

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE W ZINTEGROWANYM SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Włodzimierz Fehler

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Siedlcach
Papieski Wydział Teologiczny Collegium Bobolanum w Warszawie

Streszczenie. Artykuł stanowi próbę ukazania miejsca i znaczenia bezpieczeństwa wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa państwa. Po przedstawieniu istoty bezpieczeństwa wewnętrznego i polityki bezpieczeństwa wewnętrznego autor na tle istniejących rozwiązań określa kierunki i propozycje działań dotyczące poprawnego i adekwatnego umocowania problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa państwa. Praktyka organizacyjna stanowi w takim systemie jeden z zasadniczych elementów. Możliwości polityczne państwa wskazują natomiast na potencjalną adjustację i ciągłą poprawę bezpieczeństwa państwa.

Bezpieczeństwo to szczególna potrzeba, której zaspokojenie określa warunki funkcjonowania i rozwoju państwa. W związku z tym od dawna stanowi ono przedmiot zainteresowań badawczych, a także obszar, w obrębie którego nieustannie poszukuje się rozwiązań praktycznych w celu osiągnięcia optymalnego (w danych warunkach) poziomu bezpieczeństwa dla wielu podmiotów (społeczności międzynarodowej, grup państw, pojedynczych państw, grup społecznych i jednostek). Waga problemu oraz intensywne działania interdyscyplinarnych grup badaczy, a także wiedza i doświadczenia zgromadzone w procesach praktycznego zarządzania bezpieczeństwem spowodowały, że w początkach XXI istnieje wiele teoretycznych opisów charakteryzujących złożoną materię bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, że w obszarze teorii bezpieczeństwa wszystkie problemy podejmowane są w sposób równie intensywny i konsekwentny. Jednym z zagadnień, które nie doczekało się jak dotąd kompleksowych analiz i opracowań teoretycznych, jest kwestia pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego. Sytuację komplikuje fakt, iż pojęcie **bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jest powszechnie używane (tak w języku potocznym jak i w terminologii naukowej, urzędniczej i politycznej)**, lecz nader rzadko definiowane i adekwatnie opisywane¹. Pojęciem tym operuje polski ustawodawca

¹ W literaturze przedmiotu można odnaleźć przyczynkowe artykuły i opracowania, które w sposób fragmentaryczny próbują podejmować problem. Jednak ich autorzy nie dokonują określenia istoty pojęcia i ograniczają się do powierzchniowych opisów. Zob. na przykład J. Caban, *Elementy systemu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, (w:) R. Szpor (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne*

w art. 135 Konstytucji, mówiąc o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego jako organie doradczym Prezydenta w zakresie **bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego**. Z kolei w art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucja RP stanowi o tym, że **Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa** oraz porządek publiczny. Należy zwrócić uwagę także na art. 230 ustawy zasadniczej, w którym co prawda pojęcie to nie pojawia się wprost, ale wymienione są w nim w kontekście **ochrony przed zagrożeniami jego istotne składniki (ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli, porządek publiczny)**². W przypadku ustawodawstwa zwykłego pojęcia tego użyto w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu³ (ABW i AW), stwierdzając w art. 1, że tworzy się ABW jako **agencję właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego**. Warto zauważyć, że wysuwając poza nawias porządek konstytucyjny⁴ (immanentny składnik bezpieczeństwa wewnętrznego) dano w tym przypadku wyraźny sygnał braku poprawnego rozumienia treści zastosowanego pojęcia. Poza ustawą o ABW i AW trudno wskazać inny akt prawny rangi ustawowej, który stosowałby analizowane pojęcie. Nie ma go ani w ustawie o stanie wyjątkowym⁵, ani w ustawie o zarządzaniu kryzysowym⁶. Niewiele do zaferowania w analizowanym obszarze ma także „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” z 2007 r. Zawiera ona wprawdzie podrozdział zatytułowany „Bezpieczeństwo wewnętrzne”, jednak nie proponuje się tam żadnego definicyjnego ujęcia. Jednocześnie w dokumencie tym, jego twórcy, opisując nadrzędne cele działań państwa w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, oprócz bezpieczeństwa publicznego wymieniają rozpowszechniane przez niektórych autorów pojęcie **bezpieczeństwo powszechne**⁷.

państwa, Warszawa 1994; S. Pikulski, *Karnomaterialne i kryminologiczne aspekty bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1996; S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009; K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009; W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010; A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³ Zob. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa i Agencji Wywiadu (DzU 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.).

⁴ Należy wskazać, że prawidłowe byłoby zastosowanie pojęcia porządku ustrojowego – wynika to zresztą ze szczegółowego katalogu zadań ABW.

⁵ Zob. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

⁶ Zob. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU 2002 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

⁷ Bezpieczeństwo absolutne i powszechne może przyjmować postać ideału wyobrażanego i pożądanego, jednak w praktyce jest nieosiągalne. Niczym innym jak tylko niekompetencją podyktowane może być jego wpisywanie do dokumentów państwowych w ujęciu mówiącym, że jest to stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i ka-

Chaos i zamieszanie w odniesieniu do terminu bezpieczeństwo wewnętrzne pogłębia fakt, że wpisując go do różnorodnych dokumentów politycznych i społecznych, próbuje się ukazywać jego istotę tylko przez pryzmat stanu ochrony obywateli przed aktami przemocy ze strony przestępców, skalę zagrożeń porządku w miejscach publicznych, wskaźniki przestępstw, tendencje rozwojowe patologii społecznych. Nie negując i nie odrzucając tych składników, które są realnymi elementami wpływającymi na stan bezpieczeństwa państwa (w tym także bezpieczeństwa wewnętrznego), należy **wprowadzić ład terminologiczny, który nie tylko pozwoli na sprecyzowanie ogólnego zakresu pojęcia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, ale wskaże także jego główne elementy składowe i korelacje ze znanymi już i poprawnie zdefiniowanymi kategoriami bezpieczeństwa.**

Jak już zostało wspomniane, bezpieczeństwo to egzystencjalna potrzeba podmiotowa o złożonym wieloaspektowym charakterze. Ogólnie można powiedzieć, że bezpieczeństwo to stan spokoju, pewności związany nie tylko z zachowaniem korzystnego dla danego podmiotu *status quo*, ale także z pozytywną wizją jego przyszłego rozwoju. Punkt docelowy prowadzonej w tej części opracowania analizy, czyli **określenie istoty terminu „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa” i umiejscowienie go w siatce pojęciowej teorii bezpieczeństwa** rodzi konieczność przyjęcia jako punktu wyjściowego do dalszych rozważań typologii wyodrębnionej w oparciu o kryterium podmiotowe, w ramach której wyróżnia się bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo jednostki. Wiąże się to przede wszystkim z rolą państwa, które tak w wymiarze zewnętrznym (międzynarodowym), jak i wewnętrznym (ogólnospołecznym, jednostkowym) pełni rolę głównego kreatora i regulatora poziomu bezpieczeństwa⁸.

Analizując różnorodne definicje bezpieczeństwa międzynarodowego⁹, można stwierdzić, że termin ten jest stosowany zarówno do opisu bezpieczeństwa określonych zbiorowości państw, jak i do charakterystyki zewnętrznych aspektów

tastrof technicznych. Szerzej na ten temat zob. W. Fehler, *Bezpieczeństwo publiczne*, „Społeczeństwo i Polityka” 2009 nr 4, s. 36.

