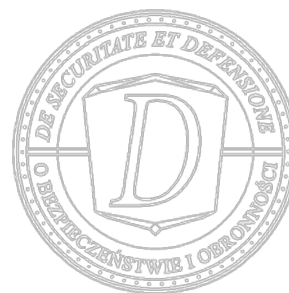


Tomasz KUĆ¹

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach²

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

kuctomek@o2.pl



ISTOTA I DYLEMATY BEZPIECZEŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA

ABSTRAKT: Celem artykułu jest odpowiedź na zasadniczy dylemat pojawiający się w organizacji i funkcjonowaniu demokratycznych państw. Polega on na konieczności zapewnienia bezpieczeństwa przy jednoczesnej ochronie określonego katalogu wartości, w tym praw i wolności obywateli. Autor podejmuje próbę teleologicznej analizy pojęcia „bezpieczeństwo państwa” w warunkach funkcjonowania demokracji konstytucyjnej. Po określeniu ogólnych desygnatów tego pojęcia, rozpatruje je w kontekście relacji ochrony struktur państwa do zabezpieczenia interesów personalnych i grupowych ogółu obywateli. Wskazuje na ich aksjologiczno-prawne aspekty sformalizowane w ustawie zasadniczej oraz podkreśla synergiczną współzależność pomiędzy bezpieczeństwem struktur organizacji państwowej a bezpieczeństwem społeczeństwa – narodu.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, demokracja

THE ESSENCE AND DILEMMAS OF THE DEMOCRATIC COUNTRY'S SECURITY

ABSTRACT: The goal of this article is to an answer to a fundamental dilemma that appears in the organisation and functioning of democratic countries. It arises from the necessity to provide national security while simultaneously ensuring a specific catalogue of values, including citizen laws and freedoms. The author attempts a teleological analysis of the conception of national security in the conditions of a constitutional democracy. After defining the general characteristics of the security conception, the author investigates them in terms of relations between the security of national structures and personal and group interests of the citizens. The author points out their axiological and legal aspects formalised in the fundamental law and underlines the synergic interdependence between the security of national organisational structures and the security of the society – the nation.

KEYWORDS: state security, national security, democracy

¹ Mgr Tomasz Kuć – pracownik resortu obrony narodowej, doktorant w Instytucie Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie. Obszar zainteresowań naukowych: teoria bezpieczeństwa, bezpieczeństwo międzynarodowe, służby specjalne, w tym proces ich instytucjonalizacji i warunki użyteczności w demokratycznym państwie prawnym.

² Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Social Science and Security.

WPROWADZENIE

Kluczowym problemem pojawiającym się w związku z funkcjonowaniem współczesnych demokracji konstytucyjnych jest określenie, jaka jest teleologiczna pojemność pojęcia bezpieczeństwa państwa. Od zarania funkcjonowania organizacji państwowej bezpieczeństwo państwa identyfikowane było przez pryzmat ochrony interesów władcy, czy też struktur aparatu władzy, a organy i instytucje powołane do jego zapewnienia pozostawały w bliskim, „usługowym” związku z organem władczym. Zasadnicza różnica na tym polu występuje w demokracjach konstytucyjnych. We współczesnych organizacjach demokratycznych społeczeństw, bezpieczeństwo państwa podporządkowane jest zapewnieniu szerokiej ochrony i obrony jego członków. Wobec czego, zadaniem aparatu państwowego, w tym instytucji bezpieczeństwa jest pełnienie służebnej roli wobec suwerena, którym w warunkach demokracji jest ogół społeczeństwa. Problemy w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego mogą pojawiać się w wyniku fałszywej identyfikacji celu działania organizacji państwowej. Związane jest to z tradycyjnym postrzeganiem bezpieczeństwa państwa przez pryzmat ochrony struktur i organów państwowych oraz co szczególnie destrukcyjne, zabezpieczenia interesów ośrodka politycznego sprawującego władzę. Szczególnego znaczenia nabiera to w warunkach funkcjonowania demokracji konstytucyjnych, w których do priorytetów należy transparentność życia publicznego oraz ochrona praw obywatelskich, a konsekwencjami są ograniczenia i wyzwania organizacji sfery bezpieczeństwa.

POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA

Jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa jest utrudnione ze względu na fakt, że rozpatrywać je należy w kontekście podmiotu bezpieczeństwa, co powoduje, że ocena ta nacechowana będzie relatywizmem i emocjonalnym subiektywizmem. Pojmowane subiektywnie bezpieczeństwo związane jest z określonym stanem psychiki i świadomości podmiotu wywołanym postrzeganiem zjawisk ocenianych, jako niekorzystne lub niebezpieczne. W związku z tym, z powodu zmiennego ewolucyjnego charakteru desygnatów pojęcia, związanego z odniesieniem podmiotu do otoczenia można mówić o pewnym pesymizmie definicyjnym bezpieczeństwa³.

