

Marcin Jastrzębski

PRAWO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W SYSTEMATYCE PRAWA

W ostatnich latach w Polsce wzrasta zainteresowanie dyscypliną naukową mającą za podstawowy przedmiot badań pojęcie bezpieczeństwa, w tym także bezpieczeństwa narodowego. Jako osobna dziedzina pojawiła się ona w państwach zachodnich już drugiej połowie lat 90. XX wieku, ale do naszego kraju, pod nazwą „nauki o bezpieczeństwie”, zawitała dopiero w roku 2011¹. Rozwój tej dyscypliny przebiega dynamicznie nie tylko na różnych płaszczyznach badawczych, ale również w sferze dydaktyki. Aktualnie kierunek studiów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, zarówno I, jak i II stopnia, ma w swojej ofercie 48 polskich uczelni². Standard kształcenia w grupie treści kierunkowych obejmuje również naukę przedmiotu *prawne podstawy bezpieczeństwa*³. Istnienie wspomnianego przedmiotu pozwala postawić zasadnicze pytanie: czy i w jakim zakresie da się wyodrębnić w systemie prawa polskiego osobną subdyscyplinę, nazwaną roboczo prawem bezpieczeństwa narodowego? Odpowiedź na to pytanie ma zasadnicze znaczenie dla określenia zakresu materialnego wymienionego wyżej przedmiotu dydaktycznego, ale również dla wyznaczenia granic obszarów badawczych tytułowej dziedziny nauk prawnych.

Prawidłowej odpowiedzi na postawione wyżej pytanie nie ułatwia poziom stanu badań teoretycznych nad prawem bezpieczeństwa narodowego. Zarówno w nauce anglosaskiej, która jako pierwsza podjęła się badania złożonych relacji pomiędzy kategorią bezpieczeństwa a prawem, jak i w nauce polskiej, prace teoretyczne, w których

¹ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty naukowe AON”, nr 1(86)/2012, s. 7.

² http://kierunkustudiow.pl/bezpieczenstwo_narodowe (dostęp: 20.12.2013 r.).

³ *Standard kształcenia na kierunku: Bezpieczeństwo narodowe*, s. 2, http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/c285269529b894f0d2c160a2b55bebac.pdf (dostęp: 20.12.2013 r.).

podejmuje się próby analizy miejsca i roli prawa bezpieczeństwa narodowego, albo nie występują w ogóle⁴, albo mają charakter incydentalny, jednostkowy⁵.

Niniejszy tekst jest próbą – niepełną głównie z powodu ograniczonej objętości publikacji – wyznaczenia miejsca prawa bezpieczeństwa narodowego w systemie prawa. Na początku rozważań dokonana zostanie, krótka analiza pojęcia i typologii bezpieczeństwa, w tym szczególnie bezpieczeństwa narodowego. Pozwoli to sformułować zakres przedmiotowy prawa bezpieczeństwa narodowego. Następnie omówione zostaną kryteria i sposób podziału prawa na subdyscypliny wraz z odniesieniem ich do prawa bezpieczeństwa narodowego. W ostatniej części niniejszego artykułu przeanalizowane zostaną perspektywy rozwoju tytułowej dyscypliny.

1. Pojęcie i typologia bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo narodowe jest jednym z pojęć zawierającym się w szerszej kategorii – bezpieczeństwie. W najbardziej ogólnym ujęciu jest ono rozumiane jako stan niezagrażenia⁶ czy dokładniej: stan spokoju, pewności i niezagrażenia⁷.

Generalnie istnieją dwa podstawowe rodzaje definicji bezpieczeństwa – statyczne i dynamiczne. Pierwsze z nich, historycznie wcześniejsze, zawierają opis omawianego terminu jako pewnego stanu, to znaczy osiągnięcia przez dany podmiot poczucia bezpieczeństwa⁸.

⁴ W nauce amerykańskiej i brytyjskiej, w monografiach dotyczących prawa bezpieczeństwa narodowego, autorzy nie definiują tej dyscypliny, nie podejmują się jej wyodrębnienia i wskazania miejsca i roli w systemie prawa, a jedynie poprzestają na wylczeniu i omówieniu pewnych sytuacji, w których ujawniają się relacje pomiędzy bezpieczeństwem narodowym, a różnymi regulacjami prawnymi. Jednocześnie katalogi analizowanych problemów są w poszczególnych pracach znacząco różne. Zob. W. C. Banks, P. Raven-Hansen, *National Security Law and the Power of the Purse*, Oxford 1994; J. N. Moore, R. F. Turner, *National Security Law*, Durham 2005; Th. A. Johnson, *National Security Issues in Science, Law, and Technology*, BocaRaton, London, New York 2007.

⁵ W Polsce dotychczas ukazał się jeden artykuł naukowy, który jest próbą refleksji teoretycznej nad miejscem prawa bezpieczeństwa narodowego w systemie prawa: W. Kitler, *Prawo bezpieczeństwa narodowego w systemie prawa*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 2(83)/2011, s. 69–90.

⁶ Słownik PWN online <http://sjp.pwn.pl/slownik/2443939/bezpiecze%C5%84stwo> (dostęp: 10.12.2013 r.).

