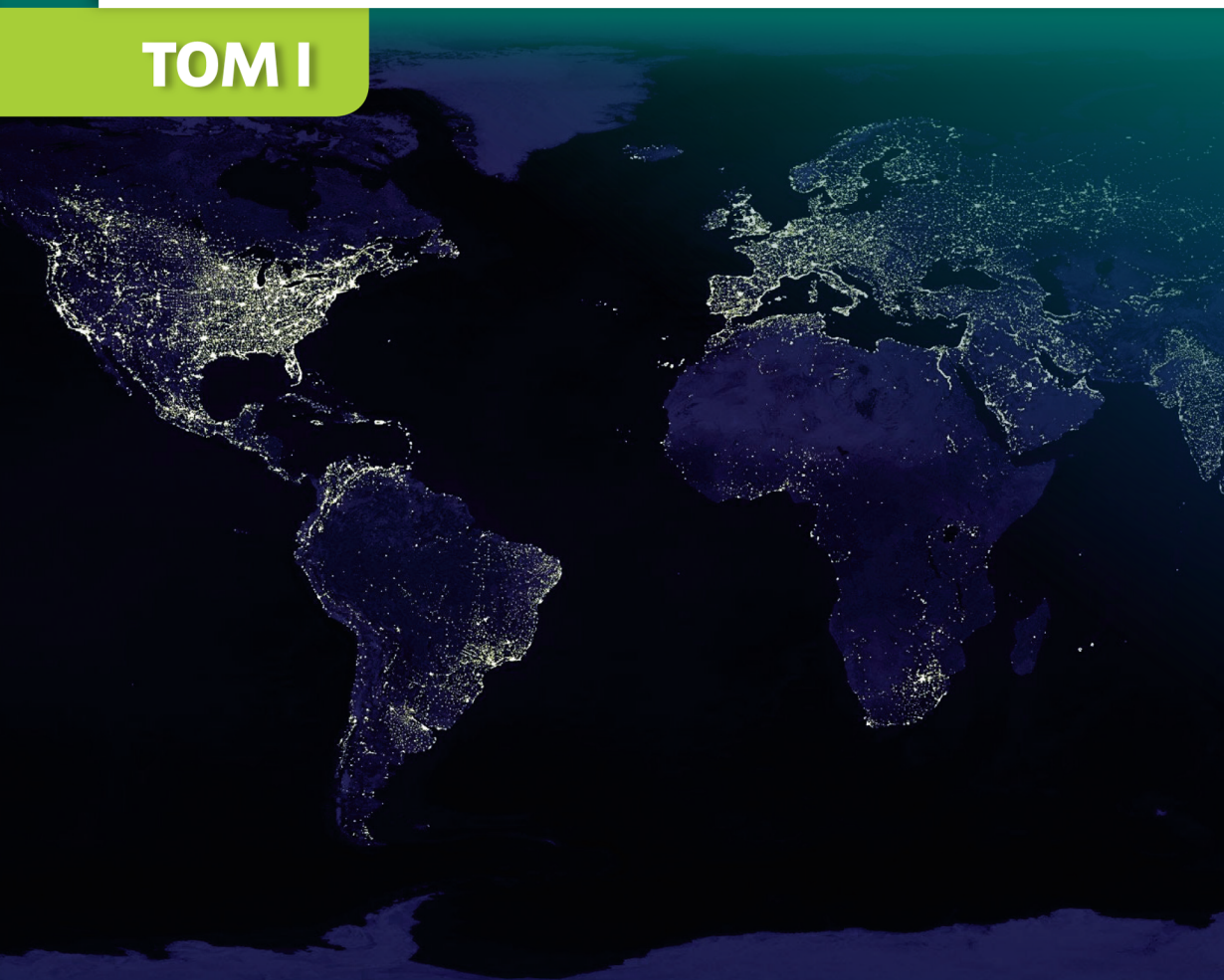


BEZPIECZEŃSTWO PRAWA CZŁOWIEKA STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

TOM I



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO

**BEZPIECZEŃSTWO
PRAWA CZŁOWIEKA
STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE**

**BEZPIECZEŃSTWO
PRAWA CZŁOWIEKA
STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE**

TOM I

**redakcja naukowa
Krzysztof Żarna**



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
RZESZÓW 2019**

Recenzował
prof. AIK, dr hab. MIROŚLAW LAKOMY

Opracowanie redakcyjne i korekta
JOLANTA DUBIEL

Łamanie
EWA BLICHARZ

Korekta techniczna
EWA KUC

Projekt okładki
EWA SOŃSKA

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2019

ISBN 978-83-7996-723-0

1676

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 10,75; ark. druk. 11,125 zlec. red. 59/2019
Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Grzegorz Baziur	
Rosyjskie działania dezinformacyjne przeciw Polsce oraz ich percepcja społeczna i skutki – próba analizy problemu	11
Dominik Boratyn	
Rola straży gminnych w lokalnym systemie bezpieczeństwa	28
Katarzyna Cyrkun	
Zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego związane z przyszłością broni autonomicznej rozpatrywane w kontekście międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych	38
Grzegorz Cwiękała	
Unia Europejska kontra NAFTA – argumentacja środowiska „Najwyższego Czasu!” w latach 1990–2004	46
Janusz Kawa	
Wpływ aktów terroryzmu na społeczeństwo w XX i XXI wieku na przykładzie osób starszych	58
Laura Koba	
Charakterystyka porównawcza Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Arabskiej Karty Praw Człowieka	68
Krzysztof Koźbiał	
Bezpieczeństwo zewnętrzne europejskich mikropaństw	79
Mira Malczyńska-Biały	
Nieuczciwe praktyki handlowe a bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej	89
Aleksandra Murat-Bors	
Polski komponent amerykańskiej tarczy antyrakietowej jako determinanta bezpieczeństwa międzynarodowego w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej	97
Jan Niemiec	
Determinanty polityki zagranicznej Republiki Turcji wobec państw muzułmańskich	107
Grzegorz Pawlikowski	
Traktat o otwartych przestworzach – udział (2002–2018) i perspektywy dla Rzeczypospolitej Polskiej	127
Marcin Podsiadło	
Istota kształtowania systemu edukacji dla bezpieczeństwa w Polsce	136
Łukasz Potocki	
Polityka obrony kontynentu europejskiego – PESCO jako instrument realizacji	145
Małgorzata Waksmundzka-Szarek	
Współpraca administracji rządowej w województwie z Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej	157
Krzysztof Żarna	
Prawo do porządku społecznego i międzynarodowego na przykładzie Organizacji Narodów Zjednoczonych	165

WSTĘP

Oddajemy do rąk Czytelników pierwszy tom publikacji *Bezpieczeństwo – prawa człowieka – stosunki międzynarodowe*, który jest wynikiem współpracy wielu ośrodków akademickich, ale i osób praktycznie zajmujących się wyżej wymienioną problematyką. Na opracowanie składa się piętnaście tekstów autorów reprezentujących Akademię Marynarki Wojennej w Gdyni, Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu, Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. Szymona Szymonowica w Zamościu, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Rzeszowski, Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Zakład Oczyszczania Miasta Sp. z o.o. Mysłowice.

Grzegorz Baziur poruszył kwestię rosyjskich działań dezinformacyjnych podejmowanych w ostatnich latach przeciwko Polsce. Działania te ukazał na przykładach wykorzystywania różnic w narracji historycznej, zwłaszcza okresu drugiej wojny światowej, a także problemów w relacjach polsko-ukraińskich. Autor omówił też działania rosyjskiej agentury wpływu na przykładzie Partii „Zmiana”, Europejskiego Centrum Analiz Geopolitycznych, a w ostatnim okresie Fundacji „Otwarty Dialog”. Autor ukazał możliwości obrony Polski przed rosyjską infoagresją.

Dominik Boratyn przedstawił znaczenie i rolę straży gminnych w lokalnym systemie bezpieczeństwa, a także wskazał na społeczne czynniki funkcjonowania tej formacji. W artykule zasygnalizował nie tylko aspekty ochrony porządku publicznego, ale także kwestie związane ze społecznymi korzyściami funkcjonowania straży gminnych.

Katarzyna Cyrkun podjęła się rozważań nad regulacjami prawnymi związanymi z użyciem autonomicznych systemów uzbrojenia. Obecnie nie istnieją przepisy prawne, które przewidują sytuację użycia tego typu broni. Aby autonomiczna broń mogła być zastosowana na polu walki, musi być zgodna z międzynarodowym prawem humanitarnym konfliktów zbrojnych.

Artykuł Grzegorza Ćwiękały ma za zadanie zgłębnienie tematyki związanej z dyskusją, jaka toczyła się na łamach konserwatywno-liberalnego tygodnika „Najwyższy Czas!”. Autorzy mierzyli się z koniecznością oceny szans i zagrożeń związanych z nadchodzącą nieuchronnie integracją z Unią Europejską. Na tej kanwie pojawił się pomysł, by spróbować zainteresować swoich czytelników, a w zamierzeniu również jak najszerzej rozumianą opinię publiczną, integracją gospodarczą w Ameryce Północnej.

Janusz Kawa omówił zjawisko terroryzmu, ze szczególnym uwzględnieniem jego konsekwencji społecznych. Istotnym zagadnieniem było również dokonanie analizy sposobów postrzegania aktów terroru przez osoby starsze, powyżej 60 roku życia. W tym kontekście kluczowe stało się przybliżenie mechanizmów funkcjonowania ugrupowań terrorystycznych, a także źródeł informowania społeczeństw o sytuacji bezpieczeństwa międzynarodowego.

Laura Koba w swoim artykule konstatuje, że Arabska Karta Praw Człowieka jest ostatnim dokumentem, który powstał na podstawie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w systemie międzynarodowym. Porównanie tych dwóch dokumentów dało podstawę do tego, by sądzić, że prawa człowieka powoli, ale sukcesywnie od siedemdziesięciu lat są wdrażane w różnych częściach świata w celu zagwarantowania globalnego pokoju i bezpieczeństwa.

Krzysztof Koźbiał poruszył problematykę bezpieczeństwa mikropaństw, która w piśmiennictwie naukowym jest pomijana. W swoich rozważaniach odniósł się do czterech europejskich najmniejszych organizmów państwowych: Andory, Liechtensteinu, Monako i San Marino.

Nieuczciwe praktyki handlowe a bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej to tematyka artykułu Miry Malczyńskiej-Biały. Autorka poruszyła znaczenie tych praktyk w kontekście ochrony konsumentów UE.

Aleksandra Murat-Bors w swoim artykule miała na celu przedstawienie wpływu rozmieszczenia na terytorium Polski elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej na bezpieczeństwo międzynarodowe. Z uwagi na złożoność tematyki zawęziła problematykę i zwróciła uwagę na kontekst członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Artykuł Jana Niemca zawiera opis oraz analizę determinantów polityki zagranicznej Republiki Turcji w odniesieniu do państw muzułmańskich w latach 2002–2019. Ramy czasowe badania odpowiadają okresowi, w jakim rządy w Turcji sprawuje Partia Sprawiedliwości i Rozwoju.

Grzegorz Pawlikowski przeanalizował *Traktat o otwartych przestworzach*. Porozumienie należy uznawać np. obok *Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie* za formę ograniczenia i kontroli zbrojeń w warunkach pozimnowojennych w ramach działalności Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie / Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Marcin Podsiadło w swoim artykule przedstawił podstawowe zagadnienia związane z edukacją dla bezpieczeństwa. Poruszył problem systemu ewaluacji wszystkich wdrożonych programów związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem. Zwrócił szczególną uwagę na fakt, iż dobrze zbudowany system edukacji dla bezpieczeństwa jest nie tylko stosunkowo tanim elementem przeciwdziałania zagrożeniom, ale przede wszystkim jednym z najbardziej skutecznych, kształtujących całe społeczeństwo już od wieku przedszkolnego.

Łukasz Potocki poruszył kwestie uruchomionej współpracy strukturalnej Unii Europejskiej pod nazwą PESCO. Wskazał zmiany instytucjonalne, jakie zaszły po traktacie z Lizbony w zakresie realizacji polityki obronnej oraz scharakteryzował determinanty przyczyniające się do obecnej formy tej polityki. Przedstawił również współpracę strukturalną UE w zakresie obrony (PESCO).

W swoim artykule Małgorzata Waksmundzka-Szarek przedstawiła zakres współpracy cywilnej i wojskowej, dochodząc do wniosku, że jest ona integralną częścią systemu ochrony i obrony narodowej, a tym samym elementem bezpieczeństwa narodowego.

Celem rozważań Krzysztofa Żarny było ukazanie, na ile i czy w ogóle międzynarodowy system ochrony praw człowieka jest w stanie stać na straży praw i wolności zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Scharakteryzował uniwersalny system ochrony praw człowieka w ujęciu normatywnym i implementacyjnym. Doszedł do wniosku, że niewątpliwym osiągnięciem ONZ jest uchwalenie dużej liczby aktów prawnych mających zagwarantować prawo do porządku społecznego i międzynarodowego, jednak brak jest skutecznych mechanizmów pozwalających na zagwarantowanie tych praw i dochodzenie sprawiedliwości na forum międzynarodowym.

Krzysztof Żarna

dr Grzegorz Baziur

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu

ROSYJSKIE DZIAŁANIA DEZINFORMACYJNE PRZECIW POLSCE ORAZ ICH PERCEPCJA SPOŁECZNA I SKUTKI - PRÓBA ANALIZY PROBLEMU

Uwagi wstępne

Artykuł dotyczy rosyjskiej akcji dezinformacyjnej w Polsce, której celem jest przekonanie nieufnej wobec Rosji większości Polaków do zrozumienia zarówno rosyjskich racji geopolitycznych, jak i ponownego narzucenia rosyjskiej narracji historycznej. Dotyczy to m.in. uznania przynależności południowo-wschodniej Ukrainy do Federacji Rosyjskiej (Małorosja), czy też do przekonania Polaków do odnowienia sojuszu z Rosją, po uprzednim odejściu ze strefy euroatlantyckiej oraz porzuceniu strategicznej współpracy i sojuszu wojskowego ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki i NATO, a także opuszczenia osłabionej kryzysem migracyjnym i tożsamościowym Unii Europejskiej. Ze względu na brak poparcia ze strony społeczeństwa polskiego dla tej koncepcji Rosja nie promuje w Polsce swoich wartości bezpośrednio, lecz głównie przez oświadczenia polityczne i przekazy informacyjne.

Artykuł został oparty głównie na opracowaniach dotyczących opisywanej tematyki, natomiast literaturę podano w odsyłaczach do tekstu i bibliografii. Podczas jego przygotowywania Autor posłużył się trzema metodami adekwatnymi dla badań politologicznych: porównawczą, historyczną i monograficzną. Dzięki nim opisał instytucję dezinformacji, jej metody działania i wpływ na otoczenie, przebieg i znaczenie określonych przez autora procesów historyczno-politycznych, ukazując ich relacje przyczynowo-skutkowe, oraz omówił dezinformację rosyjską jako wybraną instytucję, definiując jej znaczenie i ukazując istotne fakty i procesy polityczne, na które może mieć, a często też ma znaczący wpływ w postaci określonego postępowania i zachowań jako agentura wpływu.

Definicja wojny informacyjnej i przykłady jej stosowania przez Federację Rosyjską

Mówiąc o rosyjskich działaniach dezinformacyjnych, należy wyjaśnić znaczenie wojny informacyjnej i dezinformacji i jakim celem Federacji Rosyjskiej one służą.

Za wojnę informacyjną uznaje się wszelkie działania podejmowane dla osiągnięcia przewagi informacyjnej poprzez wpływanie na informacje przeciwnika, procesy oparte na przetwarzaniu informacji, systemy informacyjne oraz sieci komputerowe przy jednoczesnej ochronie własnych informacji, procesów opartych na przetwarzaniu informacji, systemów informacyjnych oraz sieci komputerowych. W bardziej militarnym niż politycznym znaczeniu można mówić o „wspartym przez działania wywiadowcze zintegrowanym wykorzystaniu środków operacyjnych, dezinformacji, operacji psychologicznych, walki elektronicznej i niszczenia fizycznego w celu pozbawienia przeciwnika dopływu informacji, wypaczenia i degradowania otrzymywanych informacji, a także niszczenia jego zdolności dowodzenia i kontroli wykonywania rozkazów”¹.

W walce informacyjnej jej „żołnierze” i tzw. technicy polityczni (polittechnolodzy) wykorzystują informacje zmanipulowane i sfabrykowane, które są podawane społeczeństwu w sposób dość specyficzny, np. przez agresywną mowę i mimikę prezentera. Są one formą sterowania społecznego w złej wierze, a zadaniem prowadzącego walkę informacyjną jest zniszczenie przeciwnika za pomocą informacji. Podstawową siłą w tej walce jest informacja niszcząca, która osłabia strukturę przeciwnika, utrudniając przekaz informacji między kierownictwem a wykonawcami, oraz inspiruje błędne decyzje kierownictwa i błędne działanie wykonawców przeciwnika, prowadząc do jego osłabienia, a w skrajnych wypadkach prowadzi do samozniszczenia². Podstawowymi narzędziami w walce informacyjnej są: propaganda, czyli planowe oddziaływanie na ludzi zmasowanymi bodźcami o charakterze informacyjnym, i wywiad jako wyspecjalizowana służba zbierająca informacje o przeciwniku i prowadząca walkę informacyjną. Zadaniem wywiadu jest dostarczenie potrzebnych danych i informacji tym, którzy formułują główne założenia polityczne oraz przygotowują plany i decyzje na każdym szczeblu, a analogicznym zadaniem kontrwywiadu jest obrona przed wrogimi działaniami informacyjnymi służb wywiadowczych przeciwnika³. Równie ważne są sposoby prowadzenia wojny informacyjnej, do których należą:

¹ R. Brzeski, *Wojna informacyjna (skrypt)*, cz. 1, Warszawa 2006, <https://www.salon24.pl/u/aspiracje/89804,rafal-brzeski-wojna-informacyjna-skrypt-czesc-1,5> (dostęp: 19.12.2018).

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

- a) sterowanie społeczne – polegające na wywieraniu wpływu na społeczeństwa i inne zbiorowości dla osiągnięcia założonych celów. Sterowanie społeczne może być związane z prowadzeniem odpowiedniej polityki historycznej, czego przykładem jest konsekwentny przekaz części niemieckich mediów o tzw. „polskich obozach koncentracyjnych”, który przekładał się na narracje innych państw;
- b) manewrowanie społeczne – inaczej mówiąc, intencjonalne sterowanie społeczeństwem dla osiągnięcia określonych celów. Chodzi o podporządkowanie sobie grupy obywateli czy określonej elity danego państwa przez drugie państwo (infoagresora), aby przejął za ich pośrednictwem kontrolę nad strukturami i zasobami państwowymi;
- c) manipulacja ludźmi lub informacją – jest to popularny sposób wykorzystywany w wojnie informacyjnej. W obszarze osobowym manipulacja to działanie, którego cel jest ukryty przed tak zwaną grupą docelową, czyli daną społecznością;
- d) dezinformacja – rozpowszechnianie zmanipulowanych lub nieprawdziwych informacji w celu wywarcia wpływu na odbiorców i skłonienia ich do określonych zachowań na korzyść dezinformującego;
- e) lobbng – wywieranie wpływu przez rzeczników interesów różnych grup gospodarczych lub innych państw na władze publiczne lub elity danego państwa;
- f) fabrykacja informacji – świadome tworzenie fałszywej informacji i podawanie jej za prawdziwą;
- g) wymuszanie informacji – nakłanianie lub zmuszanie innych podmiotów do dystrybucji określonych informacji;
- h) szantaż – działanie przeciwko wolności polegające na próbie zmuszenia jednostki/zbiorowości do określonego działania lub jego zaniechania pod groźbą bezprawnego zastosowania przemocy lub ujawnienia pewnych częściowo lub w pełni prawdziwych informacji, których ujawnienie byłoby w opinii szantażującego dużą dolegliwością dla szantażowanych⁴.

Gdy 18 marca 2014 r. prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin wygłaszał w Sali Georgijewskiej Wielkiego Pałacu Kremlowskiego orędzie usprawiedliwiające nielegalne przejęcie przez Rosję ukraińskiego Krymu – zgodnie z powyższymi zasadami infoagresji – wina spadła na Ukrainę jako „faszystów” i „banderowców”, nie zaś na agresora. Prezydent Putin stwierdził, że „ci, którzy sprawują dzisiaj władzę na Ukrainie, poświęcili jedność państwa dla zaspokojenia własnych politycznych ambicji, Ukraina nie ma prawowitych władz, a liczne organy państwa znajdują się pod kontrolą radykalnych elementów”⁵.

⁴ Zob. G. Beck, *Zakazana retoryka. Podręcznik manipulacji*, Gliwice 2005.

⁵ K. Wóycicki, M. Kowalska, A. Lelonek, *Rosyjska wojna dezinformacyjna przeciwko Polsce*, Warszawa 2017, s. 6.

Podkreślał, że moralnym obowiązkiem Rosji jest ochrona swoich obywateli na terenie Ukrainy, jak również zapewnienie pokoju i bezpieczeństwo półwyspowi. Od 1991 r. zaszło wiele zmian w Rosji i w jej bezpośrednim sąsiedztwie, rozpadł się najpierw blok wschodni, a następnie Związek Sowiecki. Pomimo tych zmian w Rosji ciągle istnieje ogromna nostalgia za „utraconym imperium”, która wpływa na koordynację działań wojskowych (Czeczenia 1994–1996, 1999–2009, Gruzja 2008), propagandowych i hybrydowych (Gruzja 2008, Ukraina 2004–2004, 2013–2019). Celem ich jest osłabienie woli walki przeciwnika – czego przykładem jest zwłaszcza aneksja Krymu w 2014 r. i konflikt na wschodniej Ukrainie. W ostatnich latach nasilają się również próby działań o charakterze wojny informacyjnej wobec Polski i innych państw europejskich, zwłaszcza członkowskich NATO i Unii Europejskiej.

Rosyjska narracja historyczna jako narzędzie wojny informacyjnej przeciwko Polsce

Rosyjska machina informacyjna wykorzystuje narrację opartą na utartych motywach przewodnich, historycznych stereotypach, np. kraje sprzeciwiające się imperialnej polityce Rosji oskarżane są o rusofobię, faszyzm czy marionetkowość w stosunku do Zachodu (vide przykład Polski). Jednocześnie nielegalne działania władz rosyjskich usprawiedliwiane są koniecznością ochrony mniejszości rosyjskiej oraz wyimaginowanym zagrożeniem czyhającym na Rosjan ze strony państw zachodnich.

Głównymi kanałami szerzenia rosyjskich wpływów w Polsce są organizacje, takie jak np. Europejskie Centrum Analiz Geopolitycznych i prorosyjska Partia „Zmiana” utworzona 21 lutego 2015 r. przez b. działacza Samoobrony RP ze Szczecina Mateusza Piskorskiego⁶. Najważniejszymi podziałami, które Rosja wykorzystuje dla swoich korzyści, są animozje historyczne między głównymi państwami regionu historycznego Międzymorza: Polską, Ukrainą i Litwą, a głównym narzędziem stosowanym w Polsce są krótkie informacje – memy, komentarze i oświadczenia⁷. Działacze „Zmiany” propagują też ideę powrotu Polski do „dobrych” – według nich – (tj. wasalnych – G.B.) relacji z Rosją, a ich znajomości i interesy sprzyjają rozwiązaniom z użyciem siły włącznie, np. w postaci „wolontaryjnych patroli”⁸.

⁶ G. Baziur, *Komunistyczna Partia Polski i Partia „Zmiana” jako ośrodki sowieckiej i rosyjskiej dywersji i agentury wpływu w II i III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Geopolityczny” 2016, t. 18, s. 156–160.

⁷ *Germany 1933 – Ukraine 2015. Teraz już wiesz*, <http://demotywatory.pl/4567482/Teraz-juz-wiesz> (dostęp: 17.12.2018).

⁸ *Polska: ochotnicze patrole antybanderowskie*, <http://xportal.pl/?p=21938> (dostęp: 18.12.2018).

Rosja podejmuje próby wykorzystania ruchów nacjonalistycznych do nastawienia polskiego społeczeństwa przeciw Ukrainie i Litwie, wykorzystując do tego celu dwie główne drogi: propagandę „kremlowską” szerzoną przez działaczy „Zmiany” oraz rosyjski PR skierowany w Polsce przeciw autentycznym i wyimaginowanym przeciwnikom Rosji, głównie NATO i Unii Europejskiej. Prorosyjskie treści są też rozpowszechniane przez ruchy narodowe, wpływowych intelektualistów i dziennikarzy. Po aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. wspomniane ruchy skupiły się głównie na tematyce Ukrainy, Litwy i migrantów. Rosja wykorzystuje spory w Polsce do wywierania wpływu na debaty rozgrywające się w polskim społeczeństwie, realizując swoją politykę poprzez dwie grupy rozpowszechniające nieliberalne wartości rosyjskie. Pierwsza z nich jest bezpośrednio zależna od Rosji, reprezentując rosyjski punkt widzenia, a jej członkowie kultywują wartości powiązane z np. eurazjatycką koncepcją Dugina czy autorytarną polityką Władimira Putina. Do drugiej można zaliczyć nieświadomych zwolenników opcji prorosyjskiej, którzy przywykli do rosyjskiej propagandy, np. część kombatantów Armii Polskiej w ZSRR (berlingowcy), b. działacze komunistyczni z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, dawni funkcjonariusze aparatu bezpieczeństwa (Urząd Bezpieczeństwa, Służba Bezpieczeństwa) lub przeciwników pojednania polsko-ukraińskiego, często doświadczonych przez terror oddziałów OUN-UPA.

Mimo rozpadu Związku Sowieckiego w 1991 r. znaczna część politycznych elit i społeczeństwa polskiego traktuje Federację Rosyjską w kategoriach potencjalnego zagrożenia jej niepodległości, głównie w kontekście działań agentury wpływu, służb wywiadowczych i polityki surowcowej (Gazociągi Nord Stream 1 i Nord Stream 2). Nie jest tajemnicą, że Rosja chciałaby odzyskać dawną strefę wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej. Działania rosyjskie mają różne formy: od nacisków ekonomicznych w sprawie dostaw surowców energetycznych po „niższych” cenach, po działania wojskowe typu hybrydowego, określane też mianem konfliktu nieliniowego, którego istotną fazą jest wojna informacyjna⁹.

Rosyjskie działania prowadzone przeciw Polsce mają charakter dezinformacji, czyli zmanipulowanego przekazu, najczęściej budowanych na komponencie emocjonalnym, w formie rosyjskiej narracji, czyli subiektywnej wykładni światopoglądowej, skierowanych do prorosyjskich grup wśród społeczeństwa polskiego. Rosja realizuje swoje cele m.in. poprzez działania w polskiej przestrzeni informacyjnej, którą stanowią wszelkie możliwe kanały komunikacji pomiędzy

⁹ Zob. M. Tarnawski, *Narzędzia współczesnego konfliktu nieliniowego*, s. 319–337, https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/2095/Narzedzia_wspolczesnego_konfliktu_nieliniowego.pdf?sequence=1 (dostęp: 18.12.2018).

stroną manipulującą a jej odbiorcami. W przypadku Polski Rosja inspiruje bądź tworzy przekaz o rzekomej destabilizacji państwa i społeczeństwa polskiego, a także o ich izolacji na arenie międzynarodowej¹⁰.

Rosja często zarzuca Polakom niechęć do Rosjan, określając ją mianem rusofobii, budując zarówno w ich świadomości, jak i na forum międzynarodowym wizerunek Polski jako kraju rusofobicznego. Działania Rosji nie znajdują odzwierciedlenia w badaniach socjologicznych przeprowadzonych wśród Polaków. Według międzynarodowego sondażu przeprowadzonego przez Pew Research Center w sierpniu 2017 r. aż 89 proc. Polaków nie ufa decyzjom rosyjskiego prezydenta Władimira Putina na arenie międzynarodowej, a 65 proc. traktuje Rosję jako największe zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Polski, większe niż zagrożenie terrorystyczne, cyberataki i zmiany klimatyczne¹¹. Jednak w porównaniu do lat 2014–2017, szczególnie po rosyjskiej aneksji Krymu i rozpoczęciu działań wojennych w Donbasie, widać tendencję spadkową, wzrasta też poczucie zagrożenia ze strony terroryzmu islamskiego, co też ma swoje odzwierciedlenie w rosyjskich narracjach wobec Polski.

Analiza rosyjskich i inspirowanych przez Rosję narracji dotyczących Polski pokazała, że opierają się one na rusofobii polskiego społeczeństwa i władz RP oraz budowie poczucia zagrożenia i antagonizmach, a przekaz propagandowo-dezinformacyjny w postaci wrogich Polsce narracji występuje w polskiej, rosyjskiej i zagranicznej przestrzeni informacyjnej.

Jedna z narracji mówi o niszczeniu sowieckich pomników w Polsce¹², co jest związane z nowelizacją przez Sejm RP w czerwcu 2017 r. ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, co spotkało się ze sprzeciwem Rosji. Po zmianie ustawy w Polsce zostały usunięte m.in. pomniki chwały sowieckich żołnierzy znajdujące się poza cmentarzami i innymi miejscami spoczynku, niebędące zabytkami, symbolizujące ustrój komunistyczny w Polsce.

¹⁰ M. Kowalska, A. Lelonek, *FORECAST: Primary goals of Russian propaganda in Poland for 2017*, Center for Propaganda and Disinformation Analysis Foundation, <https://capd.pl/en/forecasts/177-forecast-primary-goals-of-russian-propaganda-in-poland-for-2017> (dostęp: 11.12.2018).

¹¹ M. Vice, *Publics Worldwide Unfavorable Toward Putin, Russia*, Pew Research Center, <http://www.pewglobal.org/2017/08/16/publics-worldwide-unfavorable-toward-putin-russia/> (dostęp: 11.12.2018).

¹² W. Mironow, *Сейм за снос: польский парламент проголосовал за уничтожение советских памятников*, RT, <https://russian.rt.com/world/article/402333-polskii-parlament-snos> (dostęp: 18.12.2018); *Польша объявила войну советским памятникам*, *Svpressa.ru*, <http://svpressa.ru/world/news/175230/?rss=1> (dostęp: 18.12.2018); M. Kowalska, *Rosyjska kampania informacyjna z polską ustawą dekomunizacyjną w tle*, Center for Propaganda and Disinformation Analysis Foundation, <https://capd.pl/pl/analizy/193-analiza-rosyjska-kampaniainformacyjna-z-polska-ustawa-dekomunizacyjna-w-tle> (dostęp: 11.12.2018).

W odpowiedzi na nowelizację wspomnianej ustawy Federacja Rosyjska rozpoczęła antypolską kampanię informacyjną, ukazując negatywny wizerunek Polski w społeczeństwie rosyjskim i środowisku międzynarodowym, a także tworząc presję międzynarodowej opinii publicznej na Polskę w celu wpłynięcia na decyzję polskich władz w tej sprawie. Rosja wykorzystuje m.in. takie narracje, jak: Polska niszczy pomniki/cmentarze/miejsca pochówku sowieckich żołnierzy-oswobodzicieli, zmierza do odrodzenia nazizmu/reżimu totalitarnego, przepisuje historię drugiej wojny światowej, negując udział żołnierzy Armii Czerwonej w wyzwoleniu jej terytorium od faszyzmu podczas tej wojny, chociaż polskie społeczeństwo nie popiera działań polskich władz w związku z wprowadzonymi zmianami prawnymi. Owe narracje rozpowszechniane są zarówno przez rosyjskie ośrodki medialne i propagandowe, jak i MSZ FR i podległe mu placówki dyplomatyczne na świecie, a także Ministerstwo Obrony FR i portale społecznościowe.

W sukces antypolskiej dezinformacji rosyjskiej wpisuje się również teza głosząca, że: „Polska jest współodpowiedzialna za rozpoczęcie II wojny światowej”¹³. Ponadto Rosja sugeruje udział Polski w wybuchu drugiej wojny światowej, oskarżając kłamliwie Polskę o rzekome plany sojuszu z III Rzeszą Niemiecką w celu dokonania wspólnej agresji na ZSRR, a w celu ich ukrycia obwinia Związek Sowiecki o agresję podjętą 17 września 1939 r. Celem kampanii, poza budowaniem negatywnego wizerunku Polski w społeczności rosyjskiej i międzynarodowej, jest podważanie pozycji państwa polskiego na arenie międzynarodowej, sugerowanie głęboko zakorzenionych sympatii Polaków do hitlerowskich Niemiec, tworzenie poczucia, że obecnie w Polsce odradza się nazizm. Narracja ta wpisuje się w szerszy kontekst polityki historycznej współczesnej Rosji, której celem jest narzucenie odbiorcy zewnętrznemu rosyjskiej interpretacji historycznej, w szczególności dotyczy to drugiej wojny światowej i roli ZSRR w tych wydarzeniach. W rezultacie manipulacji historią współczesna Rosja wybiela rolę Sowietów w wydarzeniach drugiej wojny światowej, kultywując nadal jednocześnie mit Wielkiej Wojny Ojczyźnianej rozpoczętej 22 czerwca 1941 r., od którego to momentu ZSRR rzekomo przystąpił do drugiej wojny światowej. Rosyjskie media rządowe ukazują obraz Polski jako kraju, gdzie wzrasta ksenofobia i nacjonalizm, szowinizm, rasizm, faszyzm, narodowy socjalizm i radykalizm¹⁴.

¹³ Zob. S. Knyazayev, *Как Польша обманула сама себя, помогая Гитлеру*, Svpressa.ru, <http://svpressa.ru/post/article/178995/> (dostęp: 11.12.2018).

¹⁴ D. Hryhorova, *Польша ставит на национализм*, Vesti.ru, <https://www.vesti.ru/doc.html?id=2930661> (dostęp: 14.12.2018); por. I. Czajko, *Dlaczego Polacy nie chcą przyjmować migrantów?*, Sputnik Polska, <https://pl.sputniknews.com/opinie/201706235732890-sputnik-polska-ukraina-migracja/> (dostęp: 14.12.2018).

