



Marta Pomykała

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wobec współczesnych zagrożeń

Wraz z utworzeniem Unii Europejskiej i sukcesywnym włączaniem w jej struktury kolejnych członków następuje proces systematycznego zbliżania i ujednociania systemów funkcjonowania poszczególnych państw europejskich. Zmiany takie można zaobserwować we wszystkich obszarach: w zakresie funkcjonowania administracji publicznej (ujednocianie standardów działania administracji, współpraca, zbliżanie rozwiązań etycznych), w gospodarce (ujednocianie systemu walutowego, systemów podatkowych, określenie jednolitych ram organizacyjnych prowadzenia działalności gospodarczej) oraz w rolnictwie (określenie jednolitych priorytetów, wsparcie rozwoju regionalnego). Bardzo intensywne działania podejmowane są również w sferze utrzymania oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku. Integracja europejska, postępująca globalizacja, rozwój technik cyfrowych i technik komunikowania się powodują, że dużo zjawisk i zagrożeń staje się wspólnymi problemami wielu państw. W związku z tym coraz częściej i coraz chętniej podejmowane są wspólne inicjatywy zmierzające do ograniczenia skutków takich zagrożeń.

„Bezpieczeństwo” tradycyjnie ujmowane jest jako pojęcie interdyscyplinarne. Jest przedmiotem zainteresowania nauk wojskowych, technicznych oraz humanistycznych, w tym nauk prawnych, politologii, ekonomii, stosunków międzynarodowych oraz socjologii. Zajmują się one różnymi aspektami tego samego zjawiska, analizując zasady organizacji i funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa państwa, wpływ różnorodnych zagrożeń współczesnego świata na stan bezpieczeństwa, problemy bezpieczeństwa ekonomicznego czy też stan bezpieczeństwa w odczuciu społecznym.

Na gruncie wskazanych nauk sam termin „bezpieczeństwo” nie budzi większych wątpliwości, rozumiany jest jednoznacznie, choć ujmuje się go bardzo szeroko. Jeden ze słowników języka polskiego definiuje pojęcie „bezpieczeństwo” jako „stan niezagrożenia, spokoju”¹. W szczegółowych rozważaniach w literaturze przedmiotu, poszcze-

¹ *Wielki słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2006, s. 46-47.

gólni autorzy doprecyzowują to pojęcie i zwracają uwagę, że „bezpieczeństwo” to „stan, pewności, spokoju, zabezpieczenia (...), co oznacza brak zagrożenia i ochronę przed niebezpieczeństwami”², „stan, w którym nie ma zagrożeń (...) jakie mogą destabilizować politykę czy gospodarkę danego kraju”³, czy też stan, który „wiąże się z zaspokajaniem normalnych potrzeb, takich jak: istnienie, przetrwanie tożsamości, niezależność, pewność perspektywy rozwoju i możliwość realizacji potrzeb fizycznych i duchowych”⁴. Definicje te tworzone są zwykle pod kątem rozważań prowadzonych w określonym kierunku.

Bezpieczeństwo na ogół odnoszone jest do jakiegoś systemu, na który składają się ludzie, rzeczy oraz pewne wartości, których bezpieczeństwo jest ważne z punktu widzenia człowieka. To człowiek jest beneficjentem bezpieczeństwa. Zapewnienie stanu bezpieczeństwa umożliwi mu podejmowanie wszelkiej aktywności, niezakłócony rozwój oraz przetrwanie. Człowiek w swoim interesie będzie oddalał zagrożenia godzące w bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo jest stanem pozytywnym, który nie występuje niezależnie, lecz rozpatrywany jest w kontekście określonego podmiotu lub przedmiotu ochrony. Dlatego też bezpieczeństwo odnosi się najczęściej do konkretnego człowieka lub grupy ludzi, mienia, środowiska czy też warunków życia społecznego⁵.

Bezpieczeństwo jest niewątpliwie stanem powstającym w wyniku zagwarantowania spokoju, ładu i ochrony przed zagrożeniami, które podlegają zaś stałym przeobrażeniom na skutek rozwoju społecznego i zmiany warunków życia, w szczególności wraz z rozwojem nowoczesnych technologii. Bezpieczeństwo nie stanowi stałej i niezmiennej wartości, zwłaszcza bezpieczeństwo rozpatrywane w odniesieniu do jakiegoś wąskiego podmiotu lub przedmiotu ochrony. Zakres i charakter aktualnych zagrożeń może zmienić jego pojmowanie.

