realizacji celów tej strategii, to wzmacnianie zdolności działania w obrębie państw członkowskich, usprawnienie współpracy europejskiej, rozwijanie zdolności do wspólnych działań, popieranie współpracy z partnerami spoza UE.

²⁴ Zob.: O. Bures, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, „Terrorism and Political Violence” 2006, nr 1, s. 57–78; G. Della Cananea, *Return to the Due Process of Law: The European Union and the Fight Against Terrorism*, „European Law Review” 2007, nr 6, s. 896–907; M. O'Neill, *A Critical Analysis of the EU Legal Provisions on Terrorism*, „Terrorism and Political Violence” 2008, nr 1, s. 26–48; C. Beyer, *The European Union as a Security Policy Actor: The Case of Counterterrorism*, „European Foreign Affairs Review” 2008, nr 3, s. 293–315.

Strategię antyterrorystyczną dopełnia Strategia Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Ugrupowań Terrorystycznych z 16 grudnia 2005 roku, która koncentruje się na źródłach terroryzmu. Zakłada przerwanie aktywności jednostek i organizacji przyciągających osoby do działalności terrorystycznej, promowanie umiarkowanych nurtów religijnych i ideologicznych, eliminowanie strukturalnych przyczyn radykalizacji społecznych postaw.

„Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli”, przyjęty na szczycie w Brukseli 10–11 grudnia 2009 roku, zawiera przekonanie, że skuteczne zapobieganie i zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa, w szczególności terroryzmu, przy jednoczesnym pełnym przestrzeganiu praw podstawowych, wymaga, by państwa członkowskie nie tylko skupiły swoje działania na utrzymaniu własnego bezpieczeństwa, lecz również skoncentrowały się na bezpieczeństwie Unii jako całości. W tym celu państwa powinny wykorzystywać możliwości swoich służb wywiadowczych i bezpieczeństwa, przekazywać nawzajem wszelkie informacje dotyczące zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, wspierać unijne organy, m.in.: Europol, Eurojust i SitCen (Europejskie Centrum Sytuacyjne), oraz Europejskiego Koordynatora ds. Antyterrorystyki w działaniach służących wykrywaniu, identyfikowaniu, przeciwdziałaniu i zwalczaniu najpoważniejszych zagrożeń²⁵.

W najnowszym dokumencie strategicznym (Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej) „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, przyjętym przez Radę UE w lutym 2010 roku i zatwierdzonym przez Radę Europejską na posiedzeniu 25–26 marca 2010 roku²⁶ podkreślono, że źródłem dobrobytu obywateli Unii jest wzrost gospodarczy w połączeniu z możliwościami, które oferuje wolne demokratyczne społeczeństwo oparte na praworządności. Aby ład demokratyczny mógł owocować wzrostem i dobrobytem społeczeństwa, niezbędne jest przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń tego ładu, przede wszystkim ze strony terroryzmu i przestępczości, wykorzystujących wolności polityczne oraz swobodę przemieszczania się po Unii Europejskiej do wrogich celów. Zadaniem instytucji i organów UE, a także państw członkowskich jest „stworzenie niezbędnych mechanizmów pozwalających utrzymać wysoki poziom bezpieczeństwa nie tylko w obrębie UE, ale także w miarę możliwości w państwach trzecich, do których podróżują Europejczycy, i w środowisku wirtualnym, takim jak Internet”²⁷. W takim ujęciu bezpieczeństwo wewnętrzne UE oznacza ochronę osób, obywateli UE i cudzoziemców legalnie przebywających na terenie Unii oraz wolności i demokracji jako wartości realizowanych w codziennym życiu publicznym i prywatnym. W tekście strategii podkreślono, że wyraża ona również „wspólną europejską wizję dzisiejszych wyzwań” oraz determinację, by wspólnym wysiłkiem i poprzez skoordynowane działania odierać zagrożenia i czynniki destabilizujące demokratyczny ład w Unii Europejskiej.