⁸ Zob. S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2009, nr 1, s. 10-13.

⁹ R. Vukadinović, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980, s. 261-262; twierdzi, że „bezpieczeństwo międzynarodowe miałyby oznaczać, że wszyscy członkowie wspólnoty międzynarodowej jako całości czują się bezpieczni oraz że w międzynarodowym systemie politycznym istnieją takie stosunki bądź takie mechanizmy, które umożliwiają zagwarantowanie i praktyczne zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim państwom”; A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa 1990, s. 17, za autorami studium o koncepcjach bezpieczeństwa sporządzonego dla ONZ stwierdza, że bezpieczeństwo międzynarodowe „stanowi zatem wynik i sumę bezpieczeństwa każdego i wszystkich państw – członków wspólnoty międzynarodowej”; Cz. Mojsiewicz (red.), *Leksykon współczesnych stosunków politycznych*, Wrocław 1997, s. 45, bezpieczeństwo międzynarodowe „to układ stosunków międzynarodowych zapewniający wspólne bezpieczeństwo państw tworzących system międzynarodowy”.

bezpieczeństwa pojedynczych państw¹⁰. Definitywnie można za R. Ziębą przyjąć, że „o jego istocie stanowi zespół warunków, norm i mechanizmów międzynarodowych oraz oddziaływań, które zapewniają każdemu państwu danego systemu międzynarodowego czy regionu mniejszą lub większą pewność niezagrażonego istnienia, przetrwania i swobód rozwojowych. Bezpieczeństwo międzynarodowe obejmuje nie tylko lub nie przede wszystkim wartości egzystencjalne pojedynczych państw, ale również wartości wspólne dla danego systemu, takie jak: stabilność, pokój, równowaga, współpraca”¹¹.

Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo państwa, to można syntetycznie określić, że jest to zdolność państwa do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zewnętrznymi i wewnętrznymi zagrożeniami. Warto zwrócić uwagę, że w ramach teorii bezpieczeństwa ustalono i upowszechniono ogólnie dziś akceptowaną listę podstawowych wartości, których zachowanie tworzy osnowę bezpieczeństwa państwa. W jej obrębie mieści się: przetrwanie (państwa, narodu, zachowanie egzystencji biologicznej), integralność terytorialna, niezależność polityczna, jakość życia¹².

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że żywotne interesy bezpieczeństwa państwowego stawiane są zazwyczaj¹³ ponad interesami bezpieczeństwa międzynarodowego. Wiąże się to między innymi z odpowiedzialnością rządów wobec własnych społeczeństw. Jednocześnie należy podkreślić, że „bezpieczeństwo państwa ma charakter całościowy, obejmując całokształt stosunków nie tylko międzynarodowych, lecz i wewnętrznych”¹⁴. Bezpieczeństwo analizowane przy użyciu kryterium podmiotowego ma także wymiar jednostkowy. Można przyjąć, że bezpieczeństwo jednostki to stan wolny od zagrożeń dla istotnych dla każdego człowieka wartości, takich jak życie, zdrowie, wolność, nietykalność osoby i mienia, swoboda przekonań i głoszenia poglądów, prawo do pracy¹⁵. Rekapitulując ten fragment rozważań, można uznać, że bezpieczeństwo jednostek tworzy bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo państw składa się zaś na bezpieczeństwo międzynarodowe. Wracając do głównego nurtu rozważań, należy

¹⁰ R. Zięba, *Wprowadzenie*, (w:) idem (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 19.

¹¹ Ibidem, s. 20.

¹² Zob. m.in. J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7, s. 34; A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa 1990, s. 18; R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 41-42.

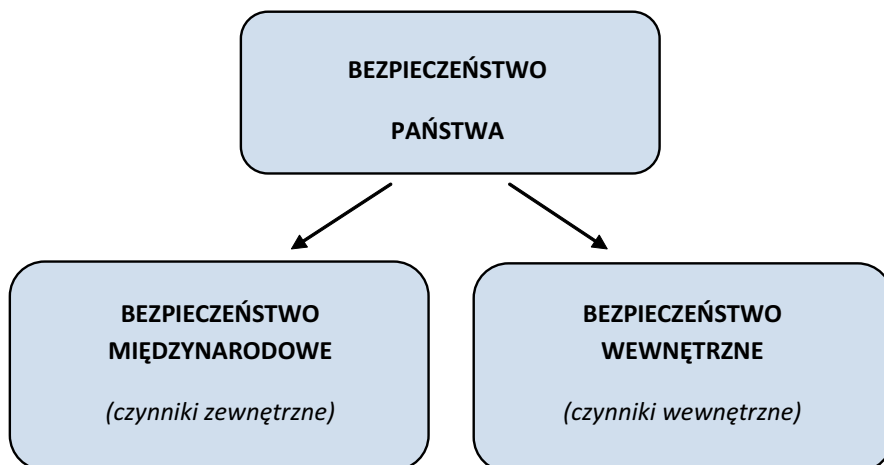
¹³ Należy odnotować, że niekiedy państwa dla realizacji ważnych celów podejmują działania ryzykowne dla swego bezpieczeństwa (przykładem próba przywrócenia kontroli nad buntującą się Osetią podjęta przez Gruzję w sierpniu 2008 r.).

¹⁴ R. Stemplowski, *Horyzont poznawczy i polityczny pojęcia „bezpieczeństwo państwa”*, (w:) R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003, s. 257.

¹⁵ Bardzo ciekawe uwagi dotyczące bezpieczeństwa jednostki odnaleźć można w publikacji: K.P. Marczuk, *Trzecia opcja*, Warszawa 2007, s. 75-96.

jeszcze raz podkreślić, że **centralnym podmiotem w rozważaniach na temat bezpieczeństwa jest państwo i to na poziomie państwowym odbywają się najważniejsze procesy dotyczące tegoż bezpieczeństwa**. Jednocześnie zaznaczyć trzeba także i to, że w teorii bezpieczeństwa dość wyraźnie eksponowane są poglądy, zgodnie z którymi współczesne procesy globalizacji w połączeniu z transnacionalizacją zagrożeń prowadzą do zacierania się podziału na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne¹⁶. Nie negując faktu, że transnarodowy charakter i internacjonalizacja wielu zagrożeń zrodziły konieczność uzewnętrzniania działań na rzecz utrzymania na pożądanym poziomie bezpieczeństwa wewnętrznego, należy zdecydowanie zaznaczyć, że nadal zasadne jest dostrzeganie, klasyfikowanie i analizowanie dwóch wzajemnie warunkujących się stron bezpieczeństwa państwa (rysunek 1). Wśród argumentów przemawiających za stosowaniem, **jako wyodrębnionej kategorii pojęciowej, terminu bezpieczeństwo wewnętrzne państwa**, należy umieścić następujący zbiór przesłanek:

- to państwa narodowe jako główne podmioty stosunków międzynarodowych posiadają atrybut suwerenności zewnętrznej i wewnętrznej i w oparciu o niego realizują swoje interesy z zakresu bezpieczeństwa w ramach prowadzonej polityki zagranicznej i wewnętrznej;



Rys. 1. Istota bezpieczeństwa państwa
Źródło: opracowanie własne

- ponieważ drugą, obok zewnętrznej, naczelną funkcją państwa jest funkcja wewnętrzna, należy dostrzec istnienie interesów państwowych, które tworzą sferę bezpieczeństwa wewnętrznego;

¹⁶ Zob. K.P. Marczuk, op. cit., s. 115-117.

