

JERZY STAŃCZYK (UNIwersytet PRZYRODniczo-HUMANISTYCZNY W SIEDL-  
CACH)

## **Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji<sup>1</sup>**

Problematyka bezpieczeństwa państwa zyskała na popularności w ostatnich latach, m.in. za przyczyną uruchomienia studiów na kierunku bezpieczeństwo narodowe. Co więcej, budzi ona coraz większe zainteresowanie przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Zauważyć należy, że dzieje się tak pomimo rozwoju procesów globalizacji i zjawisk transnarodowych. Zagadnienia polityczne, związane z władzą i instytucjami państwa, nie tracą na znaczeniu, lecz postrzegane są z nowej perspektywy. Stanowi to poważne wyzwanie dla badań naukowych w zakresie politologii oraz nauki o stosunkach międzynarodowych. Owa polityczność to zarazem jedna z zasadniczych płaszczyzn bezpieczeństwa. Rozwijana teoria bezpieczeństwa państwa w szczególności wpisywać się powinna w rozwój ogólnej teorii polityki, dotycząc jednej z zasadniczych funkcji państwa. Ochrona władzy oraz jej polityczne funkcje w zakresie bezpieczeństwa to jednak także przedmiot uzasadnionego i ożywionego zainteresowania teoretyków bezpieczeństwa. Wyodrębniane pojęcie i płaszczyzna bezpieczeństwa politycznego państwa budzi wciąż różne kontrowersje. Bezpieczeństwo państwa zawsze ma charakter polityczny, gdyż taki charakter ma instytucja państwa związana przecież z władzą. Przyjmując jednak, że państwo działa na różnych płaszczyznach, można w sposób modelowy próbować wyodrębnić dla celów badawczych jego aktywność w przedmiotowej politycznej sferze bezpieczeństwa. Zresztą, w relacjach między-państwowych te sfery politycznej aktywności państw zająbiają się na płaszczyźnie międzynarodowych stosunków politycznych. Przyjmując za kryterium wyodrębnienia płaszczyznę polityczną bezpieczeństwa, trzeba jednak pamiętać o właściwym dla spraw bezpieczeństwa podejściu interdyscyplinarnym. Zarysowane ramy badawcze wraz z ich skomplikowanymi uwarunkowaniami obrazują trudność zadania nakreślenia przedmiotowo wyodrębnianej płaszczyzny politycznej z uwagi na konieczność odniesienia się do zasadniczego podmiotu bezpieczeństwa, jakim jest w tym przypadku politycznie zorientowane państwo. Dlatego wszelkie badania w tym zakresie czy nawet zabiegi ukierunkowane na dookreślenie pojęć, porządkowanie stanowisk badawczych czy systematyzację podejść metodologicznych zasługują na uwagę.

W prezentowanej książce zainteresowanie badawcze jej autora skoncentrowane zostaje na państwie, które rzeczywiście jawi się w niej jako podstawowa forma

---

<sup>1</sup> S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010.

politycznej organizacji społeczeństwa. Z punktu widzenia bezpieczeństwa politycznego państwa decyduje się on podjąć próbę analizy zakresu przedmiotowego i podmiotowego ochrony władzy politycznej. Skupia swe dociekania wokół sfery instytucjonalnej bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza w jej wymiarze wewnętrznym. W jego zamysle: „Zasadniczym celem tego studium jest przedstawienie problemu funkcjonalności instytucji bezpieczeństwa politycznego współczesnego państwa narodowego. Natomiast drugi ważny cel to usystematyzowanie wiedzy o bezpieczeństwie politycznym państwa jako przedmiocie badań naukowych. Przedmiotem badań w niniejszym studium jest proces instytucjonalizacji bezpieczeństwa politycznego” (s. 8). Wobec tak przyjętych założeń nieuchronne staje się odwołanie do ewolucji roli i pozycji państwa, a także formułowanie perspektyw z tym związanych. Czyni to zatem tę pracę tym bardziej interesującą. Pod względem struktury składa się ona ze: wstępu, dziewięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz zestawienia rysunków i tabel.