Rola byłych Kresów Wschodnich w dezinformacyjnej akcji rosyjskiej i casus relacji polsko-ukraińskich

Należy też zauważyć, że media prorosyjskie i zorientowane na Rosję wykorzystują trzy główne obszary tematyczne: antagonizmy historyczne, oświadczenia i podważanie zasadności polskiego zaangażowania na Wschodzie. Istnieją np. dwa fanpage: Wileńskiej i Lwowskiej Republiki Ludowej. Celem ich działań jest prowokowanie Polski przeciw Litwie i Ukrainie, a przy okazji mniejszościom narodowym. Z kolei celem oświadczeń ruchów narodowych jest sprzeciw wobec elit politycznych i systemu kapitalistycznego. Ich działacze są przeciwnikami NATO, UE i USA. Wspomniane organizacje posługują się skrajnie patriotyczną retoryką, która skupia się głównie na historii, z tego też powodu są podatne na używanie retoryki szerzonej w oświadczeniach rosyjskich na temat walki z Trzecią Rzeszą i faszyzmem, a ten rodzaj narracji jest też wykorzystywany przez Rosję do opisywania obecnej sytuacji na Ukrainie. W tym kontekście członkowie tych środowisk i organizacji są skłonni do protestów przeciw polskiemu zaangażowaniu na Ukrainie. Wreszcie w trzecim wypadku ich działacze negują polskie angażowanie się na b. Kresach Wschodnich, ukazując odmienny wizerunek Rosji i rosyjskiej polityki, wzmacniając tym samym rosyjską narrację w Polsce w postaci prorosyjskich stwierdzeń i wywiadów w mediach i na portalach ze znanymi osobistościami¹⁵.

W kontekście dotyczącym relacji polsko-ukraińskich rosyjskie ośrodki propagandowe „sączą” informacje o mało znaczących wydarzeniach w Polsce, obudowując je w antyukraińską narrację. Takie informacje za pośrednictwem rosyjskojęzycznych mediów trafiają na Ukrainę, gdzie są powielane przez media lokalne i ukraińskojęzyczne; podobnie budowane są analogiczne operacje informacyjne o charakterze antypolskim z terytorium ukraińskiego. W konsekwencji mało istotne wydarzenie, które miało znikomy zasięg w Polsce czy na Ukrainie, trafia do odbiorców jako coś wielkiego i co najważniejsze, zawsze ma wymiar związany z narodowością poszkodowanego.

W kwestii rozgrywania różnic w relacjach polsko-ukraińskich w rosyjskich przekazach propagandowo-dezinformacyjnych pojawiła się teza o rzekomych polskich roszczeniach terytorialnych wobec Ukrainy. Dezinformacja rosyjska powieliła hasła o rzekomych żądaniach ze strony Polski – pomimo wsparcia europejskich aspiracji Ukrainy – dotyczących zwrotu Lwowa, ukazując jednocześnie rzekome żądania ukraińskie, które dotyczą zwrotu miast położonych na terytorium Polski, zwłaszcza Chełma i Przemyśla. Pod hasłami „polskiego

¹⁵ *Walcząc kulturą: rosyjska siatka wpływów w Polsce*, <https://liberte.pl/walczac-kultura-ro-syjska-siatka-wplywow-w-polsce/> (dostęp: 18.12.2018).

Lwowa” działają na terytorium Polski grupy kresowe, wykazujące aspiracje rewizjonistyczne wobec granicy z Ukrainą; analogiczne środowiska polityczne istnieją na terytorium Ukrainy¹⁶. Celem wykorzystania wzajemnych rzekomych żądań terytorialnych jest inspiracja i podtrzymywanie atmosfery konfliktu i wrogości pomiędzy oboma państwami i narodami. Ma to wzbudzić w Ukraińcach poczucie niemożności liczenia na stronę polską w realizacji europejskich aspiracji oraz że Polska może porozumieć się z Rosją przy dalszym podziale ukraińskiego terytorium.

Analogiczne działania rosyjskie są ukierunkowane na polskiego odbiorcę – ich celem jest budowa negatywnego wizerunku Ukrainy i Ukraińców w Polsce, ponieważ Rosji zależy na odwróceniu się od nich i zaprzestaniu ich wspierania przez Polskę. Przekaz jest oczywisty: niestabilna Ukraina może stanowić zagrożenie dla Polski, a po zwycięstwie nad Rosją może zwrócić się przeciwko Polsce, a ewentualna kontynuacja chaosu może generować dalsze problemy dla bezpieczeństwa Polski i NATO, przy jednoczesnym przedstawianiu działań Rosji jako państwa stabilizującego Ukrainę. Jest to jeden z elementów rosyjskiej polityki wynikający wręcz z przesłanek historycznych: Rosja przez wieki traktuje Ukrainę jako „bliską zagranicę” (Małorosję), swoją strefę wpływów, narracja ta jest ściśle skoordynowana z tematyką migracji zarobkowej z Ukrainy do Polski¹⁷. Obawiając się utraty Ukrainy poprzez jej „odejście na Zachód”, Federacja Rosyjska kreuje też jej negatywny wizerunek wobec państw Unii Europejskiej i NATO¹⁸. Pozytywne nastawienie Polaków do przemian na Ukrainie podczas Rewolucji Godności doprowadziło

¹⁶ J. Bodakowski, *Panika na Ukrainie: Nie jest wykluczone, że Polska będzie chciała zająć Lwów. Czy zgadniecie, co ich tak przeraziło?*, Wolnosc24.pl, <http://wolnosc24.pl/2017/07/11/panika-na-ukrainie-nie-jest-wykluczone-ze-polska-bedzie-chciala-zajac-lwow-czy-zgadniecie-co-ich-tak-prerazilo/> (dostęp: 14.12.2018); por. M. Ryabov, „Во Львове каждый камень кричит попольски” – претензии поляков на Галичину становятся все настойчивей, Politnavigator.net, <http://www.politnavigator.net/vo-lvove-kazhdyy-kamen-krichit-po-polski-pretenzii-polyakov-na-galichinu-stanovyatsya-vse-nastojchivejj.html> (dostęp: 14.12.2018).

¹⁷ A. Paulukiewicz, *Imigranci z Ukrainy. To zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski!*, Wolnosc24.pl, <http://wolnosc24.pl/2017/04/07/imigranci-z-ukrainy-to-zagrozenie-dla-bezpieczenstwa-polski-ostrzega-autor-portalu-kresyczy-podzielacie-te-obawy-nasza-sonda/> (dostęp: 14.12.2018); M. Trojan, *ZUS potwierdza: polscy podatnicy sfinansują Ukraińcom emerytury za lata przepracowane na Ukrainie. Rząd nabiera wody w usta*, Kresy.pl, <https://kresy.pl/wydarzenia/zus-potwierdza-polscy-podatnicy-sfinansuja-ukraincom-emerytury-lata-przepracowane-ukrainie-rzad-nabiera-wody-usta/> (dostęp: 14.12.2018).

¹⁸ K. Kaźmierczak, *Fatalna tendencja demograficzna na Ukrainie*, Kresy.pl, <https://kresy.pl/wydarzenia/fatalna-tendencja-demograficzna-ukrainie/> (dostęp: 14.12.2018); por. *Węgry prognozują rozpad Ukrainy*, Sputnik Polska, <https://pl.sputniknews.com/swiat/201706115652792-Wegry-Ukraina-Jobbik/> (dostęp: 14.12.2018); zob. I. Czajko, *Władze Polski nie chcą zauważać zagrożenia ze strony ukraińskich neobanderowców*, Sputnik Polska, <https://pl.sputniknews.com/opinie/201703295142815-sputnik-polska-irina-czajko-ukraina-neobanderyzm/> (dostęp: 14.12.2018).

do eskalacji działań propagandowych i dezinformacyjnych ze strony różnych środowisk i mediów, ukazując dwie postawy, które są ze sobą zgodne co do przekazu: antyukraińskość i prorosyjskość.

Dezawuowanie NATO i Unii Europejskiej jako sposób na prorosyjski polexit i „powrót” Polski pod kuratelę rosyjską

W narracji rosyjskiej ważną kwestią jest umacnianie wśród Polaków negatywnego wizerunku Unii Europejskiej i NATO. Problemy wewnętrzne UE, spowodowane m.in. kryzysem migracyjnym i rosnącymi w siłę środowiskami nacjonalistycznymi w jej poszczególnych państwach członkowskich, dają Rosji możliwość budowania kolejnego odcinka swojej propagandy skierowanej przeciw UE, a w tym kontekście przeciw Polsce i innym państwom b. bloku sowieckiego jako jej państwom członkowskim. Zasadniczym celem tej narracji jest osłabienie, a w dłuższej perspektywie zniszczenie Unii Europejskiej. W związku z tym Rosja może podejmować działania w tym celu, takie jak: wspieranie antyunijnego przekazu w niektórych polskich mediach, wykorzystywanie kwestii ideologicznych lub religijnych do budowy negatywnych przekazów o działaniach UE, wytykanie upadku moralnego i cywilizacyjnego Zachodu, wykorzystanie narracji o neokolonizacji i wykorzystywaniu Polski przez bogate państwa zachodnie. W tym kontekście szczególnie ważnym wątkiem jest kwestia migrantów i uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu, bez względu na to, że wśród nich są również realni i potencjalni terroryści z ISIS¹⁹.

Podobnie negatywny wizerunek dezinformacja rosyjska kreuje wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego, piętnując wszelkie działania zmierzające do jego rozszerzenia na wschód oraz zwiększanie obecności wojskowej w pobliżu granic Rosji. Działania wspólnoty euroatlantyckiej powodują wzmożone reakcje ze strony Federacji Rosyjskiej, a ze sprzeciwem spotkało się zwłaszcza stacjonowanie wojsk NATO na terytorium Polski. W rosyjskiej przestrzeni informacyjnej pojawiły się „newsy” o ofensywnych planach NATO wobec Rosji, przygotowaniach do ataku na Rosję oraz bezpośrednim zagrożeniu dla jej bezpieczeństwa w związku z obecnością wojsk NATO w Polsce²⁰.

¹⁹ 32 miliony € od UE na gender i islamski podbój Europy, Ram.Neon24.pl, <http://ram.neon24.pl/post/140059,32-miliony-od-ue-na-gender-i-islamskipodboj-europy> (dostęp: 14.12.2018); por. *Rozpad Unii Europejskiej i wygaszanie NATO*, AlexJones.pl, <http://alexjones.pl/aj/aj-polska/aj-publicystyka/item/110654-rozpadunii-europejskiej-i-wygaszanie-nato> (dostęp: 14.12.2018).

²⁰ *Rosja: USA rozmieściły całą dywizję przy rosyjskiej granicy*, Sputnik Polska, <https://pl.sputniknews.com/swiat/201710126461765-USA-Rosja-sprzetgranica-Polska/> (dostęp: 14.12.2018).

Dla Rosji duże znaczenie mają też polskie decyzje dotyczące przetargów na uzbrojenie czy strategiczne decyzje w sektorze energetycznym, w tym zwłaszcza Nord Stream 2, elektrownia atomowa w Kaliningradzie, dywersyfikacja energetyczna, budowa polskiej elektrowni atomowej czy polityka energetyczna UE. W związku z tym można zakładać, że prowokacje i kampanie dezinformacyjne zostaną znacząco wzmocnione, co w połączeniu z atakami cybernetycznymi, synchronizacją z operacjami informacyjnymi w przestrzeni informacyjnej Polski i jej sojuszników oraz sabotażem rosyjskich służb specjalnych – również przy wykorzystaniu pozyskanych w Polsce współpracowników – mogą zdestabilizować proces decyzyjny lub wręcz uniemożliwić skuteczną realizację zakładanych i realizowanych przez rząd RP strategicznych celów w tych obszarach²¹.

Fundacja „Otwarty Dialog” jako przykład rosyjskiej agentury wpływu w Polsce

Na tle rosyjskich działań dezinformacyjnych ważną rolę odgrywa akcja „neutralnej politycznie” Fundacji „Otwarty Dialog”, która uaktywniła się jako rosyjska agentura wpływu po zwycięstwie wyborczym i objęciu władzy w Polsce przez koalicję Zjednoczonej Prawicy w 2015 r. Jej prezesem jest Bartosz Kramek, a członkiem zarządu jest też jego żona, obywatelka Ukrainy, Ludmyła Kozłowska. Jako dowód wystarczy przytoczyć instrukcję B. Kramka z 21 lipca 2017 r. pt.: *Niech państwo stanie: wyłączmy rząd!* i przemówienie Kozłowskiej w niemieckim Bundestagu z 14 września 2018 r., w którym wezwała ona do „zatrzymania populistycznego marszu ku autorytaryzmowi”, przedstawiając sytuację w Polsce w kategoriach „łamania podstawowych praw człowieka”, w kontekście „represji władz” wobec osób o innych poglądach politycznych, jak również wobec jej męża i rodziny.

Szczególnie interesująca wydaje się wspomniana instrukcja Bartosza Kramka z lipca 2017 r., w której wezwał on do obywatelskiego nieposłuszeństwa wobec legalnie wybranych władz RP. Kramek przedstawił władze RP, wybrane w 2015 r., jako rzekomo antyeuropejskie, zwolenników „polexitu”, wzywając społeczeństwo do rozpoczęcia polskiego „Euromajdanu” w celu obalenia rządu. W tekście „instrukcji” odwołał się m.in. do doświadczeń ukraińskich z okresu Rewolucji Godności, a w jej 16 punktach uznał, że trzeba doprowadzić do kryzysu politycznego i destabilizacji państwa. Drogę do osiągnięcia tego celu widział we współpracy środowisk opozycyjnych i ich szerokiej mobilizacji, w organizacji strajku generalnego, odmowie płacenia podatków, w walce o konstytucyjność są-

²¹ T. Molga, *Trump sprzeda Polsce najdroższy gaz w historii. I będziemy zadowoleni, bo wstajemy z kolan i zrobimy na złość Rosji*, NaTemat.pl, <http://natemat.pl/211863,trump-opchnie-polsce-najdrozszy-gaz-w-historii-i-jeszcze-bedziemy-zadowoleni> (dostęp: 14.12.2018).

downictwa, w walce o „wolność słowa”, w sankcjach gospodarczych podjętych przeciwko Polsce przez instytucje Unii Europejskiej, czy też w ostracyzmie stosowanym wobec polityków PiS. Jednocześnie Kramek nie wykluczał współpracy z partią Jarosława Gowina jako najbardziej umiarkowaną siłą obozu Zjednoczonej Prawicy²². Jak widać, działacze Fundacji „Otwarty Dialog” nie chcą tego dialogu, proponując w zmian rewolucję według wzorców ukraińskiego Majdanu z lat 2013–2014. Był to bardzo niebezpieczny przykład manipulacji społeczeństwem w obcym interesie, który był na rękę władzom rosyjskim.

W kontekst planu obalenia legalnie wybranych władz, jak i próbę manipulacji polskim społeczeństwem wpisuje się również treść przemówienia L. Kozłowskiej, które wygłosiła 14 września 2018 r. w niemieckim Bundestagu, gdzie – odnosząc się do sytuacji społeczno-politycznej istniejącej w Polsce po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. – mówiła o rzekomych „prześladowaniach” jej i rodziny przez władze polskie, o zwalczaniu organizacji „obywatelskich” przez polskie organa bezpieczeństwa oraz żaliła się na to, że w Polsce jest traktowana jako „zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego”, dlatego też musiała pozostać w Kijowie, a na końcu przemówienia wezwała do powstrzymania w Polsce „drogi ku autorytaryzmowi”²³.

W związku z działalnością FOD funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zaczęli sprawdzać jej źródła finansowania, mając informacje dotyczące mało transparentnego źródła ich pochodzenia. Według posiadanych przez nich informacji okazało się, że Fundacja posiadała wirtualne biura w Wielkiej Brytanii, spółki na Szeszelach, Belize i w Panamie. Wspomniane środki finansowe pojawiły się w łańcuszku przekazywania funduszy dla Silk Road, firmy Bartosza Kramka, a stamtąd były transferowane do Fundacji „Otwarty Dialog” Ludmiły Kozłowskiej. Ustaliła to Krajowa Administracja Skarbowa, a w konsekwencji prokuratura wszczęła śledztwo, zaś ABW rozpoczęła działania. Jak stwierdził minister Maciej Wąsik: „Wiele wskazuje, że Fundacja »Otwarty Dialog« była aż nadto otwarta na środki z mało transparentnych źródeł”²⁴. Wszczęte śledztwo było efektem kontroli przeprowadzonej przez KAS w FOD.

²² M. Nykiel, *UJAWNIAMY. 16 kroków, które mają sparaliżować Polskę i odsunąć PiS. Inżynierowie zbiorowej historii mają chytry plan: „Wylączmy rząd!”*, portal Polityce.pl – <https://wpolityce.pl/polityka/349913-ujawniamy-16-krokow-ktore-maja-sparalizowac-polske-i-odsunac-pis-inzynierowie-zbiorowej-historii-maja-tajny-plan-wylaczmy-rzad> (dostęp: 03.01.2019).

²³ L. Kozłowska, „Trzeba zatrzymać populistyczny marsz ku autorytaryzmowi”. *Przemówienie Ludmiły Kozłowskiej w Bundestagu*, Fundacja „Otwarty Dialog”, <https://odfoundation.eu/a/8874,trzeba-zatrzymac-populistyczny-marsz-ku-autorytaryzmowi-przemowienie-lyudmyly-kozlovskiej-w-bundestagu> (dostęp: 3.01.2019).

²⁴ Zob. G. Broński, *Kim są sponsorzy Kramka i Kozłowskiej? Panama, Szeszele, Belize... ABW sprawdza finanse FOD*, Niezależna, <https://niezalezna.pl/247055-kim-sa-sponsorzy-kramka-i-kozlovskiej-panama-seszele-belize-abw-sprawdza-finanse-fod> (dostęp: 3.01.2019).

Podczas analizy dokumentów finansowych funkcjonariusze KAS odkryli, że dane darczyńców fundacji zawarte w oficjalnej dokumentacji nie odpowiadają rzeczywistości. Jak podkreślili – według jej dokumentów większość funduszy wpłacanych na FOD pochodziła od osób z jej władz lub bezpośrednio z nią związanych, a wśród nich była spółka Bartosza Kramka. W komunikacie ABW na ten temat czytamy: „Na jej konto trafiły środki w kwotach 1,27 mln dol., a także 64 tys. euro. Właścicielami podmiotów przekazujących wskazane pieniądze były spółki zarejestrowane na Seszelach, Belize i w Panamie. Wśród tych przedsiębiorstw są firmy znajdujące się w dokumentacji dotyczącej tzw. afery Panama Papers”²⁵. Wątpliwości dotyczące źródeł jej finansowania doprowadziły też do wydania przez szefa ABW negatywnej opinii na temat L. Kozłowskiej i wpisania jej do systemu informacyjnego Schengen, a to oznaczało zakaz wjazdu na obszar Unii Europejskiej. Jak wyjaśnił rzecznik ministra koordynatora służb specjalnych, Mariusza Kamińskiego, Stanisław Żaryn: „negatywna opinia – przygotowana przez Departament Kontrwywiadu ABW – związana jest m.in. z poważnymi wątpliwościami dotyczącymi finansowania kierowanej przez Kozłowską Fundacji »Otwarty Dialog«, które mogą mieć dalsze skutki prawne”²⁶. W Brukseli szybko została ponownie przyjęta m.in. przez Fransa Timmermansa i Michała Boniego, a poparcia udzielił jej były redaktor naczelny „Gazety Wyborczej” Adam Michnik²⁷.

Wspomniane działania idą w sukurs zarówno geopolitycznym interesom Rosji, jak i jej agenturze wpływu na Zachodzie. Przykładem jest wypowiedź szefa Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy Guya Verhofstadta, w której określił on uczestników Marszu Niepodległości 11 listopada 2017 r. w Warszawie mianem „60 tysięcy faszystów”. W odpowiedzi polscy europosłowie Zdzisław Krasnodębski (PiS) i Marek Jurek (Prawica Rzeczypospolitej) napisali list do szefa PE Antonio Tajaniego, w którym stwierdzili, m.in.: „zważywszy niedopuszczalną wypowiedź Pana Guy Verhofstadta, który podczas posiedzenia 15 listopada określił dziesiątki tysięcy uczestników Marszu Niepodległości 11 listopada w Warszawie neonazistami, prosimy o pociągnięcie go do odpowiedzialności zgodnie z Regulaminem Parlamentu Europejskiego”. W dalszej części wskazali, że używanie tego rodzaju określeń, „niedopuszczalnych w stosunku do oponentów politycznych”, jest w tym

²⁵ F. Błażejowski, *Nawoływał do awantur i „wylączenia rządu”! Służby sprawdzą Fundację Otwarty Dialog*, Niezależna, <https://niezalezna.pl/103030-nawolywal-do-awantur-i-wylaczenia-rzadu-sluzby-sprawdza-fundacje-otwarty-dialog> (dostęp: 03.01.2019 r.).

²⁶ M. Horała, *Szef ABW o wydaleniu Ludmiły Kozłowskiej: finansowanie Fundacji Otwarty Dialog z poważnymi wątpliwościami*, Dziennik.pl, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/579515,marcin-horala-ludmila-kozlowska-wydalenie-fundacja-otwarty-dialog.html> (dostęp: 3.01.2018).

²⁷ G. Broński, *Kim są sponsorzy Kramka i Kozłowskiej? Panama, Seszele, Belize...*

przypadku powtarzającą się praktyką, pisząc dalej: „Zwracaliśmy już uwagę na analogiczną sytuację, kiedy poseł Verhofstadt zaatakował w podobny sposób rząd Węgier”. Obaj europosłowie pisali też, że prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz organizatorzy marszu potępili tych kilka transparentów i haseł, które pojawiły się w trakcie marszu, natomiast „Utożsamianie dziesiątków tysięcy uczestników z marginalnymi incydentami jest nieuczciwe i stanowi naruszenie praw podstawowych tych osób. Jest to akt równie bezsensowny jak utożsamianie całego Parlamentu Europejskiego z wystawą wzywającą do powrotu Lenina, zorganizowaną przez skrajnie lewicowych europosłów z Portugalii w Brukseli”²⁸.

Uwagi końcowe

Podsumowując, należy wyciągnąć wnioski płynące dla Polski i Polaków z działalności rosyjskiej dezinformacji, która stanowi bezpośrednie zagrożenie dla porządku publicznego, interesów oraz bezpieczeństwa narodowego i społecznego Polski. Destabilizuje ona sytuację wewnętrzną, powoduje napięcia społeczne, utrzymuje i wzmacnia atomizację i polaryzację społeczną, zakłóca procesy decyzyjne i osłabia polski wizerunek i pozycję na arenie międzynarodowej. Widać to chociażby po działaniach Komitetu Obrony Demokracji, Obywateli RP czy działalności Fundacji „Otwarty Dialog” i instrukcji jej szefa Bartosza Kramka w sprawie „obalenia rządu”.

Do działań zewnętrznych można zaliczyć m.in. budowę negatywnego wizerunku Polski, polskiego społeczeństwa i polskich władz w świadomości społeczeństwa rosyjskiego; instrumentalne wykorzystanie historii i oddziaływanie emocjonalne wobec społeczeństwa rosyjskiego jednym z głównych aspektów rosyjskiej historii – drugiej wojny światowej; budowanie poczucia zagrożenia ze strony Polski oraz kreowanie jej wizerunku jako kraju skonfliktowanego wewnątrz i zewnątrz, niestabilnego, ksenofobicznego, o dyktaturze faszystowskiej, które jest słabe i niewiarygodne jako partner. W ten sposób Rosja wzmacnia instrumentalnie własną pozycję przez reżim Władimira Putina, legitymizując agresywną politykę zagraniczną, osłabiając Polskę w Europie Środkowej, oddalając ją od ważnych procesów negocjacyjnych czy politycznych na odcinku Rosja – Zachód, uważając, że rzekomo rusofobiczny, uprzędzony kraj nie może być stroną ważnych rozmów, co też destrukcyjnie wpływa na wszelkie działania władz polskich w regionie, a także na zachodnie struktury.

²⁸ „60 tysięcy faszystów w Warszawie” – będzie kara za te słowa?, portal „Gościa Niedzielnego”, Gosc.pl, <https://www.gosc.pl/doc/4319781.60-tysiecy-faszystow-w-Warszawie-bedzie-kara-za-te-slowa> (dostęp: 3.01.2019).

ry ponadnarodowe, zwłaszcza Unię Europejską, w której władzach Rosja ma wielu jawnych agentów wpływu. Należą do nich wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans, czy też wspomniany przewodniczący Grupy Liberalnej, b. premier Belgii z Partii Pracy, Guy Verhofstadt, który określił uczestników Marszu Niepodległości 11 listopada 2017 r. mianem „60 tysięcy faszystów” – aż nadto widać tu inspirację sowiecko-rosyjską.

Aktywne działania podejmowane w polskojęzycznej przestrzeni informacyjnej są kluczowe dla realizacji rosyjskich interesów związanych z destabilizacją współpracy regionalnej, zwłaszcza polsko-litewskiej czy polsko-ukraińskiej, a w kontekście procesów decyzyjnych ze sfer bezpieczeństwa, energetyki czy innych, istotnych z punktu widzenia Rosji doraźnych kwestii politycznych lub gospodarczych. Są one ściśle koordynowane z szerszymi celami i operacjami prowadzonymi przez rosyjskie ośrodki dezinformacyjne, jak ataki na zachodni system wartości, demokrację, zaufanie do instytucji państwowych i międzynarodowych, procesy integracyjne, wiarygodność oraz poczucie bezpieczeństwa wynikające z członkostwa w strukturach NATO i UE oraz decentralizacyjne działania skierowane przeciwko tym organizacjom międzynarodowym. Rosyjska dezinformacja stara się zwalczać wszelkie inne formy dialogu i partnerstwa transatlantyckiego, jak i koordynację działań, celem których jest wzmocnienie odporności i zdolności obronnych przeciwko zagrożeniom informacyjnym ze strony Rosji.

Demokrację charakteryzuje w dużym stopniu jawność i przejrzystość, zaś Internet i portale społecznościowe tworzą mechanizmy, które ułatwiają działania niejawne i skryte, co umożliwia nowe metody oddziaływania zarówno na poszczególne jednostki, jak i całe społeczności. Z wielu powodów na wyzwania wojny dezinformacyjnej demokracje zachodnie nie mogą odpowiedzieć podobnymi środkami, jakich używa Rosja, ponieważ użycie kłamstwa na masową skalę prowadziłyby do samozakłamania i podkopywaniu fundamentów otwartego społeczeństwa. Na zorganizowaną i wysoko finansowaną kampanię kłamstw i zmanipulowanych informacji nie można odpowiedzieć symetrycznym działaniem, a prostowanie i zwalczanie tych kłamstw nie może być działaniem skutecznym.

Paradoksalnie cała technologiczna infrastruktura Internetu jest tworem zachodnich społeczeństw, a umożliwił to rozwój technologii (z czym związane były ogromne inwestycje), jednak upowszechnianie informacji/i dezinformacji przy wykorzystaniu tej infrastruktury odbywa się po nieproporcjonalnie niskich kosztach. O ile staraniem rządów demokratycznych była i jest rozbudowa Internetu po to, aby społeczeństwo miało do niej jak najszerszy dostęp, to na Kremlu postanowiono zainwestować w tworzenie toksycznych treści mających użytek polityczny. Inwestycje te pozwalają na zagęszczenie środowiska internetowe-

go wokół hasel przydatnych dla polityki Rosji oraz oddziaływanie na wybrane grupy lub jednostki w celu zdobycia ich poparcia lub wsparcia dla własnych agentów wpływu.

Niestety Federacja Rosyjska, pozornie znacznie słabsza pod wieloma względami od Związku Sowieckiego, może poświęcić relatywnie więcej pieniędzy na wojnę tradycyjnie zwaną propagandową (a w istocie dezinformacyjną) i mimo upadku ideologii komunistycznej może być, w sporze o podstawowe zasady, jakimi rządzić się ma porządek światowy, groźnym przeciwnikiem Zachodu. Pytaniem zasadniczym dla wszelkich skutecznych rekomendacji staje się, gdzie ulokowane winny być środki finansowe przeznaczone na obronę przed wojną informacyjną, a także czy możliwe są działania ofensywne w odpowiedzi na dezinformację, które pozostawałyby w zgodności z wartościami otwartego społeczeństwa.

Należy zauważyć, że po uzyskaniu niezależności przez Polskę w 1989 r. bardzo niewielka liczba osób brała udział w wydarzeniach organizowanych przez grupę prorosyjskich podmiotów w strefie bezpośrednich wpływów rosyjskich. W tym przypadku wydarzenia kulturalne, w ramach których politycy mają okazję spotkać się z rosyjskimi odpowiednikami, mogą być wykorzystywane przez władze Federacji Rosyjskiej do wywierania łagodnego wpływu (*soft power*) na polskie społeczeństwo poprzez wybielanie polityki rosyjskiej. Jednak nie oznacza to, że wszelkie rosyjskie wydarzenia kulturalne i akademickie mają ukrytą agendę polityczną. W przypadku grupy pozostającej w strefie pośrednich wpływów rosyjskich, jak np. polskie organizacje narodowe, które w pewnym zakresie podzielają rosyjskie wartości kulturalne, liczba uczestników jest znacznie wyższa. W 2014 r. w Marszu Niepodległości wzięło udział około 70 tys. uczestników.

Polacy bezwzględnie powinni podjąć kontrakcję w stosunku do działań rosyjskich. Jakie działania powinna podjąć Polska wobec działań strony rosyjskiej w postaci wojny informacyjnej i ewidentnej odbudowy swojej agentury wpływu w Polsce? Czy jako kraj powinniśmy podjąć akcję przeciwdziałania wobec propagandy rosyjskiej? Wnioski z działań i prób odbudowy rosyjskiej agentury wpływu, a następnie agentury spec służb są następujące:

1. Poznawanie historii stosunków polsko-rosyjskich/sowieckich i polska oparta na faktach interpretacja ich historii, zwłaszcza w latach 1918–1989.
2. Dążenie do rzetelnego wyjaśnienia przyczyn i okoliczności katastrofy smoleńskiej z 10 kwietnia 2010 r., ponieważ dzięki poznaniu pełnej prawdy o tej tragedii możliwy jest rozwój normalnych stosunków z Federacją Rosyjską na partnerskich zasadach, co też może pozytywnie wpłynąć na handel i współpracę ekonomiczną.
3. Lustracja jako forma oczyszczenia państwa z wpływu na sprawy bezpieczeństwa ludzi skompromitowanych współpracą z ZSRR w okresie zimnej

wojny: prominentnych działaczy b. PZPR, b. wyższych funkcjonariuszy komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, który „z urzędu” współpracował z sowieckimi służbami.

4. Budowa suwerennej, polskiej narracji i polityki historycznej na podstawie faktów historycznych bez interpretacji ideologicznej, bo „tak należy mówić, bo po co drażnić Rosję, bo co powiedzą o Polsce i Polakach np. prorosyjscy politycy we władzach Unii Europejskiej”.
5. Obrona prawdy historycznej oraz ochrona imienia i honoru Polski wobec hasła o „polskich obozach koncentracyjnych”, współdziałanie Polski w zbrodni Holokaustu europejskich Żydów, jak i odrzucenie kłamstwa o rzekomym „wyzwoleniu” Polski przez Armię Czerwoną, której wojska jedynie zlikwidowały okupację niemiecką, zastępując ją sowiecką, czego dowodem była instalacja władz komunistycznych w pełni zależnych od ZSRR.

Jeżeli powyższe zasady będą wprowadzone w życie, to wówczas Polacy będą w stanie obronić się przed groźnymi skutkami współczesnej rosyjskiej wojny informacyjnej. Tym samym naród polski nie odda na łaskę i niełaskę putinowskiej Rosji niepodległości odzyskanej w 1989 r., nie będzie z Moskwą w aliansach i nie ugnie szyi, podkładając ją ponownie pod moskiewskie jarzmo.

mgr Dominik Boratyn

Uniwersytet Rzeszowski

ROLA STRAŻY GMINNYCH W LOKALNYM SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA

Uwagi wstępne

Działalność na rzecz bezpieczeństwa lokalnego jest jednym z ustawowych obowiązków gminy, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. W zakresie bezpieczeństwa zadania wspólnot samorządowych realizowane są przez ogólnopństwowe służby, takie jak Policja, ale także przez formacje samorządowe, takie jak straże gminne. Działalność tych ostatnich formacji u części społeczeństwa i polityków budzi wiele wątpliwości. Uznają oni bowiem, że tego typu formacje są nieadekwatne do dzisiejszej rzeczywistości oraz że powinny zostać zastąpione przez dodatkowe patrole Policji, co przełożyłoby się na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa, którego straż gminna nie jest w stanie zagwarantować.

W ostatnich latach w polskiej nauce coraz więcej miejsca poświęca się zagadnieniu straży gminnej (miejskiej). Podejmując rozważania w tym zakresie, warto wskazać monografię pod redakcją Jerzego Koniecznego i Mikołaja Tomaszuka pt. *Straż gminna. Oceny. Wnioski. Rekomendacje (1991–2016)*¹, która w całości poświęcona została temu zagadnieniu.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie znaczenia i roli straży gminnych w lokalnym systemie bezpieczeństwa, a także wskazanie społecznych czynników funkcjonowania tej formacji. W artykule zasygnalizowane zostały nie tylko aspekty ochrony porządku publicznego, ale także kwestie związane ze społecznymi korzyściami funkcjonowania straży gminnych.

Dla celów niniejszego artykułu przyjęto hipotezę, że straż gminna odgrywa istotną rolę w lokalnym systemie bezpieczeństwa, a także spełnia społecznie użyteczną rolę w życiu wspólnoty lokalnej.

W celu weryfikacji postawionej we wstępie hipotezy postawiono kilka pytań badawczych:

¹ J. Konieczny, M. Tomaszuk (red.), *Straż gminna. Oceny. Wnioski. Rekomendacje (1991–2016)*, Poznań 2016.

1. Czym jest bezpieczeństwo?
2. Czym jest porządek publiczny?
3. Jakiego rodzaju formacją jest straż gminna (miejska)?
4. Jakie są uprawnienia straży gminnych (miejskich)?
5. Co należy do zadań straży gminnych (miejskich)?
6. Jaka jest rola i znaczenie straży gminnych (miejskich) dla bezpieczeństwa na poziomie lokalnym?

