

WALDEMAR KITLER*



Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE W ŚWIETLE WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ TEORII I PRAKTYKI PROBLEMU

INTERNAL SECURITY IN THE ASPECT OF CONTEMPORARY CHALLENGES OF THEORY AND PRACTICE OF THE PROBLEM

ABSTRAKT: Naturalną cechą instytucji państwa jest to, iż wyposażone w atrybuty władzy zwierzchniej otacza opieką dobra chronione w ramach swej zewnętrznej i wewnętrznej aktywności na różnych płaszczyznach, w tym m.in. gospodarczej, militarnej, społecznej, kulturowej i porządkowej. Dotyczy to zarówno jego suwerenności i interesów na arenie międzynarodowej, jak i wszelkich spraw na arenie wewnętrznej. Aktywność demokratycznego państwa prawnego obejmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, czyli wolności od wszelkich wyzwań i zagrożeń godzących w interesy państwa jako instytucji politycznej, społecznej, terytorialnej i przymusowej oraz interesy ogółu narodu, grup społecznych i poszczególnych jednostek. Znaczna część tych interesów dotyczy areny wewnętrznej państwa, która obejmuje m.in. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego, wymuszanie przestrzegania panującego porządku prawnego, zapewniania minimum egzystencji obywatelom, ochrony ich życia i zdrowia oraz środowiska naturalnego. Tradycyjnie bezpieczeństwo wewnętrzne pojmowane jest jako ogół działań na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom wewnątrz państwa, i tylko w trzech domenach, tj. bezpieczeństwa ustrojowego, publicznego (lub porządku publicznego) i powszechnego. Autor stoi na stanowisku, iż współcześnie pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego należy postrzegać szerzej. Wynika to z faktu, iż demokratyczne państwo prawne ochrania nie tylko panującą władzę, lecz przede wszystkim całą grupę państwową, jak i różne grupy

* prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-4466-6384>  w.kitler@akademia.mil.pl

społeczne i poszczególnych obywateli. Owa troska o bezpieczeństwo to nie tylko ochrona panującego porządku prawnego i grupy władczej. To także działanie na rzecz tworzenia warunków bezpiecznego bytu i rozwoju całego społeczeństwa (narodu) i jego poszczególnych części. To ocalanie ich życia i zdrowia, zapewnianie niezbędnych warunków godnego funkcjonowania i wsparcie na różnych etapach i w różnych dziedzinach ich aktywności. Na koniec wreszcie warto mieć na względzie, iż w bezpieczeństwie wewnętrznym chodzi nie tylko o zabezpieczenie przed czynnikami wewnętrznymi. To również ochrona cennych dóbr na arenie wewnętrznej przed zagrożeniami zewnętrznymi, których sprawcami mogą być podmioty zewnętrzne, państwowe i pozapaństwowe. Pod uwagę musi być też brana ochrona przed skutkami wydarzeń zewnętrznych, pośrednio oddziałujących na niemal wszystkie aspekty wewnętrznego funkcjonowania państwa. Niniejszy artykuł jest przeglądem różnych stanowisk i poglądów na temat bezpieczeństwa wewnętrznego RP oraz próbą autorskiego ujęcia przedmiotowej problematyki

SŁOWA KLUCZOWE: państwo, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, zakres bezpieczeństwa wewnętrznego

ABSTRACT: It is a natural feature of state institutions that equipped with the attributes of supreme authority, it takes care of protected goods as part of its external and internal activity on various levels, including economic, military, social, cultural, and ordinal. This applies to both his sovereignty and interests in the international arena, as well as all matters in the internal arena. The activity of a democratic state ruled by law covers the issues of national security, i.e., freedom from all challenges and threats that harm the interests of the state as a political, social, territorial, and compulsory institution, as well as the interests of the nation, social groups and individual individuals. A significant part of these interests concerns the internal arena of the state, which includes, inter alia, ensuring security and internal order, enforcing compliance with the prevailing legal order, ensuring a minimum subsistence level for citizens, protection of their life and health and the environment. Traditionally, internal security is understood as all activities aimed at counteracting threats within the state, and only in three domains, i.e., systemic security, public (or public order) and universal security. The author is of the opinion that the concept of internal security today should be perceived more broadly. This is due to the fact that a democratic state ruled by law protects not only the ruling authority, but above all the entire state group, as well as various social groups and individual citizens. This concern for security is not only the protection of the prevailing legal order and the ruling group. It is also an effort to create conditions for the safe existence and development of the entire society (nation) and its individual parts. It is saving their life and health, providing the necessary conditions for their decent functioning and support at various stages and in various areas of their activity. Finally, it is worth bearing in mind that internal security is not only about protection against internal factors. It is also the protection of valuable goods in the internal arena against external threats, the perpetrators of which may be external, state, and non-state entities. Protection against the effects of external events, indirectly affecting almost all aspects of the internal functioning of the state, must also be considered. This article is a review of various positions and views on the internal security of the Republic of Poland and an attempt at the author's approach to the subject matter.

KEYWORDS: state, national security, internal security, the scope of internal security

WPROWADZENIE

Z czasem, gdy ugruntowały się państwa, jako twory konstytuowane przez suwerenną władzę, terytorium, ludność, panujący tam porządek prawny i aparat przymusu, rzeczą pilną stało się nie tylko zabezpieczenie przed czynnikami zewnętrznymi, ale też przed tymi, które rodziły się na terytorium państwa, godząc w dobra chronione i wartości spajające społeczeństwo w grupę państwową. W efekcie ukształtował się dychotomiczny podział problematyki bezpieczeństwa państwa na bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne. W ujęciu negatywnym, bezpieczeństwo zewnętrzne sprowadzało się do przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym godzącym między innymi w niepodległość państwa, bezpieczeństwo i nienaruszalność jego granic oraz integralność terytorialną. Bezpieczeństwo wewnętrzne zaś odnosiło się do przeciwdziałania zagrożeniom występującym wewnątrz państwa, skierowanym przeciwko państwu jako instytucji politycznej, prawnej i przymusowej, na którego terytorium ustalono reguły przestrzegania ładu wewnętrznego. Innymi słowy skoro zagrożenia interesów państwa mogą być na zewnątrz lub wewnątrz, tak i działania w celu ich likwidowania mogą być skierowane na zewnątrz i wewnątrz. A to już był wystarczający powód, by wyróżnić, ze względu na stosunek do obszaru państwa, jego bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne.

Funkcjonowanie państwa nie ulega jednak prostej regule, że to, co na zewnątrz (z zagrożeniami włącznie) jest problematyką bezpieczeństwa zewnętrznego, zaś to, co wewnątrz, konsekwentnie odnosi się do bezpieczeństwa wewnętrznego. Trafnie to przed dwudziestu laty określił Javier Solana w słowach: „Granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganiem kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walką z kryminalną i finansową przestępczością, tropieniem terroryzmu i radzeniem sobie z upadającymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne”¹. Reguła ta dzisiaj nabiera szczególnego znaczenia, gdy tzw. hybrydowość zagrożeń i konfliktów staje się niemal codziennością, gdy działania w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego mają swoje źródło w czynnikach pochodzących, bezpośrednio lub pośrednio, od zewnętrznych aktorów państwowych i

¹ J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www1.gazeta.pl, [dostęp: 11.11.2002].

niepaństwowych. Przewartościowaniu musi więc ulec pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego, szczególnie w sytuacji, gdy wprowadzenie w Polsce w 2021 r. stanu wyjątkowego stało się za przyczyną czynników zewnętrznych, tj. sytuacji na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi². Dobrami zagrożonymi, na które Prezydent RP powołał się w rozporządzeniu, były zaś bezpieczeństwo obywateli oraz porządek publiczny, a więc dobra, którym do tej pory zagrażać miały tylko (przynajmniej co do zasady) czynniki o charakterze wewnętrznym. Na wypadek m.in. okoliczności zewnętrznych przewidziano bowiem instytucję stanu wojennego³.

Dzisiejszy świat tak nie działa, chciałoby się powiedzieć, znajdując o wiele więcej argumentów na inne ujęcie problemu. Bezpieczeństwo narodowe w jego zewnętrznym i wewnętrznym wymiarze wiąże się z faktem galopującego wzrostu znaczenia nowoczesnych technologii, sztucznej inteligencji, a zatem i jej wykorzystania w rywalizacji między państwami i podmiotami niepaństwowymi. Do dziedzin aktywności, w których nowoczesne technologie i sztuczna inteligencja są/będą wykorzystywane należy zaliczyć dziedzinę militarną, kosmos, gospodarkę, sferę finansów publicznych, badania naukowe, media, administrację, edukację, telekomunikację, genetykę, kulturę, dziedzinę informacyjną, społeczną i wiele innych.

Rywalizacja, a zatem i zagrożenia przyjmują coraz częściej postać ataku fizycznego (kinetycznego) często na znaczne odległości, bez obecności w tych miejscach sprawcy. Do systemów kierowania, administracji, bankowości i finansowego wprowadza się złośliwe oprogramowania sterujące zachodzącymi procesami decyzyjnymi.

Nowoczesne technologie, sztuczna inteligencja, wykorzystanie czynników kulturowych, literatury, mass mediów, filmu i innych środków nieorężnych pozwala na stosowanie niekinetycznych ataków i przemocy przyjmujących postać restrykcji, dezorganizacji rynków finansowych i gospodarki, inwigilacji i korupcji, wymuszania ustępstw, szpiegostwa, blokady systemów kierowania i sterowania procesami decyzyjnymi, ataków w cyberprzestrzeni, wspierania nielegalnej migracji, walki o władzę, manipulacji opinią publiczną i nastrojami społecznymi. Skutki tych działań dotyczą zewnętrznej a nade wszystko w wewnętrznej

² § 1. 1, Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021 poz. 1612).

