

**Karina Paulina Marczuk**

## **KONCEPCJE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO MAŁYCH PAŃSTW „STAREJ” UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE CZŁONKÓW BENELUKSU**

Słowa kluczowe:

*Belgia, Beneluks, bezpieczeństwo wewnętrzne, Holandia, Luksemburg, małe państwa*

Pojmowanie kategorii bezpieczeństwa w narodowym, a zatem także wewnętrznym, wymiarze po przełomie 1989/1990 roku uległo diametralnej zmianie – poszerzyły się zakresy podmiotowy i przedmiotowy bezpieczeństwa, dostrzeżono nowe zagrożenia i wyzwania – zmienne i trudno przewidywalne, także o charakterze pozamilitarnym. Wskutek procesów globalizacyjnych (w przypadku Wspólnot Europejskich – postępującej integracji państw członkowskich) stopniowo stracił wyrazistość klasyczny podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną państw narodowych.- Procesy te nie mogły zatem pozostać bez wpływu na rozwiązania koncepcyjne i instytucjonalne w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej (UE). Zacieranie się linii podziału między wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa stało się szczególnie widoczne w przypadku państw małych i średnich UE, takich jak członkowie Unii Beneluxu.

Państwa członkowskie Unii Beneluxu, czyli Belgię, Holandię i Luksemburg, oprócz poszerzonej współpracy gospodarczej integruje również współpraca na płaszczyźnie politycznej, kulturalnej, etc. Można się również doszukać przykładów kooperacji na płaszczyźnie wewnętrznej, a także podobieństw w rozwiązaniach przyjmowanych w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Pogłębioną współpracę państw Beneluxu w tym zakresie stymulują takie czynniki, jak: sąsiedztwo Belgii, Holandii i Luksemburga, które połączone są długimi granicami, położenie

geograficzne państw, związki historyczne, wpływy francuskie i niemieckie, wspólne języki, wspólna waluta euro, wreszcie niewielkie rozmiary, a także wysoki poziom życia obywateli oraz bardzo wysoki poziom urbanizacji. Zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie Belgii, Holandii i Luksemburga stało się przedmiotem zainteresowania Unii Beneluxu; na forum tej instytucji zawarto wiele porozumień i podejmowano liczne inicjatywy, które miały na celu zacieśnienie współpracy i w efekcie zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach członkowskich<sup>1</sup>.

W artykule badano pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego przez małe państwa „starej” Unii Europejskiej po zakończeniu zimnej wojny, posiłkując się studium przypadku członków Beneluxu. Określenie, czy dane państwo jest państwem małym, czy też średnim, nastrocza trudności<sup>2</sup>. Dokonując takiej próby, można brać pod uwagę różne kryteria (liczba ludności, powierzchnia terytorium, wielkość PKB, etc.). Dla celów prowadzonych badań przyjęto punkt widzenia Unii Europejskiej, która za państwa małe uznaje dziesięć państw „starej” piętnastki; oprócz Belgii, Holandii i Luksemburga są to jeszcze: Austria, Dania, Finlandia, Grecja, Irlandia, Portugalia i Szwecja<sup>3</sup>. W toku wywodu starano się przedstawić nie tylko obecny stan bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach Unii Beneluxu, lecz także wskazać na ewolucję w pojmowaniu bezpieczeństwa (narodowego, a więc i wewnętrznego) po 1989 roku. Dla potrzeb artykułu bezpieczeństwo wewnętrzne rozumie się w sposób szeroki, (...) *dynamiczny i pozytywny, czyli jako proces gwarantowania ochrony wewnątrz państwa, organom i władzom, jego demokratycznym struktural, lecz także społeczeństwu w warunkach poszanowania prawa i wolności obywatelskich oraz przy zachowaniu możliwości rozwoju tego*

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. Daman, *Cross-border hot pursuit in the EU*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2008, t. 16, nr 2, s. 171–207.

<sup>2</sup> Zestawienie różnych poglądów i stanowisk na temat definicji państw małych zob.: M. Łukaszewski, *Research on European microstates in social science. Selected methodological and definitional problems*, „Ad Alta: Journal of Interdisciplinary Research” 2011, t. 1, nr 2, s. 74–77.

<sup>3</sup> Zob.: M. Krzysztofowicz, *Stanowiska państw małych na Konferencji Międzyrządowej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 74(178), s. 1001.

państwa, a także jako zdolność państwa do zachowania stabilności ustrojowo-politycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego<sup>4</sup>.

Założono, że podjęcie badań nad sposobami pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga w pierwszej kolejności pokazania, w jaki sposób w danym państwie rozumie się bezpieczeństwo narodowe. Za punkt wyjścia przyjęto więc założenie, że bezpieczeństwo wewnętrzne (wraz z bezpieczeństwem zewnętrznym) stanowi składową bezpieczeństwa narodowego. Małe i średnie państwa UE ze względu na ich niewielkie rozmiary, siłę gospodarczą, położenie geograficzne są zmuszone do związania się z państwami większymi (lub organizacjami takimi jak UE) bądź zawiązywania porozumień (np. Beneluks). Stanowisko to rzutuje także na przyjmowane koncepcje bezpieczeństwa wewnętrznego w tych państwach, co wykazano w artykule. Pytania badawcze, na które starano się odpowiedzieć, dotyczą tego, w jaki sposób pojmuje się bezpieczeństwo wewnętrzne oraz jakie są cechy wspólne koncepcji bezpieczeństwa wewnętrznego w omawianych państwach. Artykuł kończy zestawienie wyciągniętych wniosków.

### **Pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w Belgii**

Jednym z państw Beneluksu jest Belgia, która liczy niespełna 10,5 miliona mieszkańców; jest to państwo federalne, zamieszkałe przez Flamandów (58%), Walonów (31%) oraz osoby o innym pochodzeniu etnicznym (11%)<sup>5</sup>. Belgia jest nie tylko państwem założycielskim Unii Europejskiej, lecz także Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W badaniach porównawczych trzydziestu jeden państw członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w Europie (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), których rezultaty zawarto w raporcie *Sustainable Governance Indicators 2011*, Belgia uzyskała 7 na 10

---

<sup>4</sup> K. P. Marczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej: od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012, s. 50. W artykule wykorzystano fragmenty tekstu opublikowanego przez autorkę w tej książce.

<sup>5</sup> Zob.: *The CIA World Factbook* [online], Central Intelligence Agency, 07.2011, *Belgium*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/be.html>, 10.04.2012.

możliwych punktów i ogólną zadowalającą ocenę, jeśli chodzi o poziom bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie<sup>6</sup>. Według autorów raportu obecnie główne problemy państwa belgijskiego w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego stanowią produkcja narkotyków syntetycznych na dużą skalę oraz zagrożenie terroryzmem. Innym problemem są wewnętrzne napięcia pomiędzy grupami etnicznymi zamieszkującymi Belgię, które charakteryzują się dążeniami odśrodkowymi, co rzutuje na sytuację polityczną całego państwa (np. długotrwała niezdolność do utworzenia rządu w ostatnich latach). Należy także zwrócić uwagę na fakt umiejscowienia w Belgii siedzib wielu organizacji międzynarodowych, w tym instytucji Unii Europejskiej, obecnych zwłaszcza w Brukseli. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest duża liczba obcokrajowców przebywających na terytorium belgijskim, co także rzutuje na sytuację oraz rozwiązania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

Analiza głównych aktów prawnych oraz oficjalnych dokumentów daje pogląd na podejście Belgów do bezpieczeństwa wewnętrznego. Belgijska ustawa zasadnicza posługuje się sformułowaniem „bezpieczeństwo państwa” (fr. *la sûreté de l'État*), mówiąc o kompetencjach monarchy w zakresie bezpieczeństwa narodowego (dowodzenie siłami zbrojnymi, ogłaszanie stanu wojennego i zakończenia działań militarnych)<sup>7</sup>. Bezpieczeństwo narodowe identyfikuje się zatem z zagrożeniami dla państwa pochodzącymi z zewnątrz (militarnymi). Konstytucja zawiera natomiast szeroki katalog praw obywatelskich, wśród których nie uwzględniono jednak prawa obywateli do bezpieczeństwa osobistego (nawiązując tym samym do art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>8</sup>), choć kwestia ta była tematem

---

<sup>6</sup> Zob.: M. Castanheira, B. Rihoux, N.C. Bandelow, *Belgium report*, [w:] *Sustainable Governance Indicators 2011: Policy performance and executive capacity in the OECD*, Gütersloh 2011, s. 23, [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Belgium.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Belgium.pdf), 8.08.2011.

<sup>7</sup> Zob.: *La Constitution belge: texte coordonné du 17 février 1994* [online], art. 167 §1, [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html#modif20120719](http://www.senate.be/doc/const_fr.html#modif20120719) 13.12.2012.

<sup>8</sup> W art. 5 pkt 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zapisano: *Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego* (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284).

debat belgijskiego parlamentu<sup>9</sup>. Ponadto Belgia nie dysponuje dokumentem strategicznym w zakresie bezpieczeństwa narodowego, czyli strategią bezpieczeństwa narodowego, konkretyzującą pojęcie bezpieczeństwa narodowego, co z kolei nastrocza trudności w procesie analizowania znaczenia bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu belgijskim.