Z pewnością jest ono jedną z podstawowych potrzeb zarówno jednostek, jak i zbiorowości ludzkich, tak na poziomie państw, jak również w wymiarze globalnym. Sformułowana przez A. Masłowa piramida potrzeb człowieka hierarchizuje bezpieczeństwo na drugim szczeblu w kategorii potrzeb podstawowych⁴. Zasadnym jest również przyjęcie takiego usytuowania tej potrzeby w stosunku do państw. Pomimo zmieniającej się roli państw naro-

³ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 16.

⁴ http://mfiles.pl/pl/index.php/Hierarchia_potrzeb#Teoria_hierarchii_potrzeb_A._H._Maslowa, (10.03.2014).

dowych, jego zapewnienie nadal pozostaje dominującym zadaniem organizacji społecznych na poziomie państwa.

Bezpieczeństwo może być utożsamiane z brakiem zagrożenia, stanem pewności i spokoju. Jego brak powoduje uczucie zagrożenia, niepewności. Jest powszechnie funkcjonującym określeniem zazwyczaj występującym w powiązaniu z kontekstem podmiotowym lub przedmiotowym. W odniesieniu do podmiotu wyodrębnić można bezpieczeństwo personalne, narodowe i międzynarodowe, natomiast kontekst przedmiotowy związany jest z działaniami na rzecz jego zapewnienia w określonym obszarze ludzkiej aktywności. Wśród nich można wymienić: bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, militarne, społeczne, kulturowe, ekologiczne *etc.*

Powiązanie bezpieczeństwa z brakiem zagrożenia i poczuciem pewności występuje również w definicjach leksykalnych. Słownik języka polskiego określa je wręcz, jako: stan niezagrożenia, spokoju, pewności⁵, gdzie definiowane jest w wąskim ujęciu związanym z zapewnieniem fizycznego przetrwania podmiotu, a przez może być postrzegane, jako kategoria negatywna. Obecnie w literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd o konieczności poszerzenia interpretacji jego pojęcia, gdzie obok możliwości istnienia występuje element potrzeby zapewnienia warunków gwarantujących rozwój podmiotu. Zwraca się uwagę, że dążenie do jego realizacji polega na zagwarantowaniu możliwie najlepszych warunków wewnętrznego bezkonfliktowego rozwoju istotnych składników danego podmiotu, jak i minimalizowaniu ewentualnego zewnętrznego zagrożenia przez udział w kształtowaniu otoczenia, które by sprzyjało harmonijnemu, symbiotycznemu rozwojowi szerszego organizmu lub systemu⁶.

Bezpieczeństwo w naukach politycznych klasyfikowane jest w kontekście procesu zaspokajania potrzeb i interesów uczestników życia międzynarodowego. Rozpatrywane jest tu ono w wymiarze podmiotowym, jako pewność istnienia i przetrwania danego uczestnika życia społecznego. Zgodnie z tą koncepcją bezpieczeństwo państwa dzieli się na wewnętrzne i zewnętrzne, gdzie wewnętrzne określające harmonijność i stabilność danego podmiotu zbiorowego w połączeniu z zewnętrznym wyznaczającym brak zagrożenia ze strony innych podmiotów składa się na jego ogólne poczucie⁷. W polskiej literaturze przedmiotu można odnaleźć następujący podział bezpieczeństwa według przedstawionych poniżej kryteriów:

- kryterium podmiotowego (bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe),
- kryterium przedmiotowego (bezpieczeństwo polityczne, wojskowe, gospodarcze, społeczne, kulturowe itp.),
- kryterium przestrzennego (bezpieczeństwo lokalne, subregionalne, regionalne, globalne),

⁵ Słownik języka polskiego, Warszawa 1994, t. 1, s. 147.

⁶ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

⁷ R. Zięba, *Bezpieczeństwo a terroryzm – aspekty teoretyczne* [w:] K. Kowalczyk, W. Wróblewski (red.), *Terroryzm: globalne wyzwanie*, Toruń 2006, s. 29.

- kryterium czasu (stan bezpieczeństwa i proces bezpieczeństwa),
- kryterium sposobu organizowania (indywidualne, system równowagi sił, system blokowy, systemy bezpieczeństwa zbiorowego)⁸.

Obecnie coraz częściej podnoszona jest kwestia zapewnienia bezpieczeństwa jednostki, ponieważ to obywatel państwa (człowiek) jest docelowym adresatem wszelkich zabiegów służących organizacji przestrzeni wolnej od zagrożeń i sprzyjającej rozwojowi. Bezpieczeństwo narodowe jest poniekąd sumą poczucia bezpieczeństwa poszczególnych członków narodu, a jednym z głównych zadań stawianych organizacji państwowej jest ochrona i obrona jej obywateli. Wobec powyższego uprawnionym jest twierdzenie, że człowiek jest podmiotem bezpieczeństwa i podmiotowość ta powinna być jednym z pryncypiów przyświecających działaniom podejmowanym na jego rzecz. Dygresja ta związana jest z fundamentalnymi pytaniami dotyczącymi organizacji państwa w warunkach demokracji parlamentarnej przy uwzględnieniu zmiennego spektrum zagrożeń. Ile państwa w państwie? Ile wolności – ile bezpieczeństwa?

