

Andrzej Barcikowski

Bezpieczeństwo wewnętrzne – różne perspektywy analityczne i doktrynalne

Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego

Bezpieczeństwo wewnętrzne nie jest tradycyjną ani wyraźnie wyodrębnioną dziedziną badawczą. Można je uznać za najbliższe naukom politycznym lub prawu konstytucyjnemu. Analizy w tym zakresie mają nie tylko znaczenie scjentyczne, lecz także praktyczne. Precyzyjna kategoryzacja bowiem, eksplikacja oraz predykcja w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego mogą i powinny wpływać na dobór instrumentów i obszarów działania państwa.

Stanisław Sulowski w artykule zatytułowanym *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*¹ zwraca uwagę, że pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego należy poddać regule pesymizmu definicyjnego, zakres jego desygnatów bowiem nie ma charakteru stałego i ulega ciągłym zmianom. Bezpieczeństwo jest pojmowane subiektywnie, relatywnie i emocjonalnie. Każda wypowiedź na temat bezpieczeństwa ma swój kontekst kulturowy i polityczny. Definicja w tej sytuacji jest labilna. Autor definiuje bezpieczeństwo jako pewność istnienia i przetrwania, ale też rozwoju danego podmiotu.

W niektórych ujęciach bezpieczeństwo wewnętrzne jest traktowane niejako epizodycznie, w odniesieniu do zdolności reagowania w sytuacjach ujawnienia skrajnych zagrożeń. Zwraca na to uwagę m.in. Piotr Majer². Jako przykład podaje ujęcie tego typu bezpieczeństwa w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r., gdzie istotą bezpieczeństwa wewnętrznego 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.

Jednocześnie autor zwraca uwagę na psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego. Nie sposób zredukować tego pojęcia do obiektywnych zdolności państwa, czyli do skutecznego reagowania na skrajne zagrożenia, i zapewniania w tych okolicznościach społeczeństwu ochrony przed destrukcją. Piotr Majer podkreśla, że czynnikiem zagrożenia może być sytuacja związana z *protestami ludzi zdesperowanych brakiem perspektyw rozwoju i z powodu nierówności społecznych*. Z pewnością dobrym przykładem jest tak zwany „ruch oburzonych”, ujawniony w Europie i Ameryce Północnej u progu drugiej dekady XXI w. Protest przeciwko bezrobociu, brakowi perspektyw dobrobytu i poczucia bezpieczeństwa u młodych ludzi może „rozsadzić” bezpieczeństwo wewnętrzne i pozbawić państwo legitymizacji.

Biorąc pod uwagę czysto semantyczną analizę pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz już zgromadzony dorobek definicyjny, należy podkreślić, że w istocie chodzi o zagwarantowanie „pieczy” państwa nad trwaniem i rozwojem społeczeństwa

¹ S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 10–13.

² P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 11.

jako całości. Bezpieczeństwo wewnętrzne nie jest związane z przetrwaniem i rozwojem parcjalnych komponentów, tylko całości społeczeństwa. Dlatego wszelkie analizy w tym zakresie powinny eksplorować czynniki istotne dla całości państwa oraz dla wspólnych interesów ogółu obywateli.

W szczególności trzeba unikać mieszania pojęć bezpieczeństwo i porządek publiczny. To drugie (choć ekstremalne przejawy i świadectwa jego naruszenia mogą godzić także w bezpieczeństwo państwa) ma z reguły charakter ograniczony w czasie i przestrzeni. Elementy bezpieczeństwa wewnętrznego mają natomiast status pozwalający na trwalszy wpływ na bieg spraw odnoszących się do trwania i rozwoju społeczeństwa.

W konkluzji tego fragmentu artykułu należy podkreślić, że bezpieczeństwo wewnętrzne powinno mieć dwa komplementarne profile:

- po pierwsze bezpieczeństwo oznacza warunki trwania i rozwoju społeczeństwa jako całości, których pewność powinna być w centrum zainteresowania instytucji państwowych,
- po drugie, gdyby bezpieczeństwo wewnętrzne rozumieć wąsko, to trzeba by było skoncentrować się na samej instytucji państwa i przyjąć, że działania ochronne w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego polegają na osłonie ładu konstytucyjnego i przeciwdziałaniu jego zagrożeniom ze strony sił, które go podważają i zamierzają zmienić metodami pozbawionymi prawnej legitymizacji.

