

WOJCIECH GIZICKI

SYSTEMOWE I PRAWNE PODSTAWY  
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI  
I PARTNERÓW WYSZEHRADZKICH:  
CZECH, SŁOWACJI I WĘGIER.  
ZARYS PROBLEMU

WPROWADZENIE

Punktem wyjścia do kształtowania określonej polityki bezpieczeństwa jest z pewnością wskazanie ram ustrojowych i formalnoprawnych, jakie funkcjonują w konkretnej przestrzeni państwa bądź organizacji międzynarodowej. Daje to podstawy do świadomego określenia zarówno możliwości, jak i ograniczeń, które należy uwzględnić przy podejmowaniu praktycznych działań.

Uwarunkowania historyczno-społeczne związane z różnymi okresami funkcjonowania państw Grupy Wyszehradzkiej jako samodzielnych podmiotów i części wielonarodowych imperiów mają swoje znaczenie w ramach obecnych systemów politycznych i prawnych. Nie można wprost postawić tezy o zasadniczych i ścisłych podobieństwach w tym zakresie, jakkolwiek jednak można, jak się wydaje, zwrócić uwagę na kilka cech charakterystycznych każdego z tych państw. Można również wskazać elementy podkreślające swoistą odrębność od innych europejskich systemów polityczno-prawnych.

Celem prezentowanego tekstu jest wskazanie na wybrane uwarunkowania ustrojowe, systemowe i formalnoprawne w obszarze bezpieczeństwa narodowego Polski i pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej: Czech, Słowacji i Węgier. Trwająca od 1991 r. współpraca w ramach tej inicjatywy jest waż-

---

Dr WOJCIECH GIZICKI – adiunkt Instytutu Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych KUL, Katedra Stosunków Międzynarodowych; adres do korespondencji: ul. Droga Męczenników Majdanka 70, 20-325 Lublin; e-mail: wojciech.gizicki@kul.pl

nym elementem wzajemnego wsparcia tworzących ją państw na forum UE i NATO. Dało to wymierny efekt w postaci uzyskania członkostwa w obu organizacjach. Obecnie zaś można dostrzec wiele przedsięwzięć mających przyczynić się do aktywnego angażowania się w rozwój koncepcji integracyjnych i polityki w obszarze euroatlantyckim. W artykule, składającym się z trzech części, zostanie dokonana próba porównania rozwiązań zawartych w dokumentach stanowiących podstawę kształtowania polityki bezpieczeństwa – w konstytucji i strategii bezpieczeństwa<sup>1</sup>. W krótkim podsumowaniu podjęta będzie próba wskazania najważniejszych elementów omawianych kwestii.

### USTRÓJ I SYSTEM POLITYCZNY

Wszystkie państwa wyszehradzkie opierają swój system prawny na modelu kontynentalnym, bazującym na silnym powiązaniu z prawem rzymskim. Prawo ma charakter hierarchiczny. W każdym wypadku odnaleźć można akcenty prawodawstwa niemieckiego, w wypadku Polski również francuskiego, a Węgier – austriackiego. Istotne znaczenie miał silny wpływ i nacisk formalnoprawny ze strony ZSRR, trwający kilkadziesiąt lat po II wojnie światowej. Systemowe i prawne aspekty funkcjonowania państwa były w większości wzorowane na rozwiązaniach sowieckich. Konstytucje każdego z państw były w tym okresie silnie podporządkowane ideologii stalinowskiej<sup>2</sup>. Kierunek polityczny wyznaczała determinacja w budowaniu „miłującego pokój” społeczeństwa i ustroju socjalistycznego! Opór społeczny w tym obszarze był duży i przekładał się, mimo politycznej odwilży po śmierci Stalina, na żywo manifestowany, czynny sprzeciw i wystąpienia niepodległościowe. Wszystko to powodowało konieczność zdecydowanych działań w okresie po 1989 r. w obszarze legislacyjnym. Nie jest to proces łatwy. Przywiązanie do oporu wobec narzuconych z zewnątrz rozwiązań formalnoprawnych prowadziło w istotnym stopniu do ich wybiórczego traktowania i nieufnego podejścia do regulacji prawnych, także w ramach suwerennych już podmiotów. Sytuacja ta ulega jednak poprawie.

---

<sup>1</sup> Prezentowany artykuł opiera się w zasadniczym stopniu na tekstach źródłowych. W wypadku konstytucji i strategii bezpieczeństwa Czech, Słowacji i Węgier bazuje się głównie na wersjach anglojęzycznych. Z oczywistych powodów więcej uwagi poświęcono Polsce, jakkolwiek w wypadku pozostałych państw dołożono starań, by zaprezentowane kwestie stanowiły wystarczający materiał służący do zrealizowania postawionego celu badawczego.