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Na potrzeby niniejszej artykułu zasadne jest podjęcie próby zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa państwa. W literaturze przedmiotu znajdujemy opinie o jego podziale na zewnętrzne – odnoszone do ochrony przed zagrożeniami z zewnątrz oraz wewnętrzne, związane z ubezpieczeniem od ryzyk mających źródło wewnątrz podmiotu. W okresie zimnowojennej konfrontacji bezpieczeństwo państwa zdominowane było przez działania mające zapewniać ochronę przed zewnętrznymi zagrożeniami o charakterze militarnym, ale również w wymiarze wewnętrznym postrzegane było przez pryzmat zwalczania ideologicznego przeciwnika. Zarówno na Zachodzie, jak i w państwach obozu socjalistycznego bezpieczeństwo wewnętrzne związane było z ochroną porządku ustrojowego, a realizowane przez zwalczanie obcej infiltracji, podejmowanie rozwiązań siłowych wobec grup protestu czy represje wobec przeciwników ustroju⁹. Bezpieczeństwo państwa zorientowane było na ochronę terytorialnej integralności, ideologicznej niezależności, porządku prawnego, zdolności przetrwania i ochrony struktur państwa.

Istotną cezurą zmiany postrzegania jego zakresu był upadek bipolarnego porządku międzynarodowego. W Polsce dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na nową perspektywę bezpieczeństwa z pewnością było odzyskanie suwerenności i przyjęcie demokratycznego reżimu politycznego. W warunkach ustrojowych, w których naród sprawuje władzę zwierzchnią¹⁰, bezpieczeństwo państwa jest (powinno być) tożsame z bezpieczeństwem narodowym. Wszelkie działania podejmowane przez wyłonione w wyniku wyborów władze przedstawicielskie mają służyć zapewnieniu bezpieczeństwa narodu w holistycznym, całościowym wy-

⁸ Idem, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje, struktury, funkcjonowanie*, Warszawa 1999, s. 30-32.

⁹ S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego” Nr 1 (1) 2009, s. 11.

¹⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), art. 4.

miarze. W przypadku państwa totalitarnego lub autorytarnego, bezpieczeństwo państwa oznaczało zapewnienie warunków ochrony struktur władzy oraz ideologicznej koncepcji jej sprawowania. Z pewnością potrzeby i interesy narodu, obywateli nie należą do pryncypiów bezpieczeństwa.

W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd o trudności w postawieniu znaku równości pomiędzy pojęciami bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa narodowego¹¹. W tradycyjnym ujęciu, w bezpieczeństwie państwa pryncypium, obok utrzymania porządku wewnątrz organizacji państwowej stanowi zapewnienie ochrony i osłony jej części władczej¹². Jedną z definicji przedstawia je, jako

taki układ okoliczności, który sprawia, że państwo nie będzie przedmiotem żadnego ataku, a przynajmniej, że atak skierowany przeciwko niemu nie będzie miał żadnej szansy powodzenia. Gwarancjami bezpieczeństwa (...) są posiadane przez państwo siły zbrojne oraz (...) możliwość otrzymania pomocy ze strony innych państw¹³.

Przedstawione powyżej koncepcje koncentrują się na ochronie państwa, definiowanego przez pryzmat jego instytucji i organów władzy zarówno przed zagrożeniami zewnętrznymi jak i wewnętrznymi.

W tym kontekście celowym jest rozważenie kwestii organizacji państwowej. Najogólniejsza definicja państwa określa je, jako zespół trzech elementów tj. określonego terytorium zamieszkanego przez pewną grupę ludzi, nad którą sprawowana jest suwerenna władza¹⁴. Analiza przedstawionego powyżej modelu uprawnia do konstatacji o nadrzędnym, dominującym charakterze elementu społecznego. Naród bez niepodległego terytorium i suwerennej władzy, (choć jest to trudne) jest w stanie przetrwać, natomiast niewyobrażalne jest istnienie państwa i jego władz bez społeczeństwa.

W związku z powyższym uprawnione jest twierdzenie, że bezpieczeństwo narodowe jest pojęciem pojemniejszym od bezpieczeństwa państwa, które jest jego częścią składową. Ponieważ jednak organizacja państwowa jest jak dotąd najdoskonalszą formą zapewnienia bezpieczeństwa jednostek i grup społecznych, zapewnienie jej bezpieczeństwa w pośredni sposób wpływa na ochronę i obronę narodu – społeczeństwa. Należy przy tym uwzględnić optykę narodu nie, jako jednolitej grupy etnicznej, ale jako ogółu członków społeczeństwa zamieszkującego dane terytorium¹⁵. W związku z procesami globalizacji oraz zasadami demokratycznych reżimów ustrojowych zasadnym jest rozpatrywanie pojęcia narodu przez pryzmat obywateli państwa przy jednoczesnym uwzględnieniu ich historycznej tożsamości. Re-

¹¹ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s.34-35.

