

Piotr Majer

W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego

Bezpieczeństwo, zgodnie z definicją i potocznym rozumieniem tego pojęcia, przez długi czas było utożsamiane ze stanem gwarantującym pewność istnienia i przetrwania. Współcześnie taki pogląd jest kwestionowany jako zbyt wąski lub konserwatywny. W nowym ujęciu ma oznaczać nie tylko gwarancje nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu, lecz także swobodę jego rozwoju.

Próba ponownego zinterpretowania pojęcia bezpieczeństwa jest świadectwem wzrostu zainteresowania tą problematyką. Osoby zajmujące się nią twierdzą, że będzie to skutkowało wyodrębnieniem się nowej dyscypliny naukowej – securitologii, której obszar zainteresowań obejmie badania dotyczące zagrożeń odnoszących się do istnienia, rozwoju i normalnego funkcjonowania człowieka i organizacji społecznych. Ten postulat *de facto* już się zmaterializował, nauki o bezpieczeństwie utworzyły bowiem odrębną dyscyplinę, która rozporządzeniem ministra nauki i szkolnictwa wyższego została umiejscowiona w dziedzinie nauk społecznych¹.

Rozwój nauki o bezpieczeństwie prowadził nieuchronnie do uszczegółowienia tego pojęcia i pojawienia się jego licznych systematyk. Najbardziej elementarna, określana mianem podmiotowej, dzieli je na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Drugim kryterium, często stosowanym przy dokonywaniu typologii bezpieczeństwa, jest kryterium przedmiotowe. Ma ono charakter pomocniczy względem podziału podmiotowego. Pozwala natomiast na wyodrębnienie, a niekiedy wręcz na tworzenie, rodzajów bezpieczeństwa, które wzbogacają opis tego pojęcia rozpatrywanego z podmiotowego punktu widzenia. W literaturze naukowej i publicystyce można więc spotkać następujące rodzaje bezpieczeństwa o charakterze przedmiotowym: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, religijne, morskie, ekologiczne, zewnętrzne i wewnętrzne. Można przy tym z dużym przekonaniem stwierdzić, że lista ta nie jest zamknięta. Wyróżniane są bowiem kolejne jego rodzaje, jak chociażby wskazane przez Bronisława Sitka bezpieczeństwo żywnościowe, sanitarne czy prawne².

Bezpieczeństwo wewnętrzne, co nie budzi kontrowersji, jest składową szerszego pojęcia, jakim jest bezpieczeństwo narodowe. Zakres rzeczowy dóbr składających się na bezpieczeństwo wewnętrzne oraz stopień sformalizowania tego stanu na gruncie doktryny i prawa są jednak zdecydowanie bardziej złożone.

Pierwotnie wydawało się, jak zauważa Stanisław Sulowski, że bezpieczeństwo wewnętrzne można zdefiniować na zasadzie dychotomicznego podziału wynikającego z zewnętrznej i wewnętrznej sfery działalności państwa³. W tym sposobie interpretacji

¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. Nr 179, poz. 1065).

² *Bezpieczeństwo prawne. Nowy poziom bezpieczeństwa narodowego*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, s. 363–378.

³ S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, w: „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.

w sferze wewnętrznej miało ono gwarantować, przy wykorzystaniu prawa i stosownych instytucji, porządek i bezpieczeństwo na określonym terytorium, a w sferze zewnętrznej – ochraniać terytorium i zamieszkującą na nim ludność przy pomocy sił zbrojnych. W najogólniejszym sensie tak rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne obejmowało wszystko to, co wiązało się ze stabilnością i porządkiem na danym terytorium, a jego zapewnianie leżało w kompetencjach instytucji policyjnych. Bezpieczeństwo zewnętrzne natomiast obejmowało ochronę i obronę przed zagrożeniami z zewnątrz, za co odpowiadały struktury wojskowe. Taka interpretacja okazała się jednak zbyt schematyczna i uproszczona, szczególnie w świetle znaczenia przypisywanego bezpieczeństwu narodowemu, na które, jak zauważono wyżej, składają się zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Te dwa rodzaje bezpieczeństwa nie mogą więc być traktowane na zasadzie dychotomicznego podziału, lecz jako wartości uzupełniające się. Tak też relacje te zostały zdefiniowane w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*⁴ z 2007 r., w której stwierdzono, że na bezpieczeństwo narodowe składają się następujące rodzaje bezpieczeństwa: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne oraz informacyjne i telekomunikacyjne.