Rozdział pierwszy (*Bezpieczeństwo polityczne w różnych perspektywach teoretycznych*) w ośmiu podrozdziałach: odnosi się do istoty bezpieczeństwa politycznego, formułuje jego ujęcia w naukach o bezpieczeństwie, politologii, nauce o stosunkach międzynarodowych, nauce o organizacji i zarządzaniu, naukach prawnych i socjologii oraz podejmuje próbę systematyzacji tego pojęcia. Jest to najobszerniejszy rozdział książki poświęcony najważniejszym kwestiom teoretycznym.

Rozdział drugi (*Instytucjonalizacja bezpieczeństwa politycznego jako przedmiot badań*) obejmuje w siedmiu podrozdziałach: pojęcie instytucji, mechanizmy jej tworzenia, istotę podejścia systemowego, analizę jako metodę badania bezpieczeństwa politycznego, założenia analizy instytucjonalnej, kryteria funkcjonalności instytucji i model instytucjonalizacji bezpieczeństwa politycznego. Rozdział ten skoncentrowany jest na metodach badań instytucjonalizacji bezpieczeństwa politycznego. Autor wykazuje tu rolę instytucji w tworzeniu bezpiecznej politycznej organizacji społeczeństwa oraz ich znaczenie w zapewnianiu bezpiecznego wykonywania funkcji rządu przez władzę publiczną.

Rozdział trzeci (*Bezpieczeństwo człowieka*) w pięciu podrozdziałach systematyzuje następujące zagadnienia badawcze: człowiek jako podmiot bezpieczeństwa, potrzeba bezpieczeństwa obywatela a zadania demokratycznego państwa, obywatel w demokracji – wymagania systemu a zachowania jednostek, indywidualizacja postrzegania bezpieczeństwa i jej polityczne konsekwencje oraz kryzys obywatelskiej tożsamości. W rozdziale tym analizowana jest rola człowieka, jako istoty politycznej, w kontekście jego wpływu na proces instytucjonalizacji bezpieczeństwa. Jest to wynikiem założenia o rosnącej roli jednostki w warunkach otwartych, demokratycznych społeczeństw.

Rozdział czwarty (*Bezpieczeństwo państwa*) w sześciu podrozdziałach ujmuje: tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa państwa, współczesne państwo jako podmiot

bezpieczeństwa, przedmiotowe ujęcie bezpieczeństwa, poszerzanie jego treści, bezpieczeństwo demokracji konstytucyjnej i kryzys państwa narodowego. Rozdział zawiera przegląd dotychczasowych, licznych ustaleń teoretycznych w przedmiotowych kwestiach. Autor próbuje w jego zakończeniu dokonać uchwycenia istoty zmian w zakresie identyfikacji kluczowych kategorii składających się na tradycyjne pojęcie państwa, czyli terytorium, ludności i władzy.

Rozdział piąty (*Wyzwania bezpieczeństwa politycznego państwa*) to wyspecyfikowane w dziewięciu podrozdziałach takie zagadnienia, jak: syndrom współzależności politycznej, strategia jako instrument bezpieczeństwa politycznego, procesy decyzyjne władzy wykonawczej, administracja jako czynnik bezpieczeństwa państwa, cywilna kontrola sektora bezpieczeństwa, wpływ grup interesu na decyzje polityczne, media – kształtowanie opinii publicznej, podstawowy dylemat bezpieczeństwa politycznego oraz perspektywa państwa – próba ujęcia prognostycznego. W rozdziale tym zidentyfikowane zostały zasadnicze konteksty uwarunkowań podstawowych interesów bezpieczeństwa politycznego państwa. Autor podkreśla tu znaczenie podejścia strategicznego, sprzyjającego określaniu interesów politycznych w wymiarze długofalowym. Zwraca uwagę na integrującą funkcję strategii, ważną w działaniach struktur bezpieczeństwa państwa. Wskazuje na konteksty działań na rzecz bezpieczeństwa w warunkach relatywizacji interesów, upadku idei wspólnoty czy syndromu indywidualizacji potrzeb. Jako podstawowy dylemat bezpieczeństwa politycznego jawi się tu problem takiego jego organizowania, by zapewniając jego skuteczność, nie naruszać praw i swobód obywatelskich.

