

Katarzyna TROFIMOWICZ-KALINOWSKA

Uniwersytet Warszawski

Miejsce strategii bezpieczeństwa narodowego w porządku prawnym Polski i Hiszpanii

Streszczenie

Treść artykułu koncentruje się na zagadnieniu miejsca zajmowanego przez strategię bezpieczeństwa narodowego w porządku prawnym Polski i Hiszpanii. Przedstawiono w nim proces legislacyjny, w wyniku którego powstają strategie bezpieczeństwa w obu krajach. Ponadto dokonano oceny faktycznej mocy prawnej tych dokumentów oraz tego, czy niosą one za sobą skutki wykonawcze. Ocenie poddane zostały miejsce omawianych dokumentów w systemie prawnym obu krajów, a więc to, czy stanowią one część szerszej strategii, czy raczej są odrębnymi elementami systemu. Wybór tych właśnie państw uzasadniony jest porównywalną liczbą ludności i powierzchnią, a co za tym idzie potencjałem w ramach UE, jak również faktem, że są to zewnętrzne kraje strefy Schengen. Z drugiej strony różnicuje je fakt, iż położone są na dwóch skrajnych punktach Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, strategia bezpieczeństwa, Polska, Hiszpania, prawo, porządek prawny

We współczesnym świecie kwestie związane z bezpieczeństwem odgrywają coraz większą rolę, można pokusić się nawet o stwierdzenie, że w polityce państw jest to rola kluczowa. Dzieje się tak z dwóch głównych, wzajemnie powiązanych przyczyn. Z jednej strony mamy do czynienia z nowym, holistycznym paradygmatem bezpieczeństwa, które pojmowane jest bardzo szeroko, już nie tylko w tradycyjnym rozumieniu militarnym, ale także w kategoriach społecznych, gospodarczych, ekologicznych czy kulturowych. Wiąże się to również z procesem sekurytyzacji, w ramach którego w zasadzie każde zagadnienie może urosnąć do rangi problemu czy zagrożenia bezpieczeństwa.

Dzieje się tak w dużej mierze za sprawą środków masowego przekazu, ulegających coraz dalej posuniętej tabloidyzacji. Przejawem tego jest m.in. ukierunkowanie przekazu medialnego na sensację i demonizowanie odmiennych światopoglądowo postaw, zachowań czy różnych wydarzeń¹. Z drugiej strony mamy do czynienia z wciąż globalizującym się światem, w którym sieć wzajemnych powiązań staje się coraz gęstsza. W dobie Internetu i cyberprzestrzeni, wojen hybrydowych i międzynarodowego terroryzmu, przyjmującego przeróżne oblicza, ale także katastrof naturalnych i ekologicznych, światowych kryzysów finansowych czy problemów społecznych granice pomiędzy zagrożeniami wewnętrznymi a zewnętrznymi, militarnymi a pozamilitarnymi zacierają się. W konsekwencji wpływa to na zmianę paradygmatu bezpieczeństwa i zmusza nas do postrzegania tego zagadnienia dużo szerzej niż tylko w kategoriach obronności. Do takiego stanu rzeczy walcie przyczyniły się zamachy z 11 września 2001 r., w których wykorzystano cywilne samoloty rejsowe. Data ta stanowi symboliczny punkt zmiany paradygmatu bezpieczeństwa i będzie stanowić cezurę czasową dla niniejszego artykułu.

Jedną z konsekwencji takiego stanu rzeczy jest przyjmowanie przez kolejne państwa strategii bezpieczeństwa narodowego. Dokumenty te odzwierciedlają zmianę, która dokonała się w postrzeganiu bezpieczeństwa przez społeczeństwo i polityków. Traktują one bezpieczeństwo narodowe w kategoriach systemowych jako całość, na którą składa się szereg elementów różnego typu, powiązanych licznymi relacjami i sprzężeniami zwrotnymi². Jednocześnie nie jest to jedynie moda czy „znak czasów”. Tworzenie strategii bezpieczeństwa narodowego stało się realną koniecznością, stanowiąc ważny element systemów bezpieczeństwa państw i społeczeństw funkcjonujących w złożonym, zglobalizowanym świecie, ponieważ nadają wspólny kierunek i integrują działania wszystkich działów administracji państwowej³.

Są to dokumenty dość ogólne, pozwalające na uwzględnienie licznych aspektów bezpieczeństwa. Zarysowują długofalowe interesy i cele państw, prognozowane zagrożenia dla tych interesów oraz sposoby minimalizowania ryzyka. Wynika to z faktu, że bezpieczeństwo narodu to przede wszystkim swobodna możliwość realizacji jego interesów oraz nieskrępowanego

¹ Szerzej: K. Trofimowicz-Kalinowska, *Sekurytyzacja – teoria budowania strachu*, „Magazyn Publicystyczno-Naukowy”, <http://dknuwnazwa.wordpress.com/sekurytyzacja-teoria-budowania-strachu-katarzyna-trifimowicz-kalinowska> [dostęp: 1.12.2016].

² T. Aleksandrowicz, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/tomasz-aleksandrowicz-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp/> [dostęp: 1.12.2016].

³ Na podstawie wywiadu przeprowadzonego przez autorkę z gen. Miguelem Angelesem Ballesterosem Martinem, dyrektorem Hiszpańskiego Instytutu Studiów Strategicznych (Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE), 7 listopada 2016 w Madrycie.

rozwoju⁴. Strategie stanowią punkt wyjścia dla dalszego działania różnych działów administracji państwowej, skupiając i porządkując jednocześnie informacje z nich napływające. Pełnią też często rolę informacyjną w stosunku do społeczeństwa, charakteryzują się więc na ogół zwięzłością i jasnością przekazu. Są w końcu wyrazem tendencji do myślenia i działania strategicznego. Dostrzeżono bowiem, iż w wielu dziedzinach to właśnie długofalowe perspektywy rozwoju przynoszą najlepsze efekty⁵.

W nauce nie istnieje jedna, powszechnie uznana definicja strategii bezpieczeństwa narodowego, jest ich wiele. Podobnie liczne są próby określenia, czym jest bezpieczeństwo⁶. Większość definicji słowa „strategia” odnosi się do kwestii militarnych, a – jak już wspomniano – dokumenty te odnoszą się do obszaru dużo szerszego niż tylko obronność⁷. W zależności od przyjętego w danym państwie paradygmatu bezpieczeństwa strategie będą różnić się zakresem oddziaływania. Za Miguelem Alonso Baquerem przyjmijmy, że „strategia odnosi się do zdolności znalezienia najlepszego sposobu osiągnięcia określonych celów przy zastosowaniu określonych środków”⁸. Szczegółowe przykłady definicji strategii bezpieczeństwa narodowego zostaną rozwinięte w niniejszym artykule na przykładzie Polski i Hiszpanii.

Wybór tych dwóch krajów uzasadnia zbliżona wielkość ich terytoriów oraz podobna liczba ludności, a co za tym idzie, porównywalny potencjał, który wiąże się z kolei z pozycją obu państw w Unii Europejskiej. Dalsze podobieństwa uzasadniające takie zestawienie to fakt, iż Polska i Hiszpania są zewnętrznymi krajami UE i strefy Schengen, przez co na te państwa spada szczególny ciężar ochrony granic wspólnoty. Strategie obu państw będą miały wiele cech wspólnych także z uwagi na fakt przynależności do NATO.

