

Andrzej Misiuk

RZECZ O BEZPIECZEŃSTWIE – GENEZA, ISTOTA, ROZWÓJ

Słowa kluczowe:

państwo, administracja publiczna, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny i bezpieczeństwo

Problematyka bezpieczeństwa zawsze była istotnym elementem potrzeb indywidualnych człowieka oraz stosunków wewnętrznych poszczególnych państw.

Ogrywała także istotną rolę w stosunkach międzynarodowych. W ujęciu historycznym genezy bezpieczeństwa należy doszukiwać się w poczuciu bezpośredniego zagrożenia człowieka w nieznanym mu otoczeniu naturalnym i wynikających stąd niebezpieczeństw. W tym pierwotnym rozumieniu bezpieczeństwo ma charakter indywidualny i przedstawia stan psychiczny jednostki.

Tworzenie się związków społecznych takich jak: rodzina, ród czy plemię przyczyniało się do postrzegania bezpieczeństwa jako zjawiska społecznego. Ponieważ państwo jest jedną z bardziej rozwiniętych form rozwoju społecznego, zagadnienie bezpieczeństwa stało się integralną częścią realizowanych przez nie funkcji. Według tradycyjnego postrzegania roli państwa pełni ono dwie podstawowe funkcje: wewnętrzną i zewnętrzną. Częścią tej pierwszej jest dbanie o bezpieczeństwo i porządek na całym obszarze jurysdykcji państwa. Według teorii Leona Petrażyckiego, znanego socjologa prawa z I połowy XX w., państwo przede wszystkim służy zaspokajaniu potrzeb psychicznych, m.in. w dziedzinie poczucia bezpieczeństwa. Może jest to pogląd zbyt radykalny, ale gdy spojrzymy na organizacje państwa na jego pierwotnym etapie, to zdecydowana większość instytucji oraz regulacje prawne dotyczą obszaru bezpieczeństwa. Przypomnijmy, że klasyczna funkcja administracji państwowej to porządkowo-reglamentacyjna. Stwierdzenie *bezpieczeństwo nie jest wszystkim, ale wszystko bez bezpieczeństwa jest niczym*

świadczy tylko, iż istotą, główną osnową instytucji państwa jako przymusowej organizacji wyposażonej w atrybuty władzy zwierzchniej jest to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład, zapewniany zasiedlającej jego terytorium społeczności. Składa się ona ze współzależnych grup o zróżnicowanych interesach oraz zapewnia warunki egzystencji odpowiednio korzystne do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów¹. Przedmiot bezpieczeństwa, jego funkcje zmieniały się wraz z ewolucją ustrojową i polityczną państwa. Inaczej przedstawiała się problematyka ochrony bezpieczeństwa na różnych etapach państwa feudalnego (od monarchii patrymonialnej po absolutną), a całkowicie odmiennie w ramach dziewiętnastowiecznej koncepcji liberalnego państwa prawa. W XVIII w., gdy kształtowały się zręby nowożytnej administracji państwowej, zagadnienia związane z bezpieczeństwem znalazły swoje miejsce w resorcie spraw wewnętrznych. Szef tego resortu przez długi czas był postrzegany jako najwyższy urzędnik administracji centralnej, który zarządzał bezpieczeństwem w państwie. W oparciu o doświadczenia okresu monarchii absolutnej ukształtowała się teoria tzw. prawa i państwa policyjnego, czyli nauka policji. Wyodrębniła się ona jako samodzielna dziedzina nauki w XVIII w. i obejmowała swoim zakresem szeroki krąg zagadnień administrowania państwem, w tym również sferę ekonomiczno-finansową. Pojęcie „policja” miało wówczas szersze rozumienie niż obecnie, gdy dotyczy ono problemów związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz walki z przestępczością. Wówczas policja w zasadzie była synonimem pojęcia „administracja”. Rozwój tej gałęzi nauki prawa wiąże się przede wszystkim z nauką niemiecką i francuską. Największy wkład w usamodzielnienie się nauki policji mieli Johann Heinrich von Justi, autor „Zasad nauk policji” (1756 r.), Joseph von Sonnenfels oraz Christian Wolff. Ukazywali rolę monarchy, który z jednej strony w interesie własnym i poddanych dba o bezpieczeństwo publiczne, a z drugiej stwarza środki i możliwości do zaspokajania potrzeb życiowych i wyższych ludności, a więc spełnia swoistą rolę policji dobrobytu. Tradycyjna policystyka w I połowie XIX wieku zaczęła