W naukach prawnych pojęcie bezpieczeństwa również ujmowane jest jako szerokie i wieloznaczne. Ustawodawca nie definiuje go jednak nigdzie, pozostawiając to zadanie doktrynie prawniczej, chociaż posługuje się różnymi terminami odwołującymi się do pojęcia bezpieczeństwa. Najczęściej spośród nich w języku prawnym występują: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo pracy. Niektóre z tych pojęć są do siebie zbliżone i w literaturze przedmiotu stosuje się je dość dowolnie⁶. Ta wielość sugeruje wieloaspektowość i złożoność problemów bezpieczeństwa, różnorodność obszaru ochrony, a także odmienność form i środków stosowanych w zapewnianiu bezpieczeństwa, które uzależnione są od rodzaju chronionych dóbr. Analiza problemów bezpieczeństwa odbywa się zawsze z uwzględnieniem jego zróżnicowania, obejmując analizę realnych zagrożeń oraz formy i sposoby przeciwdziałania im.

² Z. Nowakowski, I. Protasowicki, *Bezpieczeństwo polityczne i militarne Polski po 1989 roku*, Rzeszów 2008, s. 13.

³ K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grąciak, Warszawa 2006, s. 21.

⁴ K.A. Wojtaszczyk, *Istota bezpieczeństwa państwa a proces integracji europejskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2002, s. 9.

⁵ Zob. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 12.

⁶ *Ibidem*, s. 13.

W normach prawa administracyjnego odnaleźć można szereg regulacji odwołujących się do bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ustalają one zadania podmiotów administracji publicznej w zakresie ochrony przed różnego rodzaju zagrożeniami współczesnego świata. Dla skuteczności swoich działań muszą one rozpoznawać i dokumentować istnienie niebezpieczeństw. Należy pamiętać, że działalność administracji publicznej opiera się na zasadzie związania prawem i nie może wykroczać poza ustalone normatywnie ramy. Dotyczy to także zadań z zakresu bezpieczeństwa. W sytuacji gdy ustawodawca nie wskazuje normatywnej definicji bezpieczeństwa, konieczne jest odwołanie się w tym zakresie do ustaleń dokonywanych przez doktrynę. Także i tu będzie to pojęcie zmienne, którego wyjaśnienie jest możliwe tylko w kontekście aktualnych stale zmieniających się zagrożeń.

Na podstawie wstępnych uwag można stwierdzić, że bezpieczeństwo państwa jest to stan niezagrożenia i spokoju umożliwiający istnienie i swobodny rozwój państwa jako całości, wszelkich jego struktur wewnętrznych oraz obywateli tego państwa. Natomiast zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa państwa obejmuje możliwość oparcia się wszelkim potencjalnym zagrożeniom pochodzącym tak z zewnątrz (od innych państw i organizacji międzynarodowych), jak i z wewnątrz (od wszelkich podmiotów działających na jego terenie oraz zjawisk naturalnych). Patrząc z tej perspektywy, można wyróżnić dwa obszary bezpieczeństwa państwa – bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne⁷.

Bezpieczeństwo państwa oznacza więc stan, w którym zapewniona zostaje integralność państwa, możliwe staje się niezakłócone funkcjonowanie wszystkich jego obywateli, organów, instytucji i innych podmiotów działających na jego obszarze oraz stan, w którym każdy z tych podmiotów ma zagwarantowane warunki pełnego i prawidłowego rozwoju. Pojmowanie bezpieczeństwa państwa zmieniało się z czasem wraz z przemianami zachodzącymi w państwie i w jego społeczeństwie. Szczegółowy wymiar bezpieczeństwa państwa rozważany był zawsze w kontekście zmieniających się aktualnych zagrożeń.

Bezpieczeństwo państwa dość długo łączono jedynie z zagrożeniami pochodzącymi od innych państw i rozpatrywano w kategorii pokoju i wojny. W doktrynie prawa administracyjnego poddawano natomiast szerszej analizie inne, pokrewne wymiary bezpieczeństwa: bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa ludzi, a także pewne stany pokrewne, których nie sposób ściśle oddzielić od samego bezpieczeństwa, jak porządek publiczny czy spokój publiczny⁸. Zmiany, jakie następowały w drugiej połowie XX w., i odejście od założeń doktryny systemów totalitarnych, spowodowały, iż zaczęto poddawać głębszej analizie całość zagadnień związanych z problemami bezpieczeństwa państwa. Zaczęto zwracać większą uwagę także na czynniki, które kształtują jego bezpieczeństwo w wymiarze wewnętrznym.