³ Zob. przesłanki wprowadzenia stanu wojennego i interpretację zewnętrznego zagrożenia państwa, odpowiednio: art. 2 ust. 1 i 1a Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932, z 2022 r. poz. 655).

aktywności państwa, jego ładu i porządku prawnego, bytu i rozwoju narodowego, życia i zdrowia ludzi, dóbr materialnych, środowiska naturalnego, sfery rynkowej, a zatem bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego, społecznego, kulturowego, ekologicznego, publicznego, powszechnego, informacyjnego i w cyberprzestrzeni.

Z tego i wielu innych względów, myślenie o bezpieczeństwie narodowym, a w tym i o jego aspektach wewnętrznych - bezpieczeństwie wewnętrznym, nie może być „skażone” powielaniem doświadczeń historycznych. Traktowanie bezpieczeństwa wewnętrznego jako dziedziny działalności państwa polegającej na zapewnianiu niezagrażonego porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego (lub porządku publicznego) i bezpieczeństwa ludzi (ich życia i zdrowia), to zdecydowanie za mało jak na współczesną naturę bezpieczeństwa narodowego. A zarazem za mało jak na naturę demokratycznego państwa prawnego, gdzie bezpieczeństwo wewnętrzne, jak trafnie zauważa Włodzimierz Fehler, to stan struktur politycznych, społecznych i ekonomicznych, który zaspokaja potrzeby i aspiracje nie tylko państwa (czytaj: władzy publicznej), lecz również jego obywateli⁴. Musimy jednak mieć głęboką świadomość, iż tradycyjne podejście jeszcze długo nie ulegnie zmianie. Przesądza o tym nie tylko ortodoksyjna doktryna, ale także regulacje prawne w tym zakresie. A te z kolei wiążą bezpieczeństwo wewnętrzne z prawną, terytorialną, polityczną i przymusową naturą instytucji państwa. Zręczniej, chciałoby się powiedzieć, z przyzwyczajenia, jest mówić o bezpieczeństwie zewnętrznym i wewnętrznym w przypadku nadrzędnego wobec nich tradycyjnie ujmowanego bezpieczeństwa państwa aniżeli szerzej postrzeganego bezpieczeństwa narodowego.

Jest jednak jedna rzecz, która sprawia, że myślenie o bezpieczeństwie wewnętrznym powinno ulec zmianie, a w zasadzie takiej zmiany doświadcza. To fakt, którego istota tkwi w przewartościowaniu podmiotowym bezpieczeństwa państwa, od prymatu państwa (jego władzy) do upodmiotowienia obywatela i narodu, tj. wszystkich obywateli danego państwa, a przynajmniej w znacznym zrównoważeniu tych dwóch podmiotów. A może lepiej by było powiedzieć, iż społeczeństwu (narodowi) zorganizowanemu w państwo lepiej zapewnić swoje bezpieczeństwo, tj. bezpieczeństwo narodowe. Tym samym to, co dotyczy bezpieczeństwa wewnętrznego tegoż narodu nie może być sprowadzane li tylko do stanu braku zagrożeń dla struktur państwa i jego porządku prawnego.

⁴ Por. W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo*, Toruń 2002, s. 172-173.

Państwo jest „bezpieczne wewnętrznie”, gdy ma zabezpieczony porządek prawny i publiczny, gdy chroni swoje interesy przed wszelkimi próbami ich zakłócenia, a co gorsza podważenia, chroni więc swoje bezpieczeństwo, stąd bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Naród zaś, zorganizowany w państwo, czuje się na jego terytorium bezpieczny, gdy m.in.: ocalane jest jego życie i zdrowie, chronione są prawa i wolności poszczególnych obywateli i grup społecznych, ma zapewnione godne warunki bytu i rozwoju, chronione jest środowisko naturalne, w którym żyje.

Zważywszy jednak na to, iż w doktrynie i w polskim prawie wielokrotnie i odrębnie stosuje się wyrażenia „bezpieczeństwo wewnętrzne” i „bezpieczeństwo zewnętrzne” w różnego typu odniesieniach, to w dalszym ciągu uzasadnione jest poświęcanie uwagi tym dwóm aspektom bezpieczeństwa⁵. Ważne jest przy tym konsekwentne rozróżnianie znaczenia tych dwóch pojęć, ich domeny, a w rezultacie wzajemnych zależności zachodzących między nimi a bezpieczeństwem narodowym w ogóle. Ma duże znaczenie też dlatego, że w naukach o bezpieczeństwie bierzemy pod uwagę nasze subiektywne doświadczenia i procesy myślowe, obiektywnie istniejące stany rzeczy, zdarzenia i praktykę społeczną oraz teorie naukowe, śmiałe hipotezy, modele i krytyczne argumenty, a jednocześnie refleksję nad rzeczywistością społeczną. Nauka nie jest bowiem tajemnym światem oderwanym od innych dziedzin ludzkiej aktywności, lecz jej treść kształtuje logiczne rozumowanie oparte o doświadczenie, idee, poglądy i praktykę ludzkiej działalności. A to sprawia, że w polu zainteresowań powinny się znaleźć zarówno wyniki naszych procesów myślowych, treść i istota stawianych hipotez jak i wykrywanie prawidłowości w panującej rzeczywistości.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka współczesnej domeny bezpieczeństwa wewnętrznego w zakresie zapewniania wolnych od zagrożeń warunków bytu i rozwoju narodowego na terytorium państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Autor jako problem badawczy sformułował następujące pytanie: jaki jest stan teorii i praktyki określający współczesne postrzeganie bezpieczeństwa wewnętrznego i w jakim kierunku powinny zmierzać zmiany prawno-organizacyjne w tym zakresie w świetle dynamicznych zmian środowiska bezpieczeństwa narodowego?

Pośród metod badawczych zastosowano metodę podejścia systemowego, porównawczą metodę analityczną, wykładnię systemową i celowościową, analizę językową dokumentów

⁵ Również w traktatach UE i przepisach krajowych używa się odrębnie wyrażeń m.in.: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo cywilne.

źródłowych i metodę analizy i krytyki piśmiennictwa, analizę znaczeniową systemu pojęć, wnioskowanie, uogólnienie i analogię, abstrahowanie i klasyfikowanie.

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Bezpieczeństwo narodowe w ciągu kilkudziesięciu ostatnich lat ulegało stopniowej ewolucji, wraz z dostrzeżeniem szerszej płaszczyzny zabiegów służących ochronie i obronie społeczeństwa, jego dóbr i środowiska oraz państwa jako instytucji politycznej, terytorialnej, przymusowej i społecznej. Wynikało to z uwzględnienia wielu różnorodnych (nie tylko polityczno-militarnych) przyczyn zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a także z tego, że w dobie współczesnej, nie tylko siły zbrojne mogą stanowić narzędzie oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych oraz inne podmioty stanowiące źródło zagrożeń (ekonomiczne, ekologiczne, społeczne, kulturowe, religijne, społeczne). Zagadnienia bezpieczeństwa rozszerzyły się więc o problemy gospodarcze, ekologiczne, demograficzne, kulturowe, społeczne i inne. Demokratyzacja życia społecznego oraz pojawienie się istotnych współzależności między interesami państwa i interesami jednostek oraz grup społecznych, wpłynęły także na potrzebę równoważenia tychże interesów w obszarze bezpieczeństwa.

W ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo narodowe, w demokratycznym państwie prawnym, dotyczy: jednostki posiadającej system właściwych sobie wartości, potrzeb i dóbr, które z jej punktu widzenia wymagają stosownego zabezpieczenia, ochrony i obrony (bezpieczeństwo personalne, indywidualne); nieformalnych grup społecznych, rozumianych jako zbiory osób, między którymi zachodzą możliwe do określenia stosunki, mających na ogół wspólne potrzeby i interesy godne ochrony (więzi osobowe, wspólne interesy, normy kulturowe, obyczaje, normy społeczne, wierzenia)⁶; różnych, celowo wyodrębnionych, formalnych organizacji, tworzonych dla realizacji określonych funkcji i zadań, działających na rynku (przedsiębiorcy), w sferze polityki lub innych formach aktywności społecznej (np.: partie polityczne, organizacje społeczne, związki zawodowe, korporacje pracownicze i inne); sformalizowanych i terytorialnie rozpoznawalnych struktur, działających na podstawie prawa i

⁶ Szerzej: J. Krężlewski, *Socjologiczna charakterystyka grupy nieformalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, Rok XLVII, z. 3, s. 361-380.

w jego ramach, powiązanych określonymi normami prawnymi, takich jak: rodzina⁷, wspólnota lokalna (np. gmina), wspólnota regionalna (np. województwo, region) i przede wszystkim wielka wspólnota ludzi zorganizowana w państwo, a nawet grupa państw (bezpieczeństwo lokalne, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo zbiorowe).

Szeroko pojęte bezpieczeństwo narodowe obejmuje wszystkie aspekty życia państwowego⁸ i jest ono na tyle specyficznym przejawem działalności państwa, że nie będzie żadnym błędem twierdzenie o jego interdyscyplinarnym i utylitarnym charakterze. Nie ma praktycznie żadnego, istotnego przejawu działalności państwa, aktywności społecznej i działalności gospodarczej, z którymi nie byłoby związane bezpieczeństwo, i która nie byłaby z nim związana, a co za tym idzie – nie ma takiego kluczowego obszaru działalności organów państwa, w tym administracji publicznej, organizującej tę działalność, który nie wiązałby się z gwarantowaniem szeroko pojętego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo demokratycznego państwa prawa, harmonizujące wszystkie rodzaje potrzeb (indywidualne, grupowe, publiczne, narodowe i państwa) oraz uwzględniające różne czynniki (zewnętrzne i wewnętrzne, indywidualne i grupowe, przyrodnicze i wynikające z działalności człowieka), można utożsamiać z bezpieczeństwem narodowym.

