

Arletta Strużyna

Bezpieczeństwo wewnętrzne jako istotny element polityki państwa

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 1, 138-141

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Arletta STRUŻYNA

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE JAKO ISTOTNY ELEMENT POLITYKI PAŃSTWA

Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komitet Obrony Kraju 21 lutego 1990 roku, jest dokumentem państwowym, którego celem było zarysowanie nowej polityki obronnej Polski w świetle przemian regionu Europy Środkowej w 1989 roku. Była to pierwsza powojenna jawna próba określenia i deklaracji publicznej podstawowych elementów narodowej strategii obronności. Dokument stanowi kontynuację tajnego dokumentu „Węzłowe założenia obronne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, którego ostatnia edycja była przyjęta w 1987 roku.

Już w momencie uchwalenia była ona nieaktualna. Podstawowym jej założeniem był udział Polski w Układzie Warszawskim, który już wówczas istniał tylko na papierze. „Doktryna...” jednak jasno wskazuje, że w wypadku konfliktu Polska nie czuje się zobowiązana do wsparcia Układu Warszawskiego. Doktryna wprowadziła zasadę uspołecznienia polityki obronnej państwa poprzez założenie, iż przy kształtowaniu polityki obronnej państwa musi być brana pod uwagę opinia publiczna. Pozostawało to w sprzeczności z samą „Doktryną...”, której wprowadzenie nie było poprzedzone żadnymi konsultacjami.¹

Ponadto, dokument oceniał możliwe zagrożenia bezpieczeństwa Polski oraz określał zadania, które należałoby podjąć w celu ich zwalczenia. Największe zagrożenie postrzegano w konflikcie międzykoalicyjnym między Układem Warszawskim a NATO. Głównym obszarem takiego starcia miał być Europa Środkowa, w tym Polska. Dokument miał charakter wybitnie obronny, pozostając w zgodzie z koalicyjną doktryną obronną, przyjętą przez Doradczy Komitet Polityczny Układu Warszawskiego w Berlinie w 1987 r.

Wraz z przyjęciem „Doktryny...”, rozpoczęły się prace nad nową koncepcją strategiczną, ujętą w dokumentach „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna” przyjęte przez Komitet Obrony Kraju 2 listopada 1992 roku.

Obecnie doktryna obronna Polski jak i założenia strategii obrony narodowej zostały zawarte w „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”, która została przedstawiona 22 lipca 2003 roku.

W tejże strategii wskazuje się wyraźnie na nadrzędny priorytet polityki zagranicznej RP jakim jest rozwój i umacnianie powiązań z głównymi instytucjami wielostronnymi zachodnioeuropejskimi i euroatlantyckimi oraz z naszymi tradycyjnymi partnerami zachodnimi. Istotą jest zapewnienie Polsce bezpieczeństwa oraz warunków gospodarczej przebudowy i rozwoju. Chodzi o utrwalenie procesu integracji Polski z Zachodem, a także o uzyskanie akceptacji i współpracy państw oraz instytucji zachodnich w tym procesie.²

¹ Patrz: R. Zięba: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa wewnętrznego*. Warszawa 1999

² Por.: P. Wawrzyk: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*. 2009, s. 23-56

Przede wszystkim dotyczyło to Wspólnoty Europejskiej (i jej państw członkowskich), głównego partnera naszego kraju na scenie międzynarodowej. Polska ratyfikowała Układ o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi. Układ został także zaakceptowany przez Parlament Europejski, jednak jego proces ratyfikacji przez parlamenty państw WE w większości przypadków nie został nawet zapoczątkowany.

Zauważalna rezerwa niektórych członków WE, próby niekorzystnej dla Polski interpretacji filozofii stowarzyszenia, a także uzyskiwania jednostronnych korzyści handlowych (wbrew wpisanej w Układ zasadzie korzystnej dla nas asymetrii) wymagały z polskiej strony aktywnego przeciwdziałania. Polska "ofensywa" nasiliła się zwłaszcza w drugiej połowie 1992 roku i związana była z rządem premier H. Suchockiej. Praca na rzecz zbliżenia ze Wspólnotami przebiegała w układzie dwustronnym (wobec instytucji w Brukseli oraz stolic państw WE) oraz wielostronnym (w ramach Grupy Wyszehradzkiej).

Hanna Suchocka złożyła wówczas wizytę w Komisji Wspólnot, odbyły się spotkania premierów państw Grupy Wyszehradzkiej z przewodniczącymi Wspólnot i Komisji oraz ministrów spraw zagranicznych. Stanowisko państw Grupy w sprawie przyspieszenia integracji i perspektyw przystąpienia do WE zostało zawarte i przekazane Wspólnotom w specjalnym memorandum.