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych w ujęciu teoretycznym

Bezpieczeństwo jest pojęciem, które posiada wiele definicji. Etymologicznie termin ten wywodzi się z języka łacińskiego od słowa *sine cura* – bezpieczny². *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* wskazuje, że bezpieczeństwo to: „stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych”³.

Najczęściej termin ten definiuje się zarówno jako stan (osiągnięte poczucie bezpieczeństwa przez dany podmiot), jak również proces (zapewnianie poczucia bezpieczeństwa danego podmiotu). Z praktycznego punktu widzenia pełniejsze będzie drugie podejście, gdyż odzwierciedla naturalny, dynamiczny charakter bezpieczeństwa. W ujęciu tym „bezpieczeństwo danego podmiotu to ta dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnienie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystanie szans (okoliczności sprzyjających), stawiania czoła wyzwaniom, redukowaniu ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”⁴. Termin bezpieczeństwo (obok życia, zdrowia i porządku publicznego) jest jedną z najważniejszych wartości w skali oczekiwań społecznych i osobistych człowieka. Bezpieczeństwo jest również naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych oraz dobrem podstawowym, gwarantującym właściwy rozwój życia indywidualnego i zbiorowego.

² M. Kopczeński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane elementy*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2013, nr 10, s. 106.

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski, Warszawa 2008, s. 14.

⁴ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 19–20.

Bezpieczeństwo zapewnia stabilizację oraz rozkwit życia politycznego, gospodarczego i społecznego człowieka⁵.

Podjmując rozważania na temat bezpieczeństwa, należy zaznaczyć, że współcześnie termin ten rozumiany jest w skali mikro i makro. Bezpieczeństwo w skali makro odnosi się do bezpieczeństwa państwa, kontynentu, a także bezpieczeństwa globalnego (bezpieczeństwa całego świata), natomiast skala mikro odnosi się do bezpieczeństwa poszczególnych społeczności lokalnych, a zatem będą to osiedla, dzielnice, gminy, powiaty czy regiony (województwa)⁶.

Lokalny wymiar bezpieczeństwa jest stałym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które należy rozumieć jako pewien typ ładu społecznego, którego fundamentem są naturalnie występujące związki oraz poziomy styczności, nierzadko o charakterze osobistym, pomiędzy poszczególnymi członkami danej społeczności zamieszkującej określone terytorium⁷.

Analiza administracyjnoprawna terminu bezpieczeństwo może być poprowadzona na dwóch płaszczyznach – podmiotowej i przedmiotowej. Pojęcie bezpieczeństwa będzie wówczas rozumiane jako zapewnienie ochrony określonych wartości przez uprawnione lub zobligowane do tego podmioty. W naukach prawnych pojęcie bezpieczeństwa najczęściej związane jest z obywatelem i państwem. Państwo posiada środki, które kształtują oraz zabezpieczają optymalny poziom bezpieczeństwa, a człowiek jako jednostka ma prawo do bezpieczeństwa. W związku z tym państwo jest zobligowane do ochrony bezpieczeństwa, a w przypadku jego zagrożenia do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie jego przyczyn⁸. W tym celu państwo wykonuje swoją rolę przez upoważnione do tego podmioty – jednym z takich podmiotów są straże gminne (miejskie)⁹.

Współcześnie, według powszechnej opinii, termin „bezpieczeństwo” rozumiany jest jako:

- stan świadomości człowieka, w którym czuje się wolny od jakichkolwiek zagrożeń, powiązany z uczuciem spokoju i komfortu;
- życie pozbawione zagrożenia, niczym niezakłócona koegzystencja z innymi ludźmi oraz środowiskiem naturalnym;

⁵ B. Bronisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: „Administracja” 2012, nr 2, s. 224.

⁶ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 11.

⁷ K. Krzyżak, *Bezpieczeństwo lokalne w Polsce po transformacji ustrojowej – zarys problematyki*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2014, nr XII, s. 3.

⁸ J. Józwiak, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2016, nr 2(14), s. 170.

⁹ W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta, straż gminna określana jest mianem straży miejskiej. Autor będzie stosował te pojęcia zamiennie.

- stan bez lęki i niepokoju o siebie oraz swoich najbliższych;
- pewność jutra;
- brak zagrożenia utraty życia zdrowia i mienia, a także pełny komfort psychiczny, który umożliwia realizację własnych celów i marzeń;
- sytuacja, w której człowiekowi nic nie zagraża, natomiast w nagłych i nieprzewidzianych sytuacjach życiowych może on liczyć na wsparcie i pomoc ze strony innych osób;
- określone czynniki i działania zobligowanych do tego instytucji i służb, które gwarantują obywatelowi dobre samopoczucie i pewność jutra¹⁰.

Reasumując, bezpieczeństwo jest pojęciem wieloznacznym i ogólnym. Odnosi się zarówno do podmiotów indywidualnych, jak i zbiorowych. Może dotyczyć jednostki, państwa lub grupy państw. Da się zatem stwierdzić, że bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Określenie „jest bezpiecznie” będzie tożsame z poczuciem pewności i spokoju. Należy jednak zauważyć, że „bezpieczeństwo” jest pojęciem subiektywnym, a poczucie bezpieczeństwa jest zależne od danego podmiotu i sytuacji, w której ten podmiot się znajduje¹¹.

Na potrzeby niniejszego artykułu obok terminu „bezpieczeństwo” należy również wyjaśnić pojęcie „porządku publicznego”. Straż gminna, w myśl przepisów ustawy o strażach gminnych, w art. 1 ust. 1 jest umundurowaną formacją samorządową powołaną do utrzymania porządku publicznego na terenie gminy¹².

Słownik języka polskiego wskazuje, że „porządek publiczny” to „życie zgodne z prawami obowiązującymi w społeczeństwie”¹³.

W. Kawka wskazał, że porządek publiczny to „zespół norm prawnych i pozaprawnych (moralnych, etycznych, obyczajowych itd.), których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej. Zwraca on uwagę na to, że na kształtowanie norm porządku publicznego wpływają momenty polityczne, religijne, etyczne, obyczajności zewnętrznej, przyzwyczajenia itd. Są to więc poglądy wyrosłe na tle życia zbiorowego, które różnie się przedstawia zależnie od czasu, miejsca i środowiska”¹⁴.

¹⁰ S. Drzewucki, *Bezpieczeństwo jako termin uniwersalny* [w:] *Problemy współczesnego świata. Zagadnienia wybrane*, red. E. Żywucka-Kozłowska, A. Szczechowicz, K. Rzeczkowska, Olsztyn 2018, s. 73.

¹¹ J. Bismor, J. Brodny, *Rola i znaczenie straży miejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria: „Organizacja i Zarządzanie” 2018, t. 117, s. 28–29.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 928).

¹³ Porządek publiczny, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/porz%C4%85dek%20publiczny.html> (dostęp: 25.03.2019).

¹⁴ A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23, s. 92.

Porządek publiczny to stan polegający na przestrzeganiu przez obywateli reguł (zasad, nakazów i zakazów) postępowania, których nieprzestrzeganie w życiu społecznym mogłoby doprowadzić do konfliktów oraz uciążliwości międzyludzkich. W węższym znaczeniu porządek publiczny jest utożsamiany z zachowaniem się przez obywatela w miejscach publicznych, ogólnie dostępnych według panujących w danym społeczeństwie zasad¹⁵.

Mając na uwadze wskazane powyżej definicje „porządku publicznego”, można zauważyć, że jego zapewnienie w sposób znaczący wpływa na ogólny poziom bezpieczeństwa, gdyż odnosi się do stanu, w którym obywatele przestrzegają przepisów prawnych. Należy również zauważyć, że bez zapewnienia porządku publicznego nie może być mowy o bezpieczeństwie, a bezpieczeństwo i porządek publiczny nie są pojęciami tożsamymi.

Straż gminna (miejska)

Współczesna straż gminna (miejska) powstała w rezultacie restytucji instytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. W ustawie o samorządzie gminnym¹⁶ wskazano, że jednym z kluczowych obowiązków realizowanym przez gminy jest stałe zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie gminy. Należy jednak zauważyć, że na początku lat 90. XX stulecia w kwestii powołania straży gminnych (miejskich) kluczowe były przepisy ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w której w art. 23 ust. 1 wskazano, że „burmistrzowie i prezydenci miast mogą w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych tworzyć umundurowane straże miejskie”¹⁷. Zakres zadań, obowiązków i uprawnień straży miał wówczas określać statut nadany przez burmistrza lub prezydenta w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Do uchwalenia odrębnych przepisów dotyczących funkcjonowania straży gminnych doszło w roku 1997, a ich pomysłodawcami byli samorządowcy zrzeszeni w Związku Miast Polskich. Ustawa o strażach gminnych wskazywała, że funkcją straży miało być zapewnienie porządku w gminie, a tym samym odciążenie w tym zakresie Policji od niektórych spraw. Na mocy dwóch wskazanych powyżej ustaw podział zadań pomiędzy straż

¹⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 532–533.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 994).

¹⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 2067).

gminną a Policję został ukształtowany w taki sposób, iż straż odpowiadała za porządek publiczny, a Policja za bezpieczeństwo¹⁸.

Przepisy ustawy o strażach gminnych wskazują, że straż jest to umundurowana formacja samorządowa utworzona w celu wykonywania zadań w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnych wspólnot samorządowych. Decyzję o powołaniu straży podejmuje rada gminy w drodze uchwały po zasięgnięciu opinii właściwego dla danej jednostki komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę (art. 2 ust. 1 i 2)¹⁹. Analogicznie rada gminy posiada również kompetencje do rozwiązania straży (art. 4). Koszty związane z funkcjonowaniem formacji są pokrywane z budżetu gminy (art. 5). Strażą kieruje komendant zatrudniony na podstawie umowy o pracę przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji. Zwierzchnikiem komendanta straży jest organ wykonawczy gminy (art. 7).

Podjęwając rozważania dotyczące roli straży gminnych w zakresie bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, należy wskazać, że ustawa o funkcjonowaniu tej formacji do jej podstawowych zadań zalicza:

- ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- czuwanie nad porządkiem i kontrolę ruchu drogowego;
- kontrolę publicznego transportu zbiorowego;
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- ochronę obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorzienia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;

¹⁸ P. Antkowiak, *Straż gminna w polskim systemie samorządowym – od idei do realizacji* [w:] *Straż gminna. Oceny. Rekomendacje (1991–2016)*, red. J. Konieczny, M. Tomaszuk, Poznań 2016, s. 77.

¹⁹ W przypadku nieotrzymania opinii rada gminy może utworzyć straż po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii.

- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy (art. 11).

Dokonyjąc analizy wskazanych powyżej zadań, które w toku swoich działań wykonuje straż gminna, można stwierdzić, że formacja ta spełnia rolę społecznie użyteczną, ponieważ działa na rzecz porządku publicznego, wyręczając w tym zakresie takie służby jak Policja, które odciążone od zadań z zakresu porządku publicznego mogą skupić swoje wysiłki na zadaniach z obszaru bezpieczeństwa.

Dla pełniejszej analizy roli straży gminnych, w odniesieniu do zadań, które realizuje ta formacja, należy dodać, że strażnicy są uprawnieni do:

- udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego;
- w uzasadnionych przypadkach do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłoczne doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji;
- dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego;
- dokonywania sprawdzenia prewencyjnego osób nietrzeźwych doprowadzanych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie, a także w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia lub zdrowia;
- nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych;
- usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym;
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych; zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji (art. 12).

Rola straży gminnych

Mając na względzie wskazane powyżej zadania i kompetencje straży, nie brak opinii, że formuła tego typu formacji współcześnie nie ma racji bytu. Według klubu parlamentarnego Kukiz' 15 kompetencje strażników pokrywają się z zadaniami Policji oraz generują zbyt duże koszty dla samorządów lokalnych. Stanisław Tyszko, wicemarszałek Sejmu z klubu Kukiz' 15, podkreślał, że obywatele nie wiedzą, jaki jest zakres kompetencji straży. Poseł argumentował, że formacja ta postrzegana jest wyłącznie jako instytucja, której głównym celem jest nakładanie mandatów oraz ściganie drobnych handlarzy. Według posła Tyszki lepiej byłoby, gdyby gminni samorządowcy pieniądze, które obecnie są przekazywane na działalność straży gminnych, mogli przeznaczyć na dodatkowe patrole Policji²⁰. Nie jest to stanowisko odosobnione. Robert Raczyński, prezydent Lubina (od 2002 r.), wskazywał, że straż gminna nie zwiększa poziomu bezpieczeństwa. Według samorządowca ustawodawca od lat ograniczał kompetencje strażników do tego stopnia, że obecnie są oni urzędnikami w mundurach i w niczym nie pomogą Policji. Jako ciekawostkę warto dodać, że Lubin był pierwszym miastem w Polsce, które po 1990 r. powołało do życia straż miejską²¹. Raczyński podkreślał również, że w odniesieniu do bezpieczeństwa społeczności lokalnej Lubina likwidacja straży miejskiej nie wpłynęła na wzrost przestępczości w mieście, a poziom bezpieczeństwa nie zmalał²². W kwestii potrzeby funkcjonowania straży gminnych (miejskich) środowisko samorządowców jest jednak podzielone. W opinii Jana Smarducha, wójta gminy Nowy Targ, działająca na jej terenie straż jest potrzebna. „Funkcjonariusze są często wysyłani do zbadania sprawy i sporządzenia notatki w ramach bieżących interwencji na prośby mieszkańców, np. przy sporach sąsiedzkich. Zdarza się, że strażnicy wracają z jednej interwencji i natychmiast są wzywani w inne miejsce. Strażnicy bywają też wykorzystywani do celów kontrolnych, np. przy porzucaniu śmieci czy nieprawidłowym odprowadzaniu ścieków”²³. Rozbieżność stanowisk wśród samych samorządowców sprawia, że nie sposób dokonać jednoznacznej oceny funkcjonowania straży. Zatem do pełniejszego zobrazowania roli tej formacji posłużyć mogą statystyki. W tym celu autor wykorzystał materiał statystyczny dotyczący funkcjonowania straży miejskiej w mieście Rzeszów.

²⁰ K. Kubicka-Żach, *Projekt ustawy zakłada likwidację straży miejskich i gminnych*, <https://www.prawo.pl/samorzad/projekt-ustawy-zaklada-likwidacje-strazy-miejskich-i-gminnych,294943.html> (dostęp: 01.04.2019).

²¹ W roku 2016 straż miejska w tym mieście została rozwiązana.

²² A. Mikołajczyk-Kłębek, *Strażnik urzędnik. Według prezydenta Lubina straż miejska jest dziś niepotrzebna*, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/181316/Straznik-urzednik--Wedlug-prezydenta-Lubina-straz-miejska-jest-dzis-niepotrzebna (dostęp: 01.04.2019).

²³ K. Kubicka-Żach, *Projekt ustawy...*

Tabela 1. Działalność Straży Miejskiej w Rzeszowie w latach 2014–2017

Rok	2014	2015	2016	2017
Podjęte interwencje	11 300	7798	12 308	12 423
Średnia interwencji dziennie	31	21	34	34

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Straży Miejskiej w Rzeszowie w latach 2014–2017.

Analizując informacje zawarte w tabeli 1, można zauważyć, że dziennie Straż Miejska w Rzeszowie podejmuje ponad 30 interwencji (wyjątkowy w tym względzie był rok 2015). Dane przedstawione w tabeli 1 potwierdzają postawioną we wstępie hipotezę, że straż gminna odgrywa istotną rolę w lokalnym systemie bezpieczeństwa. Jak wynika ze sprawozdań o działalności Straży Miejskiej w Rzeszowie, podejmowane interwencje najczęściej dotyczyły: nieprawidłowego parkowania pojazdów, spalania odpadów, trawy lub liści, porzucania śmieci (dzikich wysypisk), spożywania alkoholu i palenia tytoniu w miejscach niedozwolonych czy zakłócania spokoju i porządku publicznego²⁴.

Uwagi końcowe

Straż gminna (miejska) jest formacją, która przez część polityków i samorządowców uznawana jest za nieprzydatną i zbędną. Instytucją, która nie ma realnego wpływu na bezpieczeństwo lokalne, a której jedynym celem jest dostarczanie dodatkowych środków finansowych do budżetów gmin w postaci wystawionych mandatów. Trudno zaprzeczyć tego typu opiniom, jednakże do samej idei funkcjonowania straży gminnych należy podejść w sposób szerszy, z uwzględnieniem dobra ogólnospołecznego. Strażnicy gminni mogą mieć faktyczny wpływ na wzrost bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Wynika to bezpośrednio z ich zadań oraz uprawnień, jakimi dysponują, a także z doświadczeń innych państw. Znaczącym problemem straży jest to, że jest formacją finansowaną ze środków lokalnych, co w dużej mierze wpływa na niedofinansowanie tej instytucji. Zbyt mała liczba strażników nie jest zatem w stanie zapobiegać wszystkim negatywnym zjawiskom naruszającym porządek publiczny (stąd część społeczeństwa opowiada się za likwidacją formacji). Należałoby się zatem zastanowić nad tym, czy nie lepiej byłoby finansować działalność straży gminnych z budżetu centralnego. Wówczas mogłoby to faktycznie odciążyć służby, takie jak Policja, oraz sprawić, że straż gminna faktycznie byłaby odpowiedzialna za utrzymanie porządku publicznego na poziomie lokalnym. Warto byłoby

²⁴ Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej w Rzeszowie w 2017 r.

również zastanowić się nad wdrożeniem doświadczeń zachodnioeuropejskich, w których to straż gminna jest miejscem aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Przeciwdziałanie bezrobociu zapobiega negatywnym zjawiskom, takim jak alkoholizm czy przemoc rodzinna, które nierzadko wynikają z braku zatrudnienia. Ograniczanie patologii społecznej ma natomiast bezpośredni wpływ na poczucie bezpieczeństwa we wspólnotach lokalnych. Reasumując, należy zatem podjąć działania mające na celu edukację społeczną w zakresie funkcjonowania oraz potrzeby takich formacji oraz pamiętać, że „ideą działania straży jest uzupełnianie roli Policji, a nie jej zastępowanie”²⁵.

²⁵ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych...*, s. 108.

Katarzyna Cyrkun

Uniwersytet Rzeszowski

ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO ZWIĄZANE Z PRZYSZŁOŚCIĄ BRONI AUTONOMICZNEJ ROZPATRYWANE W KONTEKŚCIE MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

Uwagi wstępne

Prowadząc rozważania na temat autonomicznych systemów uzbrojenia, powinno się brać pod uwagę kwestię nowych technologii. Postęp społeczeństwa związany z globalizacją umożliwia rozwój w wielu dziedzinach poprzez wykorzystanie potencjału technologicznego¹. Wraz z postępowaniem cywilizacyjnym w dużej mierze zachodzi innowacja w obszarach związanych ze sztuczną inteligencją. Należy mieć na uwadze to, że wykorzystanie sztucznej inteligencji (AI) pomimo iż daje szansę na poprawę jakości życia oraz postęp technologiczny, również niesie za sobą duże zagrożenia. Dzięki wykorzystaniu AI pogląd, że roboty staną się bronią podczas walki zbrojnej, wydaje się coraz bardziej realistyczny.

Rozwój technologiczny umożliwia zastąpienie człowieka maszyną, lecz jakie może to mieć konsekwencje?² Broń w pełni autonomiczna będzie wydawać sama decyzję o życiu oraz śmierci³. Z tego też względu wzbudza ona wiele kontrowersji. Również dużym zagrożeniem mogłoby być wykorzystanie takiej broni przez nieuprawnione do tego osoby lub organizacje terrorystyczne.

¹ T. Walsh, *To żyje! Sztuczna inteligencja. Od logicznego fortepianu po zabójcze roboty*, Warszawa 2018, s. 190–191.

² P.W. Singer, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, London 2009, s. 179–204.

³ *Weapons: ICRC statement to the United Nations, General Assembly, 69th session, First Committee*, 14 October 2014, New York, <https://www.icrc.org/en/document/weapons-icrc-statement-unitednations-2014> (dostęp: 07.02.2019).

Kluczowym aspektem w tym artykule są rozważania nad regulacjami prawnymi związanymi z użyciem autonomicznych systemów uzbrojenia. Obecnie nie istnieją przepisy prawne, które przewidują sytuację użycia tego typu broni. Aby autonomiczna broń mogła być zastosowana na polu walki, musi być zgodna z międzynarodowym prawem humanitarnym konfliktów zbrojnych (MPHKZ). Obecnie broń autonomiczna nie jest w stanie dostosować się do podstawowych zasady zawartych w MPHKZ, dlatego jej użycie może spowodować zagrożenia związane z bezpieczeństwem międzynarodowym.

Definiowanie broni automatycznej

Na gruncie prawa międzynarodowego nie została wyznaczona jedna definicja. Zrozumienie oraz definiowanie broni typu autonomicznego jest trudne i niejednoznaczne. Pomimo iż nie występuje jedna spójna definicja, to poziom umiejętności w obszarze podejmowania decyzji przez zaprogramowane algorytmy, bez ingerencji człowieka, jest podstawowym kryterium decydującym o autonomii tych systemów⁴.

Broń autonomiczna występuje pod różnymi nazwami, np. autonomiczne systemy bojowe, autonomiczne systemy uzbrojenia, śmiertcionośna broń, zabójcze roboty, autonomiczna zabójcza maszyna itd. Rozważając tego typu technologie, trzeba wziąć pod uwagę to, iż pod pojęciem autonomiczna broń nie można rozumieć tylko i wyłącznie broni jako takiej albo robota rodem z filmów *science fiction*. Jest to pojęcie szerokie i oznacza systemy działające w oparciu o sztuczną inteligencję oraz autonomię, dzięki której mają one służyć w przyszłość realizacji zadań wojskowych, ograniczając tym samym zapotrzebowanie w ludziach.

Sztuczna inteligencja zaczyna dominować w codziennym życiu ludzi. Występuje w wielu postaciach i formach⁵. Przykładem rozpowszechnienia jest wykorzystywanie asystentów głosowych czy funkcji rozpoznawania twarzy. Rozwój tych systemów postępuje szybko, ponieważ poprawia jakość życia oraz pozwala zaoszczędzić czas. Broń autonomiczna, działając, jak z nazwy wynika, autonomicznie, czyli samodzielnie, również podobnie jak wspomniany asystent głosu, ma za zadanie zminimalizować czas pracy.

Słowo „autonomia” wywodzi się z języka greckiego, gdzie *autos* oznacza samo, a *nomos* prawo. Jeżeli rozpatruje się autonomię, to bezpośrednio oznacza ona nakładanie norm na samego siebie, a więc przestrzeganie przy tym kodeksu

⁴ Zob. M.N. Schmitt, J.S. Thurnher, *Out of the Loop: Autonomous Weapons Systems and the Law of Armed Conflict*, „Harvard National Security Journal” 2013, vol. 4, s. 231–280.

⁵ A. Szymański, *Naukowcy ostrzegają przed autonomiczną bronią*, <https://pclub.pl/news65058.html> (dostęp: 04.04.2019).

moralnego. W znaczeniu religijnym autonomia to umiejętność wykorzystywania wolnej woli. Maszyna, która byłaby w pełni autonomiczna, powinna zacząć kreować swój własny kodeks moralny i działać z własnej inicjatywy⁶.

Pełna autonomia w systemach bojowych nie jest wykorzystana, człowiek posiada kontrolę nad decyzjami maszyny⁷. Jeżeli broń będzie posiadać sztuczną inteligencję, to istnieje ryzyko, że może się przeciwstawić i przestać wykonywać polecenia⁸.

Autonomia jest ściśle związana z poziomami automatyzacji. Występują różnice pomiędzy automatyzacją a autonomią. O ile autonomiczne systemy uzbrojenia mogą działać w pewnym stopniu samodzielnie, to automatyczne opierają się na wcześniej wyznaczonych i zaprogramowanych w tym kierunku rozkazach. Automatyczne systemy wykonują te polecenia w przewidywalny sposób, opierając się na algorytmach oraz schematach działania i nie mają umiejętności reagowania w indywidualny sposób na nieznane sytuacje. Systemy automatyczne są stosowane do wykonywania określonych zadań i mają podany ściśle określony cel. Pomimo iż różnice pomiędzy tymi systemami są widoczne, to jednak granice pomiędzy nimi często są trudne do zidentyfikowania⁹.

Istotną kwestią w definiowaniu broni autonomicznej jest decydowanie bez kontroli człowieka przez maszynę i krytyczne funkcje powierzone danemu systemowi¹⁰. Autonomiczne systemy, które są wykorzystywane np. do likwidowania zagrożeń związanych z minami, wzbudzają mniejsze poczucie zagrożenia, niż użycie tej broni w warunkach pola walki, gdzie waży się losy ludzkie. Nie tylko żołnierzy, ale również osób cywilnych¹¹.

Definiowanie oraz podział na kategorie związane z bronią autonomiczną opiera się na kilku podstawowych założeniach dominujących w literaturze przedmiotu.

⁶ R. Kopeć, *Autonomia systemów bojowych*, „Przegląd Geopolityczny” 2016, nr 17, s. 133–147.

⁷ Zob. M.E. O’Connell, *Banning Autonomous Killing: The Legal and Ethical Requirement that Humans Make Near-Time Lethal Decisions* [w:] *The American Way of Bombing. Changing Ethical and Legal Norms, from Flying Fortresses to Drones*, red. M. Evangelista, H. Shue, New York 2014, s. 224, 226.

⁸ B. Docherty, *Losing Humanity. The Case against Killer Robots (raport International Human Rights Clinic i Human Rights Watch, 2012)*, <https://www.hrw.org/report/2012/11/19/losing-humanity/case-against-killer-robots#>, s. 1 i 6 (dostęp: 20.06.2019).

⁹ T. Zieliński, *Dylematy użytkowania autonomicznych systemów bojowych w odniesieniu do podstawowych zasad Międzynarodowego Prawa Humanitarnego*, „Humanities and Social Sciences” 2018, nr 1, s. 4–6.

¹⁰ Zob. *Weapons: ICRC statement to the United Nations...*

¹¹ *Report of the Expert Meeting on Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, s. 1, <https://shop.icrc.org/expertmeeting-autonomous-weapon-systems-technical-military-legal-and-humanitarian-aspects-26-to28-march-2014.html> (dostęp: 03.04.2019).

Organizacja Narodów Zjednoczonych sądzi, że broń autonomiczna to maszyny, które gromadzą pewne dane na temat otaczającego świata za pomocą wbudowanych sensorów, które w następnej kolejności są przetwarzane w celu decydowania, a w konsekwencji wybrane komponenty realizują tę decyzję.

Departament Obrony Stanów Zjednoczonych Ameryki stoi na stanowisku, że broń jest autonomiczna, jeżeli może wykonywać polecenia bez ingerencji człowieka, ale również systemy są autonomiczne, gdy człowiek może anulować już podjętą przez maszynę decyzję.

Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża swoje stanowisko opiera na samodzielności krytycznych systemów, które mają powiązania z wyborem celu, atakiem, kontrolowaniem oraz jego rozpoznawaniem¹².

Human Rights Watch wyróżnia szczególnie dwie kategorie: systemy semi-autonomiczne (ang. *Human in the loop*) oraz nadzorowane. Te pierwsze mają możliwość działania autonomicznie, jednak w późniejszych etapach wymagane są działania człowieka. Kategoria, w której występuje nadzór, wyróżnia się tym, iż autonomia może występować na każdym etapie działania, jednak z możliwością przerwania zadania w momencie zagrożenia, jeżeli operator tak stwierdzi¹³.

Maszyny są nieprzewidywalne, dlatego tak trudne jest osiągnięcie kompromisu w kontekście broni autonomicznej. Nieprzerwany rozwój technologiczny skłania do refleksji nad zagrożeniami związanym z rozwojem śmiertelnych typów broni.

Regulacje prawne związane z użyciem autonomicznych systemów uzbrojenia

Rozwój produkcji autonomicznych systemów uzbrojenia wiąże się z koniecznością wdrożenia nowych regulacji prawnych. Autonomia sama w sobie nie jest kontrowersyjna na gruncie prawnym. Wątpliwości zaczynają się, gdy zachwiana zostanie proporcjonalność lub rozróżnienie w działaniach wojskowych. Gdy broń nie ma kontaktu bezpośrednio z ludźmi, a jedynie z obiektami, nie stwarza problemów etycznych, moralnych oraz prawnych. Debata nad zjawiskami związanymi z zabójczymi maszynami rozpoczęła się, gdy autonomia maszyn zaczęła zagrażać autonomii ludzi. Problem jest szeroki i nie odnosi się wyłącznie do maszyn związanych z wojskowością. Autonomia wykorzystywana jest w wielu innych dziedzinach.

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych to „normy międzynarodowe ustanowione przez umowy międzynarodowe lub zwyczaj międzynarodowy, których szczególnym zadaniem jest rozwiązywanie problemów humanitarnych wynikających bezpośrednio z międzynarodowych lub niemiędzynarodowych

¹² *Ibidem*.

¹³ *Losing Humanity: The Case against Killer Robots*, „Human Rights Watch” 2012, s. 2.

konfliktów zbrojnych i które z przyczyn humanitarnych ograniczają prawo stron konfliktu zbrojnego do swobodnego wyboru metod i środków prowadzenia działań zbrojnych lub chronią osoby i dobra, które są lub mogą być dotknięte skutkami konfliktu zbrojnego”¹⁴. Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych jest dziedziną prawa międzynarodowego publicznego (PMP), jednocześnie reguluje sytuację, gdy są one zaangażowane w konflikt zbrojny¹⁵.

Dyskusyjny jest aspekt, czy maszyna będzie mogła w pełni przestrzegać zasad wyznaczonych przez międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Według norm międzynarodowych w czasie konfliktu zbrojnego przestrzegane są prawa humanitarne na podstawie MPHKZ. Podstawowe zasady międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych zawierają szereg norm zachowania w danych sytuacjach. Ważne zatem jest, aby przeanalizować wyżej wymienione zasady w kontekście użycia broni autonomicznej¹⁶.

Zasada rozróżnienia

Istotą tej zasady jest rozróżnianie w każdej sytuacji osoby cywilnej od kombatanta, aby nie popełnić błędu i nie wyrządzić krzywdy niewinnej osobie¹⁷. Atak na każdy cel wojskowy w myśl tej zasady powinien być starannie przemyślany, tak aby szkody w mieniu cywilnym oraz w życiu ludzkim były minimalne. Prawo nakazuje rozróżnienie, dlatego m.in. żołnierze muszą nosić umundurowanie lub inny znak, który odróżnia ich od osób cywilnych, tak aby zasada mogła być zachowana w każdym czasie.

Kontrowersyjny może być proces decyzyjny w kontekście broni autonomicznej, a szczególnie to, w jaki sposób taka broń dobiera cel. Istnieje ryzyko, że maszyna nie zawsze będzie mogła poprawnie zidentyfikować cel, ponieważ nie jest w stanie poznać wszystkich wariantów sytuacji, co stwarza możliwość pomyłki. W takiej sytuacji mogą ucierpieć osoby cywilne i niezawinione. Z problemem na gruncie tej zasady mogą spotkać się również wojskowi, ponieważ mogą błędnie identyfikować maszynę, nie wiedząc, że jest ona ich wrogiem¹⁸.

¹⁴ Z. Falkowski, M. Marcinko (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2014, s. 23–24.

¹⁵ *Ibidem*, s. 25–26.

¹⁶ M. Bucholc, *Użycie bezzalagowych aparatów latających w sytuacji konfliktu zbrojnego. Wybrane aspekty z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2012, nr 3, s. 178.

¹⁷ N.E. Sharkey, *The Evitability of Autonomous Robot Warfare*, „International Review of the Red Cross” 2012, vol. 94, s. 787–788.

¹⁸ R.C. Arkin, *Governing Lethal Behavior: Embedding Ethics in a Hybrid Deliberative/Reactive Robot Architecture*, Technical Report GIT-GVU-07-11, s. 51.

Pomimo iż emocje ludzkie często są przyczyną błędnych decyzji, to jednak ich zupełny brak mógłby spowodować nieprzewidywalne skutki. Na uwagę szczególnie zasługuje to, czy jest możliwe wyposażenie tego typu broni w specjalne sensory, które poprawnie ocenią sporne sytuacje. W większości przypadków oprócz algorytmu potrzebne jest logiczne myślenie, etyczność oraz moralność, której maszyna nie posiada. Z dostępnych źródeł wiadomo, że nie powstały algorytmy, które skutecznie zastąpią ludzkie zachowania¹⁹. Jediną możliwością jest wyposażenie takiej maszyny w funkcję wątpienia, która w pewnym stopniu mogłaby pomóc w przestrzeganiu omawianej zasady przez autonomiczne roboty²⁰.

Maszyna może nieprawidłowo uznać, że żołnierz jest w stanie prowadzić walkę dalej, gdy jest ranny, ponieważ nie potrafi odczuwać oraz reagować na mimikę twarzy oraz gestykulację. Trudne do osiągnięcia wydaje się wprowadzenie reakcji na te czynniki.

Z powyższych rozważań można wywnioskować, iż pomimo maszyny w wielu przypadkach potrafią właściwie wykonywać zadania, które mają zaprogramowane, to trudniej radzą sobie w sytuacjach wątpliwych, w których potrzeba ludzkiej świadomości sytuacyjnej²¹. Istnieje możliwość, że autonomiczne systemy uzbrojenia nie mogłyby przestrzegać w pełni tej zasady, a więc nie mogą być wykorzystywane w konfliktach zbrojnych.

Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności stanowi, że powinno się zawsze uwzględniać równowagę pomiędzy sferą wojskową a humanitarną, przede wszystkim jeżeli prawo nie jest unormowane w danym zakresie²². Wykonywanie tej zasady szczególnie można zauważyć podczas ataków bezpośrednio na cele o charakterze wojskowym, jeżeli zginą osoby cywilne lub ich mienie zostanie naruszone²³.