Z wielu powodów jednak należy być ostrożnym przy utożsamianiu bezpieczeństwa państwa z bezpieczeństwem narodowym. W tradycyjnym ujęciu bezpieczeństwo państwa dotyczyło, i dotyczy, bezpieczeństwa instytucji politycznej posiadającej suwerenną władzę, określone terytorium, a także ludność podległą ciału władczemu. W bezpieczeństwie państwa zawsze chodziło o utrzymanie porządku w zbiorowości państwowej oraz zapewnienie jej bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego (głównie jej części władczej). W bezpieczeństwie narodowym zaś nie chodzi tylko o ochronę i obronę istnienia państwa jako takiego przez zagrożeniami, lecz także o pomyślny byt i rozwój oraz ochronę wartości bliskich poszczególnym członkom społeczności, które nawet bez istnienia państwa mają znaczenie (m.in.: jakość życia, solidarność społeczna, prawa człowieka, kultura, obyczaje, zwyczaje,

⁷ Poza więziami emocjonalnymi, rodzinę łączą również więzi formalne, ustanowione na mocy prawa krajowego i międzynarodowego, publicznego i prywatnego.

⁸ Jak to określa Stanisław Dworecki oznacza ono: taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych), S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994, s. 16. Szerzej o bezpieczeństwie narodowym, tegoż autora, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 12-16.

tożsamość narodowa, dostęp do edukacji, kultury). Bezpieczeństwo państwa to termin i kryjące się pod nim pojęcie właściwe każdemu państwu. Natomiast bezpieczeństwo narodowe rozszerza istotę bezpieczeństwa państwa o wartości i potrzeby bliskie jednostce i różnym grupom społecznym, a w konsekwencji działania na rzecz ich realizacji, właściwe dla państwa demokratycznego.

Niewątpliwie istnieje silne pokrewieństwo, a w określonych wypadkach tożsamość, między bezpieczeństwem narodowym i bezpieczeństwem państwa. Jednak jak stwierdza Katarzyna Dunaj: *Nie można jednak między tymi pojęciami postawić znaku równości, gdyż w ten sposób doszłoby do nadmiernego i nieuzasadnionego ograniczenia pojęcia <<bezpieczeństwo narodowe>>*⁹. Zauważmy, że to pierwsze pojęcie w prawodawstwie rozszerza tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa państwa, związane z realizacją przedsięwzięć na rzecz zachowania terytorium, biologicznego przetrwania ludności, zachowania suwerennej władzy oraz ładu wewnętrznego i porządku prawnego, o ochronę i obronę dóbr, a także wsparcie realizacji celów i interesów właściwych jednostkom i grupom społecznym, z grupą państwową włącznie, historycznie, sytuacyjnie, przedmiotowo i podmiotowo zmiennych. Z tego też względu w ujęciu systemu prawa wielu państw należy dostrzegać różnice między bezpieczeństwem państwa a bezpieczeństwem narodowym, przy czym to drugie jest pojęciem zbiorczym, obejmującym bezpieczeństwo państwa, a także jednostek i grup społecznych. Prawodawca zazwyczaj z dużą starannością rozróżnia bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe, częściej jednak podkreślając domenę bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwo narodowe jako pełnoprawny termin prawny i prawniczy jest jeszcze „w gorszym położeniu”.

Bezpieczeństwo państwa wynika z faktu państwowej organizacji społeczeństwa (ogółu obywateli). Zatem wszystko, co wiąże się z jego niezakłóconym funkcjonowaniem i rozwojem, a także zamieszkującego je i utożsamiającego się z nim społeczeństwa, postrzegamy w kategoriach bezpieczeństwa państwa. Są jednak stany rzeczy, problemy, zdarzenia, które oddziałują negatywnie na ludzi lub dezorganizują ich codzienne funkcjonowanie, lecz nie mają związku z bezpieczeństwem państwa i nie stanowią zagrożenia dla funkcjonowania i przetrwania państwa. Dotyczą one sytuacji, które wpisane są w codzienne funkcjonowanie społeczeństwa, jak m.in: przestępczość pospolita,

⁹ Dunaj K., *Istota bezpieczeństwa państwa* [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 21.

kryminalna, niektóre formy przestępczości zorganizowanej, katastrofy naturalne, anomalia pogodowe, awarie techniczne i katastrofy budowlane, pożary, zagrożenia radiologiczne, chemiczne i ekologiczne, zagrożenia komunikacyjne, strajki i zamieszki społeczne, zagrożenia informacyjne i w cyberprzestrzeni. Te i inne zjawiska wpisują się w materię szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego, lecz nie mogą być postrzegane w tradycyjnych kategoriach bezpieczeństwa państwa.

Bezpieczeństwo narodowe jako pojęcie szersze od bezpieczeństwa państwa obejmuje:

- to, co stanowi klasyczną domenę bezpieczeństwa państwa, a więc działania, które mają na względzie zapewnienie przetrwania państwa, jego ochronę (ochronę jego interesów) i obronę (jego terytorium, ludności i władzy) jako instytucji politycznej, terytorialnej, ekonomicznej, prawnej, społecznej i przymusowej przed zagrożeniami natury wewnętrznej i zewnętrznej, które godzą głównie w konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli (w tym prawa i wolności obywatela), porządek publiczny, suwerenność, niepodległość, niepodzielność terytorium, a także ważny interes gospodarczy (ekonomiczny),
- działania na rzecz zabezpieczenia wolnych od zagrożeń warunków bytu i rozwoju jednostek i grup społecznych, w tym m.in.: ochronę jakości ich życia, solidarności i zwartości społecznej, praw i wolności człowieka, własności prywatnej, zdrowia i życia ludzi, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności, czci i nietykalności cielesnej, mienia i środowiska, dziedzictwa kulturowego, tożsamości narodowej, zwyczajów i obyczajów bliskich członkom danej społeczności, niemających często związku z organizacją państwową.

POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

W teorii i doktrynie występują różne interpretacje bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Obydwa są składową szerszego pojęcia, jakim jest „bezpieczeństwo państwa” lub „bezpieczeństwo narodowe”. A w zasadzie, w ostatecznym rozrachunku, bez względu na to, który aspekt lub przedmiot bezpieczeństwa narodowego bierzemy pod rozwagę, to w końcu i tak mamy na względzie dobra składające się na trwałe,

zabezpieczony przed wyzwaniami i zagrożeniami, i doskonałony byt i rozwój narodu zorganizowanego w państwo.

Warto więc poczynić wywód logiczny o istocie bezpieczeństwa wewnętrznego, poprzedzając go jednak stwierdzeniem faktu nie zawsze poprawnego postrzegania istnienia przywoływanego już dychotomicznego podziału bezpieczeństwa narodowego, a w zasadzie bezpieczeństwa państwa na zewnętrzne oraz wewnętrzne¹⁰. Miałby on zdaniem wielu polegać na tym, że bezpieczeństwo zewnętrzne wynika z zagrożeń zewnętrznych (głównie agresji) i polega na zabezpieczeniu przed nimi przy użyciu sił zbrojnych (obronność państwa), zaś bezpieczeństwo wewnętrzne miałoby polegać na gwarantowaniu, przy wykorzystaniu stosownych instytucji prawa, środków i narzędzi, stabilności i harmonijności, porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na określonym terytorium danego państwa.

W literaturze przedmiotu istnieje tradycyjne przekonanie, że bezpieczeństwo wewnętrzne odnosi się do zagrożeń występujących wewnątrz państwa i dotyczy stanu struktur politycznych, społecznych i ekonomicznych, który zaspokaja potrzeby i aspiracje państwa oraz jego obywateli¹¹. Jan Boć objaśnia, że „Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego i istnienie bezpieczeństwa wewnętrznego wyznaczone jest granicami państwa, oczywiście do czasu wydzielenia i osobnego funkcjonowania państwa jako tworu politycznego”, dodaje też, iż „jest ono związane z działaniami i zjawiskami mającymi miejsce na terytorium państwa i poddane jest jego prawu wewnętrznemu”¹². Twierdzi jednocześnie, że bezpieczeństwo wewnętrzne zwane jest bezpieczeństwem narodowym¹³.

O bezpieczeństwie narodowym całkiem odwrotnie wyraża się Michał Brzeziński, „bezpieczeństwo narodowe zmierza do ochrony wewnętrznych wartości państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi. [...] Powinno więc być skierowane na zewnątrz państwa i skupione na problemach znajdujących się poza jego granicami. Bezpieczeństwo narodowe to bezpieczeństwo zewnętrzne, bezpieczeństwo indywidualnego państwa w stosunkach

¹⁰ Podział ten odnosi się przede wszystkim do kategorii państwa.

¹¹ Zob.: J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 23; *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), Bielsko-Biała 2006, s. 32.

¹² J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.) Wrocław 2009, s. 24.

¹³ s. 26.

międzynarodowych”¹⁴. Z kolei w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego, dostrzega nie zawsze precyzyjne wskazywanie jego zakresów, podając, iż wyróżnia się między innymi: bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo powszechne i bezpieczeństwo ustrojowe¹⁵.

Przyjmuje się też wąskie i szerokie rozumowanie bezpieczeństwa wewnętrznego, chociaż wydaje się, a nawet można być o tym przekonanym, że żadnej różnicy między nimi nie ma. Tak jest w ujęciu autorów twierdzących, iż w ujęciu wąskim oznacza ono ochronę porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego, zaś w ujęciu szerokim ochronę porządku konstytucyjnego, ochronę życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także działania zapobiegające skutkom klęsk żywiołowych i katastrof technicznych¹⁶. Nie ma tu jednak żadnej różnicy, a to ze względu na to, że pod pojęciem bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego, w ujęciu wąskim, ukryte są te same dobra chronione jak w tym pozornie szerszym ujęciu¹⁷. Jeszcze inni autorzy szerokie pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego sprowadzają do zagadnień ochrony życia, zdrowia oraz mienia, zaś w wąskim utożsamiają je z bezpieczeństwem powszechnym, publicznym oraz ustrojowym¹⁸. Wydaje się, że tym razem to, co wąskie jest szersze aniżeli to, co szerokie. A to dlatego, że bezpieczeństwo powszechne dotyczy właśnie ochrony życia, zdrowia oraz mienia.