Mimo licznych oficjalnych kontaktów dwustronnych między Polską a NATO (między innymi wizyty premierów Jana Olszewskiego i Hanny Suchockiej, liczne spotkania na szczeblu ministerialnym, seminaria, sesje NACC). Sojusz Atlantycki niechętnie podejmował problematykę swego udziału w gwarantowaniu bezpieczeństwa państwom Europy Środkowej. W 1992 r. Polska oficjalnie zadeklarowała, iż członkostwo w Sojuszu jest jej strategicznym celem. Jednak na stanowisku NATO w tej sprawie ciążył czynnik rosyjski, którym najwyżsi przedstawiciele Sojuszu i państw członkowskich uzasadniali potrzebę ostrożnego i stopniowego zbliżania Polski do NATO.

Podobnie jak w przypadku Wspólnot, z którymi swe stosunki Polska postrzegała nie tylko w kategoriach gospodarczych, lecz i bezpieczeństwa sensu largo, tak zbliżenie i ewentualne członkostwo w Sojuszu było widziane również jako istotny element budowy bezpieczeństwa ekonomicznego i politycznego Polski (także w sensie nieodwracalności przemian wewnętrznych).

Według Polaków KBWE służyła stabilizowaniu sytuacji bezpieczeństwa oraz tworzeniu i utrwalaniu ładu militarnego i politycznego (w tym ustrojowego) w naszym bezpośrednim otoczeniu i strefie obejmowanej formułą KBWE. Dzięki aktywności na forum wiedeńskich instytucji KBWE Polska weszła do wąskiego grona państw kreujących kształt i dynamikę ewolucji tego procesu.

W naszych stosunkach dwustronnych z głównymi partnerami zachodnimi skupialiśmy uwagę nie tylko na aspektach dwustronnych, lecz także na pozyskiwaniu wsparcia dla naszych dążeń pełniejszej integracji z Zachodem (WE, UZE, NATO). Chodziło też o zaangażowanie Zachodu we wspieranie procesów transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej oraz zapewnianie bezpieczeństwa wszystkim państwom tego regionu.

Szczególnie ważny był rozwój stosunków z Niemcami, których udział w naszych zagranicznych obrotach handlowych sięgał już niemal 30%. Waga, jaką przywiązywaliśmy do dobrego sąsiedztwa i współpracy z Niemcami, znajdowała wyraz w bardzo dobrych międzypaństwowych stosunkach politycznych (dialog na

najwyższym szczeblu), rozwoju współpracy regionalnej i przygranicznej, dobrym rozwiązywaniu spraw mniejszości, a także w przychylności Niemiec wobec naszych aspiracji integracyjnych (kontrastującej z postawą Francji).

Udało się utrzymać, mimo roku wyborczego, dużą dynamikę kontaktów polsko-amerykańskich, w tym zwłaszcza dialogu politycznego (wizyta George'a Buscha) oraz wzrostu amerykańskiego zaangażowania gospodarczego w Polsce. Porażka Busha przyniosła zmianę administracji. W programie demokratów sprawy Europy Środkowej znalazły się na odległym planie, z czego wynikało nowe wyzwanie dla polskiej dyplomacji na rok następny.³

Takim wyzwaniem stało się również od przełomu 1991 i 1992 r. powstanie w miejsce ZSRR kilku państw wzdłuż naszej wschodniej granicy, w tym Rosji. Opierając swą politykę na ogólnych zasadach KBWE Polska skoncentrowała się na ustanawianiu stosunków dyplomatycznych z nowymi państwami, tworzeniu podstaw traktatowych stosunków między państwowymi, rozwoju dialogu politycznego, poszukiwaniu szans współpracy gospodarczej i wymiany handlowej. Starano się też wspierać zapoczątkowane tam procesy przemian ustrojowych.

Priorytet miały stosunki z Rosją, z którą negocjowano, oprócz trudnych kwestii gospodarczych (zadłużenie) i zaszłości historycznych, ostateczne wycofanie wojsk z Polski. Majowa wizyta w Moskwie prezydenta Lecha Wałęsy, którego sytuacji nie ułatwiała napięta sytuacja polityczna w Polsce (głównie na linii rząd-prezydent), przyniosła jednak podpisanie długo negocjowanego – jeszcze w toku wizyty przez obu prezydentów – Traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy.⁴

Traktatowa regulacja stosunków z Rosją ułatwiła aktywizację stosunków z innymi państwami WNP, zwłaszcza z Ukrainą. Jednakże rozwój stosunków z nowymi państwami zależał w ogromnym stopniu od zachodzących tam procesów gł. państwowotwórczych oraz natury ich współzależności z Rosją. Ważne było zainicjowanie z nimi dialogu politycznego na najwyższym szczeblu.