MPHKZ zakłada, że osoby cywilne zawsze powinny być wykluczane z konfliktu zbrojnego, dlatego proporcjonalność jest ważna. Ataki na cele wojskowe powinny być przygotowywane w sposób staranny, również dokładnie przemyślane, a przy tym zawsze trzeba uwzględniać dobro osób cywilnych, aby zachować proporcjonalność strat²⁴.

¹⁹ T. Zieliński, *Dylematy użytkowania autonomicznych...*, s. 8.

²⁰ Zob. M.N. Schmitt, *Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: A Reply to the Critics*, „Harvard National Security Journal Features” 2013, s. 16.

²¹ R.C. Arkin, *Governing Lethal Behavior...*, s. 6.

²² Zob. N. Hayashi, *Requirements of Military Necessity in International Humanitarian Law and International Criminal Law*, Boston 2010.

²³ Z. Falkowski, M. Marcinko (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne...*, s. 59.

²⁴ Zob. tekst I Protokołu dodatkowego, Dz.U. 1984, nr 23, poz. 104.

Omawiana zasada ma na celu odpowiednie wyważenie strat, niektórych sytuacji nie da się uniknąć, albo jest to bardzo trudne, lecz zawsze powinno zachować harmonię. Zasady takie jak ta są podstawą prawa humanitarnego i powinny być bezwzględnie przestrzegane. Wątpliwe jest, czy sztuczna inteligencja będzie w stanie proporcjonalnie określić sytuacje i prawidłowo je przyporządkować.

W omawianym temacie trzeba wziąć również pod uwagę to, że do maszyny mogą być włamania, a gdyby taka broń trafiła w niepożądane ręce, to straty mogłyby być niewyobrażalne. Również broń autonomiczna może być podatna na awarie wszelkiego rodzaju, a każde zakłócenie pracy takiej maszyny to ryzyko dla wielu osób, szczególnie cywilnych²⁵.

Zasada konieczności wojskowej

Nazywana również zasadą konieczności wojennej dzięki której osoby uprawnione mają możliwość w przypadku nagłego zagrożenia użyć siły śmiertelnej, pomimo iż w warunkach pokoju naruszają normy międzynarodowe²⁶.

Rozpatrując wyżej opisywaną zasadę, w obszarze śmiertelnej broni stanowi ona duże zagrożenie, ponieważ jeżeli maszyna będzie samodzielnie podejmować decyzję o tego typu atakach, to istnieje możliwość, że popełni błąd. Kto poniesie odpowiedzialność za błąd takiej broni? Producent, operator, a może sama maszyna? Na gruncie prawnym ten obszar pozostaje jedynie pustą luką do wypełnienia²⁷.

Autonomiczne roboty nie odczuwają ludzkich potrzeb, jak głód czy sen, dzięki temu są bardziej wydajne, jednak mogą przekraczać swoje uprawnienia, ponieważ mogą mieć problemy z prawidłowym decydowaniem, w szczególności jeżeli mowa o życiu ludzkim. Decyzji, którą maszyna podejmie, nie da się już cofnąć, a konsekwencje mogą być zaskakujące.

Uwagi końcowe

Broń autonomiczna jest innowacyjna, nie jest jeszcze wykorzystywana na polu walki, jednak rozważania na temat regulacji prawnych powinny być podejmowane jak najszybciej. Postęp technologiczny przyśpiesza w zaskakującym

²⁵ M.N. Schmitt, J.S. Thurnher, *Out of the Loop: Autonomous Weapons Systems and the Law of Armed Conflict*, "Harvard National Security Journal" 2013, vol. 3, s. 19.

²⁶ K. Anderson, D. Reisner, M. Waxman, *Adapting the Law of Armed Conflict to Autonomous Weapon Systems*, „International Law Studies” 2014, vol. 90, s. 398.

²⁷ G. Lage Dyndał, T. Arne Berntsen, S. Redse-Johansen, *Autonomiczne drony wojskowe: już nie science fiction*, <https://www.nato.int/docu/review/2017/Also-in-2017/autonomous-military-drones-no-longer-science-fiction/PL/index.htm> (dostęp: 15.03.2019).

tempie. Rozwijają się wszystkie sfery życia ludzkiego, a technologia zaczyna dominować w wielu sferach naszego życia, chociażby koncepcja internetu rzeczy (ang. *Internet of Things*), która zakłada połączenie z siecią niemalże wszystkich urządzeń, wszędzie oraz zawsze. Nowe technologie wraz ze sztuczną inteligencją na czele wiążą się bezpośrednio z bronią autonomiczną, dlatego że współczesny konflikt zbrojny w dużej mierze nie będzie odbywał się tylko w realnej rzeczywistości, ale prawdopodobnie również w cyberprzestrzeni, gdzie broń autonomiczna również może być wdrażana²⁸.

Wprawdzie występuje wiele zagrożeń związanych z użyciem autonomicznych systemów uzbrojenia, to pozytywne aspekty też powinny być dostrzegane. Dzięki użyciu broni autonomicznej można zmniejszyć straty w ludziach oraz zaoszczędzić pieniądze. Pozytywną cechą może też być wspomniany wcześniej brak emocji, ponieważ maszynę trudniej oszukać, bo np. nie będzie współczuć²⁹.

Na gruncie międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych trzeba wprowadzić odpowiednie regulacje prawne, które zezwalałyby lub wprost zabraniały użycia tego typu broni. Fundamentalne zasady prawa humanitarnego muszą być zachowane, w związku z tym użycie broni autonomicznej nie jest z nimi zgodne. Ostateczna decyzja zawsze należy do człowieka, i to ludzie kształtują rozwój zarówno sztucznej inteligencji, jak i broni autonomicznej, dlatego powinno się z rozwagą podchodzić do tych tematów³⁰.

Reasumując, temat związany z bronią autonomiczną jest bardzo rozległy i wart dyskusji merytorycznej środowiska naukowego, ponieważ autonomia opisywanych systemów to zjawisko wciąż rozwijające się, dlatego też godne uwagi.

²⁸ *AI set to exceed human brain Power*, <http://edition.cnn.com/2006/TECH/science/07/24/ai.bostrom/> (dostęp: 20.03.2019).

²⁹ P. Scharre, *Robotics on the Battlefield*. Part II: *The Coming Swarm*, Washington 2014, s. 48.

³⁰ *Ibidem*.

mgr Grzegorz Cwiękała

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu

UNIA EUROPEJSKA KONTRA NAFTA - ARGUMENTACJA ŚRODOWISKA „NAJWYŻSZEGO CZASU!” W LATACH 1990–2004

Uwagi wstępne

Niniejszy artykuł ma za zadanie zgłębnienie tematyki związanej z dyskusją, jaka przetoczyła się na łamach konserwatywno-liberalnego tygodnika „Najwyższy Czas!”. Autorzy pisujący w czasopiśmie mierzyli się z koniecznością oceny, szans i zagrożeń związanych z nadchodzącą nieuchronnie integracją z Unią Europejską. Na tej kanwie pojawił się pomysł, by spróbować zainteresować swoich czytelników, a w zamierzeniu również jak najszerzej rozumianą opinię publiczną, integracją gospodarczą w Ameryce Północnej. Niektórzy z dziennikarzy pisma twierdzili, że może ona stanowić alternatywę dla wchodzenia do UE. Próbowano też zderzać te dwie koncepcje.

Tygodnik „Najwyższy Czas!” jest periodykiem pojawiającym się na polskim rynku prasowym od 1990 r. Związany jest ze środowiskiem konserwatywno-liberalnym, skupionym wokół Janusza Korwin-Mikkego. Jest on założycielem, wieloletnim redaktorem naczelnym i długoletnim wydawcą pisma. Jest również czołowym jego publicystą, autorem grubo ponad tysiąca felietonów, artykułów i polemik. Ta twórczość nie jest jednak wyznacznikiem ideowym tygodnika, środowisko tworzone jest przez cały szereg ludzi, często kojarzonych z innymi nurtami polskiej polityki – konserwatystami, libertarianami, chadekami czy monarchistami. Poprzez osobę lidera pismo od początku stało się prasowym organem tworzonych przez J. Korwin-Mikkego ugrupowań politycznych. Przez środowisko „Najwyższego Czasu!” autor tekstu rozumie wszystkich tych, którzy zamieścili w tygodniku swoje materiały. Taka kwalifikacja powoduje, że wskazać można ponad tysiąc nazwisk. Jednakże pamiętać należy, że około połowa z nich to autorzy jednorazowi. Do osób najczęściej kształtujących ideowość pisma, jeśli pod uwagę weźmiemy liczbę opublikowanych tekstów, należeli: J. Korwin-Mikke, Stanisław Michalkiewicz czy Marek Arpad Kowalski.

Przyjęty tutaj czasokres wynika z prostych przesłanek – data początkowa związana jest z zaistnieniem „Najwyższego Czasu!” na polskim rynku prasowym, natomiast rok 2004, a dokładnie 1 maja, to moment formalnego przystąpienia Polski do UE. W tym okresie zdefiniowane zostały wszelkie podstawy opinii tygodnika nt. integracji europejskiej, a także straciły na znaczeniu jakiegokolwiek próby odwrócenia tego procesu czy skierowania kraju na inne tory integracyjne.

Ze względu na charakter głównego materiału badawczego najodpowiedniejszą metodą stosowaną przez autora będzie analiza tekstu. Dzięki niej dokonąć można szczegółowego wyodrębnienia poszczególnych elementów doktryny leżącej u podłoża poglądów prezentowanych w badanym tygodniku. Metodami dodatkowymi, a nie mniej służebnymi, będą także metoda historyczna pozwalająca wpisać poszczególne wypowiedzi w konkretny moment historyczny oraz metoda symulacyjna, szczególnie przydatna przy próbach modelowania alternatywnych projektów integracyjnych.

Za i przeciw Unii Europejskiej

Integracja europejska jest procesem silnie umocowanym w ideologicznych i teoretycznych założeniach, tak kontynentalnych, jak i polskich¹. Nie ma więc większego sensu powtarzać tutaj jej historii i teraźniejszości², a także analizować raz jeszcze proces dochodzenia Polski do UE. Można zatem od razu przejść do argumentacji pojawiającej się w „Najwyższym Czasie!”.

Czym dla analizowanego tutaj środowiska jest integracja europejska? Można odpowiedzieć krótko, że czymś niepotrzebnym Polsce, jednym wielkim zagrożeniem interesów ojczyzny czy wreszcie kolejnym wcieleniem tej samej socjalistycznej (w wersji skrajniejszej: komunistycznej), masońskiej, internacjonalistycznej i ogólnie – spiskowej – koncepcji. Za nic mającej interesy poszczególnych narodów czy, tym bardziej, jednostek. Pełna odpowiedź nie jest jednak taka prosta i oczywista.

W ciekawy sposób aktualny projekt europejski widzi S. Michalkiewicz. Postrzega on Unię w trzech płaszczyznach. Po pierwsze UE jest projektem politycznym koniecznym Niemcom i Francji, by rządzić kontynentem. Stąd z projektu wykluczona jest Rosja, niemogąca pogodzić się z takim przewodnictwem. Przyjaźń Niemiec z Francją spowodowana jest stopniową i cierpliwą chęcią zli-

¹ M. Nadolski, *Idea integracji europejskiej* [w:] *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007, s. 889 i n.

² Zdaniem autora nie ma też większego sensu zamieszczać bibliografii Unii Europejskiej, której rozmiary są potężne – Biblioteka Narodowa podaje 31 761 wyników po wpisaniu hasła „Unia Europejska” (dostęp: 29.12.2018).

kwidowania skutków klęski wojennej. Bez tej przyjaźni nie byłoby to możliwe. Francja przyjaźni się z Niemcami ze względu na urażoną dumę względem państw anglosaskich, którym nie może wybaczyć dwukrotnego ratunku od niemieckiej dominacji. To wypcha ją niejako w objęcia Niemiec, celem urzędzenia Europy po swojemu. Michalkiewicz przywołuje tu zresztą słowa polityków niemieckich i francuskich o jądrze Europy i otaczającej je przestrzeni europejskiej³. Drugą płaszczyzną jest ideologia, a właściwie inżynieria społeczna. Zdaniem publicysty europejska biurokracja dąży do stworzenia nowego człowieka za pomocą nowej religii, będącej amalgamatem rozwodnionego przez tolerancję i poprawność polityczną chrześcijaństwa i fasady demokracji. Finalnie chodzi o to, żeby nic nie zagroziło europejskim elitom, bez względu na okoliczności. Za pięknymi i wzniosłymi hasłami demokratycznymi i wolnościowymi kryje się brutalna siła biurokratycznej oligarchii mogącej się bardzo daleko posunąć względem niewygodnych członków organizacji (jak np. wobec Austrii w 2000 r.). Trzecia płaszczyzna to gospodarka oparta na szczegółowo regulowanym wolnym rynku. Szczegółowe regulacje, których nie jest w stanie objąć żaden człowiek, służą umożliwieniu pasożyтовania „pierwszym obywatelom UE” na narodach, którym przewodzą. W zamian dają im iluzję wolnego rynku opartego na czterech wolnościach i demokratyczny fałsz w postaci wyborów nic nieznaczącego Parlamentu Europejskiego. Nowy człowiek zadowolony z takich dobrodziejstw nie zwraca uwagi na pasożyta wżerającego się w ciała poszczególnych narodów⁴. W ten sposób rozumowania o integracji europejskiej wpisuje się także Mateusz Machaj, twierdząc, że w procesie tym nie chodzi wcale o integrację gospodarczą, bo tę można wprowadzić „z dnia na dzień”, ale musiałaby spowodować ograniczenie władzy. Chodzi w nim o integrację polityczną, czyli przeniesienie koncentracji władzy w inny, szerszy wymiar. Używanie natomiast wszelkich szczytnych haseł o wolnym rynku, pokoju i prawach człowieka ma jedynie zaspokoić i uspokoić nieświadomego niczego człowieka, zainteresowanego własnym podwórkiem, którego wszelkie wysiłki skierowane są na utrzymanie swojego statusu materialnego. Cała więc idea integracyjna oznacza chęć zachowania władzy⁵.

Kilka hipotez o tym, czym jest UE, postawił J. Korwin-Mikke. Po pierwsze więc Unia być może jest realizacją zamierzeń masońskiej organizacji Wielkiego Wschodu, który po eksperymencie komunistycznym w Europie Środkowej i Wschodniej chce zbudować socjalistyczną krainę szczęścia w postaci UE, jednak już bez błędów popełnionych w owym eksperymencie. Drugą możliwością jest traktowanie Unii jako projektu pilotażowego przyszłego rządu światowe-

³ Na ten temat wypowiada się również J. Korwin-Mikke, *Oś Berlin – Paryż*, „Najwyższy Czas!” 2000, nr 28–29, s. 5, 6.

⁴ S. Michalkiewicz, *Trzy oblicza Unii Europejskiej*, „Najwyższy Czas!” 2000, nr 26–27, s. 15, 16.

⁵ M. Machaj, *Cała prawda o UE*, „Najwyższy Czas!” 2002, nr 51–52, s. 30–32.

go. Ta idea jednak kłóci się z trzecią możliwością, tzn. UE jest niemieckim pomysłem na opanowanie Europy. W efekcie dojdzie do konfrontacji ze Stanami Zjednoczonymi i potężnego konfliktu światowego. Czwartą hipotezą jest pytanie, czy aby w projekcie integracyjnym głównej roli nie odgrywają inteligentne, lewicowo nastawione służby specjalne większych państw europejskich, prowadzone jednak przez organizacje masońskie. W ten sposób Korwin-Mikke zatacza niejako krąg i powraca do idei postrzegania projektu europejskiego jako pomysłu tajnych stowarzyszeń i organizacji. Problem więc polega na tym, że do dokumentów potwierdzających powyższe hipotezy nigdy nie będziemy w stanie dotrzeć⁶.

W dyskusji nad koncepcją zjednoczonej Europy udział wziął także Jerzy Chodorowski, który nie był aż tak sceptyczny, z zastrzeżeniem takim, że integracja ograniczy się do strefy wolnego handlu, która wypełni większość wymagań mariażu konserwatyzmu z liberalizmem. Wcześniej należy jednak doprowadzić do trudnego kompromisu pomiędzy tymi dwoma wielkimi ideologiami, co stać się powinno poprzez „obcięcie” ich skrajności: „Zakłada [...] polityczne Zjednoczenie Europy w formie związku państw suwerennych (a nie państwa związkowego); zjednoczenie w tej postaci pozwala osiągnąć wszystkie cele współpracy międzynarodowej, nie niszcząc jednocześnie ani egzystencji państw narodowych, ani ich suwerenności i zarazem zwiększa szanse pełnego rozwoju poszczególnych narodów. W sferze gospodarczej wariant ten [luźniejszy obok wcześniej rozpatrywanego ścisłego – przyp. G.Ć.] ogranicza zjednoczenie do stopnia najluźniejszego, tzn. do strefy (zrzeszenia) wolnego handlu, gdyż już na tym poziomie są osiągalne wszystkie korzyści wielkiego rynku gospodarczego: wzrost konkurencji, podział pracy, specjalizacja i masowość produkcji, obniżka kosztów i efektywniejsze wyzyskanie zasobów. Partnerzy zrzeszenia tego typu zobowiązują się tylko do niestosowania wobec siebie żadnych ograniczeń we wzajemnym handlu, w stosunku zaś do państw niezrzeszonych mają swobodę ustalania własnych cel i prowadzenia własnej polityki handlowej oraz ogólno-gospodarczej”⁷.

Odnosząc się bezpośrednio do realizowanego projektu europejskiego i etapów jego rozwoju, wyraźnie widać, że w „Najwyższym Czasie!” przedkłada się porozumienie handlowe ponad polityczne – EWG była lepsza niż UE, podobnie jak równolegle lepsza jest NAFTA od UE. J. Korwin-Mikke w taki oto sposób określił ten proces: „przedtem istniała zacna organizacja, jaką było EWG, którą to instytucję Czerwona Banda przerabia właśnie na UE”⁸. Podobnie, odwołując

⁶ J. Korwin-Mikke, „Nowy, wspaniały świat” – czy „Rok 1984”? „Najwyższy Czas!” 2007, nr 51–52, s. 55.

⁷ J. Chodorowski, *Zjednoczenie... ale jakie?*, „Najwyższy Czas!” 1992, nr 49, s. 1, 4, 5.

⁸ J. Korwin-Mikke, *Super-państwo i Rokita*, „Najwyższy Czas!” 2003, nr 24, s. 41.

się do poglądów austriackiej szkoły ekonomicznej i namysłu nad integracją kół libertariańskich, pisze T. Teluk. Integracja gospodarcza jest ze wszechmiar korzystna, nawet jeśli otwarcie rynku jest jednostronne. W związku z tym jednak konieczne wydaje się ograniczenie roli państwa na rzecz samorządów i regionów. Tymczasem prawie wszystkie siły antyunijne opowiadają się za nacjonalistyczno-protekcynym modelem gospodarki, co uznane jest za krok wstecz, krok uniemożliwiający rozwój, bogacenie się i prawdziwą wolność jednostek⁹.

Kolejne kroki rozwijające współpracę państw europejskich spowodowały coraz ostrzejsze w tonie wypowiedzi na temat tego procesu. Niech tego przykładem będzie następujący cytat: „Bo przecież te swobody [podróżowania, podejmowania pracy w Europie itp. – przyp. G.Ć.] to wielka tradycja Europy średniowiecznej i późniejszej – aż do wybuchu I wojny światowej (w latach 1100–1914 była znacznie większa swoboda podróżowania i podejmowania pracy w Europie, gdzie się chciało, niż dziś – choć o UE nikt nie słyszał). To także zasługa powojennej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i jej praw (z lat 1957–1992), z których Europejczycy, także ci z Polski, korzystają do dziś. Te swobody i korzyści nie mają prawie nic wspólnego z obecnym projektem Unii Europejskiej. Bo Unia Europejska to nie wczorajsze czy dzisiejsze, jeszcze dość przyjemne życie czy podróże – ale niezwykle groźny projekt ideologiczno-polityczny. Projekt w swej istocie neototalitarny i neosowiecki. Unia Europejska to (w swym ideologiczno-bezbożnym jądrze) projekt totalnego »monitorowania« i nadzoru ludzi, ruchu towarów i zwierząt – wszystkiego, co się rusza”. Nie pierwsza to sugestia wskazująca na niedemokratyczny, totalitarny charakter UE¹⁰.

Powyżej przywołane obserwacje nie są oderwane od wniosków wysuwanych przez osoby spoza środowiska „Najwyższego Czasu!”. Takim przykładem może być James Goldsmith¹¹, również zauważający widoczną i niekorzystną zmianę następującą wraz z traktatem z Maastricht i utworzeniem Unii Europejskiej. W jego opinii powrót do ideałów traktatów rzymskich w sferze gospodarczej, a więc stworzenia regionalnej strefy wolnego handlu z uzgodnionymi jednakowymi taryfami ceł zewnętrznymi, byłby czymś korzystnym dla społeczeństw europejskich. Problem jednak polegać ma tym, że elity decyzyjne nie dostrzegają długofalowych skutków dążenia do globalizacji handlu właśnie dla swoich społeczeństw¹². Wydaje się, że autor takiej koncepcji, podobnie jak polskie środowisko konserwatywno-liberalne, nie dostrzega politycznego podłoża integracji europejskiej. To

⁹ T. Teluk, *Pożytki z integracji*, „Najwyższy Czas!” 2004, nr 35–36, s. 44, 45.

¹⁰ T. Mysiek, *W stronę powtórnego referendum*, „Najwyższy Czas!” 2008, nr 26, s. 21–23.

¹¹ James Goldsmith – brytyjski biznesman i polityk, krytyk traktatu z Maastricht i globalizacji handlu międzynarodowego opartego na układzie GATT i późniejszej WTO, twórca brytyjskiej Partii Referendum, która jednak nie odniosła wyborczego sukcesu, zob. <http://www.sirjamesgoldsmith.com/> (dostęp: 09.05.2017).

¹² J. Goldsmith, *Pulapka*, przeł. K. Mrówczyński, Warszawa 1995, s. 13 i n.

ono stanowi katalizator zachodzących zmian, wzmacniane jeszcze przez nieformalną władzę ponadnarodowych korporacji, którą trudno zakwalifikować jako wyłącznie gospodarczą. Na pewnym bowiem poziomie decyzji ekonomicznych nie da się od polityki abstrahować, co przemożnie wpływa na te decyzje i zachęca korporacje do wchodzenia do tejże polityki.

Ciekawych porównań dokonuje z kolei Robert Pucek. Dla niego współczesna UE jest trzecią próbą realizacji socjalistycznego raju na Ziemi. Poprzednią był komunistyczny eksperyment Związku Sowieckiego i wszystkich jego satelitów oraz naśladowców. Najwcześniejszymi natomiast okazują się chińskie reformy z XI w., które doprowadziły do kryzysu i wydalenia winowajców po 30. latach rządów. Próby stworzenia systemu idealnej redystrybucji bogactwa za pomocą systemu podatkowego, zamiar regulowania jak największej części ludzkiego życia, a także szerokie koncesjonowanie ludzkiej działalności na polu przedsiębiorczości są kolejnymi elementami, których synteza daje socjalistycznie zorganizowane społeczeństwo. Autor tygodnika zauważa, że popieranie i dążenie do realizacji tego projektu jest sprzeczne z ludzką naturą. Musi więc to być efekt długotrwałego i głębokiego „prania mózgow”, czemu poddani zostali Europejczycy¹³.

NAFTA – amerykański projekt integracji gospodarczej

Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu (NAFTA) zostało utworzone 1 stycznia 1994 r. w efekcie długotrwałych negocjacji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Meksykiem. Podstawą powołania porozumienia były wcześniejsze głębokie relacje gospodarcze USA i Kanady. Obszer-na umowa stanowiąca podstawę porozumienia zawiera szereg szczegółowych przepisów pomieszczonych w ośmiu częściach. Dla tematyki tego artykułu ważne są cele NAFTA – to przede wszystkim strefa wolnego handlu, nieposiadająca ambicji przekształcenia się we wspólny rynek czy strefę monetarną. Każde z państw w nim uczestniczących przystąpiło do niego z innego powodu. Dla USA stała się ona atrakcyjną alternatywą wobec zakończenia „zimnej wojny”, a także była odpowiedzią na przekształcenie WE w UE. Meksyk w desperacki sposób poszukiwał dróg wyjścia z głębokiego kryzysu gospodarczego. Kanada natomiast przystępowała z obawy przed marginalizacją i wykluczeniem, a także pod wpływem wewnętrznych nacisków kół biznesowych obawiających się postępującego protekcjonizmu¹⁴.

¹³ R. Pucek, *Socjalizmu akt trzeci*, „Najwyższy Czas!” 2005, nr 15, s. 32, 33.

¹⁴ NAFTA – hasło w słowniku, A. McMillan (red.), *Słownik politologii*, Warszawa 2008, s. 342. Por. I.H. Chrzanowski, *NAFTA jako alternatywna forma integracji gospodarczej: z per-*

W Polsce NAFTA jest oczywiście mniej znana niż UE. Były i są środowiska ochoczo promujące północnoamerykańskie porozumienie, głównie ze względu na przyjęte w nim rozwiązania, odmienne od stosowanych w UE. Wydaje się, że środowisko „Najwyższego Czasu!” było wśród nich najlepiej zorganizowane¹⁵.

Sygnalem dającym asumpt publicystom „Najwyższego Czasu!” do snucia wizji integracji gospodarczej Polski ponad Atlantykiem była propozycja prezydenta USA George’a H.W. Busha, złożona podczas jego kampanii wyborczej w 1992 r. Polsce, Czechom i Węgrom, a dotycząca możliwości przyłączenia się tych państw do North American Free Trade Agreement (NAFTA)¹⁶. Początkowo była mowa o korzyściach nie tyle stricte gospodarczych, co raczej związanych z bezpieczeństwem kraju. Już wtedy jednak zwrócono uwagę również na korzyści ekonomiczne wynikające z takiego powiązania Polski z amerykańskimi

spektywy krajów postkomunistycznych [w:] *Integracja i kryzysy na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie*, red. J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk, t. 1, Wrocław 2013, s. 144–156, por. tekst NAFTA Agreement: <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement> (dostęp: 07.01.2019).

¹⁵ Literatura dotycząca NAFTA jest w Polsce w sumie dość uboga. Rozpatruje się ją głównie jako twór stricte gospodarczy, np.: J. Garlińska-Bielawska, *Rynki krajów Ameryki Północnej w warunkach układu NAFTA* [w:] E. Molendowski, *Ekonomia rynków międzynarodowych: wybrane problemy*, Kraków 2015; B. Pera, *Współzależności handlowe pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a krajami NAFTA* [w:] *Państwo, gospodarka, społeczeństwo w integrującej się Europie: materiały konferencyjne*, red. K. Budzowski, Kraków 2003, s. 291–302 lub jako regionalną formę integracji między państwami, np.: I.H. Chrzanowski, *NAFTA – nowe „wyzwanie amerykańskie”?*, Szczecin 2005; P. Kowalik, *Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu NAFTA – nowa forma porozumienia regionalnego*, Wrocław 2007; B. Liberska, *Nowe wyzwania integracyjne: NAFTA i inne regionalne inicjatywy na kontynencie amerykańskim*, Warszawa 1995. Wśród osób próbujących zaszczerpić Polakom myśl o bliskiej współpracy gospodarczej z USA najlepiej właśnie w formie NAFTA był prawnik polsko-amerykański oraz kandydat na prezydenta Polski w 2005 r.; zob. L. Iłasz, *Nowa wizja Polski*, Warszawa 2003.

¹⁶ Spośród polskich instytucji jedynie ówczesny poseł na Sejm RP, J. Korwin-Mikke, w oficjalny sposób chciał odpowiedzieć na tę propozycję amerykańskiego prezydenta; zob. stenogram 1 dnia 26. posiedzenia Sejmu I kadencji, odbytego 8 października 1992 r., internetowe archiwum Sejmu: <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/39CF4816#005> (dostęp: 05.01.2019), w późniejszym czasie podobne próby podejmował poseł ZChN Zbigniew Wawak; o tym, jak one zostały potraktowane przez polskich urzędników: Z. Wawak, *NAFTA a sprawa polska*, „Najwyższy Czas!” 2001, nr 15–16, s. 12, przedruk za: „Goniec Poselski” 2001, nr 3 i rozmowa z Z. Wawakiem, *Rząd nie chce do NAFTA*, „Najwyższy Czas!” 2001, nr 17–18, s. 4, 5; brak zainteresowania polskich elit północnoamerykańską alternatywą tłumaczony był na różne sposoby, np. kwestią geograficznej odległości lub trwałym przywiązaniem do struktur europejskich; S. Michalkiewicz, „Hitler nasz złoty...”, „Najwyższy Czas!” nr 30–31 z 2000 r., s. 44; argument o odległości geograficznej J. Korwin-Mikke zbił z właściwą sobie dezynwolturą, stwierdzając, że przecież Hawaje leżą dalej od Waszyngtonu niż Warszawa; J. Korwin-Mikke, *Do Ameryki!*, „Najwyższy Czas!” 2000, nr 39, s. 39; P. Sztąberek, *Euroagitatorzy panikują*, „Najwyższy Czas!” 2001, nr 21, s. 34.

partnerami¹⁷. Połączenie bogatej i wolnorynkowej gospodarki amerykańskiej z niedomagającą gospodarką Polski przyniosłoby tej drugiej wielkie korzyści poprzez tanie kredyty, tanie artykuły, ogólną liberalizację gospodarki na wzór amerykański i napływ dużego kapitału zza oceanu. Zyskałaby cała gospodarka, ale, co bardzo ważne dla konserwatywnych liberałów, zyskaliby przede wszystkim ludzie, którzy dawaliby się „wyzyskiwać”¹⁸ amerykańskim kapitalistom za znacznie większe pieniądze niż „pracują” obecnie. Publicysta powołuje się w tym miejscu na swoje rozmowy z robotnikami, którzy mają świetnie zdawać sobie sprawę z tego, że niemożliwe jest oddzielenie interesów państwa od interesów pojedynczych ludzi. Wobec czego lepiej będzie sprowadzić „wyzysk” do Polski, niż jeździć za nim za Atlantyck, tak jak czynili to przodkowie. Na podkreślenie wagi amerykańskiej propozycji, nieoficjalnej przecież, wyrażonej w czasie kampanii wyborczej, używa się nadmiernie patetycznego określenia „racja stanu”¹⁹. Wydaje się jednak, że taka propozycja mogłaby być rozpatrzona, przeanalizowana przez czynniki decyzyjne i ewentualnie używana jako argument przetargowy, ale z pewnością nie była to kwestia racji stanu. Głównie ze względu na ogólnikowość i nieoficjalność propozycji prezydenta Busha.

Temat ekspansji porozumienia północnoamerykańskiego na teren Europy powrócił już w czasie negocjacji akcesyjnych do UE²⁰. Powołując się na wypowiedzi uznanych amerykańskich polityków i ekspertów, takich jak Henry Kissinger, Newt Gingrich czy John O’Sullivan, Tomasz Sommer twierdzi, że Amerykanie są żywo zainteresowani rozwojem UE i martwią się o jej dalsze funkcjonowanie i rozwój. Stąd enuncjacje, aby zaproponować niektórym państwom możliwość przystąpienia do układu, ponieważ szanse zjednoczonej Europy nie są oceniane wysoko. Uczestnictwo w NAFTA połączone z obecnością w NATO miałyby zapobiec powtórce z tragicznych wydarzeń z XX w. Poza tym publicysta prezentuje

¹⁷P. Kaim, *Patrzmy za Atlantyck*, „Najwyższy Czas!” 1992, nr 40, s. 3.

¹⁸Autorzy „Najwyższego Czasu!” często posługują się ironicznie elementami nowomowy zaczerpniętej ze słownika realnego socjalizmu, stąd niektóre określenia cytowane są bezpośrednio w cudzysłowie.

¹⁹M. Marczuk, *O czyją rację stanu chodzi?*, „Najwyższy Czas!” 1993, nr 4, s. 3; sympatia do porozumienia NAFTA powodowała, że na łamach „Najwyższego Czasu!” co pewien czas pojawiały się analizy informujące o sytuacji porozumienia i państw go tworzących; np. K. Łukaszewski, *NAFTA rządzi Ameryką*, „Najwyższy Czas!” 1993, nr 48, s. 13; M. Marczuk, *NAFTA kontra UE*, „Najwyższy Czas!” 2004, nr 1, s. 6, 7; J. Korwin-Mikke, „WPROST” *niewiarygodne*, „Najwyższy Czas!” 2005, nr 23, s. 41.

²⁰Chodzi tutaj m.in. o rozmowy na temat przyłączenia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej do porozumienia NAFTA, które prowadzili brytyjscy torysi i amerykańscy republikanie, problem polegał ówczesnie na tym, że ani jedni, ani drudzy nie byli wtedy u władzy w swoich krajach; zob. P. Kaim, *Orientacja NAFTA-owa*, „Najwyższy Czas!” 2000, nr 23, s. 5–7. Por. *Britain and NAFTA. Dream on?*, „The Economist” z 15 kwietnia 2000, archiwum online: <http://www.economist.com/node/302480> (dostęp: 05.01.2019).

korzyści gospodarcze, jakie byłyby udziałem Polski – obniżenie ceł, taryf oraz podatków i stopniowe minimalizowanie ich wysokości. Pozytywne jest również to, czego nie ma w NAFTA, a jest w UE, czyli nawis biurokratyczny, szereg ograniczeń i często absurdalnych wymagań stawianych czy to państwowym członkowskim, czy to produktom sprowadzanym do Europy oraz wymagania o charakterze ideologicznym i kulturowym. Powołując się na dotychczasowe (5-letnie) doświadczenia państw uczestniczących w NAFTA, Sommer porównuje Polskę do Meksyku, który wiele zyskał na uczestnictwie w porozumieniu – napływ kapitału amerykańskiego, europejskiego, a nawet azjatyckiego, chroniący gospodarkę meksykańską w czasie kryzysu, oraz niespotykana dynamika wzrostu eksportu produktów meksykańskich przy ograniczeniu importu. Wszystko to spowodowało wzrost produktu narodowego, wcześniej znacznie mniej dynamicznego²¹.