W dokumencie tym pośrednio zdefiniowano także bezpieczeństwo wewnętrzne, będące przedmiotem tego artykułu, wiążąc je z działalnością państwa, której celem jest *utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych*⁵.

Powyższa definicja, porównując bezpieczeństwo wewnętrzne do *utrzymania zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń*⁶, nadaje mu charakter epizodyczny, zestawiający je niemal wyłącznie z pojawieniem się sytuacji kryzysowej. Jest to ujęcie zdecydowanie zbyt wąskie. Szerzej postrzega je Bernard Wiśniewski, stwierdzając, że *bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to stan uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego, przejawiający się ochroną: w ujęciu wąskim – porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego; w ujęciu szerokim – porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych*⁷.

Mimo że definicja bezpieczeństwa wewnętrznego w tym ujęciu ma materialnie szerszy zakres, co jest jej niewątpliwą zaletą, to ma też wady. Rzadko bowiem stosuje się wariantowy opis charakteryzowanego zjawiska. Ponadto w definicji tej operuje się pojęciami mało precyzyjnymi, w rodzaju: bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo powszechne. Dla jej poprawnego zrozumienia należałoby więc wcześniej poznać znaczenie także tych pojęć, co nie jest rzeczą łatwą, gdyż są one interpretowane i wyjaśniane w różny sposób. Podobne stanowisko zajmuje Cezary Rutkowski, który

⁴ http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf.

⁵ Tamże.

⁶ Tamże.

⁷ B. Wiśniewski, *Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego*, materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 2003.

poddał wnikliwej krytyce definiowanie bezpieczeństwa wewnętrznego za pomocą pojęć wieloznacznych, co prowadzi do rozmycia jego istoty⁸. Uwagi Rutkowskiego są istotne, ponieważ przeprowadził on swoją analizę na podstawie ustaw i innych aktów normatywnych dotyczących tego typu bezpieczeństwa, wskazując m.in. na ich niespójność terminologiczną.

C. Rutkowski, oprócz krytyki funkcjonujących definicji bezpieczeństwa wewnętrznego, podjął też próbę stworzenia własnej. Nadał jej jednak formę bardzo rozbudowaną, stylistycznie złożoną i zawiłą konstrukcyjnie, co niewątpliwie utrudnia posługiwanie się nią⁹.

Trudność ze zdefiniowaniem bezpieczeństwa, którego dotyczy artykuł, podkreśla też Michał Brzeziński, wskazując, że zdefiniowanie tego pojęcia wymagałoby precyzyjnego rozdzielenia zewnętrznych i wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa oraz odrzucenia myślenia stereotypowego, zrównującego bezpieczeństwo wewnętrzne z ochroną obywateli przed bezpośrednimi aktami przemocy. Zastrzega jednak, że pojęcie bezpieczeństwa wewnętrzne jest złożone i składa się z wielu pojęć częściowych o różnych, nie zawsze precyzyjnie wskazanych zakresach. Mimo to eksponuje trzy z nich: bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo powszechne i bezpieczeństwo ustrojowe¹⁰. Jest więc bliski tradycyjnemu pojmowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego, wiążąc je głównie z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa organom państwa, przeciwdziałania przestępczości oraz reagowania w wypadku klęsk i katastrof.