W starszej literaturze analizę bezpieczeństwa państwa w aspekcie systemu służącego do ochrony tego bezpieczeństwa przeprowadził E. Ura. Utożsamiał on bezpieczeństwo państwa z ochroną ustroju państwa przed wszelkimi wrogami wewnętr-

⁷ Por.: Z. Nowakowski, I. Protasowicki, *Bezpieczeństwo polityczne i militarne Polski po 1989 roku*, op. cit., s. 13; J. Zajac, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009, s. 18.

⁸ W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 19, s. 673–679, W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 52.

nymi i zewnętrznymi. Zwrócił uwagę, że bezpieczeństwo może być zagrożone zarówno prowadzeniem wrogiej działalności przez inne państwa, jak też działalności wewnątrz państwa przeciwko jego interesom politycznym, gospodarczym i przeciwko jego obywatelom. Dostrzegając również wieloznaczność tego pojęcia, podkreślając, że bezpieczeństwo państwa może być postrzegane jako bezpieczeństwo państwa jako całości, a także wiązać się z określoną dziedziną działalności państwa. Na pojęcia bezpieczeństwa państwa składa się zatem ochrona różnych podmiotów działających na jego terenie, np. organów władzy i administracji, innych podmiotów państwa, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych i instytucji naukowych⁹.

W nowszej literaturze podkreśla się, że obecnie, obok aspektów wojskowych i politycznych, na bezpieczeństwo narodowe wpływają w dużym stopniu czynniki gospodarcze i technologiczne. Nie bez znaczenia jest również prowadzona przez państwo polityka z zakresu ekologii, demografii, spraw społecznych i humanitarnych. Bezpieczeństwo państwa oznacza zatem cały szereg zagadnień społeczno-ustrojowo-demograficznych, ujmując wszystkie czynniki świadczące o jego integralności. Bardzo dużą rolę odgrywa tu świadomość elit politycznych oraz ich gotowość do reagowania na pojawiające się zagrożenia przez tworzenie aktualnych strategii bezpieczeństwa¹⁰.

J. Zajac wskazuje natomiast, że bezpieczeństwo państwa powinno być rozumiane jako zdolność władz i narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości. Do jego najważniejszych wartości chronionych przez państwo należą: przetrwanie państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności, integralność terytorialna państwa, jego niezależność polityczna i swoboda działania międzynarodowego, spokój, ochrona własności, jakość życia obywateli¹¹. R. Szafran podkreśla natomiast, że bezpieczeństwo państwa jest identyfikowane w kategoriach celu działania państwa, jest także stanem i procesem, symbolizuje wartości, które podlegają szczególnej ochronie, kondycję militarną i ekonomiczną państwa, pozwalające owe wartości ochraniać, ale także stwarzać warunki do jego dynamicznego rozwoju¹².

A. Misiuk dokonuje rozróżnienia pomiędzy bezpieczeństwem państwa a drugim pojęciem często używanym w aktach prawnych z zakresu prawa administracyjnego – bezpieczeństwem publicznym. Stwierdza, że są to pojęcia pokrewne, z tym że bezpieczeństwo państwa ma znacznie węższy zakres przedmiotowy, gdyż dotyczy sytuacji odnoszącej się do właściwego i bezpiecznego funkcjonowania najważniejszych instytucji oraz urzędów państwowych i porządku konstytucyjnego. Źródłem zagrożeń dla tak rozumianego bezpieczeństwa mogą być inne państwa oraz zjawiska o charakterze międzynarodowym, np. terroryzm międzynarodowy czy wydarzenia społeczne, zagrażające stabilności ekonomicznej kraju oraz działania skierowane przeciwko porządkowi konstytucyjnemu¹³.

Rozważając problemy bezpieczeństwa państwa, nie można odrywać się od zagrożeń, jakie niesie za sobą życie w społeczeństwie, w określonych warunkach poli-

⁹ Szerzej: E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 123–125.

¹⁰ Por. A. Dudek, T. Łoś-Nowak, *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 50.

¹¹ J. Zajac, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa, op. cit.*, s. 18.

