

Stanisław Koziej

NOWA PREZYDENTURA A BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Sprawy bezpieczeństwa narodowego (w tym obronności) są ważną częścią konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Prezydenta RP. Dlatego w obliczu nadchodzących wyborów warto zastanowić się nad głównymi wyzwaniami prezydentury kadencji 2020-2025 i programem działania w tym właśnie zakresie nowego Prezydenta. Niniejsze tezy są skierowane do wszystkich kandydatów w wyborach prezydenckich jako propozycja do rozważenia i ewentualnego stosownego uwzględnienia w swoich programach, a następnie w praktyce politycznej. Dotyczą dwóch aspektów aktywności Prezydenta na polu bezpieczeństwa, tj. a) głównych kierunków prezydenckich działań na rzecz redukcji ryzyka dla bezpieczeństwa narodowego Polski, jakie niesie z sobą dotychczasowy kurs polityki zagranicznej i krajowej obecnego obozu rządzącego oraz b) uaktywnienia instrumentów, jakimi prawnie dysponuje Prezydent w sprawach kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym w szczególności sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Strategiczne priorytety prezydentury w sprawach bezpieczeństwa narodowego

Punkt wyjścia do strategii nowej prezydentury w sprawach bezpieczeństwa narodowego stanowić musi smutna, niestety, konstatacja, że kontynuacja dotychczasowego kursu politycznego obecnego obozu rządzącego grozi niebezpiecznymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa Polski. Najważniejsze z nich to ryzyko izolacji, a co najmniej peryferyzacji Polski w systemie bezpieczeństwa europejskiego. Jest to wyjątkowo niebezpieczna perspektywa katastrofy strategicznej, jaką byłoby znalezienie się Polski w szarej strefie bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem, ze zwiększonymi niewątpliwie wpływami Rosji w tej strefie. Jak wykazała praktyka polityczna po ostatnich wyborach parlamentarnych, liczenie na korektę obecnej strategicznie niebezpiecznej praktyki w dziedzinie bezpieczeństwa w wyniku samorefleksji obozu władzy wydaje się daremne (chyba że zostałaby wymuszona polityczną presją zewnętrzną, jak w przypadku nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej). Dlatego tak ważne są dobrze przemyślane, zdecydowane i konsekwentne działania korekcyjne Prezydenta na polu bezpieczeństwa, by zredukować ryzyko i minimalizować szkody strategiczne dla Polski. W działaniach tych można wyróżnić następujące priorytetowe kierunki:

- 1) W **krajowej praktyce politycznej** dążyć do realizacji państwowo-strategicznego, zamiast wyłącznie partyjno-politycznego (jak jest obecnie), podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. Dla Prezydenta oznacza to przede wszystkim:

