

Włodzimierz Fehler

O pojęciu polityki wewnętrznej bezpieczeństwa państwa

Studia Prawnoustrojowe nr 23, 203-214

2014

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.

Włodzimierz Fehler

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Collegium Bobolanum w Warszawie

O pojęciu polityki wewnętrznej bezpieczeństwa państwa

Zdobywanie i utrzymywanie określonego poziomu bezpieczeństwa to jeden ze strategicznych celów racjonalnie rządzonych państw. Starają się one osiągać ten cel w ramach polityki bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że o kształcie i zakresie tej polityki decyduje w dużej mierze sposób pojmowania bezpieczeństwa¹. Dla potrzeb prowadzonych rozważań można za Ryszardem Ziębą ogólnie ująć bezpieczeństwo „jako pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), lecz powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego”². Polityka bezpieczeństwa stanowiąca ważny składnik ogólnej polityki państwa realizowana jest w wymiarze tak międzynarodowym, jak wewnętrznym.

Dążąc do poprawnego scharakteryzowania istoty polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, należy najpierw określić, czym jest bezpieczeństwo wewnętrzne. Adekwatne przedstawienie zakresu pojęciowego tego terminu jest zadaniem stosunkowo trudnym. Wymaga bowiem umiejętnego rozdzielenia zewnętrznych i wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa. Warto zatem przypomnieć, że „wewnętrzny” oznacza „znajdujący się, umieszczony we wnętrzu, w środku czegoś, od środka czegoś”³. Inna ważna uwaga wiąże się z faktem, że nadal centralnym podmiotem w procesie kreowania zasadniczych uwarunkowań bezpieczeństwa wewnętrznego jest państwo i to na poziomie państwowym przebiega szereg ważnych działań dotyczących tego bez-

¹ Zob. P.D. Williams, *Badania bezpieczeństwa. Wprowadzenie*, [w:] idem (red.), *Studia bezpieczeństwa*, Kraków 2012, s. 9.

² R. Zięba, *Bezpieczeństwo w polityce zagranicznej RP rządu koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego*, „Stosunki Międzynarodowe” 2013, nr 1, s. 10.

³ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, s. 682.

pieczeństwa. Akceptując istniejący stan, w którym istnieje wiele zagrożeń i wyzwań wymuszających konieczność uzewnętrzniania działań i międzynarodowej współpracy na rzecz odpowiedniego kształtowania bezpieczeństwa wewnętrznego, należy podkreślić, że wciąż niezbędne jest dostrzeganie, klasyfikowanie i analizowanie dwóch wzajemnie warunkujących się stron bezpieczeństwa państwa: międzynarodowej i wewnętrznej.

Podjmując wysiłek sprecyzowania pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne” warto odwołać się do ustaleń zawartych w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, gdzie jest ono definiowane jako „transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska wewnętrznego (otoczenia) państwa”⁴. Według 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”⁵. Z kolei inny badacz analizowanej problematyki, Michał Brzeziński, zaznaczając, iż bezpieczeństwo wewnętrzne jest pojęciem złożonym, zwraca uwagę na konkretne jego składowe elementy, m.in. bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, bezpieczeństwo ustrojowe⁶. Według Kariny P. Marczuk jest to „proces gwarantowania ochrony wnętrza państwa, organom i władzom, jego demokratycznym strukturom, lecz także społeczeństwu w warunkach poszanowania prawa i wolności obywatelskich oraz przy zachowaniu możliwości rozwoju tego państwa, także jako zdolność państwa do zachowania stabilności ustrojowo-politycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego”⁷.

Korzystając z ww. ustaleń, można przyjąć autorską definicję, zgodnie z którą bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to zakotwiczony w porządku ustrojowym stan stosunków wewnętrznych i toczących się w ich ramach procesów, zapewniający skuteczną i harmonijną realizację interesów państwa oraz jego obywateli, a jednocześnie tworzący potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy. Należy przy tym dodać, że konkretne treści związane z ustalaniem i osiaganiem określonych parametrów bezpieczeństwa wewnętrznego generowane są indywidualnie przez poszczególne państwa – stosownie do założeń doktrynalnych panujących w nich reżimów politycznych i uwarunkowań związanych ze stanem otoczenia zarówno ze-

⁴ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 248.

⁵ 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.

⁶ Zob. M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 40.