Dyplomatyczne. Współpraca z podmiotami spoza Unii Europejskiej, państwami, organizacjami międzynarodowymi oraz organizacjami pozarządowymi jest istotnym elementem ochrony ładu demokratycznego oraz wzmocnienia mechanizmów bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Ta współpraca jest nie tylko efektem międzynarodowej podmiotowości Wspólnoty Europejskiej i aktywności w tym zakresie, lecz – w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego – w znacznie większym stopniu wynikiem funkcjonowania II i III filaru Unii, a więc polityk i form współpracy w celu zapewnienia bezpieczeństwa i obrony Unii w wymiarze zewnętrznym, a także zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państw członkowskich Wspólnoty. Z tego względu Unia Europejska była reprezentowana na forum międzynarodowym przez różne kategorie podmiotów. Z ramienia Komisji Europejskiej działa dwóch komisarzy: do spraw wewnętrznych (obec-

²⁵ *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz.U. UE 2010, C 115.

²⁶ Dokument Rady UE nr 7120/10, Bruksela, 8 III 2010 r.

²⁷ *Ibidem*.

nie Cecilia Malmström) oraz do wymiaru sprawiedliwości, ochrony praw podstawowych oraz obywatelstwa UE (obecnie Viviane Reding). Radę UE oprócz jej przewodniczącego (minister spraw zagranicznych państwa sprawującego prezydencję w UE) reprezentuje wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (Catherine Ashton), a także koordynator UE ds. walki z terroryzmem (obecnie Gilles de Kerchove). Aktywność międzynarodową przejawiają również szefowie organów i agencji powołanych na gruncie postanowień traktatowych, a więc Europolu, Eurojustu, Cepolu, Frontexu oraz Agencji Praw Podstawowych.²⁸

Podstawowym wyznacznikiem aktywności podmiotów unijnej dyplomacji jest jak nakorzystniejsze ukształtowanie relacji zewnętrznych w kontekście struktur bezpieczeństwa regionalnego i globalnego, a przede wszystkim ochrony UE przed wpływem transnarodowych zagrożeń oraz przenikania zewnętrznych struktur przestępczych do państw członkowskich. Eksternalizacja współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oznaczała rozciągnięcie wzorców i mechanizmów współdziałania na państwa i organizacje państw ościennych lub położonych blisko obszaru Unii Europejskiej, pogłębienie współpracy i partnerstwa z krajami trzecimi, a także udział w umacnianiu bezpieczeństwa globalnego. Na płaszczyźnie stosunków z krajami ościennymi najważniejsze było włączenie do polityki sąsiedztwa i umów z krajami w niej uczestniczącymi (Rosja, Ukraina, kraje bałkańskie, bliskowschodnie i śródziemnomorskie) postanowień dotyczących umacniania bezpieczeństwa europejskiego oraz przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń nielegalną imigracją, terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, w tym narkotykową. W stosunkach z państwami stowarzyszonymi wymogi współpracy są podwyższone, natomiast kraje należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także strefy Schengen (Islandia, Norwegia, Szwajcaria²⁹) stosują, z nielicznymi wyjątkami, standardy polityki bezpieczeństwa wewnętrznego wspólne dla pozostałych państw członkowskich.

Osobny wymiar eksternalizacji stanowi współpraca transatlantycka. Zadania walki z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i przemycem narkotyków pojawiły się w deklaracji „Wzywania transatlantyckie” już w 1990 roku, a pięć lat później w „Nowej Agendzie Transatlantyckiej” przyjętej na szczycie Stany Zjednoczone–Unia Europejska w Madrycie zostały rozszerzone o zagadnienia imigracji i azylu oraz współpracy sądowej. Po atakach terrorystycznych 11 września 2001 roku współpraca ta uległa intensyfikacji i zdecydowanemu rozszerzeniu tematycznemu, niewątpliwie pod wyraźną presją administracji George’a W. Busha. Zawarto kilka istotnych porozumień, przede wszystkim umowę o ekstradycji, współpracy sądowej w sprawach karnych, wymianie danych osobowych pasażerów w transatlantyckiej komunikacji lotniczej (PNR). W grudniu 2001 roku Europol zawarł porozumienie o współpracy z FBI w zakresie wymiany informacji policyjnych. Stany Zjednoczone i państwa Unii Europejskiej aktywnie współpracują w przeciwdziałaniu i zwalczaniu zagrożeń rozprzestrzenienia broni masowego rażenia, przemycu niebezpiecznych substancji i przedmiotów (Inicjatywa Kontenerowa – CSI), prania pieniędzy (Grupa Zadaniowa ds. Działań Finansowych – FATF), terroryzmu (tajne grupy robocze), przemycu osób i dóbr (Wspólny Komitet Współpracy Celnej – JCCC)³⁰.