Rozdział szósty (*Zagrożenia bezpieczeństwa politycznego państwa*) w sześciu podrozdziałach przedstawia: klasyfikację zagrożeń, terroryzm jako zagrożenie bezpieczeństwa politycznego, aktywność obcych służb specjalnych a interesy polityczne państwa, uwarunkowania wewnętrzne kryzysu władzy, korupcję i jej polityczne skutki, a także zagrożenia jako stymulator instytucjonalizacji bezpieczeństwa politycznego. Poświęcony jest więc omówieniu problematyki zagrożeń ochrony interesów politycznych państwa. Wyodrębnione tu terroryzm i aktywność obcych służb specjalnych zidentyfikowane zostały jako zagrożenia w relacjach zewnętrznych, mających jednak wpływ na kształtowanie wewnętrznej sytuacji w państwie. Wszystkie diagnozowane tu negatywne zjawiska wywołują reakcję państwa na rzecz ich rozpoznawania i zwalczania, co zdaniem autora sprzyja ujmowaniu zagrożeń jako czynnika stymulującego proces instytucjonalizacji bezpieczeństwa politycznego.

Rozdział siódmy (*Organizacja ochrony interesów politycznych państwa*) w siedmiu podrozdziałach odnosi się do: politycznych uwarunkowań organizacji instytucji bezpieczeństwa (gdzie wyspecyfikowane są cztery zasadnicze problemy: organizacji instytucji bezpieczeństwa, skuteczności działania, przestrzegania praw obywatelskich i budowania poparcia społecznego), systemu bezpieczeństwa politycznego państwa, bezpieczeństwa politycznego w społeczeństwie informacyjnym, systemu

informacyjnego zarządzania bezpieczeństwem państwa, koordynacji w tym zarządzaniu i koordynacji jako problemu politycznego oraz politycznych dylematów zarządzania bezpieczeństwem państwa. W rozdziale tym przedmiotem analizy jest przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa politycznego. Autor zwraca tu uwagę na wymiar systemowy tej sfery organizacji ochrony interesów politycznych państwa, dostrzegając dwa rysujące się w nim ujęcia: jedno wyprowadzane z nauk wojskowych, drugie zaś skoncentrowane na systemie politycznym.

Rozdział ósmy (*Instytucjonalizacja strategii bezpieczeństwa w warunkach polskich*) w ośmiu podrozdziałach podejmuje problematykę: metodyki oceny strategii jako instrumentu bezpieczeństwa politycznego, kształtowania podejścia strategicznego w Polsce po 1990 roku, strategii bezpieczeństwa z lat 2000, 2003 i 2007, oceny polskiego podejścia strategicznego, analizy porównawczej polskich strategii bezpieczeństwa i oceny funkcjonalności strategii bezpieczeństwa. Rozdział ten odbiega swym charakterem od zasadniczych teoretycznych części tego opracowania. Poświęcony jest analizie strategicznego podejścia do bezpieczeństwa w Polsce po 1990 roku. Strategia jawi się tu jako instrument bezpieczeństwa politycznego państwa. Jednak, zdaniem autora, można ją również rozpatrywać jako instytucję (oczywiście w jej współczesnym, szerokim rozumieniu), gdyż organizuje działania na rzecz realizacji celów w oparciu o narodowe wartości. Poszczególne z analizowanych tu strategii potraktowano jako odrębne studia przypadków.

Rozdział dziewiąty (*Ochrona informacji niejawnych jako instrument bezpieczeństwa politycznego państwa*) w pięciu podrozdziałach przedstawia: zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony informacji niejawnych, ich ochronę jako instrument zarządzania bezpieczeństwem, syndrom relatywizacji interesu bezpieczeństwa państwa, likwidację Wojskowych Służb Informacyjnych jako studium przypadku oraz ocenę funkcjonalności systemu ochrony informacji niejawnych. Problematyka tego rozdziału odnosi się w głównej mierze do warunków polskich. Poruszony zostaje istotny problem względności wartości identyfikowanych w kontekście ważnych interesów państwa wobec bezwzględności procedur tej ochrony. W oparciu o zastosowaną tu metodę studium przypadku autor stara się zwrócić naszą uwagę na konsekwencje, jakie dla stosunków wewnątrzpaństwowych ma proces relatywizowania pozycji i roli państwa jako podmiotu bezpieczeństwa politycznego. Wyniki przeprowadzonych w tym rozdziale analiz służą określeniu funkcjonalności systemu ochrony informacji niejawnych.

