

Stanisław Sulowski

W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego

Łatwo zauważyć, że bezpieczeństwo jest subiektywnym, relatywnym i emocjonalnym fenomenem. Bezpieczeństwo i niebezpieczeństwo, a szczególnie wypowiedzi o bezpieczeństwie i niebezpieczeństwie mają zawsze odniesienie kontekstualne. Odnoszą się do podmiotu, do jego usytuowania, do czasu, do perspektyw, do standardów oraz do norm i wymiaru kulturowego. Z tego względu nie jest łatwo sformułować definicję bezpieczeństwa. Mamy tutaj do czynienia z typowym pesymizmem definicyjnym, ponieważ zakres desygnatów tego pojęcia nie ma charakteru stałego i ulega ciągłym zmianom.¹⁾

Bezpieczeństwo, pomimo olbrzymich przemian o charakterze społecznym, politycznym, gospodarczym i technologicznym, jest podstawową i immanentną potrzebą człowieka i społeczeństw. Człowiek, wchodząc w epokę cywilizacji, dokonał – zdaniem Z. Freuda – pewnego wyboru, poświęcając część swoich możliwości kształtowania szczęścia na rzecz zyskania bezpieczeństwa.

Najogólniej, pojęcie bezpieczeństwa można odnosić do jednostek, organizacji wspólnot i państw. Bezpieczeństwo jednostek warunkuje zaspokajanie podstawowych potrzeb, do których należą m.in. ich istnienie, rozwój, wolność, godność. Bezpieczeństwo wspólnot i organizacji, a w tym przede wszystkim państwa, warunkuje także ich istnienie i rozwój. R. Zięba proponuje, aby bezpieczeństwo określić jako pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń, ale także powstaje w wyniku kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego.²⁾

W polskiej literaturze politologicznej podejmowano próby definiowania pojęcia bezpieczeństwa przede wszystkim na użytek badań problematyki międzynarodowej.³⁾ Rozważania nad bezpieczeństwem w kontekście holistycznym, a przede wszystkim na użytek problematyki wewnętrznej, były do pewnego czasu zaniechane. Tak naprawdę, dopiero po 11 września 2001 r., rozpoczęła się nie tylko polityczna, ale również i naukowa debata wokół problematyki bezpieczeństwa, a w tym przede wszystkim bezpieczeństwa wewnętrznego. W pierwotnym rozumieniu, bezpieczeństwo wewnętrzne odnoszono do ochrony państwa i jego instytucji, ochrony porządku prawnego oraz ochrony dóbr indywidualnych. Wiązało się to przede wszystkim z działaniami policyjnymi mającymi na celu zwalczanie przestępczości i jej zapobieganie. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego niekiedy wywoływało skojarzenia pejoratywne. Prawie do końca „zimnej wojny” miało kontekst ideologiczny i wiązało się ze zwalczaniem wro-

¹⁾ S. Freud, *Das Unbehagen in der Kultur*, [w:] *Kulturtheoretische Schriften*, Frankfurt a. Main 1974, s. 243
R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, (red.) R. Zięba, Warszawa 2008, s. 16.

²⁾ Por. R. Kuźniar, Z. Lachowski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003; *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, (red.) K. Żukrowska, M. Gracik, Warszawa 2006.

³⁾ Por. R. Kuźniar, Z. Lachowski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003 *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, (red.) K. Żukrowska, M. Gracik, Warszawa 2006.

gów wewnętrznych, najczęściej inspirowanych z zewnątrz. Na Zachodzie pojęcie to obejmowało zwalczanie komunistycznej infiltracji, a także podejmowanie rozwiązań siłowych przez ówczesne rządy wobec różnych ruchów protestu. Natomiast na Wschodzie pojęcie „bezpieczeństwo wewnętrzne” kojarzyło się z mechanizmem wymuszonej legitymizacji w państwach realnego socjalizmu oraz represji wobec przeciwników ustroju. W konsekwencji, na Zachodzie i Wschodzie obejmowało zwalczanie zagrożeń z zewnątrz. W jednym przypadku – zagrożeń płynących z państw kapitalistycznych, w drugim – z państw obozu socjalistycznego. W tym kontekście bezpieczeństwo wewnętrzne na Wschodzie i Zachodzie oznaczało przede wszystkim ochronę państwa i określonego ustroju politycznego przed zagrożeniami, których źródła często doszukiwano się w dywersji ideologicznej z zewnątrz. Było to więc państwocentryczne rozumienie bezpieczeństwa. Koncentrowało się ono na ochronie integralności terytorialnej, politycznej niezależności, zdolności przetrwania i rozwoju oraz ochrony obywateli.