¹² R. Szafran, *W poszukiwaniu istoty bezpieczeństwa państwa*, „*Studia Prawnicze Ius et Praxis*” 2007, nr 3, s. 26 i n.

¹³ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 19.

tycznych, w określonej sytuacji geofizycznej, a nawet na określonym poziomie rozwoju technologicznego. Zagrożenia, które wpływają na stan bezpieczeństwa państwa, charakteryzują się dość dużą zmiennością. Zależą od wielu czynników: poziomu technologicznego, warunków ustrojowo-politycznych, poziomu życia społeczeństwa, stanu gospodarki i procesów ekonomicznych zachodzących w społeczeństwie itp. Nie można pominąć również procesów integracyjnych w Europie czy też globalizacji wielu aspektów życia we współczesnym świecie. Niektórych zagrożeń nie jesteśmy jeszcze w stanie ani zidentyfikować, ani przewidzieć.

Zagrożenie jako czynnik destabilizujący pewien układ pozytywnych wartości nie jest pojęciem jednoznacznym. Charakteryzuje się ono dużą zmiennością zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Wartościowanie zagrożeń wynika ze stanu świadomości społecznej. Im wyższy poziom i standard życia, tym większe są oczekiwania w zakresie bezpieczeństwa. Wpływa to na zakres działania podmiotów zobowiązanych do ochrony i utrzymania bezpieczeństwa, obligując je do aktualizowania stosowanych form i środków działania¹⁴.

Zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego nie można wyliczyć enumeratywnie i wskazać w przepisach prawa, chociaż na pewno upraszczałoby to wykonywanie zadań przez wiele instytucji i organów państwa. Ustalenie i określenie zagrożeń należy do podmiotów stosujących prawo, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Wszystkie organy państwa w swoich działaniach pozostają ściśle związane prawem. Wobec znacznej zmienności zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego, normy prawne nie mogą wyczerpująco wskazywać wszelkich możliwych przypadków i rodzajów niebezpieczeństw, jakie godzą w chronione prawem dobra. Sytuacje takie określa się najczęściej przepisami o ogólnym charakterze, mającymi postać klauzul generalnych. Powodują one, że ochrona jest bardziej elastyczna i odnosi się nawet do tych zagrożeń, które nie są wyraźnie wyliczone, a nawet nie można ich jeszcze przewidzieć, gdyż pojawiają się dopiero w przyszłości.

Mnogość zagrożeń to problem, który występuje od wieków. Ich pojawianie się jest zawsze zaskoczeniem, ponieważ leżą one poza sferą ludzkiego poznania. Proces ten wraz z postępem cywilizacyjnym tylko się pogłębia, tak że prognozowanie zagrożeń staje się coraz trudniejsze, a może nawet niemożliwe¹⁵.

Można jedynie je systematyzować i oceniać, analizować obszary oddziaływania, stopień natężenia i skutki, jakie za sobą pociągają¹⁶. Zagrożenia można podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią zagrożenia naturalne, czyli będące wynikiem działania sił przyrody, które pojawiają się niezależnie od człowieka i jego aktywności. Druga grupa to zagrożenia cywilizacyjne, które powstają w związku z aktywnością człowieka

¹⁴ Problemy zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w kontekście działań administracji bezpieczeństwa analizuje: S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, op. cit., s. 38 i n.

¹⁵ Por. A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo państwa na początku XXI wieku. Ważniejsze problemy*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, red. T. Jemioła, K. Rajchel, Warszawa 2008, s. 27.

¹⁶ Piśmiennictwo na temat systematyki zagrożeń bezpieczeństwa państwa jest bardzo bogate. Większość rozważań o problemach bezpieczeństwa koncentruje się na analizie odpowiednich zagrożeń, starając się je zidentyfikować i rozpoznać. Zobacz np.: S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 27 i n., A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo państwa na początku XXI wieku. Ważniejsze problemy*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 19 i n. M. Świdorski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa*, op. cit., s. 60 i n.

na różnych obszarach życia społecznego. Same w sobie mogą mieć one bardzo zróżnicowany charakter. Mogą to być zagrożenia społeczne, polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, informatyczne. Wszystkie z nich cechuje znaczna dynamika i zmienność. Wraz z postępowaniem cywilizacyjnym pojawiają się nowe zjawiska bądź nowe ich formy.