Można się w pełni zgodzić z autorem, że: „Uchwycenie mechanizmu tworzenia instytucji bezpieczeństwa przez współczesne państwo jest istotne dla «odczytania» jego «zdolności» do zapewniania bezpieczeństwa” (s. 8). W konsekwencji tak przyjętego toku rozumowania zasadne jest zwrócenie uwagi na sferę funkcjonalności systemu politycznego państwa, co dotąd nie znajdowało w krajowej literaturze przedmiotu tak kompleksowego odzwierciedlenia. Znaczenie przedstawionego w recenzowanej książce podejścia jest tym większe, że jej autor w pełni dostrzega, że: „Takie podejście sprzyja

koncentracji uwagi na procesach organizowania struktur odpowiadających za bezpieczeństwo w państwie, ale też na sferze wartości i norm, które są w istocie pierwotne w stosunku do procesów decyzyjnych władzy zmierzających do powoływania struktur bezpieczeństwa” (s. 8). Przyjęty w prezentowanym studium główny problem badawczy sprowadza się do pytania o funkcjonalność instytucji bezpieczeństwa politycznego współczesnego państwa narodowego. W toku prowadzonego wywodu autorowi zależy przede wszystkim na wskazaniu warunków, w których instytucje bezpieczeństwa są użyteczne z punktu widzenia demokratycznego państwa. W takim kontekście formułuje liczne szczegółowe problemy badawcze i zadaje pytania, a co ważne, na większość z nich możemy znaleźć w tym opracowaniu odpowiedzi.

W opinii autora, którą wyraża już we *Wstępie*: „Odnosząc się do głównego problemu badawczego, hipotetycznie można założyć, że funkcjonalność instytucji bezpieczeństwa politycznego współczesnego państwa oznacza zapewnienie spójności pomiędzy sferą wartości państwowotwórczych a działaniami podejmowanymi w imię tych wartości” (s. 9), państwo jawi się nam jako wartość społeczna. Nośnikiem wartości państwowotwórczych jest naród, „(...) jako wspólnota kultury i tożsamości, nacechowana poczuciem odrębności względem innych narodów, eksponująca zbiorowe potrzeby i interesy” (s. 9). Zasadne są przyjęte przez autora założenia, że czynnik polityczny ma „zasadnicze znaczenie dla tworzenia narodowego potencjału bezpieczeństwa” (s. 17). Nie mniej ważne jest też uwzględnienie roli informacji: „Organizacja bezpieczeństwa politycznego, aby odpowiadała współczesnym warunkom społeczeństwa opartego na wiedzy, powinna uwzględniać znaczenie informacji dla zarządzania bezpieczeństwem państwa oraz koordynacji działań jego organów, które to sfery również można charakteryzować jako procesy informacyjne. Takie podejście sprzyja obiektywizacji ujmowania problematyki kierowania bezpieczeństwem. Jednak w warunkach relatywizmu ogarniającego sferę wartości, także tych, związanych z identyfikowaniem podstawowych interesów państwa, pojawia się obszar napięć – określonych tu mianem politycznych dylematów zarządzania bezpieczeństwem” (s. 16). Autor wykazuje tutaj wiedzę co do obiektywnych i subiektywnych uwarunkowań postrzegania bezpieczeństwa, co ma duże znaczenie w analizowaniu różnych kontekstów funkcjonalności instytucji bezpieczeństwa politycznego. Zwraca w tym kontekście słusznie uwagę na konieczność wypracowania bardziej precyzyjnych kryteriów owej funkcjonalności. W pełni uwzględnia przy tym złożoność współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa, zarówno w ich wymiarze wewnątrzpaństwowym jak i międzynarodowym.