Każda z tych dwóch perspektyw daje podstawę do odmiennego, choć w zasadzie komplementarnego, ujęcia zadań dla instytucji ochrony państwa. Instytucje te powinny przeciwdziałać antykonstytucyjnym ekstremizmom politycznym. Jednocześnie trzeba należycie analizować podstawowe zagrożenia podstaw ekonomicznych własnego kraju. W drugim aspekcie organa ochrony państwa powinny także rozpoznawać te zagrożenia i dawać podstawę do ścigania przestępstw niosących negatywne skutki dla podstawowych interesów ekonomicznych państwa.

Wydaje się, że wspomniana powyżej rola analityczna w działaniach służb nie powinna ograniczać się do poznawczego, operacyjno-rozpoznawczego, zaplecza wykrywania przestępstw. Funkcja analityczna o tym profilu, a w konsekwencji także funkcja informacyjna, powinny mieć także status samodzielny. Linię rozwoju służb specjalnych autor artykułu dostrzega w realizowaniu lub inspirowaniu zadań analitycznych i prognostycznych, w zakresach strategicznie istotnych dla stabilności i rozwoju państwa.

Miękka dezintegracja państwa jako pole analityczne – istota i przykłady

Jeśli przyjąć związek definicyjny państwa z bezpieczeństwem wewnętrznym, to za naturalne pola analiz trzeba uznać procesy osłabiania wpływu oraz dezintegracji państwa, a w konsekwencji ograniczania lub utraty jego zdolności do zapewnienia trwania i rozwoju społeczeństwa. Zjawisko to może przybierać różne postaci. Warto przykładowo wskazać na różne rodzaje ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego, które wynikają z „miękkiej dezintegracji” przez daleko idące osłabienie istotnych komponentów tego systemu, takich jak system partyjny, dotychczas stabilizujący państwo. Świadectwem są choćby Włochy. W pierwszej fazie delegitymizacji państwa nastąpił tu upadek partii chadeckiej – dominującej na scenie politycznej Włoch od II wojny światowej do lat 90. XX w. Chadeccja przestała istnieć w związku z aferami korupcyjnymi i ujawnieniem jej powiązań ze strukturami mafijnymi. Druga faza delegitymizacji systemu partyjnego ujawniła

się w 2013 r. w postaci efektownego wyniku partii powstałej na kanwie nastrojów antypartyjnych we Włoszech w wyborach powszechnych. Beppe Grillo, były aktor komiczny, zyskał w wyniku propagandy antysystemowej poparcie około 1/4 elektoratu. Jego partia – Ruch Pięciu Gwiazd – powstała po fali demonstracji w 2008 r. Demonstracje odbywały się pod hasłem V-Day³, gdzie V nawiązywało do vafa, który jako skrót nawiązywał z kolei do hasła – wypier.... politycy. Ruch Pięciu Gwiazd proponuje budowę alternatywnego systemu społeczeństwa obywatelskiego poza obecnym systemem. Dyskutanci powinni organizować się w cyberprzestrzeni w formie spotkań MEET UP w celu realizacji konkretnych zamierzeń. Ruch osadza swój program na pięciu hasłach programowych:

1. Woda,
2. Środowisko,
3. Łączność teleinformatyczna,
4. Transport,
5. Rozwój.

Należy dodać, że na fali delegitymizacji Ruch Pięciu Gwiazd proponuje postulaty niemożliwe do zrealizowania: 1000 euro przez trzy lata dla każdej osoby niepracującej, znacznie tańszą niż obecnie służbę zdrowia oraz obniżenie wieku emerytalnego i podatków. Oblicza się, że hasła Grillo kosztowałyby budżet około 380 mld euro rocznie, co musiałyby zakończyć się bankructwem państwa. W tym kontekście rosnące poparcie dla Ruchu to realne zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Wyniki wyborcze Ruchu Pięciu Gwiazd w elekcjach samorządowych w 2013 r. świadczą wprawdzie o tendencji spadkowej, ale ogólnie jego działalność pozostaje przykładem osłabiania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa przez głęboką delegitymizację systemu partyjnego, który przez wiele poprzednich dekad był konstrukcją nośną dla minimum skutecznego państwa.