<sup>2</sup> Na rękopisie Konstytucji PRL z 1952 r. można odnaleźć odręczne poprawki dokonane przez Józefa Stalina!

Konstytucja stanowi główne źródło prawa, także w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Jednak inne były sposoby i czas dochodzenia do nowoczesnych aktów konstytucyjnych w państwach V4. Nieco bardziej oczywiste i sprzyjające warunki do natychmiastowego przyjęcia nowej konstytucji były udziałem Czech i Słowacji. Podział Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalnej na dwa niepodległe, suwerenne podmioty państwowe, który dokonał się ostatecznie 1 stycznia 1993 r., był poprzedzony przyjęciem osobnych aktów dla każdego z dwóch państw. W wypadku Czech było to 16 grudnia 1992 r., a Słowacji 1 września 1992 r. Z tego względu porządek konstytucyjny obu państw był przyjęty, zanim oficjalnie zaczęły one istnieć w praktyce. W wypadku Polski i Węgier proces przyjęcia nowych ustaw zasadniczych trwał dłużej. W Polsce osiem lat, do 2 kwietnia 1997, natomiast na Węgrzech aż dwadzieścia dwa lata, do 18 kwietnia 2011 r. Do czasu przyjęcia nowych konstytucji w obu państwach obowiązywały nowelizowane ustawy z okresu socjalistycznego. Nie były to z pewnością okoliczności sprzyjające bezproblemowemu reformowaniu państwa w formalnoprawnym i polityczno-społecznym kontekście.

Każde z państw Grupy Wyszehradzkich dołożyło starań, by dokonać niezbędnych reform w obszarze narodowych koncepcji bezpieczeństwa. Proces ten był również skomplikowany z uwagi na długoletnie funkcjonowanie w ramach Układu Warszawskiego i podporządkowanie doktrynom obronnym formowanym w ZSRR. Ponadto każde z analizowanych państw jednoznacznie sformułowało swoje priorytety bezpieczeństwa, które ściśle wiązały się z członkostwem w NATO i UE. Proces kształtowania formalnych, suwerennych strategii bezpieczeństwa zawierał kilka etapów i dokumentów. Były one każdorazowo dostosowywane do zmieniających się dynamicznie uwarunkowań międzynarodowych przełomu XX. i XXI w. Cele i zadania zawarte w tych dokumentach podkreślają zwłaszcza zasadność współpracy transatlantyckiej, ugruntowywania zasad demokracji, budowania bezpieczeństwa kolektywnego, angażowania się we współpracę międzynarodową.

System polityczny w analizowanych państwach jest dość dynamiczny<sup>3</sup>. Tempo i zakres zmian są stosunkowo duże. Charakter władzy ustawodawczej można zobrazować w dwóch odmiennych koncepcjach systemowych. W wypadku Polski i Czech mamy do czynienia z bikameralizmem, parlament składa się więc z dwóch izb. Węgry i Słowacja to zaś systemy unikameralne z jedną

---

<sup>3</sup> Zob. m.in.: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006; *Political Systems of Visegrad Group Countries*, ed. W. Gizicki, Trnava–Lublin 2012.

izbą parlamentarną. W obu systemach kadencja parlamentu trwa cztery lata. Wszystkie państwa wyszehradzkie mają dualistyczny system władzy wykonawczej. Głową państwa jest prezydent o dość ograniczonych kompetencjach, wybierany na pięcioletnią kadencję. Mimo to jednak może on aktywnie angażować się w procesy polityczne zachodzące w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Wiele zależy od osobowości, charyzmy i determinacji w sprawowaniu swej funkcji. Główne kompetencje związane są z reprezentowaniem państwa na zewnątrz, podpisywaniem umów międzynarodowych. Prezydent jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Stosunkowo najsilniejszą pozycję ma głowa państwa w Polsce dzięki funkcjonowaniu prawa weta. Zasadnicze uprawnienia w zakresie władzy wykonawczej przysługują rządowi, powoływaniu na czteroletnią kadencję. Dotyczy to również określania kierunków w polityce zagranicznej i wewnętrznej, w tym w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Szczegółowe rozwiązania w zakresie władzy sądowniczej, systemu partyjnego i wyborczego nie odbiegają, co do zasady, od standardów europejskich w zakresie formalnym. Jednak w dwóch ostatnich wypadkach (partie i wybory) można wskazać na wiele skomplikowanych i specyficznych zjawisk (m.in. stosunkowo częste przedterminowe wybory, niestabilność rządów).