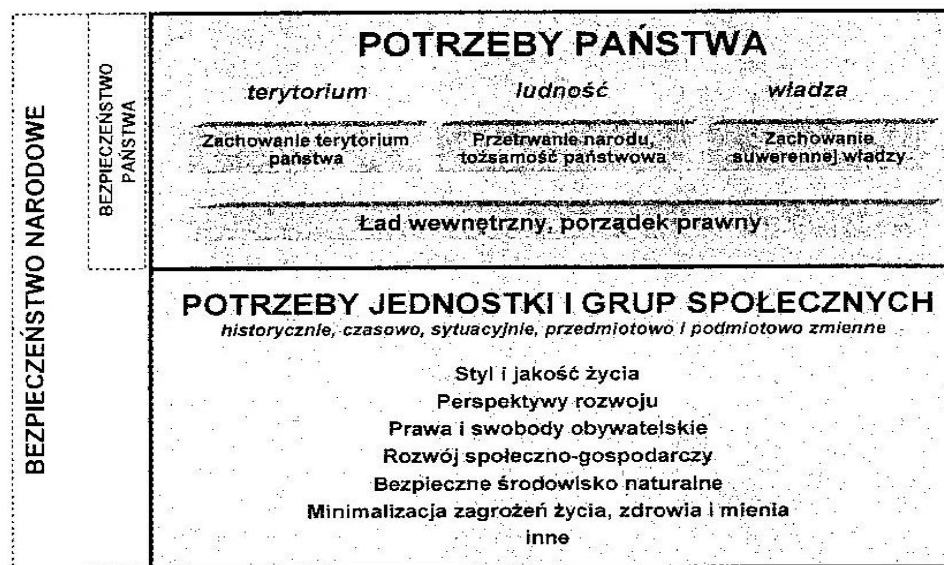
¹² C. Znamierowski, *Szkola prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 76-78.

¹³ B. Szmulik, *Zagadnienia ogólne* [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 4.

¹⁴ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3953945/panstwo.html>, (28. 03. 2012).

¹⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe, Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt problemowy” nr 1 (61) 2010, s 10-11.

lacje bezpieczeństwa narodowego do bezpieczeństwa państwa przedstawione zostały na zamieszczonym poniżej rysunku 1.



Rys. 1. Bezpieczeństwo narodowe a tradycyjnie pojmowane bezpieczeństwo państwa
Źródło: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011, s. 93.

W warunkach demokratycznego państwa prawnego można mówić o pewnej synergii i współzależności pomiędzy bezpieczeństwem państwa a bezpieczeństwem narodowym. Wynika to z faktu, że silne i bezpieczne państwo może być budowane tylko i wyłącznie przy zaangażowaniu i poparciu jego obywateli, a jednocześnie jest najlepszą formą realizacji ich interesów i potrzeb.

Bezpieczeństwo państwa demokratycznego, harmonizujące wszystkie rodzaje potrzeb (indywidualne, grupowe, publiczne, narodowe i państwa) oraz uwzględniające różne czynniki (...), można utożsamiać z bezpieczeństwem narodowym, (...) które pojęcie bezpieczeństwa państwa rozszerza o wartości i potrzeby bliskie jednostce i różnym grupom społecznym, a w konsekwencji o działania na rzecz ich realizacji¹⁶.

Zdaniem Waldemara Kitlera bezpieczeństwo narodowe jest wśród innych celów państwa wartością nadrzędną i jednocześnie warunkuje możliwość ich realizacji, a także realizuje się poprzez zapewnienie bezpieczeństwa państwa, jako instytucji¹⁷.

W przeciwieństwie do tezy prezentowanej przez Martina Bożka¹⁸, zdaniem autora państwo jest wartością samą w sobie jedynie w przypadku, gdy jego suwerenem jest naród sprawujący władzę przez swoich przedstawicieli. O jego aspekcie aksjologicznym można mówić jedynie w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa narodu – społeczeństwa w jego holistycz-

¹⁶ *Ibidem*, s. 21-22.

¹⁷ *Ibidem*, s. 22-23.

¹⁸ M. Bożek, *Funkcje i zadania służb specjalnych we współczesnym państwie. Zarys problemu na tle uwarunkowań normatywnych*, „Wiedza obronna” nr 3 (242) 2012, s. 40.

nym ujęciu. Państwo jest rodzajem umowy społecznej na mocy, której obywatele zrzekają się części swojej wolności w celu uporządkowania stosunków społecznych oraz ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi. W sferze wewnętrznej umowa ta gwarantuje za pomocą prawa i instytucji, porządek i bezpieczeństwo. W ogólnym sensie obejmuje wszystko to, co pozostaje w kompetencji organów bezpieczeństwa, policji i zajmujących się zwalczaniem skutków katastrof naturalnych. Natomiast w wymiarze zewnętrznym zapewnia ochronę i obronę realizowaną w tradycyjnym ujęciu przez siły zbrojne i służby wywiadowcze¹⁹. Wobec powyższego zasadnym wydaje się być twierdzenie, że o wartości państwa można mówić w przypadku zachowania właściwej proporcji pomiędzy społeczną akceptacją ograniczenia wolności i uznania przymusu państwowego, a możliwością zapewnienia przez państwo szeroko pojętego bezpieczeństwa obywateli²⁰. Jednocześnie jednak w warunkach demokracji o bezpieczeństwie państwa stanowi zaangażowanie jednostek na rzecz dobra wspólnego. Świadomość konieczności zapewnienia bezpieczeństwa własnej grupie (narodowi, państwu, jako jej organizacji) powinna być przez jednostkę akceptowana, ponieważ jej potrzeby najpełniej mogą się realizować poprzez wymuszany przez państwo konsensus pomiędzy interesami jednostek i grup społecznych oraz przez ochronę przed zagrożeniami mającymi źródła zewnętrzne.