Podobne rodzaje ryzyka mogą wystąpić w każdym demokratycznym systemie politycznym. Legitymizacja państwa i jego skuteczność w związku z identyfikowaniem się obywateli z partiami politycznymi nie są bowiem nigdzie zagwarantowane raz na zawsze. Kryzys legitymizacji, a w ślad za tym osłabienie bezpieczeństwa wewnętrznego, mogą skutkować biernością grup społecznych, które nie uczestniczą w projektach publicznych, lub też próbą przetransformowania demokracji w autorytaryzm, który zdaniem pewnej części społeczeństwa lepiej gwarantuje bezpieczeństwo.

Pięć dziedzin i perspektyw dekompozycji bezpieczeństwa wewnętrznego

We współczesnym świecie zarysowuje się pięć „możliwości” osłabiania państwa jako instytucji gwarantującej bezpieczeństwo wewnętrzne:

- państwa, które utraciły sterowność i są państwami upadłymi, niezdolnymi do zarządzania trwaniem i rozwojem społeczeństw (Mali, Somalia, była Jugosławia, Afganistan itp.),
- organizacje międzynarodowe, które przejmują część suwerenności – albo dlatego, że muszą zapewnić egzystencję społeczeństw w państwach niesterownych

³ V-Day to globalny ruch przeciwko przemocy wobec kobiet: fizycznej i psychicznej. Narodził się w 1998 r. w USA – przyp. red.

(np. NATO – w Kosowie), albo z uwagi na samodzielne, świadome wyrzeczenie się części suwerenności (Unia Europejska). Oczywiście mimo formalnej porównywalności ta druga perspektywa polega na poszukiwaniu bardziej efektywnych i pewniejszych gwarancji trwania i rozwoju swoim społeczeństwom niż ma to miejsce w tradycyjnej formie państwa. Jest to jedna z najciekawszych dziedzin badawczych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, niezamknięta historycznie i stale dostarczająca nowych bodźców empirycznych,

- państwa o statusie mocarstwa, które w praktyce ograniczają suwerenność innych państw (np. FATCA – amerykańska ustawa narzucająca innym państwom i instytucjom finansowym obowiązek składania raportów o stanie rachunków rezydentów podatkowych USA z pogwałceniem zasad ochrony danych osobowych oraz zachowania tajemnicy bankowej),
- działalność korporacji ponadnarodowych, które na różne sposoby, wykorzystując swoją siłę ekonomiczną, uzależniają inwestycje w poszczególnych państwach od spełnienia warunków ograniczających samodzielność struktur państwowych,
- osłabianie państwa przez niemoc struktur państwowych lub brak woli w ograniczaniu wpływów struktur wewnętrznych, w szczególności mafijnych, które w istocie przejmują część roli tradycyjnego państwa.

Dobrym przykładem współwystępowania czynników rozkładu bezpieczeństwa wewnętrznego jest powiązanie niesterowności państwa z ingerencją organizacji międzynarodowych oraz próbami częściowej dominacji nad państwem organizacji rebelianckich. W 2013 r. i wcześniej świadectwem tego stała się Demokratyczna Republika Konga. W kraju tym od 1999 r. stacjonują siły ONZ – MONUSCO. W 2013 r. w ich składzie było 20 000 żołnierzy z 30 państw. Siły ONZ wspierają armię rządową, która samodzielnie nie jest w stanie opanować sytuacji i zagwarantować krajowi bezpieczeństwa wewnętrznego. Pięć milionów mieszkańców kraju wymaga pomocy żywnościowej, a 2,6 miliona zostało zmuszonych do ucieczki z domów. W lipcu 2013 r. siły ONZ wystosowały do ugrupowania partyzanckiego M23 ultimatum: *Złóżcie broń, albo przystąpimy do operacji wojskowej przeciwko wam na podstawie rezolucji 2098 Rady Bezpieczeństwa ONZ. Z kolei ta rezolucja jest bezprecedensowym w dziejach ONZ skorzystaniem z możliwości, jakie daje rozdział 7 Karty Narodów Zjednoczonych, przewidujący Akcję w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji w stosunkach międzynarodowych.*

Szczególny zbieg okoliczności dotyczący utraty zdolności do zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym wystąpił w Mali w drugiej dekadzie XXI w. Dezintegracja władzy państwowej poszła wówczas w parze z walką z globalnym terroryzmem oraz ze szczególnymi interesami ekonomicznymi i politycznymi Francji w tym regionie Afryki. Władze państwowe Mali utraciły w istocie zdolność zarządczą nad północną częścią kraju z centrum w Timbuktu. Ta część była kontrolowana przez Al-Kaidę w Afryce Północnej. Doprowadziło to do interwencji wojsk francuskich, zainteresowanych ochroną korporacji wydobywających rudę uranu dla francuskich siłowni usytuowanych w Mali i Nigrze.