Wskazany wyżej dualizm władzy wykonawczej może stanowić problem związany z efektywnością i skutecznością działań i decyzji, które trzeba podejmować w sytuacjach nagłych (np. w czasie wojny). Widać wyraźnie, iż wszystkim państwom V4 trudno zdecydować, w którym kierunku należy pójść: czy wybrać system prezydencki czy wzmocnić premiera i rząd w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego. Elekcja prezydenta (poza Węgrami) odbywa się w wyborach powszechnych. Ma on więc stosunkowo silny mandat społeczny, lecz niewielkie kompetencje. Jest to więc swoisty paradoks, wskazujący na potrzebę racjonalizacji rozwiązań systemowych na poziomie władzy wykonawczej.

## KONSTYTUCJA

Podstawy konstytucyjne Polski w pierwszych latach po 1989 r. regulowała wciąż ustawa z 1952 r. Wykreślono z niej zapisy nieprzystające do demokratycznego państwa. Etapem przejściowym na drodze do nowoczesnego dokumentu była tzw. Mała Konstytucja z 1992 r. W jej ramach następuje przede wszystkim odejście od ustroju socjalistycznego oraz wskazanie kompetencji organów państwa, w tym Prezydenta, najwyższego przedstawiciela RP, strażnika suwerenności i bezpieczeństwa.

W 1997 r., po ośmiu latach od odzyskania praktycznej suwerenności, przyjęta została nowa Konstytucja RP, nowoczesny dokument, regulujący podstawowe zasady formalnoprawne demokratycznego państwa<sup>4</sup>. Konsekwencją tego są jednoznaczne odniesienia do nowej rzeczywistości geopolitycznej i społecznej. W pierwszym zdaniu preambuły jednoznacznie wskazano na fakt odzyskania przez Naród Polski w 1989 r. pełnej suwerenności i demokratycznego samostanowienia. Podkreśla się jednocześnie oczywistą potrzebę współpracy ze wszystkimi narodami. Jest to konieczny warunek pokoju i stabilności międzynarodowej. Polska zdecydowanie realizuje ten szczególnie istotny postulat i deklarację zarówno na płaszczyźnie formalnej, jak i praktycznej.

Konstytucja wnosi nowe rozwiązania w obszarze kształtowania bezpieczeństwa państwa. Podstawowe, podmiotowe i przedmiotowe założenia i obowiązki państwa zapisane są w art. 5. Są one zgodne z wartościami powszechnymi w ramach demokratycznego państwa prawa: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Cytowany fragment Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że w obszarze bezpieczeństwa należy uwzględniać wiele uwarunkowań zarówno militarnych, jak i tych, które mają niemilitarny charakter. W art. 26 określone zostały ogólne postanowienia dotyczące celu i zasad działania sił zbrojnych. Konstytucja wskazuje na ich obronny charakter oraz cywilną kontrolę. Konstytucja wskazuje także w art. 89 na szczegółowe zasady zawierania umów międzynarodowych, w tym zwłaszcza z zakresu współpracy międzynarodowej dotyczącej problematyki bezpieczeństwa (np. sojusze i układy wojskowe). W artykule 90 dopuszcza się możliwość przekazania części kompetencji organów wewnętrznych innym podmiotom międzynarodowym.

Istotne rozwiązania w obszarze bezpieczeństwa narodowego dotyczą konstytucyjnego podziału zadań i odpowiedzialności między instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej. W art. 116 i 117 określone zostały uprawnienia Sejmu w zakresie ogłoszenia stanu wojny, zawarcia pokoju oraz realizacji zobowiązań wynikających ze wspólnej obrony w ramach zawartych porozumień międzynarodowych. Szczególne kompetencje w obszarze bezpieczeństwa przypadają Prezydentowi RP. Są one zawarte w kilku artykułach. W art. 126 jednoznacznie podkreśla się jego rolę jako strażnika „suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego tery-

---

<sup>4</sup> Tekst Konstytucji RP: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 30.04.2013).

torium”. Jest to również zawarte w treści przysięgi, jaką Prezydent składa przed Zgromadzeniem Narodowym w chwili objęcia urzędu (art. 130). Prezydent odgrywa szczególnie istotną rolę w zakresie reprezentowania państwa na zewnątrz (art. 133). Jest także zwierzchnikiem sił zbrojnych, co zostało zdecydowanie podkreślone w art. 134. W tym względzie Konstytucja przedstawia szeroki katalog uprawnień, które są dodatkowo opisane w kilku ustawach. Wsparciem dla decyzji podejmowanych przez Prezydenta jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, powoływana przez niego na mocy art. 135. Kolejny, 136 artykuł, wskazuje na uprawnienia w zakresie mobilizacji do obrony państwa w momencie zagrożenia. Zadania Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa określone są w art. 146. W kilku punktach tego artykułu wskazuje się na zadania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego, realizacji zadań w ramach bezpieczeństwa zewnętrznego, ogólnego kierowania działaniami w ramach relacji międzynarodowych, zawierania umów międzynarodowych oraz w dziedzinie obronności.