²⁸ Zob. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009; S. Gless, *Police and Judicial Cooperation between the European Union Member States. Results and Prospects*, w: C. Fijnaut, J. Ouwerkerk, *The Future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Leiden–Boston 2010, s. 25–44.

²⁹ Szwajcaria w 2005 roku przyjęła dorobek prawny Schengen, ale ze względu na problemy techniczne dotyczące Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) oraz przeciągający się proces ratyfikacji porozumienia stowarzyszeniowego nie została jeszcze włączona do strefy swobodnego podróżowania Schengen.

³⁰ Zob.: W. Rees, *Securing the Homelands: Transatlantic Co-operation after Bush*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2009, nr 1, s. 109–119; J. Shapiro, D. Byman, *Bridging the transatlantic counterterrorism gap*, „The Washington Quarterly” 2006, nr 4, s. 33–50; W. Rees, R. Aldrich, *Contending cultures of counterterrorism: Transatlantic divergence or convergence?*, „International Affairs” 2005, nr 5, s. 905–923.

Technologiczne. Technologie gromadzenia i przetwarzania informacji mają coraz większe znaczenie dla unijnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Są nieocenionym narzędziem nadzoru elektronicznego oraz zarządzania tożsamością obywateli UE. Nadzór elektroniczny jest jedną z kluczowych – oprócz obserwacji i wywiadu – metod monitorowania przestrzeni publicznej w celu wykrywania zagrożeń, a następnie uruchamiania procedur reagowania na ich dynamikę oraz podejmowania działań w celu ich neutralizacji lub zwalczania.

Gromadzenie, przekazywanie i przetwarzanie informacji istotnych dla funkcjonowania Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest zadaniem organów unijnych takich, jak: Europejski Urząd Policji (Europol), Europejski Zespół Współpracy Sądowej (Eurojust), Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), Agencja Praw Podstawowych (dawniej Europejskie Obserwatorium Rasizmu i Ksenofobii), Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii. Europol, Eurojust i Frontex, to organy odpowiedzialne za zbieranie od państw członkowskich i przekazywanie innym państwom istotnych informacji, ale także zajmujące się analizą i przetwarzaniem odstępnich informacji, wykorzystywanych następnie w działaniach operacyjnych służb policyjnych (Europol), granicznych (Frontex) i współpracy organów sądowych w sprawach karnych (Eurojust).

Zarządzanie i obrót informacjami istotnymi nie tylko dla przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa, ale także zagwarantowania swobodnego przepływu osób na obszarze Unii Europejskiej (a dokładnie w strefie Schengen) jest możliwe dzięki funkcjonowaniu sieci informatycznych takich, jak System Informatyczny Schengen (SIS), System Komputerowy Europolu (TECS), Europejska Sieć Sądowa (EJN) w sprawach cywilnych oraz karnych, Eurodac (zautomatyzowany system identyfikacji odcisków palców). Trwają przygotowania do uruchomienia Systemu Informatycznego Schengen nowej generacji (SISII) oraz Wizowego Systemu Informatycznego (VIS).

Funkcjonowanie tych sieci informatycznych, w zamierzeniach coraz bardziej zintegrowanych oraz interoperacyjnych dzięki wspólnej platformie informatycznej, ma wspomagać lepsze i skuteczniejsze zarządzanie tożsamością zarówno obywateli Unii Europejskiej, jak też cudzoziemców przebywających na terytorium Unii lub starających się o wjazd do któregośkolwiek z państw członkowskich Unii. Podstawowym celem zarządzania tożsamością jest identyfikacja osoby w kontekście przysługujących jej praw i obowiązków. Czynność ta, w dużym stopniu zautomatyzowana i zestandaryzowana, służy definiowaniu roli jednostki w sferze publicznej. Zarządzanie tożsamością obejmuje:

- indywidualną rejestrację w centralnych (państwowych) rejestrach lub prywatnych bazach danych (pracodawców, instytucji finansowych, usługodawców);
- identyfikację poprzez kod nadany urzędowo (np. numer PESEL lub NIP) albo dobrowolnie (hasła dostępu do sieci informatycznych);
- identyfikację przy wykorzystaniu cech biometrycznych.