Wyjątkowym przypadkiem „niezpełnego” państwa są Włochy, w których od wielu dekad działają mafie: sycylijska Cosa Nostra, kalabryjska Ndranghetta i neapolitańska Camorra. Mafie włoskie są strukturami, które przeniknęły do instytucji państwowych i samorządu, ale działają także równolegle, poza tymi strukturami, ograniczając zarządczą siłę państwa przez uzależnianie i korumpowanie części klasy politycznej.

Mafia praktycznie przejęła niektóre role państwa – na przykład wywożenie śmieci z Neapolu czy arbitraż pomiędzy najemcami a wielkimi właścicielami ziemskimi na Sycylii.

Dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego

Przez dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego należy rozumieć te sfery, w których naruszenie równowagi i istotne osłabianie skuteczności państwa rzutuje destabilizująco na całość życia społecznego, państwowego i ekonomicznego. Z tego punktu widzenia z bezpieczeństwem wewnętrznym wiąże się m.in. gwarancja dostaw surowców energetycznych dla gospodarki. Nadużyciem natomiast jest wiązanie bezpieczeństwa ze stabilnością kilku zakładów stoczniowych czy motoryzacyjnych.

Kwestią otwartą jest, które spośród dziedzin, sfer życia publicznego czy gospodarki można zaliczyć do atrybutywnych dla zachowania bezpieczeństwa wewnętrznego. Nie sposób uczynić tego enumeratywnie, w różnych okresach bowiem, wobec różnych wyzwań i okoliczności, w różnych regionach geograficznych, rozstrzygające dla trwania i rozwoju społeczeństwa będą różne dziedziny. Nie ulega jednak wątpliwości, że o bezpieczeństwie decyduje to, co wpływa na całość życia społecznego, tzn. to, czego zachwianie osłabia zdolność do trwania i rozwoju. Chodzi tu o dostawy surowców energetycznych, zagwarantowanie dostępu do słodkiej wody, zdolność do utrzymania funkcjonalności systemu podstawowych świadczeń socjalnych, opieki zdrowotnej i oświaty, a także do utrzymania służb gwarantujących minimum obronności i porządku publicznego.

Konstytucyjne i ustawowe ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce

W jaki sposób o bezpieczeństwie wewnętrznym stanowi polska Konstytucja? Otóż Konstytucja nie definiuje bezpieczeństwa wewnętrznego. W tej ustawie zasadniczej z reguły używa się terminu *b e z p i e c z e ń s t w o p a ń s t w a* lub *b e z p i e c z e ń s t w o*. W artykule 126 Konstytucji czytamy, że Prezydent Rzeczypospolitej *stoi na straży bezpieczeństwa państwa*. Artykuł 146 stanowi natomiast, że *Rada Ministrów w szczególności zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*. W artykule 31 są zapisane możliwe ograniczenia wolności i praw obywatelskich. Podkreśla się, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, albo dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także dla wolności i praw innych osób. W artykule 230 Konstytucja niejako materializuje możliwe ograniczenia praw i swobód z uwagi na względy bezpieczeństwa wewnętrznego, gdy stanowi, że w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na czas określony (nie dłuższy niż 90 dni) stan wyjątkowy na części lub na całym terytorium państwa. Można zatem przyjąć, że polska Konstytucja akcentuje związek bezpieczeństwa wewnętrznego państwa z zagrożeniami demokratycznego, konstytucyjnego ustroju politycznego. W tym kontekście należy przytoczyć dwa kolejne artykuły ustawy zasadniczej mające związek z ochroną tego typu bezpieczeństwa. Artykuł 13 stanowi, że:

(...) zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystwu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza

nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Artykuł 13 należy odczytywać w powiązaniu z artykułem 188, który mówi, że wśród uprawnień Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. W jednym aspekcie Konstytucja odnosi się także do bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, a mianowicie: w artykule 216 stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Warto odnotować, że polska ustawa zasadnicza posługuje się rozumieniem bezpieczeństwa wewnętrznego w sposób szczególny, ale, niestety, niespójny z innymi rozwiązaniami ustrojowymi. Akcentuje rolę rządu i prezydenta w ochronie ładu konstytucyjnego, podczas gdy w polskiej praktyce ustawowej dotychczas to premier, a nie prezydent lub Rada Ministrów, miał instrumenty nadzoru nad Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego zajmującą się przeciwdziałaniem działalności antykonstytucyjnych ekstremizmów w postaci organizacji terrorystycznych lub politycznie ekstremalnych o profilu antykonstytucyjnym. Taka niekonsekwencja w ustawie zasadniczej świadczy o braku dostatecznego zaakcentowania w doktrynie państwa zagadnień dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. W zakresie ustawowym najpełniejszą wykładnię odnoszącą się do bezpieczeństwa wewnętrznego zawierają regulacje dotyczące działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W 2014 r. jest kontynuowany proces zmiany przepisów ustawowych w zakresie działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ale z informacji medialnych wynika, że nie przewiduje się radykalnych zmian ujęć ustawowych pozwalających dać podstawy do zrozumienia i należytej eksplikacji pojęcia b e z p i e c z e ń s t w o w e w n ę t r z n e.

W obowiązujących do 2014 r. przepisach ustawowych w postaci ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w artykule 5, bezpieczeństwa wewnętrznego nie definiuje się wprost, ale tę definicję można pośrednio odtworzyć na podstawie treści ustawy, biorąc pod uwagę dziedziny, którymi ABW się zajmuje, tj.

- ochronę porządku konstytucyjnego państwa,
- przeciwdziałanie zagrożeniom suwerenności i międzynarodowej pozycji kraju, niepodległości i nienaruszalności terytorium oraz obronności państwa,
- przeciwdziałanie przestępstwom szpiegostwa, terroryzmu i naruszania tajemnicy państwowej,
- przeciwdziałanie przestępstwom godzącym w podstawy ekonomiczne państwa,
- zwalczanie korupcji osób pełniących funkcje publiczne, wskazanych w artykule 1 oraz 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
- przeciwdziałanie przestępstwom w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
- przeciwdziałanie przestępstwom związanym z produkcją broni, amunicji i materiałów wybuchowych, broni masowej zagłady, środków odurzających i psychotropowych, posiadaniem ich i obrotem nimi – w obrocie międzynarodowym,
- ochronę informacji stanowiących tajemnicę państwową, w ramach zadań służby ochrony państwa wewnątrz państwa oraz jako krajowa władza bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych.

Warto odnotować, że wyżej wymieniona ustawa ujmuje bezpieczeństwo wewnętrzne szerzej niż ustawa zasadnicza, zawiera bowiem odniesienia do zagadnień ekonomicznych, takich jak podstawy ekonomiczne państwa. Nie definiuje ich wprawdzie, ale tworzy perspektywę do dalszych analiz.

Podobne znaczenie doktrynalne ma ujęcie w ustawie problemu korupcji. Skoro ustawodawca uznaje korupcję pewnej kategorii funkcjonariuszy państwowych za zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego, to w konsekwencji należy uznać powiązany z nią patologiczny lobbing za działalność nieobojętną dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i pole zainteresowania służb ochrony państwa.

Lobbowanie i korupcja – przykładowe dziedziny analityczne w polu bezpieczeństwa wewnętrznego

Pojęcie *l o b b i n g* pochodzi od lobby z hotelu Willard w Waszyngtonie, usytuowanego obok Białego Domu, w którym w XIX w. bywał wieczorami prezydent Ulysses Simpson Grant (na szklaneczkę wina i cygaro). Korzystając z tego, ludzie biznesu próbowali nawiązać z nim kontakty. Podczas rozmów z prezydentem zabiegali o korzystne warunki dla swojej działalności biznesowej.

Lobbowanie w ujęciu klasycznym to wywieranie wpływu na uchwalanie prawa, w szerszym natomiast – wpływanie na podejmowanie decyzji normatywnych oraz administracyjnych w strukturach państwowych i samorządowych.