Ważna część uregulowań dotycząca problematyki bezpieczeństwa zawarta jest w art. 228-234. Rozdział obejmujący te artykuły traktuje o stanach nadzwyczajnych, w tym o stanie wojennym. Swoje zadania w tym względzie mają wszystkie najważniejsze instytucje państwa. Szczególna jednak rola przypada Prezydentowi, który formalnie ogłasza decyzje w tym zakresie.

Konstytucja Czech z 16 grudnia 1992 r. wskazuje na podstawowe rozwiązania w zakresie kształtowania bezpieczeństwa<sup>5</sup>. Nie ma w niej jednak wielu bezpośrednich odniesień do tej kwestii. Podkreśla się natomiast zasadnicze cele państwa: suwerenność, demokratyczność, rządu prawa i bezpieczeństwo obywateli. W art. 63 wskazano, że Prezydent jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Znacznie więcej odniesień do kwestii bezpieczeństwa zawartych jest w tzw. prawach konstytucyjnych, zwłaszcza z 22 kwietnia 1998 r. Już w art. 1 wskazuje się na podstawowe obowiązki państwa: „ochrona suwerenności i terytorialnej integralności Republiki Czeskiej, ochrona jej demokratycznych zasad i ochrona życia, zdrowia i mienia są podstawowym obowiązkiem państwa”<sup>6</sup>. Dokument wskazuje także na szczególne uprawnienia rządu w obszarze bezpieczeństwa. Ma to związek m.in. z wprowadzeniem stanów wyjątkowego, zagrożenia lub wojny. Kompetencją rządu jest również działa-

---

<sup>5</sup> Tekst dokumentu: <http://www.usoud.cz/en/constitution-of-the-czech-republic/> (dostęp: 24.04.2013).

<sup>6</sup> Tekst dokumentu: <http://www.usoud.cz/en/constitutional-act-on-the-security-of-the-czech-republic/> (dostęp: 24.04.2013).

nie na wypadek stanów kryzysowych, zwołanie Biura Bezpieczeństwa Państwa, również z udziałem Prezydenta.

Konstytucja Słowacji z 1 września 1992 r. zawiera wiele bezpośrednich i szczegółowych odniesień do kwestii bezpieczeństwa<sup>7</sup>. W art. 7 uregulowano warunki i możliwości współpracy międzynarodowej, w tym na rzecz zbiorowego bezpieczeństwa. Art. 25 wskazuje na obowiązek obrony państwa. Kompetencje i uprawnienia poszczególnych instytucji państwa regulowane są w kilku miejscach konstytucji. W wypadku Rady Narodowej jest to art. 86 (zgoda na umowy wojskowe). O kompetencjach Prezydenta mówi art. 102 (szef sił zbrojnych). Uprawnienia rządu określa art. 119 (m.in. zabezpieczenia ekonomiczne, socjalne, użycie wojska, polityka wewnętrzna i zewnętrzna). Podobnie jak w wypadku Czech szczegółowe rozwiązania w obszarze bezpieczeństwa zawarte są w aktach konstytucyjnych. W jednym z nich z 2002 r. wskazano, że „Słowacja sprawuje władzę państwową w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w państwie, głównie do obrony swojej suwerenności, integralności terytorialnej, nienaruszalności granic i porządku demokratycznego, ochrony życia i zdrowia, podstawowych praw i wolności, mienia i środowiska oraz spełnia obowiązki wynikające z członkostwa w organizacjach wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego i umów międzynarodowych”<sup>8</sup>. Generalnie akty konstytucyjne regulują m.in. kwestie bezpieczeństwa w czasie wojny, stanów kryzysowych, zarządzania bezpieczeństwem i obroną.