Jednocześnie położenie geostrategiczne i uwarunkowania polityczne, geograficzne i historyczne obu krajów różnią się, co przekłada się na rozbieżności

⁴ M. Lutostański, *Kultura i logika tworzenia przepisów normujących problematykę bezpieczeństwa. Refleksji kilka*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, red. W. Kietler, K. Drabik, I. Szostek, Warszawa 2014, s. 81.

⁵ J. Pawłowski, *Ewolucja strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013, s. 158.

⁶ Definicji bezpieczeństwa możemy znaleźć w literaturze przedmiotu bardzo wiele. Zob. np. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 13, 22–23, 39; R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 10/1989, s. 50; S. Sulowski, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 12–13.

⁷ M.A. Ballesteros Martín, *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Madryt 2016, s. 25–45.

⁸ M. Alonso Baquer, *¿En qué consiste una estrategia?*, Madryt 2000, s. 16.

w priorytetach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Obiektywnie ogromne znaczenie odgrywa w tym przypadku położenie geograficzne. Zestawienie Hiszpanii i Polski, krajów z południa i z północnego-wschodu UE, przedstawicieli tzw. starej i nowej Unii, daje szeroki obraz postrzegania kwestii bezpieczeństwa w krajach UE.

Pojęcie strategii bezpieczeństwa narodowego

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęte zostaną definicje strategii bezpieczeństwa narodowego zaprezentowane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) dla Polski i gen. Miguela Ángela Ballesterosa Martína, dyrektora Hiszpańskiego Instytutu Studiów Strategicznych dla Hiszpanii. Wymienione instytucje zaangażowane są w proces tworzenia strategii. Wykorzystując definicje niejako oficjalne, urzędowe, sprawdzona zostanie ich kompatybilność z definicjami zaprezentowanymi w samych strategiach, a tym samym spójność pojęciowa systemu bezpieczeństwa.

W opracowaniu pt. *Minisłownik BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa* spotkać się można z następującym określeniem strategii bezpieczeństwa narodowego: „obowiązująca w państwie koncepcja zapewniania jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)”⁹. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2007 r. (dalej: SBN RP 2007) zawiera „oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych, określa cele strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa wraz z koncepcją ich osiągania, uwzględniającą zadania dla poszczególnych podsystemów wykonawczych. Wskazuje również zasady utrzymywania oraz kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego”¹⁰. Z kolei *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 r. (SBN RP 2014) „identyfikuje interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa [...], określa potencjał bezpieczeństwa narodowego oraz ocenia środowisko

⁹ *Mini(słownik) BBN: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 3.12.2016].

¹⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r., pkt 146, <http://www.msz.gov.pl/resource/7d18e04d-8f23-4128-84b9-4f426346a112> [dostęp: 11.03.2017].

bezpieczeństwa Polski w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym, a także prognozuje jego trendy rozwojowe. Przedstawia działania państwa niezbędne dla osiągnięcia zdefiniowanych interesów i celów oraz wskazuje kierunki i sposoby przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego”¹¹. Obie zawierają więc, zgodnie z definicją BBN, takie elementy, jak interesy narodowe i cele strategiczne, sposoby ich osiągnięcia oraz kierunki rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. W SBN z 2007 r. zabrakło elementu oceny środowiska bezpieczeństwa, wymieniono w niej jedynie wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa. Podsumowując, obie wspomniane strategię są spójne z definicją przyjętą przez BBN, natomiast w dwóch wcześniejszych (z 2000 i 2003 r.) nie znajdziemy tego rodzaju definicji.

Generał Ballesteros określa strategię bezpieczeństwa narodowego jako „sposób, za pomocą którego polityka państwa kieruje, orientuje i koordynuje wszystkie siły i środki narodu, w celu ochrony interesów narodowych przed ryzykami, zagrożeniami i wyzwaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, a jednocześnie pozwala państwu wypełniać swoje zobowiązania międzynarodowe”. Elementy, które składają się na strategię, to: interesy narodowe, ryzyka, zagrożenia i wyzwania zewnętrzne i wewnętrzne, cele strategiczne i chronione interesy, określenie sposobu wykorzystania zasobów narodowych oraz środki konieczne do zrealizowania strategii¹². Definicja sformułowana jest tu inaczej niż w wyżej analizowanym przypadku, nacisk położony jest na ochronę interesów przed zagrożeniami. Elementy, które powinny znaleźć się w strategii, pokrywają się jednak z tymi, które wymienia się w polskich projektach. W hiszpańskich strategiach bezpieczeństwa narodowego nie ma zawartego określenia, czym są tego rodzaju dokumenty, przedstawiają one natomiast ich elementy w sposób bardziej opisowy, duży nacisk kładziony jest na wypełnienie zobowiązań międzynarodowych.

Na koniec tych rozważań warto wspomnieć o definicji bezpieczeństwa narodowego przedstawionej w hiszpańskiej strategii bezpieczeństwa narodowego z 2013 r. Takowa pojawia się tu po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie, jest jednak dość specyficzna. Brzmi następująco: „bezpieczeństwo narodowe jest działaniem państwa nakierowanym na ochronę wolności i dobrobytu obywateli, na zapewnienie obrony Hiszpanii, jej zasad i wartości konstytucyjnych, a także na wypełnianie przyjętych zobowiązań poprzez wspieranie bezpieczeństwa międzynarodowego wraz z naszymi sojusznikami”¹³. Zgodnie

¹¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.*, pkt 2, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> [dostęp: 11.03.2017].

¹² M.A. Ballesteros Martín, *En busca...*, op. cit., s. 65–66.

¹³ *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, 2013, http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf, s. 8 [dostęp: 11.03.2017].

z tą definicją bezpieczeństwo narodowe postrzegane jest jako działanie. Niestety w ten sposób mylone są cele ze środkami, gdyż zapewnienie bezpieczeństwa narodowego jest celem, do którego dąży się przez działanie państwa¹⁴. W opracowaniach hiszpańskiej Akademii Obrony Narodowej (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, CESEDEN) bezpieczeństwo narodowe jest jednak definiowane w sposób najczęściej spotykany, a więc jako sytuacja, w której możliwe jest zapewnienie suwerenności i integralności terytorialnej państwa, wolności obywateli, ich działalności we wszelkich sferach oraz unikanie zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych¹⁵.

Miejsce strategii bezpieczeństwa narodowego w systemie prawnym RP

W Polsce w latach 2001–2016 obowiązywały trzy strategie bezpieczeństwa narodowego. Pierwsza przyjęta została w 2003 r., kolejna w 2007 r., ostatnia w 2014 r. Nie sposób pominąć także pierwszej polskiej strategii bezpieczeństwa, przyjętej w 2000 r., a więc jeszcze przed zamachem na World Trade Center. Jej powstanie związane było z przystąpieniem Polski do NATO w 1999 r. Nie oznacza to, że wcześniej mieliśmy do czynienia z próżnią legislacyjną w zakresie dokumentów strategicznych. Choć bardzo niedoskonałe, były one przyjmowane. Po 1989 r. Polska musiała zmierzyć się ze stworzeniem od podstaw systemu bezpieczeństwa narodowego w nowych warunkach geopolitycznych i strategicznych oraz z brakiem wzorców w tworzeniu omawianego typu dokumentów.