Lobbing jest typowy dla kultury politycznej w USA. Tam jednak jest ujęty tradycyjnie w ograniczenia ustawowe. Lobbyści muszą się rejestrować. Sytuacja jest zatem w miarę przejrzysta. W Polsce natomiast obowiązuje ustawa regulująca lobbing, ale jej oddziaływanie jest ograniczone choćby z uwagi na to, że za organizacje lobbingowe nie uznaje się izb gospodarczych, stowarzyszeń branżowych itp. Nie udało się również ograniczyć nieformalnego i nierejestrowanego wpływu lobby na proces ustawodawczy.

Lobbing może wpływać na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, jego istota polega bowiem na zabieganiu o podejmowanie decyzji na podstawie racji grup interesu, a nie na podstawie treści interesu publicznego.

Poniżej wymieniono przykłady lobbowania oraz jego kontekstów i form, które mogą negatywnie wpływać, ograniczając gwarancje bezpieczeństwa wewnętrznego państwa:

- składanie obietnic dobrze płatnej pracy dla polityków na ostatnim etapie ich kariery. Przykład – byli szefowie rządów Finlandii i Niemiec w organach spółki Nordstream budującej Gazociąg Północny,
- wpływanie na proces ustawodawczy przez lokowanie pozornie neutralnych ekspertów w strukturach parlamentu,
- formalne lub nieformalne finansowanie kampanii wyborczych w oczekiwaniu na przychylność w podejmowaniu decyzji w przyszłości. W USA zasadnicze w tym zakresie było rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego z 2009 r. (większością pięć do czterech), że nie powinno być ograniczeń w finansowaniu kampanii wyborczych przez firmy. Powołano się na konstytucyjną wartość wolności wyrażania poglądów politycznych. Dobrym przykładem konsekwencji tej decyzji jest kampania Mitta Romneya, ubiegającego się w latach 2011–2012 o republikańską nominację prezydencką. Kontrkandydatów Romneya bezpardonowo atakowały tak zwane „niezależne komitety wyborcze”. Ich powstanie umożliwiło przywołane rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, który orzekł, że prywatne firmy mogą bez ograniczeń finansować niezależne komitety wyborcze, ale takie komitety nie mogą się kontaktować z kandydatem, którego faktycznie popierają,

- skłonność polityków związanych w przeszłości zawodowo z danymi firmami do podejmowania decyzji sprzyjających tym firmom,
- wywieranie wpływu na media przez „kupowanie” dziennikarzy i wpływanie w ten sposób na polityków szczególnie czułych na opinie na ich temat w mediach,
- zamawianie „czarnego PR-u” w wyspecjalizowanych agencjach – „zamówienie” dotyczące polityka podejmującego niewygodne decyzje powoduje próbę zniszczenia jego kariery i zniechęcenia go do walki z wpływami, jaką prowadził,
- tworzenie lub opanowanie partii politycznej, aby w konsekwencji zdobyć wpływ na decyzje państwa lub samorządu. Pod tym względem jest ciekawy przykład znanego lobbysty z Czech – Słowaka Andreja Babisza, który inwestuje w tytuły prasowe w Czechach („Dnes”, „Lidove Noviny”). Babisz jest liderem partii politycznej ANO, która w 2014 r. jest drugą siłą na czeskiej scenie politycznej i współrządzi krajem,
- zakładanie przez lobbystów środków masowego przekazu w celu lobbowania,
- tworzenie i upowszechnianie przez lobbystów teorii społecznej, której popularność jest kanwą do uzyskiwania korzyści ekonomicznych.

Dobrym przykładem lobbowania przeciwko pewnemu procesowi pod przykryciem szlachetnych intencji ekologicznych są działania podejmowane w Europie przeciwko planom wydobywania gazu ziemnego z łupków. Gaz z łupków jest swobodnie wydobywany metodą szczelinową w USA i w Kanadzie. Przy stosowaniu tej metody nie stwierdzono szczególnie negatywnego wpływu na środowisko. Ale pojawiły się działania skierowane przeciwko eksploatacji tego typu gazu. Przykładowo, za takimi działaniami organizacji proekologicznych stoi w Bułgarii według wszelkiego prawdopodobieństwa Gazprom – dominujący dostawca gazu dla tego kraju. W Bułgarii organizowano demonstracje uliczne przeciwko wydobywaniu gazu łupkowego, inspirowano powstawanie artykułów prasowych negatywnie ustosunkowujących opinię publiczną do tego tematu, a nawet doprowadzono do dymisji ministra energetyki – zwolennika eksploatacji gazu łupkowego. Zakazano tam także prowadzenia poszukiwań tego gazu.