We wstępie tej pracy przedmiotowy zakres bezpieczeństwa wewnętrznego objaśniono inaczej, stwierdzając, że składają się nań zagadnienia dotyczące ochrony informacji niejawnych, dysfunkcji sfery publicznej, terroryzmu, bezpieczeństwa żywności, bezpieczeństwa transferu informacji oraz procesów migracyjnych¹¹. Brak jednorodności w zdefiniowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego w obrębie jednej pracy jest dowodem na istnienie trudności w sprecyzowaniu jego strony materialnej. Potwierdza to kolejna definicja objaśniająca, że *przez działania państwa na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego należy rozumieć działania podejmowane przez właściwe*

⁸ C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Tożsamość – kierowanie – zarządzanie*, Warszawa 2010, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa w Warszawie.

⁹ Definicja przyjęta przez autora określa bezpieczeństwo wewnętrzne jako: *subiektywny stan i proces świadomości jednostkowej, organizacyjnej lub zbiorowej (wspólnotowej) w warunkach realnego lub hipotetycznego niekorzystnego (wrogiego) działania (oddziaływania) wewnętrznych lub zewnętrznych podmiotów (sił, procesów) lub obiektów na przedmioty ochrony (obrony, kształtowania) położone (znajdujące się) w całości lub w części na terytorium podmiotu, prowadzonego (zachodzącego) w całości lub w części na tym terytorium, obejmujący wszelkie kwestie preparacji, realizacji i rozwoju bezpieczeństwa, rozwiązywane dzięki aktywności własnej lub wspólnej, realizowanej wyłącznie lub głównie na własnym terytorium, na podstawie własnej decyzji, pod własnym kierownictwem politycznym, w którym dzięki wierze (racjonalnemu przekonaniu) o skuteczności realizowanych i planowanych działań własnych i innych podmiotów na rzecz kreowania oraz wykorzystywania szans bezpiecznego bytu i rozwoju, a także dzięki posiadanym zdolnościom ochronno-obronnym istniejący lub prognozowany poziom zagrożeń nie wywołuje lęku, obawy, starchu o zachowanie (osiągnięcie) uznawanych wartości, realizację subiektywnie ważnych interesów i celów (ideal, wizja) lub mieści się w granicach akceptowanego przez podmiot ryzyka (rzeczywistość). Realizowane jest (może być) wszelkimi środkami wszelkich podmiotów, z wykorzystaniem wszelkich zasobów w różnych formach, skali i zakresie, z reguły pod kierownictwem osób (instytucji) cywilnych (niewojskowych)*, w: tamże, s. 107 (zachowano wyróżnienia tekstu jak w oryginale).

¹⁰ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red. nauk.), Warszawa 2009, Dom Wydawniczy Elipsa, s. 40.

¹¹ Tamże, s. 8.

organy decyzyjne, służące zapewnieniu (za pomocą odpowiednich środków) bezpieczeństwa publicznego, a więc osiągnięciu zamierzonego celu, którym jest utrzymanie spokoju i normalności zachowań w społeczeństwie¹².

Kłopoty ze zdefiniowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego mają również inne kraje, czego dowodem może być *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*¹³, przyjęta w marcu 2010 r. przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych i zatwierdzona przez Radę Europejską. W dokumencie tym przyjęto, że *Bezpieczeństwo wewnętrzne należy rozumieć jako szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów, mające stanowić odpowiedź na wspomniane i inne poważne zagrożenia (w tym klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury), które mają bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli*¹⁴. Ta dość niejasna definicja staje się czytelniejsza dzięki wyróżnionym w *Strategii* zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE, do których zaliczono:

- terroryzm w każdej postaci, cechujący się absolutnym lekceważeniem życia ludzkiego i wartości demokratycznych,
- przestępczość zorganizowaną objawiającą się w różnorodnych formach, bez względu na granice państwowe,
- cyberprzestępczość stanowiącą globalne, techniczne, transgraniczne i anonimowe zagrożenie systemów informatycznych,
- przestępczość transgraniczną mającą zasadniczy wpływ na życie codzienne Europejczyków,
- przemoc samą w sobie, zwiększającą szkody już wywoływane przestępczością i krzywdzącą społeczeństwo,
- klęski żywiołowe i czynniki antropogeniczne, takie jak: pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie, wichury, susze, awarie energetyczne i awarie systemów informatyczno-komunikacyjnych na dużą skalę.