⁷ *Webster's Third New International Dictionary*, Könemann 1993, s. 2053–2054. Por. R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3/2010, s. 23–32.

⁸ Por. J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe. Charakter, pojęcie i uwarunkowania* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, pod red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 14; J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15; R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy międzynarodowe”, nr 10/1989, s. 49–50.

Drugi typ wyjaśnia termin jako proces, w którym następuje zapewnianie poczucia bezpieczeństwa podmiotu⁹.

Według Stanisława Kozieja, bezpieczeństwem danego podmiotu w sensie dynamicznym jest „ta dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła wyzwaniom, redukovanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”¹⁰.

Próbując sklasyfikować rodzaje bezpieczeństwa należy wziąć pod uwagę fakt, iż w nauce o stosunkach międzynarodowych stosuje się szereg jego typologii. Jednego z bardziej kompleksowych podziałów omówionego terminu dokonał Ryszard Zięba. Według niego podstawowa klasyfikacja następuje tu ze względu na kryterium podmiotowe (terytorialne) i przedmiotowe¹¹. W tym pierwszym wymiarze bezpieczeństwo można podzielić na dwie podstawowe kategorie: bezpieczeństwo międzynarodowe i bezpieczeństwo narodowe:

- a) bezpieczeństwo międzynarodowe – pojęcie z zakresu teorii stosunków międzynarodowych, charakteryzuje bezpieczeństwo jako zbiorowość wszystkich państw w systemie międzynarodowym, w którym te państwa się znajdują;
- b) bezpieczeństwo narodowe (państwowe) – stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszystkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, tak zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa¹².

Bardziej szczegółowa kategoryzacja omawianego terminu, dokonana ze względu na kryterium przestrzenne, pozwala wyróżnić następujące rodzaje bezpieczeństwa:

- a) lokalne – daje podstawę do właściwego funkcjonowania społeczności lokalnych, służy zaspokojeniu potrzeb związanych z bezpieczeństwem mieszkańców oraz wspólnot lokalnych;
- b) subregionalne – jest to szersze ujęcie bezpieczeństwa lokalnego;

⁹ J. Marczak, op. cit., s. 14.

¹⁰ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo narodowe”, nr 18/2011, s. 20.

¹¹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2001, s. 31–32.

¹² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 169. Zobacz też podział na bezpieczeństwo indywidualne i grupowe: C. Bay, *Koncepcja bezpieczeństwa indywidualnego, narodowego i zbiorowego*, „Studia nauk politycznych”, nr 4/1989, s. 83–91.

- c) regionalne – szerzej rozumiane bezpieczeństwo lokalne sprowadzone do terytorium regionu;
- d) ponadregionalne – inaczej bezpieczeństwo narodowe (państwowe);
- e) globalne – inaczej bezpieczeństwo światowe (międzynarodowe)¹³.

Istnieje duża grupa definicji terminu bezpieczeństwo narodowe. Zasadniczo, tak jak w przypadku generalnego ujęcia bezpieczeństwa, definicje te można podzielić na statyczne i dynamiczne.

Przykładowo, w pierwszej z omawianych grup można przytoczyć definicję autorstwa Jerzego Stańczyka. Stwierdził on, iż „bezpieczeństwo narodowe określić można (...) jako obiektywny stan pewności fizycznego przetrwania i swobód rozwojowych, stan będący zarazem żywotną potrzebą, a więc również celem i naczelnym interesem narodowym (racją stanu) zakładającym zabezpieczenie oraz umacnianie żywotnych wartości (wyrażanych właśnie w postaci obiektywnej pewności przestrzegania i swobód rozwojowych), realizowanych w sferze wewnętrznej i zewnętrznej oraz od czynnika czasu, jaki modyfikuje priorytety w zakresie bezpieczeństwa. Innymi słowy, w największym skrócie można stwierdzić, że bezpieczeństwo jest tożsame z pewnością (możliwością) realizacji żywotnych potrzeb i ochrony żywotnych wartości, jak też w szerokim kontekście – obiektywne warunki ich poszanowania z zewnątrz”¹⁴.

Z kolei przykładem definicji bezpieczeństwa narodowego traktowanego jako kategoria dynamiczna jest wyjaśnienie tego terminu dokonane w nauce amerykańskiej, która uznaje go za proces „zapewnienia wewnętrznych i zewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowym interesom oraz ochrony przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami”¹⁵. Jedną z najbardziej obszernych definicji w tym zakresie w ujęciu dynamicznym sformułował Waldemar Kitler. Według niego bezpieczeństwo narodowe jako proces to „różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne (w szerokim tego słowa znaczeniu), mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej i wewnętrznej oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego”¹⁶.

Oprócz omówionych rodzajów definicji, bezpieczeństwo narodowe ujmowane bywa również w znaczeniu strukturalnym (systemowym) i obejmuje swoim zakresem także, wyraźnie wymienione, prawne podstawy bezpieczeństwa. W tym ujęciu rozumiane jest ono jako „całokształt przygotowania i organizacji państwa dla ciągłego tworzenia bezpieczeństwa narodowego”¹⁷.

¹³ R. Zięba, *Instytucjonalizacja...*, s. 31–32.

