

Źródła i rys historyczny bezpieczeństwa i porządku publicznego

Termin „bezpieczeństwo” (łac. *securitas*) występuje praktycznie w każdej dyscyplinie naukowej. Zależnie od płaszczyzny i celów badań jest ono odpowiednio interpretowane. Historycznie ujmując bezpieczeństwo znane jest ludzkości od zarania jej dziejów. Według niektórych autorów potrzeba bezpieczeństwa była przyczyną powstania państwa. Według A.H. Masłowa, zapewnienie bezpieczeństwa jest drugą w hierarchii potrzebą ludzką. Oznacza ono najczęściej stan nie zagrożenia, spokoju i pewności. Jego antonimem jest niebezpieczeństwo, czyli stan odznaczający się występowaniem zagrożeń. Definiowanie bezpieczeństwa jako tylko pewnego pozytywnego stanu z punktu widzenia natury i bytu człowieka jest niewystarczające. Jako naczelną potrzebą człowieka i jego zbiorowości, bezpieczeństwo, ma zapewnić nie tylko jego przetrwanie w danym czasie i miejscu, ale także jego wszechstronny rozwój. Będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia¹. Tak więc, pojęcie bezpieczeństwa zawsze łączone jest z zagrożeniem, czyli niebezpieczeństwem. Swoista dychotomia tych pojęć wynika z faktu, że zagrożenie czy niebezpieczeństwo ma charakter pierwotny, zaś bezpieczeństwo ma wtórny charakter, albowiem, aby można mówić o bezpieczeństwie, muszą zaistnieć pozytywne zmiany w otaczającej rzeczywistości oddalające lub stymulujące potencjalne niebezpieczeństwo².

Najczęściej spotykaną definicją bezpieczeństwa *sensu largo* jest określenie, że jest to „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”³. We wszystkich klasycznych definicjach bezpieczeństwa uwidaczniają się dwa podstawowe elementy: brak zagrożeń i poczucie pewności. Brak zagrożeń ma charakter obiektywny. W relacji z podmiotem lub przedmiotem chronionym ma charakter wymierny. W wielu sytuacjach zagrożenia można, przy użyciu określonych środków, zdiagnozować i określić ryzyko ich wystąpienia. Poczucie pewności, szczególnie gdy dotyczy człowieka, ma wymiar subiektywny. Wiąże się ono z jego stanem wewnętrznym. Wpływ na ten stan ma bardzo wiele czynników⁴.

W psychologii „poczucie bezpieczeństwa to spokój ducha wywołany przekonaniem,

¹ Pikulski S., Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego [w:] Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej, red. Bednarek W. i Pikulski S., Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 99.

² Supernat J., Zarządzanie, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 357

³ Moczuk E., Mieszkańcy powiatu mieleckiego wobec problemów bezpieczeństwa lokalnego, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2007, s. 34-35.

⁴ Zięba R., Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 50

że nie należy się niczego obawiać”⁵. Poczucie bezpieczeństwa jest więc subiektywną oceną, ale też odczuwaniem świata zewnętrznego przez jednostkę znajdującą się w określonej rzeczywistości społecznej, która pozwala jej postrzegać daną rzeczywistość bez narażania się na oddziaływania, które mogą wpływać na jej lęk o utratę życia, zdrowia, majątku i innych wartości⁶. Istotnym elementem przy ocenie poczucia pewności jest nie tylko możliwość istnienia i przetrwania, ale przede wszystkim możliwość i pewność rozwoju. Izolacja człowieka od niebezpieczeństw barierami fizycznymi pozwoli mu jakiś czas przetrwać, ale w dłuższym okresie sam się unicestwi. Życie w twierdzy, bunkrze czy metalowej klatce możliwe jest, ale tylko czasowo. Bariery oddzielające człowieka od niebezpieczeństw i zagrożeń nie mogą zapewniać tylko możliwości przetrwania, ale przede wszystkim rozwój, zaspokajanie potrzeb, spokój i zadowolenie. W tym kontekście prawo człowieka do bezpieczeństwa będzie miało nie tylko statyczny i dynamiczny charakter. Zapewnienie tego bezpieczeństwa będzie więc procesem obejmującym szeroki wachlarz problemów prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych. Problemami tymi musi zajmować się przede wszystkim państwo, którego działalność odzwierciedla przestrzeganie praw człowieka.