Zdecydowanie węższej, i odwrotnie, o bezpieczeństwie wewnętrznym wypowiada się Piotr Wawrzyk, który pod tym pojęciem rozumie działania podejmowane przez właściwe organy decyzyjne, służące zapewnieniu (za pomocą odpowiednich środków) bezpieczeństwa

¹⁴ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 38.

¹⁵ Tamże, s. 40.

¹⁶ B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 15.

¹⁷ Zob. tamże s. 16-22 (tam o istocie bezpieczeństwa publicznego) i s. 22-25 (o bezpieczeństwie powszechnym). Por. A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon”, nr 6, Warszawa 2013, s. 71. [file:///C:/Users/w.kitler/Downloads/A.Sekscinski-bezpieczenstwo-wewnetrzne-w-ujeciu-teoretycznym%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/w.kitler/Downloads/A.Sekscinski-bezpieczenstwo-wewnetrzne-w-ujeciu-teoretycznym%20(2).pdf) [dostęp: 22 VI 2022].

¹⁸ A. Łuczyszyn, M. Łuczyszyn, *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element bezpieczeństwa państwa i czynnik stabilizujący procesy rozwoju społeczno-gospodarczego – ujęcie regionalne i lokalne*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 467, s. 205-206. <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e89ea3ec-45e1-4e9a-ad65-52de8475cb10>.

publicznego, a więc osiągnięciu zamierzonego celu, którym jest utrzymanie spokoju i normalności zachowań w społeczeństwie¹⁹.

Tak też postrzega to inny przedstawiciel nauk prawnych, Wojciech Lis, który bezpieczeństwo wewnętrzne traktuje jako podstawową kategorię bezpieczeństwa publicznego²⁰. Przyczyna takiego postrzegania sprawy tkwi prawdopodobnie w tym, że bezpieczeństwo publiczne dla pewnej grupy środowiska prawniczego jest niemal tożsame z pojęciem bezpieczeństwa narodowego.

W doktrynie prawa głoszony jest też pogląd, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa obejmuje bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny i bezpieczeństwo ustrojowe²¹. To stanowisko krytykuje K. Dunaj twierdząc, iż „Uwagę zwraca jednak fakt, że tylko jedna z nich (porządek publiczny) jest kategorią konstytucyjną. Co więcej, sposób jej ujęcia budzi poważne wątpliwości co do sposobu jej rozumienia. Mianowicie zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. Z punktu widzenia tego przepisu nie można w pełni zgodzić się z powyższą tezą, iż porządek publiczny jest częścią bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest on raczej kategorią autonomiczną wobec bezpieczeństwa wewnętrznego. Pogląd taki odpowiada stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem którego porządek publiczny oznacza <<postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej>>”²². No cóż, chciałoby się powiedzieć, dogmatyka prawnicza ma swoje prawa.

Dla Sławomira Zalewskiego bezpieczeństwo wewnętrzne wiąże się ze *stabilnym oraz harmonijnym funkcjonowaniem struktur państwa, wskazując na struktury władzy, procedury decyzyjne w ramach tych struktur oraz relacje pomiędzy władzą a obywatelami*²³. Tak samo Janusz Symonides twierdzi, że *bezpieczeństwo wewnętrzne jest stanem stabilności i równowagi*

¹⁹ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 16–17.

²⁰ Zob. W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.

²¹ K. Prokop, „Biały wywiad” a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające), w: W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.), *Biały wywiad: otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, Warszawa 2012, s. 31.

²² K. Dunaj, *Zadania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop (red.), Olsztyn 2016, s. 52.

²³ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO [w:] Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, W. Fehler, J. Tymanowski (red.), Toruń 2000, s. 70.

wewnętrznej²⁴ nie wskazując jednak na warunki, w związku z którymi ów stan miałby być osiągniany.

Włodzimiera Fehler określając całościowo bezpieczeństwo wewnętrzne państwa traktuje je jako *zakotwiczony w porządku ustrojowym stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesu państwa i jego obywateli jednocześnie tworzy potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy*²⁵. Nie wynika z tego jednak, i tym razem, o jakie zagrożenia miałyby chodzić.

Problem w definiowaniu dostrzega Michał Brzeziński, bliski tradycyjnemu pojmowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego, wiążąc je z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa organom władzy publicznej, przeciwdziałania przestępczości oraz reagowania w wypadku klęsk i katastrof. Wskazuje przy tym, że zdefiniowanie tego pojęcia wymagałoby precyzyjnego rozdzielenia zewnętrznych i wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa oraz odrzucenia myślenia stereotypowego, zrównującego bezpieczeństwo wewnętrzne z ochroną obywateli przed aktami przemocy. Dostrzega jednak, że domena bezpieczeństwa wewnętrznego jest złożona a jego pojęcie składa się z wielu pojęć cząstkowych o różnych, często nieprecyzyjnie wskazanych zakresach. Mimo to wymienia trzy z nich: bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo powszechne i bezpieczeństwo ustrojowe²⁶.

W większości przywoływanych poglądów bezpieczeństwo publiczne oznacza stan przejawiający się ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami. Z kolei bezpieczeństwo powszechne to stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Porządek konstytucyjny zaś, to stan ładu i funkcjonowania państwa zgodnie z normami określonymi w ustawie zasadniczej.

Kontekst wewnętrzny, a ściślej wewnątrzpaństwowy uwarunkowań, w tym zagrożeń, jest bardzo oczywisty, a wąskie ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego będzie jeszcze długo funkcjonowało w teorii i praktyce. Potwierdza to słuszny wniosek Karoliny P. Marcuk, iż „W czasie zimnej wojny, w warunkach <<hermetycznych>> (szczelnych) państw, rozgraniczenie

²⁴ J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984, s. 45

²⁵ W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski*, Warszawa 2012, s. 32.

²⁶ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red. nauk.), Warszawa 2009, s. 40.

między wewnętrznym a zewnętrznym zagrożeniem było kwestią zasadniczą. Bezpieczeństwo wewnętrzne kojarzono głównie ze zwalczaniem przestępczości i zakłóceniami porządku publicznego, natomiast zagrożenia zewnętrzne były rozumiane jako agresja militarna ze strony innych państw²⁷.

Trafnie zauważył Piotr Majer, iż „bezpieczeństwo wewnętrzne państw było wielokrotnie destabilizowane nie z powodów politycznych, ale w odruchu sprzeciwu wobec trudnych warunków życia zagrażających egzystencji”²⁸. Można więc przyjąć, że bezpieczeństwo wewnętrzne należy wiązać ze stanem niezakłóconego funkcjonowania państwa na arenie wewnętrznej, dotyczącym niezakłóconego funkcjonowania jego organów i instytucji, ochrony porządku prawnego oraz stabilności życia społecznego, wynikającej z bezpieczeństwa jednostek i akceptowalnego poziomu egzystencji jego obywateli.

Oczywiście nie jest to pełne wyjaśnienie przedmiotowej materii, bowiem koniecznie trzeba się też odnieść do istoty państwa od początku jego istnienia, gdy podstawowymi dobrami, które były czynnikami konstytutywnymi istoty jego bezpieczeństwa była: integralność terytorialna, nienaruszalność granic, wysoka pozycja międzynarodowa, suwerenność, a także ład wewnętrzny, porządek prawny i porządek publiczny. A wszystko to uosabiane było przez władzę panującą na danym terytorium. Dopiero demokratyczne państwa prawne stały się gwarantem zrównania znaczenia jednostek (*human security*) i grup społecznych z państwem (czytaj: władzą publiczną), które(a) nawet w owych demokracjach, w określonych sytuacjach zastrzega sobie przewagę nad innymi podmiotami bezpieczeństwa (stany nadzwyczajne, ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela, środki nadzwyczajne). Przykładem tego są obecnie nie tylko konflikty zbrojne, ale również kryzysy graniczne, pandemia i inne okoliczności.

Chyba najszerszej, opisowo bezpieczeństwo wewnętrzne objaśnia (żeby nie powiedzieć definiuje) Cezary Rutkowski. Traktuje je jako „subiektywny stan i proces świadomości jednostkowej, organizacyjnej lub zbiorowej (wspólnotowej) w warunkach realnego lub hipotetycznego niekorzystnego (wrogiego) działania (oddziaływania) wewnętrznych lub zewnętrznych podmiotów (sił, procesów) lub obiektów na przedmioty ochrony (obrony, kształtowania) położone (znajdujące się) w całości lub w części na terytorium podmiotu,

²⁷ K.P. Marczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia...*, s. 74.

²⁸ P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] „Przegląd bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 15.

prowadzonego (zachodzącego) w całości lub w części na tym terytorium, obejmujący wszelkie kwestie preparacji, realizacji i rozwoju bezpieczeństwa, rozwiązywane dzięki aktywności własnej lub wspólnej, realizowanej wyłącznie lub głównie na własnym terytorium, na podstawie własnej decyzji, pod własnym kierownictwem politycznym, w którym dzięki wierze (racjonalnemu przekonaniu) o skuteczności realizowanych i planowanych działań własnych i innych podmiotów na rzecz kreowania oraz wykorzystywania szans bezpiecznego bytu i rozwoju, a także dzięki posiadanym zdolnościom ochronno-obronnym istniejący lub prognozowany poziom zagrożeń nie wywołuje lęku, obawy, strachu o zachowanie (osiągnięcie) uznawanych wartości, realizację subiektywnie ważnych interesów i celów (ideał, wizja) lub mieści się w granicach akceptowanego przez podmiot ryzyka (rzeczywistość). Realizowane jest (może być) wszelkimi środkami wszelkich podmiotów, z wykorzystaniem wszelkich zasobów w różnych formach, skali i zakresie, z reguły pod kierownictwem osób (instytucji) cywilnych (niewojskowych)”²⁹.