Pierwszym z nich była *Doktryna Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju (KOK) z 21 lutego 1990 r., nieaktualna w swej treści już w momencie przyjęcia¹⁶. Następnie Prezydent RP powołał zarządzeniem z 5 sierpnia 1991 r. zespół, który opracował *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Politykę bezpieczeństwa i strategię obronną Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokumenty te zostały przyjęte przez KOK 2 listopada 1992 r. i obowiązywały przez cały okres samodzielności obronnej Polski. Po przystąpieniu Polski do NATO, w marcu 1999 r., w wyniku braku

¹⁴ L. de la Corte Ibáñez, J.M. Blanco Navarro, *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Madryt 2014, s. 33.

¹⁵ Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), *Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España*, Madrid 2009, http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/025_HACiA_UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA ESPANA.pdf, s. 9 [dostęp: 3.12.2016].

¹⁶ Szerzej zob. Z. Nowakowski [et al.], *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, Warszawa 2014, s. 247–249.

regulacji odnośnie opracowywania strategii oraz sporów kompetencyjnych na linii Prezydent – Rada Ministrów, powstały dwa odrębne dokumenty: *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (styczeń 2000) oraz *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* (maj 2000). Kolejne strategie bezpieczeństwa tworzone były już na podstawie zapisów znowelizowanej w 2002 r. *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁷.

Przyjęcie obowiązującej obecnie strategii bezpieczeństwa narodowego z 2014 r. poprzedziły dwa ważne wydarzenia: wdrożenie przez Radę Ministrów nowego systemu planowania i zarządzania długoterminowym rozwojem państwa (opartego na nowej kategorii dokumentów strategicznych) oraz zorganizowanie pierwszego kompleksowego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego¹⁸. Jego przeprowadzenie zostało przewidziane w SBN z 2007 r.¹⁹, a rezultaty wpłynęły na powstanie nowej SBN w 2014 r.

Z kolei znowelizowana w 2006 r. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz stworzony na jej podstawie system zarządzania rozwojem Polski miały zreformować politykę rozwojową państwa. Plan uporządkowania strategii rozwoju z 2009 r. przyjęty przez Radę Ministrów zakładał konsolidację oraz ograniczenie dokumentów planistycznych, składających się na średnio- i długookresową strategię rozwoju państwa. Jednym z takich dokumentów miała być również SBN RP²⁰. Oznaczało to połączenie SBN i dotychczasowej polityki bezpieczeństwa z nową polityką rozwoju społeczno-gospodarczego. Problem stanowił tu ustawowy obowiązek zatwierdzania SBN przez Prezydenta RP (o czym dalej), co nadaje dokumentowi szczególną rangę. Rozwiązano to poprzez zachowanie SBN RP jako dokumentu koncepcyjnego, definiującego cele i interesy narodowe oraz przez przyjęcie dodatkowo *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP* (SRSBN) zatwierdzanej przez Radę Ministrów²¹. Spowodowało to jednak rozmnożenie dokumentów o randze strategii w zakresie

¹⁷ Szerzej zob. A. Sroka, K. Trofimowicz, *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [w:] *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, red. A. Sroka, F. Castro-Rial Garrone, R.D. Torres Kumbrián, Frankfurt am Main 2017, s. 140–144; R. Kupiecki, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo narodowe” 33/2015, s. 18–25; S. Koziej, A. Brzozowski, *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo narodowe” 30/2014.

¹⁸ R. Kupiecki, op. cit., s. 25.

¹⁹ SBN RP z 2007 r., pkt 148.

²⁰ Plan uporządkowania strategii rozwoju, przedłożony przez ministra rozwoju regionalnego, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/plan-uporzadkowania-strategii-rozwoju-przedlozony-przez-ministra-rozwoju.html> [dostęp: 4.12.2016].

²¹ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* została przyjęta w kwietniu 2013 r. przez Radę Ministrów, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf [dostęp: 5.12.2016]; R. Kupiecki, op. cit., s. 27.

jednolitej polityki bezpieczeństwa państwa. Zbyt krótki czas ich funkcjonowania w ramach równoległych ścieżek „polityka rozwojowa” i „polityka bezpieczeństwa” nie pozwala na dokonanie oceny, czy zabieg ten służy optymalizacji działań w obu tych sferach i wytworzeniu efektu synergii²².

Przy przyjmowaniu wspomnianych dokumentów mieliśmy do czynienia ze swoistym odwróceniem kolejności działań. Otóż SRsBN z 2013 r., opracowana na bazie założeń SBN z 2007 r., poprzedziła nowelizację tej ostatniej, która wobec SRsBN – jako substrategii polityki rozwojowej – pełni przecież rolę nadrzędną²³.

Ważnym dla strategii bezpieczeństwa procesem był przeprowadzony w latach 2010–2012 Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN). Był to pierwszy tak kompleksowy przegląd bezpieczeństwa narodowego, koordynowany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, z udziałem ekspertów z różnych dziedzin bezpieczeństwa, przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych. Rezultatem tych prac był niejawni Raport Komisji SPBN, podsumowujący pracę czterech zespołów problemowych. Zawierał on w szczególności wyniki analiz oraz rekomendacje w zakresie bezpieczeństwa RP. Informacja o rezultatach przeglądu została przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego w listopadzie 2012 r. Jedną z rekomendacji wspomnianego raportu było opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, która zastąpiłaby dokument obowiązujący od 2007 r. Innym ważnym wynikiem Przeglądu była opublikowana w maju 2013 r. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Treści zawarte w obu tych dokumentach wykorzystane zostały w opracowaniu nowej strategii bezpieczeństwa narodowego²⁴.

Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 63 z 4 września 2013 r. powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Na jego przewodniczącego został wyznaczony wiceminister obrony narodowej, a wiceprzewodniczącymi zostali podsekretarze stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Członkami Zespołu byli wysokiej rangi przedstawiciele ministerstw²⁵, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędów centralnych (AW, ABW,

²² R. Kupiecki, op. cit., s. 28.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 28–29.

²⁵ Administracji i Cyfryzacji, Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Środowiska, Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Zdrowia; *Zarządzenie Nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. 2013 poz. 719), <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WMP20130000719&type=2> [dostęp: 5.12.2016].

RCB) oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W pracach mogli brać udział także zaproszeni przedstawiciele parlamentu (Sejmu i Senatu), innych instytucji oraz ośrodków naukowych. Organizacyjną i merytoryczną obsługę prac zapewnił sekretariat wyłoniony z Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON. Zespół – jako organ pomocniczy Rady Ministrów – zobowiązany został między innymi do określenia interesów narodowych i celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, dokonania analizy i prognozy kształtowania się zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa narodowego, sformułowania głównych kierunków i sposobów działania państwa (w tym przygotowań systemu bezpieczeństwa), a w efekcie opracowania projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP i przedłożenia go Radzie Ministrów²⁶. W pracy nad projektem SBN wykorzystano i zaktualizowano propozycje zawarte w *Białej Księdze*, a tym samym skorzystano z dorobku SPBN, w którego prace zaangażowana była znaczna część polskich ekspertów.