Dzięki tanim i w miarę pewnym technologiom informatycznym personalizacja danych i ich identyfikacja stały się zjawiskiem powszechnym, prowadzącym do „ometkowania” mieszkańców „globalnej wioski”³¹. Zarówno państwa członkowskie, jak też instytucje współpracy unijnej podjęły wiele działań służących wprowadzeniu nowoczesnych systemów i instrumentów zarządzania tożsamością bądź usprawnieniu już istniejących. Najważniejsze decyzje dotyczą:

- wprowadzenia nowego formatu dokumentu tożsamości przystosowanego do automatycznego odczytu bądź też wyposażonego w mikroprocesor, na którym zapisywane są dane osobowe lub rejestrowane identyfikatory biometryczne;

³¹ Sarkastyczną analizę tego zjawiska zob. N. Klein, *No logo*, Izabelin 2004.

- wprowadzenia identyfikatorów biometrycznych w dokumentach podróży obywateli UE (paszportów) oraz cudzoziemców spoza Unii (wiz);
- rozwoju badań finansowanych z budżetu Wspólnoty dotyczących technologii i metod bezpieczeństwa informatycznego, nadzoru elektronicznego, kryptografii, nanotechnologii z zastosowaniem w dziedzinie bezpieczeństwa, biometrii.

Oprócz decyzji podjętych na poziomie Unii Europejskiej państwa członkowskie – często koordynując projekty i działania – wprowadziły lub zaprojektowały nowe rozwiązania o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego do narodowej polityki bezpieczeństwa. Dotyczą one w pierwszym rzędzie rozszerzenia metod biometrycznych w zarządzaniu tożsamością o rejestrowanie i wymianę danych genetycznych (profilu DNA), upowszechnienia „metody Wielkiego Brata”, a więc nieprzerwanego monitoringu telewizyjnego przestrzeni publicznej przy zastosowaniu telewizji przemysłowej (CCTV), szerszego wykorzystywania informacji uzyskiwanych dzięki nadzorowi elektronicznemu.

Psychospołeczne. Wskutek rewolucji informatycznej, globalizacji ekonomicznej oraz upowszechnienia zachodnich wzorców modernizacji sieć stała się podstawową jednostką organizacji sfery publicznej w ujęciu zarówno lokalnym, jak i międzynarodowym, globalnym³². Ulrich Beck pisał: „Wraz jednak z globalizacją powstaje nowa przestrzeń działania i nowe ich ramy: polityka odrywa się **od granic i od państw** (podkr. w oryg. – A.G.), w efekcie czego pojawiają się dodatkowi gracze, nowe role, nowe zasoby, nieznane reguły, nowe sprzeczności i konflikty”³³. W obrębie struktur sieciowych następuje przepływ i rozprzestrzenianie dóbr materialnych i niematerialnych, natomiast podstawą obrotu sieciowego jest informacja, która jest nie tylko nośnikiem danych, ale także wartości, ideologii i wzorów kulturowych. Dzięki globalnej sieci informatycznej działalność instytucji społeczeństw i państw uległa głębokiej przebudowie. Dostęp do sieci otworzył nowe możliwości organizowania jednostek do realizacji wspólnych celów w sensie zarówno pozytywnym (wzmacnianie bezpieczeństwa poprzez wykorzystywanie transnarodowych sieci informatycznych i komunikacyjnych), jak i negatywnym (rozprzestrzenianie zagrożeń)³⁴.

Spektakularne akty terroru, które miały miejsce na początku tego tysiąclecia (Nowy Jork i Waszyngton 2001, Madryt 2004, Londyn 2005), pozbawiły mieszkańców Zachodu złudzenia bezpiecznego i dostatniego życia w nowym wspaniałym świecie globalnej komunikacji, obiecujących technologii i powiększającego się dobrobytu. Mechanizmy kruchości bezpieczeństwa świata pozimnowojennego zostały zastąpione przez logikę nowej globalnej wojny – wojny z terrorem³⁵. Lęk przed zamachami terrorystycznymi zaraził cywilizację Zachodu syndromem obłożonej twierdzy i dał powszechne przyzwolenie na budowę szczelnych granic zewnętrznych oraz ścisłą kontrolę wnętrza obszaru transatlantyckiego. Polityka niepewności oraz wynikające z niej metody zarządzania bezpieczeństwem i techniki rządzenia oparte na zaawansowanych technologiach nadzoru i kontroli stała się czynnikiem organizującym sferę publiczną w imię racjonalizacji bezpieczeństwa obywateli i sekurytyzacji (zabezpieczenia) instytucji publicznych³⁶.