- w państwach prowadzących suwerenną politykę istnieją i funkcjonują wyspecjalizowane instytucje i organy państwowe odpowiedzialne za prowadzenie w sposób wyodrębniony polityki zagranicznej i polityki wewnętrznej;
- każde państwo w ramach realizowanej polityki bezpieczeństwa wydziela jako jej część politykę bezpieczeństwa wewnętrznego, w obrębie której ustala specyficzny, właściwy tylko dla niego zestaw celów, który chce osiągnąć, oraz listę wartości podlegających szczególnej ochronie wraz z metodami umożliwiającymi realizację tego segmentu polityki bezpieczeństwa;
- w narodowych systemach bezpieczeństwa działają wyraźnie wyodrębnione subsystemy wykonawcze, których podstawowym celem jest skuteczna ochrona i przeciwdziałanie zagrożeniom dla stabilności wewnętrznej państwa;
- państwa uczestniczące w różnorodnych formach współpracy międzynarodowej z zakresu spraw wewnętrznych zachowują cały czas atrybut suwerenności w odniesieniu do działań dotyczących ich terytoriów i obywateli;
- jak pokazuje praktyka i przykłady państw zdestabilizowanych przez różne formy zagrożeń, bez zaangażowania i przemyślanej aktywności ze strony danego państwa nawet zakrojone na szeroką skalę i różnorodne w formach działania interwencyjne i wsparcie zewnętrzne nie są w stanie zapewnić w nim trwałej stabilności wewnętrznej.

Przechodząc do próby zdefiniowania tego, czym jest współcześnie bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, warto przypomnieć, że według Janusza Symonidesa „bezpieczeństwo wewnętrzne to stan stabilności i równowagi wewnętrznej”¹⁷. W ujęciu Sławomira Zalewskiego bezpieczeństwo wewnętrzne należy „utożsamiać ze stabilnym i harmonijnym funkcjonowaniem struktur państwa, składają się nań struktury władzy oraz procedury decyzyjne w ramach tych struktur, relacje pomiędzy władzą a obywatelami”¹⁸. Do ogólnych definicji należy także ta, zaproponowana kilka lat temu przez autora niniejszego opracowania mówiąca o tym, że „bezpieczeństwo wewnętrzne to określony stan struktur społecznych, politycznych i ekonomicznych wewnątrz państwa i takie ich kształtowanie, aby zapewniały poczucie pewności jego obywatelom oraz stwarzały odpowiednie warunki do realizacji aspiracji tego państwa”¹⁹.

Czerpiąc inspirację z zaprezentowanych wcześniej poglądów, można przyjąć, że **bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to taki zakotwiczony w porządku ustrojowym**

¹⁷ J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984, s. 45.

¹⁸ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny*, (w:) W. Fehler, J. Tymanowski (red.), *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, Toruń 1999, s. 70.

¹⁹ W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, (w:) W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002, s. 72.

wym stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesów państwa i jego obywateli, jednocześnie tworzy potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy. Stosując tę ogólną definicję, trzeba pamiętać, że konkretne treści związane z wyznaczaniem i osiąganiem określonych parametrów bezpieczeństwa wewnętrznego generowane są indywidualnie przez poszczególne państwa – adekwatnie do założeń doktrynalnych funkcjonujących w nich reżimów politycznych i uwarunkowań związanych ze stanem otoczenia tak zewnętrznego, jak i wewnętrznego.

Niemniej jednak można uznać, że do najważniejszych kategorii tworzących podstawy skutecznego działania na rzecz zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa należy zapewnienie:

- bezpieczeństwa ustrojowego,
- pokoju społecznego,
- bezpieczeństwa personalnego,
- bezpieczeństwa publicznego,
- porządku publicznego.

Wymienione powyżej elementy składowe bezpieczeństwa wewnętrznego ze względu na to, że w dostępnych publikacjach fachowych stosuje się w ramach ich opisu wiele niejasnych i wieloznacznych sformułowań, również kwalifikują się do dokonania szczegółowych analiz określających ich zakres pojęciowy²⁰. Jest to jeszcze jeden dowód na konieczność dążenia do nadania optymalnych cech adekwatności **pojęciu bezpieczeństwo wewnętrzne państwa**. Przemawiają za tym zarówno względy poznawcze, obejmujące ułatwienie zrozumienia i analizy ogólniejszej kategorii pojęciowej, jaką stanowi bezpieczeństwo państwa, jak i względy praktyczne wiążące się ze zwiększeniem możliwości precyzyjnego i kompetentnego określania strategii w zakresie jego osiągnięcia.

Oceniając sytuację odnoszącą się do analizowanego obszaru, należy wskazać na: duże zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego przejawiające się zarówno w działaniach praktycznych, jak i teoretycznych; powierzchowność i nieadekwatność szeregu opracowań teoretycznych związanych z sferą bezpieczeństwa wewnętrznego; brak koordynacji badań; brak pełnego określenia strategicznych celów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego będący rezultatem niedostatku rzetelnej wiedzy dotyczącej tego obszaru; rozproszenie wysiłków badawczych; nadmierne i nieuzasadnione merytorycznie eksponowanie i narzucanie opinii publicznej ocen i projektów dotyczących problemów polityki bezpieczeństwa wewnętrznego przez środowiska związane wprost lub pośrednio z instytucjami wykonawczymi (policja, służby specjalne, siły zbrojne).

²⁰ Jednakże wykracza to poza zakres niniejszego opracowania.

W związku z powyższym niezbędne jest:

- wypracowanie jednolitej i adekwatnej terminologii dotyczącej bezpieczeństwa wewnętrznego i jego składników;
- dokonanie przeglądu istniejących aktów normatywnych i dokumentów państwowych zawierających treści i odniesienia do sfery bezpieczeństwa wewnętrznego oraz implementację do ich treści tak uporządkowanych pojęć;
- nadanie spójnych metodologicznie i poprawnych merytorycznie ram procesowi badań teoretycznych i działalności dydaktycznej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (np. poprzez powołanie samodzielnego lub akredytowanego przy którymś z renomowanych uniwersytetów ośrodka badawczego zajmującego się kompleksowo problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego).