Konstytucja Węgier z 18 kwietnia 2011 r. wskazuje wprost w kilku miejscach na zasadnicze zadania państwa w kwestii bezpieczeństwa<sup>9</sup>. Zasadnicze cele zostały określone już w Preambule. Wskazano, że wspólnym celem obywateli i państwa jest osiągnięcie możliwie najwyższego poziomu dobrobytu, bezpieczeństwa, porządku, sprawiedliwości i wolności. W art. E i Q jednoznacznie podkreślono konieczność zaangażowania w budowę stabilnej i bezpiecznej przestrzeni w Europie oraz świecie. Ważnym zadaniem jest zapewnianie bezpieczeństwa społecznego (art. XIX) oraz gwarantowanie prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 4). Art. 9 zawiera akapit wskazujący Prezy-

<sup>7</sup> Tekst dokumentu: <http://www.constitution.org/cons/slovakia.txt> (dostęp: 30.04.2013).

<sup>8</sup> Tekst dokumentu (w wersji słowackiej *Ústavný zákon o bezpečnosti štátu*): <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124> (dostęp: 24.04.2013).

<sup>9</sup> Tekst dokumentu: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (dostęp: 24.04.2013). Konstytucja Węgier składa się z 6 części. Artykuły poszczególnych części są inaczej oznaczone: I. Preambuła – narodowe wyznanie wiary; II. Fundamenty – oznaczenie literalne A-T; III. Wolność i odpowiedzialność – oznaczenie rzymskie I-XXXI; IV. Państwo – oznaczenie arabskie 1-47; V. Szczególny reżim prawny – oznaczenie arabskie 48-54; VI. Postanowienia końcowe.



denta jako szefa sił zbrojnych. W końcowej części konstytucji szczegółowo opisano kwestię funkcjonowania sił zbrojnych (art. 45), a w kolejnych artykułach (46-53) zasady postępowania w sytuacjach zagrażających państwu i jego bezpieczeństwu. Przepisy te regulują wzajemne relacje, prawa i obowiązki poszczególnych instytucji państwa w tym zakresie.

## STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Po zmianach systemowych zapoczątkowanych w 1989 r. Polska wyraźnie sprecyzowała swe cele strategiczne. Od tej pory były nim członkostwo w NATO i UE. Niemal natychmiast Polska podjęła współpracę w celu zbliżenia do tych struktur. W obszarze bezpieczeństwa priorytetem była współpraca w ramach NATO, stąd Polska podjęła formalny dialog z Sojuszem oraz przystąpiła do opracowywania nowych dokumentów strategicznych z zakresu bezpieczeństwa. Nie był to proces łatwy. W początkowym okresie kształtowania nowej filozofii bezpieczeństwa narodowego wciąż istotne znaczenie odgrywały uwarunkowania związane z przeszłością sojuszniczą w ramach Układu Warszawskiego.

Zasadnicza zmiana nastąpiła w 1992 r. Przyjęta wówczas Strategia bezpieczeństwa RP była pierwszym dokumentem określającym cele i zasady w obszarze bezpieczeństwa Polski w nowych warunkach międzynarodowych. W całym dokumencie wyraźnie kwestionowano okres współpracy w ramach Układu Warszawskiego. Zapisano w nim natomiast wprost, że celem Polski jest uzyskanie członkostwa w NATO. Podkreślono, że Polska nie ma zdefiniowanego wroga i jednoznacznego planu działań wojennych z tym związanych. Niezwykle istotne i przełomowe znaczenie miały wskazania zawarte w dokumencie, związane z nowym niemilitarnym podejściem do bezpieczeństwa. Dotyczyło to uwzględnienia wielu uwarunkowań, w tym geopolitycznych, społecznych, gospodarczych. Wskazano na potrzebę rozbrojenia, modernizacji sił zbrojnych, partnerskiej współpracy międzynarodowej, w tym sąsiedzkiej i regionalnej. Konieczne stało się respektowanie praw człowieka, wolności, demokracji, praworządności i solidarności międzynarodowej. Istotne było również przekonanie o konieczności włączenia się i budowy kompleksowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Kolejne dokumenty strategiczne przyjmowano w 2000 r., rok po uzyskaniu członkostwa w NATO, i w 2003 r., gdy wyraźnie wskazano na znaczenie zwalczania terroryzmu.