Genezy aktualnego podejścia do kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego w Belgii należy doszukiwać się w latach 90. ubiegłego stulecia, gdy trwała zagorzała dyskusja na temat reformy struktur sił policyjnych<sup>10</sup>. Do początku lat 90. w Belgii funkcjonowały równolegle żandarmeria – czyli formacja o zadaniach policyjnych, lecz statusie wojskowym, powołana do życia w 1795 roku, w czasach najnowszych działająca na podstawie ustawy o żandarmerii z 2 grudnia 1957 roku<sup>11</sup> – oraz siły policji cywilnej (policje gminne i sądowe)<sup>12</sup>. W lipcu 1991 roku przyjęto ustawę o demilitaryzacji żandarmerii, na mocy której formacja ta straciła swój wojskowy status, przechodząc pod zwierzchnictwo ministra spraw wewnętrznych oraz ministra sprawiedliwości w zakresie tych spraw, które dotyczyły dochodzeń kryminalnych<sup>13</sup>. Przyjęcie przez Belgów ustawy o powołaniu zintegrowanej służby policyjnej w 1998 roku, która wyznaczyła ramy obecnego systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego, wiązało się z zastąpieniem dotychczasowej dualnej struktury jedną cywilną służbą policyjną, zorganizowaną na poziomach lokalnym i federalnym<sup>14</sup>. Wspomniana ustawa przewiduje jedynie płaszczyznę współdziałania

<sup>9</sup> Zob.: C. Gayrel, *Research Questionnaire: Belgium. Privacy and National Security/Public Safety International Working Group 31 July 2009. For the „Centre de Recherche en Droit Public”*, s. 7, <http://www.crdp.umontreal.ca/IWGPS/wp-content/uploads/2A7D6B25.pdf>, 8.08.2011.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob.: *Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires Administratives par MM. Caluwé et Happart: Évaluation des services de police* [online], <http://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPubDoc&TID=16779214&LANG=fr>, 19.03.2012.

<sup>11</sup> Zob.: *Loi sur la Gendarmerie* z 02.12.1957 r., „Moniteur Belge” z 12.12.1957 r. Na temat historii i funkcjonowania belgijskiej żandarmerii autorka pisała już w innym miejscu; zob.: K.P. Marczuk, *Trzecia opcja: gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*, Toruń 2009, s. 48–49.

<sup>12</sup> Zob.: *Loi sur la fonction de police* z 05.08.1992 r., „Moniteur Belge” z 22.12.1992 r.

<sup>13</sup> Zob.: *Loi modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et portant démilitarisation de la gendarmerie* z 18.07.1991 r., art. 25, „Moniteur Belge” z 26.07.1991 r., [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a.pl](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl), 10.08.2011.

<sup>14</sup> Zob.: *Loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* z 07.12.1998 r., art. 150, „Moniteur Belge” z 5.01.1999 r., <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/1999/01/05/60352.pdf>, 10.08.2011.

wojska i policji federalnej (art. 111–113) – w przypadkach szczególnego zakłócania porządku publicznego dopuszcza się interwencję sił zbrojnych (art. 113).

W Belgii postrzega się bezpieczeństwo wewnętrzne jako nieodłączny komponent bezpieczeństwa narodowego; drugą jego składową jest bezpieczeństwo zewnętrzne. Stanowisko to potwierdzają zapisy ustawy organicznej o służbach wywiadowczych i bezpieczeństwa z 1998 roku. Zgodnie z tym aktem prawnym na bezpieczeństwo wewnętrzne (fr. *la sûreté intérieure*) oraz porządek publiczny i konstytucyjny Belgii składają się dwa zasadnicze elementy: 1. bezpieczeństwo (fr. *la sécurité*) instytucji (organów) państwowych oraz ochrona ciągłości funkcjonowania państwa prawa, instytucji demokratycznych, fundamentalnych zasad państwa prawa, a także ochrona praw człowieka i podstawowych wartości; 2. bezpieczeństwo (*la sécurité*) i ochrona fizyczna oraz moralna osób, a także zabezpieczenie i ochrona dóbr<sup>15</sup>. Jak widać, odróżnia się tu francuski termin *la sûreté* (dotyczy pewności, zabezpieczenia; angielski odpowiednik to *safety*) od *la sécurité* (bezpieczeństwo rozumiane nieco konkretniej, odnoszące się do zagrożeń fizycznych; ang. *security*); oba wyrazy jednakże na język polski tłumaczy się jako „bezpieczeństwo”. Natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne (fr. *la sûreté extérieure*) odnosi się do obrony integralności państwa, suwerenności i niepodległości oraz obszaru stosunków międzynarodowych<sup>16</sup>.

Wspomniana ustawa daje również przegląd zagrożeń godzących w wewnętrzne bezpieczeństwo państwa, wśród których wymienia się m.in.: szpiegostwo, terroryzm, ekstremizm, proliferację broni, działalność sekt, zorganizowaną przestępczość oraz próby wpływania na wewnętrzne działania państwa (art. 8 pkt 1).

Kluczowym aktem prawnym, który dał podwaliny pod obecny instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego w Belgii, jest wspomniana wyżej ustawa z 7 grudnia 1998 roku o powołaniu zintegrowanej służby policyjnej, zorganizowanej

<sup>15</sup> Zob.: *Loi organique des services de renseignement et de sécurité (1)* z 30.11.1998 r., art. 8 pkt 2 a i b, „Moniteur Belge” z 18.12.1998 r.,

<http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/1998/12/18/60077.pdf>, 9.08.2011.

<sup>16</sup> Zob.: Tamże, art. 8 pkt 3.

na dwóch poziomach. Ustawa reguluje funkcjonowanie oraz zadania policji federalnej i lokalnej, które zastąpiły poprzednią dualną strukturę instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego Belgii, bazującą na siłach żandarmerii i policji cywilnej. Badając sposób pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego w warunkach belgijskich, należy wyjść właśnie od uregulowań zawartych w tym akcie prawnym, ponieważ daje on początek odmiennemu niż dotychczas spojrzeniu na problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego. Ustawodawca mówi o służbach policji, mając na myśli policję federalną oraz korpusy policji lokalnej (art. 2 pkt 2), a także inspekcję generalną policji federalnej i lokalnej (art. 2 pkt 3)<sup>17</sup>. Organami odpowiadającymi za koordynację decyzji politycznych dotyczących sił policyjnych oraz koordynację zarządzania policją federalną i lokalną uczyniono ministrów właściwych w zakresie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości (art. 4). Istotne jest to, że ustawodawca zapowiedział, że szefowie resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (corocznie, jak zapisano w pierwszej wersji ustawy z 1998 roku) będą przyjmować (zatwierdzać) narodowy plan bezpieczeństwa (*le plan national de sécurité – PNS*). *Narodowy plan bezpieczeństwa zapewnia całościowe i zintegrowane podejście do bezpieczeństwa oraz zapewnia spójność działania służb policyjnych*<sup>18</sup>; jego częścią są lokalne, czyli strefowe plany bezpieczeństwa (*les plans zonaux de sécurité – PZS*), opracowywane przez strefowe rady bezpieczeństwa (art. 37). Za przygotowanie PNS odpowiada policja federalna, która ma następnie swój wkład w jego realizację w zakresie jej dotyczącym (art. 92).

Jeśli chodzi o strefowe plany bezpieczeństwa, to przez strefę działania policji (fr. *zone de police*) rozumie się jednostkę złożoną z jednej lub kilku gmin

---

<sup>17</sup> W art. 3 ustawy o powołaniu zintegrowanej służby policyjnej z 1998 roku w następujący sposób zdefiniowano rolę oraz zadania policji lokalnej i federalnej: *Służby policyjne są zorganizowane i zbudowane na dwóch poziomach: poziomie federalnym i poziomie lokalnym, które razem zapewniają funkcjonowanie policji zintegrowanej. Poziomy te są autonomiczne i podlegają różnemu zwierzchnictwu. Prezentowana ustawa organizuje powiązania funkcjonalne pomiędzy tymi dwoma poziomami. (...) Policja lokalna zapewnia na poziomie lokalnym realizowanie podstawowych funkcji policji, przez które rozumie się wszystkie zadania policji administracyjnej i sądowej, konieczne do zarządzania zdarzeniami i zjawiskami lokalnymi na terytorium strefy policji, która również wypełnia pewne zadania policji o charakterze federalnym. Policja federalna wypełnia na całości terytorium, w poszanowaniu zasad specjalizacji i subordynacji, zadania specjalne i ponadlokalne policji administracyjnej i sądowej, jak również misje wsparcia policji lokalnej i władz policji. Zintegrowana służba policji gwarantuje władzom i obywatelom co najmniej służbę równoważną na całości terytorium Królestwa (Loi organisant un service de police intégré, structuré á deux niveaux...).*

<sup>18</sup> Tamże, art. 4.

(fr. *commune*); w każdej strefie działania policji operuje natomiast korpus lokalnej policji (art. 9–10). Ponadto ustawa powołuje wspomniane strefowe rady bezpieczeństwa (fr. *conseil zonal de sécurité*), funkcjonujące w danych jednostkach lokalnych. W skład rad wchodzi: burmistrzowie, pełnomocnik króla, szef korpusu policji lokalnej i dyrektor – koordynator administracyjny policji federalnej; rady mogą również zapraszać ekspertów na posiedzenia. Głównym zadaniem rad jest sporządzanie strefowych planów bezpieczeństwa oraz ocena ich wykonywania (art. 35), przy czym plany powinny uwzględniać: zadania i cele określone przez burmistrzów i pełnomocnika króla, uwzględnione w całościowym podejściu do bezpieczeństwa; zadania policji lokalnej działającej w zakresie policji administracyjnej i sędowniczej; udział policji lokalnej w wykonywaniu zadań o charakterze federalnym, co reguluje art. 61 ustawy; wykonywanie zadań właściwych dla danej gminy (art. 36). PZS, po zatwierdzeniu przez burmistrzów i pełnomocnika króla, muszą również zostać zatwierdzone przez szefów resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (art. 37).