Jednym z kluczowych problemów bezpieczeństwa narodowego jest rozwijająca się wśród społeczeństw demokratycznych indywidualizacja bezpieczeństwa. Konsekwencją jej jest subiektywna ocena bezpieczeństwa przez pryzmat interesów jednostki oraz osłabienie tożsamości i solidarności narodowej²¹. Jednostki w demokratycznym społeczeństwie kreują własny obraz bezpieczeństwa na podstawie postrzeganych wyzwań i zagrożeń, co stanowi o ich wolności i suwerenności. Jednakże owa suwerenność powinna uwzględniać świadomość jednostki, jako istoty politycznej i jej odpowiedzialność za określoną rzeczywistość²². Analiza przedstawionej współzależności uprawnia do twierdzenia, że celem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom zamieszkałym na jego terytorium, a w interesie tychże leży współdziałanie na rzecz budowy silnych struktur państwa mogących optymalnie ten cel realizować. Problem może stanowić alienacja klasy politycznej i fałszywa, subiektywna identyfikacja interesu państwa z interesem grupy rządzącej niezależnie od jej politycznego rodowodu. Skutkuje ona spadkiem społecznej oceny wartości państwa i postrzegania go w kategorii dobra wspólnego.

Zaprezentowane powyżej ogólne cele państwa (umowy społecznej) realizowane są poprzez zapewnienie bezpieczeństwa państwa – bezpieczeństwa narodu w jego wewnętrznej i zewnętrznej sferze. Współcześnie zmienność środowiska międzynarodowego związanego z procesami globalizacji i nowymi rodzajami zagrożeń, powoduje wzajemne przenikanie

¹⁹ S. Sulowski, *op. cit.*, s. 11.

²⁰ Państwa upadłe lub państwa totalitarne pomimo stosowania wobec obywateli monopolu na użycie przemocy i przymusu państwowego nie wypełniają w stosunku do społeczeństwa funkcji obrony i ochrony lub czynią to w sposób iluzoryczny.

²¹ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Siedlce 2010, s. 106.

²² *Ibidem*, s. 107-108.

i korelację tych sfer, skłaniając do przyjęcia optyki bezpieczeństwa państwa o charakterze ogólnym. Generalnie można stwierdzić, że umowa ta zawierana jest w celu zapewnienia podstawowej potrzeby – bezpieczeństwa i realizowana jest poprzez ochronę katalogu pewnych wartości. Przyjęty zbiór wartości podlegających ochronie materializuje się w ustawie zasadniczej, normie norm, która jest graficznym zobrazowaniem wspomnianej umowy społecznej.

KATEGORIE BEZPIECZEŃSTWA W KONSTYTUCJI RP

W Rzeczypospolitej Polskiej zasady organizacji państwa zawarte zostały w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku. W rozdziale I Konstytucji przedstawione zostały generalia ustrojowe państwa, określające Polskę jako jednolite, demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, i w którym obywatele sprawują władzę zwierzchnią (bezpośrednio lub przez przedstawicieli). Jako podstawowe wartości podlegające ochronie wymienione zostały: niepodległość i nienaruszalność terytorium, wolności i prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju²³.

Analiza przedstawionego powyżej katalogu pozwala na wysnucie wniosku, że zasadniczą i nadrzędną rolą państwa jest podejmowanie działań odnoszących się, czy to pośrednio, czy też wprost do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Bezpieczeństwo narodowe (państwa i obywateli) postrzegane jest wielowymiarowo i cechuje je holistyczna współzależność. Zapewnienie nienaruszalności granic oraz suwerenności władzy politycznej wpisuje się według kryterium podmiotowego w militarny i polityczny wymiar bezpieczeństwa. Na podstawie pozostałych chronionych wartości można również wymienić jego obszary kulturowe, ekologiczne, ekonomiczne czy społeczne. Wyszczególnione bezpieczeństwo obywateli rozpatrywać należy przez pryzmat bezpieczeństwa personalnego jednostki, materializującego się w działaniach organów państwa na rzecz ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli przed zagrożeniami spowodowanymi zarówno działaniem człowieka jak i sił natury.

Ważnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest kwestia zapewnienia przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela. Uprawnione jest twierdzenie, że owe prawa i wolności stanowią fundament cywilizacyjny tzw. kultury zachodniej, a często również prezentowane są, jako wartość uniwersalna, ogólnoludzka. Z pewnością są podstawą funkcjonowania państw o demokratycznych reżimach politycznych. Zapis ten dotyka materii ochrony swobód obywatelskich i wynikających z przyrodzonej godności ludzkiej podstawowych praw człowieka przed nieuprawnionym działaniem władzy oraz jej zobowiązań względem obywateli w kwestii zapewnienia ich bezpieczeństwa w jego holistycznym wymiarze.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakres praw i wolności człowieka i obywatela, ale również obowiązków obywateli wobec państwa został skodyfikowany w 56 artykułach

²³ *Konstytucja..., op. cit.*, art. 5.

zawartych w Rozdziale II. Do jego podstawowych kategorii zaliczamy wolność i równość wobec prawa. Uszczegółowienie tych generalistów znajduje się w częściach dotyczących praw i wolności: osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych. Zapisy konstytucyjne obejmują prawo obywateli do ochrony życia, wolności i nietykalności osobistej, humanitarnego traktowania, domniemania niewinności, swobodnego przemieszczania, wolności sumienia i wyznania, wolności słowa i zrzeszania się, tworzenia partii politycznych, zakazują stosowania tortur i kar cielesnych *etc.*. W części socjalno-ekonomicznej zostały zawarte zobowiązania państwa względem praw obywateli do: własności, ochrony zdrowia, minimalnego wynagrodzenia za pracę, zabezpieczenia społecznego, nauki i dostępu do dóbr kultury czy też ochrony środowiska naturalnego.

Przedstawione pobieżnie prawa i wolności obywatelskie obejmują szerokie i wieloaspektowe spektrum bezpieczeństwa personalnego obywateli. Z jednej strony wyznaczają one kierunki działania państwa w celu zapewnienia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, ale jednocześnie wskazują na wyraźną granicę środków służących do jego realizacji. Zawarty w Rozdziale II Konstytucji rozbudowany zakres praw obywatelskich w części związanej ze sferą ekonomiczno-socjalną jest z pewnością wyrazem głębokiego cywilizacyjnego humanizmu, jednak wpisuje się on w polityczny dyskurs na temat obszaru ingerencji państwa w życie obywateli i praktycznej możliwości realizacji konstytucyjnych zapisów w warunkach liberalnej demokracji.

Z pewnością istotę wolności i praw człowieka i obywatela oddają artykuły zawarte w częściach Rozdziału II Konstytucji, które dotyczą praw i wolności osobistych²⁴. Stanowią one aksjomat bezpieczeństwa, są jedną z podstawowych wartości podlegających ochronie. Działania organów państwa podejmowane na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w innych sferach nie mogą naruszać ich istoty. W przeciwnym wypadku będziemy mieli do czynienia z prymatem bezpieczeństwa państwa (postrzeganego przez pryzmat struktury) nad bezpieczeństwem narodowym (społeczeństwa). Ograniczeniom praw i wolności obywatelskich wynikającym z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa w jednym wymiarze powinna przyświecać idea minimalizacji ingerencji państwa w te prawa i wolności będące jedną z podstawowych wartości chronionych.

PERCEPCJA ZAGROŻEŃ A BEZPIECZEŃSTWO

Wydarzenia z 11 września 2001 roku spowodowały istotną zmianę w społecznym postrzeganiu hierarchii zagrożeń. Walka z enigmatycznym, asymetrycznym przeciwnikiem skłaniała do podejmowania decyzji politycznych przewidujących daleko idącą ingerencję instytucji państwa w katalog obywatelskich praw podstawowych, podejmowaną w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Mamy tu do czynienia z tak zwanym syndromem absolutyzacji bezpieczeństwa, gdzie polityka władz państwa związana z jego ochroną zarówno w wymiarze

²⁴ *Ibidem*, art. 38-63.

strukturalnym, procesualnym jak i treściowym nie jest i do końca nie może być kreowana w demokratyczny sposób.

W takiej sytuacji należy uczynić wszystko, aby była ona poddana przynajmniej demokratycznej kontroli. (...) W ten sposób można przynajmniej częściowo łagodzić sprzeczności pomiędzy państwową powinnością zagwarantowania bezpieczeństwa i działaniami jednostek, które w demokratycznym państwie prawnym mają zagwarantowane swobody i podejmują się ich obrony przed zakusami władzy państwowej²⁵.

Rola tej demokratycznej kontroli jest tym bardziej istotna, że nie istnieje możliwość zapewnienia całkowitego bezpieczeństwa. Jego istota wiąże się z percepcją stałej obecności zagrożeń i ryzyk z nimi związanych. Bezpieczeństwo nie oznacza braku występowania zagrożeń, ale jedynie względnie niski, możliwy do zaakceptowania ich poziom²⁶.

W związku z powyższym zasadna i uprawniona jest konstatacja, że w państwie o demokratycznym reżimie ustrojowym o istocie bezpieczeństwa stanowi bezwzględna, obiektywnie proporcjonalna do występujących ryzyk, równowaga pomiędzy środkami (zakresem ingerencji) podejmowanymi dla zapewnienia bezpieczeństwa, a podstawowymi wartościami podlegającymi ochronie. Główny dylemat bezpieczeństwa w demokratycznym państwie prawnym dotyczy obiektywnego ustalenia tych proporcji. Jego kwintesencją jest pytanie: ile bezpieczeństwa, a ile wolności?