⁷ K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej: od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012, s. 50.

wewnętrznego, jak i wewnętrznego⁸. Obserwacja i analiza funkcjonowania współczesnych państw do najważniejszych obszarów tworzących podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego pozwala zaliczyć:

- bezpieczeństwo ustrojowe,
- pokój społeczny,
- bezpieczeństwo personalne,
- bezpieczeństwo publiczne,
- porządek publiczny.

Ze względu na to, że w ramach opisu powyżej przywołanych elementów składowych bezpieczeństwa wewnętrznego stosuje się dość często niejasne sformułowania, również one wymagają sprecyzowania ich zakresu treściowego.

Niektórzy badacze zastępują pojęcie „bezpieczeństwo ustrojowe” terminem „ochrona porządku konstytucyjnego”. Wydaje się jednak, że jest to określenie niepoprawne, gdyż nie sprawdza się w sytuacjach, kiedy praktyczne formy sprawowania rządów i działania władzy państwowej są w ostrej niezgodzie z fasadowo traktowaną konstytucją⁹. Ponieważ każde państwo w ramach swej działalności na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego stara się chronić realnie panujący ustroj, należy uznać, iż o wiele bardziej właściwe byłoby stosowanie pojęcia „bezpieczeństwo ustrojowe”. Należy je rozumieć jako określony stan stosunków polityczno-społecznych w danym państwie, w ramach którego zapewnione jest respektowanie i skuteczna ochrona istniejącego systemu politycznego oraz przypisanych mu wartości i praw. Do najważniejszych elementów tworzących podstawy bezpieczeństwa ustrojowego w państwach demokratycznych należy ochrona zasad ustrojowych zawartych w konstytucji, w szczególności zaś tzw. naczelnych zasad ustrojowych (suwerenności narodu, przedstawicielstwa, konstytucjonalizmu, demokratycznego państwa prawnego, pluralizmu politycznego, pluralizmu wyznaniowego, podziału władz, pomocniczości, ochrony własności).

Z kolei „pokój społeczny” to termin o charakterze polisemantycznym i najczęściej bywa kojarzony z porządkiem, równowagą społeczną, zabezpieczeniem materialnym egzystencji społeczeństwa. Jak zauważa Aldona Trzpil, na kwestię pokoju społecznego można spoglądać z różnych perspektyw: w szerszym ujęciu dotyczy społeczności i stosunków między nimi w ramach dużych zbiorowości międzynarodowych, w węższym – struktury społecznej, konfliktów, procesów integracji i dezintegracji społecznej wywierających wpływ na ład społeczny i relacje międzyludzkie¹⁰. Tak rozumiany pokój spo-

⁸ Ogólnym wyrazem dążeń państwa w zakresie wspomnianych powyżej treści i parametrów jest polityka bezpieczeństwa wewnętrznego.

⁹ Dotyczy to przede wszystkim państw niedemokratycznych, które często przyjmują mające fasadowy charakter konstytucje o demokratycznym obliczu.

¹⁰ Zob. A. Trzpil, *Pokój społeczny jako podstawa twórczego ładu społecznego*, [w:] W. Leżańska, T. Jałmużna (red.), *Pokój jako przedmiot badań społecznych i pedagogicznych*, Łódź 2006, s. 39–40.

teczny w odniesieniu do konkretnego państwa wiąże się z głównymi celami polityki społecznej obejmującymi:

- 1) wyrównywanie warunków życia i pracy poprzez zaspokajanie potrzeb ludności w różnym wieku;
- 2) tworzenie równych możliwości w zakresie korzystania z praw obywatelskich;
- 3) usuwanie nierówności społecznych;
- 4) asekurowanie przed ryzykami życiowymi¹¹.

Jeżeli chodzi o generalną ocenę przywoływanego powyżej składnika bezpieczeństwa wewnętrznego, to można powiedzieć, że jest to bardzo czuły obszar, w którym umocowana jest nie tylko kwestia poziomu legitymizacji ustroju, ale także jakości życia obywateli i wielu mierników rozwojowych państwa. Niski poziom pokoju społecznego może stworzyć dogodne warunki do rozkwitu zjawisk destabilizujących bezpieczeństwo wewnętrzne (podatność na populistyczne hasła, wzrost radykalnych nastrojów, brak zaufania do państwa, rozwój patologii społecznych).