Przystąpienie do jakiegoś układu wolnego handlu jest korzystniejsze niż zostawanie poza nimi. To wniosek płynący z artykułu M. Marczyka. Udowadnia on, na przykładzie Meksyku, w jaki sposób jego gospodarka zyskała na wejściu do porozumienia NAFTA, szczególnie w czasie kryzysu. Dzięki otwartości rynku kryzys trwał krócej i był mniej dotkliwy dla ludzi, bo zwiększał elastyczność gospodarczą. Podobnie rzecz ma się z Polską, wobec, jak sądzą konserwatywni liberałowie, nadchodzącego kryzysu finansów publicznych. Lepiej więc do Unii wejść, choćby po to, by taki kryzys przejść łatwiej, bo UE to jednak przede wszystkim wspólny, wolny rynek i otwarty kontakt z rozwiniętymi gospodarkami. A i będąc w Unii polska gospodarka będzie miała bliżej do gospodarki USA²².

Ważnych wyjaśnień na temat możliwości wejścia Polski do układu NAFTA udzielił Richard W. Rahn²³ w rozmowie z T. Sommerem. Stwierdził on, że taki proces jest możliwy, ale wszystko zależy od samych Polaków, ponieważ Amerykanie sami z siebie takiego rozwiązania nie zaproponują, ani nie będą wywierać żadnego nacisku. Potwierdził też, że samo przystąpienie do takiego lub innego układu gospodarczego niewiele zmieni, jeśli państwo samo nie przeprowadzi koniecznych reform. Do tego konieczna jest wola polityczna elit, aby rozpocząć rozmowy. R.W. Rahn nazwał też „nieprawdą” albo „politycznym zniewoleniem” mówienie o bezalternatywności polskiej akcesji do UE, ponieważ polityka międzynarodowa jest właśnie sztuką wynajdywania takich alternatyw, więc z samej logiki polityki wynika, że sytuacja nigdy nie jest jednowymiarowa²⁴.

²¹ T. Sommer, *Polska i N.A.F.T.A.*, „Najwyższy Czas!” 1998, nr 39, s. 4–6; B. Kachniarz, *Ale Meksyk!*, „Najwyższy Czas!” 2000, nr 20, s. 14, 15. Porównanie NAFTA z UE w jeszcze szerszym zakresie krytycznym wobec tej drugiej stosuje J.M. Małek, *NAFTA, CEFTA...*

²² M. Marczyk, *Jak NAFTA uratowała Meksyk*, „Najwyższy Czas!” 2003, nr 2, s. 28, 29.

²³ Richard W. Rahn – doradca ds. ekonomicznych w administracji prezydenta R. Reagana, współpracownik Cato Institute.

²⁴ *Mówcie o NAFTA!*, z Richardem W. Rahnem rozmawia T. Sommer, „Najwyższy Czas!” 2002, nr 41, s. 6, 7.

Z racji tego, że idea udziału Polski w NAFTA nabrała wśród publicystów „Najwyższego Czasu!” charakteru mitologicznego, jej odmitologizowania podjęła się Natalia Dueholm. Jej główna teza sprowadza się do zachęty zapomnienia o takiej możliwości, a raczej skupienia się na promocji wewnętrznych reform liberalizacyjnych oraz rozsądnej polityki zewnętrznej w zakresie zawierania dwustronnych umów gospodarczych. Do NAFTA Polska nie mogłaby przystąpić z kilku powodów. Po pierwsze wątpliwe jest, czy Stany Zjednoczone chciałyby podjąć negocjacje z Polską ze względu na poziom ich opłacalności dla amerykańskich konsumentów i producentów, wszak USA podpisują umowy handlowe wtedy, gdy opłaca się to ich konsumentom i producentom. Nie wiadomo więc, czy Polska byłaby w stanie odpowiednio dużo zaoferować, czyli de facto zapłacić. Po drugie nie wiadomo, z kim należałoby negocjować przystąpienie do układu, ponieważ NAFTA, inaczej niż UE, nie posiada do tego przewidzianych organów. Wobec tego prawdopodobnie należałoby negocjować z każdym państwem z osobna, co jeszcze bardziej komplikuje sprawę, bo nie wiadomo, czy Kanada i Meksyk w ogóle byłyby zainteresowane takimi negocjacjami. Po trzecie głębszy namysł nad ówczesną sytuacją NAFTA i polityką USA prowadzi do wniosku, że jest to układ nieulegający rozszerzeniu. Stany Zjednoczone bardziej zainteresowane były tworzeniem FTAA (The Free Trade Area of the Americas), układu z udziałem wszystkich, poza Kubą, państw obu Ameryk. Po czwarte NAFTA wcale nie jest tak wolnościowym układem, jak przedstawiali go wcześniej autorzy tygodnika. Państwa udziałowcy muszą spełniać szereg warunków, np. związanych z przepływem pracowników, czego bardzo obawiają się Amerykanie, standardami dotyczącymi ochrony środowiska czy zezwolenia na wolny zakup ziemi przez cudzoziemców. Wszystko mogłoby się skończyć tym, że Polacy mieliby jeszcze większe trudności z otrzymaniem wizy, wysokimi kosztami dostosowawczymi i oporem społecznym. Po piąte wreszcie, gdyby Polska negocjowała jedynie dwustronny układ handlowy z USA, trudno byłoby wskazać poważne dziedziny handlu, którymi Polacy mogliby handlować z Amerykanami. Być może wystarczyłoby w takiej sytuacji zawrzeć umowę obniżającą cła na niektóre, mało istotne towary, zamiast negocjować całościowy układ ogólny. Podsumowując tę analizę, wyraźnie widać, że N. Dueholm darzy sympatią politykę handlową Chile, które to państwo jest uczestnikiem bardzo wielu dwustronnych umów, a właściwie nie jest członkiem układów wielostronnych. Jest to wzór, wspomnianej wcześniej, rozsądnej polityki handlowej państwa²⁵.

Wsparcia idei obecności Polski w porozumieniu NAFTA udzieliła także Polonia amerykańska, wskazując na wiele korzyści wynikających z członkostwa w niej. Przede wszystkim konieczne jest rozprawienie się z argumentami o geo-

²⁵ N. Dueholm, *Mity o NAFTA*, „Najwyższy Czas!” 2004, nr 4, s. 24, 25.

graficznej odległości rzekomo uniemożliwiającej taki alians. Jednak rozwój techniki komunikacyjnej i transportowej pozwala w coraz sprawniejszy sposób porozumiewać się i przemieszczać ludzi i towary²⁶.

Uwagi końcowe

Wiele można zarzucić argumentacji stosowanej w „Najwyższym Czasie!” dotyczącej tematyki integracyjnej. Mianowicie to, że jest upraszczająca, poruszająca problemy mało realne, dostrzegająca tylko elementy pasujące do tezy ideologicznej. Autor pragnie zwrócić uwagę na dwa aspekty wyłaniające się z poczynionej analizy. Wskazują one jednak pewne pozytywne oznaki dotyczące polskiej obecności w UE.

Po pierwsze sformułowano rodzaj oskarżenia wobec polityków i urzędników odpowiedzialnych za proces integracyjny. Chodzi o faktyczną bezalternatywność polskich negocjacji akcesyjnych. Na właściwy brak alternatywy wobec integracji z UE wskazuje J. Fiszer, który ewentualne inne możliwości integracyjne, na przykład z NAFTA, uznaje za hipotetyczne²⁷. Ten brak alternatywy przełożył się, zdaniem Sergiusza Trzeciaka, na słabość polskiej strategii negocjacyjnej. Brak BATNA²⁸ spowodował, że pozycja Polski wobec UE stała się asymetryczna, a więc słabsza, niż mogłaby być, gdyby istniało, chociażby w założeniach, jakieś inne rozwiązanie²⁹. Jako błąd strategiczny określił takie działanie nawet pierwszy główny negocjator ze strony Polski Jan Kułakowski³⁰. Z wypowiedzi polskich negocjatorów jasno wynikało, że brakuje im zainteresowania jakąkolwiek inną formą integracji poza UE. Stąd też cały wysiłek propagandowy nastawiony został na przekonywanie do niej³¹. Ryszard Czarnecki w wywiadzie dla tygodnika potwierdza powyższe stwierdzenia – publiczna debata nt. np. NAFTA i ewentualne zabiegi dyplomatyczne poprawiłyby polską pozycję negocjacyjną³². Dodać jeszcze należy przesadnie dramatyczną w swej wymowie opinię M. Miszalskiego, który twierdzi, że polscy negocjatorzy wpa-

²⁶ M. Hofman, *Polonia amerykańska proponuje wstąpienie do NAFTA*, „Najwyższy Czas!” 2000, nr 42, s. 28. Por. M. Rybiński, *Polska w NAFTA?*, „Wprost” 2000, nr 40, s. 25.

²⁷ J. Fiszer, *Przesłanki, perspektywy i skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 2002, s. 24.

²⁸ BATNA (ang. *best alternative to a negotiated agreement*), czyli najlepsza alternatywa dla negocjowanego porozumienia.

²⁹ S. Trzeciak, *Gra o Europę. Negocjacje akcesyjne z Unią Europejską*, Warszawa 2010, s. 16–17.

³⁰ *Ibidem*, s. 17, informacja taka zawarta jest w przypisie nr 5.

³¹ R. Pazio, *W objęciu Unii*, „Najwyższy Czas!” 2000, nr 23, s. 8, 9.

³² *Negocjacje z NAFTA?*, rozmowa z Ryszardem Czarneckim, byłym szefem Komitetu Integracji Europejskiej, „Najwyższy Czas!” 2000, nr 50, s. 10, 11.

dli w „pułapkę bezalternatywności”, przez którą „jest właściwie tylko dwojaki rozwój sytuacji: albo akces na warunkach najgorszych z możliwych – albo... nieprzyjęcie Polski do UE”³³.

Po drugie publicyści tygodnika przekazują swoim odbiorcom pewną swoistą wizję UE. Właśnie poprzez pokazywanie NAFTA, ale też i innych ugrupowań integracyjnych w Europie i na świecie³⁴, środowisko zdaje się sugerować, jaki model integracyjny je interesuje. To przede wszystkim współpraca gospodarcza oparta na jak największej swobodzie wymiany handlowej. Stąd też pojawiające się pozytywne wypowiedzi o EWG, która początkowo stawiała w pierwszym rzędzie kwestie gospodarcze³⁵. Jest to jednocześnie jeszcze jeden przykład merytorycznego omijania istoty integracji europejskiej, która od początku była projektem politycznym. Pomimo tego trzeba przyznać, że ten pozytywny pomysł środowisko pisma konsekwentnie prezentowało w swoich tekstach.

³³ M. Miszański, *W pułapce bezalternatywności*, „Najwyższy Czas!” 2001, nr 31–32, s. 20.

³⁴ W. Stefaniak, *Ile wspólnot, tyle dróg*, „Najwyższy Czas!” 1992, nr 24, s. 1, 2; T. Sommer, *Dzisiaj CEFTA – jutro NAFTA?*, „Najwyższy Czas!” 1999, nr 44–45, s. 5, 6; J. Korwin-Mikke, *Do NAFTA przez EFTA?*, „Najwyższy Czas!” 2001, nr 14, s. 5, 6. Por. M. Allais, *Erreurs et Impasses de la Construction Européenne*, Paris 1992.

³⁵ J. Korwin-Mikke, *Super-państwo i Rokita...*, s. 41.

mgr Janusz Kawa

Uniwersytet Rzeszowski

WPŁYW AKTÓW TERRORYZMU NA SPOŁECZEŃSTWO W XX I XXI WIEKU NA PRZYKŁADZIE OSÓB STARSZYCH

Terroryzm to zaplanowany akt przemocy skierowany przeciwko niewinnym ludziom i obliczony na wygenerowanie jak największego rozgłosu w mediach w celu wywołania szoku i przestraszenia u ich odbiorców. Ten powszechny przestraszenie ma na celu wywarcie nacisku na władze, by przychyliły się do życzeń barbarzyńców¹

Herb Cohen

Uwagi wstępne

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone omówieniu zjawiska terroryzmu ze szczególnym uwzględnieniem jego konsekwencji społecznych. Istotnym zagadnieniem jest również dokonanie analizy sposobów postrzegania aktów terroru przez osoby starsze, powyżej 60 roku życia. W tym kontekście kluczowe jest przybliżenie mechanizmów funkcjonowania ugrupowań terrorystycznych, a także źródeł informowania społeczeństw o sytuacji bezpieczeństwa międzynarodowego.

Znaczenie przestrzeni publicznej dla współczesnego terroryzmu

Do najważniejszych zagrożeń, które występują w przestrzeni publicznej, zaliczyć należy przestępczość pospolitą oraz zagrożenia społeczne, do których należą zamieszki, rozruchy oraz sam terroryzm². W przypadku ataków terrorystycznych najczęstszym celem są zarówno budynki i obiekty symboliczne, ale także miejsca dużych skupisk ludności, takie jak place, stadiony, dworce

¹ H. Cohen, *Wynegocjuj to!*, Helion, Gliwice 2006, s. 281.

² T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008, s. 11–12.

oraz rynki. Najczęściej wykorzystywane i stosowane środki ochrony przestrzeni publicznej spotykają się ze sporą krytyką oraz sprzeciwem ze strony społeczeństwa. Planistyczne i techniczne środki antyterrorystyczne, które w swoim założeniu mają zapewniać bezpieczeństwo miastom oraz mieszkańcom, w rezultacie skutkują militaryzacją przestrzeni miejskich. Dodatkowo stosowane policyjne metody zwalczania terroryzmu często mogą naruszać prawa oraz swobody obywatelskie. Dlatego też tak ważne jest, aby wszystkie podejmowane działania były adekwatne do realnie występujących zagrożeń oraz były w pełni akceptowane przez opinię publiczną³. Wszelkiego rodzaju nadmierne i niedopasowane zabezpieczenia, które naruszają istotę przestrzeni miejskich, mogą w rezultacie prowadzić do większych zniszczeń na tle społecznym, psychologicznym oraz przestrzennym.

Dobrym przykładem obrazującym konieczność dopasowania zabezpieczeń publicznych do ryzyka wystąpienia ataku terrorystycznego są wydarzenia z Francji w 2015 r., kiedy to Państwo Islamskie dokonało zamachów terrorystycznych⁴. Wydarzenia, które miały miejsce w Paryżu, zaliczane są do najkrwawszych ataków, jakie miały miejsce w Europie. Warto zaznaczyć, że terroryści islamscy nie działali w sposób chaotyczny, a ich zachowania były przemyślane i przygotowane. Znali oni również wszystkie zabezpieczenia występujące w przestrzeni zaplanowanego ataku, które niestety okazały się bezużyteczne i nieskuteczne⁵. Największym wyzwaniem dla architektów zabezpieczeń miejsc publicznych jest wprowadzenie rozwiązań, które faktycznie zagwarantują bezpieczeństwo swoim odbiorcom oraz będą przez nich akceptowane. Większość miast europejskich nie jest należycie przygotowana na ewentualne zagrożenie terrorystyczne, szczególnie biorąc pod uwagę infrastrukturę krytyczną, a więc dworce, szpitale, siedziby władz państwowych, która stanowi podstawowy cel ataków terrorystycznych. Zamachy, do których dochodzi w takich obiektach, zazwyczaj powodują dużą liczbę ofiar, co jest skutkiem samego ataku, jak i wybuchu paniki tłumu⁶.

Terroryzm jako zjawisko globalne

Zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym terroryzm stanowi jedno z najbardziej kluczowych zagrożeń bezpieczeństwa. Społeczność międzynarodowa dąży do tego, by kształtować i regulować zasady funkcjono-

³ *Ibidem*, s. 15.

⁴ M. Gajda, *Wpływ terroryzmu na zabezpieczenie budynków użyteczności publicznej*, Warszawa 2017, s. 21.

⁵ *Ibidem*, s. 23.

⁶ D. Szlachter, *Działalność organizacji terrorystycznych*, Szczytno 2013, s. 42.

wania ponadnarodowego systemu bezpieczeństwa, jednocześnie dostrzegając wzrost ilości zagrożeń dla tego konstruktu. Zagrożenia terrorystyczne, jak i dokonywane akty wpływają nie tylko na funkcjonowanie aparatu państwowego, regulacje prawne oraz indywidualne zachowania społeczne. Mają one znaczenie również w kontekście zmian zachodzących w funkcjonowaniu całych organizmów miejskich⁷. W tym kontekście równie istotne znaczenie ma planowanie oraz zabezpieczanie budynków i przestrzeni publicznej, co stanowi przejaw prewencji antyterrorystycznej. Zagadnienie to niejednokrotnie wywoływało poruszenie zarówno na gruncie prawnym, jak i społecznym, gdyż dotyczy ono jednocześnie konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa publicznego oraz zagwarantowania ochrony praw obywatelskich, w tym także osobistej wolności⁸.

Chcąc dokonać analizy terroryzmu oraz jego wpływu na społeczeństwo, konieczne jest dokonanie próby wskazania jego odmian oraz rodzajów. Wyróżnić można klasyfikacje, które opierają się na różnych kryteriach lub czynnikach religijnych, społecznych, historycznych, ideologicznych⁹. Znane są także klasyfikacje, które skupiają się na terytorialnym zakresie działania określonych organizacji, a także na motywach sprawców oraz ich taktyce. W literaturze przedmiotu przede wszystkim wymienia się terroryzm polityczny, religijny oraz kryminalny. Ze względu na zasięg terytorialny omawianych zjawisk można je podzielić na międzynarodowe oraz wewnętrzne. Z kolei ze względu na miejsce dokonywania zamachów oraz wykorzystywane metody działań wyróżnić można terroryzm powietrzny, lądowy oraz morski. Biorąc pod uwagę wykorzystywaną broń, wyróżnia się terroryzm nuklearny, konwencjonalny, chemiczny, radiologiczny, biologiczny oraz cybernetyczny¹⁰. Ze względu na charakter niniejszego opracowania istotne znaczenie ma również podział, który opiera się na wpływie terroryzmu na bezpieczeństwo państwa. W tym kontekście wyróżnia się:

– ekoterroryzm – opiera się na populistycznych hasłach nawołujących do ratowania Ziemi i środowiska naturalnego. Działacze ruchów ekoterrorystycznych głoszą poglądy, iż urzędnicy oraz obiekty znajdujące się na powierzchni Ziemi mogą stanowić dla niej zagrożenie. Przykładem takich urządzeń mogą być elektrownie, platformy wydobywcze, a także magazyny paliw;

– cyberterroryzm, piractwo informatyczne – polega na włamywaniu się do sieci komputerowej, wprowadzaniu zakłóceń i wirusów do baz danych, czego skutkiem jest wywołanie chaosu oraz dezinformacja. Działalność cyberterrorystów najczęściej skutkuje przejściowym lub długotrwałym paraliżem systemów

⁷ S. Wudarski, *Terroryzm i jego konsekwencje społeczne i polityczne*, Toruń 2006, s. 12.

⁸ *Ibidem*, s. 15.

⁹ D. Szlachter, *Działalność organizacji...*, s. 23.

¹⁰ *Ibidem*, s. 25.

łącności, systemów bankowych oraz obronnych. Dodatkowo zaznaczyć należy, iż ta odmiana terroryzmu przyczyniać się może do występowania katastrof kolejowych oraz lotniczych na skutek paraliżu informatycznego;

- pseudopartyzantkę – opiera się na działalności organizacji, które dążą do wyzwolenia społecznego i narodowego. Cechą charakterystyczną tych ugrupowań jest podejmowanie działalności szczególnie w państwach rozwijających się, których społeczeństwa podatne są na propagandowe hasła. Ugrupowania pseudopartyzanckie współpracują z grupami przestępczymi, które najczęściej trudnią się handlem narkotykami, prostytutką oraz handlem żywym towarem;
- partyzantkę miejską (gangi) – występuje przede wszystkim w dużych miastach, których zaludnienie przekracza milion mieszkańców. Ugrupowania te funkcjonują przede wszystkim na terenach, nad którymi nikt nie sprawuje kontroli oraz władzy, przede wszystkim w latynoamerykańskich, afrykańskich oraz azjatyckich państwach rozwijających się;
- terroryzm mgławicowy – jest nową odmianą zjawiska terroryzmu oraz nie posiada żadnych widocznych form organizacji ani hierarchii. Niewielkie, fanatyczne grupy formowane są przez główną organizację terrorystyczną w celu wykonania określonego zadania;
- mafie – są to dobrze zorganizowane grupy przestępcze o widocznej hierarchii i strukturze, które dysponują znacznymi środkami finansowymi oraz mniejszymi grupami wykonawczymi, które są uzbrojone. Najgroźniejsze i najbardziej aktywne mafie występują w Meksyku, Włoszech, Turcji oraz Rosji. Celem ich działalności jest bogacenie się na handlu narkotykami, bronią, żywym towarem oraz na prostytucji¹¹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że głównymi motywami działań terrorystycznych są czynniki religijne oraz polityczne, które opierają się na zdobyciu władzy oraz wpływów. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa społeczeństwa oraz bezpieczeństwa przestrzeni miejskich, w których ono funkcjonuje na co dzień. Szczególnie groźny jest terroryzm międzynarodowy, który silnie wpływa na militaryzację przestrzeni miejskich oraz najważniejszych obiektów państwowych¹².

Przyczyny oraz motywacje działalności terrorystów

Zjawisko terroryzmu może przybierać różne formy w zależności od doboru metod oraz instrumentów. Odmienne są również motywy podejmowania działalności terrorystycznej przez indywidualne osoby, które charakteryzują się

¹¹ K. Jałoszyński, *Współczesne zagrożenia terroryzmem*, Łódź 2017, s. 19–25.

¹² S. Wudarski, *Terroryzm i jego konsekwencje...*, s. 19.

odmiennymi profilami psychologicznymi oraz wewnętrznymi motywacjami. Wspomniane zróżnicowanie sprawia, że niemożliwe jest dokonanie spójnej kategoryzacji terroryzmu, gdyż wymagałoby to wysokiego stopnia generalizacji, która ze wspomnianych przyczyn jest niemożliwa do dokonania. Istotne jest jednak, że na temat terroryzmu wciąż prowadzone są liczne badania naukowe, które umożliwiają poznanie motywacji oraz cech osobowości poszczególnych liderów czy też działaczy terrorystycznych¹³. W literaturze przedmiotu odnaleźć można sześć podstawowych zespołów motywacyjnych dla działań terrorystycznych, do których zalicza się:

- zaistnienie w świadomości społecznej,
- chęć dokonania zemsty,
- chęć wymuszenia konkretnych, pożądanых postaw w społeczeństwie,
- potrzebę nękania,
- przewyciężenie wroga,
- dążenie do ostatecznego wyeliminowania i unicestwienia wrogiej strony¹⁴.

Potrzeba zaistnienia w świadomości społeczeństwa jest jedną z kluczowych pobudek podejmowania działań terrorystycznych przez działaczy różnych ugrupowań. Podstawową motywacją jest dla nich chęć zdobycia popularności oraz rozgłosu na możliwie największą skalę. W tym miejscu warto zaznaczyć, że to media odgrywają kluczową rolę poprzez komentowanie oraz wpływanie na odbiór społeczny poszczególnych wydarzeń. Kategoria wpływu medialnego na postawy społeczne zostanie omówiona w dalszej części niniejszego opracowania¹⁵.

Wewnętrzna motywacja ukierunkowująca aktywistów terrorystycznych na podejmowanie działań, których ostatecznym efektem jest zastraszanie społeczeństwa, wiąże się bezpośrednio z potrzebą nękania i prześladowania. Motywacją terrorystów niejednokrotnie jest także dokonanie zemsty za krzywdy faktyczne lub też urojone. Warto zaznaczyć, że podejmowane działania odwetowe często niosą za sobą śmierć niewinnych osób, które przynależą do wrogiej społeczności lub ugrupowania. Przyczyną podejmowania działań terrorystycznych jest także wymuszenie na określonych osobach konkretnych i pożądanых działań, które zgodne są z interesami terrorystów¹⁶.

Zamachy terrorystyczne zaliczane są do działań militarnych, których celem jest przewyciężenie oraz eliminacja wroga. Celem podejmowanych działań jest zazwyczaj zastraszanie przeciwnika oraz zadanie mu ostatecznej klęski na skutek systematycznego osłabiania jego sił i wpływów. Część z ugrupowań terrorystycznych dąży do fizycznej zagłady określonej zbiorowości, która jest

¹³ D. Szlachter, *Działalność organizacji...*, s. 31.

¹⁴ *Ibidem*, s. 35.

¹⁵ K. Jałoszyński, *Współczesne zagrożenia...*, s. 36.

¹⁶ *Ibidem*, s. 37.

częścią danego społeczeństwa. Prowadzi to najczęściej do śmierci przypadkowych ofiar, które eliminowane są z powodu swoich przekonań religijnych, pochodzenia, czy też samego faktu nawiązywania kontaktów z daną zbiorowością. Istotne jest, aby pamiętać, iż dokonanie dogłębnej analizy motywów kierujących danym ugrupowaniem uzależnione jest od poznania motywów i celów konkretnych aktywistów/terrorystów, którzy stają się liderami danego ruchu¹⁷.

Chcąc dokonać ogólnej kategoryzacji motywów działań terrorystów, można je podzielić na:

- motywy zewnętrzne;
- motywy wewnętrzne¹⁸.

Motywy zewnętrzne powiązane są ze środowiskiem zewnętrznym, w którym funkcjonują dani terroryści lub całe ugrupowanie. W tym kontekście podejmowanie działań terrorystycznych związane jest również z występującymi konfliktami społecznymi oraz nierównością społeczną. Najczęściej osoby dopuszczające się aktów terroru nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb w ramach otoczenia, w którym funkcjonują, na skutek czego rodzi się w nich wewnętrzna frustracja. Często ograniczony dostęp do określonych zasobów związany jest z przynależnością do określonej grupy etnicznej, czy też religijnej. W tym kontekście terroryzm stanowi odpowiedź na występujące nierówności społeczne, a także jest wyrazem bezsilności wobec trudności w dochodzeniu do należnych praw¹⁹.

Innym motywem zewnętrznym jest ciągłe doświadczanie biedy oraz brak perspektyw na zmianę warunków, w jakich żyje dana osoba lub ugrupowanie. Szczególnie silnie oddziałującymi czynnikami na psychikę jest świadomość braku możliwości i sposobności do realizacji swoich celów, który wywołany jest przede wszystkim ograniczeniami materialnymi, ekonomicznymi. Warto zaznaczyć jednak, iż życie w ubóstwie oraz przynależność do mniejszościowej grupy społecznej nie oznacza, że dana osoba jest członkiem organizacji terrorystycznej. Dlatego tak ważne jest branie pod uwagę również wewnętrznych uwarunkowań, które wpływają na zachowania i postawy danego człowieka²⁰.

Motywy wewnętrzne wynikają bezpośrednio z osobistych cech charakterystycznych terrorysty, które związane są ściśle z jego osobowością oraz nabytym systemem wartości i norm²¹. Obecnie widoczne są trendy ukierunkowane na wskazanie charakterystycznych, uniwersalnych cech oraz postaw, które umożliwiłyby wskazanie potencjalnych terrorystów na tle całej społeczności. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż często mylnie osoby o psychopatycznych

¹⁷ *Ibidem*, s. 41.

¹⁸ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s. 48.

¹⁹ *Ibidem*, s. 49.

²⁰ *Ibidem*, s. 50.

²¹ S. Kulczyński, *Antyterroryzm – metody i formy walki z zagrożeniami terrorystycznymi*, Warszawa 2010, s. 12–13.

cechach utożsamiane są z terrorystami. Sama brutalność oraz wykazywany brak skrupułów nie są wystarczającymi przesłankami, aby jednoznacznie wskazać osobę należącą do organizacji terrorystycznej. Podstawową różnicą jest sposób doboru ofiar, gdyż w przypadku aktów terrorystycznych najczęściej ofiarami są osoby przypadkowe, z kolei w przypadku psychopatów ofiary są precyzyjnie i dokładnie dobierane. Terrorysty najczęściej żyją w przekonaniu, że ich działania podejmowane są w słusznej sprawie, a misja, w której uczestniczą, stanowi usprawiedliwienie dla ich czynów²².

Jak wspomniano wcześniej, do podstawowych przyczyn działań terrorystycznych zaliczyć należy przede wszystkim niezadowolenie z obecnej sytuacji ekonomicznej, czy też politycznej, a także odczuwanie silnej potrzeby dokonania zmian na tej płaszczyźnie. W tym rozumieniu akty terrorystyczne mogą być przejawem buntu, a ich głównym celem jest wywołanie lęku wśród społeczeństwa. Często jako motyw podejmowanych działań terrorystycznych wskazuje się także zwykłą chęć zwrócenia na siebie uwagi oraz zdobycie uznania u części społeczeństwa²³.

Reakcje społeczeństwa na akty terroryzmu

Nieodłączną cechą terroryzmu jest dążenie do osiągnięcia zamierzonych celów poprzez wywoływanie uczucia strachu pośród społeczeństwa. Terroryzm kształtuje rzeczywistość społeczną, wykorzystując określone mechanizmy społeczne oraz mechanizmy, które sterują komunikacją społeczną²⁴. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż podstawową oraz kluczową cechą charakterystyczną dla terroryzmu jest jego medialność. W literaturze przedmiotu wielokrotnie znaleźć można odwołania do symbiotycznej więzi pomiędzy mediami a terroryzmem. Współczesne media są coraz bardziej świadome skutków, jakie nieść może ze sobą przekaz bezrefleksyjny, oraz starają się przeciwdziałać określonym praktykom²⁵.

Media w swoich przekazach dotyczących terroryzmu nie dążą do wywołania sympatii politycznej wobec terrorystów. Skupiają się one przede wszystkim na przemocy oraz jej skutkach, co powoduje niechęć oraz odrazę społeczną. Jednak samo wzbudzanie niechęci nie stanowi rozwiązania problemu, gdyż terrorystom nie chodzi o aprobatę, ale właśnie o wywołanie przerażenia i trwogi. Do realizacji tego celu potrzebują oni mediów oraz rozgłosu, bez względu na to,

²² *Ibidem*, s. 16.

²³ D. Szlachter, *Działalność organizacji...*, s. 29.

²⁴ B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2002, s. 97.

²⁵ *Ibidem*, s. 54.

w jakim świetle będą przedstawieni. Same ofiary stanowią dla terrorystów narzędzie propagandy adresowanej do reszty społeczeństwa, które jest głównym celem agresji²⁶. Ofiary więc stanowią środek na drodze do osiągnięcia celu, jakim jest nagłośnienie w danym społeczeństwie działalności określonej frakcji oraz jej ideologii. W ten sposób terroryzm stanowi również akt komunikacji, który przenika do trójkąta komunikacji politycznej składającej się z rządu, mediów oraz opinii publicznej²⁷.

W celu uznania określonego aktu terroryzmu jako skutecznie inicjującego przemiany społeczne konieczne jest wypełnienie przez niego określonych wytycznych:

- zastosowana przemoc musi wygenerować odpowiedni poziom strachu i trwogi pośród społeczeństwa;
- konieczne jest utożsamianie się znacznej części społeczeństwa z ofiarami danego aktu terrorystycznego;
- zastosowana przemoc musi być odpowiednio dopasowana i nie może występować w sposób nadmierny, gdyż audytoria zareagują mechanizmem wyparcia;
- bilans zysków musi przewyższać bilans strat;
- w społeczeństwie musi pojawić się przeświadczenie o nieuchronności kolejnych ataków w przypadku niepodporządkowania się woli terrorystów;
- terroryści muszą umieć podtrzymywać zainteresowanie mediów poprzez odpowiednią częstotliwość oraz intensywność kolejnych ataków²⁸.

Szczególne znaczenie, zwłaszcza dla osób starszych, ma fakt, że społeczny odbiór danych wydarzeń nie jest bezwarunkowym odzwierciedleniem rzeczywistości, a stanowi pseudorzeczywistość wykreowaną przez media²⁹. W tym kontekście media nie pełnią funkcji wyłącznie informacyjnej, ale także opiniotwórczą, która może zarówno wspomagać, jak i zaburzać system komunikacji społecznej. Ma to szczególne znaczenie, zwłaszcza biorąc pod uwagę silnie negatywny wpływ, jaki wywierają akty przemocy terrorystycznej na ludzką psychikę.

W tym miejscu należy wymienić przyczyny destrukcyjnego wpływu terroryzmu na psychikę człowieka. Ze względu na charakter niniejszej pracy wymienione zostaną te przesłanki, które w sposób szczególny dotyczą osób starszych oraz ich reakcji na terroryzm. Do pierwszej z nich zaliczamy brak ostrzeżenia przed atakiem. Terroryzm opiera się na działaniach podejmowanych nagle oraz bez zapowiedzi. To z kolei wywołuje u ludzi starszych obawy przed uczestniczeniem w wydarzeniach o charakterze masowym, a także rodzi u nich poczucie bezsilności. Następstwem negatywnych odczuć oraz braku kontroli mogą być silne zabu-

²⁶ D. Szlachter, *Działalność organizacji...*, s. 49.

²⁷ *Ibidem*, s. 55.

²⁸ K. Jałoszyński, *Współczesne zagrożenia...*, s. 37–39.

²⁹ *Ibidem*, s. 43.

rzenia na tle psychicznym oraz chęć pozostawania w izolacji. Kolejną przesłanką jest świadomość o możliwości powtórzenia się zdarzenia³⁰. Zgodnie ze strategią terrorystyczną, która zakłada powtarzalność ataków, wśród społeczeństwa utrwała się poczucie zagrożenia i niepewności. Z wyłącznej woli terrorystów jednostka ludzka skazana jest na funkcjonowanie w ciągłym stanie zagrożenia oraz nie ma żadnego wpływu na ten stan, ani nadziei na to, że jej życie wróci do normalności. Szczególnie w przypadku osób starszych ma to kluczowe znaczenie, gdyż są one szczególnie uwrażliwione na przeszłe doświadczenia oraz doznane krzywdy³¹.