Odnosząc się do problemu miejsca bezpieczeństwa wewnętrznego w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa państwa, nie sposób nie pominąć także kwestii istoty i zakresu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Należy zauważyć, że pojęcie „polityka bezpieczeństwa wewnętrznego” będące w powszechnym użyciu nie zostało nigdzie nawet w sposób ogólny zdefiniowane. Jest to nie tylko konsekwencja braku sprecyzowanego stanowiska w odniesieniu do pojęcia „**bezpieczeństwo wewnętrzne**”, lecz także braku klarownej wizji pojęcia „**polityka bezpieczeństwa państwa**”. Biorąc to pod uwagę, należy przy ustalaniu zakresu pojęciowego polityki bezpieczeństwa wewnętrznego zaznaczyć, że jest ona składową częścią polityki bezpieczeństwa państwa, ta zaś jest immanentnym składnikiem ogólnej polityki państwa. Dążąc do zachowania porządku terminologicznego, można przyjąć, że polityka bezpieczeństwa państwa to celowa, **planowa i zorganizowana w ramach państwa oraz pod kierownictwem organów państwowych działalność podmiotów państwowych, społecznych i prywatnych, ukierunkowana na uzyskanie i utrzymanie optymalnego w danych warunkach poziomu bezpieczeństwa, połączona z tworzeniem rozwiązań zapewniających zdolność do sprawnej i skutecznej reakcji w odpowiedzi na materializujące się zagrożenia**. W tak określonych ramach **polityka bezpieczeństwa wewnętrznego** powinna być rozumiana jako **element składowy polityki bezpieczeństwa państwa zorientowany na tworzenie bezpiecznych warunków egzystencji i rozwoju poprzez działania koncentrujące się na stabilizowaniu i harmonizacji wewnętrznych procesów i mechanizmów decydujących o sprawnym funkcjonowaniu danego państwa i zamieszkującego go społeczeństwa**. Ogólnie rzecz ujmując, polityka bezpieczeństwa wewnętrznego ma prowadzić do efektywnej pracy organów administracji publicznej w takim zakresie, aby obywatel (zarówno jako beneficjent jaki i partner) był rzeczywistym i centralnym podmiotem oddziaływania instytucji publicznych. Tak rozumiana polityka bezpieczeństwa wewnętrznego zakłada więc w swej istocie **sprawne funkcjonowanie instytucji państwa**, czyli czynnik wielowątkowo wpływający zarówno

na stan, jaki i poczucie bezpieczeństwa wewnętrznego. Wychodząc z tak ogólnie określonego pojęcia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego (uwzględniając także istotę tego bezpieczeństwa), można stwierdzić, że zasadnicze obszary tej polityki to zapewnienie: bezpieczeństwa ustrojowego, pokoju społecznego, bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego. Oceniając minioną dekadę w odniesieniu do zakresu i jakości polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, można stwierdzić, że:

- nie uruchomiono w tym okresie przedsięwzięć, które doprowadziłyby do pogłębionego teoretycznego rozpoznania i systematyki zagadnień składających się na istotę bezpieczeństwa wewnętrznego; nie podjęto prac i nie przygotowano dokumentu o znaczeniu strategicznym, który w sposób całościowy odnosiłby się do problematyki zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego²¹;
- w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.* sprawę bezpieczeństwa wewnętrznego potraktowano formalnie i nieadekwatnie, nie starając się określić jego istoty, czego dowodem jest między innymi stworzenie wyodrębnionej kategorii bezpieczeństwa obywatelskiego, w której zawarto postulaty dotyczące bezpieczeństwa personalnego, bezpieczeństwa ustrojowego oraz umieszczenie poza obszarem bezpieczeństwa wewnętrznego kategorii ładu społecznego, który w strategii został częściowo scharakteryzowany w odrębnej części zatytułowanej *Bezpieczeństwo społeczne*²².
- nie sięgano w wystarczającym stopniu do wewnętrznych zasobów i struktur instytucji sektora bezpieczeństwa wewnętrznego, aby poprzez ich lepsze wykorzystanie (zarządzanie kadrami, gospodarkę finansową, gospodarkę materiałową) zwiększyć ich efektywność; obszar bezpieczeństwa wewnętrznego nie był przedmiotem inicjatyw w zakresie stworzenia politycznego porozumienia ponad podziałami, co skutkowało m.in. brakiem konsekwencji i ciągłości działań.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że:

- opracowano szereg cząstkowych strategii i programów odnoszących się do zarządzania sferą bezpieczeństwa wewnętrznego; prowadzono w miarę konsekwentne, chociaż powolne, działania legislacyjne mające na celu

²¹ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. „Strategia rozwoju kraju na lata 2007 – 2015” posiada wprawdzie fragment poświęcony temu problemowi ale, co znamienne, wyłącza się tam w tytule, który brzmi „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny” poza nawias bezpieczeństwa wewnętrznego jego istotny składnik, jakim jest bezpieczeństwo publiczne. Dokument ten nie przynosi także spójnego, konsekwentnego i logicznego spojrzenia na kwestie terminologiczne i merytoryczne dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego, chociaż, co należy podkreślić, porusza szereg istotnych, aczkolwiek niepołączonych systemowo kwestii. Zob. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 64-65.

²² *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* – wersja dostępna na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

usprawnienie instytucji oraz procedur związanych z utrzymaniem właściwego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego; skutecznie realizowano implementowanie rozwiązań wynikających z ustaleń międzynarodowych, na przykład: przepisy układu i konwencji wykonawczej Schengen, Europejski Nakaz Aresztowania, rozwój współpracy w ramach Europolu czy Europejskiej Sieci Prewencji Kryminalnej.

W ramach powyższych działań na ogół celnie identyfikowano problemy, a także w sposób czytelny i poprawny sformułowano priorytety oraz realizowano zadania. Dzięki temu państwo polskie dysponuje obecnie w miarę sprawnymi i efektywnymi systemami: ochrony granic, zarządzania kryzysowego, ratownictwa, ochrony sanitarno-epidemiologicznej, bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, bezpieczeństwa ekologicznego. Składają się na nie zarówno uregulowania prawne, jak i działające instytucje wykonawcze. Istnieje jednak zbyt wiele luk związanych m.in. z brakiem ujednolicenia procedur postępowania, niejasnym rozgraniczeniem kompetencji, które to braki obniżają efektywność tak skonstruowanych systemów i realizowanej za ich pomocą polityki. Nie bez znaczenia dla efektywności poszczególnych projektów były także duże i głębokie rotacje personalne towarzyszące zmianom poszczególnych gabinetów, a dotyczące osób zarządzających sektorem bezpieczeństwa wewnętrznego i jego wyspecjalizowanymi instytucjami. Klamrą spinającą sferę kreowanej i realizowanej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego jest system bezpieczeństwa państwa z odpowiednimi rozwiązaniami dedykowanymi bezpieczeństwu wewnętrznemu. Polska, podobnie jak inne państwa, w celu osiągnięcia i utrzymania pożądanego poziomu bezpieczeństwa tworzy i wykorzystuje instrumenty w postaci uregulowań prawnych, organizacyjnych i materialnych. Całość tych rozwiązań powinna tworzyć zintegrowany system bezpieczeństwa. W polskim piśmiennictwie dotyczącym teorii bezpieczeństwa panuje duży chaos i pomieszanie pojęć w odniesieniu do pojęcia „system bezpieczeństwa państwa”. Ten chaos w zakresie definiowania wynika przede wszystkim z długoletniego błędnego utożsamiania systemu bezpieczeństwa państwa z systemem obronnym.