¹ M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Warszawa 2007.

przekształcać się w naukę prawa administracyjnego albo w naukę administracji. Do jej twórców należy zaliczyć m.in. profesorów z kręgu uczelni niemieckich: Roberta von Mohla i Lorenza von Steina, autora siedmiotomowego dzieła „Nauka administracji”. Byli oni też zwolennikami teorii państwa prawnego. Narodziny prawa administracyjnego były ściśle powiązane z pojawieniem się w praktyce prawnego zarządzania państwem (tzw. rządy prawa). Polegało to na tym, że nie tylko obywatele musieli przestrzegać obowiązującego prawa, ale również administracja zmuszona była działać w ramach określonego prawa, a także postępować według jego zasad. Tak więc obszary ingerencji administracyjnej zostały ograniczone przez ustanowione i obowiązujące w państwie przepisy prawne, a tam, gdzie ta ingerencja była dozwolona (tzw. administracja władcza), to władztwo musiało mieć podstawę w prawie.

Dopiero w II połowie XIX wieku poglądy na bezpieczeństwo poddane zostały naukowej i krytycznej refleksji oraz powiązane z praktyką. W roku 1829 sir Richard Marne – twórca metropolitarnej policji w Londynie napisał: *Podstawowym celem skutecznej policji jest zapobieganie przestępczości, następnie wykrywanie i karanie sprawców przestępstw. Na ten cel wszystkie wysiłki policji muszą być skierowane. Poziom ochrony życia i mienia, publicznego spokoju i braku przestępstw, będzie świadczył, czy działania te były skuteczne*². Z kolei w tym samym czasie Robert Peel, angielski premier i minister spraw wewnętrznych, sformułował tzw. zasady działania policji (*Peelian Principles*):

1. Podstawowym zadaniem, dla którego istnieje policja, jest zapobieganie przestępczości.
2. Zdolności policji do wykonywania swoich obowiązków zależą od społecznej akceptacji działań policyjnych.
3. Policja musi pozyskać chętnych do współpracy w celu przestrzegania prawa, aby móc zdobyć i utrzymać szacunek opinii publicznej.

² A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 124.

4. Stopień współpracy w sprawach publicznych zmniejsza się proporcjonalnie do konieczności stosowania siły fizycznej.
5. Policja musi zachować charakter bezstronnej służby dbającej o przestrzeganie prawa.
6. Policja używa siły fizycznej, w zakresie niezbędnym do zapewnienia przestrzegania prawa lub w celu przywrócenia porządku tylko wtedy, gdy korzystanie z perswazji, rady i ostrzeżenia okazało się niewystarczające.
7. Policja w każdym czasie i sytuacji powinna utrzymać związek ze społeczeństwem.
8. Policja powinna zawsze kierować się w swoich działaniach ściśle do określonych prawem zadań i funkcji, a nigdy nie powinna uzurpować sobie uprawnień władzy sądowniczej.
9. Wynikiem efektywności policji jest brak przestępczości i zaburzeń, a nie widoczność działań policji.