Praktyka pokazała, że opracowywane w kolejnych latach narodowe plany bezpieczeństwa obejmowały znaczną ilość zadań, które dodatkowo charakteryzowały się trudnościami w realizacji. Sprawilo to, że kolejne nowelizacje ustawy o powołaniu zintegrowanej służby policyjnej (2 kwietnia 2001 roku oraz 7 lutego 2003 roku) przedłużały okresy obowiązywania planów do momentu, gdy w 2003 roku wprowadzono czteroletni okres obowiązywania planów narodowych, co dotyczy również okresu obowiązywania strefowych planów bezpieczeństwa<sup>19</sup>.

Szczególnie istotnymi działaniami, które podjęły belgijskie władze w zakresie zwalczania zagrożeń o charakterze wewnętrznym, były harmonizacja i zintegrowanie funkcjonowania służb policyjnych, a także wywiadowczych, zapoczątkowane – w przypadku sił policyjnych – wspomnianą ustawą o powołaniu zintegrowanej służby policyjnej z 1998 roku. Ażeby tego dokonać, należało najpierw wykroczyć poza dotychczasowe zawężone ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego, sprowadzające się do ochrony instytucji państwowych i fizycznej ochrony jednostek, jak ujęto to we

<sup>19</sup> Zob.: *Loi-programme (1)* z 22.12.2003 r., art. 411, „Moniteur Belge” z 31.12.2003 r., <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2003/12/31/84773.pdf>, 10.08.2011.



wspomnianej ustawie organicznej o służbach wywiadowczych i bezpieczeństwa z 18 listopada 1998 roku (art. 8). Z tego względu w rządowej deklaracji z lipca 2003 roku, zatytułowanej *Belgia kreatywna i solidarna*, przyjętej przez rząd premiera Guy'a Verhofstadta, podkreślono, że przedmiotem troski władz jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa (w aspekcie wewnętrznym) wszystkim obywatelom. Stwierdzono, że rząd szczególny nacisk musi położyć na eliminowanie zagrożeń wewnętrznych zarówno na poziomie lokalnym (wskazano tu na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, włamania, akty wandalizmu, czyli przestępczość pospolitą), jak i federalnym (handel narkotykami, bronią, ludźmi, terroryzm, przestępczość finansowa i gospodarcza). Chodzi tutaj zatem o praktyczną realizację zasady zintegrowanego (tj. zarówno na poziomie federalnym, jak i lokalnym) bezpieczeństwa, wywodzącą się z ustawy o powołaniu zintegrowanej służby policyjnej z 1998 roku (fr. *le principe de sécurité intégrée*)<sup>20</sup>.

Kierując się wytycznymi zawartymi w deklaracji, w marcu 2004 roku belgijski rząd przyjął dokument ramowy poświęcony bezpieczeństwu ujmowanemu całościowo (*Note Cadre de Sécurité Intégrale*). Dokument ów składa się z trzech zasadniczych części, które dotyczą: 1. przedstawienia w ogólnym zarysie idei bezpieczeństwa ujmowanego całościowo i w sposób zintegrowany (fr. *sécurité intégrale*), 2. unaocznienia głównych problemów kryminalnych oraz 3. wynikających z tego implikacji politycznych i administracyjnych. Zamiarem autorów dokumentu było wskazanie priorytetowych zadań w obszarze polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, przy uwzględnieniu konieczności prowadzenia spójnych działań przez szefów resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W dokumencie ramowym belgijskie władze wyszły z następującego założenia: *Bezpieczeństwo [la sécurité] stało się warunkiem nieodzownym do właściwego funkcjonowania społeczeństwa, jak również ważnym kryterium jakości życia*<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Zob.: *Une Belgique créative et solidaire: du soufflé pour le Pays. Texte de l'Accord de gouvernement fédéral du 10 juillet 2003*, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/accord\\_de\\_gouvernement\\_10\\_juillet\\_2003.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/accord_de_gouvernement_10_juillet_2003.pdf), 31.12.2012.

<sup>21</sup> *Note Cadre de Sécurité Intégrale 30–31 mars 2004: Approuvée par le Conseil des Ministres du 30 mars 2004* [online], s. 5, <http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/kiv2004FR.pdf>, 31.12.2012.

Wskazując na konieczność przyjęcia szerokiego podejścia, stwierdzono, że na państwie spoczywa odpowiedzialność za zapewnianie bezpieczeństwa, porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, jak również to właśnie państwo gwarantuje ochronę życia obywateli, ich zdrowia i dóbr zarówno przed zagrożeniami teraźniejszymi, jak i przyszłymi, w poszanowaniu dla zasad prawa oraz fundamentalnych wolności jednostek. Nawiązując do deklaracji rządu Verhofstadta, stwierdzono, że źródeł niebezpieczeństwa (fr. *l'insécurité*) dla obywateli należy szukać w przestępczości, zachowaniach niezgodnych z ogólnie przyjętymi normami czy też niebezpiecznych zachowaniach uczestników ruchu drogowego, jakkolwiek nie należy lekceważyć również innych czynów przestępczych. Co ważne, w dokumencie ramowym z 2004 roku dokonano próby zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu całościowym (*sécurité intégrale*): *Bezpieczeństwo ujmowane całościowo to koncepcja mająca na celu zwalczanie przestępczości, niewłaściwych zachowań i [niebezpieczeństw] w ruchu drogowym w jak najszerszym kontekście, we wszystkich jego aspektach. (...) Koncepcja całościowego bezpieczeństwa może następnie generować zintegrowane podejście. Zintegrowane podejście to konieczna współpraca wszystkich zainteresowanych podmiotów w celu osiągnięcia wspólnego rozwiązania problemu. Innymi słowy, wszystkie inicjatywy, projekty i instrumenty muszą być w jak największym stopniu zharmonizowane i skoordynowane, jako że pozostają częścią większego projektu*<sup>22</sup>.

Równocześnie z dokumentem ramowym rząd na posiedzeniu 30 marca z 2004 roku przyjął Narodowy Plan Bezpieczeństwa 2004–2007 (*Plan National de Sécurité 2004–2007*). Zamierzeniem autorów było zastosowanie w praktyce zasady całościowego bezpieczeństwa oraz zintegrowanego podejścia, których ważkość podkreślał dokument ramowy. W planie ograniczono się jednak do obszaru funkcjonowania sił policyjnych poziomów federalnego i lokalnego (fr. *un plan policier*). Cele, które wytyczono przed policjami lokalną i federalną, są tożsame z celami wymienionymi w deklaracji rządowej *Belgia kreatywna i solidarna*

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 7.

z 2003 roku. Plan składa się z trzech głównych części, wśród których kluczowe znaczenie ma pierwsza, poświęcona nowym zadaniom i roli sił policyjnych: (...) *Sily policyjne muszą, na obu poziomach [tj. na poziomie lokalnym i federalnym], jeszcze bardziej przyczyniać się do [zapewniania] bezpieczeństwa*<sup>23</sup>, realizując w praktyce zintegrowane podejście. W dokumencie podkreślono istotną, nową rolę policji obu poziomów jako głównej formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo wewnętrzne, kładąc nacisk na konieczność zacieśniania relacji z obywatelami, czyli na praktyczną realizację koncepcji *community policing*<sup>24</sup>.

Kolejnym dokumentem, w którym odniesiono się do problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego, jest przyjęty przez rząd 1 lutego 2008 roku drugi Narodowy Plan Bezpieczeństwa 2008–2011 (*Plan National de Sécurité 2008–2011*).

Również ten plan składa się z trzech zasadniczych części, w których określono priorytety dla belgijskiej polityki w materii bezpieczeństwa wewnętrznego na lata 2008–2011, a także zadania i strategię postępowania dla sił policyjnych. Jakkolwiek nie zdefiniowano tu wprost pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego, to odniesiono się do pojęcia niebezpieczeństwa (*l'insécurité*) w obszarze wewnętrznym, twierdząc: *Bliskość niebezpieczeństwa (przestępczości, zagrożeń w ruchu drogowym, czynów szkodliwych społecznie...) jest sprawą wszystkich [fr. l'affaire de tous]: władz i służb federalnych, regionalnych i lokalnych, ale również obywateli i różnych aktorów sektora prywatnego*<sup>25</sup>. Tym samym zwrócono uwagę na konieczność zaangażowania całego społeczeństwa w działania na rzecz zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Podkreślono, że należy stosować zintegrowane podejście do zwalczania zagrożeń o charakterze wewnętrznym, co wymaga od władz spójnych i harmonijnych decyzji, jeśli chodzi o dobór środków i podejmowane działania; podejmując decyzje, władze powinny kierować się trzema zasadami: 1. prewencją (zapobieganie przestępstwom); 2. reakcją (reagowanie na przestępczość);

<sup>23</sup> *Plan National de Sécurité 2004–2007* [online], 30.03.2004, s. 4, <http://www.infozone.be/biblio/gpi/nvp-2004-2007/nvp-2004-2007-f.pdf>, 31.12.2012.

<sup>24</sup> Zob.: tamże, s. 8.

<sup>25</sup> *Plan National de Sécurité 2008–2011. Approuvé par le conseil des ministres le 1 février 2008. Avis ministre de la Mobilité le 23 janvier 2008. Avis Conseil fédéral de police le 22 janvier 2008*, s. 5, <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/PNS2008-2011.pdf,08.08.2011>.