¹⁴ J. Stańczyk, op. cit., s. 36.

¹⁵ F. N. Trager i F. N. Simone, *National Security and American Society*, [w:] *Leksykon politologii*, Wrocław 1997, s. 35.

¹⁶ W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, Warszawa 2002, s. 48.

¹⁷ J. Marczak, op. cit., s. 22.

Podmiotowa typologia bezpieczeństwa oparta jest na podstawowym kryterium, według którego zakłada się, iż występują różne grupy podmiotów, których bezpieczeństwo dotyczy. „Podmiotem bezpieczeństwa mogą być zatem wszystkie jednostki mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów”¹⁸. Można tu wyróżnić następujące rodzaje bezpieczeństwa:

- » osób;
- » grup osób;
- » państw oraz ich elementów (instytucji parlamentarnych, rządowych, sędowniczych, samorządów);
- » organizacji międzynarodowych (międzyrządowych, pozarządowych, korporacji);
- » koalicji i sojuszy;
- » organizacji transnarodowych¹⁹.

Jak słusznie zauważył Stanisław Koziej, „bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności podmiotu. Stąd też jego struktura jest w istocie tożsama ze strukturą aktywności (funkcjonowania, istnienia) podmiotu.”²⁰ Ze względu na kryterium przedmiotowe wyróżniamy następujące rodzaje bezpieczeństwa:

- a) polityczne – określane przez teoretyków jako główne ogniwo i podstawa bezpieczeństwa narodowego;
- b) militarne – jest to obronność państwa polegająca na przeciwdziałaniu zagrożeniom zewnętrznym oraz polityczno-militarnym;
- c) ekonomiczne – zapewnienie stabilności gospodarczej danego podmiotu;
- d) społeczne – zapewnienie ochrony danemu społeczeństwu;
- e) kulturowe – ochrona dorobku kulturowego danego podmiotu;
- f) ideologiczne – ochrona ideologii oraz wartości obowiązujących w danym państwie;
- g) ekologiczne – dbanie o zrównoważony rozwój oraz o ochronę środowiska i zasoby naturalne danego państwa²¹.

¹⁸ S. Koziej, op. cit., s. 20.

¹⁹ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994, s. 61.

²⁰ S. Koziej, op. cit., s. 20. Autor ten wyróżnia jeszcze kategorię bezpieczeństwa fizycznego z podziałem na bezpieczeństwo militarne i pozamilitarne, jak również kategorie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Zob. tamże, s. 20–21.

²¹ S. Dworecki, op. cit., s. 61.

Ryszard Zięba wyróżnił również bardziej rozwiniętą i szczegółową klasyfikację bezpieczeństwa. Według niego, oprócz opisanych wyżej podziałów przedmiotowego oraz podmiotowego, można także wyróżnić podział ze względu na kryterium przestrzenne, czasowe oraz poprzez sposób organizowania bezpieczeństwa²².

Najistotniejszą z przytoczonych klasyfikacji, dla określenia relacji pomiędzy bezpieczeństwem narodowym i jego unormowaniem prawnym, są typologie opisywanego terminu oparte na kryteriach podmiotowym i przedmiotowym. Jak stwierdził Michał Krauze, jedną z najprostszych metod wyodrębnienia bezpieczeństwa we wspomnianych ujęciach jest postawienie i odpowiedź na następujące pytania: „Kogo bezpieczeństwo dotyczy? Czego bezpieczeństwo dotyczy?”²³ W związku z tym wspomniany autor dokonał klasyfikacji współczesnego pojmowania bezpieczeństwa w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Syntezę swoich rozważań zilustrował następującą tabelą:



Źródło: M. Krauze, *Rola i miejsce prawa obronnego w systemie bezpieczeństwa morskiego państwa*, „Zeszyty naukowe AMW”, nr 2(185)/2011, s. 112.

²² Zob. szerzej: R. Zięba, *Instytucjonalizacja...*, s. 31–32; R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 6–7.

²³ M. Krauze, *Rola i miejsce prawa obronnego w systemie bezpieczeństwa morskiego państwa*, „Zeszyty naukowe AMW”, nr 2(185)/2011, s. 112.

W ujęciu podmiotowym, głównym beneficjentem oraz czynnikiem tworzącym i stosującym prawo bezpieczeństwa narodowego są instytucje i organy państwa, czy szerzej – podmioty władzy publicznej.

