

Wstęp

Zakres rozumienia istoty bezpieczeństwa wiąże się ściśle z problemami zagrożeń. Można przyjąć założenie, że występuje między nimi koherencja powodująca, iż 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), których celem jest doprowadzanie do stanu braku lęku, do spokoju oraz pewności rozwoju. Jak wskazuje Franz-Xaver Kaufmann, zagrożeniem jest „możliwość występowania jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk”¹. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania, można stwierdzić, że tworząc ogólną teorię bezpieczeństwa należy uwzględnić te trzy główne obszary problemów (potrzeb, zagrożeń, stanu bezpieczeństwa) 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. Jednym z nich jest bezpieczeństwo wewnętrzne; w dokumentach Unii Europejskiej używa się go na określenie całości kształtu problematyki stabilności stosunków wewnętrznych w poszczególnych krajach członkowskich i w ramach struktur unijnych. Przyjmowane jest dość często dwojakie pojmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego: w szerokim i wąskim zakresie. To drugie ujęcie odnosi się do podstawowych (tradycyjnych) funkcji państwa: ochrony terytorium, porządku polityczno-ustrojowego, stabilności społecznej oraz zapewnienia poczucia bezpieczeństwa obywateli (ochrona życia i zdrowia). Natomiast zakres szeroki bezpieczeństwa wewnętrznego wykracza poza instytucje państwa, gdyż wywodzi się z ducha liberalizmu, a także przyjmuje globalny (ponadpaństwowy) charakter wynikający z różnych ponadnarodowych form międzynarodowego współdziałania. W takim jego rozumieniu mieści się wszelka aktywność społeczna i kulturowa ludzi (m.in. działalność organizacji pozarządowych), co determinuje pojawianie się problemów prywatyzacji bezpieczeństwa oraz bezpieczeństwa społecznościowego.

Ze względu na globalizację życia gospodarczego, społecznego i politycznego zrodziły się zagrożenia o wymiarze globalnym (np. terroryzm, kryzysy gospodarcze,

¹ F.X. Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stuttgart 1970, s. 167, cyt. za: R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2004, s. 28.

zmiany klimatyczne). Problematyka bezpieczeństwa jest zagadnieniem międzynarodowym, ale współcześnie już nie dwubiegunowym, jak to było do 1989 r. Stanowi przedmiot działań dyplomatycznych i militarnych jedyne po 1989 r. mocarstwa na arenie światowej – Stanów Zjednoczonych Ameryki, struktur militarnych Paktu Północnoatlantyckiego oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych. W ramach integracji europejskiej elementem współpracy międzyrządowej państw członkowskich stała się m.in. płaszczyzna wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, której przedmiotem jest bezpieczeństwo w skali regionalnej. III filar obejmujący zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państw Unii Europejskiej utworzony został w ramach traktatu z Maastricht w 1992 r., a jego pierwotna nazwa to: współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (ang. *Justice and Home Affairs*). Dotyczył 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. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa” przyjęta w 2010 r., po wielu latach sporów i rozbieżności stanowisk poszczególnych krajów UE, stanowi pewien luźny zbiór wyzwań, przed którymi stoi Unia. Natomiast nadal brakuje jednoznacznego stanowiska w sprawie tworzenia instytucji ponadpaństwowych w wymiarze decyzyjnym i wykonawczym. Odnosząc się do wyzwań stojących przed społecznością europejską, strategia ta:

- „wskazuje stojące przed nami wspólne zagrożenia i wyzwania powodujące, że zyskuje na znaczeniu współpraca państw członkowskich i instytucji UE pozwalająca zmierzyć się z nowymi wyzwaniami, które przerastają potencjał krajowy, dwustronny czy regionalny;
- całościowo i przejrzyście 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 zewnętrznym”².

W strategii z 2010 r. wskazano podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa UE, które zdefiniowano następująco:

² *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Luksemburg 2010, s. 12.

- „Terroryzm w każdej postaci cechuje 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.
- 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 Europejczyków”³.

Określone wówczas strategiczne kierunki są podtrzymywane w kolejnych dokumentach, przy czym zarówno w „Europejskiej agendzie bezpieczeństwa na lata 2015–2020”, jak i w strategii UE na lata 2020–2025⁴ wskazywane są obszary priorytetowe. I tak w najnowszej unijnej strategii podkreślono, że w Europie stale zmienia się „krajobraz bezpieczeństwa” i określono nowy kierunek w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, koncentrujący się na trzech głównych

³ Tamże, s. 13-15.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN> [dostęp: październik 2020].

obszarach priorytetowych: zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwalczanie terroryzmu i radykalizacji postaw oraz walka z przestępczością w erze cyfrowej⁵.