W październiku 2014 r., po zakończeniu procedury związanej z uzgodnieniem dokumentu, projekt został przyjęty przez Radę Ministrów, a 5 listopada Prezydent RP zatwierdził nową *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.

W tym miejscu warto zastanowić się nad faktyczną mocą prawną SBN RP. Powstanie tego dokumentu przewidziano w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Głosi ona: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej [...] zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego” (art. 4a), natomiast „do zadań Rady Ministrów [...] należy [...] opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego” (art. 6). Trzy organy zostały więc powołane do udziału w tworzeniu SBN: Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów (kwestia szczegółowego określenia podmiotów przygotowujących projekt jest zależna od ustaleń wewnątrz tego organu²⁷). Ustawa nie precyzuje, co w takiej strategii miałyby się znaleźć²⁸.

Charakter prawny strategii jest jednak niedookreślony. Zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów SBN należy do tzw. dokumentów rządowych²⁹. Kwestia trybu opracowywania dokumentów rządowych jest zależna od każdorazowej

²⁶ R. Kupiecki, op. cit., s. 29–30.

²⁷ L. Grzonka, *Status normatywny Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013, s. 276.

²⁸ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (tj. Dz.U. 2016 poz. 1534), <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19670440220&type=3> [dostęp: 5.12.2016].

²⁹ *Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. 2013 poz. 979), par. 19.2, <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WM-P20130000979&type=2> [dostęp: 5.12.2016].

decyzji Prezesa Rady Ministrów. Stała jest tu zasada konsensusu – dokumenty te powinny być uzgadniane przez wszystkich członków rządu – oraz zasada zgodności z prawem UE. Dokumenty rządowe przyjmowane są w drodze uzgodnienia, ale brak w prawie określenia rodzaju aktu kończącego postępowanie, co skutkuje problemem z określeniem mocy prawnej SBN. Nie jest ona uchwałą, gdyż zgodnie z nazewnictwem przyjętym w konstytucji są one źródłami prawa wewnątrznie obowiązującego³⁰.

Następnie SBN zatwierdzana jest przez Prezydenta. Zgodnie z art. 142 konstytucji Prezydent wydaje postanowienia (w zakresie tych kompetencji, w ramach których nie wydaje rozporządzeń i zarządzeń), zgodnie zaś z art. 144 ust. 1 wydaje akty urzędowe. Te drugie wymagają kontrasygnaty, należy uznać więc, że zatwierdzenie SBN następuje w drodze postanowienia³¹.

SBN nie stanowi źródła prawa w rozumieniu *Konstytucji RP*, w związku z czym nie spełnia wprost funkcji normatywnej i sama w sobie nie może być podstawą działania organów administracji państwowej, gdyż zgodnie z konstytucją działają one na podstawie i w granicach prawa. SBN pełni jednak funkcję programową i wskazuje ogólne kierunki działania wszystkim podmiotom wykonującym zadania w państwie. Jest przygotowywana przez Radę Ministrów, która to, wraz z Prezydentem RP zatwierdzającym strategię, jest kluczowym organem w zakresie formułowania norm w obszarze bezpieczeństwa w Polsce. Treść SBN wyraża więc najważniejsze (strategiczne) cele, do których dążą te organy³².

Z drugiej strony SBN stanowi koncepcyjną bazę dla *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP*³³, a także tworzy ramy merytoryczne do opracowania strategii sektorowych w najważniejszych dziedzinach bezpieczeństwa i obronności państwa (wojskowej, ekonomicznej, informacyjnej itp.)³⁴. Dokumenty wykonawcze do SBN obecnie obowiązujące to: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2020 z 2013 r.*, *Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna z 2015 r.* (dokument tajny), *Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2015 r.* Na zatwierdzenie czeka projekt *Strategii cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2016–2020*. Trwają również prace nad projektem *Strategii bezpieczeństwa morskiego RP*. Warto podkreślić informacyjną i edukacyjną rolę SBN w stosunku do społeczeństwa, które ma możliwość zapoznania się z głównymi kierunkami i celami polityki

³⁰ L. Grzonka, op. cit., s. 277.

³¹ Ibidem.

³² Szerzej na temat statusu normatywnego SBN w: L. Grzonka, op. cit., s. 274–290.

³³ Plan uporządkowania strategii rozwoju, http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/004_Plan_reasumpcja_decyzji_12_07_2012.pdf [dostęp: 5.12.2016].

³⁴ J. Pawłowski, op. cit., s. 177.

bezpieczeństwa państwa. Współpraca obywateli z organami administracji jest niezbędna w tej dziedzinie.

W przyszłości należałoby zastanowić się nad uregulowaniem statusu normatywnego SBN, gdyż obecny negatywnie wpływa na jej prestiż i skuteczność. Podobnie byłoby w sytuacji wydawania SBN w formie rozporządzenia. Warto rozważyć tworzenie jej na poziomie ustawodawcy, gdyż opracowywanie SBN przez organy władzy wykonawczej rodzi pytanie o jej skuteczność wobec Sejmu i Senatu. Ponadto, mimo ograniczenia w 2009 r. liczby dokumentów planistycznych z 42 do 9, w połączeniu z dokumentami wykonawczymi, strategiami sektorowymi, wciąż mamy do czynienia z mnogością dokumentów wydawanych przez różne instytucje. Zauważalny jest tu brak jednego organu, który koordynowałby powstawanie tych dokumentów, a także skupiał je w jednym miejscu, uwzględniając schemat zależności między nimi.

SBN z 2007 i SBN z 2014 r. przewidują uporządkowanie i zintegrowanie systemu bezpieczeństwa państwa³⁵. W strategii z 2014 r. (pkt 111) wskazuje się na konieczność instytucjonalnego wzmocnienia Rady Ministrów w zakresie kierowania bezpieczeństwem narodowym poprzez powołanie organu pomocniczego, którego zadaniem byłoby usprawnienie koordynacji służb specjalnych i nadzoru nad nimi. Następnie możliwe byłoby rozszerzenie kompetencji takiego organu. SBN nie wymienia tu jednak żadnej konkretnej nazwy ani precyzyjnego miejsca w strukturze Rady Ministrów. Taka wzmianka nie pojawiała się w poprzedniej strategii. W ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów działa Departament Bezpieczeństwa Narodowego, który realizuje zadania w zakresie, m.in. obsługi merytorycznej, organizacyjnej i prawnej Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych w realizacji nadzoru, kontroli i koordynowania działalności służb specjalnych. Departament ten występował jednak wcześniej w strukturze KPRM³⁶, trudno więc uznać jego istnienie za wynik realizacji postanowień SBN 2014.

Obie strategie postanawiają, iż weryfikacja ustaleń w nich zawartych oraz wypracowywanie ich aktualizacji odbywać się będzie między innymi w ramach Strategicznych Przeglądów Bezpieczeństwa Narodowego³⁷, co w przypadku SBN 2007 faktycznie miało miejsce – na podstawie ustaleń przeglądu zakończonego w 2012 r. przygotowano SBN 2014 r.