Zagrożenia naturalne od samego początku mają wpływ na bezpieczeństwo człowieka i tworzonych przez niego organizacji. Do zjawisk tego typu można zaliczyć: powódzie, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, fale tsunami, huragany, susze, mrozy, lawiny itp. Człowiek w większości przypadków nie umie sobie skutecznie z nimi radzić, choć stara się je przewidzieć. Podejmuje jednak wszelkie środki służące ograniczeniu skutków i zmniejszeniu groźącego niebezpieczeństwa. Współczesne metody działania pozwalają znacznie obniżyć ryzyko, ale nie niwelują samego zagrożenia. Pojawia się nawet nowe niebezpieczeństwo, wynikające ze zbytnej wiary człowieka we własne siły i umiejętności, w nowoczesny sprzęt i technologie. Stosowanie niesprawdzonych rozwiązań, presja czasu, obniżanie kosztów mogą prowadzić nawet do wzrostu zamiast zmniejszenia zagrożenia.

Człowiek był i jest dla siebie źródłem zagrożenia. W walce o przetrwanie jednostki mocniejsze zawsze stanowiły zagrożenie bytu jednostek słabszych. W tym zakresie nic się nie zmienia. Statystyki przestępczości pokazują, jak wiele różnorodnych niedozwolonych zachowań można zaobserwować. Ta niepożądana działalność jest przedmiotem zainteresowania prawa karnego. Spośród tej grupy szczególnie groźne i mające daleko idące skutki jest zagrożenie przestępczością zorganizowaną.

Zagrożenia cywilizacyjne są wynikiem rozwoju i postępu technologicznego. Wynikają z działalności człowieka i są szczególnym znakiem współczesności. Do tej grupy zagrożeń można zaliczyć przede wszystkim zagrożenia techniczne i technologiczne, komunikacyjne, ekologiczne, ekonomiczne, budowlane i komunalne, społeczne i polityczne oraz zagrożenia związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Poszczególne zjawiska znacznie różnią się od siebie. Nie sposób nawet wymienić wszystkich, ponieważ charakteryzują się one dość dużą zmiennością. Wraz z rozwojem społecznym pojawiają się coraz to nowe obszary, które człowiek opanowuje. W początkowych okresach rozwoju cywilizacji człowiek był wystawiony na działania sił przyrody i całkowicie od niej uzależniony. Dzięki postępowi we wszystkich dziedzinach nauki wiele zjawisk zostało rozpoznanych, człowiek jest zdolny ingerować w procesy zachodzące w przyrodzie. Ale oprócz korzystnych aspektów tego procesu występuje druga strona.

Rozwój nowych technologii, oprócz ułatwienia egzystencji, niesie ze sobą liczne problemy wynikające z niewłaściwego stosowania maszyn, urządzeń i środków technicznych. Konieczne staje się ustalanie niezbędnych wymagań bezpieczeństwa użytkownika i korzystania z wyrobów. Rozwój komunikacji niewątpliwie przybliży odległe miejsca naszej planety, pozwala na zaoszczędzenie czasu na przemieszczanie się i obieg informacji. Ale z drugiej strony zwiększony ruch drogowy czy powietrzny oraz stosowanie coraz szybszych środków komunikacji powoduje, że wypadki i katastrofy stają się coraz liczniejsze i coraz groźniejsze w skutkach.

Informatyzacja życia i rozwój globalnych sieci internetowych zmienia całkowicie nasze życie. Komputeryzacja pozwala na sterowanie wieloma procesami technicznymi bez fizycznego udziału człowieka, a tak szybkiego obiegu informacji w odległe punkty naszej planety nie byli w stanie wyobrazić sobie nasi przodkowie. Niestety rów-

nocześnie z informatyzacją, a zwłaszcza wraz z rozwojem globalnych sieci pojawiły się nieznane dotąd zagrożenia bezpieczeństwa. Informacje zawarte na nośnikach elektronicznych i w sieciach są podatne na niepożądane ujawnienie, modyfikację, zniszczenie. Gromadzenie i przetwarzanie informacji daje duże możliwości działaniom hakerów. W obecnych czasach identyfikuje się nawet nowe formy przestępczości, która jest ściśle związana z komputerami i działalnością podejmowaną w sieciach internetowych nazywane cyberprzestępczością. Mieszczą się tutaj oszustwa komputerowe, włamania do systemów informatycznych w celu kradzieży danych, piractwo komputerowe, wykorzystywanie komputerów do rozpowszechniania pornografii dziecięcej, wykorzystywanie naiwności dzieci i docieranie do nich z niecenzuralnymi treściami oraz nawiązywanie kontaktów. Niezwykle groźną odmianą cyberprzestępczości jest cyberterrorizm, będący formą działań terrorystycznych, gdzie ataku dokonuje się za pomocą sieci komputerowej, a polega on na zmianie bądź zniszczeniu danych zawartych w komputerach albo też zniszczeniu infrastruktury sterowanej za pomocą technik komputerowych.