Niewątpliwie jednym z czynników określających rozległość regulacji prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest sposób rozumienia tych pojęć. Ramy znaczeniowe pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” wydają się być bardzo rozciągliwe. Literatura prawa administracyjnego, podobnie zresztą jak i innych gałęzi prawa (np. karnego), podkreśla, że mamy tu do czynienia z pojęciami niedookreślonymi, a przez to trudnymi do zdefiniowania³. Doktryna prawa administracyjnego nawiązuje w znacznej mierze do intuicyjnego pojmowania pojęć „bezpieczeństwo”, „porządek publiczny” w mowie potocznej. Jako jeden z pierwszych zdefiniował je W. Kawka, twierdząc, że pojęcia te należy rozumieć jako pewne dodatnie stany, panujące w organizacji społecznej, których zachowanie gwarantuje uniknięcie określonych szkód zarówno przez całość organizacji, jak i przez

³ Por. E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974 r. Nr 2, s. 76; J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 6 i nast.; L. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym*, „Palestra” 1969 Nr 2, s. 63.

poszczególnych jej członków⁴. Podobnie analizą „bezpieczeństwa publicznego” i „porządku publicznego” w ujęciu przepisów prawa administracyjnego i prawa karnego zajął się W. Czapiński⁵. Nie sformułował on jednak jednoznacznej definicji „bezpieczeństwa publicznego”, określając jedynie, że ochrona bądź zapewnienie bezpieczeństwa publicznego to oznaczenie środków, względnie działalności zapobiegawczej czynom złej woli ludzkiej, skierowanych wprost przeciwko temu bezpieczeństwu. „Porządek publiczny” jest dla W. Czapińskiego stanem zewnętrznym polegającym na przestrzeganiu przez ludność w swym postępowaniu pewnych zasad, form i nakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa i uciążliwości pomimo braku złych zamiarów u osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały. Zapewnienie „porządku publicznego” polega, według W. Czapińskiego, na ochronie przed ludzką nieostrożnością, brakiem przewidywania, a nie przed złą wolą.

W miarę usamodzielniania się obywatela od państwa w okresie liberalizmu ścieśniał się obszar pojęcia „policja”, które zostało sprowadzone do zapobiegania wszelkim niebezpieczeństwom wynikającym ze współżycia ludzi i ograniczania sfery naturalnej swobody działania obywatela ze względu na dobro państwa. W państwie liberalnym działalność policyjna była zapobiegawcza, tzw. negatywna. Dawna szeroka działalność na polu popierania interesów społeczeństwa przy użyciu przymusu, tzw. policja dobrobytu (*wohlfartpolizei*), zeszła na dalszy plan. Do tego, w ramach kształtującego się państwa prawnego, każde działanie policyjne przestało być swobodne, ale musiało posiadać specjalne upoważnienie ustawowe.

Po ukształtowaniu się instytucjonalnego pojęcia policji rozwinęło się stopniowo w XIX w. węższe materialne pojmowanie policji jako podmiotu do zwalczania zagrożeń. Zawężenie to było skutkiem powstającego liberalnego państwa konstytucyjnego i prawnego, w którym cała władza państwowa podporządkowana

⁴ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1935, s. 46 i nast.

⁵ W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w ustawach karnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, Nr 18, s. 633-638; W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, Nr 19, s. 673-679; W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, Nr 9, s. 317-323.

jest wiążącej mocy prawa. Ustawy regulowały różnorodne kompetencje administracyjne, policji pozostało zwalczanie zagrożeń, co ograniczało jej zakres władzy w państwie. Odbiciem takiego pojmowania zakresu działania policji była pruska ustawa o administracji policyjnej z 1 lipca 1931r., która stanowiła: *Władze policyjne mają obowiązek dokonywania w ustanowionym dla nich zakresie niezbędnych przedsięwzięć w ramach obowiązujących ustaw w celu zapobiegania zagrożeniom zarówno powszechnym jak też jednostkowym, które naruszają bezpieczeństwo lub porządek publiczny*⁶.