³⁵ SBN RP 2007, pkt 84; SBN RP 2014, pkt 12.

³⁶ Np. w rządzie Jarosława Kaczyńskiego (2006–2007) i w pierwszym miesiącu rządu Donalda Tuska 2007.

³⁷ SBN RP 2007, pkt 148; SBN RP 2014, pkt 154.

Miejsce strategii bezpieczeństwa narodowego w systemie prawnym Królestwa Hiszpanii

W Hiszpanii do tej pory uchwalono dwie strategie bezpieczeństwa, w 2011 i 2013 r. (obowiązuje obecnie). Cykle planowania strategicznego wdrażane były przez Ministerstwo Obrony od czasu wstąpienia do NATO w 1982 r. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych rząd José Marii Aznara przygotował *Białą Księgę Obronności* (2000 r.)³⁸. W tym czasie przystąpiono również do przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Obronnego (2003), w ramach którego analizowano politykę bezpieczeństwa w takich krajach, jak USA, Francja, Niemcy czy Wielka Brytania. Ponadto organizowano seminaria z udziałem Brytyjczyków, Belgów, Norwegów i obywateli USA, a także przedstawiciele różnych instytucji i ekspertów. W 2003 r. przygotowano ponadto *Hiszpańską Strategię Wojskową*³⁹. Zagadnienia strategiczne były jednak regulowane przede wszystkim w *Dyrektywach Obrony Narodowej* wydawanych co 4 lata od 1992 r.⁴⁰

Realną potrzebę stworzenia strategii bezpieczeństwa narodowego zauważono po atakach z 11 września 2001 r. w USA. We wszystkich dokumentach odnoszących się do bezpieczeństwa zaczęto sygnalizować konieczność przyjęcia nowego podejścia do pojawiających się zagrożeń, zmianę paradygmatu bezpieczeństwa (Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa 2003⁴¹, *Hiszpańska Strategia Wojskowa 2003*⁴², *Dyrektywa Obrony Narodowej 2004*⁴³). Decyzję o przygotowaniu strategii bezpieczeństwa narodowego ogłosił premier José Luis Zapatero w swoim exposé w 2008 r. Miała ona za zadanie zdefiniowanie

³⁸ Ministerio de Defensa de España, *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madryt 2000, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.

³⁹ M.A. Ballesteros Martín, *En busca...*, s. 237 i nast.

⁴⁰ Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Directiva de Defensa Nacional 2012*, 35/2012, 2013, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA35-2012_DDN_IEEE.pdf [dostęp: 5.12.2016]; zob. również: A. Sroka, K. Trofimowicz, *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [w:] *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, red. A. Sroka, F. Castro-Rial Garro-ne, R.D. Torres Kumbrián, Frankfurt am Main 2017, s. 144–147.

⁴¹ Ministerio de Defensa de España, *Revisión Estratégica de la Defensa*, Madryt 2003, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa; <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf> [dostęp: 27.02.2017].

⁴² Jefe del Estado Mayor de la Defensa, *Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*, Madryt 2003, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.

⁴³ El Presidente del Gobierno, *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/ShowBinaryServlet?nodePath=/BEA%20Repository/Desktops/Portal/ArmadaEspañola/Pages/documentacion_reglamentos/07_directiva_defensa_nacional/01_directiva_defensa_nacional_es/doc_02_directiva_defensa_nacional04//archivo [dostęp: 27.02.2017].

celów, wskazanie priorytetów, zaplanowanie wysiłków organizacyjnych i budżetowych w zakresie bezpieczeństwa narodowego⁴⁴. W wytycznych zawartych w doktrynie obrony narodowej z 2008 r. zapowiedziano konieczność przyjęcia dokumentu strategicznego w zakresie bezpieczeństwa narodowego, który miał być punktem wyjścia dla strategii sektorowych, by zapewnić ich spójność. Argumentowano to pojawieniem się nowych zagrożeń, wykraczających poza sferę czysto militarną, takich jak terroryzm, przestępczość zorganizowana, proliferacja broni masowego rażenia, państwa upadłe czy cyberzagrożenia⁴⁵.

W 2011 r. przyjęto *Hiszpańską Strategię Bezpieczeństwa* (HSB)⁴⁶, na której kształt przemożny wpływ miał Javier Solana. Był on również współtwórcą *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa* z 2003, stąd liczne podobieństwa między tymi dokumentami, zarówno w treści, jak i w tytule. Było to zgodne z ideą Solany, by HSB stanowiła nie tylko strategię narodową, ale także jeden z elementów szerokiej strategii europejskiej⁴⁷. HSB została zaprezentowana Radzie Obrony Narodowej (Consejo de Defensa Nacional), zatwierdzona przez Radę Ministrów i przedstawiona Korteżom. Strategia została przyjęta w pośpiechu pod koniec kadencji parlamentu, bez możliwości rozwinięcia jej przez rząd. Uważano, że nie została dostatecznie skonsultowana z opozycją. Było to dużą wadą HSB, gdyż dokument o dziesięcioletnim horyzoncie czasowym wymaga szerokiej zgody politycznej. Szczególnie, iż dotyczy kształtu systemu bezpieczeństwa oraz polityki międzynarodowej, które potrzebują stabilności, by być skutecznie realizowane. Kiedy więc po wyborach nastąpiła zmiana partii rządzącej, jasne było, iż Partia Ludowa (PP) zaktualizuje strategię bezpieczeństwa. Podkreślano jednak, że będzie to kontynuacja HSB⁴⁸.

Już w 2012 r. przystąpiono do prac nad przeglądem strategii bezpieczeństwa. Nie chciano całkowicie zmieniać poprzedniej, raczej ją zaktualizować, wyeliminować wady, a jednocześnie zapewnić pełen konsensus ze strony partii opozycyjnych i społeczeństwa. Chciano również, by był to dokument bardziej praktyczny

⁴⁴ Exposé José Luisa Rodríguez Zapatero z dnia 8 kwietnia 2008, <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2008/prsp20080408.aspx> [dostęp: 27.02.2017].

⁴⁵ K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej. Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012, s. 192–193; El Presidente del Gobierno, *Directiva de Defensa Nacional 1/2008*, http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/mardigital_docinstituc/prefLang_es/01_docu-institucional-defensa--05_directiva-defensa-nacional [dostęp: 27.02.2017].

⁴⁶ Gobierno de España, *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, 2011, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspañolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423> [dostęp: 14.03.2017].

⁴⁷ M.A. Ballesteros Martín, *En busca...*, s. 243.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 248–252.

niż konceptualny, pełniący także funkcję dydaktyczną – by przyczyniał się do szerzenia kultury bezpieczeństwa w społeczeństwie.

W lipcu 2012 r. utworzono w ramach Kancelarii Premiera Rady Ministrów Departament Bezpieczeństwa Narodowego (Departamento de Seguridad Nacional, DSN). Nowemu organowi powierzono kilka zadań, główne z nich to współtworzenie strategii bezpieczeństwa i innych dokumentów w obszarze bezpieczeństwa narodowego; wsparcie merytoryczne dla Premiera; pełnienie funkcji sekretariatu i organu wsparcia technicznego dla Rady Bezpieczeństwa Narodowego (Consejo de Seguridad Nacional, CSN); zarządzanie kryzysowe⁴⁹.