- a. szerokie działanie na rzecz uspołecznienia procesów politycznych w sprawach bezpieczeństwa przez włączanie do nich nie tylko instytucji państwowych, ale także organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i indywidualnych ekspertów;
 - b. upowszechnianie wiedzy na tematy bezpieczeństwa w społeczeństwie przez polityczną, medialną, naukową, popularno-naukową, dydaktyczną, publicystyczną itp. aktywność struktur prezydenckich, aby uzyskiwać poparcie publiczne dla podejmowanych i koniecznych w przyszłości działań;
 - c. jednym ze szczególnie ważnych zadań w ramach tego priorytetu jest Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego przeprowadzony z udziałem wszystkich najważniejszych instytucji strategicznych rządowych (jeśli się na to zgodzą, co jest raczej wątpliwe) i pozarządowych oraz środowisk akademickich i indywidualnych ekspertów. Nowy Prezydent powinien natychmiast po objęciu urzędu uruchomić taki przegląd, mając zwłaszcza na uwadze uzyskanie niezależnej i obiektywnej wiedzy niezbędnej do uczestniczenia w bieżącym kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, ale także w perspektywie decyzji w ramach kolejnego cyklu strategicznego. Dotyczy to wyprzedzającego przygotowania się merytorycznego Prezydenta do udziału w takich zwłaszcza kluczowych decyzjach państwowych, jak zatwierdzanie strategii bezpieczeństwa narodowego, wydanie polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, zatwierdzanie narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi, zatwierdzanie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego, sprawowanie kierowania obroną państwa, podejmowanie strategicznych decyzji kadrowych oraz określanie głównych kierunków rozwoju sił zbrojnych.
- 2) W **działalności na arenie międzynarodowej** dążyć do odzyskiwania wiarygodności i zaufania sojuszników z NATO i UE, zwłaszcza europejskich. Prezydent mógłby np. starać się odtworzyć funkcjonowanie Trójkąta Weimarskiego na szczeblu prezydentów. Mógłby też wystąpić z inicjatywą uruchomienia prac nad nową koncepcją strategiczną NATO (łącznie z przygotowaniem eksperckiego projektu takiej koncepcji).
- 3) Dla Prezydenta jako konstytucyjnego Zwierzchnika Sił Zbrojnych szczególnym priorytetem musi być naprawa cywilnego i demokratycznego **zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi**. W tym zakresie powinien przede wszystkim przeciwdziałać partyjnemu i indywidualnemu woluntaryzmowi panującemu obecnie w politycznym kierowaniu siłami zbrojnymi. Prezydent może to czynić przede wszystkim na poziomie strategicznym, tj. w tych sprawach, w których ma prawo decydowania lub współdecydowania (np. w ramach podpisywania ustaw i zatwierdzania strategicznych projektów rządowych). Szczególną troską Prezydenta powinno być działanie na rzecz odideologizowania i odpartyjnienia polityki kadrowej w wojsku (także w innych mundurowych służbach i strażach bezpieczeństwa). Do zadań priorytetowo ważnych w stosunku do sił zbrojnych, na które nowy Prezydent powinien zwrócić uwagę zarówno polityce bieżącej, jak i w perspektywie kolejnego cyklu planowania strategicznego należą m.in.

- a. preferowanie jakościowego, a nie ilościowego modelu rozwoju Sił Zbrojnych, w tym konsekwentnej realizacji priorytetowych programów modernizacji technicznej (obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, broń precyzyjna dalekiego zasięgu, śmigłowce, Marynarka Wojenna) oraz uruchamianie nowych programów zgodnie z priorytetami „trzeciej fali modernizacyjnej”: systemy przeciwwaskoczeniowe (wywiad, rozpoznanie), wysoce z informatyzowane systemy walki i wsparcia, cybersystemy obronne, bezałogowce, technologie satelitarne;
- b. pilne zbudowanie odpowiadającego potrzebom armii zawodowej systemu rezerw mobilizacyjnych Sił Zbrojnych, w tym przekształcenie WOT (razem z reformą NSR) w organizację przygotowywania ochotniczych rezerw wojskowych dla wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych, w tym także dla oddziałów obrony terytorialnej. W tej transformacji zachować należy wszystkie pozytywne i sprawdzone rozwiązania obowiązujące obecnie w WOT i NSR, pozwalające zagospodarować potencjał zaangażowania i aktywności społecznej na rzecz obronności państwa;
- c. zweryfikowanie decyzji o tzw. ogólnej akademizacji szkolnictwa wojskowego na rzecz jego profesjonalizacji wojskowej, w tym rozważenie przekształcenia Akademii Sztuki Wojennej w ponadresortową Akademię Bezpieczeństwa Narodowego, zajmującą się zintegrowanym, ponadresortowym, transsektorowym (*comprehensive, multi-domain*, cywilno-wojskowym, międzynarodowym i krajowym) bezpieczeństwem na poziomie studiów strategicznych.

Instrumenty Prezydenta: uaktywnienie RBN i BBN

Prezydent dysponuje dwoma organami w zakresie spraw bezpieczeństwa narodowego. Są to konstytucyjna Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) jako organ doradczy oraz ustawowo ustanowione Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) jako instytucjonalny organ pomocniczy.

Konstytucja w art. 135 stwierdza: *„Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest **Rada Bezpieczeństwa Narodowego**”*. Oznacza to, że wykonując swoje konstytucyjne kompetencje w zakresie bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznego i zewnętrznego) Prezydent musi korzystać z doradztwa RBN. Zgodnie z istotą doradztwa Prezydent w swoich decyzjach i stanowiskach może, choć nie musi uwzględniać stanowisk RBN, ale skoro Konstytucja nakazuje mu posiadać taki organ, nie może nie zasięgać jego opinii. Za obecnej prezydentury niestety ta zasada wynikająca logicznie z zapisów Konstytucji nie jest przestrzegana. Nowy Prezydent powinien ją bezwzględnie wdrożyć.