2. Zakres przedmiotowy prawa bezpieczeństwa narodowego

Jak widać, biorąc pod uwagę zawarte w powyższej tabeli wyliczenie płaszczyzn bezpieczeństwa narodowego, przedmiotowy zakres prawa omawianego terminu będzie niezwykle szerokie. Jak już wspomniano, bezpieczeństwo, w tym także bezpieczeństwo narodowe, niezależnie od tego, czy ujmowane jest w sposób statyczny, czy dynamiczny, obejmuje wszystkie dziedziny działalności danego podmiotu²⁴. Dodatkowo współcześnie często podkreśla się, iż kwestie dotyczące bezpieczeństwa w środowisku międzynarodowym ulegają znaczącej ewolucji i obejmują kolejne, nowe sfery aktywności poszczególnych państw²⁵. Jednocześnie zmiana zakresu tzw. sektorów bezpieczeństwa i pojawianie się ich nowych wymiarów powoduje, iż „problematyka bezpieczeństwa leży jednocześnie w kompetencjach wielu podmiotów państwowych. Stąd też mówimy o transsektorowości współczesnego bezpieczeństwa – przykładem jest bezpieczeństwo informacyjne, w tym bezpieczeństwo cybernetyczne i antyterrorystyczne”²⁶. Złożoność i skomplikowanie tematyki bezpieczeństwa narodowego rzutuje również na złożoność prawa dotyczącego tej dziedziny. Aktualnie prawo regulujące bezpieczeństwo narodowe opisywane jest nie tylko przez w odniesienie do zagrożeń militarnych i obronności państwa, ponieważ „wiele dziedzin aktywności państwa (i społeczeństwa) wiąże się z zapewnieniem wolności od zagrożeń oraz niezakłóconych warunków bytu i rozwoju, działalność prawodawcza w różnych sferach krzyżuje się i nawzajem przenika.”²⁷

Opisany proces wpływa również na poszerzanie i komplikowanie się dziedzin objętych regulacją dyscypliny, którą można nazwać „prawem bezpieczeństwa narodowego”. Prawdopodobnie – pośrednio – powoduje to również znaczące różnice w dobieraniu podejmowanych problemów, występujące wśród różnych autorów analizujących przedmiotowe aspekty prawa bezpieczeństwa narodowego.

²⁴ S. Koziej, op. cit., s. 20.

²⁵ Zob. np. E. A. Kołodziej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie. Od globalizacji do regionalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 50–55; M. Pietraś, *Bezpieczeństwo międzynarodowe* [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, pod red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 331–339; E. Rotschild, *Whatis Security?* [w:] *International Security, Vol. III. Widening Security*, pod red. B. Buzan, L. Hansen, Los Angeles – London – New Delhi – Singapore 2007, s. 13–18.

²⁶ S. Koziej, op. cit., s. 21.

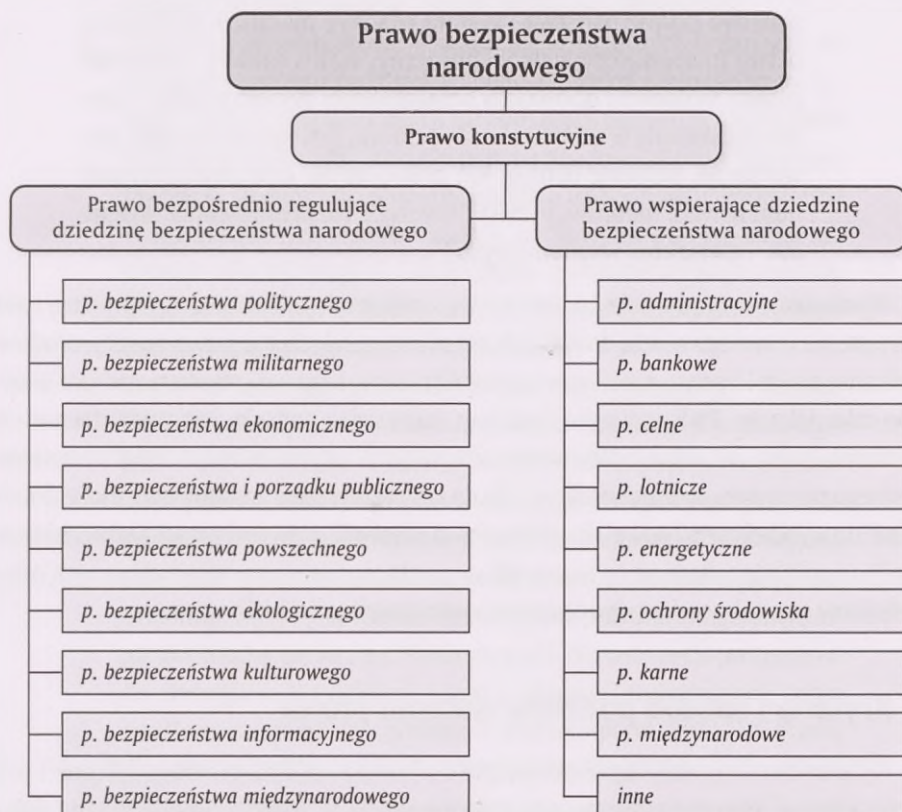
²⁷ W. Kitler, *Prawo bezpieczeństwa narodowego...*, s. 71.