W sierpniu 2012 r. powołano Komisję Międzyresortową, która miała na celu nadzorować proces powstawania strategii. W jej pracach uczestniczyli przedstawiciele organów istotnych dla tego procesu⁵⁰. Przeprowadzono analizę strategii bezpieczeństwa narodowego USA, Kanady, Wielkiej Brytanii, Francji i Holandii, a także strategii bezpieczeństwa NATO i UE. Stworzono Komisję Techniczną, w której skład weszli przedstawiciele ministerstw: Spraw Zagranicznych, Obrony, Spraw Wewnętrznych oraz przedstawiciele DSN i Narodowego Centrum Wywiadu (Centro Nacional de Inteligencia, CNI). Później dołączyli do nich przedstawiciele innych ministerstw⁵¹. W CESEDEN przeprowadzono seminaria z ekspertami z różnych krajów i hiszpańskich *think tanków*, przede wszystkim Real Instituto Elcano. W tworzenie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Hiszpanii* (SBNH)⁵² zaangażowano licznych ekspertów, dokument miał być również przyjęty z pełnym poparciem wszystkich sił politycznych (zarzuca się jednak, że rządząca PP skonsultowała się tylko z największą partią opozycyjną, Hiszpańską Socjalistyczną Partią Robotniczą (PSOE). Przygotowanie projektu strategii

⁴⁹ Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, art. 4, <https://www.boe.es/boe/dias/2012/07/23/pdfs/BOE-A-2012-9816.pdf> [dostęp: 14.03.2017].

⁵⁰ Dyrektor Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego, sekretarz stanu do spraw zagranicznych, sekretarz stanu ds. bezpieczeństwa, sekretarz stanu ds. współpracy z Kortezami, sekretarz stanu-dyrektor Narodowego Centrum Wywiadu, sekretarz ds. polityki obronnej, podsekretarz ds. gospodarki i konkurencyjności, dyrektor Departamentu Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, dyrektor generalny ds. gospodarki międzynarodowej (Biuro ds. Gospodarczych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

⁵¹ Ministrowie: Sprawiedliwości; Skarbu i Administracji Publicznej; Rozwoju; Edukacji, Kultury i Sportu; Zatrudnienia i Zabezpieczenia Społecznego; Przemysłu, Energii i Turystyki; Rolnictwa, Wyżywienia i Środowiska; Gospodarki i Konkurencyjności oraz Służby Zdrowia, Opieki Społecznej i Równości.

⁵² Gobierno de España, *Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido*, 2013, <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional> [dostęp: 14.03.2017].

zostało powierzone DSN i został on ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów w maju 2013 r.⁵³

SBHN to dokument, którego moc prawna, podobnie jak w przypadku SBN RP, jest trudna do określenia. Z pewnością nie ma rangi ustawy. Pełni funkcje programowe, definiuje cele strategiczne i interesy państwa w zakresie bezpieczeństwa oraz określa kierunki działania do osiągnięcia tych celów. Tym samym nadaje kurs pracy ministerstw, do których kompetencji należy realizacja danych zadań⁵⁴.

Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. w art. 97 powierza Rządowi kierowanie polityką wewnętrzną i zewnętrzną, administracją cywilną i wojskową oraz obroną państwa. Przyznaje mu również pełnienie funkcji wykonawczej oraz władzę reglamentacyjną⁵⁵. Zgodnie z art. 23.3 ustawy o Rządzie z 1997 r. istnieją dwa rodzaje rozporządzeń: *real decreto* (dekret królewski) wydawany przez Prezesa Rady Ministrów lub Radę Ministrów w całości oraz *orden ministerial* – rozporządzenia wydawane przez poszczególnych ministrów⁵⁶.

Do momentu uchwalenia ustawy o bezpieczeństwie narodowym z 2015 r. kwestia statusu prawnego hiszpańskich strategii bezpieczeństwa nie była jasna. Obie zostały przyjęte w formie dekretu królewskiego, a od uchwalenia wspomnianej ustawy o bezpieczeństwie narodowym w 2015 r. ta forma jest wręcz prawnie wymagana⁵⁷. Założenie, że strategie jako dekret królewski przyjmują formę rozporządzenia, nie wydaje się zgodne z rzeczywistością. Oznaczałoby to bowiem, iż obowiązują jedynie administrację publiczną, a przecież ich celem jest dotarcie do całego społeczeństwa, zarówno poprzez pełnienie funkcji informacyjnej, jak też, przede wszystkim, zachęcenie do pewnych działań i postaw, sprawienie, by bezpieczeństwo było kwestią dotyczącą całego narodu. Jednocześnie, choć w strategii nie znajdziemy klasycznych pod względem budowy norm prawnych (hipoteza, dyspozycja, sankcja), poprzez jasne określenie celów wyznacza ona konkretne działania dla poszczególnych ministerstw. Szczególnie widoczne jest to w rozdziale 4 SBNH pt. *Strategiczne kierunki działania*, w którym dla każdego z 12 kluczowych dla bezpieczeństwa Hiszpanii obszarów wyznaczono konkretne zadania do wykonania. Co prawda nie

⁵³ M.A. Ballesteros Martín, *En busca...*, s. 252–256.

⁵⁴ Na podstawie ww. wywiadu z gen. M.A. Ballesterosem Martínem z 7 listopada 2016.

⁵⁵ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., znowelizowana 27 sierpnia 1992 r.*, tł. i wstęp T. Mołdawa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000; wersja oryginalna: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf [dostęp: 8.03.2017].

⁵⁶ Patrz szerzej: A. Sroka, *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014, s. 83–93.

⁵⁷ Art. 14, pkt a, Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, <https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/29/pdfs/BOE-A-2015-10389.pdf> [dostęp: 8.03.2017].

wskazano tu literalnie ministerstw, które dane zadanie powinny wykonać, ale jest to zrozumiałe i wynika z zakresu ich obowiązków⁵⁸.

Ważnym elementem strategii jest to, że poświęcają one uwagę zintegrowanemu systemowi bezpieczeństwa. Strategia z 2011 r. wymienia priorytetowe zmiany organizacyjne w administracji publicznej, a także zapowiada powstanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Strategia z 2013 r. idzie o krok dalej i przedstawia w rozdziale piątym spójny system bezpieczeństwa państwa wraz z konkretnymi zadaniami, organami oraz planami jego rozwoju. Wraz z uchwaleniem strategii powołano zapowiadaną wcześniej Radę Bezpieczeństwa Narodowego⁵⁹. Pierwszy raz zebrała się ona 11 lipca 2013 r.⁶⁰ Jest to organ ds. bezpieczeństwa narodowego. Spotkania odbywają się regularnie co dwa miesiące, są również zwoływane w sytuacjach nadzwyczajnych (dotychczas raz, 14 listopada 2015, po zamachu w Paryżu). Może im przewodzić Król. Rada jest upoważniona do tworzenia komitetów wyspecjalizowanych (obecnie działają komitety do spraw cyberbezpieczeństwa, imigracji, zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa morskiego, bezpieczeństwa energetycznego⁶¹). Jej zadania to: wspieranie premiera w prowadzeniu polityki bezpieczeństwa, inicjowanie przeglądu strategii bezpieczeństwa, inicjowanie tworzenia strategii niższego szczebla, kontrola wypełniania strategii bezpieczeństwa narodowego, zatwierdzanie rocznego sprawozdania ze stanu bezpieczeństwa (*Informe Anual de Seguridad Nacional*), zarządzanie kryzysowe⁶².