3. ciągłością (kontynuowanie działań po rozwiązaniu problemu)<sup>26</sup>. Przyjęto także zasadę przejrzystości polityki bezpieczeństwa w sprawach wewnętrznych, zapowiadając konieczność dokonywania periodycznych przeglądów przedsięwziętych działań. Co istotne, w planie stwierdzono, że belgijskie siły policyjne poza zwalczaniem przestępczości powinny również zwrócić uwagę na konieczność eliminacji takich współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, jak m.in.: przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu, cyberprzestępczość, przestępczość narkotykowa, finansowa, pranie brudnych pieniędzy, handel ludźmi i terroryzm. *Nowymi tendencjami są wzrost przemocy, zwiększający się profesjonalizm sprawców, zwiększone i bardziej intensywne wykorzystanie Internetu jako czynnika ułatwiającego wzrost mobilności i internacjonalizację*<sup>27</sup>.

Przykładem realizacji w praktyce zapisów zawartych w powyższych dokumentach, a zwłaszcza zasady zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa i szerokiej współpracy instytucjonalnej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, jest powołanie międzyresortowego Organu Koordynującego dla Analizy Zagrożeń (*l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace* – OCAM).

Na mocy ustawy o analizowaniu zagrożeń z 10 lipca 2006 roku powołano międzyresortowy, podlegający szefom resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, Organ Koordynujący dla Analizy Zagrożeń (art. 5)<sup>28</sup>, odpowiadający za ocenę zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Na czele tej instytucji stoi jej dyrektor, powoływany na to stanowisko przez króla Belgii na wniosek obu ministrów (art. 7 § 1 i § 2). Jednym z głównych zadań OCAM jest konieczność sporządzania okresowej oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz wskazywanie, jakie środki zaradcze należy przedsięwziąć w celu ich eliminacji (art. 8 pkt 1). Z tego względu OCAM wyposażono w rozbudowany system informatyczny, w skład którego wchodzi również bank danych, zebranych od różnych służb, dotyczących zagrożeń (art. 9 § 1).

---

<sup>26</sup> Zob.: tamże, s. 6.

<sup>27</sup> Zob.: tamże, s. 8.

<sup>28</sup> Zob.: *Loi relative à l'analyse de la menace (1)* z 10.07.2006 r., „Moniteur Belge” z 20.07.2006 r., <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2006/07/20/99380.pdf>, 9.08.2011.

Obecnie zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego, do którego władze belgijskie przywiązują szczególną wagę, jest terroryzm, co pociąga za sobą rozbudowywanie ustawodawstwa dotyczącego tego zagadnienia. W belgijskim kodeksie karnym zaklasyfikowano terroryzm jako przestępstwo, stosując się do decyzji ramowej Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 roku w sprawie walki z terroryzmem. Odniesienia do terroryzmu można ponadto znaleźć chociażby we wspomianej ustawie o służbach wywiadowczych i bezpieczeństwa z 1998 roku, gdzie terroryzm wyjaśnia się jako sięganie po środki przemocy, motywowane pobudkami ideologicznymi lub politycznymi, aby osiągnąć swoje cele drogą terroru, zastraszania i gróźb (art. 8 pkt 1 b). Do ustawy o przestępstwach terrorystycznych z 19 grudnia 2003 roku wprowadzono zapis, że terroryzm został uznany za taki czyn, który pociąga za sobą uderzenie na dużą skalę w państwo lub organizację międzynarodową, jest popełniany w sposób zamierzony i w celu wywołania strachu wśród ludności bądź bezprawnego wymuszenia na władzy publicznej lub organizacji międzynarodowej danych czynów (albo powstrzymania się od ich dokonania), bądź też ma na celu wywołanie destabilizacji lub zniszczenie fundamentalnych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych, społecznych państwa lub organizacji międzynarodowej<sup>29</sup>. Zapis ten jest wprowadzony do belgijskiego kodeksu karnego. Penalizacja terroryzmu w kodeksie karnym świadczy o tym, że belgijskie władze traktują to zagrożenie poważnie. Ponadto nowelizacja pod tym kątem kodeksu karnego daje niewątpliwie większe możliwości władzom i instytucjom właściwym w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego w zakresie ścigania tego przestępstwa, co powinno odstraszać potencjalnych sprawców ataków terrorystycznych.

---

<sup>29</sup> Zob.: *Loi relative aux infractions terroristes* z 19.12.2003 r., art. 3, „Moniteur Belge” z 29.12.2003 r., <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2003/12/29/84730.pdf>, 10.08.2011.

## Pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w Holandii

Drugie z państw Beneluksu, Holandia, monarchia konstytucyjna o zdecentralizowanym systemie władzy (12 prowincji), to największe z tych państw, którego liczba ludności przekracza 16,8 miliona mieszkańców. Przeważającą większość jej populacji stanowią Holendrzy (80,7%), natomiast wśród mniejszości etnicznych dominują: obywatele państw członkowskich UE (5%), w tym duża liczba Polaków, Indonezyjczycy (2,4%), Turcy (2,2%), Marokańczycy (2%) oraz ludność pochodząca z Karaibów (0,8%)<sup>30</sup>.

Zgodnie z oceną raportu *Sustainable Governance Indicators 2011*, Holandia uzyskała 8 na 10 możliwych punktów, jeśli chodzi o skuteczność w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego. Wśród głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego tego państwa wymieniono zagrożenie terroryzmem ze strony fundamentalistów islamskich oraz kwestie związane z utrzymaniem porządku publicznego wśród ludności<sup>31</sup>. Ze względu na zaawansowaną urbanizację w przypadku Holandii ma się również do czynienia z zagrożeniami uwarunkowanymi rozwiązaniami przestrzennymi zastosowanymi w ośrodkach miejskich. Według amerykańskiego Departamentu Stanu dużym problemem dla holenderskich władz jest, oprócz kwestii wspomnianych powyżej, także to, że Holandia jest kanałem przerzutu narkotyków, które stąd są rozprawdane w całej Europie (głównie kokaina); ponadto na terenie Holandii produkuje się i stąd eksportuje duże ilości narkotyków syntetycznych<sup>32</sup>.

Konstytucja Królestwa Holandii wyróżnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, stwierdzając, że właściwa ustawa określa, kiedy można ogłosić stan wyjątkowy w państwie (art. 103)<sup>33</sup>. Wniosek, który się nasuwa, dotyczy rozumienia przez Holendrów bezpieczeństwa narodowego, na które składają się aspekty

<sup>30</sup> Zob.: *The CIA World Factbook, The Netherlands*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html>, 12.08.2011.

<sup>31</sup> Zob.: R. Hoppe, T. Hoppe, J. Woldendorp, N.C. Bandelow, *Netherlands report*, [w:] *Sustainable Governance Indicators 2011: Policy performance and executive capacity in the OECD*, s. 24, [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Netherlands.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Netherlands.pdf), 12.08.2011.

<sup>32</sup> Szerzej zob.: U.S. Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, *Background Note: The Netherlands* z 09.08.2011 r., <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3204.htm>, 12.08.2011.

<sup>33</sup> Zob.: *Konstytucja Królestwa Holandii z 28 marca 1814 roku*, według stanu prawnego na dzień 21 marca 2002 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html>, 7.12.2012. Materiał w wersji opublikowanej znajduje się w: *Konstytucja Królestwa Holandii*, tłum. i wstęp A. Głowacki, Warszawa 2003.

zewnątrzny i wewnętrzny bezpieczeństwa. Natomiast o interesach w obszarze bezpieczeństwa narodowego mówi się w innym akcie prawnym, czyli w ustawie o służbach wywiadu i bezpieczeństwa z 2002 roku, gdzie do zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego Holandii zaliczono: naruszenie trwałości systemu demokratycznego, bezpieczeństwa państwa lub godzenie w żywotne interesy państwa<sup>34</sup>. Tym samym, podobnie jak miało to miejsce w przypadku rozwiązań belgijskich, odwołano się do ujęcia bezpieczeństwa narodowego, koncentrującego się na państwie i jego organach (władzy) jako głównych jego podmiotach, jakkolwiek nie zdefiniowano wprost pojęcia bezpieczeństwa narodowego.

Tak jak w przypadku Belgii, również w przypadku Holandii obecne podejście do bezpieczeństwa wypracowywano głównie na przestrzeni ubiegłej dekady. Przypadek Holandii jest jednak o tyle szczególny, że poprzednio holenderskie władze przyjmowały oficjalne ramowe dokumenty w sprawach bezpieczeństwa, koncentrując się głównie na doktrynie obronnej; dopiero stosunkowo niedawno postanowiono to zmienić, uzgadniając pierwszą strategię bezpieczeństwa narodowego. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że dokumenty dotyczące doktryny obronnej w pewnym, ograniczonym zakresie odnoszą się również do płaszczyzny bezpieczeństwa wewnętrznego (zadania sił zbrojnych w tej materii).