W pracy pod redakcją Johna Moore'a i Roberta Turnera, poszczególni autorzy zajmują się zarówno pewnymi teoretycznymi aspektami prawa bezpieczeństwa narodowego (np. ogólne podejście do bezpieczeństwa narodowego i światowego porządku czy nowe teorie rozumienia wojny), jak i konkretnymi zagadnieniami prawnymi, dotyczącymi relacji bezpieczeństwo a prawo międzynarodowe publiczne lub amerykańskie prawo krajowe. Wśród szczegółowych zagadnień prawnych w omawianej monografii dokonano analizy następujących tematów:

1. Rozwój międzynarodowego prawa zarządzania konfliktami.
2. Użycie siły w stosunkach międzynarodowych: normy dotyczące stosowania przymusu.
3. Rodzaje instytucjonalnego zarządzania konfliktami.
4. Prawo wojenne i neutralność.
5. Prawo operacyjne (prowadzenia operacji militarnych).
6. Zbrodnie wojenne i Trybunał.
7. Narkotyki jako problem bezpieczeństwa narodowego.
8. Amerykańska Narodowa Strategia Bezpieczeństwa: przegląd zagadnienia.
9. Międzynarodowe rozbrojenie poprzez traktaty, prawo i politykę.
10. Międzynarodowe prawa człowieka.
11. Prawo morza.
12. Prawo przestrzeni kosmicznej.
13. Ramy konstytucyjne podziału władzy krajowych instytucji bezpieczeństwa pomiędzy Kongres, Prezydenta i sądy.
14. Uprawnienia Kongresu i Prezydenta do użycia Sił Zbrojnych.
15. Traktaty i inne porozumienia międzynarodowe.
16. Proces zapewnienia bezpieczeństwa narodowego: proces, decyzja i rola prawnika.
17. Wywiad i kontrwywiad.
18. Terroryzm krajowy.
19. Dostęp do informacji dotyczących bezpieczeństwa narodowego.
20. Wolność wypowiedzi.
21. Bezpieczeństwo Narodowe a czwarta i piąta poprawki do konstytucji.
22. Naruszenia bezpieczeństwa narodowego.
23. Prawo imigracyjne i bezpieczeństwo narodowe.
24. Wspieranie bezpieczeństwa przez Stany Zjednoczone i programy z tym związane.
25. Kontrola eksportu artykułów podwójnego zastosowania: antyterroryzm, zakaz proliferacji.

26. Bezpieczeństwo narodowe i polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych.
27. Wojna informacyjna i ochrona infrastruktury krytycznej.
28. Federalna gotowość kryzysowa i kryzysowe reagowanie.
29. Bezpieczeństwo krajowe (*Homeland Security*).
30. Prawo ochrony środowiska i bezpieczeństwo narodowe²⁸.

Waldemar Kitler, analizując przedmiot prawa bezpieczeństwa narodowego, dokonał klasyfikacji tematyki regulowanej przez tę dziedzinę w kontekście tradycyjnego podziału systemu prawa na gałęzie. Jednocześnie wspomniany autor podzielił owo prawo na normy bezpośrednio regulujące bezpieczeństwo narodowe oraz przepisy wspierające omawianą dziedzinę. W efekcie zaproponowana przez niego typologia wygląda następująco:



Źródło: W. Kitler, *Prawo bezpieczeństwa narodowego w systemie prawa*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 2(83)/2011, s. 74.

²⁸ J. N. Moore, R. F. Turner, op. cit., *in toto*.

W dalszej części omawianej pracy autor szczegółowo analizuje wymienione w powyższej tabeli dziedziny prawnej regulacji bezpieczeństwa narodowego²⁹. Przykładowo wśród aspektów prawnych bezpieczeństwa politycznego wymieniono tu normy zarówno prawa międzynarodowego, jak i krajowego dotyczące suwerenności państwa, władczych kompetencji państwa i jego organów, w tym przede wszystkim umocowanych w konstytucji oraz zagadnienie odpowiedzialności za naruszenie norm prawa konstytucyjnego³⁰. Szczegółowo normy te będą dotyczyły:

- a) „**prawa międzynarodowego publicznego** (...), tj. prawa: traktatów; organizacji międzynarodowych; dyplomatycznego i konsularnego; konfliktów zbrojnych; międzynarodowe karnego; przeciwojennego oraz dotyczącego praw człowieka;
- b) **prawa krajowego**: Konstytucji RP oraz ustaw regulujących: ustrój państwa (formę państwa i system władzy); pluralizm polityczny; ustrój gospodarczy; ustrój społeczny; status prawny jednostki, prawa, wolności i obowiązki obywatelskie; system prawny i proces legislacyjny w państwie oraz ochronę systemu prawnego; prawo karne; ochronę ustroju RP; prawo azylu; ochrony informacji niejawnych; mediów; prawo dotyczące funkcjonowania Kościołów i związków wyznaniowych”³¹.

Wymienione unormowania zawarte we wspomnianych publikacjach w klasycznej typologii systemu prawnego należą do różnych gałęzi prawa, takich jak: prawo międzynarodowe publiczne, prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, krajowe i międzynarodowe prawo praw człowieka itp. Podstawowym pytaniem, jakie się tu pojawia, jest stwierdzenie, czy stworzenie zbioru jakościowo i formalnie różnych i należących do innych dziedzin systemu prawnego norm prawnych odnoszących się do bezpieczeństwa narodowego, może doprowadzić do wyodrębnienia nowej dziedziny prawa umownie nazwanej prawa bezpieczeństwa narodowego? Odpowiedź na to jest możliwa po przeanalizowaniu sformułowanych przez teoretyków prawa kryteriów wyodrębnienia poszczególnych działów prawa.