Roman Kuźniar dokonując oceny sfery bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych użył określenia mówiącego o delegitymizacji celu w wyniku niewłaściwie użytej siły²⁷. Jeżeli przyjąć ten paradygmat do relacji na poziomie państwo-obywatel, to przez analogię nasuwa się refleksja o primacie podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela. Ograniczenie tej sfery musi mieć charakter wyjątkowy, prawny oraz adekwatny w stosunku do zaistniałych zagrożeń. W związku z tym prymatem koniecznym jest zaakceptowanie pewnego stopnia niepewności.

Przeciwieństwem bezpieczeństwa jest stan obawy, niepewności wynikający z postrzegania pewnych zjawisk przez pryzmat zagrożeń, jakie mogą być z nimi związane. Na ocenę zagrożeń wpływa element obiektywny, podlegający racjonalnemu osądowi oraz element subiektywny związany z ich odbiorem psychicznym. Element subiektywny cechuje niestabilność, związany jest on z odczuwaniem i percepcją zjawisk odbieranych, jako niekorzystne²⁸. W związku z powyższym istnieje możliwość pewnego kreacjonizmu zagrożeń w celu uzyskania społecznego poparcia dla realizacji politycznych koncepcji zakładających szersze wkraczanie instytucji państwa na pole swobód obywatelskich. Podsycanie takiego stanu niepewności i zagrożenia może być narzędziem do objęcia władzy, a następnie legitymacją jej sprawowania. Dlatego tak

²⁵ S. Sulowski, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, op. cit., s. 20.

²⁶ M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, op. cit. s. 25.

²⁷ R. Kuźniar, *Ratowanie twarzy*, „Tygodnik Powszechny” nr 13 (3272), 25.03.2012, [http://tygodnik.onet.pl/31,0,74454,ratowanie_twarzy,artykul,\(03.04.2013\)](http://tygodnik.onet.pl/31,0,74454,ratowanie_twarzy,artykul,(03.04.2013)).

²⁸ M. Brzeziński, *Kategoria...*, op. cit., s. 24.

istotna jest demokratyczna, społeczna kontrola i weryfikacja działań podejmowanych przez instytucje państwa, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa państwa realizowanego w ramach tzw. racji stanu.

Racja stanu jest szczególnym przypadkiem interesów narodowych, ze względu na wagę umieszczona na szczycie ich ważności, stanowi bowiem system najżywoźniejszych wewnętrznych i zewnętrznych interesów państwa²⁹. Jej kwintesencją jest uznanie prymatu nadrzędności interesu narodu i państwa przed interesami indywidualnymi i grupowymi, ale przy zachowaniu właściwej percepcji interesu państwa nieutożsamianego tylko z interesem klasy politycznej³⁰. Według Floriana Znanieckiego racja stanu oznacza „(...) takie zespolenie i zharmonizowanie interesów grupowych, aby ich rozbieżność nie osłabiała państwa i nie rozbiła jego jedności”³¹. W państwie demokratycznym racja stanu krystalizuje się w wyniku publicznej debaty, również w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Ze względu na różnorodność wartości, celów i potrzeb nikt nie może ustalić ich treści indywidualnie, ale kreowane one są w wyniku obywatelskiej debaty na temat interesów oraz wartości żywotnych i ważnych dla przetrwania całej społeczności, a istotą tej debaty jest równoprawne uznanie wszystkich jej uczestników oraz szeroka tematyka również w dziedzinie bezpieczeństwa³². Społeczna akceptacja działań organów władzy na rzecz bezpieczeństwa podjętych na podstawie wyolbrzymionych i subiektywnych zagrożeń, a mających szczególny i nadzwyczajny charakter skonfliktowany z prawami jednostki, może w dłuższym okresie czasu skutkować spadkiem bezpieczeństwa w wymiarze obiektywnym.

Przeznaczeniem państwa postrzeganego przez pryzmat struktury i organów władzy jest służenie społeczeństwu, wobec czego jego funkcją są zadania spełniane wobec obywateli³³. „Funkcje państwa oznaczają istotne cechy jego działalności i skutków tej działalności w stosunku do potrzeb (...) oraz do interesów i dążeń poszczególnych grup społecznych”³⁴. Funkcją państwa są główne kierunki jego działalności według klasycznego podziału w sferze wewnętrznej i zewnętrznej. W ramach funkcji wewnętrznych realizowanych na terytorium państwa wobec podmiotów wewnętrznych wyodrębnić można:

- funkcję ochrony ustroju:
 - zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego,
 - zabezpieczenie istniejącego systemu wartości,
 - ochrona życia i nietykalności cielesnej obywateli,
- funkcję gospodarczą,
- funkcję socjalną,
- funkcję kulturalno- wychowawczą.

²⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011, s. 93.

³⁰ H. Skałdanowski, *Polityka a służby specjalne w Polsce- historia przemian rzeczywistość*, Toruń 2012, s. 60.

³¹ F. Znaniecki, *Kult państwa*, [w:] *Polska myśl demokratyczna w ciągu wieków. Antologia*, Warszawa 1986, s. 300.

³² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania...*, op. cit., s. 94.

³³ *Encyklopedia politologii*, M. Żmigrodzki (red.), Kraków 1999, s. 214.

³⁴ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe Podstawowe kategorie, Uwarunkowania...*, op. cit., s. 75.