I. Kant pod koniec XVIII wieku pisał, że „prawo człowieka musi być uważane za święte, choćby to władzę panującą kosztowało dużo poświęcenia”⁷. Rozważania o bezpieczeństwie jako pewnym pozytywnym stanie w otaczającej człowieka rzeczywistości mogą zmierzać w różnych kierunkach i obejmować poznanie i analizę zagrożeń bezpieczeństwa, środki oddziaływania na te zagrożenia oraz reakcje na skutki zagrożeń, jeżeli one już wystąpiły.

Zdaniem R. Zięby, „w znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia”⁸. Człowiek współczesny czuje się bezpieczny wówczas, gdy ma przekonanie, że jest chroniony przed zagrożeniami normami prawnymi lub utrwalonymi normami pozaprawnymi oraz że instytucje publiczne związane z państwem lub instytucjami międzynarodowymi w razie wystąpienia zagrożenia przyjdą mu z pomocą. Tak więc sfera idealistyczna bezpieczeństwa określona przez normy prawne i pozaprawne wywiera wpływ na poczucie bezpieczeństwa jednostki. Będzie ona miała jednak małe lub niewielkie znaczenie wówczas, gdy za takim idealistycznym poczuciem bezpieczeństwa nie wystąpi tzw. bezpieczeństwo realne, będące wypadkową określoną przez normy prawne i

⁵ Sillami N., Słownik psychologiczny, Katowice 1995, s. 210

⁶ Pikulski S., Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, op. cit., s. 99.

⁷ Szyszkowska M., Przymus prawny jako podstawa moralności, „Studia Polityczne” 1992, nr 2, s. 63

⁸ Zięba R., Pojęcie i istota..., op. cit., s. 50.

pozaprawne stanowiące podstawę działalności organów i instytucji publicznych, odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa⁹.

Pojęcie bezpieczeństwa w języku potocznym używane jest stosunkowo często, co wynika z szerokiego zakresu semantycznego tego określenia. To umożliwia zastosowanie tego słowa prawie w każdej sytuacji, a na pewno wtedy, gdy występować będą jakiekolwiek zagrożenia, a te, jak wskazuje życie, są wszechobecne. *Słownik współczesnego języka polskiego* określa bezpieczeństwo jako stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie, w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym, nie odczuwa strachu przed rzeczywistością. Jest to przeciwieństwo zagrożenia i występuje w każdej dziedzinie życia społecznego¹⁰.

Badania naukowe nad bezpieczeństwem jako elementem bytu ludzkiego, bez szczegółowego jego określenia, dotyczą głównie filozofii. W dyscyplinach szczegółowych, w tym w naukach prawnych, rozważania o bezpieczeństwie wiążą się z jego rodzajowością. Olbrzymia skala, zakres i różnorodność zagrożeń z jednej strony, z drugiej zaś - konieczność stosowania adekwatnych środków jego ochrony wymusza specjalizację w tym zakresie. W zależności od etapu rozwoju cywilizacyjno-społecznego środki te i związane z nimi standardy bezpieczeństwa będą się znacznie różniły. W państwie feudalnym środki te były ograniczone i dotyczyły tylko niektórych grup społecznych. Najniższe warstwy społeczne chronione były tylko w zakresie niezbędnym dla interesów właścicieli i podmiotów sprawujących władzę. W monarchii absolutnej monarcha uznawał się za zobowiązanego do troszczenia się o państwo i poddanych oraz zapewnienie stanu, w którym każdy czułby się dobrze, czyli bezpieczeństwa rozumianego oczywiście przez monarchę. W tej też sytuacji miał on możliwość ingerencji i stosowania określonych środków w celu realizacji zapewnienia bezpieczeństwa. Środki te wskazywał sam, gdyż - zgodnie z teorią władzy absolutnej - wiedział lepiej, niż jego nieoświeceni poddani, co jest dla nich dobre¹¹.

Rozwój społeczny, ukierunkowany głównie na poprawę jakości życia ludzi, ma charakter permanentny i związany jest z podnoszeniem standardów bezpieczeństwa. W badaniach nad bezpieczeństwem płaszczyzną odniesienia będzie zawsze państwo, gdyż niezależnie od etapu rozwoju społecznego, państwo posiada największe i najskuteczniejsze środki, które mogą kształtować najbardziej optymalny poziom bezpieczeństwa.

Z powyższego wynika, że bezpieczeństwo wiąże się z koniecznością jego ochrony a

⁹ Pikulski S., Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, op. cit., s. 99.