XX wiek stanowił istotną cezurę w postrzeganiu bezpieczeństwa. W I połowie XX w. działalność państwa w tym zakresie nabrała specyficznego charakteru w tworzących się systemach totalitarnych: faszystowskim i komunistycznym. Przyjęła ona charakter ideologiczny. Ograniczono jej funkcję do ochrony pozycji hegemonistycznej w państwie i społeczeństwie rządzącej partii politycznej. Jej rola ogromnie wzrosła, gdyż stała się główną podporą systemu polityczno-ustrojowego. W związku z tym w tych państwach został rozbudowany system instytucji zajmujących się ochroną bezpieczeństwa państwa. To zjawisko, w mniej ekstremalnej formie, możemy odnotować w ówczesnych demokratycznych krajach Europy. Niepokoje społeczne, wewnętrzne konflikty polityczne oraz zagrożenie działalnością szpiegowską i antypaństwową obcych państw powodowały, że tworzono instytucje tzw. kontrwywiadu politycznego, które w ramach porządku konstytucyjnego zajmowały się ochranianiem państwa. Pojęcie **bezpieczeństwa państwa** ma pokrewny charakter wobec „bezpieczeństwa publicznego” jednak o wiele węższy zakres przedmiotowy, gdyż dotyczy sytuacji odnoszącej się do właściwego i bezpiecznego funkcjonowania najważniejszych instytucji i urzędów państwowych oraz porządku konstytucyjnego. Tak rozumiane bezpieczeństwo może odnosić się do zagrożeń zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Ich źródłem mogą być inne państwa oraz zjawiska o charakterze międzynarodowym, jak np. terroryzm międzynarodowy, ale również

⁶ Za A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005, s. 12.

wydarzenia społeczne (masowe strajki) zagrażające stabilności ekonomicznej kraju oraz działania skierowane przeciwko porządkowi konstytucyjnemu.

Kolejnym wydarzeniem o charakterze globalnym, które miało kolosalny wpływ na postrzeganie zagadnień związanych z bezpieczeństwem, była polaryzacja polityczna, ideologiczna i militarna świata po II wojnie światowej. Ostatecznie została ona zdefiniowana przez Winstona Churchilla w przemówieniu wygłoszonym w Fulton 5 marca 1946 r., gdzie oświadczył o potrzebie stworzenia „żelaznej kurtyny” pomiędzy dwoma sprzecznymi i skonfliktowanymi światami⁷. Natomiast sposób prowadzenia polityki zagranicznej, przygotowywanie się do globalnego konfliktu militarnego oraz specyficzne podejście do zagrożeń wewnętrznych i tworzenie systemów bezpieczeństwa wewnętrznego składały się na nową filozofię działania, trafnie określoną, prawdopodobnie przez Waltera Lippmanna – „zimną wojnę”⁸.

W wyniku traumy wojennej społeczeństwo międzynarodowe czuło potrzebę stworzenia systemu bezpieczeństwa globalnego oraz zabezpieczenia praw i wolności człowieka. Jeszcze w trakcie wojny 26 czerwca 1945 r. w San Francisco przez 50 z 51 krajów członkowskich (Polska podpisała ją dwa miesiące później) została podpisana Karta Narodów Zjednoczonych, która weszła w życie 24 października tego samego roku, po ratyfikowaniu jej przez pięć krajów założycielskich (Chiny, Francja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Radziecki) oraz większość sygnatariuszy. Kraje podpisujące Kartę zobowiązały się do przestrzegania jej postanowień jako prawa międzynarodowego. Karta, choć sama nie zawiera katalogu praw podstawowych, podnosiła aż siedmiokrotnie kwestie związane z prawami człowieka (art. 1, 13, 55, 56, 62, 68, 76) – mówi się tam o popieraniu, przestrzeganiu, poszanowaniu praw człowieka. Twórcy KNZ zdecydowali się na podjęcie tematu praw człowieka, aby je przywrócić oraz podkreślić godność i wartość jednostki. Narody Zjednoczone uznały, że wszyscy ludzie są równi. Warunkiem niezbędnym do ochrony praw człowieka jest postęp społeczny i poprawa warunków życia. W tym celu utworzono Organizację Narodów Zjednoczonych, która na sesji Zgromadzenia Ogólnego 10 grudnia 1948 r.