Analizując *Strategię* dokładniej, można stwierdzić, że podobnie jak w Polsce zawarta w niej definicja bezpieczeństwa wewnętrznego jest nieprecyzyjna, ale generalnie wiązana jest z zapewnianiem porządku konstytucyjnego, a więc stabilnością polityczną państw, walką z przestępczością zagrażającą życiu, zdrowiu i mieniu ich obywateli oraz z reagowaniem na różnego rodzaju katastrofy. Stąd też w dokumencie tym za podstawowe instytucje strzegące bezpieczeństwa wewnętrznego uznano organy ochrony porządku wewnętrznego i zarządzania granicami, wspierane przez organy wymiaru sprawiedliwości i służby ochrony ludności.

Współczesna definicja pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego – jak przywoływana wyżej – oprócz dużej nieprecyzyjności ma też tę wadę, że nie ma charakteru uniwersalnego. Odnosi się bowiem do państwa na określonym poziomie rozwoju cywilizacyjnego, które, dysponując rozbudowanym aparatem administracyjnym oraz różnego rodzaju służbami, przyjęło na siebie rozliczne powinności, w tym związane z reagowaniem w wypadku pojawienia się klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych czy awarii technicznych. Tak zorganizowane państwa istnieją od niedawna. Istniejące

¹² P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 16–17.

¹³ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 2010.

¹⁴ Tamże, s. 8.

wcześniej natomiast miały mniej obowiązków, co wynikało m.in. z ich odmiennej doktryny, innych relacji społecznych niespektujących zasad równości, a także znacznie niższego zaawansowania techniczno-cywilizacyjnego. Podobne stanowisko wyraża Bronisław Sitek, który kreśląc uwagi o problemach bezpieczeństwa antycznego Rzymu, poprzedził je następującym pytaniem: *Czy można zatem przenieść współczesne wyobrażenia o bezpieczeństwie do tamtego świata? Chodzi zwłaszcza o rodzaje tych zagrożeń oraz samo poczucie bezpieczeństwa. Wydaje się, że jest niemożliwe proste przeniesienie współczesnych koncepcji i wyobrażeń o bezpieczeństwie. Inne były bowiem potrzeby*¹⁵.

Inną wadą współczesnego zdefiniowania bezpieczeństwa wewnętrznego jest pomijanie bądź marginalizowanie kwestii natury społecznej, w tym związanych z tak elementarną potrzebą, jak bezpieczeństwo egzystencji. Tymczasem bezpieczeństwo wewnętrzne państw było wielokrotnie destabilizowane nie z powodów politycznych, ale w odruchu sprzeciwu wobec trudnych warunków życia zagrażających egzystencji. Tę współzależność dostrzegano już w starożytnym Rzymie – stan definiowany współcześnie jako bezpieczeństwo wewnętrzne wiązano z przysłowiowym zapewnieniem obywatelom chleba i igrzysk. Brak tego „chleba” lub zagrożenie jego niedostatkami było też jednym z głównych powodów licznych naruszeń bezpieczeństwa wewnętrznego w dziejach Polski, zarówno w czasach I i II Rzeczypospolitej, jak i w Polsce Ludowej.

Współzależność, o której mowa wyżej, można dostrzec również obecnie. Manifestacje „oburzonych” w październiku 2011 r. w wielu krajach europejskich, blokowanie w tym samym czasie giełdy i innych instytucji finansowych w Stanach Zjednoczonych czy wcześniejsze zamieszki w Grecji, Francji i Niemczech, destabilizujące sytuację wewnętrzną, były protestami ludzi zdesperowanych z powodu braku perspektyw rozwoju i z powodu nierówności społecznych. Jednym z krajów, w których miały miejsce tego typu manifestacje, była na przykład Wielka Brytania, w której 10 mln dorosłych ludzi zarabia poniżej 15 tys. funtów rocznie, czyli na granicy minimum socjalnego, nie mając szans na poprawę swojej sytuacji. Gospodarcza prosperity ostatnich kilkunastu lat, kiedy brytyjskie PKB rosło przeciętnie trzy procent rocznie, niczego im nie przyniosła. Stworzyła za to półmilionową klasę superbogactych, których zarobki wynoszą ponad 100 tys. funtów. Wśród grupy uprzywilejowanych jest jeszcze węższa grupa zarabiająca ponad 700 tys. funtów rocznie.