Współczesne podstawy polityki bezpieczeństwa narodowego Polski określone zostały w Strategii Bezpieczeństwa RP z 2007 roku<sup>10</sup>. Dokument ten zawiera strategiczne interesy, cele i zasady kształtowania tejże polityki. W pierwszych słowach dokumentu potwierdzono, że Polska jest obecnie państwem bezpiecznym. Prezentując interesy narodowe, stwierdzono, iż są one niezmiennie od kilku lat. Pogrupowano je w trzy kategorie: żywotne, ważne i inne istotne. W ramach interesów żywotnych chodzi przede wszystkim o zapewnienie przetrwania państwa, jego obywateli. Ważne interesy związane są z działaniami na rzecz gwarancji rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego. W obszarze innych istotnych interesów wskazano na konieczność budowania i promowania trwałej, silnej pozycji międzynarodowej Polski. W związku z realizacją tych interesów wyraźnie podkreślono ścisłą korelację działań zewnętrznych i wewnętrznych. Dokonując wskazania celów strategicznych Polski, podkreślono, iż są one powiązane z otoczeniem międzynarodowym i ze zobowiązaniami z tego wynikającymi, zwłaszcza w ramach NATO i UE. Nadrzędny cel dotyczy zapewnienia realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zagrożeń, realną ocenę wyzwań i wykorzystywanie potencjalnych, międzynarodowych możliwości rozwojowych. Główne cele strategiczne są bardzo wszechstronne. Można w ich ramach wyróżnić cele polityczne (m.in. ciągłość państwowości, współpraca międzynarodowa), gospodarcze (m.in. rozwój i promocja gospodarki, wsparcie przedsiębiorców), prawne (m.in. gwarancja praw obywatelskich i praw człowieka), kulturalne (m.in. ochrona i rozwój dziedzictwa narodowego, w tym rozwój nauki), ekologiczne (m.in. ochrona środowiska). Wszystkie wymienione cele wskazują na konieczność komplementarnego podejścia do bezpieczeństwa. Współczesne wyzwania globalne stawiają bowiem przed wszystkimi uczestnikami stosunków międzynarodowych nowe zadania. Stąd Strategia Bezpieczeństwa RP obejmuje swym zakresem wiele sektorów składających się na bezpieczeństwo narodowe zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Bezpieczeństwo militarne jest tylko jednym z nich. Równie ważne są jednak: bezpieczeństwo obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjno-telekomunikacyjne.

Niezależnie od zmian i uzupełnień, jakie niosło za sobą przyjęcie nowej wersji Strategii Bezpieczeństwa RP, należy podkreślić, iż od 1990 r. niezmiennie są zasadnicze cele i zasady polityki bezpieczeństwa Polski. Koncentrują się one wokół: zagwarantowania niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej państwa oraz nienaruszalności jego granic; ochrony demokratycznego po-

---

<sup>10</sup> Tekst dokumentu: [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki\\_do\\_stron/SBN\\_RP.pdf](http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf) (dostęp: 24.04.2013).

rządu konstytucyjnego, w tym zwłaszcza pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli, wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego Polski, dobrobytu obywateli, zachowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości, wnoszenia wkładu w budowę trwałego, demokratycznego, praworządnego i sprawiedliwego ładu pokojowego w Europie i na świecie. Przyjęte zasady wspomagające proces kształtowania bezpieczeństwa Polski w wymiarze regionalnym i globalnym uwzględniają zwłaszcza takie elementy jak: kompleksowość i wieloczynnikowość bezpieczeństwa, konieczność przestrzegania formalnoprawnych ram zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym, aktywność w obszarze euroatlantyckim, pokojowe rozstrzyganie sporów. Po 2001 r. wzrosło znacznie działań w zakresie eliminowania zagrożeń związanych z globalnym terroryzmem<sup>11</sup>.

Strategia bezpieczeństwa Czech była przyjmowana czterokrotnie: w 1999, 2001, 2003 i 2011 r. Wydaje się więc, że uregulowania w zakresie strategicznych podstaw bezpieczeństwa były dość późno przyjęte (sześć lat po rozdziale Czechosłowacji). Zasadnicze rozwiązania zawarte w tym dokumencie są zbieżne z podstawowymi aktami prawnymi Czech – konstytucją i aktami konstytucyjnymi. Zaangażowanie w powstanie dokumentu wykazują wszystkie najistotniejsze organy państwowe zarówno z obszaru władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej oraz innych ważnych instytucji publicznych. Generalne założenie związane z przyjęciem Strategii dotyczy jej uniwersalnego, partykularnego i niepartyjnego przesłania. Zasadnicze cele stanowiące główną część dokumentu związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego, zewnętrznego, polityki zagranicznej i obronnej. W dokumencie z 2011 r. określono cztery obszary bezpieczeństwa<sup>12</sup>: 1. zasady, 2. interesy, 3. środowisko, 4. promocja. Należy podkreślić, że realizacja polityki bezpieczeństwa wynika-