Elementem nowej legitymizacji ładu demokratycznego w warunkach globalnej niepewności i silnych tendencji do sekurytyzacji sfery publicznej była także dyskursywna polityka bezpieczeństwa. Polegała ona na nakłonieniu odbiorców oficjalnego dyskursu,

³² Zob. klasyczne monografie na ten temat: M. Castells, *The Information Age*, (trylogia), t. 1–3, Oxford 1996–1998; *idem*, *Galaktyka Internetu*, Poznań 2003; A.-L. Barabasi, *Linked: the New Science of Networks*, Cambridge 2002; A. Bard, J. Söderqvist, *Netokracja*, Warszawa 2006. Por.: J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003; E. Bendyk, *Antymatrix. Człowiek w labiryncie sieci*, Warszawa 2004.

³³ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej*, Warszawa 2005, s. 23.

³⁴ Zob. F. Khosrokhavar, *Terrorism in Europe*, w: *Terrorism and International Relations*, Waszyngton 2006, s. 30.

³⁵ A. Glucksmann, *Dostojewski na Manhattanie*, Warszawa 2003.

³⁶ Zob. J. Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, Londyn–Nowy Jork 2006, roz. 1, 9.

wykorzystując kluczowe elementy kontekstu, do powierzenia instytucjom państwa mandatu do działania w celu zlikwidowania lub zmniejszenia określonego zagrożenia³⁷. Dane zagadnienie staje się kwestią bezpieczeństwa, gdy zostanie określone jako istniejące w rzeczywistości i w związku z tym zostaną podjęte nadzwyczajne środki do jego ochrony³⁸. Akt polityki, akt terroru stawał się w kontekście oficjalnego dyskursu aktem mowy narzucającym odbiorcy publicznemu określoną konstrukcję bezpieczeństwa³⁹. Zarządzanie bezpieczeństwem oznaczało sterowanie strumieniem treści werbalnych i wizualnych służących wzmocnieniu tożsamości wewnątrzgrupowej⁴⁰. Bauman, nawiązując do Foucaulta, krytykując płynnonowoczesne państwo reagujące na zagrożenia XXI wieku, używa – wobec polityki Stanów Zjednoczonych po 11 września 2001 roku – terminu „strach urzędowy”⁴¹, który tworzą władze wśród swoich obywateli do uprawomocnienia swego istnienia i zasadności prowadzonych działań politycznych.

Trudności występujące w procesie integracji politycznej w ramach Unii Europejskiej nie ułatwiają funkcjonowania modelu bezpieczeństwa wewnętrznego, ale zarazem dają impuls do poszukiwania nowych form i metod podnoszenia poziomu bezpieczeństwa oraz obniżenia poziomu zagrożeń odczuwanych przez obywateli Unii Europejskiej. Bubandt, Huysmans i Bigo twierdzą, że główną sprzecznością w dyskusji na temat bezpieczeństwa jest to, że upolitycznienie bezpieczeństwa powoduje wytwarzanie rosnącej niepewności⁴². W dyskursie pojawiają się specyficzne formy subtelnych działań politycznych, a jednocześnie wprowadza się stałą niepewność w możliwość zapewnienia bezpieczeństwa w sferze publicznej. To tylko krok do delegitymacji modelu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym UE.

Konsekwencje dla europejskiego bezpieczeństwa wewnętrznego

Zmieniający się wraz z globalizacją i ekspansją technologii informacyjnych i komunikacyjnych model zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym Unii Europejskiej wyznacza swoje szczególne korytarze ewolucyjne, w których można oczekiwać wystąpienia takich procesów i zjawisk, jak:

- umocnienie transnarodowych mechanizmów nadzoru i kontroli;
- nacisk na eksternalizację polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE;
- ponowoczesne podejście do zasady terytorialności;
- funkcjonalne różnicowanie;
- stosowanie klauzul rozstania zarówno w wariantach pasywnym („maruderzy”), jak i aktywnym („awangarda”);
- fragmentacja europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Powyższe tendencje nakreślają niejasny obraz unijnej polityki bezpieczeństwa, wynikający nie tylko z niedookreślenia kompetencji instytucji i organów UE oraz narodowych służb bezpieczeństwa w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ale

³⁷ T. Balzacq, *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*, „European Journal of International Relations” 2005, nr 2, s. 172.