Tendencja do wzrostu nierówności rozpoczęła się za rządów Margaret Thatcher w latach 80., ale wzrastały one nadal nawet po objęciu władzy przez Partię Pracy w 1997 r. Według danych Krajowego Urzędu Statystycznego, od kiedy do władzy doszedł Tony Blair, majątek superbogactych podwoił się. W 1996 r. – ostatnim pełnym roku rządów konserwatystów – niecałe 600 tys. osób stanowiących górny jeden procent brytyjskiej piramidy bogactwa posiadało aktywa warte 355 mld funtów; do 2002 r. wartość ta wzrosła do 797 mld¹⁶.

Podobnie jest, co potwierdzają liczne doniesienia, w wielu innych krajach. Według raportu *World Institute for Development and Economic Research* z 2000 r., dwa procent najbogatszych ludzi posiadało ponad połowę całego bogactwa świata, a najwyżej usytuowane 10 proc. populacji dysponowało 85 proc. światowego majątku.

¹⁵ B. Sitek, *Problemy bezpieczeństwa antycznego Rzymu*, w: *Bezpieczeństwo dużych i średnich aglomeracji z perspektywy europejskiej*, M. Lisiecki, B. Sitek (red.), Józefów 2011, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, s. 319.

¹⁶ *Polityka społeczna. Teoria, pojęcia, problemy*, M. Lavalette, A. Pratt (red.), Warszawa 2010, DIFIN, s. 76.

Bogactwo tej znikomej mniejszości wyraźnie kontrastuje z biedą 2,7 mld osób, które według szacunków Banku Światowego z 2004 r. żyją za mniej niż dwa dolary dziennie, oraz 1,1 mld osób żyjących za mniej niż jeden dolar dziennie¹⁷.

Niepokojące procesy społeczne obserwowane w Europie zachodzą również w Stanach Zjednoczonych, w których coraz więcej osób żyje w ubóstwie. W ciągu ostatniej dekady aż o jedną trzecią zwiększył się obszar, na którym przynajmniej 40 proc. członków lokalnych społeczności pozostaje w biedzie. Sytuacja ta kontrastuje z okresem prosperity z lat 90., kiedy to wielu Amerykanom udało się z biedy wyjść. Nowe dane uwypuklają problem ubożenia społeczeństwa, jakiego nie obserwowano od czasów Wielkiego Kryzysu z początku lat 30. XX wieku.

Analitycy z Instytutu Brookings informują, że już ponad 46 mln Amerykanów żyje poniżej granicy ubóstwa, która jest ustalona na poziomie rocznych dochodów w wysokości 22 314 dolarów na czteroosobową rodzinę. Postęp, jaki osiągnięto w latach 90. XX wieku, został zahamowany w kolejnej dekadzie. Z nową siłą powracają problemy związane z przestępczością i konfliktami społecznymi destabilizującymi bezpieczeństwo wewnętrzne.

Problemy społeczne były, są i zapewne będą istotnym elementem wpływającym na bezpieczeństwo wewnętrzne nie tylko poszczególnych państw, lecz także regionów. Stąd definicja bezpieczeństwa wewnętrznego nie może tego zjawiska pomijać. W rezultacie można przyjąć, że bezpieczeństwo wewnętrzne – ujmowane w sensie uniwersalnym – należy wiązać ze stanem niezakłóconego funkcjonowania państwa, związanym z **bezpieczeństwem** jego **organów** oraz stabilnością życia społecznego, wynikającą z **bezpieczeństwa osobistego** i **bezpieczeństwa egzystencji** jego obywateli¹⁸. W tej triadzie elementem występującym we wszystkich innych definicjach jest bezpieczeństwo organów państwa, określane też jako porządek konstytucyjny lub ustrojowy. Strzegą go wyspecjalizowane instytucje państwa oraz prawo, na którego gruncie stosunkowo wcześniej wykształciły się jako przestępstwa: zbrodnia obrazy majestatu oraz zdrada stanu i jej pochodne.