Reasumując rozważania na temat bezpieczeństwa należy przyjąć założenie, że w pierwszych dekadach XXI w. 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 odpowiedzialnych za bezpieczeństwo instytucji 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 przejęciem istotnej roli przez struktury ponadnarodowe (w pełnym wymiarze: prawnym, decyzyjnym i wykonawczym).

Ostatnia kwestia dotyczy postulatu odejścia od statycznego pojmowania problemów bezpieczeństwa. Zmieniają się zagrożenia, coraz bardziej komplikuje się środowisko naturalne i społeczne, w którym funkcjonuje człowiek – tak grupy społeczne, jak i całe narody, w związku z tym ewoluują potrzeby i wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa. Należy dążyć do wypracowania elastycznej metodologii badania rzeczywistych problemów bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo wewnętrzne i powiązana z nim tematyka to współcześnie obszar interesujący badawczo, bogaty w różnorodne ujęcia naukowe oraz niezwykle dynamiczny, zarówno co do form naukowej refleksji, jak i zmian w obrębie samego zjawiska. W celu uporządkowania dotychczasowej wiedzy, wyjaśnienia szeregu istotnych pojęć i wskazania impulsów zmian na przyszłość zaproponowaliśmy publikację o charakterze encyklopedycznym – *Encyklopedię bezpieczeństwa wewnętrznego*. Encyklopedia ta została przygotowana wspólnym wysiłkiem pracowników Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz przedstawicieli znaczących polskich uczelni – specjalistów z zakresu nauk społecznych. W naszym przekonaniu ma ona szansę na wniesienie znaczącego wkładu w nauki o bezpieczeństwie oraz, szerzej, w propagowanie zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa, regionów, społeczeństw lokalnych oraz w wymiarze jednostkowym.

Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi odpowiedź nie tylko na bieżące potrzeby naukowe (w obszarze nauk społecznych) oraz dydaktyczne (materiał do nauki dla studentów z kierunków związanych z bezpieczeństwem),

⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/security-union-strategy_en [dostęp: październik 2020].

ale także na wyzwania, przed jakimi stają społeczeństwa Unii Europejskiej. Publikacja wpisuje się bowiem w definicje kształtujące się na gruncie unijnych przedsięwzięć i regulacji. Dwa unijne dokumenty: „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa” z marca 2010 r. oraz „Europejska strategia bezpieczeństwa – bezpieczna Europa w lepszym świecie” z grudnia 2003 r. wprowadziły katalogi pojęć, których właściwe zrozumienie i rozwinięcie daje sposobność na ich lepsze wdrożenie w prace polskich badaczy, w tym szczególnie tych publikujących i aktywnych w przestrzeni ogólnoeuropejskiej. Ponadto *Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego* odpowiada na potrzeby artykułowane na gruncie polskiej nauki. Brakuje bowiem publikacji wyjaśniających zawiałości pojęciowe haseł związanych z bezpieczeństwem państwa, głównie z jego wymiarem wewnętrznym. Obok haseł ogólnych, pojawiających się w polskich i unijnych aktach prawnych (m.in. z zakresu zwalczania terroryzmu, odnoszących się do poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa, zagadnień policyjnych), w *Encyklopedii* znajdują się również pojęcia z obszaru bezpieczeństwa jednostki (m.in. *human security*, CPTED, bezpieczeństwo osobiste) oraz te dotyczące zjawisk nowych, niedostatecznie jeszcze opisanych w literaturze przedmiotu (m.in. bezzałogowy statek powietrzny, trolling). Łącznie zebrano ponad 250 haseł, które w sposób kompleksowy są wyjaśniane przez badaczy specjalizujących się w poszczególnych obszarach tematycznych. Przy opracowaniu *Encyklopedii* współpracowało 49 badaczy koordynowanych przez trzech redaktorów naukowych: prof. dr hab. Jolanę Itrich-Drabarek, prof. dr hab. Andrzeja Misiuka oraz dr Magdalenę Dobrowolską-Opałę.

Należy na koniec podkreślić rozbudowany charakter merytoryczny *Encyklopedii bezpieczeństwa wewnętrznego*. Uporządkowanie dotychczasowej wiedzy połączone z doбором haseł oraz formułą ich opracowania ma potencjał, aby dotrzeć do studentów, badaczy, funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, pracowników administracji publicznej oraz osób interesujących się problematyką bezpieczeństwa. Dziękuję serdecznie autorom oraz wszystkim tym, którzy przyczynili się do opracowania i wydania *Encyklopedii*.

Andrzej Misiuk