Wydaje się, że genyzy skoncentrowania się państwa holenderskiego pierwotnie na kwestiach wojskowych, a dopiero później na opracowywaniu dokumentu strategicznego w zakresie bezpieczeństwa narodowego należy upatrywać w silnym zaangażowaniu Holandii w relacje Stany Zjednoczone–Europa Zachodnia w czasach zimnej wojny. Holenderscy badacze Herman van der Wusten, Jan Nijman i Rob Thijsse, dokonując przeglądu i oceny polityk bezpieczeństwa prowadzonych przez państwa ówczesnych Wspólnot Europejskich oraz ich związków z USA, zaliczają Holandię, wraz z Belgią i Włochami, do grupy charakteryzującej się bardzo wysokim

---

<sup>34</sup> Zob.: *Act of 7 February 2002, providing for rules relating to the intelligence and security services and amendment of several acts (Intelligence and Security Services Act 2002), as amended by the Act of 2 November 2006 (Bulletin of Acts, Orders and Decrees 2006, 574)*, art. 6, pkt 2 a, „Bulletin of Acts, Orders and Decrees of the Kingdom of the Netherlands” z 26.03.2002 r., <https://www.aivd.nl/english/aivd/the-intelligence-and/>, 12.08.2011.

stopniem natężenia relacji ze Stanami Zjednoczonymi (państwa te sygnowały wszystkie traktaty i porozumienia w zakresie bezpieczeństwa, których stroną były także USA, są państwami założycielskimi NATO i Wspólnot Europejskich oraz uczestniczyły w operacjach wojskowych Sojuszu Północnoatlantyckiego)<sup>35</sup>. Z kolei w opinii Marcela de Haasa, który opracowywał pierwszą doktrynę obronną Holandii pochodzącą z 2005 roku, szczególne zaangażowanie holenderskiej armii w operacje zagraniczne w latach 90. ubiegłego wieku spowodowało konieczność przyjęcia w pierwszej kolejności zintegrowanej z wymogami NATO doktryny wojskowej, nie zaś strategii bezpieczeństwa narodowego, ponieważ ta ostatnia ma inny, nieco bardziej „cywilny” charakter<sup>36</sup>.

Toczący się w końcu lat 90. XX wieku dyskurs polityczny na temat możliwości przyjęcia doktryny wojskowej przez Holandię znalazł swój wydzźwięk w rządowym memorandum ze stycznia 1999 roku, dotyczącym głównych kierunków holenderskiej polityki bezpieczeństwa. W efekcie podpisania memorandum rok później przyjęto Białą Księgę Obrony, ramowy dokument, który określał cele holenderskiej polityki bezpieczeństwa na kolejną dekadę, zapowiadając przyjęcie wspomnianej doktryny obronnej. Jeśli chodzi o materię wewnętrzną, to w księdze odniesiono się do tej problematyki, twierdząc, że (...) *polityka zagraniczna i polityka wewnętrzna nakładają się na siebie* (...) <sup>37</sup>, co należy uwzględnić w procesie podejmowania decyzji w zakresie kwestii dotyczących bezpieczeństwa państwa. Ponadto, wyliczając zadania sił zbrojnych Holandii, uwzględniono także te, które dotyczą obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego; należy do nich m.in. wspieranie władz cywilnych w zakresie egzekwowania prawa, niesienie pomocy w trakcie klęsk żywiołowych i katastrof (zadania w obszarze zarządzania kryzysowego) oraz niesienie pomocy humanitarnej na poziomach krajowym i międzynarodowym.

<sup>35</sup> Zob.: H. van der Wusten, J. Nijman, R. Thijsse, *Security policies of European countries outside the Soviet sphere*, „Journal of Peace Research” 1985, t. 22, nr 4, s. 308.

<sup>36</sup> Zob.: M. de Haas, *From defence doctrine to national security strategy: The case of The Netherlands*, „Strategic Review for Southern Africa” 2007, t. 29, nr 2, s. 5, [http://www.clingendael.nl/publications/2007/20071100\\_cscp\\_art\\_srsa\\_haas.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2007/20071100_cscp_art_srsa_haas.pdf), 12.08.2011.

<sup>37</sup> *Summary of the Defence White Paper 2000* [online], witryna internet. Military Education Research Library Network (MERLN), <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2000.pdf>, 13.08.2011.



Zapowiadana przez Białą Księgę pierwsza doktryna obronna (wcześniej własne doktryny posiadały poszczególne rodzaje sił zbrojnych, natomiast nie posiadała takiego dokumentu holenderska żandarmeria, czyli policja o statusie wojskowym – uczestnicząc w operacjach zagranicznych, posiłkowała się doktrynami poszczególnych rodzajów sił zbrojnych) została oficjalnie przyjęta we wrześniu 2005 roku. Jest to fundamentalny dokument opierający się na doktrynie NATO, na którym z kolei bazują doktryny poszczególnych rodzajów sił zbrojnych Holandii. Co ciekawe, opracowując holenderską doktrynę, wykorzystano jako wzorzec doktrynę obronną Wielkiej Brytanii.

Po raz pierwszy próby spojrzenia na bezpieczeństwo narodowe szeroko i całościowo, przy założeniu, że jego nierozłącznymi aspektami są bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, dokonano właśnie w Doktrynie Obronnej Holandii z 2005 roku. Autorzy dokumentu konstatują: *Polityka bezpieczeństwa państwa tradycyjnie zamierza promować lub utrzymywać niezależność, integralność, stabilność i dobro tego państwa. Jak dotąd, to państwo podejmowało polityczne, dyplomatyczne, gospodarcze, społeczno-kulturalne, humanitarne i wojskowe działania. Każdy kraj ma swój narodowy interes. (...) Patrząc z tego punktu widzenia, polityka bezpieczeństwa państwa obejmuje zbiór środków związanych z wewnętrznym i zewnętrznym bezpieczeństwem*<sup>38</sup>. Ponadto w dokumencie wielokrotnie powtarzają się twierdzenia, że (...) *wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo jest nierozzerwalnie połączone (...)*<sup>39</sup> bądź (...) *istnieje wzrastająca korelacja pomiędzy wewnętrznym a zewnętrznym bezpieczeństwem*<sup>40</sup>. Konsekwencją takiego podejścia są nowa rola i nowe zadania sił zbrojnych Holandii w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego: *Holenderska polityka bezpieczeństwa odróżnia komponenty zorientowane wewnętrznie i zewnętrznie. Siły Zbrojne mogą być rozmieszczone w kontekście obu tych komponentów. (...) Częściowo z powodu wzrastającej współzależności bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, rozróżnienie pomiędzy głównymi*

<sup>38</sup> Ministry of Defence; Netherlands Defence Staff, *Netherlands Defence Doctrine*, s. 15, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2005.pdf>, 13.08.2011.

<sup>39</sup> Tamże, s. 29.

<sup>40</sup> Tamże, s. 30.

zadaniami Sił Zbrojnych zacierało się w ciągu kilku ostatnich lat<sup>41</sup>. Przyjęcie takiego stanowiska spowodowało, że zapowiedziano również poszerzoną współpracę wywiadów wojskowego z cywilnym. Marcel de Haas, który opracowywał Doktrynę Obronną Holandii, oceniając jego znaczenie, podkreśla, że obecnie jednym z istotnych zadań dla holenderskiej armii jest bycie partnerem w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnątrz państwa, co w sposób szczególny odnosi się do funkcji pełnionych przez holenderską żandarmerię ze względu na jej podwójne, cywilne oraz wojskowe, zwierzchnictwo<sup>42</sup>. Z drugiej strony to właśnie posiadanie przez Holandię takiej formacji – o wojskowym statusie, lecz wypełniającej zadania policji cywilnej w obszarze zapewniania bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego oraz wspomnianym cywilno-wojskowym kierownictwie – powoduje wprowadzanie zapisów dotyczących roli wojska w sferze wewnętrznej do oficjalnych dokumentów<sup>43</sup>.

Nawiązanie do wewnętrznego aspektu bezpieczeństwa oraz szerokiego katalogu zagrożeń, uwzględniającego także te o charakterze pozamilitarnym, zmusiło holenderski rząd do zmiany podejścia i przyjęcia dokumentu, który wykraczałby poza kwestie doktrynalne w zakresie obronności i obejmował całą panoramę bezpieczeństwa Holandii<sup>44</sup>. Dokumentem tym stała się pierwsza Strategia bezpieczeństwa narodowego z maja 2007 roku oraz towarzyszący jej Program roboczy na lata 2007–2008. Strategia holenderska, podobnie jak dokument strategiczny Wielkiej Brytanii, jest zaliczana do tzw. strategii nowej generacji. Charakteryzują się one określeniem szerokiego zakresu zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa, zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, naturalnych oraz wywołanych działalnością człowieka, i wynikającą z tego faktu koniecznością zaangażowania w działania na rzecz sprostania tym zagrożeniom i wyzwaniom nie tylko władz na wszystkich szczeblach, lecz także całego

---

<sup>41</sup> Tamże, s. 35; 76.

<sup>42</sup> Zob.: M. de Haas, *Dutch defence doctrine*, „The Officer Magazine” 2006, t. 18, nr 1, s. 27, [http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060100%20\\_cscp\\_art\\_haas\\_officer.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060100%20_cscp_art_haas_officer.pdf), 31.12.2012.

<sup>43</sup> Szerzej na temat holenderskiej żandarmerii autorka pisała w innym miejscu; zob.: K.P. Marczuk, *Trzecia opcja...*, s. 45-47.

<sup>44</sup> Zob.: M. Rademaker, *National security strategy of the Netherlands: An innovative approach*, „Information & Security. An International Journal” 2008, t. 23, nr 1, s. 51.

społeczeństwa oraz poszczególnych obywateli, jak również instytucji, przedsiębiorstw, etc. Wszechstronność czyni ponadto strategię aktualną przez dłuższy czas<sup>45</sup>. Podobnie skonstruowanymi, nowoczesnymi dokumentami strategicznymi dysponują m.in. rządy Wielkiej Brytanii, Finlandii, lecz także Kanady oraz innych państw UE. We wstępie do holenderskiej strategii z 2007 roku były premier Holandii Jan Peter Balkenende zaznaczył: *Bezpieczeństwo to kamień węgielny społeczeństwa, w którym ludzie czują się wolni, spokojni i zjednoczeni. (...) Umacnianie bezpieczeństwa narodowego jest zadaniem dla władz państwowych. Jednakże spokojne i bezpieczne życie w Holandii wymaga zaangażowania każdego: poczynając od rządu we wszystkich jego różnych formach i na różnych stopniach, lecz również sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego. Co więcej, wiele zagrożeń może być zwalczanych tylko we współpracy z naszymi zagranicznymi partnerami*<sup>46</sup>. Wypowiedź premiera potwierdza, że dokument holenderski zalicza się do nowej generacji dokumentów strategicznych. Holandia wykroczyła zatem poza ograniczenia doktryny obronnej, sprowadzającej się do uregulowań w obszarze kwestii wojskowych, naczelnego dokumentu w zakresie bezpieczeństwa do momentu przyjęcia strategii.