⁷ R. Cowley (red), *Zimna wojna*, Warszawa 2009, s. 10.

⁸ Tamże, s. 9-10.

uchwaliła Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Miała ona określać pewne standardy postępowania państw członkowskich. Charakter umowy międzynarodowej miała natomiast europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyjęta przez kraje członkowskie Rady Europy 4 listopada 1950 r., gdzie w art. 6 gwarantowano prawo człowieka do wolności i bezpieczeństwa osobistego.

Pomimo tych szumnych deklaracji prawie całe drugie półwiecze XX wieku wypełniła rywalizacja ideologiczna, polityczna, a przede wszystkim militarna pomiędzy dwoma przeciwstawnymi blokami państw. Poczucie zagrożenia oraz dążenie do niezdrowej i niebezpiecznej konkurencji, szczególnie na płaszczyźnie politycznej i zbrojeniowej, powodowały, że obydwie strony konfliktu i niewypowiedzianej nigdy formalnie wojny tworzyły rozbudowane systemy bezpieczeństwa. Główną ich cechą charakterystyczną było założenie, że *gros* zagrożeń wewnętrznych ma swoje źródła zagraniczne. Nie są obiektywnym skutkiem obowiązujących stosunków społecznych, trudności gospodarczych czy braku akceptacji przez większość społeczeństwa. Zwłaszcza w krajach bloku wschodniego, pozbawionych jakichkolwiek instrumentów demokratycznych i kontroli społecznej, miejscowa propaganda tworzyła obraz zagrożeń, którymi były kraje demokracji zachodniej. Może nie w takim ekstremalnym kształcie, ale USA i jego sojusznicy też „podgrzewali” atmosferę psychozy zagrożeń ze strony Związku Sowieckiego. Przykładem tego typu działań była utworzona w 1950 r. senacka komisja Mc Carthy’ego, która miała za cel demaskować prawdziwych i rzekomych agentów ZSRR w amerykańskiej administracji rządowej i życiu publicznym⁹.

W związku z tym stało się niezbędne rozbudowanie instytucji państwowych zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym państwa. W ZSRR i w krajach satelickich przyjęło to gigantyczne rozmiary. Głównym segmentem tych systemów były służby specjalne. Czym się one różniły od innych podmiotów realizujących zadania ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego? Można wymienić kilka takich cech charakterystycznych:

⁹ J. A. Henrietta, W.E. Brownlee, D. Brody, S. Ware, *America's History since 1865*, Chicago 1987, s. 863-864.

- przedmiotem ich działania są sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz ochrona obowiązującego porządku konstytucyjnego,
- podstawową formą działania jest działalność informacyjna ukierunkowana na niejawnie pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i weryfikowanie informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa,
- na działalność informacyjną służb specjalnych składają się czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczne,
 - uzupełniającą funkcją służb specjalnych, zwłaszcza w dziedzinie kontrwywiadowczej jest działalność dochodzeniowo-śledcza,
 - w warunkach państw pozbawionych systemów kontroli społecznej stosowanie bezprawnych środków działania oraz kierowanie się zasadą „cel uświęca środki”¹⁰.

Zmiany ekonomiczne, polityczne i ideologiczne, które nastąpiły na świecie po 1989 r., miały charakter globalny. Zniknęły zagrożenia dla bezpieczeństwa ogólnoświatowego wynikające z podziału na dwa bloki państw: komunistyczny i kapitalistyczny. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczął się proces demokratyzacji struktur państwowych, kształtowania się systemu wolnego rynku oraz tworzenia się podstaw dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Zachodził on pomimo naiwnej wiary elit w tych krajach, iż realia życia publicznego bez komunizmu to rzeczywistość bez patologii i zagrożeń, m.in. przestępczości zorganizowanej o znamionach mafijnej. W celu wyjaśnienia przyczyn gwałtownej erupcji przestępczości po zmianach ustrojowych i społecznych w tej części Europy, na jednej z konferencji sformułowano pogląd, że naturalną ceną wolności jest wzrost przestępczości. W wymiarze globalnym też zadawano sobie pytanie: *Co zrobimy, kiedy runie mur* (berliński – od autora)¹¹?