Zgodnie z wcześniej przedstawionym wpływem mediów na kreowanie opinii publicznej warto wskazać na skutki przekazów medialnych, które przesiąknięte są okrucieństwem. Szczególnie podatne na ekspozycję na sytuacje makabryczne są osoby starsze, które ze względu na doświadczenia wojenne wykazują znacznie większą wrażliwość na cierpienie³². Ludzka psychika ulega rozchwianiu na skutek zetknięcia z okrucieństwem. Nie ma znaczenia, czy zetknięcie to miało miejsce w sposób bezpośredni czy pośredni przy wykorzystaniu środków masowego przekazu. Podobnie destrukcyjnie na psychikę ludzką działa widok trwale okaleczonych osób, które ucierpiały w wyniku zamachu³³. Szczególnie rażące są obrazy, które demonstrują skutki wykorzystywania broni masowego rażenia. Jest to szczególnie niepokojące dla osób w podeszłym wieku, które obawiają się o skutki zdrowotne wykorzystywania tych środków dla obecnych, ale także dla przyszłych pokoleń.

Punktem zbieżnym powyższych rozważań jest niewątpliwa zdolność terrorystów do wywoływania strachu na skalę masową, a także ich umiejętność do przejmowania kontroli nad procesami komunikacyjnymi wśród społeczeństwa. Skuteczność zamachów terrorystycznych na płaszczyźnie perswazyjnej ma swoje źródło przede wszystkim w mechanizmach wywoływania trwałej trwogi, która może skutkować silnymi stanami lękowymi, szczególnie groźnymi dla osób starszych³⁴. Osoby te szczególnie podatne są na wpływy medialne, a ze względu na doświadczenia wojenne wykazują one wzmoczoną empatię w stosunku do społeczeństw, które dotknięte zostały zamachami terrorystycznymi. Akty terroru kreują nieproporcjonalne do rzeczywistości poczucie bezradności oraz wizję braku kontroli nad własnym życiem.

„Nie można też nie dostrzegać innej bolesnej plagi dzisiejszego świata: zjawiska terroryzmu, nastawionego na zabijanie i niszczenie bez różnicy ludzi i dóbr, na tworzenie klimatu strachu i niepewności, często również poprzez wię-

³⁰ S. Kulczyński, *Antyterroryzm – metody i formy walki...*, s. 29–31.

³¹ *Ibidem*, s. 39.

³² S.E. Hobfoll, *Stres, kultura i społeczność*, Gdańsk 2006, s. 49–50.

³³ *Ibidem*, s. 25.

³⁴ S. Kulczyński, *Antyterroryzm – metody i formy walki...*, s. 39.

zienie zakładników. Nawet gdy jako motywację tej nieludzkiej praktyki podaje się jakąś ideologię czy dążenie do stworzenia lepszego świata, akty terroryzmu nigdy nie mogą być usprawiedliwione. Tym bardziej gdy – jak to się dzisiaj zdarza – te decyzje i akty przybierające niekiedy rozmiary prawdziwej masakry, porywanie osób niewinnych i niezamieszanych w konflikty, mają na celu propagandę własnej sprawy albo też, co gorsze, są celem samym w sobie, gdy zabija się tylko dla zabijania³⁵.

Uwagi końcowe

Celem niniejszego artykułu była próba ukazania aktów terroru w XX i XXI w. ze szczególnym uwzględnieniem jego konsekwencji społecznych. Istotnym zagadnieniem jest również dokonanie analizy sposobów postrzegania aktów terroru przez osoby starsze, powyżej 60 roku życia. W tym kontekście kluczowe jest przybliżenie mechanizmów funkcjonowania ugrupowań terrorystycznych, a także źródeł informowania społeczeństw o sytuacji bezpieczeństwa międzynarodowego.

³⁵ J. Paweł II, *Encyklika "Sollicitudo rei socialis"* (24).

dr Laura Koba

Uniwersytet Jagielloński

CHARAKTERYSTYKA PORÓWNAWCZA POWSZECHNEJ DEKLARACJI PRAW CZŁOWIEKA I ARABSKIEJ KARTY PRAW CZŁOWIEKA

Uwagi wstępne

Koniec XIX i początek XX w. to okres potężnych zmian politycznych, gospodarczych i społecznych, porównywalnych do zmian zachodzących na świecie w okresie ostatnich trzech dekad. Pierwsza wojna światowa przyniosła wizję wojny totalnej obejmującej swoim zasięgiem sporą część globu. Jej zakończenie zaowocowało stworzeniem Ligi Narodów – międzynarodowej organizacji, której głównym celem miało być utrzymanie pokoju na świecie. Jednak partykularne interesy wielkich mocarstw nie zapobiegły następnej wojnie totalnej. Ta zaś, o znacznie większym zasięgu i ogromnych stratach ludzkich, zmobilizowała społeczność międzynarodową do stworzenia systemu globalnego zarządzania, by zapobiec następным wojnom. W 1945 r. powołano do życia Organizację Narodów Zjednoczonych, w której prym wiodły dwie potęgi światowe – USA i ZSRR i poza incydem w Zatoce Świń w 1961 r. udało się przez siedemdziesiąt lat utrzymać pokój globalny. Jednym z instrumentów polityki globalnego zarządzania były prawa człowieka zapisane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. Zdaniem Mary Ann Glendon Deklaracja stała się „wyrazem konieczności stworzenia minimalnego, wspólnego standardu przyzwoitości, który po dwóch wojnach światowych wydawał się sprawą oczywistą”¹. Przez prawie siedemdziesiąt lat myśl zawarta w tym dokumencie przenikała do różnych sfer życia ludzkiego, obejmując swoim oddziaływaniem cały glob ziemski. Nie oznacza to jednak, że prawa człowieka są dziś w pełni przestrzegane i uznawane za wartości uniwersalne. Jak na razie

¹ M.A. Glendon, *Foundations of Human Rights: The Unfinished Business*, “American Journal of Jurisprudence”, vol. 44/1999, iss. 1, article 1, <http://scholarship.law.nd.edu/ajj/vol44/iss1/1> (dostęp: 10.04.2019).

są jedną z propozycji zachowania pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Należy zaznaczyć, że jakkolwiek historia praw człowieka dotyczy przede wszystkim historii świata zachodniego, to wiele z myśli, wartości i działań innych kultur świata miało znaczenie w trakcie jej tworzenia. Historyczne kontakty, czy to w ramach państwa (monarchia Aleksandra Wielkiego, Imperium Rzymskie, Imperium Brytyjskie itd.), czy spowodowane odkryciami geograficznymi lub dziewiętnastowieczną kolonizacją, spowodowały z jednej strony narzucanie przez Europejczyków swoich wartości i religii ludom tubylczym, z drugiej zaś zafascynowane techniką (np. chińską, japońską), kulturą (np. Orientu), wierzeniami czy filozofią (np. konfucjanizmem, buddyzmem) ściągały te wartości do swojego myślenia i postrzegania świata. Dziś toczy się spór między badaczami, na ile idee z różnych części świata miały wpływ na tworzenie się współczesnej wizji praw człowieka. Arabska Karta Praw Człowieka jest ostatnim, jaki do tej pory powstał, ogólnym dokumentem międzynarodowym zawierającym katalog materialnych i proceduralnych praw człowieka. Pierwszym była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. Są to więc dwa międzynarodowe dokumenty dotyczące praw człowieka, których powstanie dzieli dokładnie 60 lat (PDPC proklamowana była w 1948 r., AKPC weszła w życie w 2008 r.).

W związku z tym postawiono hipotezę, że prawa człowieka są nadal instrumentem globalnego zarządzania, który mimo upływu lat, mimo zarysowujących się wyraźnie różnic kulturowych, ma nadal wpływ na zachowanie bezpieczeństwa i pokoju na świecie. Pierwsza teza to stwierdzenie, że prawa człowieka są ponadczasowe, druga teza to – wartości będące podstawą praw człowieka są uniwersalne, wreszcie trzecia udowadnia, że ich znajomość i przestrzeganie są gwarancją bezpieczeństwa i pokoju globalnego. Weryfikacji postawionych w pracy tez służą pytania badawcze. Pierwsze brzmi: jak zmieniło się podejście do zagadnienia praw człowieka w przeciągu tego okresu? Odpowiedzi na to pytanie szukano porównując ogólnoswiatową, laicką Powszechną Deklarację Praw Człowieka z regionalną, religijną (czy aby na pewno?) Arabską Kartą Praw Człowieka. Starano się przede wszystkim wydobyć podobieństwa i różnice w temacie praw człowieka. Drugie pytanie dotyczy zakresu tematycznego praw człowieka i brzmi: jakie prawa człowieka są dziś najważniejsze dla społeczeństw? Odpowiedzi na to pytanie znaleziono w katalogach obu dokumentów. Wreszcie trzecie pytanie brzmi: czy wartości stanowiące podstawę zarówno Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jak i Arabskiej Karty Praw Człowieka są uniwersalne? Odpowiedzi na to pytanie oszukano w opracowaniach dotyczących sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej na świecie w ostatnich kilkudziesięciu latach.

Przystępując do analizowania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Arabskiej Karty Praw Człowieka, należy wziąć pod uwagę zarówno różnice, jak i podobieństwa. Punktem wyjścia jest porównanie obu dokumentów

pod względem jego uzasadnienia, czasu i okoliczności powstania, charakteru prawnego, treści, zakresu oddziaływania, ujętych katalogów praw i wolności człowieka, występujących gwarancji i ograniczeń oraz kompetencji organu proklamującego dokument, a także kompetencje organu powołanego w celu realizacji danego dokumentu (jeżeli jest).

Rodzaj dokumentu

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka powstała po II wojnie światowej jako odpowiedź na jej barbarzyństwo i najcięższe zbrodnie dokonane na człowieku. Jest pierwszym dokumentem międzynarodowym poświęconym prawom człowieka, co spowodowało, że stał się wzorem, na którym się oparto, tworząc inne międzynarodowe katalogi (uczyniono to we wszystkich systemach regionalnych). PDPC należy do tzw. kategorii dokumentów określanych mianem prawa miękkiego. Jest to „termin odnoszący się do norm międzynarodowych, które nie mając charakteru wiążącego, posiadają jednocześnie swoistą doniosłość prawną. Pojęcie to pozwala odróżnić takie nietraktatowe porozumienia, jak m.in. rezolucje, wskazówki, rekomendacje, kodeksy postępowania, od aktów prawnie wiążących (ang. *hard law*) oraz zwykłych deklaracji politycznych. *Soft law* daje państwom możliwość zawierania niewiążących porozumień i negocjowania wspólnych zasad czy standardów postępowania w sytuacji, kiedy nie ma jeszcze woli politycznej, by podjąć wiążące zobowiązania w danym obszarze”². PDPC jako dokument deklaracyjny skierowana jest do państw, wskazując im prawa człowieka jako najwyższe wartości moralne obowiązujące na całym świecie. Od momentu proklamowania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka prawa te wyznaczyły kierunki dalszej ewolucji systemów politycznych i prawa międzynarodowego ze względu na wartości istotne dla jednostek i społeczeństw, w których one żyją. Niektóre prawa uznane zostały za absolutne i funkcjonują bez jakichkolwiek ograniczeń – wolność od tortur, wolność od niewolnictwa, wolność posiadania poglądów. Zaproponowany katalog praw człowieka, które dotyczą każdego, kwalifikuje te prawa jako powszechne (uniwersalne).

Twórcy Deklaracji odeszli od ideologii uzasadniającej prawa człowieka. Jest to deklaracja moralna, bez mechanizmów ochrony, jednakże zalecająca państwom, by takie stworzyły. Arabska Karta Praw Człowieka powstała w wyniku długotrwałych prac Komisji Praw i powoływanych w różnym okresie komitetów i ekspertów. Podpisana w 1994 r., przyjęta w 2004 r., weszła w życie w 2008 r. Długotrwały proces tworzenia tego dokumentu świadczy o tym, że Arabowie

² *Miękkie prawo międzynarodowe*, <https://www.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/miekkie-prawo-miedzynarodowe/> (dostęp: 02.01.2017).

mieli poważny kłopot z zapisaniem praw człowieka w systemie prawnym szariatu. Paradoksem Karty jest to, że napisana została w konwencji laickich dokumentów Zachodu i nie ma w niej odwołania do norm prawa religijnego. Daje to dość fałszywy obraz zakresu praw gwarantowanych jednostce w Arabskiej Karcie Praw Człowieka, jako praw nieprzystających do rzeczywistości, a przecież Karta nie jest tak jak PDPC manifestem moralnym, deklaracją skierowaną do państw, by przestrzegały praw człowieka i chciały je rozwijać. Arabska Karta Praw Człowieka należy do kategorii tzw. prawa twardego, gdzie normy zyskują moc prawnie wiążącą i obowiązują w systemie prawnym państwa, które ten dokument ratyfikowało. W systemie Ligi Państw Arabskich obok podmiotów prawa międzynarodowego, którymi tradycyjnie były do tej pory państwa narodowe, pojawił się nowy podmiot, a mianowicie jednostka. Marcin Drobnik twierdzi, że włączenie praw człowieka do prawa międzynarodowego doprowadziło do najbardziej znaczącej zmiany tego systemu – do akceptacji poglądu, że zdarzają się sytuacje, w których jednostka i państwo stają się równoprawnymi członkami stosunków międzynarodowych³. W przypadku Arabskiej Karty Praw człowieka jest to zbyt daleko idąca interpretacja, gdyż jednostka nie ma możliwości składania skargi indywidualnej. Należy jednak pamiętać, że w systemie Ligi Państw Arabskich trwają zaawansowane prace na rzecz stworzenia Arabskiego Trybunału Praw Człowieka, którego zadaniem będzie rozstrzyganie spraw związanych z naruszeniem praw człowieka. Arabska Wiosna z przełomu 2010/2011 pokazała radykalizm młodych ludzi i dążenie do życia w świecie, w którym będą zagwarantowane podstawowe prawa człowieka. Świadomość praw człowieka tworzy się powoli i Karta ma w tym swój udział.

W samym dokumencie jest jednocześnie furtka dla władz w postaci art. 53 Karty, który w punkcie 1 brzmi: „Każde z Państw-Stron, w momencie podpisania niniejszej Karty, złożenia dokumentów ratyfikacyjnych lub przystąpienia do niego, może złożyć zastrzeżenia do każdego artykułu karty pod warunkiem, że takie zastrzeżenie nie jest sprzeczne z celami Karty”⁴.

Zasięg terytorialny oddziaływania dokumentów

Podstawowa różnica obu omawianych dokumentów polega na tym, że jeden jest o zasięgu globalnym (PDPC), drugi zaś regionalnym. Pierwszy z nich jest pierwotny i stanowił dla drugiego wzorzec, co jest zresztą zaznaczone

³ M. Drobnik, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa jednostki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 2, s. 108.

⁴ *Arab Charter on Human Rights*, <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Arab-Charter-on-Human-Rights.pdf> (dostęp: 14.03.2017).

w preambule. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest manifestem moralnym, natomiast Arabska Karta Praw Człowieka konwencją. Dlatego też krąg odbiorców, do którego dedykowane są te dokumenty, musi być różny. PDPC kierowana jest do państw skupionych w ONZ i ma być dla nich drogowskazem, jak należy postąpić, by nie doprowadzić ponownie do zbrodni. Proponuje się państwowemu pełny katalog praw i wolności człowieka, który obejmuje wszystkie dziedziny ludzkich potrzeb. Taki był zresztą zamysł powstawania praw człowieka – odzwierciedlały ludzkie potrzeby i aspiracje⁵.

Arabska Karta Praw Człowieka jest dokumentem regionalnym powstałym kilkadziesiąt lat później, wzorującym się na Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Odbiorcami tego dokumentu są zarówno państwa-strony konwencji, jak i instytucje: Arabski Komitet Praw Człowieka obsługujący Kartę, Rada Ligi Państw Arabskich przyjmująca opracowania sprawozdań z realizacji postanowień Karty w państwach członkowskich, a także obywatele oraz cudzoziemcy, którym gwarantuje się przestrzeganie praw człowieka. Na pewno odbiorcami powinni być nauczyciele, funkcjonariusze policji i więziennictwa, prokuratorzy i sędziowie, lekarze i inni, czyli wszyscy Ci, którzy są potencjalnymi naruszcicielami praw człowieka.

Uzasadnienie powstania dokumentów

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka powstała przede wszystkim jako odpowiedź na zbrodnie drugiej wojny światowej, jako moralne zadośćuczynienie dla jej ofiar. I to w preambule wyraźnie podkreślono: „nieposzanowanie i nieprzestrzeganie praw człowieka doprowadziło do aktów barbarzyństwa, które wstrząsnęły sumieniem ludzkości, i że ogłoszono uroczyste jako najwznioślejszy cel ludzkości dążenie do zbudowania takiego świata, w którym ludzie korzystać będą z wolności słowa i przekonań oraz z wolności od strachu i nędzy”⁶.

Arabska Karta Praw Człowieka powstała w okresie przyspieszonych przemian cywilizacyjnych związanych z szeroko pojmowaną globalizacją we wszystkich dziedzinach życia. Jediną nadzieją na globalne przetrwanie jest współpraca w celu zapewniania bezpieczeństwa i pokoju na świecie, przy zachowaniu swojej tożsamości. Współpraca Północy z Południem we wszystkich dziedzinach życia – politycznego (liczne konflikty regionalne), gospodarczego (złoża ropooszczędne są na wyczerpaniu i państwa arabskie potrzebują innego obszaru działalności) i społecznego, która wobec ruchów migracyjnych wymaga nowego rozwiązania. Co

⁵ W. Osiałyński, *Prawa człowieka i ich granice*, tłum. S. Kowalski, Kraków 2011, s. 23.

⁶ PDPC, http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php (dostęp: 10.10.2016).

zresztą w Karcie zostało podjęte (np. art. 10 Karty szeroko interpretuje zjawisko handlu ludźmi – ważny problem społeczny dla całego globu). W preambule do AKPC wyraźnie powyższe zagadnienia wyeksponowano:

wartości humanitarne i zasady, które odgrywają ważną rolę w szerzeniu wiedzy między Wschodem a Zachodem, odrzucenie wszelkich form rasizmu i syjonizmu, które stanowią naruszenie praw człowieka i zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, uznanie, że istnieje ścisły związek między prawami człowieka i międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; wiarę w jedność narodu arabskiego, który walczy o swoją wolność i broni prawa narodów do samostanowienia, do zachowania ich bogactwa i rozwoju; zaszczerpienie kultury ludzkiego braterstwa, tolerancji i otwartości wobec innych, przygotowanie nowych pokoleń do wolnego i odpowiedzialnego życia w społeczeństwie obywatelskim, który charakteryzuje się solidarnością opartą na równowadze między świadomością praw i poszanowania zobowiązań⁷.

Oba omawiane dokumenty eksponują takie same wartości stanowiące o podstawie praw człowieka. Są to: godność, wolność, równość, sprawiedliwość. Różnicę stanowi źródło tych najważniejszych zasad. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest dokumentem laickim, a Arabska Karta Praw Człowieka religijnym.

Wyznawane wartości stanowiące podstawę dokumentów

Prawa człowieka ukształtowane przez myśl Zachodu to przede wszystkim podejście z punktu widzenia praw indywidualnych. Kształtujący się przez wiele wieków europejski indywidualizm jest dziś rozumiany jako samodzielność podejmowania decyzji nieograniczonych żadnymi normami religijnymi, a jedynie prawem. Podstawą jest tu właśnie wolność myśli, sumienia i wyznania. Religia została ograniczona jedynie do sfery życia prywatnego i stanowi indywidualną sprawę każdego człowieka. Tworzone od ponad dwustu lat świeckie prawo, mimo że oparte na wartościach religijnych, wyeliminowało religię z wpływu na jego stanowienie. Największą zdobyczą demokracji i praw człowieka jest wolność słowa, zwana również solą demokracji, umożliwiającą zdobywanie, przyjmowanie i przekazywanie przez jednostkę informacji. Wolność słowa pozwala na krytykę działań władz i różnych zachowań, m.in. religijnych (np. karykatury Mahometa⁸). We współczesnej myśli arabskiej takie podejście do wolności słowa nie występuje, a wręcz przeciwnie, może być karane śmiercią⁹, a przecież indywidualizm wywodzi się z myśli arabskiej.

⁷ *Arab Charter on Human Rights...*

⁸ K. Fuchs, I.C. Kamiński, *Spór wokół publikacji karykatur Mahometa*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009, vol. VII, s. 13–34.

⁹ Np. sprawa Salmana Rushdiego, autora *Szatańskich werwetów*, który wraz ze wszystkimi, którzy przyczynili się do wydania książki „obrażającej islam”, zostali skazani na śmierć przez

W okresie od VII do XIII w. ważną rolę w rozwoju myśli filozoficznej, etycznej, psychologii, filozofii politycznej i prawnej odgrywał pozaeuropejski ośrodek powstały na Półwyspie Arabskim. Nastąpił tam rozwój umysłowy na niespotykana skalę. Świat arabski był wówczas bardziej rozwinięty niż chrześcijańska Europa. To dzięki nim Europejczycy odzyskali dzieła Platona, Arystotelesa i całą myśl starożytnej Grecji. I właśnie w swojej religii silnie akcentowali indywidualizm. Powstanie islamu w VII w. było jednym z najdonioślejszych wydarzeń w historii ludzkości. Islam to trzecia religia monoteistyczna, oparta w części swoich założeniach na swoich poprzedniczkach – judaizmie i chrześcijaństwie. Jednak w islamie nie wykształciła się „doktryna Bożej inkarnacji, tak więc nie ma też kościoła, odrębnej instytucji czy ciała oddzielnego od reszty społeczeństwa, obarczonego zadaniem komunikowania wiernym Bożej woli czy wyjaśniania nauk Proroka”¹⁰. W religii tej Bóg przedstawia wiernym swoje prawo, które wytycza drogę działania każdemu człowiekowi, by osiągnąć zbawienie. Szariat był w teorii i praktyce „bezkompromisowo indywidualistyczny”¹¹. Nie wykształciły się grupy interesów (np. kampanie handlowe, średniowieczne miasta), które byłyby w prawie uprzywilejowane. Szariat stał na straży nakazów i zakazów Bożych i pilnował ich wypełniania przez jednostki. „Jeden z rezultatów braku prawnej koncepcji osobowości grupowej można zauważyć na wąskich uliczkach wielu miast Bliskiego Wschodu, gdzie tawerny, warsztaty rzemieślnicze i stragany wdzierają się w przestrzeń publiczną [...], przestrzeń ta była po prostu sumą składników prywatnych, nie zaś oddzielnym obszarem wymagającym ochrony prawnej”¹².

Przez całe średniowiecze myśl arabska stała na bardzo wysokim poziomie. „Wyjawiając w Koranie swą wolę ludzkości, Bóg wzywa ludzi do wykorzystania rozumu w celu interpretacji objawienia [...], które staje się dla całej ludzkości podstawą odróżnienia dobra od zła”¹³. W X wieku daje się zauważyć pewne elementy demokratyzacji życia w gminie wiernych. W glejcie do najwyższego kadiego (sędziego), napisanym w 976 r. przez władcę, zaleca się sędziemu „częste czytanie Koranu, punktualne odmawianie rytualnych modlitw i sprawiedliwe traktowanie stron. Między innymi nie powinien przedkładać muzułmanina nad chrześcijanina albo żyda”¹⁴. Ta ideologia tolerancji koresponduje z nietolerancją chrześcijańską i nawracaniem „ogniem i mieczem” na prawdziwą wiarę. Już wkrótce zaczną się wyprawy krzyżowe chrześcijan w celu oswożenia grobu Chrystusowego i walki z ludnością arabską zamieszkującą te tereny.

przywódcę irańskiej rewolucji – Ajatollaha Chomeiniego, *Ukazały się „Szatańskie wersety”*, <https://religie.wiara.pl/doc/1578894.Ukazały-sie-Szatańskie-wersety/2> (dostęp: 10.04.2019).

¹⁰ M. Ruthven, *Islam*, Warszawa 2001, s. 90.

¹¹ *Ibidem*, s. 105.

¹² *Ibidem*.

¹³ A. Nanji, *Etyka islamska [w:] Przewodnik po etyce*, red. P. Singer, Warszawa 2009, s. 142.

¹⁴ A. Mez, *Renesans islamu*, tłum. J. Danecki, Warszawa 1981, s. 233.

Stworzenie przez Arabów niezależnego sądownictwa korespondowało z koncepcją dobrego, odpowiedzialnego urzędnika (dzisiejsza koncepcja prawa do dobrej administracji) oraz gwarancji rzetelnego procesu sądowego. Poza wspomnianą wyżej zasadą bezstronności (przynajmniej religijnej) w sądzie powinno „zatrudniać się i odpowiednio opłacać doświadczonego i wykształconego w prawie pisarza (*katib*), nieprzekupnego urzędnika sądowego (*hadżib*) i zaufanego zastępcę do spraw, których sam nie jest w stanie załatwić. Świadków powinien dobierać ostrożnie i nadzorować ich, sprawować opiekę nad sierotami i fundacjami, a poza tym radzić się uczonych w sprawach, w których sam nie może podjąć decyzji na podstawie Koranu i sunny. Jeśli uczeni zgodnie zadecydują, że kadi podjął błędną decyzję, jest on zobowiązany do zmiany swojego wyroku¹⁵. Można to działanie poczytać za dwuinstancyjność sądu i wprowadzenie drogi odwoławczej od pierwszego wyroku. Całkowicie niezależna od państwa korporacja uczonych stanowiła najwyższą instancję. Indywidualizm, rzetelny proces karny, dobra administracja to dopiero odległa przyszłość w Europie i w zachodniej koncepcji praw człowieka.

Wspaniały rozwój intelektualny oraz kulturalny został zahamowany w XIV w. w wyniku podporządkowania terenów arabskich przez Imperium Osmańskie. Kolejne wieki to walka o niezależność, konflikty wewnętrzne. Religia stała się jedynym regulatorem życia arabskiego. Przypomnieć jednak należy, że indywidualizm wywodzi się z arabskiej myśli średniowiecznej i został przetransportowany do myśli europejskiej, natomiast zapomniany w islamie. Stało się tak w wyniku wielowiekowych zależności od wielkich mocarstw i silnego wpływu religii islamskiej na życie każdego wyznawcy. Indywidualizm arabski jest dziś związany z odpowiedzialnością za religijne życie. Prawa ustanowione zgodnie z Koranem nie dają możliwości dowolnej interpretacji, nie mówiąc już o krytyce. Wolność słowa zapisana w art. 32 brzmi:

1. Niniejsza Karta gwarantuje prawo do informacji i do wolności poglądów i wypowiedzi, a także prawo do poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji i idei za pośrednictwem dowolnego medium, bez względu na granice geograficzne.
2. Takie prawa i wolności powinny być wykonywane zgodnie z podstawowymi wartościami społeczeństwa i podlegają jedynie takim ograniczeniom, które są wymagane w celu zapewnienia poszanowania praw lub reputacji innych osób lub ochrony bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego i zdrowia publicznego lub moralności¹⁶.

Bardzo ogólny zapis zgodny z międzynarodowymi standardami praw człowieka w punkcie 2 otwiera furtkę do interpretacji tej wolności zgodnie z prawem Szariatu.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Arab Charter on Human Rights...*

Realna ochrona praw i wolności zapisanych w dokumencie

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest dokumentem, który nie został wyposażony w mechanizmy ochrony i możliwości powołania się bezpośrednio na tekst artykułu zapisanego w tym dokumencie. Dopiero umożliwiają to dwa międzynarodowe pakt: *Pakt praw obywatelskich i politycznych* oraz *Pakt praw ekonomicznych, społecznych i gospodarczych*, które weszły w życie w 1976 r. W dodatku pierwszy z nich posiada mechanizm skargi indywidualnej do Komitetu Praw Człowieka w Genewie. Na bazie PDPC powstał system europejski – Rady Europy, w ramach której działa *Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności* wraz z obsługującym ją Trybunałem Praw Człowieka. Jest to jak do tej pory najsilniejszy mechanizm ochrony praw człowieka na świecie. PDPC jest podstawą wszystkich dokumentów krajowych i międzynarodowych traktujących o prawach człowieka. Tak więc Powszechna Deklaracja Praw Człowieka mimo że sama nie miała możliwości działania, to jako dokument ideowy stała się podstawą do tworzenia innych, wyposażonych w sankcje prawne.

Arabska Karta Praw Człowieka zawiera w sobie instrument kontroli w postaci Komitetu Praw Człowieka. Podstawowym mechanizmem jest system sprawozdawczy, wymagający od państw wprowadzania do swojego prawodawstwa praw człowieka oraz tworzenia skutecznych środków ochrony tych praw. Jednak jest to mechanizm miękki, który nie stwarza możliwości wymuszenia na państwie pozytywnych działań. Specyfiką świata arabskiego jest funkcjonowanie na normach kształtowanych przez prawo Szariat. Toteż one będą stanowiły punkt widzenia w stosunku do ochrony praw człowieka oraz interpretacji granic tej ochrony. Prawa gwarantowane przez Kartę, takie jak: prawo do życia, choć obowiązuje kara śmierci; zakaz tortur i eksperymentów, zakaz jakiegokolwiek formy niewoli lub poddaństwa; równość wobec prawa, sprawiedliwy proces, bezpieczeństwo; zakaz dyskryminacji kobiet oraz praw dziecka; prawo do ochrony zdrowia i osób niepełnosprawnych; prawo do edukacji i udziału w życiu kulturalnym; prawo pracy i ubezpieczeń społecznych; udział w życiu publicznym; prawo do azylu politycznego, są punktem wyjścia dla kształtującego się Arabskiego Trybunału Praw Człowieka, dla rządów poszczególnych państw oraz społeczeństw arabskich.

Uwagi końcowe

Prawa człowieka są powszechnie uznawane za jeden z podstawowych elementów systemu globalnego zarządzania. Na arenie międzynarodowej ujawniły się w 1948 r., po ludobójstwie i innych zbrodniach dokonanych w czasie drugiej

wojny światowej, oraz rozprzestrzeniły się na cały glob. Weszły również w życie w momencie rozpoczęcia dzieła dekolonizacji Afryki i Azji. Nowo powstałe państwa nie brały udziału w tworzeniu pierwszego międzynarodowego dokumentu zawierającego katalog praw człowieka. Stając się członkiem ONZ, musiały przyjąć prawa człowieka, które były nierozdzielnie związane z tą organizacją. Katalog praw i wolności człowieka zapisany w PDPC stał się wzorcem dla innych dokumentów powstających w różnych systemach prawnych. Problemem okazało się pojęcie indywidualizmu, które np. w Azji nie było znane. Podobnie rzecz się miała z państwami afrykańskimi, co doprowadziło do rewizji pojęcia praw człowieka i stworzenia praw tzw. trzeciej generacji, praw solidarnościowych, które pozwalają na ochronę indywidualną, ale również grupową. Tak powstała Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów. Okazało się, że to wspólnota jest podstawą funkcjonowania społeczeństw, nie zaś jednostka. Jednocześnie spowodowało to następne problemy. Największym było narzucanie zachodniego sposobu myślenia i rozwiązywania konfliktów związanych z naruszeniem praw człowieka. Najważniejsze okazały się eksponowane wartości, kontestowane przez różne społeczeństwa w postaci eksponowania swoich lokalnych wartości, np. wartości arabskie, azjatyckie, chrześcijańskie itd. Podstawy tworzenia tych dokumentów są trochę inne niż te, które przyświecały Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

W powszechnym myśleniu społeczeństw zachodnich dominuje ignorancja w podejściu do islamu, który traktowany jest jako religia fanatyczna, niosąca terrorystyczne zagrożenie w celu zniszczenia zachodniej cywilizacji. Dopiero poważne traktowanie osób należących do innych kręgów kulturowych pozwoli na podejmowanie dialogu co do przyszłości globu ziemskiego.

Koncepcja praw człowieka w przekazie Zachodu jest w ostatnich latach kontestowana przez myślicieli z innych części świata. Podaje się przynajmniej dwa argumenty, które podważają wiarygodność myślenia euroamerykańskiego o godności, równości, wolności i prawach człowieka. Z jednej strony Zachód często wykorzystywał je jako instrument ataku na państwa, które postrzegał jako wrogie wobec siebie. „Wciąż pamiętam – pisze autor – jak Zachód czynił z praw człowieka broń skierowaną przeciwko Związkowi Radzieckiemu, przed jego upadkiem, przeciwko krajom zwanym »Błokiem Komunistycznym« oraz przeciwko wszystkim państwom, których polityka i orientacje nie były zbieżne z interesami Zachodu”¹⁷. Media zachodnie zachowywały za to milczenie wobec innych państw, mimo iż te notorycznie, celowo i drastycznie naruszały prawa człowieka w stopniu, który świadczył o tym, iż państwa te uczyniły z gwałcenia praw człowieka wręcz stałą politykę własnych rządów. Z drugiej strony krytykuje się w wyraźny sposób zachodnią koncepcję praw człowieka propagowaną w Powszechnej Deklaracji

¹⁷ M. Abed al-Jabri, *Democracy, Human Rights and Law in Islamic Thought*, New York, Hamra, Beirut 2009, s. 175.

Praw Człowieka, opublikowaną w 1948 r. pod kontrolą Zachodu. Również inne dokumenty praw człowieka wydane na Zachodzie wyrażają trwałe wartości świata zachodniego, niezupełnie kompatybilne ze światem wartości innych kręgów kulturowych. Dokumenty „niezachodnie” są krytykowane jako „nieprawocześnie”. „Z tego powodu dostrzegam dwie główne cechy we współczesnym dyskursie na temat praw człowieka. Jedną to użycie tego sloganu jako broni ideologicznej wobec przeciwników przez media zachodnie, zarówno amerykańskie, jak i europejskie. Drugą to kontestacja uniwersalności Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z perspektywy kulturowego partykularyzmu. To pociąga za sobą pytanie o »kulturową legitymizację« praw, o których mowa”¹⁸.

Współczesna arabska koncepcja praw człowieka stanowi próbę odzyskiwania swojej niezależności od koncepcji zachodniej oraz wskazuje na konieczność szukania konsensusu globalnego w tym obszarze. Mohammed Abed al-Jabri, autor książki *Democracy, Human Rights and Law in Islamic Thought*, dokonał porównania zachodniej koncepcji praw człowieka oraz islamskiej z punktu widzenia tej ostatniej. W centrum jego zainteresowania znalazła się – po obu stronach – kulturowa implantacja tych praw, nie tylko w wymiarze instytucjonalnym (konwencje, instytucje), ale również w wymiarze teoretycznym i filozoficznym. Różnice nie wynikają z „kulturowych stałych wyznaczników” (*cultural constants*), lecz z różnorodności „okazji objawień” (*occasions of revelations*). Dokładniej mówiąc, u podstaw różnic leżą okoliczności społeczne, ekonomiczne, gospodarcze i intelektualne, zmuszające prawodawców do zajęcia określonego stanowiska w określonej sprawie (*‘to take a certain stand on a certain issue’*). Konieczne jest zrozumienie przesłanek określonego stanowiska lub celu (*al-hikmah*), jak mówią islamscy prawnicy¹⁹.