Upadek żelaznej kurtyny zmienił podejście do tak rozumianej problematyki bezpieczeństwa. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego pojawiło się w debatach toczonych w państwach o ustrojach demokratycznych na temat stanów nadzwyczajnych, zagrożenia terrorystycznego oraz prawicowego i lewicowego radykalizmu. Debaty te wysunęły problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego na pierwszy plan. Ich plonem było reformowanie oraz tworzenie nowych instytucji i regulacji prawnych w zakresie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Z jednej strony krytycy tego stanu rzeczy postrzegali pojawiające się nowe instytucje jako zakamufłowane usiłowania wszechpotężnego państwa, które ma na celu ograniczenie praw i wolności obywatelskich. Z drugiej dało się zauważyć, że subiektywne poczucie bezpieczeństwa współczesnych społeczeństw poważnie się zmniejszyło.

Bezpieczeństwo jest niewątpliwie pewnym stanem społecznym, który nigdy nie jest osiągalny w stu procentach. To właśnie sprawia, że problematyka bezpieczeństwa wkracza na pole polityki. Od pewnego czasu polityczne obietnice w tym zakresie są chwytliwymi hasłami wyborczymi. W programach wyborczych partii politycznych i debatach publicznych, nie może zabraknąć hasła „więcej bezpieczeństwa”.

Należy więc zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo wewnętrzne, a także i inne rodzaje bezpieczeństwa, dają się łatwo politycznie instrumentalizować. W efekcie bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne może być wykorzystywane w celu ograniczania innych wartości.

Pierwotnie wydawało się, że bezpieczeństwo wewnętrzne będzie można zdefiniować na zasadzie dychotomicznego podziału na wewnętrzne i zewnętrzne. Taki podział był nawet do pewnego czasu akceptowany, gdyż rozgraniczał dwie ważne sfery życia państwa – wewnętrzną i zewnętrzną. W sferze wewnętrznej gwarantowano za pomocą prawa i instytucji porządek i bezpieczeństwo na określonym terytorium, a w sferze zewnętrznej – ochraniano terytorium i zamieszkującą na nim ludność za pomocą sił zbrojnych, a jeżeli zachodziła konieczność – to odstraszano lub walczono z wrogami zewnętrznymi. W najogólniejszym sensie bezpieczeństwo wewnętrzne obejmowało wszystko to, co wiązało się ze stabilnością i porządkiem na danym terytorium i było w kompetencjach organów policji, bezpieczeństwa i instytucji zajmujących się zwalczaniem skutków katastrof. Natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne obejmowało ochronę i obronę przed zagrożeniami ze środowiska międzynarodowego. Odpowiadały za to instytucje wojskowe oraz służby wywiadowcze. W tym stanie rzeczy bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne były względnie autonomiczne.

W ostatnich latach sytuacja zmieniła się zasadniczo. Dzisiaj podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne nie ułatwia zrozumienia istoty tych pojęć. Jednak w literaturze przedmiotu używa się często pojęcia bezpieczeństwa narodowego, którego składnikami są bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Z. Nowakowski uważa, że bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność funkcjonowania systemu państwa, natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne – brak zagrożeń ze strony podmiotów i źródeł zagranicznych.⁴⁾ Na takim rozróżnieniu opiera się dokument Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r., gdzie stwierdzono, że na bezpieczeństwo narodowe składają się następujące bezpieczeństwa: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne oraz informacyjne i telekomunikacyjne.⁵⁾ Nowe uwarunkowania w zglobalizowanym świecie, a szczególnie terrorystyczny atak z 11 września 2001 r. dobitnie unaocznili, że sfery bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego nie tylko są ściśle powiązane ze sobą, ale także się przenikają. W debacie publicznej i naukowej pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego konfrontowane jest często z pojęciem bezpieczeństwa publicznego. W naukowej literaturze niemieckiej występują wyrażenia: *Innere Sicherheit i öffentliche Sicherheit*, we francuskiej – *securite interieure i securite publique*, we włoskiej – *sicurezza interna i sicurezza pubblica*, hiszpańskiej – *seguridad interior i seguridad publica*. Te dwa wyrażenia mogą być na określonym poziomie dyskusji synonimami, ale przy bardziej wnikliwej analizie bywają definiowane odmiennie. Jest to niewątpliwie dowód na to, że środowiska naukowe i profesjonaliści sfery praktycznej poszukują desygnatu pojęcia bezpieczeństwo wewnętrzne w szerszym ujęciu.