3. Kryteria i sposób podziału systemu prawa

Podstawowym podziałem systemu prawa jest podział na prawo publiczne i prywatne. Najczęściej wykorzystywane są cztery kryteria, w oparciu o które można dokonywać wspomnianej dywersyfikacji prawa w ujęciu przedmiotowym:

²⁹ W. Kitler, *Prawo bezpieczeństwa narodowego...*, s. 75 i nast.

³⁰ Tamże, s. 75–76.

³¹ Tamże, s. 76.

1. Kryterium interesu – podział prawa opiera się tu na rozróżnieniu interesu indywidualnego od interesu publicznego według kryterium różnego prawnie chronionego interesu. Prawo publiczne dotyczy interesów grupowych, najczęściej samego państwa, czy szerzej władzy publicznej. Prawo prywatne chroni przede wszystkim interesy poszczególnych osób fizycznych, prawnych lub innych podmiotów prywatnych nie posiadających osobowości prawnej.
2. Kryterium podmiotowe – stosunki prawne mogą zachodzić pomiędzy organami władzy publicznej, pomiędzy organami państwowymi a jednostkami lub pomiędzy samymi jednostkami. Do prawa prywatnego należą normy regulujące relacje zachodzące między osobami fizycznymi i prawnymi. Z kolei prawo publiczne reguluje stosunki między władzą publiczną a jednostką.
3. Kryterium przedmiotowe – zaliczenie konkretnych przepisów do prawa prywatnego bądź publicznego zależy od odpowiedzi na pytanie: jaki jest charakter relacji zachodzących pomiędzy podmiotami stosunków prawnych? Stosunki prawne regulowane przez prawo publiczne są stosunkami nierównorzędności (subordynacji) podmiotów w stosunkach tych uczestniczących, np. stosunki prawno-karne lub prawno-administracyjne. Z kolei prawo prywatne reguluje stosunki prawne, w których występuje równorzędność podmiotów (stosunki koordynacji), np. stosunki cywilno-prawne.
4. Kryterium ochrony prawa (teoria ochrony procesowej) – podstawowym sposobem rozróżnienia prawa publicznego i prywatnego jest w tym przypadku różny tryb wszczynania postępowań prawnych. Jeżeli ochrona praw jednostek jest pod bezpośrednią kontrolą państwa, a postępowanie jest wszczynane z urzędu, to mamy do czynienia z prawem publicznym. Na prawo publiczne składają się te normy, których naruszenie samoczynnie powoduje ingerencję organów władzy publicznej. Natomiast jeśli dla wszczęcia postępowania wymagane jest działanie samej jednostki, uruchamiającej organ państwowy, mamy do czynienia z prawem prywatnym. Na prawo prywatne składają się więc te normy, których naruszenie chronione jest przez państwo z inicjatywy zainteresowanych obywateli, a więc na ich wniosek³².

³² L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 78–81; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 230.

Analizując przedmiotowy zakres prawa bezpieczeństwa narodowego, należy zauważyć, iż na jego unormowanie składają się przede wszystkim normy wchodzące w skład prawa publicznego – zarówno krajowego, jak i międzynarodowego. Jest to logiczną konsekwencją faktu, że podmiotem omawianego rodzaju bezpieczeństwa jest przede wszystkim organizacja państwowa (władza publiczna) i to ona posiada wszelkie podstawowe, umocowane w aktach normatywnych, możliwości i kompetencje służące zapewnieniu tego bezpieczeństwa. Nie można jednak wykluczyć, iż pewne regulacje odnoszące się do bezpieczeństwa narodowego mogą należeć do prawa prywatnego. Waldemar Kitler wśród różnych aspektów prawnych bezpieczeństwa ekonomicznego wymienia prawo handlowe, a pośród unormowań prawnych bezpieczeństwa społecznego znalazły się przepisy prawa cywilnego i rodzinnego³³.

Zasadniczym podziałem systemu prawa jest jego podział na gałęzie. Podstawowymi kryteriami tego zróżnicowania są:

1. Metoda regulacji na: prawnocywilną, prawnoadministracyjną i prawnokarną.
2. Materia unormowania – zakres spraw, których unormowanie dotyczy.
3. Podmiot regulacji – określenie adresatów norm prawnych danej gałęzi.
4. Zasady prawa charakterystyczne dla poszczególnych gałęzi – wpływają one na sposób wykładni i stosowania przepisów należących do poszczególnych gałęzi.
5. Kryterium formalne – zasadniczo każda dziedzina prawa powinna mieć kompleksowe uregulowanie, kodyfikację (niekoniecznie nazwane formalnie kodeksem)³⁴.

Mimo że podział prawa na gałęzie i zastosowane, wymienione powyżej kryteria jego dokonywania nie zawsze są stosowane konsekwentnie, to jednak pozostają one aktualne i są podstawowym sposobem kategoryzacji norm należących do systemu, mając dodatkowo istotny wymiar praktyczny. „Zaliczenie określonych przepisów do którejś z wyróżnionych gałęzi prawa posiada tę istotną doniosłość praktyczną, że przepisy te będą interpretowane i stosowane zgodnie z przyjętymi w danej gałęzi zasadami prawa i w taki sposób, iżby zapewnić ich zgodność prakseologiczną i powiązania funkcjonalne z innymi normami tej gałęzi prawa”³⁵.