Do czasu przyjęcia przez Radę Ministrów aktualnie obowiązującej *Strategii bezpieczeństwa narodowego*, żaden dokument państwowy nie definiował i nie wyodrębnił organizacyjnie tak fundamentalnej z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa kategorii jak system bezpieczeństwa państwa. W przywołanej powyżej *Strategii* umieszczony został rozdział 4 zatytułowany *System Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Opierając się na jego treści, można dowiedzieć się, że system ten tworzą „wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, w tym Parlament, Prezydent RP, Rada Ministrów i centralne organy administracji rządowej. Ważnymi jego elementami są siły zbrojne oraz służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania

zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych, a także – w zakresie przewidzianym w Konstytucji RP i właściwych ustawach – władze samorządowe oraz podmioty prawne, w tym przedsiębiorcy tworzący potencjał przemysłowo-obronny”²³. Jednocześnie, rząd i prezydent, którzy podpisali się pod dokumentem, przyznają, że system jest w nie najlepszym stanie, albowiem „wyjątkowo pilnym zadaniem jest nadanie Systemowi Bezpieczeństwa Narodowego RP charakteru w pełni zintegrowanej spójnej i uporządkowanej całości”²⁴. Ta słuszna ocena nie zrodziła jednak oczekiwanych konsekwencji w dalszej części tego ważnego dokumentu. Chociaż Strategia w sposób prawidłowy dzieli system na dwa zasadnicze moduły – podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze – oraz poprawnie definiuje i określa ich rolę, to zamiast syntetycznego ujęcia tych ostatnich jako zintegrowanych i spójnych elementów (w tym subsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego) wymienia działy administracji rządowej. Można zatem stwierdzić, że w Strategii zaniechano uporządkowania i nie określono wzajemnych powiązań w zintegrowaną, spójną całość sił i środków państwa wchodzących w skład systemu bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia wieloaspektowego zagwarantowania bezpieczeństwa państwa, ale także zrównoważonego rozwoju kraju, konstrukcja zintegrowanej struktury systemu bezpieczeństwa powinna uwzględniać uwarunkowania bezpieczeństwa państwa i realizowane przez to państwo cele polityczne (wymaga to porzucenia resortowego podejścia do spraw bezpieczeństwa i uwzględnienia podejścia holistycznego). W aktualnym stanie można uznać, że system bezpieczeństwa państwa, jako formalnie zintegrowana całość w ujęciu normatywnym, nie został zdefiniowany i opisany. Ponieważ nie została określona ogólna ideowa struktura systemu, mamy do czynienia z działaniami, które co prawda służą zaspokajaniu konkretnych wyłaniających się z praktyki funkcjonowania państwa potrzeb (na przykład współdziałania i koordynacji, co zaowocowało powołaniem m.in. Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Centrum Antyterrorystycznego ABW, Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych), lecz nie stanowią realizacji strategicznej wizji całościowo zaprojektowanego na miarę potrzeb i możliwości polskiego państwa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa. Powoduje to, że w systemie tkwi wiele podmiotów, których zadania się dublują (na przykład związane ze zwalczaniem korupcji). Istnieje też wiele instytucji, które są słabe organizacyjnie, ale ciągle działają samodzielnie (na przykład inspekcje i straże chroniące różne elementy środowiska). Zauważyć należy też dziwny z punktu widzenia prakseologicznego rozrost wyspecjalizowanych ogniw w niektórych elementach subsystemu, na przykład aż pięć odrębnych

²³ *Strategia bezpieczeństwa...*, op. cit.

²⁴ *Ibidem*.

służb specjalnych. Szczególny przypadek stanowią tu niespełna 100 tys. siły zbrojne, w których obok wojskowej policji (Żandarmerii Wojskowej) funkcjonują dwie służby specjalne: Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Zarząd Rozpoznania w Sztabie Generalnym WP.

Jest to sytuacja niepożądana, albowiem uniemożliwia, wobec braku ustalenia chociażby w sposób ramowy kształtu systemu, opracowanie sposobów kontrolowania i zadaniowania takiego systemu jako całości, ocenianie jego efektywności i zasadności ponoszonych nakładów finansowych i organizacyjnych. Nie sposób też, działając ad hoc (nawet w sposób epizodycznie słuszny), zapewnić właściwego rozwoju tak skonstruowanego systemu. Dążąc do stworzenia prawidłowej konstrukcji systemu bezpieczeństwa, obok subsystemu kierowania należy wyróżnić dwa główne subsystemy wykonawcze: bezpieczeństwa wewnętrznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego.



Rys. 2. System bezpieczeństwa państwa. Źródło: opracowanie własne

W takim ujęciu podsystem kierowania bezpieczeństwem państwa powinien być rozumiany jako zbiór powiązanych ze sobą elementów działających w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa państwa. Podsystem kierowania powinien ściśle współpracować z podsystemami wykonawczymi (bezpieczeństwa zewnętrznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego), co zapewni między innymi stały nadzór nad jakością pracy tych podsystemów oraz zagwarantuje ciągłość realizacji przedsięwzięć zapewniających bezpieczeństwo państwa, zarówno w czasie względnej stabilizacji, jak i w razie zewnętrznego lub wewnętrznego zagrożenia.

Drugi element tak postrzeganego systemu bezpieczeństwa państwa to **subsystem bezpieczeństwa zewnętrznego** składający się z systemu militarnego, politycznego i ekonomicznego. Funkcją tego subsystemu powinno być między innymi zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno-militarnym i negatywnym skutkom konfliktów, niwelowanie różnic rozwojowych, niedopuszczanie do naruszeń międzynarodowego porządku prawnego, tworzenie korzystnego międzynarodowego otoczenia kraju, umacnianie jego międzynarodowej pozycji, wizerunku i prestiżu oraz rozwój poprawnych stosunków z sąsiadami wraz z zagwarantowaniem pomocy sojuszników w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej zagrażającej suwerenności państwa. Kolejny element systemu bezpieczeństwa państwa – **subsystem bezpieczeństwa wewnętrznego** – można zdefiniować jako uporządkowany zbiór rozwiązań prawnych, organizacyjnych i materialnych, którego celem jest osiągnięcie i utrzymywanie optymalnego w danych okolicznościach poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz realizowanie zadań wynikających z prowadzonej przez państwo polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Struktura tego subsystemu powinna być dostosowana do zagrożeń i wyzwań wpływających na swobodny rozwój kraju we wszystkich dziedzinach aktywności społecznej. Stąd też podstawowymi jego składnikami powinny być podsystemy: bezpieczeństwa ustrojowego, bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, bezpieczeństwa informacyjnego, ochrony granic, ratowniczy, sanitarno-epidemiologiczny oraz zarządzania kryzysowego. Tak ukształtowany system powinien być dysponentem sił i środków, niezbędnych do realizacji zadań, które należy podejmować w celu osiągnięcia i utrzymania założonego poziomu bezpieczeństwa państwa.

System bezpieczeństwa w celu wypełnienia swoich funkcji, oprócz właściwie ukształtowanej struktury, powinien posiadać także ramowo określony katalog zadań. Ze względu na proponowaną strukturę systemu należy wyróżnić:

- zadania podsystemu kierowania,
- zadania podsystemu bezpieczeństwa zewnętrznego,
- zadania podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Do zadań podsystemu kierowania należy przyporządkować podejmowanie decyzji dotyczących działań mających na celu utrzymanie bezpieczeństwa państwa w czasie stabilności i spokoju oraz funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia jego bezpieczeństwa. Działania te powinny obejmować:

- monitorowanie źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń;
- zapobieganie powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami;
- zapobieganie skutkom zagrożeń bezpieczeństwa, a także ich usuwanie;
- kierowanie obroną państwa w przypadku wojny.

Podsystem kierowania bezpieczeństwem powinien sprawować stały nadzór nad podsystemami wykonawczymi w celu utrzymania ich sprawności i gotowości.