Społeczeństwo globalne znajduje się obecnie w takim momencie historii, który wymaga rewizji dotychczasowego myślenia i działania zdominowanego przez Zachód.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, s. 177.

dr hab. Krzysztof Koźbiał, prof. UJ

Uniwersytet Jagielloński

BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE EUROPEJSKICH MIKROPAŃSTW

Uwagi wstępne

Zagadnienie bezpieczeństwa, szczególnie zewnętrznego, europejskich mikropaństw trudno uznać za najistotniejsze we współczesnych badaniach nad stosunkami międzynarodowymi, względnie w studiach nad bezpieczeństwem. Wręcz przeciwnie, jest to tematyka wręcz pomijana. Powód stanowi przede wszystkim rozmiar owych państw i ich marginalne znaczenie. W rozważaniach będą miały odniesienia do 4 europejskich najmniejszych organizmów państwowych: Andory, Liechtensteinu, Monako i San Marino, spełniających definicyjne wymogi bycia mikropaństwami (powierzchnia poniżej 1 tys. km², ludność poniżej 100 tys. mieszkańców), opisane przez autora we wcześniejszych publikacjach¹. Nie bez przyczyny pominięto kwestię Watykanu, cechującego się jedynymi w swoim rodzaju odniesieniami związanymi ze wspomnianą problematyką.

Bez wątpienia z punktu widzenia zagadnień bezpieczeństwa międzynarodowego państwa te nie odgrywają większej roli, szczególnie jeżeli porównamy je do państw znacząco większych, posiadających zaawansowaną technicznie broń i liczne armie. Bezpieczeństwo tych państw stawało pod znakiem zapytania zwłaszcza w okresie wojen i konfliktów. Nie było ono jednak nigdy bardzo zagrożone. Być może przede wszystkim dlatego, że ich sąsiedzi pozostawiali gwarantem tego bezpieczeństwa. W związku z powyższym celem artykułu będzie próba odpowiedzi na zasadnicze pytania badawcze:

- jakie są główne przesłanki bezpieczeństwa zewnętrznego analizowanych państw,
- co spowodowało, iż przetrwały one do dziś, mimo otoczenia przez znacznie potężniejszych sąsiadów.

¹ Zob. K. Koźbiał, *Metodologiczne aspekty i wyzwania w badaniach nad europejskimi mikropaństwami* [w:] *Kultura, tożsamość i integracja europejska*, red. D. Niedźwiedzki, Kraków 2014, s. 294–296. W artykule nieprzypadkowo pominięto rozważania związane z Watykanem jako tworem o nieco innym charakterze.

W celu odpowiedzi na tak sformułowane problemy zastosowano metody dociekań charakterystyczne dla nauk o polityce, w tym szczególnie metodę instytucjonalno-prawną – sprowadzającą się do analizy aktów prawnych będących podstawą obecnego bezpieczeństwa zewnętrznego mikropaństw, metodę analizy historycznej – dającą podstawy dociekań związanych z kształtowaniem bezpieczeństwa w dawniejszych czasach, wreszcie metodę analizy treści dokumentów.

Odniesienia definicyjne

Odnosząc się do określenia bezpieczeństwa jako takiego, trudno przywołać jedną obowiązującą definicję, niepodlegającą dyskusji, z punktu widzenia różnych nauk. Najczęściej jest ono definiowane jako niezagrożenie, stan wolny od zagrożeń, zarówno dla jednostek, jak i – w tym przypadku – państw. Istotne jest przy tym podkreślenie, iż po II wojnie światowej bezpieczeństwo międzynarodowe zostało objęte gwarancjami struktur i organizacji o charakterze ponadnarodowym. Niektórzy zwracają ponadto uwagę, że bezpieczeństwo jest zdolnością państwa do utrzymania niezależnej tożsamości i integralności². Inni natomiast zwracają uwagę, że J. Kukułką, że bezpieczeństwo jest stanem pewności istnienia państw i ludzi, w wielu wymiarach³. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, iż pojęcie bezpieczeństwa należy traktować w sposób szeroki, gdyż w ujęciu tradycyjnym obejmuje ono m.in. aspekt militarny, polityczny, społeczny, ekonomiczny, wreszcie i ekologiczny⁴.

Tym samym, odnosząc się do najmniejszych organizmów państwowych w Europie, należałoby stwierdzić, że mikropaństwa są bezpieczne wtedy, gdy nie jest zagrożona, ani kwestionowana, ich integralność czy tożsamość. Innymi słowy, są one bezpieczne, gdy nie jest zagrożony stan ich istnienia, funkcjonowania jako państw. Zgadzałoby się to z podejściem definicyjnym akcentującym bezpieczeństwo jako wręcz potrzebę egzystencjalną⁵.

Wspomniane zagrożenia należy traktować jako zjawiska o charakterze stonkowo rozległym. Wśród najważniejszych K. Żukrowska wymienia inwazję zewnętrzną, kataklizmy o charakterze wewnętrznym (np. powodzie, susze, mi-

² K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Gracik, Warszawa 2006, s. 21–22.

³ M. Lasoń, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, red. E. Cziomer, Kraków 2010, s. 10.

⁴ J. Czapotowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 39–103.

⁵ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowe* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 15.

gracje itd.), terroryzm, kwestie ekologiczne i przenoszenie zjawisk negatywnych w skali międzynarodowej (epidemie, nowe choroby, skutki kryzysów ekonomicznych)⁶. Czy wszystkie z nich są zagrożeniem dla bezpieczeństwa mikropaństw? Jeśli tak, to zapewne poszczególne z nich w różnej skali. Trudno wyobrazić sobie, aby inne państwa miały dopuścić się inwazji np. na Andorę czy Liechtenstein, tym bardziej że musiałyby to w jakimś stopniu wiązać się ze zwróceniem się przeciw ich sąsiadom. Z kolei skutki katastrof naturalnych nie są ograniczone tylko do terytoriów poszczególnych państw, zatem ich następstwa mogą być odczuwalne przez wszystkich na szeroko pojętym obszarze. Podobnie skutki kryzysów finansowych również mają charakter ponadnarodowy.

Odnosząc się do problemu bezpieczeństwa, warto mieć także na względzie jego zróżnicowane następstwa: polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe czy militarne. Są one powiązane generalnie z postępem dokonującym się w dziedzinie nauki i techniki⁷. Bez wątpienia rozumienie zjawiska bezpieczeństwa zewnętrznego mikropaństw w sposób jednolity byłoby znacznym uproszczeniem. Tak jak inne państwa podlegają one zjawiskom w skali globalnej. W przeciwieństwie do państw o wiele silniejszych ich wpływ na wydarzenia międzynarodowe jest jednak nieporównywalnie mniejszy, aby nie użyć mocniejszych określeń. Faktem jest, że zdecydowana większość państw wykazuje preferencje do wzmacniania swego bezpieczeństwa poprzez kooperację w środowisku międzynarodowym⁸.

Andora

Położone w Pirenejach Księstwo Andory zasadniczo od zawsze znajdowało się na pograniczu interesów Francji i Hiszpanii, a możliwość utrzymania tego terytorium przez poszczególnych jego właścicieli była związana z poszukiwaniem sojuszników. Biskupi Urgell, jako władcy tego obszaru, nie posiadali wojska, w związku z czym powierzali ochronę jego granic lokalnym feudałom. W 1278 r. na mocy porozumienia z Lleidy (tzw. *pariagium*) na obszarze tym zgodzono się na wspólną władzę biskupa z Urgell (Hiszpania) i władców francuskich (wtedy hrabiego pobliskiego Foix). Taki sposób ustanowienia głowy państwa andorskie-

⁶ K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja...*, s. 24–29. Zob. także rozważanie dotyczące czynników kształtujących bezpieczeństwo w wymiarze międzynarodowym, wyzwań i zagrożeń: M. Lasoń, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych...*, s. 18–29; R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego...*, s. 27–32.

⁷ J. Gryz, W. Fehler, W. Gonet, K. Machowicz i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe wczoraj – dziś – jutro*, Warszawa 2015, s. 9.

⁸ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego...*, s. 36.

go w postaci współksiążąt przetrwał do dziś. Andora pozostawała na uboczu ważnych wydarzeń politycznych i zapewne fakt ten w istotnym stopniu przyczynił się do uniknięcia przyłączenia do któregoś ze znaczniejszych sąsiadów⁹.

Zagrożenie bezpieczeństwa i ewentualnej obrony Księstwa uwidoczniło się w zaledwie kilku przypadkach, kiedy to jego terytorium zostało zajęte, bądź miały na nim miejsce zamieszki zagrażające stabilności. Andorę zajęły w 1791 r. francuskie wojska rewolucyjne, w latach 1812–1814 było ono częścią Francji, z kolei w 1933 r. w przypadku zamieszek społeczno-politycznych musiała interweniować francuska żandarmeria. W czasie hiszpańskiej wojny domowej w Księstwie stacjonowały – na wszelki wypadek – francuskie siły zbrojne, natomiast w 1944 r. niemieckie wojska prowadziły blokadę granicy między Andorą a Francją, lecz nie naruszyły neutralności pirenejskiego państewka¹⁰.

W konstytucji Księstwa odniesienia do problemu bezpieczeństwa są bardzo ograniczone. Współksiążęta – jako głowa państwa – są określane mianem gwarantów niepodległości i równowagi w stosunkach z sąsiadami, oni też wyrażają zgodę na zaciąganie zobowiązań międzynarodowych, jak należy domniemywać także np. w przypadkach związanych ze sferą bezpieczeństwa zewnętrznego. Z kolei umowy międzynarodowe związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i obronnością zatwierdza parlament¹¹.

Uszczegółowienie uzależnienia związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego Księstwa ma miejsce w traktacie o dobrym sąsiedztwie, przyjaźni i współpracy zawartym przez Andorę z sąsiadami w 1993 r. Francja i Hiszpania uznały w nim suwerenność mikropaństwa, lecz równocześnie w art. 3 traktatu wyraźnie wskazano, że w wypadku zagrożenia dla Andory Francja i Hiszpania mają jej udzielić militarnego wsparcia. W przypadku takiej sytuacji musi się to jednak odbyć po konsultacjach z rządem andorańskim¹².

W Andorze brak stałych sił zbrojnych, ponieważ – jak wskazano – za obronę są odpowiedzialne Francja i Hiszpania. Istnieje jedynie kilkunastoosobowy oddział o charakterze ceremonialnym, którego budżet pochodzi z dobrowolnych datków. Stała armia nigdy nie istniała w tym państwie. Policja narodowa Księstwa, powstała w latach 30. XX stulecia, liczy obecnie prawie 300 osób¹³.

Na wypadek wojny w każdym domu powinna jednak znajdować się broń, a ludność w wieku produkcyjnym traktowana jest jako potencjalni rezerwiści.

⁹ M. Zubik, *Wstęp [w:] Konstytucja Księstwa Andory*, tłum. M. Bobiński, Warszawa 2014, s. 15–22.

¹⁰ *Ibidem*, s. 24–30.

¹¹ *Konstytucja Księstwa Andory...*, art. 44 i 64.

¹² K. Friese, *Die europäischen Mikrostaaten und ihre Integration in die Europäische Union. Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino un Vatikanstadt auf dem Weg in die EU?*, Berlin 2011, s. 109.

¹³ <http://www.policia.ad/historia.html> (dostęp: 11.03.2019).

Możliwości obronne mikropaństwa związane są z organizacją paramilitarną, tzw. *sometent*, która może być powołana przez władze kraju w razie potrzeby¹⁴. Rolą *sometent* są działania związane z bezpieczeństwem w przypadku potencjalnej katastrofy naturalnej.

Swoistą ciekawostkę stanowi fakt, że dopiero w 1958 r. Andora zakończyła stan wojny z Niemcami, w którym pozostawała od czasu I wojny światowej¹⁵. Państewko to w traktacie wersalskim kończącym wojnę zastało najprawdopodobniej pominięte, być może z tego powodu, że formalnie nie było ono wówczas uznawane za twór suwerenny.

Bezpieczeństwo zewnętrzne Andory jest zatem uzależnione od polityki Francji i Hiszpanii, trudno domniemywać, aby sytuacja ta miała się zmienić w przewidywalnej przyszłości.

Liechtenstein

Księstwo Liechtensteinu, jako twór odrębny i niezależny, zaczął się wyodrębniać stosunkowo późno – pod koniec XVII stulecia, gdyż wcześniej obszar ten podlegał różnym władcom. W 1719 r., na mocy dyplomu cesarza Karola VI, Liechtenstein został suwerennym księstwem Rzeszy, a jego władca uzyskał miejsce w radzie cesarskiej w Ratyzbonie¹⁶.

Moment ten często uznawany jest, nie bez racji, za ten, w którym Liechtenstein został samodzielny i zaczął decydować o sobie¹⁷. Sytuacja nie jest jednak tak jednoznaczna, ponieważ władcy Księstwa i wcześniej i później byli blisko związani z rodem Habsburgów, rządzącym Cesarstwem, później Austrią i Austro-Węgrami. W praktyce Liechtensteinowie wiązali swe kariery niezmiennie z Wiedniem. Po upadku I Rzeszy i powołaniu przez Napoleona w 1806 r. Związku Reńskiego miało miejsce definitywne potwierdzenie niezależności Księstwa, które weszło w skład Związku jako jeden z szesnastu jego członków. Stało się tak mimo stania po stronie austriackiej w konflikcie z napoleońską Francją¹⁸.

Z czasem Liechtenstein sformalizował swe powiązania z Austrią, zawierając z nią w 1852 r. unię celną, od 1880 r. dyplomacja austriacka reprezentowała Księstwo w kontaktach zewnętrznych, ostatnią instancją sądową był natomiast sąd w Innsbrucku. Tego rodzaju opieka przypominała powiązania San Mari-

¹⁴M. Zubik, *Wstęp...*, s. 37.

¹⁵Donosił o tym „New York Times”, <https://www.nytimes.com/1958/09/25/archives/world-war-i-ends-in-andorra.html> (dostęp: 12.03.2019).

¹⁶K. Koźbiał, *System polityczny Księstwa Liechtensteinu*, Kraków 2013, s. 24–25.

¹⁷Warto dodać, że huczne obchody 300-lecia niezależności Księstwa miały miejsce w styczniu 2019 r.

¹⁸*Ibidem*, s. 27.

no z Włochami czy Monako z Francją. W XIX w. Liechtenstein posiadał jeszcze nieliczną, 80-osobową armię, co interesujące, biorącą udział w konfliktach zbrojnych, czego przykładem jest wojna prusko-austriacka z 1866 r. W 1868 r. armia Księstwa została jednak rozwiązana, parlament odmówił dalszego przekazywania środków na jej utrzymanie. Nigdy jej już nie odbudowano. Symbolicznym momentem końca liechtensteińskich sił zbrojnych był rok 1939, kiedy to zmarł Andreas Kieber – ostatni żołnierz Księstwa¹⁹.

Po zakończeniu I wojny światowej, na skutek rozczarowania porażką wojenną Austrii i problemami gospodarczymi, Liechtenstein związał się bliżej ze Szwajcarią, podpisując w 1923 r. umowę o unii celnej i stopniowo pogłębiając z nią związki, co ma miejsce do dnia dzisiejszego.

Szwajcaria uchodzi obecnie za państwo, które w wypadku zagrożenia Księstwa udzieli mu zbrojnej pomocy. Nie ma jednak żadnych podstaw prawnych do takiego postępowania, ponieważ oba państwa nigdy nie zawarły żadnego porozumienia w tej sprawie. Mało tego, podczas ćwiczeń wojskowych w 1992 i 2007 r. armia szwajcarska nieświadomie naruszyła granicę Liechtensteinu, za co zresztą władze w Bernie oficjalnie przepraszały. W drugim przypadku Szwajcarzy wtargnęli 2 km w głąb terytorium mniejszego sąsiada²⁰.

Konstytucja Księstwa w sposób bardzo oszczędny odnosi się do zagadnień bezpieczeństwa mikropaństwa. Jej artykuł 44 wyraźnie wskazuje, że osoby zdolne do noszenia broni, do 60. roku życia, są zobowiązane do obrony kraju. Formacje uzbrojone są tworzone jedynie po to, aby sprawować służbę policyjną i utrzymać porządek wewnętrzny²¹.

Monako

Dynastia Grimaldich, rządząca obecnie Księstwem Monako, pojawiła się w tym miejscu pod koniec XIII w., zajmując nadmorską twierdzę. W kolejnych stuleciach obszar ten cechował się jednak zmienną przynależnością państwową. Był częścią władztwa francuskiego, w XVI w. stanowił lenno hiszpańskie, stacjonowały tam hiszpańskie wojska, aby w połowie kolejnego wieku ponownie znaleźć się pod wpływem Francji, co oznaczało m.in. usadowienie tamże francuskiego garnizonu. W 1793 r. Monako włączono do departamentu Alpes-Maritimes. W 1815 r. znalazło się ono pod protektoratem Królestwa Sardynii,

¹⁹ *Ibidem*, s. 33–34.

²⁰ <https://www.nytimes.com/1992/10/18/world/swiss-inform-liechtenstein-of-error-in-troop-maneuvers.html?scp=1&sq=Triesenberg&st=nyt> (dostęp: 14.10.2018); <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6415531.stm> (dostęp: 14.10.2018).

²¹ K. Koźbiał, W. Stankowski, *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu. Naród – państwo – polityka*, Kraków 2009, art. 44, s. 64–65.

a status taki trwał do momentu zjednoczenia Włoch. Na mocy traktatu z Francją z 1861 r. niewielkie terytorialnie księstwo zostało jeszcze okrojone, dokonując cesji miejscowości Menton i Roquebrune, co oznaczało utratę ponad 93% powierzchni i 83% ludności. Odtąd Monako graniczyło wyłącznie z Francją. W kolejnych latach Księstwo zawierało porozumienia z Francją (np. konwencja celna z 1865 r.), stopniowo uzależniając się od niej pod wieloma względami²².

Co oczywiste, zmiana zależności i powiązań od wymienionych państw w praktyce rzutowały także na bezpieczeństwo zewnętrzne analizowanego państwa. Decyzje z początku II połowy XIX w. wydają się tu kluczowe, gdyż na trwale decydowały o związkach z Francją.

W 1918 r. między obiema stronami zawarto tzw. umowę o opiekuńczej przyjaźni francusko-monakijskiej, w której Francja zobowiązała się nie tylko do ochrony suwerenności i niezależności Monako, ale także – co warto podkreślić – do obrony integralności terytorialnej, tak jakby to było terytorium państwa francuskiego. Swą suwerenność Księstwo miało wykonywać w zgodzie z politycznymi, gospodarczymi i wojskowymi interesami Francji, mając uzgadniać działania międzynarodowe z rządem francuskim. W przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa obu państw Francja mogła na obszar Monako wprowadzić siły lądowe lub morskie, w sytuacji pilnej tylko po notyfikacji tego faktu monakijskiemu władcy²³. Co warte uwagi, aż do 2005 r. obowiązywała praktyka, według której stanowiska służby publicznej Księstwa, związane m.in. z bezpieczeństwem i stosunkami zewnętrznymi, były zarezerwowane dla obywateli francuskich²⁴. Bez wątplenia stawiało to pod znakiem zapytania faktyczną niezależność Monako.

Współcześnie nikt nie kwestionuje suwerenności Księstwa Monako. Traktat z 2002 r. w sposób niepozostawiający wątpliwości formułuje zapewnienie niepodległości i suwerenności Monako przez Republikę Francuską. Umożliwiono w nim – po raz kolejny – wprowadzenie i stacjonowanie wojsk francuskich na obszarze Księstwa w momencie, gdyby stało się to niezbędne dla bezpieczeństwa obu stron umowy²⁵. Tym samym nie tylko *de facto* ale i *de iure* to właśnie Francja zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne mikropaństwa.

W konstytucji Księstwa brak jest jakichkolwiek odniesień do kwestii bezpieczeństwa. Jedyne w jej art. 1 mowa jest o suwerenności i niepodległości w ramach nie tylko prawa międzynarodowego, ale i konwencji zawartych z Francją²⁶.

Monako nie posiada regularnej armii, określane jest mianem państwa dysponującego ograniczonymi siłami zbrojnymi. Składają się na to dwie jednostki

²² K. Wojtyczek, *Wstęp* [w:] *Konstytucja Księstwa Monako*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2012, s. 8–11.

²³ *Ibidem*, s. 11–12. Porozumienie z 1918 r. często było określane mianem quasi-protectoratu.

²⁴ *Ibidem*, s. 13. Miało to miejsce na podstawie konwencji zawartej w Paryżu w 1930 r.

²⁵ *Ibidem*, s. 21.

²⁶ *Konstytucja Księstwa Monako...*, art. 1.

wyposażone w broń: Kompania Karabinierów Książęcych (119-osobowy oddział mający chronić księcia i jego dobra oraz pełnić funkcje reprezentacyjne) i Korpus Strażacki pełniący funkcje straży pożarnej i obrony cywilnej²⁷.

San Marino

Odnośnie do San Marino, uznawanego często za najstarszą republikę, istniejącą nieprzerwanie od 301 r., jedynie w trzech przypadkach formułowano wątpliwości co do jego pełnej niezależności: w 1503 r. (okupacja wojsk Cesare Borgii, trwająca kilka miesięcy), w 1739 r. (kilka miesięcy okupacji wojsk kardynała Alberoniego) oraz w 1944 r. (kilka dni okupacji przez niemiecką armię)²⁸. Mimo to przetrwało, najpewniej dzięki niewielkiemu znaczeniu strategicznemu i stosunkowo tolerancyjnemu nastawieniu do niego państw istniejących na obszarze Półwyspu Apenińskiego.

Najważniejsze w tym zakresie było nastawienie zjednoczonych Włoch, z którymi San Marino podpisywało umowy gwarantujące bezpieczeństwo – w każdym rozumieniu tego słowa. W okresie między 1862 i 1939 r. podpisano cztery tzw. konwencje akcentujące protekcyjną przyjaźń włoską i dobrosąsiedzkie stosunki. Jednocześnie w sposób formalny potwierdzano kontakty między obu państwami.

Owa „protekcyjna przyjaźń” budziła wątpliwości pojęciowe. Konwencji włosko-sanmaryńskie nie należy rozumieć jako przykładu objęcia protekcją jednego państwa przez drugie. Układy te nie dają możliwości ingerencji w sprawy wewnętrzne i zewnętrzne San Marino i nie dają też gwarancji ochrony i reprezentowania mikropaństwa przez Włochy. Niejako w zamian za włoską przyjaźń San Marino podejmuje zobowiązanie, że nie przyjmie podobnej opieki ze strony innych państw. Co istotne, w analizowanym aspekcie bezpieczeństwa w żadnym porozumieniu między obu państwami ani słowem nie wspomniano o tym, aby Włochy miały bronić militarnie swojego sąsiada. Mają one jednak (wedle konwencji z 1939 r.) chronić suwerenność i integralność terytorialną San Marino²⁹.

Tę ostatnią możliwość – jak się wydaje – można rozumieć także jako pomoc militarną gdyby doszło do takiej konieczności. Z drugiej strony trudno byłoby sobie wyobrazić akt agresji wobec tego mikropaństwa bez naruszenia bezpieczeństwa Włoch – w przypadku gdy terytorium San Marino stanowi enklawę

²⁷ <https://en.gouv.mc/Government-Institutions/The-Government/Ministry-of-Interior/The-Palace-Guards> (dostęp: 12.10.2018); <https://en.gouv.mc/Portail-du-Gouvernement/Government-Institutions/The-Government/Ministry-of-Interior/The-Fire-Emergency-Service> (dostęp: 12.10.2018).

²⁸ S.T. Stępnicki, *San Marino w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 33.

²⁹ *Ibidem*, s. 46–52.

na terytorium włoskim. Sytuacja ta, choć należy ją określić jako niedookreśloną, wydaje się jednak stosunkowo łatwa do interpretacji. Republika Włoska jest w praktyce jedynym gwarantem bezpieczeństwa apenińskiego mikropaństwa.

Warto dodać, iż w swej polityce zagranicznej Republika próbuje realizować zasadę neutralności, co wynika z położenia geograficznego i niewielkiego znaczenia międzynarodowego. Faktem jest jednak, że owa neutralność nie jest gwarantowana przez nikogo, choć niektóre państwa uznają prowadzenie takiej polityki przez San Marino (np. Polska w porozumieniu o ustanowieniu oficjalnych stosunków z 1979 r.)³⁰.

Republika nie posiada regularnych sił zbrojnych, lecz jedynie ochotniczy korpus militarny stanowiący swoistą reprezentację suwerenności państwa. W sytuacji zajścia specjalnych okoliczności wszyscy obywatele w wieku 16–55 lat mogą być powołani do obrony kraju. W skład korpusu wchodzi tzw. umundurowana milicja, biorąca udział w ceremoniach i uroczystościach, gwardia mająca strzec kapitanów-regentów i parlamentu oraz jednostka artyleryjska strzegąca fortecy w stolicy. Trzy jednostki wchodzi także w skład policji: żandarmeria, policja chroniąca fortecę i policja cywilna³¹.

Uwagi końcowe

Aspekt bezpieczeństwa zewnętrznego europejskich mikropaństw nierozwalnie łączy się z polityką ich większych sąsiadów, kierunkami przez nie wyznaczonymi. Jest to kluczowe, jeśli chodzi o ich przetrwanie jako jednostek samodzielnych w przestrzeni stosunków międzynarodowych. W przypadku Andory, Monako i San Marino ich sąsiedzi to ważni członkowie Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Trudno zatem liczyć na rezygnację z ich opieki. Z kolei sąsiedzi Liechtensteinu to państwa neutralne, nienależące do NATO (choć Austria należy do UE), realizujące konsekwentnie taką politykę od wielu lat (Austria od 1955 r.) w sposób skuteczny. Również i w tym przypadku można wskazać na konsekwentne gwarancje bezpieczeństwa zewnętrznego, szczególnie przez Konfederację Szwajcarską.

Odpowiadając na sformułowane na początku rozważań pytania badawcze, za główną przesłankę bezpieczeństwa zewnętrznego opisywanych państw należy uznać ich tradycyjne, często długotrwałe, powiązania z większymi sąsiadami. Mikropaństwa przetrwały do dziś głównie z powodu akceptacji środowiska międzynarodowego, w tym głównie potężniejszych sąsiadów, które wspierały ich istnienie.

³⁰ *Ibidem*, s. 95–101.

³¹ <http://www.sanmarino.sm/on-line/en/home/institutions/military-and-police-corps.html> (dostęp: 11.10.2018).

Pod względem przynależności do organizacji międzynarodowych bez wątpienia wyróżnia się Liechtenstein jako państwo angażujące się m.in. w proces integracji europejskiej (jest członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Jednak żadne z najmniejszych państw kontynentu europejskiego nie jest członkiem żadnego sojuszu o charakterze militarnym i zapewne sytuacja ta nie ulegnie zmianie.

Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której mikropaństwa szerzej niż dotąd mogłyby wpływać na bezpieczeństwo międzynarodowe, a zarazem swoje – w odniesieniu do zewnątrz. Byłaby to wizja utopijna. Jedynym możliwym kierunkiem wydaje się zatem podążanie śladem swoich sąsiadów i promowanie idei ważnych dla organizacji międzynarodowych, których są członkami (szczególnie ONZ i Rada Europy), aby w ten sposób wносить zauważalny wkład w stabilizację bezpieczeństwa międzynarodowego.

Twory państwowe o niewielkich rozmiarach przetrwały w dużej mierze dzięki opiece swoich sąsiadów i zapewne ten kierunek ich polityki będzie kontynuowany w najbliższej przyszłości. Żadne inne rozwiązanie nie wydaje się możliwe do zastosowania w praktyce w przewidywalnej przyszłości.

dr Mira Malczyńska-Biały

Uniwersytet Rzeszowski

NIEUCZCIWE PRAKTYKI HANDLOWE A BEZPIECZEŃSTWO KONSUMENTÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

Uwagi wstępne

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFEU)¹ w artykule 169 wskazuje, że Unia dąży między innymi do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów. Przyczynia się ponadto do ochrony ich interesów ekonomicznych. Celem artykuły jest analiza nieuczciwych praktyk handlowych w Unii Europejskiej. Skupiono się na ukazaniu rodzajów praktyk na podstawie Dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. Przedstawiono wybrane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tym zakresie. Uwzględniony został fakt, że przeciętny konsument podczas dokonywania transakcji zakupowych powinien być dostatecznie dobrze poinformowany, uważny i ostrożny. Oceny tych elementów dokonuje się z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturowych, językowych i przynależności danego konsumenta do szczególnej grupy konsumentów. Należy do nich dająca się zidentyfikować grupa konsumentów, szczególnie podatna na oddziaływanie praktyki rynkowej lub na produkt, której praktyka rynkowa dotyczy, ze względu na szczególne cechy, takie jak wiek, niepełnosprawność fizyczna lub umysłowa².

W konkluzji przedstawiono wpływ państw członkowskich na realizację postanowień prawnych Unii Europejskiej z zakresu nieuczciwych praktyk handlowych. Wskazano ponadto na wybrane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące nieuczciwych praktyk rynkowych.

Prawo do bezpieczeństwa konsumentów stanowi jedno z podstawowych płaszczyzn ich ochrony. Bezpieczeństwo konsumentów na szczeblu unijnym

¹ Wersja skonsolidowana *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 326/49, 26.10.2012.

² *Nieuczciwe praktyki rynkowe. Przewodnik*, Warszawa 2009, s. 6.

można analizować na kilku płaszczyznach: bezpieczeństwa zdrowotnego, ekonomicznego, informacyjnego czy w zakresie dochodzenia roszczeń. Unia Europejska gwarantuje je na płaszczyźnie międzynarodowej poprzez odpowiednie regulacje prawne oraz działalność kompetentnych podmiotów i instytucji. Tworząc regulacje prawne w postaci aktów prawa wtórnego (dyrektyw), nakłada na państwa członkowskie obowiązek implementacji ich regulacji na szczeblu krajowym.

Ochrona interesów gospodarczych konsumenta związana jest przede wszystkim z zapewnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego nabywcom dóbr i usług. Bezpieczeństwo ekonomiczne człowieka definiowane jest jako poziom dochodu uznanego za podstawowy, czyli zapewniający przetrwanie, zrównoważony rozwój i godność osobistą³. Gospodarowanie dochodem uzależnione jest od indywidualnych potrzeb nabywcy. Posiadany przychód determinuje możliwości zakupowe przeciętnego konsumenta. Dlatego nabywca zawierając umowę konsumencką, powinien mieć pełną wiedzę na temat rzeczywistych jej warunków, w tym warunków finansowych. Bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów związane jest w szczególności z ochroną prawną ich interesów finansowych podczas zawierania umów. Zależy od eliminacji nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorców, a mających na celu namówienie konsumenta do podjęcia nieatrakcyjnej pod względem finansowym decyzji zakupowej, której w normalnych warunkach by nie podjął. To również możliwość dochodzenia finansowych roszczeń konsumenckich wynikających z zakupu produktu niezgodnego z umową⁴.

Synteza nieuczciwych praktyk rynkowych w Unii Europejskiej

Nieuczciwe praktyki rynkowe stosowane przez przedsiębiorców wpływają negatywnie w szczególności na ekonomiczne bezpieczeństwo konsumentów. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię nieuczciwych praktyk rynkowych w Unii Europejskiej jest dyrektywa z dnia 11 maja 2005 r.⁵ Jej

³ *Human Development Report 1994, United Nations Development Programme (UNDP)*, New York – Oxford 1994, s. 23–25.

⁴ D. Howarth, *Internal Policies: The Commission Defends the E|U Consumer*, „The Autor (s) Journal Compilation” 2008, nr 46, s. 96–97.

⁵ Dyrektywa Rady 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE L149/22, 11.06.2005.

nadrzędnym celem jest przyczynianie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Służyć ma temu zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do nieuczciwych praktyk handlowych oraz szkodzących interesom gospodarczym konsumentów (art. 1). W dyrektywie zdefiniowano pojęciem konsumenta i przedsiębiorcy. Konsument oznacza każdą osobę fizyczną, która w ramach praktyk handlowych działa w celu niezwiązanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem. Przedsiębiorcą jest każda osoba fizyczna lub prawna, która w ramach praktyk handlowych objętych niniejszą dyrektywą działa w celu związanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem, oraz każdą osobę działającą w imieniu lub na rzecz przedsiębiorcy (art. 2).

Analizując rodzaje nieuczciwych praktyk, należy wskazać, że co do zasady nieuczciwe praktyki handlowe w Unii Europejskiej są zabronione.

Praktyka handlowa jest nieuczciwa w dwóch przypadkach. Po pierwsze jeżeli jest sprzeczna z wymogami staranności zawodowej. Po drugie kiedy w sposób istotny zniekształca lub może zniekształcić zachowanie gospodarce względem produktu przeciętnego konsumenta, do którego dociera bądź do którego jest skierowana. Może dotyczyć również przeciętnego członka grupy konsumentów, jeżeli praktyka handlowa skierowana jest do określonej grupy konsumentów. Nieuczciwe są praktyki handlowe, które mogą w sposób istotny zniekształcić zachowanie gospodarce wyłącznie dającej się jednoznacznie zidentyfikować grupy konsumentów szczególnie podatnej na tę praktykę lub na produkt, którego ona dotyczy ze względu na niepełnosprawność fizyczną lub umysłową, wiek lub łatwowierność, w sposób racjonalnie możliwy do przewidzenia przez przedsiębiorcę (art. 5). Za nieuczciwe uznaje się w szczególności praktyki handlowe, które wprowadzają błąd lub są agresywne⁶.