Bezpieczeństwo osobiste jest w głównej mierze następstwem dominujących stosunków społecznych, obowiązującego systemu prawnego oraz stopnia gotowości państwa do chronienia interesów jednostki. Te czynniki zawsze decydowały nie tylko o pozycji jednostki w państwie i o stopniu współpracy jednostki z państwem, lecz także o współpracy z państwem szerszych grup społecznych.

Treścią bezpieczeństwa egzystencji jest z kolei wrażliwość państwa na sprawy bytu. Ich ignorowanie bądź wadliwa w tej mierze polityka były zarzewiem wielu konfliktów, w większości o zasięgu lokalnym, ale przybierających też znacznie szersze rozmiary.

Wymieniona triada tworzy przedmiotowy wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego. Duży stopień złożoności i materialna rozległość tak rozumianego pojęcia powoduje, że należy je rozpatrywać w trzech wymiarach – instytucjonalnym, normatywnym i funkcjonalnym¹⁹.

¹⁷ www.worldbank.org/data/wdi2004/index.htm.

¹⁸ W zbliżony sposób bezpieczeństwo wewnętrzne definiuje K. Wojtaszczyk, wiążąc je z takim stanem funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju oraz umożliwia ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatela. Zob. K. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, w: „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 14.

¹⁹ I w tym wypadku K. Wojtaszczyk zajmuje podobne stanowisko. Zob. tamże.

Wymiar instytucjonalny obejmuje struktury władzy publicznej, których kompetencje związane są z trzema wspomnianymi obszarami działalności państwa, składającymi się na przedmiotowy wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego. Liczba i zakres działalności struktur władzy powiązane są z narastającymi powinnościami państwa, przez co ulegają stałemu rozszerzeniu i specjalizacji.

Wymiar normatywny bezpieczeństwa wewnętrznego to akty, normy i przepisy prawne regulujące sferę bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu przedmiotowym. W początkowym rozwoju państwowości, kiedy dominowało prawo zwyczajowe, narzędzie to było słabo rozwinięte i chroniło głównie organy i instytucje państwowe. Wraz z zastąpieniem go przez prawo stanowione liczba tych regulacji zaczęła wzrastać, tworząc gwarancje również dla bezpieczeństwa osobistego i egzystencji.

Wymiar funkcjonalny jest syntezą dwóch poprzednich. Jego istotą bowiem jest sposób wprowadzania w życie regulacji dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego przez odpowiednie instytucje publiczne. Rozwój zarówno prawa, jak i aparatu władzy publicznej, przy narastających powinnościach państwa, powodują stałą komplikację tego procesu.

Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego, niezależnie od sposobu jego obecnego zdefiniowania, przez długi czas miało charakter publicystyczny. Jak zauważono w literaturze, *W okresie międzywojennym zarówno w przepisach prawa, jak też doktrynie prawa konstytucyjnego i administracyjnego, na próżno będziemy szukali tego pojęcia*²⁰. Operowano wówczas określeniami bliskimi tym dzisiejszym, ale nie identycznymi, jak np. bezpieczeństwo państwa, lub bardziej rozbudowanymi – w rodzaju tych zawartych w konstytucji kwietniowej z 1935 r., zezwalającej na użycie sił zbrojnych w razie *rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli*. Do porządku prawnego pojęcie to zostało wprowadzone stosunkowo niedawno, m.in. przepisami Konstytucji RP z 1997 r., w myśl której, kreśląc w art. 146 kompetencje Rady Ministrów, złożono na jej barki w ust. 4, pkt. 7 *zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego*. „Ciężar” tego przepisu został więc położony na wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, bez próby doprecyzowania materialnej treści samego pojęcia. Co więcej, wskazanie w sygnalizowanym przepisie, że Rada Ministrów ma zapewnić *bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, musi prowadzić do wniosku, że w Polsce, na gruncie obowiązującego prawa, stan określany jako porządek publiczny nie jest częścią składową bezpieczeństwa wewnętrznego, lecz odrębną kategorią. Analiza logiczna tych dwóch pojęć przeczy naturalnie takiemu stanowisku, trudno bowiem sobie wyobrazić, aby naruszenie porządku publicznego było obojętne dla bezpieczeństwa wewnętrznego. W podobnie dyskusyjny sposób zdefiniowano zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, stanowiąc w artykule 1 ustawy ją powołującej, że jest ona właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego²¹. I w tym więc wypadku dokonując analizy językowej tego