Na przykład w Polsce, za A. Misiukiem uważa się, że bezpieczeństwo publiczne oznacza stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój.⁶⁾ Podobne stanowisko można również znaleźć w pracach niemieckich, w których pojęcie to odnosi się wyłącznie do państwa. Jest rozumiane w sposób prawny i oznacza nienaruszalność porządku prawnego, praw i dóbr poszczególnych jednostek oraz dóbr instytucji i przedsięwzięć podejmowanych przez państwo.⁷⁾

Pojęcie bezpieczeństwa publicznego, z drugiej strony, odnoszone jest jednak przede wszystkim do ochrony społeczeństwa przed negatywnymi działaniami. W tym kontekście bezpieczeństwo publiczne to także działania podejmowane na podstawie i w granicach prawa, mające na celu zabezpieczenie ludności przed różnego rodzaju ryzykami występującymi w państwie. W zasadzie oznacza ono ochronę przed katastrofami, wypadkami, szkodami ekologicznymi, przestępstwami kryminalnymi. Powstaje jednak wątpliwość, w jaki sposób ustalić zakres podmiotowy i przedmiotowy pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” i „bezpieczeństwo wewnętrzne”. Jeżeli ograniczymy zakres podmiotowy i przedmiotowy bezpieczeństwa publicznego do sfery publicznej, to może okazać się, że pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego jest bardziej przydatne, ponieważ obejmuje ono również sferę prywatną wewnątrz danego państwa. Tym

⁴⁾ Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, [w:] <http://com.home.pl/dobrauczelnia.pl/upload/Fail/Konferencje/BNO3.pdf> z 02.04.2008

⁵⁾ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

⁶⁾ Szerzej na temat pojęcia bezpieczeństwa publicznego zob. A. Misiuk, *Administracja porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 16–17.

⁷⁾ E. Denninger, *Polizeiaufgaben*, [w:] *Handbuch des Polizeirechts*, (red.) H. Liskens, E. Denninger, München 2001, s. 205.

bardziej jest to zasadne, ponieważ proces prywatyzacji bezpieczeństwa wewnętrznego w wielu państwach jest faktem. Jego dobitnym przejawem jest legalna, sankcjonowana prawem, działalność prywatnych instytucji w tej dziedzinie, która była do tej pory wyjątkowo strzeżona monopolem państwowym. W takiej sytuacji można przyjąć, że bezpieczeństwo wewnętrzne ma w pewnym sensie wymiar szerszy. Obejmuje ono nie tylko sferę działań prawno-policyjnych, ale także działania polityczne. Bezpieczeństwo wewnętrzne może być rozumiane jako stała gotowość i działalność określonych instytucji oraz organów państwowych, a także prywatnych podmiotów, która ma znaczenie dla zachowania stabilności i integralności państwa.

Należy jednak przyznać, że definiowanie pojęć związanych z bezpieczeństwem jest wyjątkowo trudnym zadaniem, a stan badań naukowych w tym zakresie, szczególnie politologicznych, jest skromny. Na obecnym etapie łatwiej jest je opisywać niż definiować. Z politologicznego punktu widzenia pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego jest bardziej przydatne, gdyż nie ograniczamy jego przedmiotu do prawno-policyjnego wymiaru, lecz odnosimy do całości państwa w jego różnych aspektach: politycznym, psychologicznym, społecznym, gospodarczym, kryminalnym, ekologicznym itp. Jednak zaproponowanie typologii, bądź rodzajów bezpieczeństwa wewnętrznego, napotyka na spore trudności.

Poszukiwanie rozwiązań definicyjnych w tym zakresie nie jest tylko akademicką skłonnością. Bezpieczeństwo jest przede wszystkim kwestią polityczną. Po pierwsze, jego polityczność wynika ze ścisłego związku z państwem i władzą. Po drugie, polityczność tego zjawiska wynika z jego natury. Oznacza to, że w określonej sytuacji rozstrzygamy, które zagrożenia są ważne i decydujemy, kto oraz jakie strategie postępowania są właściwe. Przemiany głównego architekta bezpieczeństwa, którym jest demokratyczne państwo narodowe, dokonujące się w procesie integracji i globalizacji oraz ewidentnie polityczny jego charakter przemawiają za potrzebą interdyscyplinarnego podejścia do tej problematyki. Należy więc życzyć inicjatywie nowego czasopisma trwałego i stabilnego rozwoju.