Za sferę bezpieczeństwa zewnętrznego państwa jest odpowiedzialny podsystem bezpieczeństwa zewnętrznego, który powinien zapewnić ochronę i utrzymanie wartości będących treścią racji stanu, stanowiących podstawę bytu narodu polskiego. Do wartości tych zalicza się: przetrwanie, suwerenność, integralność terytorialną, tożsamość narodową, niepodległość polityczną oraz rozwój społeczno-ekonomiczny i kulturowy ukierunkowany na systematyczną poprawę jakości życia społeczeństwa. Istniejące i powstające zagrożenia dla tych wartości mają różny charakter, nie tylko militarny, ale również polityczny, ekonomiczny, kulturowy, społeczny. Podsystem bezpieczeństwa zewnętrznego, przeciwdziałając tym zagrożeniom, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich specyfiki, musi dobierać właściwe instrumenty skutecznego przeciwdziałania, określając sposoby i kolejność ich użycia w zależności od występujących sytuacji w otoczeniu międzynarodowym. Do instrumentów tych zalicza się systemy: militarny, polityczny i ekonomiczny. Tworzą one podsystem bezpieczeństwa zewnętrznego.

Spoglądając na aktualnie istniejące rozwiązania, można powiedzieć, że system militarny to wyspecjalizowany element systemu bezpieczeństwa państwa. Struktura organizacyjna tego systemu oparta jest na Siłach Zbrojnych RP. System militarny działa między innymi na rzecz zapewnienia niepodległości i nienaruszalności terytorialnej, ochrony ludności oraz zapewnienia warunków przetrwania w sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa (współpracując z podsystemem bezpieczeństwa wewnętrznego) lub w czasie wojny. Zapewnia również możliwość aktywnego uczestnictwa Polski w realizacji zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych, w tym przez udział wydzielonych komponentów Sił Zbrojnych RP w wielonarodowych operacjach połączonych na terytorium narodowym i poza obszarem kraju. Jest ściśle sprzężony z systemem bezpieczeństwa Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Podsystem militarny realizuje następujące rodzaje zadań:

- zadania obronne w razie wojny;
- zadania z zakresu reagowania kryzysowego;
- zadania stabilizacyjne i prewencyjne w czasie pokoju;
- zadania obronne na terytorium kraju.

Zadania obronne w razie wojny związane są z prowadzeniem działań wojennych i podejmuje się je w razie agresji na Polskę lub jej sojuszników. Zadania reagowania kryzysowego realizowane są w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszej rozumianego bezpieczeństwa międzynarodowego. Obejmują one działania narodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych na rzecz opanowywania kryzysów oraz osłonę przed ich skutkami²⁵. Zadania prewencyjno-stabilizacyjne wykonywane są w czasie pokoju i obejmują bieżące

²⁵ Zob. *ibidem*.

zapobieganie wystąpieniu zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych (kryzysowych i wojennych) przez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego środowiska międzynarodowego Polski. Zadania obronne na terytorium kraju podejmowane są we współdziałaniu z pozamilitarnymi elementami podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego i obejmują lokalne działania o charakterze operacyjnym, zabezpieczającym i ratowniczym. Bardzo ważnym elementem działań na rzecz bezpieczeństwa zewnętrznego realizowanym przez system militarny jest udział w strukturach sojuszniczych i międzynarodowych.

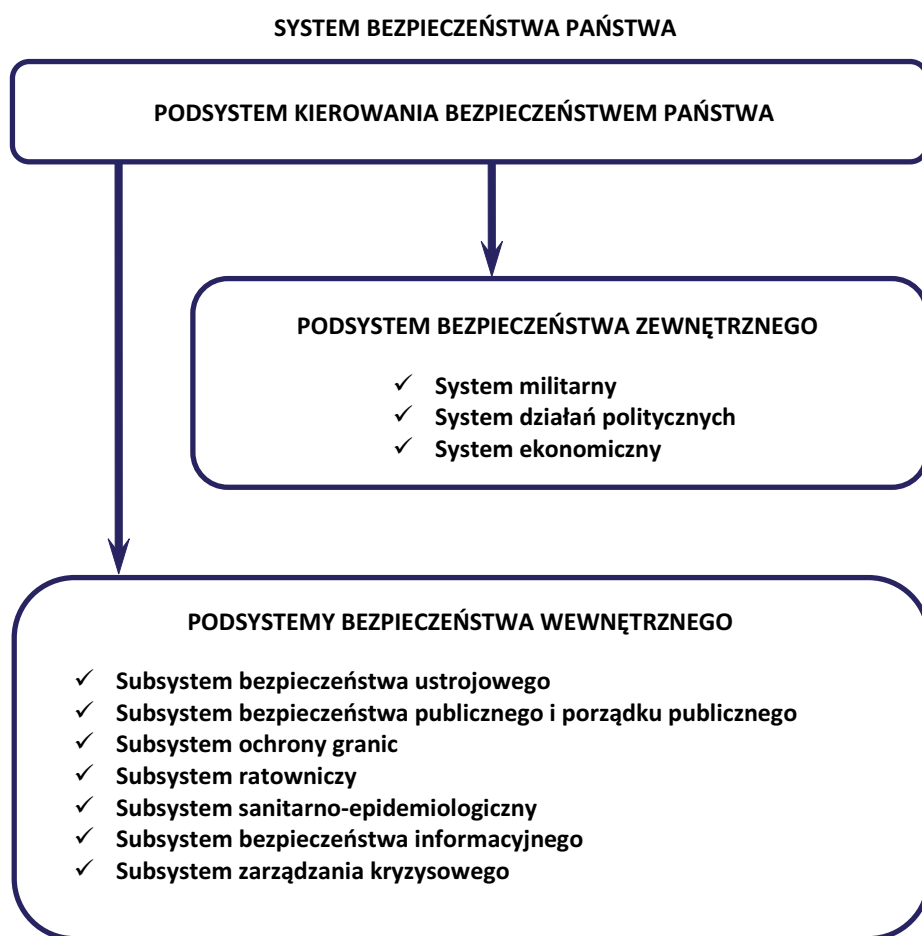
Drugim elementem podsystemu bezpieczeństwa zewnętrznego jest **system działań politycznych**, którego zadaniem jest utrzymanie i zapewnienie bezpieczeństwa politycznego państwa. Głównym elementem oddziałującym na poziom tego wymiaru bezpieczeństwa są różnego rodzaju zagrożenia i wyzwania o charakterze politycznym, które dotyczą najistotniejszych wartości, określanych jako racja stanu. Wpływają one z systemu stosunków międzynarodowych lub polityki poszczególnych państw i mają charakter pierwotny, ponieważ na ich gruncie rodzą się rodzajowe zagrożenia łącznie z najpoważniejszymi militarnymi.

Zadania systemu działań politycznych można podzielić na dwa segmenty. Pierwszy związany jest z zapewnieniem bezpieczeństwa w otoczeniu bliższym i dotyczy podejmowania działań w odpowiedzi na zagrożenia, które wypływają między innymi z systemów politycznych państw sąsiednich i prowadzonej przez nie polityki. Drugi rodzaj zadań dotyczy działań podejmowanych w odpowiedzi na zagrożenia pojawiające się w przestrzeni europejskiej, euroatlantyckiej i globalnej. Są one realizowane na płaszczyźnie systemu stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza międzynarodowych stosunków politycznych. Zasadniczym elementem systemu działań politycznych służącym do przeciwdziałania tym zagrożeniom jest polityka zagraniczna.