---

<sup>11</sup> Warto również wspomnieć, że w 2012 r. zakończono blisko dwuletnie prace nad *Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego*. Cel tej inicjatywy był związany z koniecznością całościowej oceny bezpieczeństwa narodowego RP, dokonania zarówno diagnozy, jak i prognozy rozwoju sytuacji w zakresie bezpieczeństwa. Powodem tego były zmiany w globalnej przestrzeni bezpieczeństwa, wielość i złożoność uwarunkowań w tej materii oraz analiza teorii i praktyki bezpieczeństwa w Polsce. Wskazano przy tym na konieczność wyciągnięcia wniosków, przygotowania ewentualnych zmian systemowych oraz formułowania nowych strategicznych perspektyw. Jednym ze wskazań dokumentu jest konieczność przygotowania nowej Strategii Bezpieczeństwa RP, prawdopodobnie w 2014 r. Zob. oficjalny dokument Biura Bezpieczeństwa Narodowego: *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski, Warszawa 2012*, [http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/4279/Strategiczny\\_Przegląd\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_glowne\\_wnioski\\_i\\_rekomendacje\\_d.html](http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/4279/Strategiczny_Przegląd_Bezpieczenstwa_Narodowego_glowne_wnioski_i_rekomendacje_d.html)

<sup>12</sup> Tekst dokumentu za: [http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign\\_relations/security\\_policy/czech\\_security\\_strategy\\_reviewed.html](http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/security_policy/czech_security_strategy_reviewed.html) (dostęp: 24.04.2013).

jąca z dokumentu jest oparta na komplementarnym zaangażowaniu wszystkich istotnych podmiotów i instytucji publicznych. Każda z wersji dokumentu ewoluowała w kierunku bardziej szczegółowego określenia środowiska bezpieczeństwa Czech. Jest to również związane z zaangażowaniem w wiele inicjatyw transatlantyckich i europejskich.

Strategia bezpieczeństwa Słowacji z 2005 r. w zasadniczy sposób określa cele i zadania państwa w analizowanym obszarze<sup>13</sup>. Wcześniejsza jej wersja była przyjęta w 2001 r. i – jak się wydaje – lepiej odzwierciedlała wymienione potrzeby, obowiązki i środowisko bezpieczeństwa Słowacji. Obowiązujący dokument podzielony jest na trzy części. Zawierają one takie elementy, jak: 1. interesy, 2. środowisko, 3. polityka bezpieczeństwa. Interesy bezpieczeństwa są związane zarówno z obowiązkami wobec państwa i obywateli, jak i otoczenia zewnętrznego. Strategia wskazuje na zmienione uwarunkowania w zewnętrznym środowisku bezpieczeństwa oraz konieczność zaangażowania Słowacji w stabilizację i promowanie bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Wymienia się przy tym szeroki katalog wyzwań i zagrożeń (m.in. terroryzm, przestępczość, konflikty regionalne, upadłe państwa, migracje). W obszarze polityki bezpieczeństwa podkreśla się jej główny cel: zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli i państwa oraz wkład w budowę stabilnej przestrzeni bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę doświadczenia pozostałych państw V4, wydaje się, że zasadniczym zadaniem Słowacji jest przygotowanie i przyjęcie w niedalekiej perspektywie nowego strategicznego dokumentu.

Wypracowywanie koncepcji strategicznych bezpieczeństwa Węgier cechowało się dużym dynamizmem. Różne były też nazwy dokumentów regulujących ten obszar. Niektóre z nich przygotowano w kilka lat po zmianach systemowych (np. 1993), następne w związku z akcesją do NATO (1999) oraz UE (2002 i 2004). W okresie 2009-2012 trzykrotnie przyjmowano dokument strategiczny pod różnymi tytułami. Obowiązująca obecnie Narodowa Strategia Bezpieczeństwa przyjęta została w grudniu 2012 r. W istotnym stopniu jest kontynuacją poprzednich celów strategicznych Węgier w zakresie bezpieczeństwa<sup>14</sup>. Niezmiennie wydają się dwa główne jego ogniwa: 1. własne zasoby wojskowe oraz 2. kooperacja w ramach NATO. W dokumencie wyraźnie wskazuje się sposoby odnowienia sił zbrojnych, zwiększenia możliwości ich działania, także w ramach misji zagranicznych. Cele strategiczne zawarte

---

<sup>13</sup> Tekst dokumentu (tłumaczenie nieoficjalne): [http://merln.ndu.edu/whitepapers/Slovakia\\_Security\\_English2005.pdf](http://merln.ndu.edu/whitepapers/Slovakia_Security_English2005.pdf) (dostęp: 24.04.2013).