Kolejne składowe bezpieczeństwa wewnętrznego to bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny. Terminy te bardzo często są błędnie łączone w jedno pojęcie: „bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Pamiętając, że porządek publiczny w niektórych sytuacjach jest wpisany w ramy bezpieczeństwa publicznego, należy zdecydowanie podkreślić, że stosowanie przywołanego powyżej zbiorczego sformułowania, ze względu na wyraźnie wyodrębnione desygnaty obu terminów, jest nieuprawnione¹². Ważnym argumentem są tu także zróżnicowane wymagania związane ze sprawnym działaniem na rzecz kształtowania i utrzymywania właściwego poziomu bezpieczeństwa publicznego oraz porządku publicznego (inny charakter instrumentów prawnych, instytucjonalnych oraz sposobów ich stosowania).

Syntetycznie rzecz ujmując, bezpieczeństwo publiczne można zdefiniować jako oparty na normach prawnych stan wewnątrz państwa, w którym zapewnione są warunki do sprawnego funkcjonowania organizacji państwowej realizującej wspólne ponadjednostkowe cele, skutecznie egzekwuje się obowiązki i chroni prawa jednostek żyjących w tej organizacji (ze szczególnym uwzględnieniem życia, zdrowia i mienia) oraz istnieją zasoby i mechanizmy wykonawcze umożliwiające skuteczne reagowanie na sytuacje narusza-

¹¹ Zob. J. Auleytner, K. Głębicka, *Polityka społeczna – pomiędzy opiekuńczością a pomocnością*, Warszawa 2000, s. 17–18.

¹² Istnieje płaszczyzna, na której zakresy obu pojęć nakładają się na siebie, np. jeżeli podmiot zobowiązany nie oczyści jezdni podczas gołoledzi, to naruszy nie tylko porządek publiczny, lecz także spowoduje zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Są też sytuacje, kiedy te dwa pojęcia się nie nakładają, np. gdy podmiot zobowiązany nie oznacza posesji tabliczką z jej numerem. Narusza wówczas porządek publiczny, lecz trudno uznać w tym przypadku, iż narusza bezpieczeństwo publiczne. Podobna sytuacja występuje w przypadku zakłócenia ciszy nocnej.

jące ten stan. Należy stwierdzić, że z różnych powodów, przede wszystkim zaś ze względu na różnorodność i dynamiczny charakter materii składającej się na bezpieczeństwo publiczne, nie można stworzyć legalnej (ustawowej) powszechnie obowiązującej jego definicji. Istnieje jednak możliwość przedstawienia tego pojęcia w sposób ogólnie zarysowujący jego granice za pomocą sprecyzowania zakresu treściowego poszczególnych jego sfer¹³. Należy dodać iż ze względu na dynamiczny charakter procesów wypełniających treścią przestrzeń bezpieczeństwa publicznego niezbędna jest systematycznie dokonywana refleksja uwzględniająca zarówno dorobek teoretyczny, jak i wnioski płynące z konkretnych sytuacji faktycznych i prawnych z nimi związanych.

Jeżeli chodzi o porządek publiczny, to można przyjąć, iż jest to uznany za pożądany i zgodny zarówno z normami prawnymi, jak i pozaprawnymi stan przestrzegania zasad współżycia społecznego, wysoka jakość przestrzeni publicznej oraz funkcjonowania obiektów, urządzeń i infrastruktury przeznaczonej do wspólnego użytkowania, umożliwiające bezpieczne funkcjonowanie i realizowanie potrzeb jednostek i zbiorowości społecznych.

Kolejną kategorię wyznaczającą obszar pojęciowy bezpieczeństwa wewnętrznego, czyli bezpieczeństwo personalne, można lapidarnie ująć jako stan wolny od zagrożeń dla istotnych wartości, takich jak życie, zdrowie, wolność, nietykalność osoby i mienia, swoboda przekonań i głoszona poglądów, prawo do pracy.

Dokonane powyżej uporządkowanie i sprecyzowanie zasadniczych dla bezpieczeństwa wewnętrznego pojęć pozwala przejść do kwestii określenia istoty terminu „polityka bezpieczeństwa wewnętrznego”. Na wstępie należy zauważyć, że choć jest on od dawna stosowany, to trudno w literaturze przedmiotu odnaleźć przykłady głębszych refleksji odnoszących się do jego istoty. Dążąc do ukazania tego, czym jest polityka bezpieczeństwa wewnętrznego, należy stwierdzić, że mieści się ona i jest realizowana w ramach polityki bezpieczeństwa państwa. Z kolei ta polityka to składnik ogólnej polityki państwa. Taki stan rzeczy jest konsekwencją całościowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa, w ramach którego musi być uwzględniane: sprawowanie kontroli nad impulsami pochodzącymi ze strony innych państw i szeroko rozumianego środowiska międzynarodowego oraz zapewnienie stabilności i harmonii wewnętrznej, m.in. poprzez ochronę i zapewnienie dostępu do dóbr uznawanych za najbardziej wartościowe dla danego państwa i jego obywateli.