Jest to opis pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego nad wyraz rozbudowany, językowo złożony i zawiły konstrukcyjnie, co wręcz utrudnia posługiwanie się nim. Nie można jednak nie przyznać jego autorowi dążenia do tego, by nie ograniczać domeny bezpieczeństwa wewnętrznego do tradycyjnie postrzeganych zagrożeń wewnętrznych i związanego z tym zabezpieczania wyłącznie w zakresie bezpieczeństwa ustrojowego, publicznego i powszechnego. To podejście bliskie jest wnioskowi poczynionym na samym początku niniejszej publikacji, z zastrzeżeniem jednak, że ta śmiała hipoteza nie znajduje, póki co, odzwierciedlenia w praktyce prawa polskiego (innych państw również) oraz w ich polityce (i strategiach), a także w działaniach Wspólnoty Europejskiej (zob. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej³⁰).

Pomijając nieznaną powszechnej aprobaty jeszcze inne ujęcia bezpieczeństwa wewnętrznego, dostrzega się kilka charakterystycznych stanowisk w tym zakresie. Ich autorzy swoje poglądy wywodzą z nieco różnych źródeł i paradygmatów, a nawet pozornie niewielkie różnice są dość znaczące zważywszy na rozumienie użytych wyrażen i pojęć w procesie definiowania. Jedni bezpieczeństwo publiczne traktują szerzej niż porządek publiczny, a nawet

²⁹ C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Tożsamość – kierowanie – zarządzanie*, Warszawa 2010, s. 107.

³⁰ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 2010, <https://www.consilium.europa.eu/media/30744/qc3010313plc.pdf>, [dostęp: 21 I 2022]. strategię tę przyjęła Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych a zatwierdziła Rada Europejska.

bezpieczeństwo wewnętrzne, zrównując je z bezpieczeństwem narodowym. Inni wyróżniają bezpieczeństwo powszechne chociaż jeszcze inni to, co jest powszechne zaliczają do publicznego. Są wreszcie poglądy, że bezpieczeństwo narodowe jest tożsame z wewnętrznym, zaś bezpieczeństwo państwa to bezpieczeństwo zewnętrzne albo wręcz obronność państwa. W tym gąszczu poglądów daje się zauważyć zjawisko konwergencji w postrzeganiu bezpieczeństwa wewnętrznego jak i znacznych rozbieżności w tym zakresie. Wyróżnić można kilka wyraźnych stanowisk:

- pierwsze z nich, najczęściej rozpowszechnione, to uznanie, iż bezpieczeństwo wewnętrzne odnosi się do zagrożeń wewnętrznych pojawiających się na terytorium danego państwa. Jest stanem stabilności i równowagi wewnętrznej, polegając na gwarantowaniu porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego,
- drugie, pozornie podobne do powyższego, zakłada, że bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje bezpieczeństwo ustrojowe, bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, wobec wyzwań i zagrożeń powstałych w granicach państwa,
- trzecie traktujące je jako zakorzeniony w porządku ustrojowym stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesu państwa i jego obywateli tworzy potencjał do reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy. Tu nie można wykluczyć odniesień do zagrożeń wewnętrznych jak i zewnętrznych,
- czwarte wreszcie, to pogląd wyrażony przez C. Rutkowskiego (cytowany wcześniej). Ta opisowa i złożona definicja C. Rutkowskiego, osobliwa językowo, nie da się w żaden sposób uprościć, by nie naruszyć istoty wypowiedzi jej autora. Zważywszy jednak na jej znaczenie dla rozwoju wiedzy w przedmiotowym zakresie zasługuje na osobne wyróżnienie.

W świetle powyższego i prowadzonych badań literaturowych przyjęto następujące ustalenia.

1. Bezpieczeństwo wewnętrzne, obok bezpieczeństwa zewnętrznego, jest jednym z aspektów (rodzajów) bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa), wyodrębnionych ze względu na stosunek do terytorium (granic) państwa. Nie jest więc dziedziną bezpieczeństwa, jak np. bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne lub

militarne. Nie ma bowiem na równi z w/w i innymi dziedzinami odrębnej tożsamości przedmiotowej, określonej zbiorem wszystkich jej argumentów i zakresu działania.

2. Mając powyższe na względzie, bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne, obejmuje dziedziny bezpieczeństwa narodowego, m.in. takie jak bezpieczeństwo: polityczne, militarne, ekonomiczne, kulturowe, społeczne, ekologiczne, powszechne, publiczne, w cyberprzestrzeni i inne.
3. Centralnym punktem odniesienia w tym zakresie jest państwo m.in. jako instytucja polityczna, społeczna, prawna, suwerenna i przymusowa na określonym terenie (obszarze) wyznaczającym granice panowania jego suwerennej władzy, wewnątrz tego terytorium i poza nim.
4. Podczas gdy bezpieczeństwo zewnętrzne dotyczy wolnych od zakłóceń warunków realizacji interesów narodowych (państwa) poza granicami państwa, to bezpieczeństwo wewnętrzne dotyczy interesów narodowych realizowanych na terytorium państwa.
5. Zważywszy na istnienie stałych oraz historycznie zmiennych funkcji państwa (zewnętrzne i wewnętrzne), bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jest zapewniane we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa, na jego terytorium.

W konsekwencji powyższego proponuje się takie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa: to jeden z aspektów bezpieczeństwa narodowego (państwa), to stan i proces kształtowania i ochrony porządku prawnego, w tym ustrojowego, stosunków i procesów społeczno-gospodarczych wewnątrz państwa, zasad współżycia jednostek w organizacji państwowej, a także życia i zdrowia ludzi, mienia i środowiska, który zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesu państwa i jego obywateli jednocześnie tworzy potencjał zdolności do sprawnego reagowania w przypadku pojawiających się zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych godzących w te interesy.

AKSJOLOGICZNE UWARUNKOWANIA DOMENY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA W POSZCZEGÓLNYCH DZIEDZINACH BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP

W art. 5 Konstytucja RP stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz

bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”³¹. Z punktu widzenia panującego w RP porządku ustrojowego, ważną rolę spełniają regulacje dotyczące zasad ograniczenia wartości nadrzędnych. W art. 31 ust. 2 Konstytucja RP stanowi, iż „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego (...). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”³².

Konstytucja określa podmiot władzy najwyższej w państwie (suwerena) i podstawowe formy sprawowania przez niego władzy (demokracja przedstawicielska i bezpośrednia), podstawowe wolności i prawa jednostki oraz formy ich ochrony, strukturę terytorialną państwa (państwo jednolite), organizację władz państwowych, ich kompetencje i wzajemne relacje, podstawy ustroju społeczno-gospodarczego oraz tryb zmiany konstytucji. Ten zakres materii konstytucyjnej określany jest jako tzw. minimum konstytucyjne. Szczególna moc prawna konstytucji, z punktu widzenia rozpatrywanej problematyki, wyraża się w tym, że wszystkie inne akty normatywne muszą być zgodne z jej postanowieniami.

Wyrażenie „bezpieczeństwo wewnętrzne”, zwykle w powiązaniu z wyrażeniem „państwo” jest często używane w języku prawnym. Posługuje się nim polski ustrojodawca w art. 135 Konstytucji RP określającym rolę Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jako organu doradczego prezydenta w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, w art. 146 ust. 4 pkt. 7 stanowiącym, że Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także pośrednio w art. 230, wymieniając istotne składniki bezpieczeństwa wewnętrznego takie jak: ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli, porządek publiczny.

Z postanowień konstytucji wynika wniosek, że niezinterpretowany zakres pojęciowy bezpieczeństwa państwa (rządziej – bezpieczeństwa narodowego) i terminów szczegółowych (bezpieczeństwo zewnętrzne, bezpieczeństwo wewnętrzne, porządek konstytucyjny, porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli) stwarza możliwość daleko idącej swobody w kreowaniu treści przepisów ustaw szczegółowych, aktów wykonawczych i dokumentów doktrynalnych. Z pewnych względów jest to bez wątpienia czynnik obiektywny, bo sprzyjający działaniom w obliczu dynamicznych zmian w obszarze bezpieczeństwa.

³¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 2.

³² Tamże, art. 31 ust. 2.

Istnieje powszechna zgoda, co do tego, iż bezpieczeństwo jest m.in. jedną z najważniejszych potrzeb społecznych, stanem i procesem zabezpieczenia przed wyzwaniami i zagrożeniami uniemożliwiającymi wolny od zakłóceń byt i rozwój jednostek, grup społecznych i całego narodu zorganizowanego w państwo. Stosując więc podejście celowościowe możemy wywodzić z przepisów konstytucji, jakie najwyższej rangi dobra chronione o charakterze wewnętrznym wskazał parlament. Te dobra należy postrzegać jako aksjologiczną podstawę zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Są nimi głównie: republikański charakter państwa, decentralizacja i dekoncentracja władzy publicznej, demokratyczny charakter państwa prawnego, sprawiedliwość społeczna, suwerenność narodu (władzy), system sprawowania władzy, z zasadą jej podziału i równowagi, reprezentacja polityczna, pluralizm polityczny, zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa, wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, niepodległość państwa, nienaruszalność i niepodzielność jego terytorium, bezpieczeństwo i nienaruszalności jego granic, wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe, kulturowe i naturalne, język polski i prawa mniejszości do używania języków narodowych, małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo, ustrój rolny, gospodarczy i społeczny, wolność gospodarcza, praca, własność prywatna, wzajemna niezależności państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych, bezstronność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, swoboda ich wyrażania w życiu publicznym, apolityczność sił zbrojnych, ład wewnętrzny, porządek publiczny, równość wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne, obywatelstwo, nietykalność osobista i wolność osobista, prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania³³.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jest więc w szczególny sposób uwarunkowane konstytucyjnie chronionymi dobrami.