W zakresie funkcji zewnętrznej zawiera się działanie na rzecz bezpieczeństwa państwa na zewnątrz, ochrona jego terytorium oraz interesów wspólnoty politycznej i obywateli³⁵. W epoce poudustrialnej wobec rosnących współzależności związanych z globalizacją i zależności wynikających również z procesów integracyjnych, funkcje te coraz częściej zazębiają się i są ze sobą powiązane. Analiza przedstawionego powyżej podziału jednoznacznie prowadzi do uogólnienia, że bezpieczeństwo w jego całościowym wymiarze jest zasadniczym celem państwa. Jego zapewnieniem zajmują się działające w imieniu państwa organy władzy posiadające społeczny mandat do jej sprawowania. Organy te, działając w granicach i na podstawie stanowionego prawa kontrolują przestrzeganie reguł oraz egzekwują przymus państwowy w stosunku do wszystkich podmiotów systemu politycznego.

PODSUMOWANIE

Wśród funkcji państwa (władzy publicznej) w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego W. Kitler wymienia obok innych, ochronę porządku konstytucyjnego rozumianego, jako działalność organów i instytucji państwowych oraz system reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochronę państwa, jako organizacji prawnej i politycznej, a także ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, które są jednymi z podstawowych wartości demokratycznych społeczeństw³⁶. Wobec powyższego można wysnuć wniosek, że podstawowy dylemat demokratycznego państwa nie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: bezpieczeństwo czy wolność? Jego kwintesencją jest ustalenie ich właściwej proporcji.

Zapewnienie całkowitego bezpieczeństwa, bez uwzględnienia pewnej dozy niepewności nie jest wykonalne. Nawet, jeśli (zakładając hipotetyczne wyeliminowanie wszystkich zagrożeń) możliwe byłoby zapewnienie pełnego modelowego bezpieczeństwa, to taki stan z gruntu rzeczy sprzeczny jest z wolnością, której pierwiastek zawiera w sobie pewną dozę ryzyka i niepewności. Ponieważ bezpieczeństwo nierozzerwalnie związane jest z wolnością podmiotu, to ze wszech miar uprawnione jest twierdzenie, że nie ma bezpieczeństwa bez wolności, ale również zachowanie wolności uzależnione jest od bezpieczeństwa, którego najlepszym gwarantem jest funkcjonowanie sprawnej organizacji państwowej. Jednocześnie w demokracji konstytucyjnej warunkiem *sine qua non* siły państwa jest zaangażowanie w jego kreację ogółu społeczeństwa posiadającego świadomość synergicznego i symbiotycznego związku pomiędzy bezpieczeństwem struktur państwa, a bezpieczeństwem narodu zarówno w jego holistycznym, jak i personalnym wymiarze.

³⁵ B. Szmulik, *op. cit.*, s. 11- 12.

³⁶ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe Podstawowe kategorie, Uwarunkowania...*, *op. cit.*, s. 77.

BIBLIOGRAFIA

- Bożek Martin. 2012. „Funkcje i zadania służb specjalnych we współczesnym państwie. Zarys problemu na tle uwarunkowań normatywnych”. *Wiedza obronna* 3(242) : 34-55.
- Brzeziński Michał. 2009. Kategoria bezpieczeństwa. W *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, 22-32.
- Brzeziński Michał. 2009. Rodzaje bezpieczeństwa państwa. W *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, 33-43.
- <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3953945/panstwo.html>.
- http://mfiles.pl/pl/index.php/Hierarchia_potrzeb#Teoria_hierarchii_potrzeb_A._H._Maslowa.
- Kitler Waldemar. 2010. „Bezpieczeństwo narodowe, Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji”. *Zeszyt problemowy* 1(61) : 5-125.
- Kitler Waldemar. 2011. *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*. Warszawa: Wydawnictwo AON.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Kuźniar Roman. 2012. Ratowanie twarzy W http://tygodnik.onet.pl/31,0,74454,ratowanie_twarzy,artykul.
- Skałdanowski Henryk. 2012. *Polityka a służby specjalne w Polsce – historia przemian rzeczywistość*. Toruń: Wydawnictwo Zup Druk- Tor.
- Słownik języka polskiego. wyd. IX. 1994. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Stańczyk Jerzy. 1996. *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Sulowski Stanisław. 2009. O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji. W *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, 11-21.
- Sulowski Stanisław. 2009. W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego. *Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego* 1(1) : 10-13.
- Szumlik Bogumił. 2012. Zagadnienia ogólne. W *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, 1- 14.
- Zalewski Sławomir. 2010. *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*. Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.
- Zięba Ryszard. 1999. *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje, struktury, funkcjonowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zięba Ryszard. 2006. Bezpieczeństwo a terroryzm – aspekty teoretyczne. W *Terroryzm: globalne wyzwanie*, 29-34.
- Zięba Ryszard. 2008. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego. W *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, 15-39.
- Znamierowski Czesław. 1999. *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Znaniński Florian. 1987. Kult państwa. W *Polska myśl demokratyczna w ciągu wieków. Antologia*, 300-304.
- Żmigrodzki Marek (red.). 1999. *Encyklopedia politologii*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.