Fundamentalne znaczenie polityki bezpieczeństwa dla państwa wynika z faktu łączenia dwóch zasadniczych dla jego istnienia zagadnień polityki i bezpieczeństwa. Jak to trafnie ujmuje Jacek Czaputowicz, kwestie związa-

¹³ Zob. W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 43–45.

ne z bezpieczeństwem posiadają bardzo duży potencjał mobilizacyjny¹⁴. Należy podkreślić, że polityka bezpieczeństwa państwa, aby mogła zasługiwać na to miano, musi uwzględniać zarówno aspekty wewnętrzne, jak i zewnętrzne (trudno bowiem efektywnie działać na rzecz bezpieczeństwa, pomijając lub lekceważąc jeden z tych aspektów), zaś podmiotem wiodącym w kreowaniu i prowadzeniu polityki bezpieczeństwa jest państwo¹⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe konstatacje, 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 pojawiające się wyzwania i materializujące się zagrożenia. Polityka bezpieczeństwa realizowana jest przez państwo, które funkcjonuje w określonych warunkach międzynarodowych i wewnętrznych.

Szerokie spektrum uwarunkowań polityki bezpieczeństwa spowodowało, że do ich ujmowania zaczęto stosować pojęcie „środowisko bezpieczeństwa”, na które według przywoływanej już wcześniej *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* składają się „zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne (cywilne) warunki bezpieczeństwa (warunki realizacji interesów danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa i osiągania ustalonych przezeń celów w tym zakresie), charakteryzowane przy pomocy czterech podstawowych kategorii, jakimi są szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia”¹⁶. Można zatem przyjąć, że środowisko bezpieczeństwa to wszystkie czynniki warunkujące realizację interesów i osiąganie celów danego podmiotu w sferze bezpieczeństwa. Rosnąca złożoność uwarunkowań, w tym szczególnie skomplikowana natura wielu wyzwań i zagrożeń pojawiających się zarówno w globalnym środowisku bezpieczeństwa, jak i w jego regionalnych lokalnych i krajowych wycinkach powoduje, że nawet najpotężniejsze państwa nie mają pełnej zdolności do nieskrępowanego formułowania i skutecznego realizowania swoich interesów w ramach polityki bezpieczeństwa. W związku z tym każda racjonalnie konceptualizowana i prowadzona polityka bezpieczeństwa zawiera zestaw działań podejmowanych samodzielnie oraz we współpracy

¹⁴ Zob. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 25.

¹⁵ Warto w tym miejscu odwołać się do podmiotowego ujęcia polityki przedstawionego przez Marka Pietrasia: „Ponieważ najbardziej powszechną instytucją publiczną jest państwo, polityka może być określana jako dziedzina działalności państwa wyrażająca się w zinstytucjonalizowanym sprawowaniu władzy i administrowaniu życiem publicznym. W ujęciu podmiotowym polityka związana jest więc z działalnością państwa, skierowaną do jego wnętrza, ale i do poliarchicznego środowiska międzynarodowego”. M. Pietraś, *Istota i ewolucja międzynarodowych stosunków politycznych*, [w:] idem (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2007, s. 23.

¹⁶ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 247.

z innymi podmiotami państwowymi i pozapaństwowymi. Wymaga to nie tylko zdolności do zawierania kompromisów i równoważenia interesów, ale także długofalowej kooperacji.

Na całościowy kształt polityki bezpieczeństwa państwa składają się dwa nurty działań. Jeden ukierunkowany jest na obszar wewnętrzny, drugi na otoczenie międzynarodowe. Wiąże się to z istnieniem dwóch wyodrębnionych (aczkolwiek wzajemnie się warunkujących i uzupełniających) wymiarów bezpieczeństwa – wymiaru wewnętrznego i wymiaru zewnętrznego. W związku z tym w ramach bardziej szczegółowego opisu teoretycznego i praktyki politycznej stosowane są pojęcia „polityka bezpieczeństwa wewnętrznego” oraz „polityka bezpieczeństwa międzynarodowego”.