Można sformułować tezę, że każdy przełom w historii świata, który budzi w ludzkości powszechną wiarę i nadzieję na stworzenie ogólnoświatowego ładu

¹⁰ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, s. 19-20.

¹¹ Za: T. Weiner, *Legacy of Ashes. The history of the CIA*, New York 2007, s. 480.

zapewniającego bezpieczeństwo i ochronę wolności, jest źródłem nowych zagrożeń i niebezpieczeństw. Taka sytuacja miała miejsce po 1989 r. Z jednej strony stanowisko Francisa Fukuyamy, który w słynnym eseju „Koniec historii?” wieszczył koniec historii wraz z upadkiem komunizmu i przyjęciem przez większość krajów systemu liberalnej demokracji. Liberalna demokracja oraz rynkowy porządek gospodarczy miały być, wg Fukuyamy, najdoskonalszym z możliwych do urzeczywistnienia systemów politycznych (choć nie idealnym)¹². Z drugiej strony jego adwersarz – Samuel Huntington, publikując w 1993 r. w „Foreign Affairs” artykuł „The Clash of Civilizations” („Zderzenie cywilizacji”) stwierdził, że politykę zdominują w przyszłości starcia między cywilizacjami. Źródłami konfliktów międzynarodowych staną się różnice kulturowe, wywodzące się z podziałów religijnych.

Zakres rozumienia istoty bezpieczeństwa ściśle wiąże się z problemami zagrożeń. Można przyjąć założenie, że występuje między nimi koherencja powodująca, że charakter i skala zagrożeń mają wpływ na stan bezpieczeństwa danego podmiotu (człowieka, grupy społecznej, narodu, państwa, itd.). Z kolei potrzeby w tym zakresie warunkują sposoby i metody działań (ochrona bezpieczeństwa), które doprowadziłyby do stanu braku lęku, spokoju oraz pewności rozwoju. Cytując za R. Ziębą Franza-Xavera Kaufmanna, należy zaznaczyć, że zagrożeniem jest *możliwość występowania jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk*¹³. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania, można stwierdzić, że tworząc ogólną teorię bezpieczeństwa, trzeba uwzględnić te trzy główne obszary problemów ściśle ze sobą powiązanych. Aktualna rzeczywistość w wymiarze międzynarodowym, regionalnym, narodowym czy lokalnym jest pod każdym względem skomplikowana, wywołująca ciągłe zagrożenia. Dlatego też metodologia badań nad bezpieczeństwem musi być wielokierunkowa oraz komplementarna. Autorzy w różnych propozycjach klasyfikacyjnych wymieniają po kilkanaście rodzajów bezpieczeństwa.

¹² Zob. F. Fukuyama, *Koniec historii*, przekł. z ang. Tomasz Bieroń, Marek Wichrowski, Poznań 2000.

¹³ F.X Kaufmann, *Sicherheit als soziologischen und sozialpolitisches Problem*, Stuttgart 1970, s. 167, za: R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2004, s.28.

Rysunek 1. Elementy interakcji procesu bezpieczeństwa.



Źródło: ustalenia własne.