²⁰ A. Misiuk, *Kształtowanie się systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w II Rzeczypospolitej w latach 1918–1922*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Drugiej Rzeczypospolitej, Materiały z międzynarodowej konferencji we Wrocławiu 05–06.11.2009*, A. Peplowski, A. Symanowicz (red.) przy współudziale A. Gołbiowskiego, Warszawa 2010, s. 12.

²¹ *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.). Co interesujące, precyzując w art. 2 tej samej ustawy zadania Agencji Wywiadu sprowadzono je do ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, unikając tym samym uszczuplania tego stanu o inne powinności.

przepisu musielibyśmy dojść do wniosku, że porządek konstytucyjny jest stanem niepowiązany bezpośrednio z bezpieczeństwem wewnętrznym. „Konfrontując” natomiast Konstytucję z przywołaną wyżej ustawą musimy dostrzec, że w akcie wyższej rangi bezpieczeństwo wewnętrzne jest dopełniane porządkiem publicznym, podczas gdy w akcie mu podporządkowanym – porządkiem konstytucyjnym. Konstrukcja taka, pomijając więc subtelności logiczno-językowe, jest też, co oczywiste, niespójna prawnie.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest pojęciem szerokim, pojawiającym się coraz częściej w różnego rodzaju dokumentach oraz aktach prawnych, nawet o charakterze ustrojodawczym. Jego zakres materialny i brak definicyjnego doprecyzowania powoduje przypisanie mu odmiennych znaczeń. Taka dowolność w przepisach prawa jest istotną wadą prowadzącą do powstawania wielu mankamentów i braku jego spójności. Stały wzrost zainteresowania bezpieczeństwem wewnętrznym – zarówno jako pojęciem, jak i określonym stanem materialnym – pozwala przypuszczać, że istniejące rozbieżności w ich definiowaniu będą ulegały łagodzeniu, prowadząc do ich zbliżonego rozumienia.

Streszczenie

Bezpieczeństwo wewnętrzne to pojęcie, które nie ma jednej spójnej definicji. W artykule przybliżono kilka z nich, zastrzegając, że nie mają one charakteru uniwersalnego. Odnoszą się one do państwa na określonym poziomie rozwoju cywilizacyjnego, które, dysponując rozbudowanym aparatem administracyjnym oraz różnego rodzaju służbami, realizuje rozliczne powinności, w tym związane z reagowaniem w wypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych czy awarii technicznych. W rezultacie przyjęto i uzasadniono, że bezpieczeństwo wewnętrzne – ujmowane w sensie uniwersalnym – należy wiązać ze stanem niezakłóconego funkcjonowania państwa, związanego z bezpieczeństwem jego organów oraz stabilnością życia społecznego, wynikającą z bezpieczeństwa osobistego i bezpieczeństwa egzystencji jego obywateli.

Abstract

Internal security is a notion that does not have one clear definition. The author quotes some of them pointing out that none of those definitions is a universal one. They refer to a country with a certain level of development, with administration and different services and fulfilling certain obligations, such as response to any natural disasters or technical shutdowns. Based on the research the author claims that internal security, in the universal sense, means undisturbed functioning of a state, connected with the security of its authorities and stability of the social life, depending on personal safety and security of existence.