W strategii z 2007 roku ujmuje się bezpieczeństwo narodowe w sposób szeroki, podtrzymując myśl zawartą w Doktrynie Obronnej Holandii, dotyczącą aspektów wewnętrznego i zewnętrznego jako składowych bezpieczeństwa narodowego. Poszerza się grono podmiotów: *Bezpieczeństwo narodowe jest narażone, kiedy żywotne interesy naszego państwa i/lub społeczeństwa są zagrożone do tego stopnia, że mogłoby to prowadzić do zamętu społecznego. Bezpieczeństwo narodowe obejmuje zarówno naruszenie bezpieczeństwa [ang. security] poprzez zamierzone działania człowieka (...), jak i naruszanie [bezpieczeństwa; ang. safety] powodowane klęskami żywiołowymi, błędami systemu lub procesu, błędem człowieka*

<sup>45</sup> Zob.: S.L. Caudle, S. de Spiegeleire, *A new generation of national security strategies: Early findings from the Netherlands and the United Kingdom*, „Journal of Homeland Security and Emergency Management” 2010, t. 7, nr 1, s. 1.

<sup>46</sup> J.P. Balkenende, *Foreword: Security is everyone's concern!*, [w:] *National Security Strategy and Work programme 2007–2008*, The Hague 05.2007, s. 7, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2007-2008.pdf>, 31.12.2012.

lub anomaliami naturalnymi, jak na przykład skrajna pogoda (...). Ta strategia dotyczy ochrony społeczeństwa i ludzi na terytorium państwowym przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi<sup>47</sup>. Jak widać, uprzednie podejście forsowane w ustawie o służbach wywiadu i bezpieczeństwa z 2002 roku, sprowadzające się do uczynienia głównym podmiotem bezpieczeństwa państwo i jego organy, uległo zmianie: oprócz struktur państwowych, również (bądź może przede wszystkim) obywatele (społeczeństwo) są traktowani jako naczelnym podmiot bezpieczeństwa w obu jego aspektach: wewnętrznym, dla którego zagrożenia mają charakter fizyczny (*safety*), i zewnętrznym, którego dotyczą zagrożenia generowane przez człowieka (*security*). Odróżniania się tu zatem *security* od *safety*, podobnie jak miało to miejsce w przypadku Belgii.

Na szerokie podejście wskazuje także katalog priorytetów bezpieczeństwa narodowego, wyliczonych w dokumencie. Co ważne, jedynie pierwszy z nich – postulat ochrony terytorium państwowego – łączy się z zapewnianiem bezpieczeństwa zewnętrznego. Natomiast kolejne: bezpieczeństwo gospodarcze, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo fizyczne oraz stabilność społeczno-polityczna<sup>48</sup> są rozumiane w kontekście wewnętrznym, co w połączeniu z wcześniejszym zapisem o społeczeństwie jako głównym, współczesnym podmiocie bezpieczeństwa daje nową jakość w ujmowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Podtrzymano także dotychczasowe spojrzenie na związki pomiędzy sferą wewnętrzną a środowiskiem międzynarodowym, dając jednakże pierwszeństwo właśnie problematyce wewnętrznej: *Jako że współpraca międzynarodowa jest konieczna do wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego, ważne jest [jednak], by mieć narodowe ramy odniesienia*<sup>49</sup>.

Przykładem wdrażania założeń strategii w praktyce jest program badawczy prowadzony w latach 2008–2010 przez niezależny holenderski *think-tank*: Rada Naukowa do spraw Polityki Rządu (*Scientific Council for Government Policy – WRR*) na

<sup>47</sup> *National Security Strategy and Work programme 2007–2008*, s. 15.

<sup>48</sup> Zob.: tamże, s. 16.

<sup>49</sup> Tamże, s. 12.

zlecenie gabinetu Jana Petera Balkenende. Projekt ten skoncentrowano na fizycznym aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zaliczając ten wymiar do priorytetów polityki w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w Holandii, autorzy strategii rozumieją pojęcie bezpieczeństwa fizycznego jako: *Niezakłócone funkcjonowanie ludzi w Holandii i ich (życiowe) środowisko. Bezpieczeństwo fizyczne może być pod presją, jeśli np. zdrowie publiczne jest zagrożone epidemią, lecz także jeśli głównym zagrożeniem są choroby lub wypadek w fabryce chemii*<sup>50</sup>. Rząd, traktując zagrożenia dla bezpieczeństwa fizycznego jako strategiczne, zwrócił się do WRR z prośbą o zbadanie nowych wyzwań w tym obszarze oraz określenie zakresu odpowiedzialności władz, przedsiębiorców, społeczeństwa oraz poszczególnych obywateli. Rezultatem prowadzonych badań stał się raport z maja 2009 roku, w którym stwierdzono, że zagrożenia dla bezpieczeństwa fizycznego charakteryzują się dużym stopniem niepewności, a dotychczas stosowane rozwiązania w przyszłości nie będą już wystarczające. Zalecono zatem wprowadzenie nowego podejścia, opierającego się w głównej mierze na możliwym zapobieganiu potencjalnym, niewiadomym zagrożeniom<sup>51</sup>.

W ocenie holenderskich władz jednym z głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego pozostaje przestępczość na tle terrorystycznym. Z tego powodu w lipcu 2005 roku ustanowiono urząd Narodowego Koordynatora do spraw Zwalczania Terroryzmu (*National Coordinator for Counterterrorism – NCTb*): *Podlegając połączonemu zwierzchnictwu ministrów Sprawiedliwości oraz Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa, w zakresie ich właściwości, (...) odpowiada za przygotowywanie i implementowanie polityki antyterrorystycznej, jak również zapewnia nadzór i ochronę w celu zapobiegania aktom terroryzmu*<sup>52</sup>. Główną przyczyną utworzenia urzędu Narodowego Koordynatora do spraw Zwalczania

---

<sup>50</sup> Tamże, s. 16.

<sup>51</sup> Zob.: Scientific Council for Government Policy (WRR), *Uncertain safety: Allocating responsibilities for safety*, The Hague; Amsterdam 2009, [http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-Rapporten/Uncertain\\_safety.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-Rapporten/Uncertain_safety.pdf), 31.12.2012.

<sup>52</sup> *Order of the Minister of Justice and the Minister of the Interior and Kingdom Relations of 29 June 2005, no. DDS5357209, establishing the National Coordinator for Counterterrorism*, art. 2 pkt 1, [http://english.nctb.nl/Images/Establishing%20NCTb\\_tcm92-132183.pdf](http://english.nctb.nl/Images/Establishing%20NCTb_tcm92-132183.pdf), 15.08.2011.

Terroryzmu był m.in. to, że w Holandii w zwalczanie terroryzmu zaangażowanych jest blisko dwadzieścia różnych instytucji, zachodziła więc potrzeba zjednoczenia ich wysiłków i skutecznego pokierowania nimi<sup>53</sup>.

Ministrem, który w sposób szczególny odpowiedzialny jest za politykę w zakresie zwalczania terroryzmu, jest zwierzchnik resortu sprawiedliwości (art. 3 rozporządzenia w sprawie powołania NCTb). Wśród głównych zadań NCTb należy wymienić m.in. prowadzenie spójnej polityki w zakresie walki z terroryzmem i koordynowanie działań różnych instytucji w tym zakresie, a także pozyskiwanie i łączenie informacji pochodzących z różnych źródeł w celu sporządzania zintegrowanych analiz i dokonywania oceny zagrożenia terroryzmem. Co ciekawe, w zakresie obowiązków NCTb leży również nadzór nad lotnictwem cywilnym ze względu na możliwość zagrożenia terrorystycznego (art. 2 pkt 2 d).

Istotnym zadaniem koordynatora jest dokonywanie kwartalnej oceny zagrożenia atakiem terrorystycznym (*National terrorist threat assessment – DTN*), która następnie jest przedstawiana parlamentowi oraz opinii publicznej w formie raportu. Na podstawie informacji zawartych w raporcie koordynator ustala stopień zagrożenia terroryzmem dla państwa (możliwe stopnie to: minimalny, niewielki, znaczny i krytyczny) i informuje o tym fakcie. Na przykład dokonując takiej oceny w czerwcu 2011 roku, wzięto pod uwagę śmierć Usamy Ibn Ladina w maju 2011 roku i możliwe konsekwencje tego wydarzenia; uznano wtedy, że stopień zagrożenia terroryzmem w Holandii można określić jako niewielki. Koordynator uzasadnił swoje stanowisko w sposób następujący: *Oznacza to, że ryzyko ataku jest obecnie niskie, ale nie można go całkowicie wyeliminować. Poniższe uwagi przyczyniają się do takiego końcowego określenia poziomu zagrożenia. Zwolennicy dżihadu wciąż uważają Holandię za uzasadniony cel. Patrząc z tego punktu widzenia, rozwój sytuacji w głównych obszarach konfliktu (...), jak Afganistan/Pakistan i Jemen, oraz*

---

<sup>53</sup> Informacje na temat instytucji w Holandii, zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu, oraz całościowy przegląd holenderskiego ustawodawstwa w tym obszarze zawiera m.in. raport sporządzony przez Komitet Ekspertów do spraw Terroryzmu (CODEXTER), działający w ramach Rady Europy; zob.: *Profiles on counter-terrorist capacity: Netherlands*, [http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/4\\_Theme\\_Files/Country\\_Profiles/CODEXTER%20Profile%20\(2008\)%20NETHERLANDS.pdf](http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/4_Theme_Files/Country_Profiles/CODEXTER%20Profile%20(2008)%20NETHERLANDS.pdf), 15.08.2011.

zagrożenie, które stwarzają dla krajów zachodnich, ciągle pozostaje powodem troski. Z jednej strony status Holandii może wzrastać w nadchodzącym czasie z powodu wyolbrzymienia propagandowego wykorzystania wewnętrznej debaty w świecie islamu i z powodu holenderskiego zaangażowania w zagraniczne operacje wojskowe. Z drugiej strony zagrożenie generowane przez sieć dżihadu w Holandii jest małe. Dzieje się tak, ponieważ [w Holandii] sprzeciw wobec brutalnego radykalizmu, ekstremizmu i terroryzmu pozostaje silny<sup>54</sup>.