¹⁰ Słownik współczesnego języka polskiego, t. I, PWN, Warszawa 1998, s. 50.

¹¹ M. Kuryłowicz, Tresviri capitales oraz edylowie rzymscy jako magistratury policyjne, Zeszyty Naukowe UMCS „Annales” 1993, vol. XL. 9, Sectio G. s. 72 i n.).

jego zagrożenie uzasadnia podjęcie określonych działań przez uprawnione organy państwa. Bezpieczeństwo stanowi bowiem prawo osobiste jednostki. W jednym z encyklopedycznych określeń prawa człowieka zdefiniowane są jako te wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowanie, właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami ludzie powinni się domagać od społeczeństwa, w którym żyją. Prawa człowieka są uprawnieniami, które zobowiązują państwo do wykonania pewnych działań na rzecz ich realizacji. Dotyczą relacji pomiędzy jednostką a władzą rozumianą *sensu largo* oraz społeczeństwem i przynależne są każdemu człowiekowi bez względu na jego cechy, pochodzenie społeczne, płeć, rasę, wyznanie. Mają charakter uniwersalny i należą się wszystkim ludziom żyjącym w każdym społeczeństwie. Wywodzą się z praw naturalnych i związane są z człowieczeństwem istoty ludzkiej¹².

System zapewniający prawo obywateli do bezpieczeństwa kształtował się na przestrzeni wieków i związany był i jest z bytem państwa. Aktualnie, w demokratycznych państwach prawnych, respektujących prawo do bezpieczeństwa prawo to znajduje potwierdzenie w normach konstytucyjnych jako element podstawowych praw i wolności obywatelskich. Świadczy to o istocie bezpieczeństwa. Na przykład Konstytucja RP w art. 5 wymienia, wśród zadań państwa zapewnienie bezpieczeństwa obywateli¹³.

Zainteresowanie bezpieczeństwem w naukach prawnych, a szczególnie w prawie administracyjnym, wynika przede wszystkim z wpływu bezpieczeństwa na jakość życia jednostki i zbiorowości ludzkich. Bezpieczeństwo jest podstawową determinantą rozwoju społecznego. Człowiek, kształtując warunki swojej egzystencji, kształtuje przede wszystkim warunki swojego bezpieczeństwa. Ponadto wpływ na bezpieczeństwo człowieka ma jego społeczne otoczenie, które w warunkach współczesnego państwa w decydującej mierze kształtowane jest przez prawo. Dlatego dokonanie analizy administracyjno-prawnej bezpieczeństwa prowadzone może być w płaszczyźnie podmiotowej i przedmiotowej. Obejmować będzie wówczas bezpieczeństwo rozumiane przede wszystkim jako system środków prawnych i pozaprawnych stosowanych przez uprawnione podmioty w celu zapewnienia ochrony określonych wartości.

W naukach prawnych bezpieczeństwo identyfikowane jest najczęściej z państwem i obywatelem. Z tego też powodu przedstawia się bezpieczeństwo państwa zarówno zewnętrzne i wewnętrzne a nadto wskazuje się na bezpieczeństwo i porządek publiczny czy

¹² Osiatyński W., Filozofia i historia praw człowieka [w:] Prawa człowieka a policja -problemy teorii i praktyki, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 1994, s. 16

¹³ Encyklopedia - prawo nie tylko dla prawników, Park, Bielsko-Biała 2002, s. 472.

bezpieczeństwo obywateli. W przepisach prawa, zwłaszcza prawa karnego i administracyjnego, najczęściej występuje pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednak zwrócić należy przy tym uwagę, że prawodawca, oprócz tego pojęcia, używa często terminów bliskoznacznych takich jak bezpieczeństwo powszechne, wewnętrzne czy bezpieczeństwo obywateli i bezpieczeństwo ludzi, co raczej jest niczym nieuzasadnione, a świadczy o swoistej dowolności języka prawnego¹⁴.

Konkludując, można stwierdzić, że bezpieczeństwo w języku prawnym oznacza stan podlegający ochronie prawnej. Uznać można też, że jest ono również najwyższą wartością, obok życia i zdrowia oraz środowiska, chronioną konstytucyjnie. Za taką interpretacją przemawiają wymienione wcześniej postanowienia Konstytucji, wskazujące, że ochrona tej wartości stanowić może uzasadnienie ograniczenia wolności i praw człowieka.

¹⁴ Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., Wstęp do prawoznawstwa, UMCS, Lublin 2000, s. 22.