Konstytucja pozostawia pełną swobodę Prezydentowi w powołaniu składu RBN. Możliwe są jej dwa modele: polityczny i ekspercki. W pierwszym przewodniczącym jest Prezydent i powołuje w skład RBN marszałków Sejmu i Senatu, premiera oraz ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych, a także szefów partii politycznych mających swoje reprezentacje parlamentarne;

sekretarzem RBN jest szef BBN. To jest optymalny skład RBN, zapewniający najlepsze forum konsultacji i uzgadniania najważniejszych decyzji państwowych.

Nie można wykluczyć, że RBN w takim składzie nie będzie mogła w pełni efektywnie obradować z uwagi na możliwą odmowę udziału w jej posiedzeniach strony rządowej (taka sytuacja już się zdarzyła). Wtedy może być powołana ekspercka RBN, przez zaproszenie do niej najwybitniejszych znawców spraw bezpieczeństwa. Ale taka formuła nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem. Chyba najlepszym wyjściem w takiej sytuacji byłby wariant mieszany: polityczno-eksperski – oprócz stałych członków Rady w postaci polityków powołanie także grupy członków niestałych, czyli ekspertów zapraszanych na posiedzenia RBN w zależności od rozpatrywanej tematyki.

RBN powinna obradować systematycznie, co najmniej raz na kwartał, niezależnie od zwoływania przez Prezydenta jej nadzwyczajnych posiedzeń w ważnych sprawach pilnych. Wszyscy stali członkowie na każdym posiedzeniu powinni mieć swoje stałe miejsca, niezależnie od tego, czy biorą udział w danym posiedzeniu, czy nie.

Prezydent powinien też w większym stopniu wykorzystywać **Biuro Bezpieczeństwa Narodowego**, które jest dobrze przygotowanym organem do przygotowania profesjonalnych ocen i propozycji w sprawach bezpieczeństwa. Niestety w mijającej kadencji tak nie było. Samo BBN musi też być bardziej inicjatywne. Należy się liczyć, że będzie miało utrudnione współdziałanie z instytucjami rządowymi, dlatego tym bardziej musi być otwarte na korzystanie z instytucji pozarządowych, środowisk akademickich i indywidualnych ekspertów. Doskonałą formułą wzbogacania siły merytorycznej BBN jest organizowanie otwartych dla wszystkich sił politycznych i eksperckich dyskusji w sprawdzonej w latach 2010-2015 formule Strategicznego Forum Bezpieczeństwa.

* * *

Na zakończenie warto podkreślić, że Prezydent może, zwłaszcza przy ścisłej współpracy z Senatem, odegrać bardzo ważną rolę w korygowaniu dotychczasowego procesu wewnętrznego upartyjniania i psucia państwa oraz pogarszania zewnętrznych warunków bezpieczeństwa Polski. Zwróćmy uwagę jednak, że Prezydent ma głównie siłę defensywną, wzmocnioną również defensywnymi możliwościami Senatu. Nie dysponują razem potencjałem ofensywnym i nie mają możliwości wprowadzania do systemu państwowego nawet najlepszych dla państwa rozwiązań, jeśli nie byłyby one akceptowane przez większość parlamentarną w Sejmie. Oznacza to, że przynajmniej w pierwszej połowie kadencji, tj. do wyborów parlamentarnych, strategia Prezydenta może być tylko strategią defensywną. Jedynym polem, na którym Prezydent może ofensywnie kontratakować, a nawet przejść do poważnej kontrofensywy, jest kształtowanie propaństwowej świadomości strategicznej Polaków. Zapewnienie systematycznego i powszechnego docierania do opinii publicznej z informacjami (np. przez stworzenie powszechnie dostępnego kanału TV) o swoich działaniach powinno być zatem pierwszym praktycznym krokiem nowego Prezydenta.

=====