Ważną rolę legislacyjną pełni wspomniany już Departament Bezpieczeństwa Narodowego, który przygotowuje projekty strategii bezpieczeństwa, sektorowych strategii bezpieczeństwa oraz roczne sprawozdania ze stanu bezpieczeństwa państwa. Jak już wspomniano, główną rolą tego organu jest wsparcie Prezesa Rady Ministrów w realizacji polityki bezpieczeństwa. DSN pełni funkcje sekretariatu i organu wsparcia technicznego CSN. Podejmuje również analizę ryzyka i zagrożeń oraz uruchamia system wczesnego ostrzegania.

⁵⁸ SBNH 2013, rozdz. 4; wywiad z gen. M.A. Ballesterosem Martínem z 7 listopada 2016.

⁵⁹ Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-20640> [dostęp: 9.03.2017].

⁶⁰ Pierwsze spotkanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/consejo-seguridad-nacional/reunion-del-consejo-seguridad-nacional-11-julio-2013> [dostęp: 9.03.2017].

⁶¹ Komitety wyspecjalizowane przy Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/comites-especializados> [dostęp: 9.03.2017].

⁶² Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, art. 4, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5771 [dostęp: 9.03.2017].

Dostarcza kompleksowych informacji Komitetowi Wyspecjalizowanemu ds. Zarządzania Kryzysowego i wspiera go w jego działalności⁶³.

Do tej pory przyjęto 3 strategie sektorowe: *Narodową Strategię Cyberbezpieczeństwa* w 2013 r., *Narodową Strategię Bezpieczeństwa Morskiego* w 2013 r. oraz *Narodową Strategię Bezpieczeństwa Energetycznego* w 2015 r. Są one dokumentami rozwijającymi strategię bezpieczeństwa i pogłębiającymi strategiczny namysł nad tymi, jakże istotnymi obecnie, kwestiami z obszaru bezpieczeństwa narodowego, ujętymi w rozdziale czwartym strategii z 2013 r. Planuje się przygotowanie strategii sektorowej dla każdego z 12 obszarów wymienionych we wspomnianym rozdziale⁶⁴. W ramach działalności DSN przyjęto również 4 roczne sprawozdania ze stanu bezpieczeństwa za 2013, 2014, 2015 i 2016 r. Raporty te dostarczają aktualnej, całościowej analizy stanu bezpieczeństwa narodowego w ramach wspomnianych w strategii 12 obszarów. Ma to na celu zapewnienie przejrzystości i jasności w wypełnianiu zobowiązania, jakim jest bezpieczeństwo narodowe, zaciągniętego wobec społeczeństwa hiszpańskiego⁶⁵.

Kluczowym dokumentem, przewidzianym w strategii bezpieczeństwa z 2013 r. jest ustawa o bezpieczeństwie narodowym z 2015 r. Jest to bowiem akt nadania polityce i zagadnieniom bezpieczeństwa (przede wszystkim obronności, bezpieczeństwu publicznemu i polityce zagranicznej) rangi ustawowej wraz ze wszystkimi konsekwencjami, a więc wynikającymi z ustawy obowiązkami dla administracji publicznej, wspólnot autonomicznych, a także sektora prywatnego i wszystkich obywateli. Po raz pierwszy umieszczono definicję bezpieczeństwa narodowego w dokumencie tak wysokiej rangi. Niestety jest to ta sama dyskusyjna formuła, co w strategii bezpieczeństwa z 2013 r. Przyjęto też ustawową definicję strategii bezpieczeństwa, starając się tym samym zapewnić efektywność realizacji polityki bezpieczeństwa. Zgodnie z ustawą SBNH to strategiczne ramy polityczne stanowiące punkt odniesienia dla polityki bezpieczeństwa narodowego. Zawiera analizę otoczenia strategicznego,

⁶³ Informacje o Departamencie Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional> [dostęp: 9.03.2017].

⁶⁴ Estrategia de Ciberseguridad Nacional, <http://www.dsn.gob.es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional>, Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, <http://www.dsn.gob.es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-maritima-nacional>, Estrategia de Seguridad Energética Nacional, <http://www.dsn.gob.es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-energetica-nacional> [dostęp: 9.03.2017].

⁶⁵ Informe Anual de Seguridad Nacional 2013, <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional/informe-anual-seguridad-nacional-2013>; Informe Anual de Seguridad Nacional 2014, <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional/informe-anual-seguridad-nacional-2014>; Informe Anual de Seguridad Nacional 2015, <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2015>; Informe Anual de Seguridad Nacional 2016, <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016> [dostęp: 10.03.2017].

konkretyzuje zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa Hiszpanii, określa linie działania w każdym z wymienionych obszarów i promuje optymalizację dostępnych środków. Przygotowuje się ją z inicjatywy Premiera, który przedkłada ją do zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Ma ona podlegać aktualizacji co pięć lat i kiedy będą wymagały tego zmieniające się okoliczności. Po zatwierdzeniu zostanie przedstawiona Korteżom. Ustawa przewiduje również utworzenie mieszanej komisji ds. bezpieczeństwa narodowego złożonej z przedstawicieli Kongresu i Senatu, co jest bardzo istotne dla przybliżenia kwestii bezpieczeństwa narodowego władzy ustawodawczej jako reprezentanta narodu⁶⁶, szczególnie wobec stanowiska przyjętego w strategii bezpieczeństwa, według którego utrzymanie bezpieczeństwa jest zobowiązaniem całego społeczeństwa⁶⁷. Warto dodać również, że omawiana ustawa wymienia komponenty i zadania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz organy kompetentne w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Pod wpływem ustawy o bezpieczeństwie narodowym konieczne będzie w przyszłości znowelizowanie innych ustaw dotyczących materii bezpieczeństwa narodowego, np. ustawy organicznej o obronie narodowej z 2005 r.

System bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii uległ licznym, bardzo ważnym zmianom od czasu uchwalenia strategii bezpieczeństwa. Inaczej niż w Polsce, gdzie stworzenie strategii przewiduje pośrednio ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, w Hiszpanii najpierw powstała strategia (zapowiedziana w exposé premiera, wspomniana w dyrektywie obronnej; również eksperci sygnalizowali konieczność jej utworzenia), a dopiero później uregulowano kwestię istnienia tego typu dokumentu w ustawie o bezpieczeństwie narodowym. W wyniku ustaleń strategii przebudowany został system bezpieczeństwa, stworzono nowe organy o kompetencjach w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Strategia uzupełniana jest również projektami sektorowymi niższego rzędu. Corocznie przygotowuje się sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa, które pozwala ocenić stopień realizacji strategii, a także sytuację w obszarach stanowiących wyzwania bezpieczeństwa.