W ramach europejskiej polska polityka zagraniczna była aktywna w procesie rozbudowy nowych powiązań regionalnych: Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej i współpracy bałtyckiej. Był to nasz wkład w stabilizowanie sytuacji w Europie Środkowej – w strefie między nadal Zachodem a obszarem na wschód od Polski.

Ponadto Polska rozwijała stosunki z wybranymi krajami pozaeuropejskimi, uczestniczyła w pracach wielu organizacji międzynarodowych, zwłaszcza ONZ i Rady Europy; resort spraw zagranicznych był aktywny wobec środowisk polskiego uchodźstwa i polskich mniejszości narodowych oraz w gospodarczej, naukowej i kulturalnej sferze naszych stosunków zewnętrznych.

17 października 1992 r. Sejm przyjął Ustawę Konstytucyjną (tzw. Małą Konstytucją) określającą wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent powołuje ministra spraw zagranicznych. Na mocy Małej Konstytucji „Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną” RP, „utrzymuje stosunki i zawiera umowy z rządami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi”, „zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa”. Natomiast „kontakty z innymi państwami, a także polskimi przedstawicielami

³ Zob.: K. Żukrowska: *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*. Warszawa 2006

⁴ Por.: A. Misiuk: *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, Zagadnienia prawno-ustrojowe*. Warszawa 2008

dyplomatycznymi za granicą odbywają się za pośrednictwem ministra właściwego w zakresie spraw zagranicznych”.

Także inne resorty były zaangażowane w politykę zagraniczną i stosunki zewnętrzne państwa, zwłaszcza Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą i Ministerstwo Obrony Narodowej (zawarcie przez ministra obrony narodowej wielu umów dwustronnych o współpracy wojskowej) Rząd H. Suchockiej utworzył również Urząd ds. Integracji Europejskiej, kierowany przez J.K. Bieleckiego.

Z analizy powyższych etapów realizacji polityki zagranicznej państwa jasno wynika, iż bezpieczeństwo wewnętrzne to integralna i nierozłączna część polityki państwa. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest domeną polityki wewnętrznej danego kraju. Tak jest do dzisiaj, choć zmienił się zarówno charakter i rodzaj zagrożeń, jak i metody zapobiegania im.

Globalizacja, rozwój międzynarodowej komunikacji komunikowania wymagają umiędzynarodowienia sfery bezpieczeństwa wewnętrznego, co ma miejsce, ale brak, jak na razie, pełnego przekonania o takiej konieczności, co jest wywołane wieloma specyficznymi warunkami.⁵ Do najważniejszych należy zaliczyć: brak zmian w myśleniu o bezpieczeństwie, narodowy charakter służb specjalnych, utajnienie zasad ich działania, wysokie koszty oraz wykorzystywanie często przez nich do finansowania nielegalne źródła dochodów, opierające się na współpracy z przestępczością zorganizowaną.

Poziom bezpieczeństwa – rozumiany jako pewien obiektywnie mierzony stan bezpieczeństwa panujący na obszarze państwa – znajduje się pomiędzy zagrożeniami a polityką bezpieczeństwa. Zagrożenia bezpieczeństwa – możliwość ataku, katastrofy czy akcji o podobnych skutkach, same ataki i ich konsekwencje – wpływają na poziom bezpieczeństwa.

Polityka bezpieczeństwa – przez jej realizację przez odpowiednie organy państwa – wpływa również na poziom bezpieczeństwa. Z kolei poziom bezpieczeństwa jest odbierany przez przebywających na terytorium danego państwa i przekłada się na ich subiektywne poczucie bezpieczeństwa. To poczucie bezpieczeństwa – wyrażane przez społeczeństwo w prezentowanych opiniach, wynikach sondaży, akcjach takich jak petycje, marsze protestacyjne – jest z kolei jednym z czynników kształtujących politykę bezpieczeństwa, innym jest obraz rzeczywistych czy też wyobrażonych zagrożeń w oczach kształtujących ową politykę.

⁵ Zob.: A. Urban: *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej*. 2009