³³ W. Kitler, *Prawo bezpieczeństwa narodowego...*, s. 79 i 82.

³⁴ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 231; J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004. s. 130–131.

³⁵ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 232.

Z ewentualną możliwością wyodrębnienia dziedziny prawa bezpieczeństwa narodowego wiąże się konieczność przeanalizowania wymienionych wyżej kryteriów podziału prawa na gałęzie.

Ad. 1. Nie da się wyróżnić jednej metody regulacji prawa bezpieczeństwa narodowego. Prawoadministracyjny, prawnokarny, a nawet w węższym zakresie prawnocwilny sposób regulacji mieszają się w unormowaniach dotyczących bezpieczeństwa. Dodatkowo istotna część regulacji opisywanej dziedziny zawarta jest w przepisach prawa międzynarodowego publicznego, które charakteryzuje się znacząco odmienną metodą regulacji w stosunku do unormowań różnych działów prawa krajowego³⁶.

Ad. 2. Materia regulacji jest kryterium, które umożliwia wyodrębnienie prawa bezpieczeństwa narodowego. Subdyscyplina ta obejmuje wszystkie akty normatywne, których przedmiotem jest omawiana kategoria. Głównym problemem jest tu jednak fakt, że bezpieczeństwo przenika wszystkie sfery działalności podmiotu, a w związku z tym materia unormowania jest niezwykle szeroka. Obejmuje ona dodatkowo normy zaliczane do większości zarówno tradycyjnych, jak i nowych gałęzi prawa. W związku z tym ewentualne wyodrębnienie nowej dziedziny tegoż, tj. prawa bezpieczeństwa narodowego, mogłoby doprowadzić do istotnych wątpliwości, które z unormowań uznać za część już istniejących gałęzi prawa, a które „przenieść” do nowo utworzonej sfery. Co prawda, systematyka prawa nie wyklucza zaliczenia tych samych przepisów do różnych gałęzi prawa³⁷, jednak tak „rewolucyjna” zmiana klasyfikacji poszczególnych aktów normatywnych, czy nawet wielu pojedynczych przepisów, mogłaby spowodować co najmniej duże problemy interpretacyjne. W związku z tym, w aktualnym stadium rozwoju teorii prawa, takie wyodrębnienie prawa bezpieczeństwa narodowego, wydaje się mało prawdopodobne.

Ad. 3. Głównymi adresatami norm prawa bezpieczeństwa narodowego, są organy władzy publicznej, chociaż część tych przepisów jest również skierowana do jednostek. W związku z tym wydaje się, iż to kryterium nie może być żadnym wyróżnikiem, umożliwiającym kreowanie nowej przedmiotowej gałęzi prawa.

Ad. 4. W prawie bezpieczeństwa narodowego nie doszło do wyodrębnienia osobnych, charakterystycznych tylko dla tego działu zasad prawa. Omawiana dziedzina korzysta z reguł „wypożyczonych” z innych gałęzi, przede wszystkim z prawa konstytucyjnego.

³⁶ Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 1–8.

³⁷ Przykładowo: katalog regulacji należących do prawa konstytucyjnego i administracyjnego jest w dużej mierze wspólny. Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 37–38.

tucyjnego. Niektóre z nich można by uznać nie tylko za zasady ogólne prawa konstytucyjnego, ale również za zasady specyficzne dla prawa bezpieczeństwa narodowego. Np. mogłyby to być reguły cywilnej kontroli nad armią czy zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi³⁸.

Ad. 5. Zastosowanie kryterium formalnego – istnienie kompleksowej regulacji prawa bezpieczeństwa narodowego nie pozwala również, przynajmniej w warunkach polskiego systemu prawnego, na wyodrębnienie nowej gałęzi prawa. Jak słusznie zauważył Waldemar Kitler, w Polsce i w innych krajach istnieją swoiste „konstytucje” prawa bezpieczeństwa narodowego, czy przynajmniej dotyczące węższej regulacji tzw. prawa obronnego³⁹. Jednakże polska ustawa z dnia 21 lipca 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁰ jest aktem starym, wielokrotnie i często chaotycznie nowelizowanym i w związku z tym trudno ją uznać za kompleksową regulację prawa bezpieczeństwa narodowego lub nawet tylko prawa obronnego. Niemniej w innych systemach prawnych można znaleźć regulacje, które mogą być uznane za swoisty „kodeks” prawa bezpieczeństwa narodowego. Przykładem jest amerykański system prawny, gdzie za tego rodzaju akt normatywny uznaje się *ustawę o bezpieczeństwie narodowym (National Security Act)* z 1947 roku i tzw. *ustawę patriotyczną* z 2001 roku (*Patriot Act*)⁴¹. Należy jednak mieć na uwadze, iż omawiane kryterium formalne jest tylko pomocniczym sposobem wyodrębnienia nowej gałęzi prawa.