Instytucjonalizacja bezpieczeństwa politycznego ukazana zostaje w recenzowanej książce w sposób wielowymiarowy, uwzględniający jej procesualność. Przeanalizowane zostały w niej zasadnicze konteksty podjętego problemu badawczego z szerokim odniesieniem nie tylko do aspektu politycznego, lecz także ogólnospołecznego, prawnego czy organizacyjnego. W należyty sposób odwołał się przy tym autor do kwestii dotyczących kultury bezpieczeństwa. W tym kontekście zwracają uwagę jego

opinie na temat permanentnej reorganizacji struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w Polsce. Zaprezentowane przez niego w tym opracowaniu podejście instytucjonalne, opierające się na kryterium racjonalnego wyboru, wydaje się zasadne, zwłaszcza że przyjmuje on założenie: „[...] że bezpieczeństwo jest zarówno celem, jak i kryterium działania politycznego” (s. 321). Tymczasem, jak słusznie zauważa w odniesieniu do naszego kraju: „Zaznacza się wyraźny brak strategicznego myślenia o bezpieczeństwie państwa w kontekście kształtowania sfery instytucjonalnej” (s. 323). Zwraca też uwagę na słabość formalnoprawnych mechanizmów kontroli nad sektorem bezpieczeństwa państwa czy syndrom utraty części kapitału społecznego w konsekwencji błędów w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Nie umniejszając randze uwarunkowań ponadnarodowych, autor wskazuje przy tym na zmieniającą się rolę podmiotową państwa w sferze bezpieczeństwa, formułując trafny moim zdaniem pogląd, że: „Mimo obserwowanych zmian jego roli podmiotowej w aspekcie tradycyjnie pojmowanej suwerenności, nie pojawił się dotąd inny podmiot polityki, który byłby w stanie zastąpić państwa narodowe w dziele zapewniania elementarnego porządku na terytoriach poddanych ich władzy” (s. 322). I tu ważne jest uzupełnienie o końcową konstatację: „Generalnym wnioskiem płynącym z analizy procesu instytucjonalizacji w obszarze bezpieczeństwa politycznego jest zatem ustalenie, że jedną z miar współczesnej suwerenności państwa jest zdolność tworzenia takich instrumentów bezpieczeństwa, których działanie w długim okresie sprzyjałoby wnioskowaniu o ich funkcjonalności” (s. 327).

Jedną z zalet recenzowanej książki jest to, że jej autor prezentuje nam w przekrojowy sposób różne ujęcia teoretyczne. Wykazuje się przy tym wiedzą z zakresu teorii polityki, nauk wojskowych czy rodzącej się myśli *securitologicznej*. Umiejętnie wykorzystuje różne metody badawcze, preferując zintegrowane podejście analityczne z uwagi na złożoność założonych celów i podjętych problemów badawczych. Jego stanowisko wobec przedmiotowej problematyki bezpieczeństwa politycznego państwa jest nowoczesne i zgodne ze standardami demokracji. Przyjąć można, że przedstawione przez niego ujęcie kryteriów (warunków) funkcjonalności instytucji bezpieczeństwa politycznego stanowi godny odnotowania wkład do wiedzy ogólnej o bezpieczeństwie demokratycznego państwa.

Opracowanie to cechuje wyraźnie artykułowana główna myśl wywodu, której podporządkowana jest w logiczny sposób jego struktura. Cel pracy realizowany jest w sposób systematyczny, zgodnie z przyjętą metodologią badań. Jasno precyzowane są tezy, starannie wyjaśniane pojęcia. Reprezentatywnie wykorzystana została literatura i źródła. Ilustracją płynnej narracji są dodatkowo liczne autorskie materiały poglądowe w postaci tabel i rysunków. Jest to pozycja, z którą zaznajomić powinni się wszyscy poważnie zainteresowani bezpieczeństwem państwa, zwłaszcza w ujęciu teorii polityki i teorii bezpieczeństwa, choć również w ujęciu prakseologii czy organizacji i zarządzania.