Ze względu na globalizację życia gospodarczego, społecznego i politycznego zrodziły się zagrożenia o wymiarze globalnym (terroryzm, kryzysy gospodarcze, zmiany klimatyczne). Problematyka bezpieczeństwa stała się zagadnieniem międzynarodowym, ale nie dwubiegunowym jak do 1989 r. Stała się przedmiotem działań dyplomatycznych i militarnych jedyne po 1989 r. mocarstwa na arenie światowej – Stanów Zjednoczonych Ameryki, struktur militarnych Paktu Północnoatlantyckiego oraz ONZ i innych organizacji międzynarodowych. Natomiast w ramach integracji europejskiej elementem współpracy międzyrządowej państw członkowskich stała się płaszczyzna wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Przedmiotem tej współpracy jest bezpieczeństwo w wymiarze regionalnym. III Filar obejmujący zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państw Unii Europejskiej utworzony został w ramach traktatu z Maastricht w 1992 r. Jego pierwotna nazwa brzmiała: współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW, ang. *Justice and Home Affairs*, JHA). Dotyczył on problemów imigracji, przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i patologii społecznej oraz spraw wizowych i azylu. Jednak nadal w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego UE zachowano duży zakres samodzielności państw członkowskich. Przyjęta w 2010 r., po wielu latach sporów i rozbieżności stanowisk poszczególnych krajów UE, strategia

bezpieczeństwa wewnętrznego, pt. „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, stanowi pewien luźny zbiór wyzwań, przed którymi stoi aktualnie Unia. Natomiast nadal brakuje jednoznacznego stanowiska w tworzeniu instytucji ponadpaństwowych w wymiarze decyzyjnym i wykonawczym. Wspomniana wyżej strategia:

- *wskazuje stojące przed nami wspólne zagrożenia i wyzwania powodujące, że rośnie na znaczeniu współpraca państw członkowskich i instytucji UE pozwalająca zmierzyć się z nowymi wyzwaniami, które przerastają potencjał krajowy, dwustronny czy regionalny,*
- *całościowo i przejrzysto wyznacza wspólną unijną politykę bezpieczeństwa wewnętrznego – i zasady jej przyświecające,*
- *określa europejski model bezpieczeństwa, obejmujący wspólne narzędzia oraz wymagający, by: uwzględniać wzajemne zależności między bezpieczeństwem, wolnością a prywatnością, ugruntowywać współpracę i solidarność między państwami członkowskimi, angażować wszystkie instytucje UE, odnosić się do przyczyn braku bezpieczeństwa (a nie tylko do skutków), zoptymalizować zapobieganie wypadkom i ich uprzedzanie, angażować w miarę potrzeb wszystkie sektory (polityczny, gospodarczy, socjalny) mające do spełnienia zadanie pod względem ochrony oraz uwzględniać rosnącą zależność między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym¹⁴.*

W wymienionej strategii definiowano podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa UE:

- Terroryzm, w każdej postaci, cechujący się absolutnym lekceważeniem życia ludzkiego i wartości demokratycznych. Jego globalny zasięg, katastrofalne skutki, zdolność przyciągania adeptów dzięki radykalizacji postaw i propagandzie internetowej oraz różne źródła finansowania powodują, że jest on istotnym i stale ewoluującym zagrożeniem naszego bezpieczeństwa.

¹⁴ http://ec.europa.eu/news/external_relations/101122_pl.htm, 15.05.2013.