Analiza językowa, systemowa, logiczna i celowościowa przeprowadzona na podstawie wybranych ustaw pozwala na wyodrębnienie kilku szczegółowych dziedzin wpisujących się w

³³ Pełną treść chronionych dóbr i zasad ich ograniczania znajdziemy w rozdziale pierwszym i drugim, a także jedenastym Konstytucji RP.

domenę bezpieczeństwa wewnętrznego. Są to: bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, informacyjne, w cyberprzestrzeni, powszechne, publiczne i porządek publiczny oraz bezpieczeństwo ekologiczne (wszystkie w odniesieniu do wartości, a co za tym idzie i dóbr chronionych w aspekcie wewnętrznym). Warto więc wskazać na istotę tychże dziedzin i ich niewątpliwy związek z bezpieczeństwem wewnętrznym.

Bezpieczeństwo polityczne – jego istota polega na zapewnieniu suwerenności (niezależności politycznej) państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów jego systemu politycznego, a jednocześnie stanu rzeczy, w którym organizacje i instytucje uczestniczące w życiu politycznym, i organizujące to życie, mogą realizować swoje funkcje w sposób niezagrożony. Źródłami zagrożenia będą w tym wypadku między innymi takie zjawiska, jak: niepodporządkowanie się rezolucjom Organizacji Narodów Zjednoczonych, łamanie umów i prawa międzynarodowego, brak chęci do współpracy w rozwiązywaniu sporów i konfliktów, zastraszanie innych państw, konflikty wielkich mocarstw o podział wpływów, niezażegnanie konfliktów wewnętrznych i z innymi państwami, agresywne ideologie, dążenie do zmiany granic, ingerencja w wewnętrzne sprawy państwa, trudna sytuacja gospodarcza państwa, wymuszająca ustępstwa polityczne wobec innych uczestników stosunków międzynarodowych, agresja zbrojna i okupacja, przenikanie świata przestępczego do struktur władzy, w tym korupcja, wpływanie na proces legislacyjny oraz przechwytywanie informacji prawnie strzeżonych, tworzenie (zamierzone i niezamierzone) warunków sprzyjających działalności terrorystycznej, ruchy secesjonistyczne w państwie, brak tolerancji i dyskryminacja mniejszości oraz nieprzestrzeganie praw i wolności człowieka i obywatela, niski poziom organizacji i jakości sprawowania władzy publicznej, w tym nadużywanie siły, fałszerstwa wyborcze, masowe migracje obywateli i czystki etniczne, przerost biurokratyczny, upartyjnienie organów władzy, administracji i innych instytucji państwowych, naruszenie równowagi między sferą państwową i samorządową³⁴.

Bezpieczeństwo ekonomiczne – jego istota wiąże się z zapewnieniem warunków koniecznych do przetrwania, dobrobytu oraz zrównoważonego rozwoju społeczeństwa, jak i sprawnego działania państwa i jego instytucji, jest także stanem uzyskanym w wyniku skutecznego przeciwstawiania się zewnętrznym i wewnętrznym czynnikom destrukcyjnym mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych. Do najważniejszych zagrożeń w tej

³⁴ Szerzej: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 46-47.

dziedzinie należy zaliczyć: blokadę i dyskryminację gospodarczą, przestępczość gospodarczą, powstawanie rajów finansowych i warunków korzystnych do prania brudnych pieniędzy, niestabilność i spekulacje na międzynarodowym rynku walutowym, nierównowagę bilansów płatniczych państw, protekcjonizm i merkantylizm w polityce ekonomicznej państw, rosnący dług publiczny, deficyt budżetowy, spadek nakładów na inwestycje oraz wysoki poziom konsumpcji dochodu narodowego, czarny rynek (szara strefa gospodarki), słabość mechanizmów regulacyjnych w gospodarce światowej, a jednocześnie brak zdolności kontrolnych w wymiarze wspólnotowym, dysproporcje rozwojowe, koncentrację kapitału, zależność kredytowo-płatniczą, rywalizację ekonomiczną o rynki zbytu i tanią siłę roboczą, utratę rynków zbytu, egoizm ekonomiczny głównych aktorów gospodarki światowej, zadłużenie zagraniczne, ujemny bilans handlowy, utratę przez państwo kontroli nad branżami strategicznymi⁵⁵, nie-kontrolowany przepływ towarów i globalizację rynków finansowych, wzrost kosztów wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej, wyczerpanie, brak lub utrudniony dostęp do surowców, niski poziom nakładów na badania naukowe, prace rozwojowe oraz działalność badawczo-rozwojową, reglamentację i utrudniony dostęp do nowych technologii, migracje na tle ekonomicznym. Na bezpieczeństwo ekonomiczne oddziałują również zjawiska o charakterze politycznym, militarnym, społecznym i inne, które bezpośrednio lub pośrednio mogą być wymierzone w gospodarkę danego państwa (grupy państw)³⁵.

Bezpieczeństwo społeczne zawiera w swej domenie zagadnienia praw i podstawowych wolności człowieka i obywatela, przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenia, rasę, wyznanie religijne i poglądy polityczne, ochronę praw dziecka, praw pracowników (w tym młodocianych) i zasady zatrudnienia, ochronę rodziny i niepełnosprawnych, bezpieczeństwo i higienę pracy, ochronę praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, równe traktowanie w zakresie zatrudnienia i pracy, a także pomoc prawną w przedmiotowym zakresie. Do zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego zaliczyć należy: naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności, dyskryminację (narodowościową, etniczną, kulturową, religijną, ze względu na płeć i pochodzenie), manipulacje świadomością i psychiką, ograniczanie wolności praw i wolności oraz swobód obywatelskich, nacjonalizm, szowinizm, ksenofobię, patologie społeczne, masowe migracje na tle ekonomicznym i politycznym, nadużycia wiedzy przeciwko ludzkości, zanikanie własnych i

³⁵ Tamże s. 49-50.

wchłanianie obcych wartości kulturowych, upadek wartości moralnych, kult przemocy, brutalizacja stosunków międzyludzkich, niski przyrost naturalny, zubożenie i głód wielkich grup społecznych, bezrobocie, ubóstwo, bezdomność, a także skutki kryzysów ekonomicznych, politycznych, wojen, katastrof technicznych i naturalnych³⁶.

Bezpieczeństwo kulturowe dotyczy m.in. ochrony języka polskiego, tożsamości narodowej (i państwowej), dziedzictwa historycznego i symboli narodowych, tworzenia, upowszechniania i ochrony kultury, w tym dziedzictwa kulturalnego narodu, wolności kultu religijnego, ochrony dorobku naukowego, literatury, ochrony i przechowywania zasobów archiwalnych, ochrony praw autorskich, ochrony zabytków, pomników historii i opieki nad zabytkami, bezpieczeństwa ideologicznego i informacyjnego. Rozliczne są czynniki niebezpieczne dla chronionych wartości w bezpieczeństwie kulturowym. O ile ich ocena jest w miarę możliwa w odniesieniu do wartości materialnych, o tyle ocena zagrożeń w sferze kultury duchowej (symbolicznej) jest utrudniona szczególnie, gdy dotyczy to okresu normalnego funkcjonowania państwa. Okres wojny i okupacji, a także czas zaborów, jak pokazały doświadczenia narodu polskiego, uczyniły wielkie spustoszenie zarówno w sferze duchowej, jak i materialnej kultury. Dla sfery kultury duchowej i materialnej, pośrednio lub bezpośrednio poważne zagrożenie stanowi pogłębiający się kryzys tożsamości narodowej, wynikający z procesu globalizacji i integracji z Europą Zachodnią. To także: spadek poczucia więzi kulturowej wśród Polaków, ograniczenie suwerenności państwa, niektóre zagrożenia społeczne (np.: dyskryminacja, manipulacja świadomością i psychiką, nacjonalizm, patologie, masowa, pospolita i niska kultura muzyczna epatująca erotyką, gloryfikowanie przemocy w mediach i Internecie, nietolerancja), bezkrytyczne powielanie i naśladowanie innych wzorców, co gorsza kultury masowej, migracje i napływ obcych wartości wraz z nimi, spadek środków na kulturę i politykę kulturalną, kryzys tradycyjnych wartości i więzi międzyludzkich, migracje, konflikty zbrojne, przestępczość zorganizowana, klęski naturalne i katastrofy techniczne.

Bezpieczeństwo informacyjne polega na dążeniu do zapewnienia wolnego od zakłóceń funkcjonowania i rozwoju państwa, w tym władzy publicznej i społeczeństwa, podmiotów rynkowych i pozarządowych w przestrzeni informacyjnej, przez swobodny dostęp do informacji, z jednoczesną ochroną przed negatywnymi jego skutkami (materialnymi i niematerialnymi), ochroną zasobów i systemów informacyjnych przed wrogimi działaniami innych podmiotów lub

³⁶Tamże, s. 50-52.