Gdy analizuje się lobbowanie z pozycji bezpieczeństwa wewnętrznego, to warto odnotować problem finansowania partii politycznych z budżetu. Istnieje uzasadnione przekonanie, że jeśli partie polityczne nie uzyskują systemowego wsparcia z budżetu państwa w postaci zwrotu wydatków na kampanie wyborcze oraz subwencji na działalność statutową, to wzrasta ryzyko ich podatności na miazmaty lobbujące, a także na zagrożenia korupcyjne. Może to mieć wpływ na stan bezpieczeństwa wewnętrznego, motywacją partii bowiem staje się w niektórych okolicznościach wyjście naprzeciw oczekiwaniom sponsorów kosztem nawet najistotniejszych racji publicznych.

Dlatego w Unii Europejskiej finansowanie partii z budżetu jest normą. Udokumentowała to obszernie Dominika Wielowieyska w artykule *Utrzymywanie partii politycznych przez państwo to norma w Europie* („Gazeta Wyborcza” z 26 czerwca 2013 r.). Jedynie Malta nie finansuje partii z budżetu. Najwyższy poziom finansowania partii z budżetu państwa odnotowuje się w Austrii – 19 euro rocznie na mieszkańca, w Niemczech – 5 euro, we Włoszech – 1,2 euro, a w Polsce – 0,75 euro na mieszkańca. Są też pośrednie formy finansowania partii, na przykład udostępnianie bezpłatnego czasu antenowego.

Związek z zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ma także zjawisko korupcji, w szczególności z przytoczonych poniżej powodów:

- korupcja generuje koszty dla obywateli, którzy nie biorą w niej udziału, obciąża efektywność gospodarki i ogranicza jej rozwój,

- obraz na przykład Polski jako kraju skorumpowanego rzutuje na rozwój gospodarki – choćby przez ograniczenia nakładane na podmioty gospodarcze z państw uznanych za skorumpowane. Przykładowo, polskie przedsiębiorstwa z powodu korupcji w naszym kraju są uznawane w niemieckich bankach za podmioty podwyższonego ryzyka, co utrudnia im dostęp do założenia rachunku, otrzymania kredytu itp.,
- skorumpowanie wysokich urzędników państwowych, posłów itd. może doprowadzić do tego, że będą oni podejmowali pod wpływem czynników korupcyjnych nawet kierunkowe decyzje na rzecz podmiotów wręczających łapówki,
- inwestorzy zagraniczni z zagranicy, gdy podejmują decyzje o ulokowaniu inwestycji, biorą pod uwagę także czynnik skorumpowania,
- można uznać, że urzędnicy, którzy traktują łapówki jak dodatkowe dochody, będą uprzywilejowani przepisów hamujących rozwój gospodarczy, ale wprowadzających uznaniowość urzędniczą i dających tym samym pole do działania dla korupcji,
- korupcja ogranicza dochody budżetowe państwa. Znane są przypadki, gdy urzędnicy skarbowi otrzymywali stałą, nieformalną pensję od korumpujących ich przedsiębiorców,
- korupcja wpływa na obniżenie poziomu zaufania obywateli do gospodarki, co samo w sobie jest hamulcem rozwoju,
- korupcja jest czynnikiem ograniczającym prorozwojową konkurencję w gospodarce. Można zatem uznać, że walka z tym zjawiskiem ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw, gdyż wpływa na rozwój całego systemu społeczno-gospodarczego i państwowego.

Ochrona informacji a bezpieczeństwo wewnętrzne

Ochronę informacji mającą znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa należy rozumieć szerzej niż tylko jako ochronę danych niejawnych. Obecnie niektóre informacje stają się bowiem dobrem wymagającym szczególnej ochrony z uwagi na korelację dostępu do nich z warunkami rozwoju gospodarczego w skali państwa. Wprawdzie szczególnie wrażliwe informacje pozostają często w dyspozycji korporacji, w tym ponadnarodowych, ale nie ogranicza to, ani tym bardziej nie eliminuje, roli instytucji państwowych w tworzeniu warunków do zapewniania ochrony danych ekonomicznych. Rola państwa w tym zakresie może wyglądać różnie – od tworzenia ustawowych przesłanek odnoszących się do ochrony danych wrażliwych po doradztwo dla korporacji, których działalność ma wpływ na interesy gospodarcze społeczeństwa. Można uznać, że jest to istotny aspekt ochrony infrastruktury krytycznej.