Współczesny świat nie potrafi już istnieć bez systemów informatycznych. We wszystkich dziedzinach życia komputer wypiera człowieka, przejmując wszelkie funkcje od tych najprostszych po bardzo skomplikowane. Systemy ewidencyjne zbierają dane o podmiotach, aby móc łatwo zidentyfikować podatników, osoby prowadzące działalność gospodarczą, klientów banków, osoby pobierające różnego rodzaju świadczenia społeczne, korzystające ze świadczeń zdrowotnych. Bardziej skomplikowane systemy sterują systemami bezpieczeństwa i monitoringu, dokonują skomplikowanych obliczeń i symulacji. W pamięci komputerów przechowywanych jest niezliczona ilość informacji o ludziach i ich wszelkiej aktywności. Realną groźbą współczesności jest wykorzystanie tych danych niezgodnie z ich przeznaczeniem, lecz dla celów przestępczych, i to na masową skalę.

Cechą szczególną jest również to, że współczesne zagrożenia dawno przestały być zagrożeniami lokalnymi na niewielką skalę. Wiele z nich wykracza poza obszar jednego państwa czy nawet kontynentu, rozprzestrzeniając się na cały świat. Zachodzące w świecie procesy globalizacyjne niosą za sobą wiele rozpoznanych i nierozpoznanych jeszcze zjawisk, tak pozytywnych, jak i negatywnych. Powodują możliwe do przewidzenia skutki, jak i te, które zostaną rozpoznane i połączone z określonymi procesami w przyszłości. Procesów tych nie można już zatrzymać, gdyż wynikają z podejmowania coraz nowych wyzwań, może się jedynie zmienić ich kierunek.

Bezpieczeństwo państwa należy postrzegać jako proces, na który wpływają dynamiczne zmiany globalnego środowiska bezpieczeństwa¹⁷. Jego przebieg można analizować jedynie na podstawie analizy aktualnych zagrożeń. Groźba ich zmaterializowania wyznacza konkretny stan bezpieczeństwa, o jaki należy zadbać. Wielość wyzwań i zagrożeń wcale nie ułatwia sytuacji. Coraz ściślejsze relacje pomiędzy bezpieczeństwem świata, Europy oraz bezpieczeństwem państwa powodują, że coraz trudniej jest oddzielić tradycyjne obszary bezpieczeństwa i wskazywać odmienne ich przyczyny. Te same problemy wpływają dziś na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo poszczególnych państw i bezpieczeństwo zjednoczonej Europy.

¹⁷ T. Jemioła, A. Dawidczyk, *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, Warszawa 2008, s. 37.

Współczesna integracja i globalizacja z jednej strony zbliżają, wprowadzając obszar łatwego i szybkiego komunikowania, skuteczniejszej współpracy różnych podmiotów na rzecz ochrony bezpieczeństwa, z drugiej strony poprzez znoszenie ograniczeń i kontroli sprzyjają znacznie szybszemu niż kiedykolwiek dotąd przenoszeniu zagrożeń do odległych zakątków innych państw. Sytuacja taka dodatkowo pogłębia się poprzez wsparcie nowoczesnej techniki i nowych technologii.

Postępujący proces umiędzynarodowienia i ujednoczenia zagrożeń cywilizacyjnych powoduje, że w ochronie bezpieczeństwa państwa należy korzystać z szeroko zakrojonej współpracy międzynarodowej. Przykładem takich działań może być współpraca policyjna, podejmowana w ramach Unii Europejskiej. Może ona przybierać formy instytucjonalne lub mieć charakter współpracy doraźnej.

Zgodnie z art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁸ celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie krajów członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Cel ten jest osiąganym poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami oraz nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych. Odbyna się to między innymi poprzez współpracę policji, organów celnych oraz innych właściwych organów, prowadzoną tak bezpośrednio, jak i za pośrednictwem Europejskiego Urzędu Policji (Europolu).