Odnosząc się do polityki bezpieczeństwa międzynarodowego, można bardzo ogólnie stwierdzić, że podstawowym jej celem jest budowanie jak najlepszych relacji danego państwa ze środowiskiem międzynarodowym. Te pozytywne relacje obejmują nie tylko zapewnienie pokoju i niedopuszczanie do powstawania sytuacji konfliktowych, ale także budowanie skutecznych mechanizmów współpracy na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa i przewycięzania pojawiających się wyzwań i zagrożeń. Można zatem tak rozumianą politykę bezpieczeństwa międzynarodowego zdefiniować jako celową i zorganizowaną działalność państwa prowadzoną w ramach ogólnej polityki bezpieczeństwa, ukierunkowaną na nawiązywanie i utrzymywanie korzystnych i bezkonfliktowych stosunków z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych.

Jeżeli chodzi o politykę bezpieczeństwa wewnętrznego, to jest ona atrybutem nadal aktualnej, chociaż systematycznie ograniczanej przez procesy integracji i internacjonalizacji suwerenności wewnętrznej państwa. W jej ramach państwo sprawujące władzę na swoim narodowym terytorium za pomocą działań koncepcyjnych i władczych zawiaduje bezpieczeństwem wewnętrznym. W syntetycznym ujęciu polityka bezpieczeństwa wewnętrznego to element składowy polityki bezpieczeństwa państwa ukierunkowany na tworzenie bezpiecznych warunków egzystencji i rozwoju dzięki działaniom koncentrującym się na stabilizowaniu i harmonizowaniu wewnętrznych procesów i mechanizmów decydujących o sprawnym funkcjonowaniu danego państwa i zamieszkujących go obywateli. Należy przy tym pamiętać, że dynamiczny charakter zmian zachodzących w państwie i jego środowisku bezpieczeństwa wymusza konieczność odpowiedniego reagowania poprzez konfigurowanie tak bieżących, jak dalekosiężnych priorytetów polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, a w przypadkach głębszych (systemowych) przeobrażeń także redefiniowania kształtu całości lub części tej polityki. Rodzi to wymóg włączania w proces tworzenia założeń polityki bezpieczeństwa wewnętrznego odpowiednich struktur analityczno-eksperymentalnych, będących w stanie dostarczać miarodajnych analiz umożliwiających wytyczanie celów, podejmowanie

kroków strategicznych i modyfikowanie bieżących decyzji. Formułowanie przemyślanej, spójnej i – co najważniejsze – skutecznej polityki wewnętrznego bezpieczeństwa państwa wymaga stosowania określonych reguł postępowania. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

1) wybór i przyjęcie sposobu definiowania i interpretowania istoty bezpieczeństwa państwa z uwzględnieniem jego wewnętrznego i międzynarodowego wymiaru;

2) określenie determinant bezpieczeństwa wewnętrznego i relacji pomiędzy nimi oraz uporządkowanie tych relacji w ujęciu hierarchicznym;

3) przyjęcie norm dotyczących zakładanego (pożądanego) stanu bezpieczeństwa wewnętrznego;

4) ustalenie miar (oraz metod ich stosowania) służących do diagnozowania poziomu wewnętrznego bezpieczeństwa państwa;

5) określenie metod badawczych w zakresie prognozowania rozwoju sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego;

6) wskazanie dostępnych i możliwych do zastosowania środków realizacyjnych;

7) ustalenie reguł i instrumentów kontrolnych służących do oceny tempa wdrażania i efektywności polityki bezpieczeństwa wewnętrznego.