Kolejnym elementem podsystemu bezpieczeństwa zewnętrznego jest system ekonomiczny. Zadaniem tego systemu jest zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, czyli takiego stanu rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewni wysoką sprawność jego funkcjonowania oraz zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym impulsom mogącym prowadzić do zaburzeń rozwojowych. Dla systemu ekonomicznego główne zadania to ochrona poziomu życia, rozwój gospodarczy, dostarczanie niezbędnych środków materialnych dla zachowania bezpieczeństwa politycznego i militarnego. Zadania systemu ekonomicznego w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego muszą uwzględniać procesy gospodarcze przebiegające wewnątrz państwa. Spowodowane jest to tym, że to gospodarka tworzy materialny fundament bezpieczeństwa państwa. Z jej wnętrza mogą zatem wypływać impulsy prowadzące do destabilizacji politycznej lub militarnej. Do głównych zadań systemu bezpieczeństwa ekonomicznego należy zaliczyć:

- ograniczanie i przeciwdziałanie zewnętrznym wpływom, które zagrażają jakości i poziomowi życia obywateli;

- przeciwdziałanie sytuacjom, które znacząco ograniczają możliwości podejmowania suwerennych decyzji ekonomicznych przez rząd i przedsiębiorstwa krajowe;
- regulowanie i kontrolę stopnia uzależnienia ekonomicznego państwa;
- tworzenie warunków do utrzymania i poprawy zdolności adaptacyjnych polskiej gospodarki do zmieniającego się międzynarodowego środowiska ekonomicznego;
- maksymalizowanie korzyści z integracyjnych procesów gospodarczych;
- minimalizowanie stopnia oddziaływania negatywnych skutków niestabilności i kryzysów ekonomicznych.



Rys. 3. Podsystemy w ramach systemu bezpieczeństwa państwa. Źródło: opracowanie własne

Kolejnym składnikiem systemu bezpieczeństwa RP jest podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego, którego zadania są ukierunkowane na zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa wewnątrz państwa. Zadania podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego powinny być dostosowane do zagrożeń wpływających na czynniki kształtujące swobodny rozwój kraju i obejmować najważniejsze kategorie tworzące podstawy skutecznego działania na rzecz zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego. Jako pierwszy w prezentowanym ujęciu²⁶ systemu bezpieczeństwa wewnętrznego występuje subsystem bezpieczeństwa ustrojowego. W ramach tego subsystemu realizowane są zadania związane z ochroną porządku konstytucyjnego i praktyki ustrojowej obowiązującego systemu politycznego, w szczególności dotyczące naczelných zasad ustrojowych, które określają charakter państwa, jego ustroj, porządek prawny, relacje pomiędzy instytucjami władzy, obowiązki oraz prawa i wolności obywatelskie. Stąd można powiedzieć, że zapewnienie bezpieczeństwa ustrojowego związane jest z eliminacją zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych wpływających negatywnie na wewnętrzną spójność państwa i trwałość jego struktur.

Kolejny element podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego to subsystem bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Zadania subsystemu bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego związane są z zapewnieniem niezakłóconego funkcjonowania struktur państwowych i bezpieczeństwa obywateli obejmującego ochronę ich życia, zdrowia i mienia oraz z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalne funkcjonowanie i rozwój życia w państwie. Zadania w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego dotyczą przeciwdziałania zagrożeniom powstałym przez umyślną lub nieumyślną działalność człowieka, a także w wyniku działalności sił przyrody, jak na przykład: pożary, powodzie, katastrofy budowlane, zatrucia środowiska. Natomiast zadania związane z zapewnieniem porządku publicznego związane są z przestrzeganiem ustalonego porządku prawnego z zakresu prawa publicznego, a także norm prawnych i społecznych. Zadania te związane są między innymi z:

- ochroną życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami;
- ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnieniem spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej;
- wykrywaniem przestępstw i wykroczeń oraz ściganiem ich sprawców;
- inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym;
- egzekwowaniem stosowania się do nakazów i zakazów określonych przepisami prawa;
- zapewnieniem właściwego stanu urządzeń użyteczności publicznej;
- utrzymaniem porządku na drogach;

²⁶ Zob. rys. 3.

- przestrzeganiem przepisów o stowarzyszeniach, zbiórkach publicznych, rejestracji pojazdów;
- przestrzeganiem przepisów budowlanych, leśnych i łowieckich;
- zwalczaniem patologii społecznych, a w szczególności alkoholizmu i narkomanii;
- przestrzeganiem określonej dyscypliny społecznej.

Następnym elementem podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego jest subsytem ochrony granic. Realizuje on zadania związane z ochroną granicy Rzeczypospolitej Polskiej na lądzie, morzu, wodach wewnętrznych i w przestrzeni powietrznej. Do głównych jego zadań należy: organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego, zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, ochrona przed przenikaniem zagrożeń zdrowotnych, ekologicznych, sanitarnych, fitosanitarnych i weterynaryjnych, rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie merytorycznych uprawnień poszczególnych elementów tego subsystemu.

Ważnym składnikiem podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego jest subsytem ratowniczy. Jego struktura skupia podmioty ratownicze w jednolitym i spójnym układzie, zapewniając podjęcie skutecznych działań ratowniczych wobec pojawiających się zagrożeń dotyczących życia i zdrowia ludzkiego, mienia i środowiska oraz analizowanie potencjalnych zagrożeń i podejmowanie w tym kierunku skutecznych działań eliminujących możliwość ich wystąpienia. Główne zadania subsystemu ratowniczego to:

- ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska poprzez walkę ze skutkami klęsk żywiołowych, katastrof przemysłowych i komunikacyjnych i innych zagrożeń oraz prowadzenie w tym zakresie działań prognostycznych, rozpoznawczych i profilaktycznych;
- niesienie pomocy w razie zagrożenia i podejmowanie medycznych działań ratowniczych;
- poszukiwanie i ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na lądzie, morzu, powietrzu i wodach.

Istotnym elementem subsystemu ratowniczego powinna być dotychczas niezbudowana sieć Centrów Powiadomiania Ratunkowego przyjmujących całodobowo zgłoszenia z numeru alarmowego 112 i przekierowujących je do właściwych podmiotów realizacyjnych funkcjonujących w strukturze subsystemu ratowniczego.

Kolejny element podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego to subsytem sanitarno-epidemiologiczny. Realizuje on zadania z zakresu ochrony zdrowia ludzi przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych oraz zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych⁹⁰.

Subsystem sanitarno-epidemiologiczny realizuje zadania dotyczące ochrony zdrowia publicznego przez:

- sprawowanie nadzoru sanitarnego oraz prowadzenie działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska;
- prowadzenie działalności oświatowo-zdrowotnej.

Istotny składnik podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi subsystem bezpieczeństwa informacyjnego. Subsystem bezpieczeństwa informacyjnego powinien wypełniać zadania, mające gwarantować niezbędną poufność, integralność, aktualność, rzetelność i dostępność informacji dla każdego obywatela. Zadania te powinny obejmować:

- zapewnienie właściwego tempa rozwoju społeczeństwa informacyjnego;
- ochronę praw obywateli w zakresie wolności i swobód informacyjnych;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw dotyczących naruszenia bezpieczeństwa informacyjnego;
- ochronę informacji niejawnych i przestrzeganie przepisów obowiązujących w tym zakresie;
- monitorowanie i definiowanie bieżących oraz potencjalnych zagrożeń informacyjnych;
- wdrażanie nowoczesnych metod przeciwdziałania zagrożeniom informacyjnym.