³⁸ Zob. D. Bigo, *Sécurité, immigration et contrôle social. L’archipel des polices*, <http://libertaire.free.fr/Bigo01.html> (14 II 2006).

³⁹ To klasyczna interpretacja konstruktywistyczna, sięgająca do O. Wæver, *Identity, integration and security...*, s. 389–431.

⁴⁰ J. Mitzen, *Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma*, „European Journal of International Relations” 2006, nr 3, s. 344–346. Por. eadem, *Anchoring Europe’s civilizing identity: habits, capabilities and ontological security*, „Journal of European Public Policy” 2006, nr 2, s. 270–285.

⁴¹ Zob. Z. Bauman, *Życie na przemiał*, Kraków 2004, s. 80–86.

⁴² Zob.: N. Bubandt, *Vernacular Security: The Politics of Feeling Safe in Global, National and Local Worlds*, „Security Dialogue” 2005, nr 3, s. 275–96; J. Huysmans, *Minding Exceptions: the Politics of Insecurity and Liberal Democracy*, „Contemporary Political Theory” 2004, nr 3, s. 321–341; D. Bigo, *Frontier Controls in the European Union: Who Is in Control?*, w: *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Aldershot 2005, s. 49–99.

także wątpliwości dotyczących relacji między bezpieczeństwem publicznym a prawami jednostki⁴³. W szczególności odpowiedzi wymagają następujące pytania:

- w jakim stopniu metody i instrumenty przeciwdziałania zagrożeniom demokracji same stają się zagrożeniami demokracji?;
- w jakim zakresie społeczeństwo obywatelskie za pośrednictwem instytucji demokratycznej partycypacji powinno kształtować politykę państwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego?;
- jak nadzorować funkcjonowanie instytucji państwowych oraz stosowanych przez nie instrumentów i metod bezpieczeństwa?;
- czy obywatele mogą lub powinni zgodzić się na ograniczenie swych praw w imię interesu bezpieczeństwa?;

jak uniknąć konfliktu między wolnością i bezpieczeństwem?

Ustosunkowanie się do tych dylematów to zadanie na odrębną analizę. W końcowej refleksji należy zauważyć, iż bezpieczeństwo nie jest już domeną państwa, polityka bezpieczeństwa nie jest państwowocentryczna, równie ważne jest bezpieczeństwo wytwarzane na poziomie społeczeństwa. Instytucjonalizacja procesów sekurytyzacji (zapewniania bezpieczeństwa), niezbędna do pogodzenia zadań spoczywających na państwie z odpowiedzialnością obywateli za ład publiczny, radykalnie zmienia perspektywę postrzegania zagadnienia reprodukcji bezpieczeństwa w obliczu nowych zagrożeń. Po pierwsze, legitymizowanie ładu publicznego jest w równym stopniu prawem obywateli, jak i przywilejem instytucji państwowych.

Po drugie, pole bezpieczeństwa jest w sporym zakresie wyłączane ze sfery polityki publicznej w kontekście epistemologicznym, a zadaniem instytucji państwa jest gromadzenie i wykorzystywanie w prawno-ustrojowych ramach ładu demokratycznego informacji i wiedzy niedostępnej ogółowi. Powierzona instytucjom państwowym kontrola nad zarządzaniem informacjami „wrażliwymi” wylącza je spod bieżącej oceny społeczeństwa. Niewiedza obywateli w odniesieniu do zastrzeżonego dla instytucji państwowych zakresu polityki bezpieczeństwa skutkuje albo bierną legitymizacją działań państwa, albo kontestacją rozwiązań ustrojowych i oskarżeniami wobec państwa o nadużywanie prawa, zwłaszcza w sprawie ochrony danych osobowych. Może to wpływać na indywidualne i zbiorowe poczucie bezpieczeństwa, a także zachowania na arenie publicznej.

Po trzecie, wytwarzanie instytucji bezpieczeństwa ze struktur społeczeństwa obywatelskiego nie jest pożądane, ponieważ mogłoby zdeorganizować działalność państwowych instytucji bezpieczeństwa publicznego poprzez brak koordynacji między działaniami państwa a inicjatywami społecznymi, ograniczenia w skutecznym stosowaniu metod i środków zapewniania bezpieczeństwa, a nawet możliwe naruszenia swobód obywatelskich⁴⁴.