Determinanty szczegółowe polityki bezpieczeństwa wewnętrznego to przede wszystkim:

- poziom stabilności systemu politycznego;
- ogólna sprawność zarządzania państwem;
- sprawność wyspecjalizowanych instytucji państwowych działających w różnych obszarach bezpieczeństwa wewnętrznego;
- zakres i efektywność współpracy międzynarodowej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego;
- posiadany i pożądany poziom jakości życia;
- stan bezpieczeństwa publicznego;
- jakość porządku publicznego;
- stan pokoju społecznego;
- zakres udziału i aktywności obywateli w kształtowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Aby dana polityka bezpieczeństwa wewnętrznego nie pozostała tylko koncepcją teoretyczną, niezbędne jest posiadanie odpowiednich środków, które umożliwią podejmowanie działań praktycznych (realizacyjnych). Warto w tym miejscu ukazać zasadnicze różnice pomiędzy środkami, instrumentami i metodami polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Środki to całokształt zasobów materialnych i niematerialnych, które ma do dyspozycji i z których może korzystać państwo. Instrumenty zaś to konkretne wyodrębnione spośród środków zbiory działań (np. kontrola ruchu drogowego, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, system zakazów i nakazów dotyczących bez-

piecznego postępowania i zachowania), instytucje (służby policyjne, sądownictwo, administracja specjalna, straże ochronne itp.) i procedury (m.in. tryb odbywania kary pozbawienia wolności czy wprowadzania stanów nadzwyczajnych, sposoby egzekwowania mandatów i grzywnien, itp.) wraz z posiadanymi przez nie cechami użyteczności. Metody polityki bezpieczeństwa obejmują sposoby posługiwania się środkami.

W oparciu o kryterium przedmiotowe możemy wyodrębnić:

1) środki prawne, tj. akty prawne różnej rangi od aktów prawa międzynarodowego po akty prawa miejscowego, regulujące kwestie zasadnicze dla bezpieczeństwa wewnętrznego, normy techniczne, architektoniczne i inne rodzaje norm określających bezpieczne standardy materialnego środowiska życia społeczeństwa;

2) środki organizacyjne, czyli systemy i subsystemy bezpieczeństwa, sztaby, centra, komitety, zespoły integrujące działania i sprawujące zarządzanie w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, powoływanie instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego;

3) środki koncepcyjno-planistyczne, w tym strategię działania w różnych sferach bezpieczeństwa wewnętrznego, programy dotyczące zwalczania konkretnych zjawisk (np. narkomanii czy przestępczości), plany działań w sytuacjach zagrożeń;

4) środki informacyjne (edukacja, alarmowanie i ostrzeżenie, monitoring, wskazywanie zagrożeń, piętnowanie sprawców itp.);

5) środki materialne, m.in. budowle ochronne (np. wały przeciwpowodziowe), infrastruktura ważna dla bezpieczeństwa wewnętrznego (np. nowoczesne drogi i inne szlaki komunikacyjne).

Kryterium sposobu oddziaływania pozwala na wyróżnienie środków prewencyjnych (zapobiegawczych) oraz środków reakcyjnych (np. kary za nieprzestrzeganie przepisów prawnych). Kryterium zasięgu umożliwia z kolei wskazanie środków o charakterze ogólnopaństwowym, regionalnym i lokalnym. Korzystając z kryterium czasu oddziaływania można wyodrębnić środki: krótkotrwałe (doraźne), średniotrwałe, długotrwałe.

Jeżeli chodzi o środki polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, to należy zauważyć, iż mogą być one stosowane zarówno do realizacji funkcji wewnętrznej państwa (podnoszenie sprawności instytucji sektora bezpieczeństwa wewnętrznego, umacnianie pokoju społecznego, doskonalenie działań prewencyjnych, rozwijanie systemów działających na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego itp.), jak i funkcji zewnętrznej (aktywny udział w dwustronnych i wielostronnych przedsięwzięciach międzynarodowych mających wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne danego państwa, np. członkostwo w międzynarodowych organizacjach policyjnych czy przystępowanie do konwencji międzynarodowych mających na celu wspólne zwalczanie różnych rodzajów zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego). Należy w tym kontekście podkreślić, iż

współcześnie bardzo wyraźnie zaznacza się tendencja do prywatyzacji zadań z zakresu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁷. Wytworem i zarazem narzędziem polityki bezpieczeństwa jest system dedykowany temu wymiarowi bezpieczeństwa. Jest on elementem składowym systemu bezpieczeństwa państwa.

W ogólnym ujęciu system wewnętrznego bezpieczeństwa państwa to uporządkowany zbiór rozwiązań prawnych, organizacyjnych i materialnych, których celem jest osiąganie i utrzymywanie optymalnego w danych okolicznościach poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz realizowanie zadań związanych z prowadzoną przez państwo polityką w tym obszarze. Kształt systemu określają przyjmowane na podstawie oceny stanu środowiska bezpieczeństwa strategiczne kierunki polityki wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, istniejące unormowania prawne oraz dostępność zasobów, które mogą być użyte do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Na system bezpieczeństwa wewnętrznego składają się organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych. Szczególne miejsce zajmują tu instytucje policyjne, służby specjalne, służby ratownicze, stráže ochronne oraz inne rządowe i samorządowe podmioty zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom wewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań prewencyjnych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych.