W pracy doktorskiej Jowity Sobczak⁴ wskazano między innymi na głębokie, historyczne świadectwa znaczenia przypisywanego przez państwa ochronie tajemnic militarnych i gospodarczych. W Chinach w V i VI wieku p.n.e. Konfucjusz i Sun Tsu uważali zdobywanie informacji za podstawowy oręż w wojnie. Autorka dysertacji przypomina, że w Chinach przez dwa tysiąclecia chroniono tajemnicę dotyczącej wytwarzania jedwabiu, a za jej udostępnienie obcym groziła kara śmierci.

Odwracalność osiągniętego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jako trwałe ostrzeżenie

Bodaj najgroźniejszym stereotypem odnoszącym się do zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym, podobnie jak zewnętrznym, państwa jest „usypiające” przekonanie,

⁴ J. Sobczak, *Ekonomiczne skutki utraty informacji w przedsiębiorstwach przemysłowych*, Warszawa 2012.

że stan osiągnięty w zakresie bezpieczeństwa jest nieodwracalnie niezmienny. Tymczasem doświadczenia, choćby w historii Europy sprzed I czy II wojny światowej, dowodzą, że stałość stanu bezpieczeństwa i postępu może w krótkim czasie stać się „bańka mydlana”, która dość szybko może pęknąć pod naciskiem sił destrukcji i regresu. Dlatego bezpieczeństwo wewnętrzne źle znosi wszelkie dogmaty utrwalone w pewnej formie w aurze samozadowolenia z osiągniętego stanu spraw.

Kartezjańska zasada poddawania w wątpliwość jest nie tylko jednym z paradygmatów kultury intelektualnej Europy, lecz także ma swoje zastosowanie jako podstawa doktryny w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego. W Polsce – kraju silnie i traumatycznie doświadczonym zmiennością wektorów historii – taka zasada ma szczególne uzasadnienie i znaczenie.

Bezpieczeństwo wewnętrzne – ważne pole badawcze

Przytoczone powyżej uwagi i przykłady odnoszące się do aspektów pojęciowych oraz badawczych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego niewątpliwie świadczą o potrzebie dalszego penetrowania tego obszaru pod kątem uporządkowania jego definicji, wyjaśnień, prognoz i doradztwa adresowanego do praktyki.

We współczesnych stosunkach społecznych bezpieczeństwo wewnętrzne cechuje szczególna dynamika, która daje pole do stopniowego tworzenia dojrzałej teorii i doktryny państwa w tym zakresie.

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest szeroko i wąsko rozumiane pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zarekomendowanie kierunków działania instytucjom powołanym do ochrony tego bezpieczeństwa. Autor wskazuje na typowe dla współczesności rodzaje miękkiej dezintegracji państwa oraz na kierunki zagrożeń odnoszących się do zdolności państw do skutecznej i samodzielnej działalności na rzecz zapewniania bezpieczeństwa. Analizuje także polskie regulacje konstytucyjne i ustawowe dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego, wskazując na brak ich precyzji. Ponadto jako szczególnie ważne pola analiz i zadań dla instytucji zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym w Polsce wymienia lobbing, korupcję oraz zagrożenie informacji chronionych, w tym niejawnych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo wewnętrzne w wąskim i szerokim rozumieniu, miękka dezintegracja państwa, perspektywy dekompozycji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, konstytucyjne i ustawowe ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Abstract

The subject of the article is both broad and narrow understanding of “homeland security” and the recommendations of the guidelines for the institution established for the protection of the security. The author points out the typical of contemporary types of soft disintegration of the state and on the directions of the threats to a state’s ability to carry out effective and independent activities guaranteeing security. The

article also examines the constitutional laws and other legal regulations of internal security, pointing to significant contradictions in this area. The author suggests that lobbying, corruption and sensitive information protection are an important areas affecting internal security.

Key words: internal security, narrow and broad meaning of internal security, soft state disintegration, the decomposition of internal security, legal aspects of internal security in Poland.