Wspólne działanie w dziedzinie współpracy policyjnej obejmuje¹⁹:

- współpracę operacyjną właściwych organów państw członkowskich, w tym służb policji, służb celnych oraz innych wyspecjalizowanych organów ścigania, w zapobieganiu, wykrywaniu i ściganiu przestępstw,
- gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymianę istotnych informacji, w tym informacji organów ścigania – zwłaszcza za pośrednictwem Europolu – o podejrzanych transakcjach finansowych, z zastrzeżeniem właściwych przepisów o ochronie danych osobowych,
- współpracę i wspólne inicjatywy w dziedzinie szkolenia, wymiany oficerów łącznikowych, delegacji służbowych, korzystania z wyposażenia i badań kryminalistycznych,
- wspólną ocenę poszczególnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej.

Współpraca policyjna została wprowadzona do porozumień z Schengen²⁰. Po pierwsze, zaproponowano współpracę transgraniczną w formie wymiany informacji – tak daleko, jak dopuszczało to prawo wewnętrzne państw-stron porozumienia. Po drugie, umożliwiono obserwację transgraniczną. Po trzecie, dopuszczono pościg wykonywany przez funkcjonariuszy jednego państwa na terytorium innego państwa-strony. Układy z Schengen podkreśliły wagę, jaką państwa-strony przywiązują do

¹⁸ Traktat o Unii Europejskiej sporządzony w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004, Nr 90 poz. 864/30).

¹⁹ Art. 30 Traktatu o Unii Europejskiej.

²⁰ Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (układ z Schengen) z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.Urz. UE L z 2000 r., Nr 239, poz. 13), Konwencja Wykonawcza do Układu w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.Urz. UE L z 2000 r., Nr 239, poz. 19).

współpracy pomiędzy swoimi organizacjami policyjnymi. Przede wszystkim rozwinięty został system bezpośrednich kontaktów pomiędzy policjami sąsiadujących państw. Posterunki i komendy zostały połączone bezpośrednimi liniami telefonicznymi przez granice. Zintensyfikowano kontakty robocze, głównie poprzez szkolenia międzynarodowe. Najważniejszym elementem porozumień było jednak przyznanie policji uprawnień do prowadzenia działań transgranicznych²¹.

Na zakończenie można stwierdzić, że następuje stałe rozszerzanie się zakresu znaczeniowego bezpieczeństwa i przechodzenie do szerszego wymiaru. Powodem tego jest istnienie wielu zagrożeń życia, które mają bardzo szeroki wymiar. Obok tradycyjnych zagrożeń naturalnych, pojawiają się nowe, o charakterze cywilizacyjnym, mające ścisły związek z wdrażaniem nowoczesnych technologii, systemów informatycznych, systemów komunikacji. Są one znakiem czasów i postępu. Społeczeństwo (zwłaszcza rozwinięte) wymaga więcej od swojego państwa, żąda wysokiego poziomu zabezpieczenia i ochrony, umożliwiającego mu dalszy rozwój. Zapewnienie takiej ochrony wymaga zaangażowania znacznych sił i środków, współdziałania licznych podmiotów. Rozwijanie kontaktów międzynarodowych i szeroko zakrojonej współpracy w tym wymiarze, powoduje, że ograniczone do terytorium jednego państwa formy ochrony bezpieczeństwa przestają spełniać swoje zadania. Należy poszukiwać i podejmować takie działania, których skala będzie odpowiadała skali zagrożeń. Współpraca różnych podmiotów jako łączenie wiedzy, sił i środków, przy zaangażowaniu nowoczesnych technologii, wydaje się najodpowiedniejsza. Na pewno odpowiednim forum podejmowania współpracy są organizacje takie jak Unia Europejska.

Obecnie na problem bezpieczeństwa należy spoglądać znacznie szerzej niż do tej pory. Zmienność i globalny charakter zagrożeń wymusza skomasowanie sił i środków w celu przeciwdziałania im. Zadania administracji publicznej we współczesnym świecie muszą uwzględniać więc te zmiany. Przepisy prawa muszą gwarantować skuteczne formy i środki działania, odpowiednie do przeciwstawienia się wszelkiego rodzaju zagrożeniom.

²¹ Komentarz do art. 30 Traktatu o Unii Europejskiej, [w:] W. Czapliński, C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.