Kolejny składnik podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego to subsystem zarządzania kryzysowego, uruchamiany w przypadku wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań w sytuacjach, które nie wyczerpują przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej) lub wykraczają poza zakres działań i możliwości subsystemu ratowniczego. Subsystem zarządzania kryzysowego powinien zapewniać efektywne kierowanie i koordynowanie działań antykryzysowych w przypadku różnych zagrożeń występujących tak na obszarze całego kraju, jak i jego częściach. Zadania subsystemu zarządzania kryzysowego to:

- zapobieganie sytuacjom kryzysowym;
- przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań;
- reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych;
- usuwanie skutków kryzysów oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej.

Spoglądając na organizację i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa w dotychczasowym kształcie, należy wskazać, że jest to nadal konstrukcja w stanie budowy. Mimo iż w ostatnich latach podejmowano szereg wysiłków na rzecz poprawy funkcjonalności tego systemu, to widoczne było przede wszystkim reagowanie na nowe

warunki, a nie wcielanie w życie strategicznej wizji. Jest to stan niepożądany, gdyż posiadana wiedza i zebrane doświadczenia podpowiadają, że w budowaniu takiego systemu nie można stosować rozwiązań doraźnych. W rezultacie można stwierdzić, iż stan systemu bezpieczeństwa państwa jest niezadowalający. Jego główne wady to resortowość, stosowanie doraźnych rozwiązań, brak jednoznacznych i precyzyjnych powiązań władczych oraz nieprzystający do zakresu współczesnych i przyszłych zagrożeń opis ról. Należy zatem powiedzieć, iż aby osiągnąć pożądany zintegrowany kształt, obecnie istniejący system musi zostać przekonstruowany. Punktem wyjścia do tego powinno być przeprowadzenie strategicznego przeglądu bezpieczeństwa państwa, w ramach którego określi się m.in. rzeczywisty, posiadany potencjał i możliwości obecnie funkcjonującego systemu bezpieczeństwa RP (przegląd taki powinien być później cyklicznie uzupełniany, np. w rytmie kadencji ustawowej funkcjonowania Sejmu czy urzędowania prezydenta). W dalszej kolejności powinno dojść do działań na rzecz określenia formalnoprawnych ogólnych ram systemu bezpieczeństwa państwa i wyodrębnienia jego głównych komponentów wraz z przypisaniem zadań. Podstawą do tego powinny być odpowiednie zapisy w strategii bezpieczeństwa państwa oraz uchwalenie ustawy o bezpieczeństwie państwa, w ramach której dokonano by m.in. uporządkowania spraw związanych z kierowaniem sprawami bezpieczeństwa w skali państwa. Niezbędne jest także określenie podmiotowego i przedmiotowego kształtu systemu bezpieczeństwa państwa z umieszczeniem w jego ramach konkretnych subsystemów wykonawczych: bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa zewnętrznego. Pozwoli to na uporządkowanie relacji pomiędzy dotychczas funkcjonującymi jego elementami oraz stworzy platformę do integracji i wpisania potencjału, funkcji i możliwości systemu w strategię sprawnego państwa. Zgodnie z prognozami ewolucji środowiska bezpieczeństwa w rekonstruowanym systemie uwzględnić należy nie tylko nowe inwestycje i rozwiązania, lecz także alokację i zmianę przeznaczenia posiadanych aktywów. Ocena obecnie funkcjonujących rozwiązań systemowych wskazuje na niezbędną potrzebę uwzględnienia w zakresie reformowania systemu takich kwestii jak: uporządkowanie relacji pomiędzy kompetencjami prezydenta i rządu połączone z określeniem właściwego kształtu organizacyjnego, pozycji i kompetencji dla Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego, powołanie kolegialnego organu doradczego właściwego w sprawach bezpieczeństwa państwa na szczeblu Rady Ministrów oraz utworzenie strategicznego centrum państwowego właściwego w sprawach planowania, koordynowania i nadzorowania realizacji decyzji państwowych w sferze bezpieczeństwa. Powstanie tego ostatniego elementu jest tym bardziej potrzebne, że obecnie cały czas mamy do czynienia ze swoistą „rywalizacją” pomiędzy resortem obrony narodowej i resortem spraw wewnętrznych w zakresie zajmowania ważniejszej pozycji w systemie bezpieczeństwa. Wynika to z faktu, że zarówno minister spraw wewnętrznych i administracji, jak i minister obrony narodowej posiadają

szereg ponadresortowych kompetencji w sferze bezpieczeństwa. Nie obejmują one jednak całości spraw bezpieczeństwa, a każdy z wymienionych ministrów, skupiając się na swoich resortowych zadaniach, sprawy ponadresortowe odsuwa na dalszy plan. W takim stanie rzeczy właściwym rozwiązaniem byłoby ulokowanie wspomnianego centrum w strukturze Kancelarii Premiera. Nadanie mu odpowiednich kompetencji planistycznych, koordynacyjnych i nadzorczych niewątpliwie przyczyniłoby się do szybszego stworzenia i lepszego funkcjonowania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa. W ramach niezbędnych działań na rzecz budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa należy także zerwać z resortowym (działowym) sposobem patrzenia na bezpieczeństwo przez Radę Ministrów. Za ważne i niezbędne przedsięwzięcie uznać należy stworzenie odpowiedniego, zinstytucjonalizowanego zaplecza eksperckiego zdolnego do efektywnego i systematycznego doradztwa strategicznego w całościowo rozumianej sferze bezpieczeństwa państwa.

BIBLIOGRAFIA:

1. W. FEHLER, *Bezpieczeństwo publiczne*, „Społeczeństwo i Polityka”, 2009 nr 4.
2. W. FEHLER, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, (w:) W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002.
3. R. KUŹNIAR, Z. LACHOWSKI (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003.
4. K.P. MARCZUK, *Trzecia opcja*, Warszawa 2007.
5. Cz. MOJSIEWICZ (red.), *Leksykon współczesnych stosunków politycznych*, Wrocław 1997.
6. A.D. ROTFELD, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa 1990.
7. S. SULOWSKI, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2009, nr 1.
8. J. SYMONIDES, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984.
9. R. VUKADINOVIĆ, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980.
10. S. ZALEWSKI, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny*, (w:) W. Fehler, J. Tymanowski (red.), *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, Toruń 1999.
11. R. ZIĘBA (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
12. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
13. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* – wersja dostępna na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm).
15. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa i Agencji Wywiadu (DzU 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU 2002 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.)

The Internal Security in the Integrated State Security System

Abstract. The main topic of this article is built on the fundamental definition of state security as the conglomerate of different spheres. Nonetheless, its common denominator is understood as unison between the importance of internal security and the entire security system of a country. As the author argues, there is a logical connection between both. After presentation of the main important sequences connecting internal security and the politics, author constructs a proposition of the new possibilities of better organizational scheme for the state's security. It rests on a notion that the political opportunities allow for the improvement of the internal security of a country.