Po czwarte, nawet sprawne i skuteczne inicjatywy społeczne nie zastąpią państwa w wykonywaniu specjalistycznych, zaawansowanych organizacyjnie i technologicznie, skomplikowanych operacyjnie zadań zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i ładu

⁴³. Szerzej zob.: A. Forster, *Security and governance in an uncertain world*, „Conflict, Security & Development” 2005, nr 2, s.137–140; E. Krahnmann, *Security Governance and Networks: New Theoretical Perspectives in Transatlantic Security*, „Cambridge Review of International Affairs” 2005, nr 1, s. 15–30; J. Wood, *Cultural Change in the Governance of Security*, „Policing & Society” 2004, nr 1, s. 31–48.

⁴⁴ Możemy wyobrazić sobie ogólnospołeczną akcją wzywającą do bojkotowania stron internetowych z zawartością szkodzącą bezpieczeństwu publicznemu (np. strony zawierające instruktaż terrorystyczny albo technologie produkcji materiałów wybuchowych), interesowi ekonomicznemu (np. strony z pirackimi nagraniami muzycznymi, filmami i programami komputerowymi) czy moralności publicznej (strony pornograficzne, pedofilskie itp.). Inicjatywy na pewno zyskałyby poparcie instytucji publicznych. Trudno zaś liczyć na aprobatę propozycji tworzenia obywatelskich grup walki z korupcją poprzez śledzenie, podsłuch i obserwację osób podejrzanych o takie czyny. Pochwała państwa takich działań oznaczałaby albo zgodę na anarchizację sytuacji społecznej (co z punktu widzenia interesu państwowego jest nielogiczne), albo dążenie do totalizacji życia publicznego z naruszeniem fundamentalnych praw jednostki.

publicznego. Współczesne państwo kładzie nacisk na zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa poprzez stosowanie opisanych wcześniej metod i instrumentów indywidualnego nadzoru, zbiorowej kontroli i sekurytyzacji sfery publicznej.

Jennifer Mitzen⁴⁵ zestawia bezpieczeństwo publiczne (państwowe) z poczuciem bezpieczeństwa przez jednostkę (członka społeczeństwa, obywatela państwa), wskazując na dylematy polityki państwa oraz wyborów dokonywanych przez jednostki w ramach zachowań społecznych. Poczucie bezpieczeństwa jednostki w sensie ontologicznym wiąże się z przekonaniem, co do pewności środków i metod kształtujących współzycie społeczne, w którym aktywnie uczestniczy jednostka jako podmiot działający. Tożsamość jednostki oraz tożsamość grupowa polegają na rutynizacji działań związanych z przyporządkowaniem jednostki lub grupy do pełnienia określonych ról społecznych lub wykonywania zadań politycznych.

Reguły partycypacji politycznej społeczeństwa są wypadkową subiektywnych preferencji wynikających z wielkości uruchomionych zasobów kapitału społecznego. Bezpieczeństwo jest tak silnym strumieniem działań politycznych, że wykorzystanie kapitału społecznego następuje po uprzedniej mobilizacji obywateli przez państwo. Kształtując percepcję zagrożeń bezpieczeństwa obywateli, państwo wkracza w sferę autonomii procesów politycznej organizacji społeczeństwa, ponosząc odpowiedzialność za nienaruszalność podstaw ładu demokratycznego. Dylemat ograniczania swobód obywatelskich w imię zwiększenia bezpieczeństwa państwa winien stale towarzyszyć dyskursowi politycznemu zarówno na poziomie państw członkowskich, jak też Unii Europejskiej jako organizacji ponadnarodowej.

ARTUR GRUSZCZAK

Preventing democratic order of the European Union against threats

Summary

This article examines security policy of the European Union in securing democratic order and preventing universal values and individual liberties against major threats, such as terrorism and crime. The analytical concept employed here is governance of internal security of the EU conceived of as a complex set of political activities undertaken by the member states, assisted by EU institutions, bodies and agencies, to secure high level of safety to EU citizens and legal aliens as well as to respect civil liberties and fundamental rights. For the EU's identity as a security community is built on a common perception of threats and risks, EU security governance consists of complex, multitiered, geographically overlapping structures embedded into multilayered security regimes. Security policy is no longer state-centric, no less important is security generated on the societal level. However, the institutionalization of securitization processes, indispensable to accommodate state objectives with civic engagement and responsibility for maintaining democratic order, alters radically the perspective of security making in the face of new threats.

⁴⁵ J. Mitzen, *Ontological Security in World Politics ...*