Do tej pory najbardziej tragicznym wydarzeniem w Holandii, noszącym znamiona ataku terrorystycznego, było zamordowanie holenderskiego filmowca Theo van Gogha w listopadzie 2004 roku przez radykalnych muzułmanów. Natomiast po wybuchach bombowych w londyńskim metrze w lipcu 2005 roku były premier Jan Peter Balkenende zapowiedział: *Te wydarzenia jeszcze raz pokazały, że musimy pozostać czujni w naszej walce przeciwko terroryzmowi. Terroryzm to diabeł, który może zaatakować w każdym kraju w Unii Europejskiej. Wszyscy musimy pozostać silni w Unii Europejskiej i na całym świecie, jeśli zamierzamy uporać się z tą plagą*<sup>55</sup>. Słowa J.P. Balkenendego pokazują, że Holandia, tak jak i pozostałe państwa Beneluksu, prowadzi aktywną politykę walki z terroryzmem w ramach UE; państwo to przyjęło Narodową Strategię Antyterrorystyczną na lata 2011–2015 w 2011 roku<sup>56</sup>.

Ważną inicjatywą holenderskich władz w obszarze zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego jest przyjęcie w lutym 2011 roku Narodowej Strategii Cyberbezpieczeństwa – dokumentu, który ma na celu wdrożenie szerokiego podejścia do problematyki bezpieczeństwa informatycznego poprzez zaangażowanie nie tylko władz i zainteresowanych instytucji, lecz także partnerów prywatnych (przedsiębiorców, etc.). Zdaniem autorów dokumentu: *Cyberbezpieczeństwo to wolność od zagrożeń lub szkód powodowanych zakłóceniem, awarią lub niewłaściwym użyciem ICT [skrót odnoszący się do informacji cyfrowych, struktury*

<sup>54</sup> Fourteenth Progress Report on Counterterrorism, [http://english.nctb.nl/current\\_topics/press\\_releases/2011/press-release-110617.aspx](http://english.nctb.nl/current_topics/press_releases/2011/press-release-110617.aspx), 15.08.2011.

<sup>55</sup> Government of the Netherlands, <http://www.government.nl/Subjects/Terrorism>, 15.08.2011.

<sup>56</sup> Zob.: National 2011–2015 Counterterrorism Strategy, [http://english.nctb.nl/Images/Nationale%20CT-Strategie%202011-2015%20UK\\_tcm92-369807.pdf](http://english.nctb.nl/Images/Nationale%20CT-Strategie%202011-2015%20UK_tcm92-369807.pdf), 31.12.2012.

informatycznej, komputerów, systemów, aplikacji, etc.]. Na zagrożenie lub szkodę powodowaną zakłóceniem, awarią lub niewłaściwym użyciem mogą składać się ograniczenia w dostępie lub niezawodność ICT, naruszenie poufności informacji przechowywanej na nośnikach elektronicznych lub uszkodzenie integralności tej informacji<sup>57</sup>. Co istotne, w dokumencie podkreślono, że bezpieczeństwo informatyczne jest kluczowe dla koniunktury gospodarczej Holandii, a władze zamierzają skoncentrować się na zapewnianiu bezpieczeństwa „cyfrowemu społeczeństwu” (ang. *digital society*): *Holandia chce stać się cyfrowymi wrotami do Europy*<sup>58</sup>. W Strategii zapowiedziano także powołanie Rady do Spraw Cyberbezpieczeństwa (*The Cyber Security Council*) oraz Narodowego Centrum Cyberbezpieczeństwa (*The National Cyber Security Centre*). Ostatecznie Rada do Spraw Cyberbezpieczeństwa została powołana w czerwcu 2006 roku, natomiast Centrum Cyberbezpieczeństwa osiągnęło operacyjność w 2012 roku<sup>59</sup>. Szczególnie istotne jest jednak to, że Holandia wspiera projekt Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej, a działania na rzecz zapewniania bezpieczeństwa informatycznego – wyrażające się w przyjęciu przez to państwo Narodowej Strategii Cyberbezpieczeństwa – są traktowane jako główna forma aktywności Holandii w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego na forach europejskim i międzynarodowym<sup>60</sup>.

Należy również wspomnieć o wiążących się z problematyką zapobiegania przestępczości rozwiązaniach stosowanych przez Holendrów w budownictwie. Holandia, podobnie jak Wielka Brytania, promuje nowoczesne podejście do kształtowania bezpiecznych przestrzeni, wdrażając takie strategie, jak chociażby kształtowanie przestrzeni przez rozwój środowiskowy (ang. *Crime Prevention Through Environmental Design* – CPTED). Wyjątkowo interesującym i – jak pokazuje praktyka –

---

<sup>57</sup> *The National Cyber Security Strategy (NCSS): Strength through cooperation*, <http://www.govcert.nl/binaries/live/govcert/hst%3Acontent/english/service-provision/knowledge-and-publications/factsheets/national-cyber-security-strategy-launched/national-cyber-security-strategy-launched/govcert%3AdocumentResource/govcert%3Aresource>, 15.08.2011.

<sup>58</sup> Tamże, s. 3.

<sup>59</sup> Szerzej zob.: The National Cyber Security Centre, <https://www.ncsc.nl>, 31.12.2012.

<sup>60</sup> Zob.: *The National Cyber Security Strategy (NCSS): Strength through cooperation*, s. 6.



skutecznym pomysłem okazał się projekt „Policyjny znak jakości bezpieczne mieszkanie”, realizowany od połowy lat 90. ubiegłego stulecia przez holenderską policję, forsujący wdrażane przez Holandię rozwiązania CPTED. Mieszkania i budynki, które spełniają wymagane warunki pod kątem właściwych zabezpieczeń, otrzymują certyfikat potwierdzający, że są odpowiednio zabezpieczone na wypadek ewentualnych włamań. Ocena realizacji programu pokazała, że ryzyko włamań do mieszkań, którym nadano takie certyfikaty, spadło aż o 98%<sup>61</sup>.

### **Pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w Luksemburgu**

Luksemburg, kolejne z państw Beneluksu, jest nie tylko członkiem-założycielem Unii Europejskiej, lecz także Sojuszu Północnoatlantyckiego. Stolica tego najmniejszego z państw Beneluksu, czyli miasto Luksemburg, według raportu *Sustainable Governance Indicators 2011*, uchodzi za jedno z najbezpieczniejszych miast świata obok Berna, Genewy, Zurychu czy Helsinek, o czym świadczą wyjątkowo niskie wskaźniki przestępczości; z tego względu autorzy raportu ocenili poziom bezpieczeństwa wewnętrznego w Luksemburgu aż na 9 punktów na 10 możliwych<sup>62</sup>.

Mimo że analiza policyjnych statystyk wskazuje, iż od kilku lat w Luksemburgu obserwuje się stopniowy wzrost liczby popełnianych przestępstw, to wartość ta jest na tyle nieznaczna, że kwestia zapewniania bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, nie stała się (nie musiała się stać), jak do tej pory, przedmiotem większego zainteresowania luksemburskich polityków<sup>63</sup>. Z drugiej strony Luksemburg przyciąga światową finansjerę, a w luksemburskich bankach lokowany jest międzynarodowy kapitał, kluczową sprawą staje się więc zapewnienie bezpieczeństwa sektorowi bankowemu, także w zakresie zabezpieczeń np. przed

---

<sup>61</sup> Zob.: A. Jongejan, *The Dutch „Police Label Secure Housing” a successful approach*, „Internal Security” 2010, t. 2, nr 1, s. 147–162.

<sup>62</sup> Zob.: F. Fehlen, M. Hirsch, N.C. Bandelow, *Luxembourg report*, [w:] *Sustainable Governance Indicators 2011: Policy performance and executive capacity in the OECD*, s. 22-23, [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Luxembourg.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Luxembourg.pdf), 7.12.2012.

<sup>63</sup> Zob.: *Statistiques 2009. Présentation des chiffres de la délinquance en 2009 (sur base du rapport d’activité de la Police Grand-Ducale)*, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2010/03-mars/30-halsdorf/statistiques-pdf.pdf](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/03-mars/30-halsdorf/statistiques-pdf.pdf), 5.08.2011.

cyberatakami. Regulacje w tym zakresie przyjęto stosunkowo wcześniej, bo już w 1993 roku w ustawie dotyczącej zwalczania przestępczości gospodarczej i oszustw informatycznych, które to czyny zostały włączone do katalogu przestępstw w kodeksie karnym<sup>64</sup>.