W Polsce natomiast powstanie strategii bezpieczeństwa było wymogiem ustawowym. Jej założenia odwołują się do budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa, natomiast – jak dotąd – celu tego nie zrealizowano. Wydaje się, że brakuje jednego organu, koordynującego pracę wszystkich innych, których kompetencje wiążą się z szeroko pojętym bezpieczeństwem. Działający w ramach KPRM Departament Bezpieczeństwa Narodowego nie pełni tej roli. Również w Polsce wydawane są dokumenty pochodne od strategii bezpieczeństwa, uzupełniające ją. Wydaje się jednak, iż wynika to nie tyle z założeń polityki

⁶⁶ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

⁶⁷ SBNH 2013, rozdział 1.

bezpieczeństwa, co z szerszej, wielodzielinowej polityki rozwoju kraju. W Polsce do tej pory przeprowadzono jeden kompleksowy Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, który realnie wpłynął na kształt obecnie obowiązującej strategii. Jest to działanie godne pochwały i wymagające kontynuacji, warto byłoby jednak do prac takiego przeglądu włączyć również ekspertów spoza Polski. Przeglądając się cyklom wyborczym, można zauważyć natomiast, iż nowelizacje strategii bezpieczeństwa w Polsce silnie skorelowane są ze zmianami ekipy rządzącej. Monitorowanie stanu bezpieczeństwa państwa powinno odbywać się regularnie, a sama polityka bezpieczeństwa musi być spójna i długofalowa, tylko w niewielkim stopniu zależna od poglądów przyjętych przez partię rządzącą.

System bezpieczeństwa Hiszpanii wydaje się bardziej spójny niż system polski. W Hiszpanii istnieje organ koordynujący prace w zakresie bezpieczeństwa. Kwestiom bezpieczeństwa nadano również rangę ustawową, system jest bardziej zinstytucjonalizowany. Ponadto poddaje się go regularnej ocenie. Choć strategia sama w sobie nie ma rangi normy prawa, ocenia się jej wykonanie w ramach prac Rady Ministrów. Nadaje ona kierunki pracom poszczególnych ministerstw, określa cele, które są zobowiązani realizować. Ma w końcu realne skutki w postaci aktów prawnych.

Moc prawna strategii w obu państwach jest podobna. Są to przede wszystkim dokumenty programowe władzy wykonawczej. W końcu to egzekutywie powierzono w obu państwach prowadzenie polityki bezpieczeństwa. Znaczącą różnicę zauważamy w roli, jaką założenia strategii bezpieczeństwa pełnią w budowaniu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa obu państw.

Literatura

Opracowania

- Aleksandrowicz T., *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/tomasz-aleksandrowicz-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp/> [dostęp: 1.12.2016].
- Alonso Baquer M., *¿En qué consiste una estrategia?*, [Madryt] 2000.
- Ballesteros Martín M.A., *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, [Madryt] 2016.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), *Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España*, Madrid 2009, http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/025_HACiA_UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL_PARA ESPANA.pdf [dostęp: 3.12.2016].

- Corte Ibáñez, de la, L., Blanco Navarro J.M., *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Madryt 2014.
- Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.
- Departament Bezpieczeństwa Narodowego Hiszpanii, <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional> [dostęp: 9.03.2017].
- Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, El Presidente del Gobierno de España, Madryt 2004.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2008*, El Presidente del Gobierno de España, Madryt 2008.
- Estrategia de Ciberseguridad Nacional*, Gobierno de España, Madryt 2013.
- Estrategia de Seguridad Energética Nacional*, Gobierno de España, Madryt 2015.
- Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Gobierno de España, Madryt 2013.
- Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Gobierno de España, Madryt 2013.
- Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, Madryt 2011.
- Exposé José Luisa Rodríguez Zapatero z dnia 8 kwietnia 2008, <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2008/prsp20080408.aspx> [dostęp: 27.02.2017].
- Grzonka L., *Status normatywny Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013.
- Informe Anual de Seguridad Nacional 2013*, Departamento de Seguridad Nacional, Madryt 2013.
- Informe Anual de Seguridad Nacional 2014*, Departamento de Seguridad Nacional, Madryt 2014.
- Informe Anual de Seguridad Nacional 2015*, Departamento de Seguridad Nacional, Madryt 2015.
- Informe Anual de Seguridad Nacional 2016*, Departamento de Seguridad Nacional, Madryt 2016.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Directiva de Defensa Nacional 2012, 35/2012 2013*, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA35-2012_DDN_IEEE.pdf [dostęp: 5.12.2016].
- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., znowelizowana 27 sierpnia 1992 r.*, tł. i wstęp T. Mołdawa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Koziej S., Brzozowski A., *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo narodowe” 30/2014.
- Kupiecki R., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo narodowe” 33/2015.

- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional* (BOE-A-2015-10389).
- Libro Blanco de la Defensa 2000*, Ministerio de Defensa de España, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid 2000.
- Lutostański M., *Kultura i logika tworzenia przepisów normujących problematykę bezpieczeństwa. Refleksji kilka*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, red. W. Kietler, K. Drabik, I. Szostek, Warszawa 2014.
- Marczuk K.P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej. Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012.
- Mini(słownik) BBN: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozycje/6035>, MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html [dostęp: 3.12.2016].
- Nowakowski Z. [et al.], *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, Warszawa 2014.
- Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid 2003.
- Pawłowski J., *Ewolucja strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno* (BOE-A-2011-20640).
- Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno* (BOE-A-2012-527).
- Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno* (BOE-A-2013-5771).
- Revisión Estratégica de la Defensa*, Ministerio de Defensa de España, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid 2003.
- Sroka A., Trofimowicz K., *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [w:] *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, red. A. Sroka, F. Castro-Rial Garrone, R.D. Torres Kumbrián, Frankfurt am Main 2017.
- Sroka A., *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.
- Sulowski S., *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Trofimowicz-Kalinowska K., *Sekurytyzacja – teoria budowania strachu*, „Magazyn Publicystyczno-Naukowy”, <http://dknuwnazwa.wordpress.com/sekurytyzacja-teoria-budowania-strachu-katarzyna-trifimowicz-kalinowska> [dostęp: 1.12.2016].
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. 2013 poz. 979).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (tj. Dz.U. 2016 poz. 1534).
- Zarządzenie Nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. 2013 poz. 719).
- Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 10/1989.

Position of national security strategy in the legal order of Poland and Spain

Summary

The content of the article is concentrated on the issue of the place that national security strategies occupy in the legal system of Poland and Spain. The legislative process in which the strategies are adopted has been presented. Assessment of legal validity of the strategies and of their executive effects has been held. The place of the documents in question in legal systems of both countries has been assessed as well as the issue if they form part of a wider strategy or if they are separate elements of the system. The selection of these countries is justified by similar surface area and population, and consequently their potential within the UE as well as the fact that these are the external countries of the Schengen zone. On the other hand, the two countries differ by their geographical location on two extreme points of the UE.

Keywords: security, security strategy, Poland, Spain, law, legal system