<sup>14</sup> Tekst dokumentu: <http://www.kormany.hu/download/4/32/b0000/National%20Security%20Strategy.pdf> (dostęp: 24.04.2013).

w najważniejszych aktach prawnych z obszaru bezpieczeństwa Węgier można podzielić na dwa komplementarne rodzaje: 1. wewnętrzne (m.in. zapewnienie suwerenności, stabilności państwa i obywateli); 2. zewnętrzne (m.in. promowanie demokracji i pokoju, współpraca transatlantycka, stabilizacja najbliższego otoczenia). Bez względu jednak na to wymagają one podejmowania działań konkretnych i zgodnych z narodowym interesem.

#### PODSUMOWANIE

Zarysowane systemowe i prawne podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski i pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej prowadzą do kilku ogólnych wniosków. Po pierwsze, każde z przedmiotowych państw to tzw. młode demokracje. Stąd też system polityczny jest wciąż w fazie dostosowywania do standardów demokratycznych. Po drugie, konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa są zróżnicowane pod względem szczegółowości. W wypadku Czech są to jedynie ogólne wskazania, konstytucje Polski, Słowacji i Węgier zawierają znacznie więcej konkretnych odniesień. Po trzecie, strategie bezpieczeństwa zawierają zasadnicze treści, diagnozy i prognozy, uwzględniające współczesne uwarunkowania międzynarodowe. Jakkolwiek jednak w wypadku Polski i Słowacji konieczne wydaje się możliwie szybkie przyjęcie nowych dokumentów strategicznych. Po czwarte, państwa V4 stanowią ważne ogniwo w transatlantyckiej polityce bezpieczeństwa. Podejmują konkretne działania na rzecz stabilizacji sytuacji w regionie i świecie. Przykładem tego może być aktywność w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, w NATO, udział w misjach stabilizacyjnych.

#### BIBLIOGRAFIA

- Akt konstytucyjny: <http://www.usoud.cz/en/constitutional-act-on-the-security-of-the-czech-republic/>  
Akt konstytucyjny: Ústavný zákon o bezpečnosti štátu": <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>  
Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006.  
Political Systems of Visegrad Group Countries, ed. W. Gizicki, Trnava–Lublin 2012.  
Konstytucja Republiki Czeskiej: <http://www.usoud.cz/en/constitution-of-the-czech-republic/>  
Konstytucja Polski: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>  
Konstytucja Słowacji: <http://www.constitution.org/cons/slovakia.txt>  
Konstytucja Węgier: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>

- Strategia bezpieczeństwa Republiki Czeskiej: [http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign\\_relations/security\\_policy/czech\\_security\\_strategy\\_reviewed.html](http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/security_policy/czech_security_strategy_reviewed.html)
- Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r.: [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki\\_do\\_stron/SBN\\_RP.pdf](http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf) (dostęp: 24.04.2013).
- Strategia bezpieczeństwa Słowacji: [http://merln.ndu.edu/whitepapers/SlovakiaSecurity\\_English2005.pdf](http://merln.ndu.edu/whitepapers/SlovakiaSecurity_English2005.pdf)
- Strategia bezpieczeństwa Węgier: <http://www.kormany.hu/download/4/32/b0000/National%20Security%20Strategy.pdf>
- Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski, Warszawa 2012, [http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/4279/Strategiczny\\_Przegląd\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_\\_glowne\\_wnioski\\_i\\_rekomendacje\\_d.html](http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/4279/Strategiczny_Przegląd_Bezpieczenstwa_Narodowego__glowne_wnioski_i_rekomendacje_d.html)

SYSTEMS AND LEGAL FOUNDATIONS  
FOR THE NATIONAL SECURITY  
OF POLAND AND HER VISEGRAD PARTNERS: CZECH, SLOVAKIA AND HUNGARY.  
AN OUTLINE OF THE ISSUE

S u m m a r y

A contemporary system of national security shall be constructed in a way to guarantee a proper functioning of the democratic state of law, not only during the lack of threats but also in a crisis or at war. Legal provisions in this aspect shall be clear and precise. To ensure the proper state functioning, the tasks of the respective organs evolved in the realization of adequate jobs shall be designed without any doubt concerning a scope of characteristics of each of them in case of emergency. The tasks shall be defined in a concrete way without duplicates or leaving gaps. Extraordinary states, i.e. martial law, state of emergency and a natural disaster, are introduced under urgent conditions and serious outer as well as inner dangers for the state functioning. They are declared to counteract the arisen threats and preserve common well-being.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo narodowe, Polska, Czechy, Węgry Słowacja, podstawy prawne.

**Key words:** national security, Poland, Czech Republic, Hungary, Slovakia, legal fundations.