System bezpieczeństwa wewnętrznego składa się z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych. Podsystem kierowania tworzą organy władzy publicznej: parlament, głowa państwa, szef rządu, ministrowie, centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, samorządy terytorialne, elementy dowodzenia siłami zbrojnymi, szefowie jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z wewnętrznym bezpieczeństwem państwa. Naczelnym zadaniem tego podsystemu jest zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji oraz działań władczych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Podsystem kierowania ściśle współpracuje oraz jest powiązany informacyjnie i personalnie z podsystemami wykonawczymi, co stwarza warunki do:

- a) stałego nadzoru nad tymi podsystemami, w tym także politycznej kontroli instytucji sektora bezpieczeństwa wewnętrznego;
- b) skutecznego prowadzenia działań zapewniających bezpieczeństwo wewnętrzne zarówno w okresach względnej stabilizacji, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

W celu zapewnienia sprawnego przepływu i wymiany informacji pomiędzy podmiotami realizującymi zadania w zakresie kierowania tworzona

¹⁷ Szerzej na ten temat zobacz. J. Bryła, *Bezpieczeństwo państwa w świetle teorii dóbr publicznych*, „Przegląd Strategiczny” 2013, nr 1, s. 25–29.

jest także siatka powiązań koordynacyjno-informacyjnych w postaci różnego rodzaju komitetów, centrów i sztabów. Obok subsystemu kierowania należy wyróżnić następujące zasadnicze subsystemy wykonawcze systemu bezpieczeństwa wewnętrznego:

- bezpieczeństwa ustrojowego,
- bezpieczeństwa publicznego,
- porządku publicznego,
- bezpieczeństwa informacyjnego,
- ochrony granic,
- ratowniczy,
- sanitarno-epidemiologiczny,
- zarządzania kryzysowego.

Struktura i zasoby ww. subsystemów są sukcesywnie dostosowywane do zagrożeń i wyzwań wpływających na swobodny rozwój kraju we wszystkich dziedzinach aktywności społecznej.

Reasumując można stwierdzić, że podstawą poprawnego podejścia do tworzenia założeń programowych oraz realizacji polityki bezpieczeństwa wewnętrznego powinno być uwzględnianie obiektywnych i subiektywnych aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego. Obiektywne są wyzwania i zagrożenia, natomiast subiektywna jest percepcja oraz koncepcje ich rozwiązywania, neutralizacji i oddalania. Tym, co łączy obydwie te aspekty, jest polityka bezpieczeństwa wewnętrznego. Polityka ta może mieć dwie podstawowe wersje: defensywną i ofensywną. Pierwsza opiera się na negatywnym rozumieniu bezpieczeństwa i koncentruje się na działaniach mających zapewnić ochronę przed zagrożeniami. Druga nawiązuje do pozytywnego rozumienia bezpieczeństwa i dominują w niej działania ukierunkowane na tworzenie warunków sprzyjających kształtowaniu i utrzymaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Generalnie rzecz ujmując, polityka bezpieczeństwa wewnętrznego realizowana jest w stosunku do wnętrza państwa, ale musi uwzględniać także stan jego otoczenia zewnętrznego oraz relacje ze środowiskiem międzynarodowym, gdyż są one częścią ogólnej polityki bezpieczeństwa państwa. Jakość i skutki polityki bezpieczeństwa wewnętrznego oddziałują nie tylko na wewnętrzną sferę funkcjonowania państwa, lecz tworzą także ważne konteksty wpływające na jego postrzeganie i relacje w przestrzeni międzynarodowej.

Summary

The meaning of internal security policy

Key words: national security, internal security, security policy, internal security policy.

The issue of this article is explain the term “internal security policy”. In the first part of the articles there is a characteristic of understanding the term “internal security policy”. The main part of the consideration is focused on the meaning of “internal security policy”, and this includes for example: the definition of this term, definition of determinants of internal security policy and the characteristics of the resources and tools of this policy. At the end of the articles there are some remarks about characteristic of internal security policy as a one of the tools the internal dimension of national security policy.