Niewielkie rozmiary państwa, którego liczba ludności przekracza zaledwie 500 tysięcy mieszkańców<sup>65</sup>, sprawiają, że Luksemburg dysponuje skromną strukturą administracyjną właściwą w sprawach bezpieczeństwa. Ponadto na początku ubiegłej dekady żandarmerię (policję o statusie wojskowym) i policję cywilną scalono (1 stycznia 2000 roku), tworząc Policję Wielkiego Księstwa (*Police Grand-Ducale*) podlegającą ministrowi spraw wewnętrznych<sup>66</sup>. Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburg mówi o Siłach Bezpieczeństwa, armii (*la Force Publique*), które wypełniają zadania w zakresie obronności bądź – obecnie – biorą również udział w misjach zagranicznych<sup>67</sup>. Należy zaznaczyć, że Luksemburg jest aktywnym członkiem głównych organizacji międzynarodowych zajmujących się problematyką bezpieczeństwa, czyli Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego (od 1949 roku).

Jak wspomniano wyżej, relatywnie niski poziom przestępczości, idący w parze ze skomasowaną administracją, a także położenie akcentu na zadania wojska na forum międzynarodowym (udział w operacjach zagranicznych), przy małych rozmiarach państwa, są czynnikami, które powodują, że Luksemburg jak dotąd nie koncentrował się na wypracowywaniu odrębnego podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego, skupiając się raczej na sprawach międzynarodowych, a zwłaszcza na współpracy w ramach Unii Europejskiej, w tym także w obszarze bezpieczeństwa

<sup>64</sup> Zob.: *Luxembourg Country Report* [online], European Network and Information Security Agency (ENISA), Heraklion 2011, s. 6-7, <http://www.enisa.europa.eu/act/sr/files/country-reports/Luxembourg.pdf>, 17.10.2011. Chodzi tu o okres do momentu opublikowania raportu przez ENISA.

<sup>65</sup> Zob.: *Le Portail des statistiques Grand-Duché de Luxembourg*, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=383&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=383&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1), 5.08.2011.

<sup>66</sup> Zob.: *Arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des Ministères*, art. 1 pkt 12.3, „Mémorial – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg” z 12.08.1999 r., nr 113, seria A, <http://www.legilux.public.lu/rgl/1999/A/2050/1.pdf>, 31.12.2012.

Szerzej na temat żandarmerii w Luksemburgu zob.: K.P. Marczuk, *Trzecia opcja...*, s. 44.

<sup>67</sup> Zob.: *Constitution du Grand-Duché de Luxembourg: texte à jour au 1er octobre 2011*, art. 96, <http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/Constitution.pdf>, 07.12.2012.

wewnętrznego. Ta specyficzna linia postępowania motywowana jest m.in. obecnością na terytorium Luksemburga, a także pozostałych państw Beneluxu, wielu podmiotów fizycznych i prawnych z różnych państw i organizacji międzynarodowych. W przypadku Luksemburga brak jest odniesień do kwestii bezpieczeństwa narodowego (i wewnętrznego) w aktach prawnych najwyższej wagi (w konstytucji). Problem ten nie jest także przedmiotem szerszego dyskursu politycznego. Od 1989 roku kolejne rządy Wielkiego Księstwa nie przejawiały zbyt wielkiej inicjatywy w materii spraw wewnętrznych. Wymieniając ważniejsze wydarzenia, należy podkreślić, że drugi rząd Jacques'a Santera (lata 1989–1994) doprowadził do podpisania porozumienia z Schengen 16 kwietnia 1990 roku, obejmującego początkowo Francję, Niemcy i państwa Beneluxu. Kolejne rządy w latach 90. ubiegłego stulecia skupiały się głównie na polityce zagranicznej oraz umacnianiu współpracy międzynarodowej w ramach procesu integracji europejskiej<sup>68</sup>.

Ważniejsze przedsięwzięcia, dotyczące zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie Luksemburga są realizowane na forum międzynarodowym, głównie w ramach Unii Beneluxu i Unii Europejskiej. Podejście Luksemburga do bezpieczeństwa wewnętrznego jest zbieżne z podejściem do tej kwestii Unii Europejskiej, określonym w takich dokumentach, jak Europejska strategia Bezpieczeństwa z 2003 roku oraz Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej z 2010 roku. Nawiązuje ono do szerokiego ujęcia bezpieczeństwa (państwa), uwzględniającego zagrożenia pozamilitarne, jak również poszerzony katalog podmiotów, obejmujący także jednostki (nawiązanie do *human security*); bezpieczeństwo wewnętrzne jest traktowane jako element bezpieczeństwa narodowego, wraz z bezpieczeństwem zewnętrznym, natomiast zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego mają tendencję do przenikania granic narodowych.

---

<sup>68</sup> Zob.: G. Thewes, *Les gouvernements du Grand-Duché de Luxembourg depuis 1848*, Luxembourg 2003, s. 212–231.

## Wnioski

Zmiana w pojmowaniu bezpieczeństwa, która dokonała się po zakończeniu zimnej wojny, wiązała się z poszerzeniem jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz spektrum jego zagrożeń, które dziś charakteryzują się zmiennością, są trudne do przewidzenia i mają pozamilitarną naturę. Postępujące procesy globalizacji, integracji europejskiej przyczyniły się do zatarcia podziału pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa, co wpłynęło także na rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego przez państwa członkowskie Unii Europejskiej; jest to widoczne zwłaszcza w przypadku małych państw „starej” UE, co unaocznia przypadek państw Beneluksu.

Przeprowadzone w artykule badania prowadzą do kilku wniosków.

Po pierwsze, przedstawienie, w jaki sposób w danym państwie pojmuje się bezpieczeństwo wewnętrzne, wymaga zbadania, w jaki sposób w tym państwie rozumie się bezpieczeństwo narodowe, ponieważ bezpieczeństwo wewnętrzne wraz z zewnętrznym są nieodłącznymi elementami bezpieczeństwa narodowego. Należy także odnotować, że w państwach pozostających pod wpływem rozwiązań francuskich widoczna jest tendencja do używania pojęcia bezpieczeństwa państwa (Belgia) zamiast pojęcia bezpieczeństwa narodowego, które bliższe jest państwom, które uległy wpływom anglosaskim. Poza tym w Belgii i Holandii rozróżnia się *security* od *safety* (na język polski oba te terminy tłumaczy się jako bezpieczeństwo). Ponadto państwa takie jak Belgia czyli te, w których zakorzeniony jest francuski system prawny, odpowiadają na zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego zwłaszcza na gruncie prawnym.

Po drugie, badając sposoby rozumienia bezpieczeństwa wewnętrznego w omawianych państwach, należy uwzględnić zapisy w takich dokumentach, jak: akty prawne, a w szczególności konstytucje bądź akty równorzędne; strategie bezpieczeństwa narodowego, przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na tzw. strategie nowej generacji przyjmowane przez niektóre państwa, które ujmują bezpieczeństwo w sposób całościowy; strategie sektorowe oraz dokumenty

programowe, podejmujące problematykę kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, np. zwalczanie przestępczości, terroryzmu lub cyberzagrożeń; inne dokumenty o charakterze politycznym. Nie wszystkie państwa dysponują jednak wszystkimi wymienionymi dokumentami – państwa małe często realizują politykę w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego we współpracy z innymi bądź na forum UE (np. Luksemburg). Ponadto uzupełnieniem badań sposobów pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego są wypowiedzi polityków i urzędników państwowych dotyczące tej materii.

Po trzecie, nie tylko konstrukcja wspomnianych strategii nowej generacji, lecz także rozwiązania przyjęte w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego łączą się z postulatem konieczności zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie przez całe społeczeństwo – jest to zasada bezpieczeństwa zintegrowanego, a zintegrowane podejście jest widoczne np. w przypadku Belgii. Strategie nowej generacji akcentują zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, co widać np. w przypadku dokumentu holenderskiego. Ponadto wskazują one na człowieka jako główny podmiot ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (jest nim już nie tylko struktura państwowa).

Przyjęte na początku założenie, że bezpieczeństwo wewnętrzne (wraz z bezpieczeństwem zewnętrznym) stanowi składową bezpieczeństwa narodowego, znalazło potwierdzenie. Wykazano również, że państwa małe UE, takie jak Belgia, Holandia i Luksemburg, w celu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego często wiążą się ze sobą (Beneluks), z państwami większymi bądź są aktywne na forum organizacji międzynarodowych (np. UE).

Karina Paulina Marczuk – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

## **Abstrakt**

W artykule badano pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego przez małe państwa „starej” Unii Europejskiej po zakończeniu zimnej wojny, posiłkując się studium przypadku członków Beneluxu. Starano się przedstawić nie tylko obecny stan bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach Unii Beneluxu, lecz także wskazać na ewolucję w pojmowaniu bezpieczeństwa. Małe i średnie państwa UE są zmuszone do związania się z państwami większymi (lub organizacjami takimi jak UE) bądź zawiązywania porozumień (np. Benelux). Rzutuje to także na przyjmowane koncepcje bezpieczeństwa wewnętrznego w tych państwach.

## **CONCEPTIONS OF INTERNAL SECURITY OF THE SMALL STATES OF THE “OLD” EUROPEAN UNION ON THE EXAMPLE OF THE BENELUX MEMBERS**

### **Abstract**

The article examines the understanding of the internal security of the small states of the “old” European Union after the Cold War, using a case study of the members of the Benelux Union. The author has made an attempt to identify not only the current state of internal security of the Benelux states, but also to underline the evolution in the understanding of security. Small and medium-sized EU countries are forced to associate with larger states (or organizations such as the EU) or to join the agreements (e.g. Benelux). This process affects also the concepts of internal security of these states.