- Nasila się przestępczość poważna i zorganizowana. Objawia się ona w wielorakich formach bez względu na granice państwowe, ilekroć może przynieść maksymalne zyski finansowe przy minimalnym ryzyku. Oto niektóre z postaci, jakie przybiera w UE: nielegalny handel narkotykami, przestępczość gospodarcza, handel ludźmi, przemyt ludzi, nielegalny handel bronią, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, agresywne przestępstwa, pranie pieniędzy i fałszowanie dokumentów. Ponadto w postaci korupcji zagraża fundamentom systemu demokratycznego i praworządności.
- Cyberprzestępczość stanowi globalne, techniczne, transgraniczne i anonimowe zagrożenie systemów informacyjnych, dlatego stwarza wiele dodatkowych problemów służbom ochrony porządku publicznego.
- Przestępczość transgraniczna, np. drobna przestępczość czy przestępstwa przeciwko mieniu, częsta domena gangów – jeżeli ma zasadniczy wpływ na codzienne życie Europejczyków.
- Przemoc sama w sobie – np. przemoc wśród młodzieży czy chuligaństwo podczas imprez sportowych – zwiększa szkody już wywoływane przestępczością i może dotkliwie krzywdzić społeczeństwo.
- Klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie, wichury, susze, awarie energetyczne i duże awarie systemów informacyjno-komunikacyjnych zagrażają bezpieczeństwu i ochronie. We współczesnych czasach systemy ochrony ludności są zasadniczym elementem każdego nowoczesnego zaawansowanego systemu bezpieczeństwa.
- Oprócz tego istnieją jeszcze inne powszechne zjawiska, które powodują niepokój i zagrażają bezpieczeństwu i ochronie ludzi w całej Europie, np. wypadki drogowe, które co roku powodują dziesiątki tysięcy ofiar śmiertelnych wśród Europejczyków¹⁵.

¹⁵ Tamże.

Reasumując rozważania na temat bezpieczeństwa, należy przyjąć założenie, że pierwsze dekady XXI wieku będą stanowiły czas, w którym konieczne będzie rozstrzygnięcie kilku zasadniczych problemów.

Po pierwsze, pomimo barier i przeszkód demokratyzacja struktur społecznych i życia politycznego nie jest jedynie wartością Europy i Ameryki Północnej, ale staje się wyzwaniem w innych częściach świata (ostatnio mamy do czynienia z próbami rozbijania autokratycznych systemów rządów w krajach arabskich). Dlatego istotnym wyzwaniem będzie określenie granic ingerencji instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w wolności i swobody obywatelskie. Nadal pozostaje bez odpowiedzi pytanie, czy bezpieczeństwo jest wartością bezcenną i należy o nie dbać w imię zasady „cel uświęca środki”.

Drugim ważnym problemem jest rozwiązanie dylematu (możliwe, że wyolbrzymionego) między zachowaniem roli państwa narodowego jako podstawowego podmiotu w działalności na rzecz bezpieczeństwa, zwłaszcza wewnętrznego, a przejściem istotnej roli przez struktury ponadnarodowe (w pełnym wymiarze: prawnym, decyzyjnym i wykonawczym).

Ostatnim postulatem jest odejście od statycznego pojmowania problemów bezpieczeństwa. Zmieniają się zagrożenia, coraz bardziej komplikuje się środowisko naturalne i społeczne, w którym funkcjonuje człowiek, grupy społeczne, całe narody, w związku z tym ewoluują potrzeby i wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa. Należy dążyć do wypracowania elastycznej metodologii badania rzeczywistych problemów bezpieczeństwa.

Andrzej Misiuk – profesor w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

W artykule autor przedstawił ewolucję poglądów w teorii i praktyce na temat szeroko pojętego bezpieczeństwa. Ta problematyka była początkowo ściśle związana z istotą

instytucji państwowej i realizowana poprzez jej narzędzie, jakim jest administracja państwowa. Wraz ze zmianami ustrojowymi i ideologicznymi zmieniały się poglądy na charakter i znaczenie bezpieczeństwa. Kolejnym zagadnieniem, będącym przedmiotem rozważań, są kwestie terminologiczne. Niewątpliwie jednym z czynników określających rozległość regulacji prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest sposób pojmowania tych pojęć.

A THING ABOUT SECURITY – ORIGIN, ESSENCE, EVOLUTION

Abstract

In the following article the author presents an evolution of views, in theory and practice, within the field of security in the broader sense. The issues were initially loosely related to the essence of a state's institution and implemented using the state's administration as a tool. Alongside constitutional and ideological changes, the views concerning the character and meaning of security also changed. Another question, which is considered, is the subject of terminology.