skutkami działania sił natury i awarii technicznych, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do informacyjnego oddziaływania na zachowania i postawy podmiotów międzynarodowych i krajowych³⁷. Do kluczowych zagrożeń w tej dziedzinie zalicza się³⁸. W wymiarze wewnętrznym (krajowym): występowanie w społeczeństwie deficytów informacyjnych, skutkujących podatnością na wrogą perswazję, potencjalną dezinformację obywateli poprzez agresywne działania propagandowe, narzucanie obcych idei niezgodnych z interesem państwa, pojawienie się i rozwój postaw antypaństwowych, agresywnych, defetystycznych (np. islamofobia, szpiegomania), wzrost negatywnych postaw społecznych lub wystąpienie konfliktów społecznych, zgodnych z intencjami przeciwnika informacyjnego, istnienie (tworzenie) agentury wpływu (inspirowanie do zakładania oraz wsparcie finansowe formacji politycznych lub organizacji społecznych wspierających i realizujących obce interesy w państwie), wpływanie na opinię publiczną przez agentów zmiany, sterowanych z zewnątrz, zwłaszcza aktywizacja wybranych grup społecznych przez inne państwo oraz realizacja interesów obcych państw, sprzecznych z interesem państwa, obniżanie morale społeczeństwa w razie agresji informacyjnopropagandowej, dezinformację, *trolling*, wrogą propagandę, zakłócające realizacji istotnych zadań administracji publicznej oraz sektora prywatnego, ataki powodujące zakłócenia funkcjonowania sieci teleinformatycznych w sektorach i instytucjach o podwyższonym stopniu wrażliwości, w tym tworzących infrastrukturę krytyczną, monopolizację rynku informacyjnego i jego poszczególnych struktur oraz niekontrolowany rozwój rynku informacyjnego - media masowe mogą być narzędziem dezinformacji, przejmowanie lub finansowanie mediów przez podmioty nieprzychylnie lub wrogi państwu, pojawienie się w przestrzeni informacyjnej mediów propagujących idee sprzeczne z interesem narodowym, aktywne uczestnictwo przeciwnika w mediach społecznościowych, nieświadome, niezamierzone powielanie przekazu informacyjnego sprzecznego z interesem narodowym przez użytkowników mediów społecznościowych lub media masowe. W wymiarze zewnętrznym zaś: deformowanie treści oraz wprowadzanie do systemów informacyjnych nieprawdziwych treści logicznych za pośrednictwem kanałów łączności rządowej czy wojskowych systemów dowodzenia, działalność służb specjalnych i podmiotów informacyjnych innych państw oraz aktorów

³⁷ Zob. W. Kitler, *Pojęcie i zakres bezpieczeństwa informacyjnego państwa, ustalenia systemowe i definicyjne* [w:] W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2017, s. 43.

³⁸ *Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego RP. Projekt*, 24 lipca 2015, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf, s. 6–8 (dostęp: 24.08.2017 r.).

niepaństwowych (w tym szpiegostwo), wrogą aktywność operacyjną struktur informacyjno-propagandowych aktorów państwowych i pozapaństwowych, działania propagandowe i dezinformacyjne, dominację potencjalnych agresorów w środowisku informacyjnym, penetrację środowiska informacyjnego państwa przez wrogie struktury informacyjno-propagandowe, utratę zdolności wpływania i dystrybucji informacji w środowisku informacyjnym, inspirowane z zewnątrz działania informacyjne podmiotów wewnętrznych mające na celu wywoływanie i pogłębianie podziałów społecznych i politycznych, wsparcie zewnętrzne dla podmiotów realizujących politykę przeciwnika, dezinformację obywateli innych państw, w tym tworzących wspólnoty organizacyjne w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej, kształtowanie negatywnego obrazu państwa na arenie międzynarodowej, w tym wśród sojuszników, np. w ramach NATO i UE, wywoływanie w społeczeństwach i elitach politycznych tych państw nastrojów antypaństwowych, na przykład przez nagłaśnianie i akcentowanie jednostkowych wypowiedzi przedstawicieli polityki, sprzecznych z oficjalną linią polityki zagranicznej państwa w kluczowych sprawach, dyskredytowanie polityki zagranicznej państwa na arenie międzynarodowej, działanie zagranicznych struktur informacyjnych przeciwko interesom państwa.

Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni rozumiane jest jako „odporność systemów informacyjnych, (zespołu współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniającego przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, wraz z przetwarzanymi w nim danymi w postaci elektronicznej), na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy”³⁹. Lista najważniejszych cyberzagrożeń obejmuje między innymi: ataki ransomware w celu wyłudzenia okupu za odszyfrowanie lub nieujawnianie wykradzionych danych, złośliwe oprogramowania (malware), kradzież kryptowalut (cryptojacking), ataki związane z pocztą e-mail (e-mail related attacks), naruszenie danych lub wyciek danych przez uwolnienie wrażliwych, poufnych lub chronionych danych do niezaufanego środowiska (threats against data), naruszenie poufności, integralności lub dostępności danych (threats against availability

³⁹ Zob.: art. 2 pkt 4 oraz pkt 14 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1369); art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, t.j. Dz.U. 2017, poz. 570 z późn. zm.

and integrity), dezinformacja (disinformation-misinformation), zagrożenia niezłośliwe (non-malicious threats)⁴⁰. Do tego można dodać również: cyberszpiegostwo, ataki z wykorzystaniem złośliwego kodu na stronach internetowych, phishing, czyli bezpośrednio wyłudzenie poufnych informacji lub za pomocą złośliwego oprogramowania, ataki na aplikacje internetowe, SPAM – niechciana korespondencja, ataki DDoS – czyli blokowanie dostępu do usług poprzez sztuczne generowanie wzmożonego ruchu, kradzież tożsamości, zagrożenia wewnętrzne powodowane przez pracowników, Botnet-y – sieci komputerów przejętych przez przestępców, ingerencja fizyczna, uszkodzenia oraz kradzież, wyciek danych.

Bezpieczeństwo powszechne (cywilne?) obejmuje działania⁴¹ (m.in.: w dziedzinie zdrowotnej, ekologicznej, edukacyjnej, społecznej, gospodarczej, prawnej, psychologicznej, weterynaryjnej i sanitarnej), których zasadniczym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej⁴², a zarazem jest stanem uzyskanym w wyniku zorganizowanej ochrony życia i zdrowia ludzi, a także dóbr materialnych i kulturalnych oraz środowiska naturalnego, w zakresie niezbędnym do przetrwania ludzi, przed skutkami działań człowieka przeciwko człowiekowi lub sił natury, które wywołują bezpośrednio zagrożenie w/w chronionych dóbr, we wszystkich stanach i warunkach funkcjonowania państwa⁴³. Współczesne zagrożenia ludności to te, które najogólniej rzecz ujmując oddziałują negatywnie życie i zdrowie ludzi, a więc wywołują utratę życia lub uszczerbek na zdrowiu (ciężki lub lekki). Można podzielić na dwie podstawowe kategorie: zagrożenia spowodowane siłami natury (kataklizmy naturalne, choroby) oraz zagrożenia spowodowane przez człowieka, celowo lub przez zaniedbanie (m.in.: katastrofy, awarie, wypadki, skażenia, eksplozje, przestępstwa i wykroczenia, rozboje, zamieszki, terroryzm, skutki walki zbrojnej)⁴⁴.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to proces, obejmujący działania, których zasadniczym celem jest ochrona porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi oraz przed działaniami, które godzą w instytucje i urzędy publiczne, życie i zdrowie ludzi lub porządek publiczny, a także w normy i obyczaje społeczne, i w interesy państwa chronione przez

⁴⁰ ENISA Threat Landscape 2021: April 2020 to mid-July 2021, ENISA 2021, s. 8 i n.

⁴¹ Zob.: W. Kitler, *Założenia systemu ochrony ludności* [w:] W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 166-186.

⁴² Zob.: W. Kitler, A. Skrabacz, *Zadania w zakresie ochrony ludności* [w:] W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie...*, s. 187-246.

⁴³ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 55-56.

⁴⁴ Podział zagrożeń życia i zdrowia ludzi w szerokim zakresie ujmują plany zarządzania kryzysowego, gminne, powiatowe, wojewódzkie i krajowe. Należy go jednak uzupełnić o skutki konfliktów zbrojnych, wojen, bo tych one nie ujmują.

ustawę⁴⁵. Wiąże się z zapewnieniem niezakłóconego funkcjonowania instytucji państwa i jego obywateli przez pryzmat zagrożeń przeciwko normalności ich funkcjonowania, wedle panującego w nim ustroju społeczno-administracyjnego oraz porządku prawnego. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w art. 1 ust 1 określono, że jest to formacja przeznaczona m.in. do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, bez rozróżniania tych dwóch terminów. Ponadto ustawa odrębnie wymienia kategorię ochrony bezpieczeństwa ludzi⁴⁶. W zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego chodzi o ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania (art. 2 pkt 2); inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (art. 2 pkt 3); wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (art. 2 pkt 4); kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych (art. 2 pkt 6) oraz gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych (art. 2 pkt 8). Problematyka ochrony bezpieczeństwa ludzi obejmuje zaś kwestie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra (art. 2 pkt 1). Jakże zatem zagrożenia stanowią podstawę myślenia i działania w obszarze bezpieczeństwa publicznego? Wiele jest ujęć, szerokich i wąskich, w tym artykule zaproponowane będzie następujący podział na czyny zabronione (prawem państwowym) lub naganne w ocenie społecznej (normami społecznymi), dotyczące m.in.: zagrożenia życia, zdrowia ludzi, bezpieczeństwa ruchu drogowego, środowiska, wolności osobistej, wolności sumienia i wyznania, obyczajowości, czci i nietykalności cielesnej, działalności instytucji państwowych (administracji, wymiaru sprawiedliwości), porządku publicznego (np.: czynny udział w zbiegowiskach wraz z gwałtownym zamachem na osoby lub mienie, publiczne nawoływanie do zbrodni lub występku, branie i przetrzymywanie zakładnika), profanacja zwłok i miejsc pochówku zmarłych, publiczne propagowanie zakazanych ideologii, w zakresie ochrony informacji, mienia, obrotu gospodarczego, przepisów skarbowych, wiarygodności dokumentów, prawa pracy i przepisów bhp. Nie zaliczymy natomiast do tego typu zagrożeń czynów o charakterze zbrodni wojennych,

⁴⁵ Tamże, s. 56-59.

⁴⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji*, (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.), art. 1 ust 1.

przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości, podstawom ustroju państwa, porządkowi konstytucyjnemu – przestępstw politycznych oraz przeciwko obronności. Te mieszczą się w obszarze bezpieczeństwa politycznego lub militarnego.