Z przedstawionej analizy wynika, iż z punktu widzenia aktualnego stanu badań teorii prawa, prawo bezpieczeństwa narodowego częściowo, ale w bardzo ograniczonym zakresie, może spełniać kryteria umożliwiające wyodrębnienie go jako nowej gałęzi prawa. Dotyczy to przede wszystkim materii regulacji i możliwości powstania, także w polskich warunkach, kompleksowego aktu normatywnego, w którym zostałyby zawarte najistotniejsze przepisy ogólne odnoszące się do analizowanej dziedziny. Z pewnymi zastrzeżeniami można także przyjąć, że możliwe jest nawet wyodrębnienie pewnych zasad specyficznych dla prawa bezpieczeństwa narodowego. Niestety, badanie metody jego regulacji i adresatów zawartych w nim przepisów nie implikują żadnych przesłanek do wyodrębnienia rzeczzonego działu prawa.

³⁸ Zob. W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucyjnych RP*, Warszawa 1998, s. 12 i nast., M. Bajor-Stachańczyk, *O realizacji zasady cywilnej kontroli nad armią i zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi*, „Zeszyty prawnicze Biura studiów i ekspertyz”, nr 3(7)/2005, s. 11–21 i cytowana tam literatura.

³⁹ W. Kitler, *Prawo bezpieczeństwa narodowego...*, s. 71–72.

⁴⁰ Tekst jednolity Dz. U. 2004 r. Nr 241, poz. 2416.

⁴¹ Zob. *Encyclopedia of United States National Security*, red. R. J. Samuels, Thousand Oaks – London – New Delhi 2006, s. 427–428, 498; J. N. Moore, R. F. Turner, op. cit., s. 1275–1277.

Należy w związku z tym przyjąć, że przy aktualnym stanie badań nie ma faktycznej możliwości wyodrębnienia gałęzi prawa bezpieczeństwa narodowego. Waldemar Kitler doszedł do wniosku, że „w badaniu problemów bezpieczeństwa narodowego używa się w zasadzie tylko jednego określenia – prawo obronne. Trudno jednak spotkać je w ogólnych podziałach gałęzi (dziedzin) prawa na gruncie nauk prawnych. Jeszcze gorzej jest z prawem bezpieczeństwa narodowego, które jedynie w standardzie kształcenia na kierunku bezpieczeństwo narodowe znajduje swoje miejsce pod szerszą nazwą: prawne podstawy bezpieczeństwa”⁴².

4. Perspektywy rozwoju i wyodrębnienia prawa bezpieczeństwa narodowego w systemie prawnym

Aktualnie prawo bezpieczeństwa narodowego wyodrębnia się głównie na podstawie przedmiotu regulacji. W nauce anglosaskiej o zakresie takiego unormowania decyduje przede wszystkim pragmatyczne podejście poszczególnych autorów, tworzących określony katalog zagadnień prawnych dotyczących kategorii bezpieczeństwa, a następnie szczegółowo je badających.

Podobną drogę obrał Waldemar Kitler, jednakże wzbogacił on swoje spostrzeżenia o szereg ogólnych refleksji teoretycznych. Podkreślając interdyscyplinarny charakter opisywanej dziedziny i wykorzystywanie przez nią dorobku różnych gałęzi prawa, badacz ten uznał, iż podstawowym kryterium wyróżnienia prawa bezpieczeństwa narodowego jest przedmiot regulacji. „Mając na uwadze takie podejście, uzyskujemy zasadniczą klasyfikację podstaw prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego wyróżniającą: prawo bezpośrednio regulujące dziedzinę bezpieczeństwa narodowego oraz prawo wspomagające dziedzinę bezpieczeństwa narodowego”⁴³. Takie podejście można umownie nazwać „ewolucyjnym” rozwojem dziedziny prawa bezpieczeństwa narodowego. Pierwsze refleksje teoretyczne nad tytułowym działem prawa mogą stać się impulsem do pogłębionych badań teoretycznych, co w dłuższej perspektywie czasowej może doprowadzić do wyodrębnienia się gałęzi prawa bezpieczeństwa narodowego. Takie ostrożne podejście wydaje się w tym przypadku słuszne, gdyż przy aktualnym stanie badań brak jest podstaw teoretycznych, jak i praktycznych do dokonania „rewolucyjnego” kroku, czyli próby ustanowienia nowej gałęzi prawa – prawa bezpieczeństwa narodowego.

⁴² W. Kitler, *Prawo bezpieczeństwa narodowego...*, s. 71.

⁴³ Tamże, s. 72–73. Zob. także uwagi do przedstawionej klasyfikacji. Tamże, s. 73–75.

National Security Law in The Systematisation of Law

Summary

All legal systems deal with the same basic issues, but jurisdictions categorise and identify its legal subjects in different ways. In this paper the author tries to analyze the legal position of the national security law in the legal systems. Most common distinction of legal subjects is that between “public law”, and “private law”. The paper analyzes basic theories of distinction legal systems, such as interest theory, subjection theory, subject theory and an combination of the subjection theory and the subject theory in the context of assigning of National Security Law to public or to private law.

In all legal systems we can also find detailed distinction of legal subjects – differentiation of branches of law. The paper also analyzes possibility of extraction an new branch of law – national security law on the basis of essential criteria concerning those detailed distinction.

Keywords: national security law, theory of law, public law, branches of law, systematisation of law, legal system.