Bezpieczeństwo ekologiczne obejmuje działania (środki), których zasadniczym celem jest zachowanie równowagi środowiska naturalnego, czyli ogółu elementów przyrody ożywionej i nieożywionej w stanie niezakłóconym, niezbędnym dla sprawnego funkcjonowania człowieka, jego życia, zdrowia i mienia, przez spójne i łączne zarządzanie dostępem do zasobów środowiska oraz likwidację i zapobieganie powstawaniu negatywnych dla środowiska skutków działalności człowieka, jak i racjonalnym użytkowaniem zasobów przyrodniczych⁴⁷. Działanie sił przyrody, jak i działalność człowieka wiąże się z pojawieniem się licznych zagrożeń o charakterze ekologicznym. Są to m.in.: niekontrolowana i nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych (zasobów leśnych, odłowy zwierząt, rabunkowe wydobywanie kopalin), zanieczyszczanie gleby, wody i powietrza (w wyniku typowych emisji miejsko-przemysłowych, katastrof chemicznych oraz eksplozji jądrowych), zła gospodarka odpadami; stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych prowadzących do zmian w atmosferze, katastrofy naturalne i przemysłowe oraz związane z nimi katastrofy synergiczne, naruszenie stosunków wodnych w środowisku, nieplanowa urbanizacja, próby nuklearne i nowych typów broni, modyfikacje genetyczne, używanie w procesie produkcyjnym materiałów niebezpiecznych dla środowiska oraz życia i zdrowia ludzi.

WNIOSKI

Niniejszy artykuł poświęcono problematyce identyfikacji współczesnej domeny bezpieczeństwa wewnętrznego. Z tego też względu przeprowadzono najpierw analizę literatury przedmiotu w celu określenia stanowiska przedstawicieli świata nauki, reprezentujących trzy wiodące w tym zakresie dziedziny wiedzy, tj. nauk prawnych, nauk o bezpieczeństwie oraz nauk o polityce i administracji. W konsekwencji dostrzegamy dwa zasadnicze podejścia do pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Pierwsze, wywodzące się z tradycyjnych reguł wprowadzonych w systemie prawnym państwa, oparte jest na traktowaniu go jako dziedziny bezpieczeństwa narodowego związanej z ochroną panującego ustroju i porządku publicznego oraz, w szerszym ujęciu, życia i zdrowia ludzi w sytuacji katastrof naturalnych i awarii technicznych, przed zagrożeniami wewnętrznymi.

⁴⁷ Szerzej: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020.

Drugie szerokie podejście wywodzi się z istoty postrzegania interesów narodowych, a zatem ochraniających wartości narodowych, w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym. A zatem interesy wewnętrzne realizowane są w granicach terytorium państwa, zaś wszelkie ich zagrożenia i wyzwania w tym zakresie mają zarówno źródła wewnątrz jak i na zewnątrz państwa. W konsekwencji bezpieczeństwo wewnętrzne dotyczy ochrony interesów wewnętrznych przed wyzwaniami i zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi.

Niektóre z przytaczanych poglądów określających bezpieczeństwo wewnętrzne mają bardzo podobne znaczenie. Z uwagi na to, że nie ma jednak ścisłej i uniwersalnej definicji tego pojęcia, jest ono używane z dużą swobodą zarówno w języku potocznym, naukowym, a nawet prawnym. Taka dobrowolność powoduje nieład w nomenklaturze pojęciowej, co wywołuje istotne konsekwencje w zakresie stosowania prawa oraz wykładni przepisów w tym zakresie.

Ze względu na to, iż większość specjalistów w tej dziedzinie odwołuje się do praktyki legislacyjnej, daje się zauważyć klasyczny nurt rozważań prowadzący do wniosku, iż bezpieczeństwo wewnętrzne jest rodzajem bezpieczeństwa państwa odnoszącym się do przeciwdziałania zagrożeniom występującym wewnątrz państwa. Zwolennicy takiego podejścia wiążą bezpieczeństwo wewnętrzne z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa organom władzy publicznej, przeciwdziałania przestępczości oraz reagowania w wypadku klęsk i katastrof. Różne tego modyfikacje nie wnoszą wiele nowego poza tym, że w tej „dziedzinie” wyróżnia się bezpieczeństwo ustrojowe, bezpieczeństwo publiczne (albo porządek publiczny) i, rzadziej, bezpieczeństwo powszechne albo bezpieczeństwo cywilne. Są też poglądy traktujące na równi bezpieczeństwo publiczne z wewnętrznym, a nawet postrzegające to pierwsze jako najszersze, równe bezpieczeństwu narodowemu (państwa), co jest zauważalne w ujęciu przedstawicieli nauk prawnych.

Współcześnie zmieniała się rola państwa (jego władzy publicznej) wobec społeczeństwa, a także zakres zadań demokratycznego państwa prawnego. Takie państwo, a ściślej jego organy władzy nie stoją li tylko na straży suwerenności, integralności terytorialnej, nienaruszalności granic i porządku konstytucyjnego jako tradycyjnych równoważników bezpieczeństwa państwa w ogóle, lecz mają na względzie wolności i prawa jednostki, jej życie i zdrowie, prawo do niezależnego i bezstronnego sądu, prawo do uczestniczenia w życiu politycznym państwa wedle własnych przekonań i szereg innych wartości gwarantowanych w normach stanowionych przez większość, ale uwzględniających dobro jednostki.

Tym samym bezpieczeństwo wewnętrzne nie może być rozpatrywane tylko w kategoriach sprawnego funkcjonowania instytucji państwa, porządku konstytucyjnego i porządku publicznego, poszerzonych o ochronę życia i zdrowia ludzi. Z aksjologicznego punktu widzenia bezpieczeństwo wewnętrzne dotyczy nie tylko państwa jako instytucji politycznej, terytorialnej, przymusowej i społecznej. Dotyczy ono również całego społeczeństwa, jego poszczególnych części (kulturowo, politycznie i ideologicznie, w różnym stopniu pokrewnych albo wręcz odrębnych), a także poszczególnych ludzi, z ich prawami, wolnościami i dążeniami.

Obok tego ważne jest też postrzeganie zmienionego środowiska bezpieczeństwa, w którym zacierają się granice między zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, gdzie klasyczna rywalizacja i zagrożenia przyjmują całkiem inną postać, niż do tej pory.

Tym sposobem bezpieczeństwo wewnętrzne, jako „rodzaj” bezpieczeństwa narodowego (państwa), jest złożonym zbiorem przedsięwzięć m.in. w dziedzinie bezpieczeństwa politycznego, ekonomicznego, społecznego, kulturowego, ekologicznego, publicznego, powszechnego, informacyjnego i w cyberprzestrzeni, a w pewnych sytuacjach także militarnego⁴⁸, służących ochronie interesów narodowych, będących wypadkową interesów państwa (władzy publicznej), grup społecznych i poszczególnych jednostek, na obszarze danego państwa, przed wszystkimi wyzwaniami i zagrożeniami, zewnętrznymi i wewnętrznymi, godzącymi w te interesy. Innymi słowy jest to utrzymanie i ochrona bezpieczeństwa narodowego (państwa) w granicach terytorium zamieszkiwanego przez obywateli tego państwa, wobec zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych godzących w interesy narodowe.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), Bielsko-Biała 2006.
- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, A. Chajbowicz, T. Kocowski, (red.) Wrocław 2009.
- Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Dunaj K., *Istota bezpieczeństwa państwa* [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.

⁴⁸ Mamy tu na względzie wszelkie formy niedozwolonego konstytucyjnie dążenia do obalenia panującego porządku prawnego w państwie pod postacią powstań zbrojnych (zob. art. 13 Konstytucji RP).

- Dunaj K., *Zadania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop (red.), Olsztyn 2016.
- Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996.
- Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski*, Warszawa 2012.
- Fehler W., *Współczesne bezpieczeństwo*, Toruń 2002.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020.
- Kitler W., *Pojęcie i zakres bezpieczeństwa informacyjnego państwa, ustalenia systemowe i definicyjne* [w:] W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2017.
- Kitler W., Skrabacz A., *Zadania w zakresie ochrony ludności* [w:] W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.
- Kitler W., *Założenia systemu ochrony ludności* [w:] W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.
- Kitler W., *Identyfikacja rozwiązań prawnych kształtujących systemy sferze bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] W. Kitler, M. Wojciszko, G. Lewandowski, *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny. System bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście zagrożeń oraz prawnych aspektów funkcjonowania państwa*, Warszawa 2023.
- Krężlewski J., *Socjologiczna charakterystyka grupy nieformalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, Rok XLVII.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Łuczyszyn A., Łuczyszyn M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element bezpieczeństwa państwa i czynnik stabilizujący procesy rozwoju społeczno-gospodarczego – ujęcie regionalne i lokalne*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 467, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e89ea3ec-45e1-4e9a-ad65-52de8475cb10>.
- Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] „Przegląd bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7.
- Marczuk K.P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red. nauk.), Warszawa 2009.
- Prokop K., *„Biały wywiad” a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające)* [w:] W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.), *Biały wywiad: otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, Warszawa 2012.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, (Dz.U. 2021 poz. 1612).
- Rutkowski C., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Tożsamość – kierowanie – zarządzanie*, Warszawa 2010.

Sekściński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon”, nr 6, Warszawa 2013, file:///C:/Users/w.kitler/Downloads/A.Sekscinski-bezpieczenstwo-wewnetrzne-w-ujeciu-teoretycznym%20(2).pdf [dostęp: 22 VI 2022].

Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www1.gazeta.pl, [dostęp: 11 XI 2002].

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa, Bruksela 2010, <https://www.consilium.europa.eu/media/30744/qc3010313plc.pdf> [dostęp: 21 I 2022].

Symonides J., *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932, z 2022 r. poz. 655).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

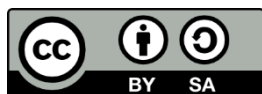
Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.

Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO [w:] Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, W. Fehler, J. Tymanowski (red.), Toruń 2000.



Copyright (c) 2023 WALDEMAR KITLER



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

Share Alike 4.0 International License.