Nieuczciwe praktyki handlowe wprowadzające w błąd mogą mieć charakter działania lub zaniechania przedsiębiorcy. Praktykę uznaje się za wprowadzającą w błąd, jeżeli zawiera ona fałszywe informacje i w związku z tym jest niezgodna z prawdą lub w jakikolwiek sposób, w tym poprzez wszystkie okoliczności jej prezentacji, wprowadza lub może wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta. Praktyka jest nieuczciwa, nawet jeżeli informacje te w odniesieniu do jednego lub większej liczby wymienionych niżej elementów są zgodne z rzeczywistością, i która w każdym przypadku powoduje lub może spowodować podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Wprowadza ona w błąd co do istnienia lub rodzaju produktu, głównych cech produktu,

⁶ Zob. H.E. Brander, P. Ulmer, *The Community Directive on Unfair Terms in Consumer Contracts: Some Critical Remarks on the Proposal Submitted by the EC Commission*, „Common Market Law Review” 1991, nr 28, s. 655–657.

takich jak jego dostępność, związane z nim korzyści i ryzyko, wykonanie, skład, wyposażenie dodatkowe, usługi po sprzedaży i procedura reklamacyjna, sposób i data produkcji lub wykonania, dostawa, przydatność, zastosowanie, ilość, specyfikacja, pochodzenie geograficzne lub handlowe, spodziewane rezultaty jego zastosowania lub wyniki i istotne cechy testów lub kontroli przeprowadzonych na produkcie. Oszukuje w zakresie obowiązków przedsiębiorcy, motywu stosowania praktyki handlowej i rodzaju procesu sprzedaży, oświadczenia lub symboli dotyczących bezpośredniego lub pośredniego sponsorowania lub zezwolenia wydanego dla przedsiębiorcy lub produktu. Wprowadza w błąd odnośnie ceny, sposobu obliczania ceny lub istnienia szczególnej korzyści cenowej, niezbędnej usługi, części, wymiany lub naprawy. Poprzez niejasne informacje na temat rodzaju, cech i praw przedsiębiorcy lub jego przedstawiciela, takich jak jego tożsamość i majątek, kwalifikacje, status, zezwolenia, członkostwo lub powiązania oraz prawa własności przemysłowej i intelektualnej lub nagrody i wyróżnienia nabywca podejmuje decyzję zakupową, której normalnie by nie podjął. Nieuczciwa praktyka wprowadza w błąd odnośnie prawa do wymiany towaru lub do żądania zwrotu kosztów⁷.

Praktykę handlową uznaje się również za wprowadzającą w błąd, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności, powoduje ona lub może spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Obejmuje ona każdy rodzaj wprowadzenia produktu na rynek, w tym reklamę porównawczą, który powoduje mylenie produktów, znaków towarowych, nazw handlowych lub innych znaków rozpoznawczych przedsiębiorcy i jego konkurenta. Dodatkowo łączy się z nieprzestrzeganiem przez przedsiębiorcę obowiązków zawartych w kodeksach postępowania, do których przestrzegania się zobowiązał⁸. Obowiązek taki nie opiera się jedynie na samym zamiarze jego wykonania, lecz jest wiążący i możliwy do zweryfikowania. Nadużycie polega na tym, że przedsiębiorca zaznacza w ramach praktyki handlowej, że jest związany kodeksem (art. 6).

Zaniechanie wprowadzające w błąd to taka praktyka handlowa, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności oraz ograniczenia środka przekazu, pomija ona istotne informacje potrzebne przeciętnemu konsumentowi do podjęcia świadomej decyzji dotyczącej transakcji. Tym samym powoduje ona lub może powodować podjęcie przez prze-

⁷ Zob. Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, D. Urz. UE L 171, 7.07.1999.

⁸ K. Żak, *Kodeks dobrych praktyk rynkowych jako narzędzie budowania relacji przedsiębiorstwa z interesariuszami*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 263, s. 157–160.

ciężnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Za wprowadzające w błąd uznaje się również zaniechanie, jeżeli przedsiębiorca zataja lub w sposób niejasny, niezrozumiały, dwuznaczny lub z opóźnieniem przekazuje istotne informacje. Nie ujawnia ponadto komercyjnego celu praktyki, jeżeli nie wynika on jasno z kontekstu i jeżeli powoduje to lub może spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. W przypadku gdy środek przekazu stosowany dla danej praktyki handlowej nakłada ograniczenia przestrzenne lub czasowe, ograniczenia te i wszystkie środki podjęte przez przedsiębiorcę w celu udostępnienia informacji konsumentom w inny sposób zostaną uwzględnione przy rozstrzygnięciu, czy doszło do pominięcia informacji. Jeżeli nie wynikają z kontekstu w przypadku zaproszenia do dokonania zakupu, za istotne uważa się informacje dotyczące cech produktu w takim zakresie, w jakim jest to właściwe dla danego środka przekazu i produktu. Znaczenie ma również informacja na temat adresu i tożsamości przedsiębiorcy oraz cena wraz z podatkami. Następnie uzgodnienia dotyczące sposobu płatności, dostawy lub wykonania oraz procedury rozpatrywania reklamacji, jeżeli odbiegają one od wymogów staranności zawodowej, jak również w odniesieniu do produktów i transakcji obejmujących prawo odstąpienia lub unieważnienia, istnienie takiego prawa. W końcu wymogi informacyjne ustanowione w prawie wspólnotowym dotyczące komunikacji handlowej, w tym reklamy i marketingu (art. 7).

Drugą kategorią nieuczciwych praktyk handlowych w Unii Europejskiej są agresywne praktyki. Praktykę handlową uznaje się za agresywną, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności, poprzez nękanie, przymus, w tym z użyciem siły fizycznej lub bezprawny nacisk, w znaczny sposób ogranicza ona lub może ograniczyć swobodę wyboru przeciętnego konsumenta lub jego zachowanie względem produktu i tym samym powoduje lub może spowodować podjęcie przez niego decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. W tym celu uwzględnia się pięć okoliczności praktyki. Po pierwsze czas, miejsce, rodzaj i uporczywość. Następnie użycie gróźb lub obraźliwych sformułowań bądź sposobów zachowania. Po trzecie wykorzystanie przez przedsiębiorcę konkretnego nieszcześcia lub konkretnych okoliczności na tyle poważnych, że ograniczają one zdolność konsumenta do oceny, czego przedsiębiorca jest świadomy, w celu wpłynięcia na decyzję konsumenta względem produktu. Kolejno uciążliwe lub niewspółmierne bariery pozaumowne, które przedsiębiorca wykorzystuje, aby przeszkodzić konsumentowi w wykonaniu jego praw umownych, w tym prawa do wypowiedzenia umowy lub do rezygnacji na rzecz innego produktu lub przedsiębiorcy. Do ostatniej okoliczności należą groźby podjęcia działania niezgodnego z prawem (art. 8, 9).

Nieuczciwe praktyki handlowe w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej zakazuje nieuczciwych, wprowadzających w błąd i agresywnych praktyk handlowych, które mogą wpłynąć na zachowanie gospodarcze konsumentów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonuje wykładni prawa unijnego, aby zapewnić jego stosowanie w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Rozstrzyga też spory prawne między rządami krajów Unii a jej instytucjami. W określonych sytuacjach do Trybunału mogą również wnosić sprawy osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organizacje, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE⁹.

Trybunał rozwinął bogate orzecznictwo w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych. Pierwsza kategoria orzecznictwa związana jest z praktykami wprowadzającymi w błąd, tzw. ofertami wiązanymi. Druga dotyczy nieuczciwych praktyk mających znamiona agresywnych.

Sprzedaż wiązana występuje, gdy zbycie jednego towaru (towar wiążący) uzależnione jest od nabycia innego produktu (towar związany), który funkcjonuje ponadto w obrocie jako odrębny towar. Dochodzi więc do sytuacji, w której nabywca zainteresowany produktem A jest zmuszony kupić również produkt B, przy czym produkt B sprzedawany jest również samodzielnie, bez produktu A¹⁰. Do przykładowych orzeczeń we wskazanej płaszczyźnie należą poniższe rozstrzygnięcia. Państwa członkowskie nie mogą zakazać składania przez sprzedawcę konsumentowi jakichkolwiek ofert wiązanych (jak na przykład stacja benzynowa, która oferuje nieodpłatną pomoc drogową przez okres trzech tygodni za każde zatankowanie przynajmniej 25 litrów paliwa). Oferty wiązane nie mogą bowiem być uznawane w każdych okolicznościach za nieuczciwe praktyki handlowe¹¹.

Trybunał orzekł, że oferta wiązana polegająca na sprzedaży komputera wyposażonego w przeinstalowane oprogramowanie nie stanowi sama w sobie nieuczciwej praktyki handlowej. Poza tym brak wskazania ceny każdego z przeinstalowanych programów nie stanowi praktyki handlowej wprowadzającej w błąd, gdyż cena poszczególnych programów nie stanowi informacji istotnej dla konsumenta¹².

⁹ A.B. Capik, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Kraków 2013, s. 14–16.

¹⁰ I. Małobęcki, *Sprzedaż wiązana i pakietowa jako potencjalne naruszenie europejskiego prawa konkurencji – ekonomiczna i prawna analiza problemu*, Warszawa 2013, s. 8–10.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2009 r., VTB-VAB i Galatea, C-261/07 i C-299/07.

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 września 2016 r., Deroo-Blanquart, C-310/15.

Kolejna kategoria rozstrzygnięć Trybunału dotyczy praktyk handlowych mających znamiona agresywnych. W 2012 r. Trybunał zakazał agresywnych praktyk handlowych przedsiębiorstw stwarzających u konsumenta fałszywe wrażenie, że wygrał on nagrodę, podczas gdy otrzymanie tej nagrody wiąże się z koniecznością poniesienia przez niego określonych kosztów. Tak jest na przykład w przypadku reklam, które sprawiają, że konsument uwierzy, iż wygrał rejs statkiem, podczas gdy aby otrzymać tę nagrodę, musi zapłacić za ubezpieczenie i uiścić dodatkową opłatę za kabinę, a także pokryć koszty wyżywienia i napojów oraz opłat portowych podczas rejsu¹³.

Kasy chorych działające w ramach systemu ustawowego także mogą ponieść odpowiedzialność za stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych. I tak praktyka wprowadza w błąd, jeśli kasa chorych udziela swoim członkom informacji, iż przystąpienie przez nich do innej ustawowej kasy chorych wiąże się z niekorzystnymi dla nich skutkami finansowymi¹⁴.

Wreszcie koszty połączenia z numerem telefonicznym obsługi posprzedażowej nie mogą przekraczać kosztów zwykłego połączenia; w przeciwnym razie istniałaby nieuczciwa praktyka handlowa¹⁵.

Uwagi końcowe

Unia Europejska pozostawia państwom członkowskim swobodę w zapewnieniu konsumentom odpowiednich i skutecznych środków zwalczania nieuczciwych praktyk rynkowych w celu zapewnienia zgodności z przepisami Dyrektywy Rady 2005/29. Środki te obejmują przepisy prawne, zgodnie z którymi osoby lub organizacje uznawane na mocy prawa krajowego za mające uzasadniony interes w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych, w tym konkurenci mają liczne uprawnienia w tym zakresie. Mogą wszcząć postępowanie sądowe w odniesieniu do takich nieuczciwych praktyk handlowych. Mogą również zaskarżyć takie nieuczciwe praktyki handlowe przed organem administracyjnym właściwym do rozpatrywania skarg lub do wszczęcia właściwych postępowań sądowych (art. 11).

Państwa członkowskie przyznają sądom lub organom administracyjnym uprawnienia umożliwiające im w ramach postępowań cywilnych lub administracyjnych rozpoznawanie spraw z zakresu nieuczciwych praktyk rynkowych.

¹³ Wyrok Europejskiego Trybunału Unii Europejskiej z dnia 18 października 2012 r., *Purely Creative*, C-428/11.

¹⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Unii Europejskiej z dnia 3 października 2013 r., *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*, C-59/12.

¹⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2017 r., *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main*, C-568/15.

Dotyczyć one mogą żądania, aby przedsiębiorca przedstawił dowód na prawdziwość swoich twierdzeń o faktach związanych z praktyką handlową, jeżeli, biorąc pod uwagę uzasadniony interes przedsiębiorcy i innych uczestników postępowania, żądanie takie wydaje się właściwe z uwagi na okoliczności danej sprawy. Związane to może być również z uznaniem twierdzeń o faktach za nieprawdziwe, jeżeli dowód zażądany nie zostanie przedstawiony lub jeżeli zostanie on uznany przez sąd lub organ administracyjny za niewystarczający (art. 12).

Państwa członkowskie ustanawiają sankcje za naruszenie przepisów krajowych przyjętych w celu wykonania Dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym. Mają ponadto obowiązek podejmować wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia ich egzekwowania. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (art. 13).

W przypadku gdy państwa członkowskie nie stosują w odpowiedni sposób prawa UE w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonuje wykładni prawa unijnego. Rozstrzyga też spory prawne między rządami krajów Unii a jej instytucjami, jak również rozstrzyga sprawy osób fizycznych, tj. konsumentów lub organizacji konsumencjonalnych, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE.

Konkludując, na poczucie bezpieczeństwa unijnego konsumenta ma wpływ wiele czynników. Należą do nich przede wszystkim świadomość konsumentka, znajomość swoich praw oraz wiedza na temat sposobów dochodzenia roszczeń. Nie ulega wątpliwości, że przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym ma istotne znaczenie w zagwarantowaniu konsumentom bezpiecznego korzystania z rynku dóbr i usług Unii Europejskiej.

ppor. mgr inż. Aleksandra Murat-Bors

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

POLSKI KOMPONENT AMERYKAŃSKIEJ TARCZY ANTYRAKJETOWEJ JAKO DETERMINANTA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO W KONTEKŚCIE CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Uwagi wstępne

Proliferacja broni masowego rażenia i pocisków balistycznych w połączeniu z rosnącym zagrożeniem ze strony „państw zbrojeckich” to przesłanki prowadzące do nieuchronnego rozwoju obrony przeciwrakietowej. Powszechnie uznaje się, że zdolność do odparcia ataku powietrznego, w tym rakietowego, stanowi jeden z decydujących czynników we współczesnych działaniach zbrojnych. Jest to bezpośrednio następstwo rozwoju ofensywnych środków walki, dla których środowiskiem są przestrzeń powietrzna i wyższe warstwy pozaziemskie. Posiadanie systemów przeciwdziałających temu zagrożeniu stało się więc ważnym instrumentem polityki międzynarodowej, wykorzystywanym powszechnie w strategiach odstraszenia¹. Z tego względu atrakcyjna i aktualna jest dzisiaj obrona przeciwrakietowa – istnieje na nią bowiem zarówno zapotrzebowanie strategiczne, jak i możliwości technologiczne do jej realizacji. Efektem tych dwóch tendencji jest stworzenie systemu obrony przeciwrakietowej, nad czym skupiają się wysiłki USA oraz państw europejskich, w tym Polski².

Amerykański system obrony przeciwrakietowej (*Ballistic Missile Defense System*, BMDS) jest przewidziany na wiele lat rozwoju i wykorzystuje większość z możliwych dziś do zastosowania technologii oraz rysujące się w tym względzie perspektywy na przyszłość. Zadaniem BMDS ma być ochrona Ameryki Północ-

¹ R. Kupiecki, *Obrona przeciwrakietowa. Kilka istotnych kwestii*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 3, s. 20.

² S. Koziej, *Tarcza antyrakietowa – dylematy strategiczne*, „Znak” 2007, nr 4.

nej, terytorium europejskich członków NATO, a także Izraela, Japonii oraz Korei Południowej przed atakiem przy użyciu rakiet balistycznych ze strony przede wszystkim tzw. „państw zbójceckich”³, które posiadają broń masowego rażenia i środki jej przenoszenia lub dążą do uzyskania tego typu uzbrojenia.

Polska włączyła się w projekt amerykańskiej tarczy antyrakietowej, podejmując się uczestnictwa w programie etapowego adaptacyjnego podejścia do obrony przeciwrakietowej w Europie (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA) i decydując o rozmieszczeniu na terenie Redzikowa naziemnej instalacji systemu Aegis Ashore. Zadaniem tego komponentu ma być obrona obszarów położonych w środkowej i północnej części Europy przed raketami krótkiego, średniego i pośredniego zasięgu. Dodatkowo komponent EPAA na terytorium RP będzie wchodził w skład systemu obrony przeciwrakietowej Sojuszu Północnoatlantyckiego, co jest wynikiem decyzji o włączeniu amerykańskich instalacji obrony przeciwrakietowej rozmieszczonych na obszarze Europy do systemu sojuszniczego.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie wpływu rozmieszczenia na terytorium Polski elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej na bezpieczeństwo międzynarodowe. Niewątpliwie zaangażowanie Polski w ten projekt będzie miało istotny wpływ na jej pozycję na świecie, relacje z innymi państwami i podmiotami międzynarodowymi oraz bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Z uwagi na złożoność tematyki zawężono problematykę i zwrócono uwagę głównie na kontekst członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Korzystając z metody krytycznej analizy i badania piśmiennictwa oraz syntezy wiedzy na podstawie studiów literatury przedmiotu, podjęto próbę ustalenia możliwych implikacji dla bezpieczeństwa spowodowanych zmianami w relacjach Polski z Unią Europejską po ulokowaniu w Polsce komponentów BMDS oraz skutków projektu dla Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie dla prowadzonych badań miało potwierdzenie postawionej hipotezy zakładającej, że rozmieszczenie na terytorium RP elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej będzie miało pozytywny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe, ze szczególnym uwzględnieniem członków Unii Europejskiej.

³ Państwa zbójceckie (ang. „*Rogue*” states) – nazywane także progowymi lub nieprzewidywalnymi. Określenie używane przez administrację amerykańską w stosunku do państw, których autorytarne rządy oskarżane są o nieprzestrzeganie praw człowieka, wspieranie terroryzmu oraz rozbudowę arsenału broni masowej zagłady. Określenia tego używała już administracja Billa Clintona, ale dopiero administracja Busha podkreślała ze stanowczością zagrożenie ze strony tych państw, które uzasadniało wszystkie działania Stanów Zjednoczonych zmierzające do jego zmniejszenia. Pod koniec lat 90. XX w. za „państwa zbójceckie” uznawane były Afganistan, Irak, Iran, Korea Północna oraz Libia. Po operacji wojskowej w Afganistanie został on usunięty z listy. Również normalizacja stosunków libijsko-amerykańskich doprowadziła do usunięcia z listy reżimu Kadafiego. W 2002 r. koncepcję „państw zbójceckich” zastąpiła koncepcja „osi zła”, w której znalazły się Irak, Iran i Korea Północna.

Stanowisko członków i organów Unii Europejskiej w sprawie rozmieszczenia na terytorium Polski elementów tarczy antyrakietowej

Opinia członków i organów Unii Europejskiej to niezwykle istotny czynnik w debacie nad konsekwencjami rozmieszczenia komponentów tarczy antyrakietowej w Polsce i innych europejskich państwach. Dyskurs, jaki toczył się na forach UE, ukazał rozbieżności w podejściu państw członkowskich do problemu ulokowania amerykańskich instalacji w Europie. Każde z państw podchodziło do kwestii europejskich komponentów BMDS z punktu widzenia własnych partykularnych interesów narodowych, a w związku z tym opierając swoje opinie na różnych motywach⁴. W gronie państw członkowskich pojawiły się różnorodne stanowiska, począwszy od tych popierających instalację i angażujących się w jej powstanie (m.in.: Estonia, Polska, Rumunia, Wielka Brytania), poprzez kraje obojętne wobec projektu, aż do tych kontestujących projekt (m.in.: Francja, Włochy) jako niesłużący ich interesom, wprowadzający podziały w Europie, ugruntowujący amerykańską dominację czy też prowadzący do napięć z Rosją.

Analizując stanowisko Unii Europejskiej w tej sprawie, warto zwrócić uwagę na dokumenty dotyczące bezpieczeństwa UE i pojawiającą się w nich kwestię obrony przeciwrakietowej. W *Europejskiej strategii bezpieczeństwa* (European Security Strategy, ESS) z 2003 r. rozprzestrzenianie broni masowego rażenia jest wyraźnie zaakcentowane jako potencjalnie największe współczesne zagrożenie, a możliwość ataku raketowego prezentowana jako poważny problem wpływający na bezpieczeństwo Europy. Jednocześnie ESS w żaden sposób nie podjęła konkretnych sposobów przeciwdziałania temu zagrożeniu. Należy jednak zaznaczyć, że dokument ten w wyraźny sposób podkreśla istotę współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i NATO oraz wagę więzi transatlantycznych jako fundamentu bezpieczeństwa na kontynencie europejskim⁵. W opracowanym po pięciu latach *Sprawozdaniu na temat wdrażania ESS* stwierdzono, że ryzyko potencjalnych ataków raketowych wzrosło, a co za tym idzie, należy kontynuować działania ograniczające rozprzestrzeniania pocisków balistycznych. Żaden z tych dokumentów nie podjął jednak bezpośrednio kwestii obrony przeciwrakietowej ani współpracy z USA czy NATO w tej materii⁶.

⁴ A. Hodor, *Stanowisko państw członkowskich, organów Unii Europejskiej oraz stan europejskiej debaty publicznej wobec rozmieszczenia w Polsce i Republice Czeskiej elementów tarczy antyrakietowej* [w:] *Wpływ tarczy antyrakietowej na pozycję międzynarodową Polski. Konsekwencje umieszczenia elementów systemu obrony przeciwrakietowej Stanów Zjednoczonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chorośnicki, A. Gruszczyk, Kraków 2008, s. 376.

⁵ *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, Bruksela 2003.

⁶ *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Bruksela 2008.

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej wydana w 2016 r. podkreśliła wyłącznie konieczność ścisłej współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim, jednocześnie przyznając, że NATO pozostaje główną strukturą w regionie, jeżeli chodzi o zbiorową obronę – tematyka obrony przeciwrakietowej nie została jednak bezpośrednio poruszona⁷. W roku 2018 Europejska Agencja Obrony (European Defence Agency, EDA) opracowała *Plan rozwoju zdolności UE (Capability Development Plan, CDP)*, który zaprezentował potrzeby w zakresie zdolności, trendów oraz potencjalnych braków w obronności Europy w perspektywie 2035 r. Jako jeden z priorytetów wymienionych w CDP pojawił się rozwój obrony przeciwrakietowej, co podkreśla, że nadal jest to ważny dla Unii Europejskiej element bezpieczeństwa na kontynencie⁸.

Debata w sprawie tarczy toczyła się na forum Parlamentu Europejskiego od 2007 r. Wielokrotnie zwracano uwagę, że tarcza na terenie Polski i Czech może zaszkodzić stosunkom UE z innymi krajami, głównie Rosją⁹. Niemcy podkreślali, że rozwój projektu będzie prowadził do kontynuacji wyścigu zbrojeń i „nakręcania spirali przemocy”. Europejska Partia Ludowa przekonywała, że tarcza nieobejmująca zasięgiem całej Europy spowoduje podzielenie kontynentu na różne strefy bezpieczeństwa. Jednocześnie sugerowano jednak, że bilateralne negocjacje członków UE ze Stanami Zjednoczonymi pokazują, jak słabo rozwinięta jest wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Wielu eurodeputowanych apelowało, by decyzja o umieszczeniu tarczy na terenie Europy była podejmowana w ogólnoeuropejskim konsensusie i krytykowało uchylanie się Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej od określenia ich jasnego stanowiska¹⁰. Przed szczytem UE – USA w czerwcu 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której stwierdzono, że ulokowanie przez Stany Zjednoczone komponentów tarczy antyrakietowej w Europie może negatywnie wpłynąć na międzynarodowe działania na rzecz rozbrojenia. Co więcej, wyraźnie zaznaczono, że projekt ten dotyczy bezpieczeństwa całego kontynentu i nie powinien być w związku z tym przedmiotem wyłącznie bilateralnych rozmów między Stanami Zjednoczonymi i poszczególnymi krajami europejskimi. Parlament nakazał Radzie Europejskiej i państwom członkowskim ustanowienie ram, które pozwolą na uczestnictwo

⁷ *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa, Rada Europejska, Bruksela 2016.*

⁸ *Capability Development Plan*, European Defence Agency, Ixelles 2018.

⁹ *Parlament Europejski o tarczy antyrakietowej*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20070326IPR04625+0+DO-C+PDF+V0//PL&language=PL> (dostęp: 22.12.2018).

¹⁰ P. Turczyński, *Amerykańskie koncepcje tarczy antyrakietowej w Europie*, Poltext, Warszawa 2012, s. 76.

w debacie wszystkich państw członkowskich UE i NATO¹¹. Jednocześnie zobowiązał Radę do zaprezentowania alternatywnych rozwiązań kwestii obrony przeciwrakietowej w Europie.

Zaprezentowana w 2009 r. przez Baracka Obamę zmiana koncepcji BMDS i inicjacja projektu EPAA spotkały się z akceptacją Parlamentu Europejskiego przede wszystkim ze względu na objęcie obroną przeciwrakietową całej Europy. Ostatecznie w 2010 r., po włączeniu europejskich komponentów tarczy do systemu obrony przeciwrakietowej NATO (NATO Ballistic Missile Defense, NATO BMD), Unia Europejska oficjalnie poparła projekt, „podkreślając znaczenie NATO jako fundamentu bezpieczeństwa transatlantyckiego i wzywając do strategicznej współpracy między Stanami Zjednoczonymi i państwami członkowskimi UE, tak aby sprostać ogólnoświatowym wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa”¹². Dzięki udziałowi w projekcie europejskie państwa mają korzystać z tych możliwości obronnych, których nie obejmuje unijna polityka bezpieczeństwa i obrony.

Kolejnym istotnym krokiem w debacie nad obroną przeciwrakietową Europy był ekspercki raport *Missile Defence in Europe: Strategic, Political and Industrial Implementation* opracowany w 2011 r. na zlecenie Parlamentu Europejskiego. Raport miał na celu umieszczenie projektu w odpowiednim kontekście strategicznym, zbadanie jego politycznych implikacji oraz ocenę technicznych możliwości i wyzwań przed nim stojących. Eksperci wzięli pod uwagę zarówno sekurytyzację UE w zakresie proliferacji rakiet balistycznych, nowe postanowienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zawarte w traktacie lizbońskim, napięte relacje między UE i NATO, jak również możliwe korzyści polityczne, gospodarcze, technologiczne i przemysłowe szerszego uczestnictwa państw europejskich w projekcie. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, raport uznał za korzystne uczestnictwo UE w projekcie tarczy antyrakietowej i podkreślił rolę EDA jako instytucji, która może intensyfikować współpracę w tej dziedzinie. Zauważając technologiczną przewagę USA, eksperci sugerowali inicjację negocjacji w sprawie przyszłego zaangażowania europejskiego przemysłu w EPAA, który ich zdaniem powinien wynikać ze wzajemnego dialogu między kluczowymi podmiotami przemysłowymi i przedstawicielami politycznymi. Ponadto raport zwrócił uwagę na konieczność poprawy stosunków UE – NATO¹³.

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie nadchodzącego szczytu UE – USA, Parlament Europejski, 05.06.2008.

¹² Joint motion for a resolution on the forthcoming EU-US Summit and the Transatlantic Economic Council, 09.11.2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P7-RC-2010-0608+0+DOC+XML+V0//EN&language=en> (dostęp: 22.12.2018).

¹³ *Missile Defence in Europe: Strategic, Political and Industrial Implementation*, Policy Department DG External Policies, European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433827/EXPO-SEDE_ET\(2011\)433827_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433827/EXPO-SEDE_ET(2011)433827_EN.pdf) (dostęp: 10.01.2018).

Tematyczna debata Rady Europejskiej dotycząca bezpieczeństwa została przeprowadzona w 2013 r., po raz pierwszy od wejścia w życie traktatu z Lizbony. Podjęto w niej również w niewielkim stopniu temat tarczy antyrakietowej. Zwrócono uwagę, że na skutek oszczędności budżetowych UE przeznacza na cele militarne zbyt mało środków, co znacznie zmniejsza jej możliwości obronne i zagraża stabilności europejskiego sektora obrony i bezpieczeństwa. W związku z tym zdecydowano, że UE i jej państwa członkowskie muszą wziąć na siebie większą odpowiedzialność, reagując na te wyzwania wspólnie z kluczowymi partnerami, takimi jak NATO i ONZ. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony ma nadal rozwijać się w pełnej komplementarności z NATO w uzgodnionych ramach strategicznego partnerstwa¹⁴.

Niezwykłe istotnym dokumentem, który określił stanowisko UE w sprawie tarczy antyrakietowej, była wydana w 2014 r. *Rezolucja w sprawie tarczy antyrakietowej dla Europy oraz jej konsekwencji politycznych i strategicznych*. Zaakcentowano w niej aktualność problemu obrony przeciwrakietowej ze względu na coraz liczniejsze zagrożenia związane z rozprzestrzenianiem pocisków balistycznych i broni masowego rażenia oraz konieczność skutecznej odpowiedzi na te zagrożenia przez NATO i UE. Zaznaczono, że obrona przeciwrakietowa może stanowić pozytywny element rozwojowy europejskiego bezpieczeństwa w kontekście szybkich zmian międzynarodowych ram bezpieczeństwa z uwagi na prowadzenie przez liczne podmioty prac nad technologiami rakietowymi i różnymi technologiami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i jądrowymi zdolnymi zagrozić państwom europejskim. Uwypuklono również rolę NATO i USA w działaniach na rzecz zapewniania obrony przeciwrakietowej państw europejskich. Ponadto podkreślono znaczenie więzi transatlantyckiej, której towarzyszy rozmieszczenie komponentów tarczy na terytorium państw europejskich. Podczas debaty w Parlamencie Europejskim pojawiły się również głosy sprzeciwiające się poparciom przez UE projektu tarczy antyrakietowej. Oponenti podkreślali, że EPAA tworzy różne strefy bezpieczeństwa na kontynencie, może rozpocząć nowy wyścig zbrojeń, co w konsekwencji powoduje regionalną i ogólnoswiatową niestabilność oraz spadek poziomu bezpieczeństwa. Sam system jego przeciwnicy określali jako niewiarygodny i niewarty zaangażowania tak dużych środków pieniężnych. Zwracano również uwagę na niekorzystne zmilitaryzowanie relacji z Rosją, co może bardziej zagrozić mieszkańcom UE niż ich chronić. Część europosłów wzywała wręcz do nieprzeznaczania środków z budżetu Unii na cele militarne oraz ścisłego rozdzielenia UE od NATO. Opinie te były

¹⁴ *Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, Rada Europejska, 20.12.2013, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/Konkluzje%20RE%2019-20.12.13.pdf> (dostęp: 10.01.2018).*

jednak w mniejszości wobec przeważającej liczby głosów popierających projekt, zatem rezolucja została przyjęta. Mając na uwadze wymienione przesłanki, Parlament Europejski oficjalnie poparł budowę tarczy antyrakietowej, apelując o kontynuowanie strategicznego partnerstwa z NATO, uwzględniając kwestię obrony przed pociskami balistycznymi. Podkreślał przy tym konieczność zadbania o pełny zakres i ochronę dla wszystkich państw członkowskich UE, unikając tym samym powstania różnych stref bezpieczeństwa na kontynencie. Rezolucja wyraźnie zaznacza, że obrona przeciwrakietowa NATO nie jest w żadnym wypadku wymierzona w Rosję oraz że Sojusz jest gotowy na współpracę z Rosją z uwzględnieniem założenia kompatybilności pomiędzy dwoma niezależnymi systemami obrony przeciwrakietowej. Zaznaczono, że taka współpraca mogłaby przynieść wymierne korzyści, jednak aby tak się stało, musi ona być prowadzona w oparciu o pełną wzajemność i przejrzystość, gdyż wzajemne zaufanie jest kluczowe dla stopniowego rozwijania takiej współpracy – w tym kontekście zauważono, że przesunięcie rosyjskich rakiet bliżej granic UE i NATO powoduje odwrotny skutek. PE zaznaczył również swoje wsparcie dla osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie do końca dekady pełnego zasięgu obrony przeciwrakietowej państwom europejskim będącym członkami NATO. W związku z tym zobowiązał Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, Komisję i Radę Europejską do uwzględnienia tej kwestii w przyszłych strategiach i analizach dotyczących bezpieczeństwa obszaru UE¹⁵. Dodatkowo państwa, takie jak Dania, Francja czy Wielka Brytania, zdecydowały się włączyć swoje zdolności z zakresu obrony przeciwrakietowej w sojuszniczy program, co niewątpliwie zwiększyło jego jakość, a także wpłynęło pozytywnie na całościowy odbiór przez instytucje UE i pozostałe, nawet dotychczas niechętne, państwa członkowskie¹⁶.

Na warszawskim szczycie NATO w 2016 r. przyjęta została *Deklaracja o współpracy pomiędzy Unią Europejską a NATO*. To pierwszy tego typu dokument odpowiadający na nowe wyzwania, którym ani Unia, ani NATO nie są w stanie sprostać samodzielnie. Zgodnie z zapisami dokumentu współpraca ma zostać zacieśniona w kwestiach m.in. wzmocnienia zdolności obronnych, przeciwstawiania się zagrożeniom hybrydowym czy wsparcia dla przemysłu obronnego¹⁷. Druga tego typu deklaracja została przyjęta w lipcu 2018 r. Po raz ko-

¹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie tarczy antyrakietowej dla Europy oraz jej konsekwencji politycznych i strategicznych, Parlament Europejski, 12.03.2014.

¹⁶ Parlament Europejski poparł budowę tarczy antyrakietowej, „Dziennik Gazeta Prawna” z 12 III 2014.

¹⁷ Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, NATO, 08.07.2016.

lejnij zaznaczono, że bezpieczeństwo obu sojuszy jest ze sobą ściśle powiązane, a współpraca przynosi wymierne korzyści. Kwestia obrony przeciwrakietowej nie została bezpośrednio poruszona, jednakże dążenie do zacieśnienia współpracy UE – NATO niewątpliwie ułatwi porozumienie i usprawni współpracę także w tym obszarze¹⁸.

Podsumowując, zarówno organy, jak i część członków Unii Europejskiej początkowo sceptycznie odnosiły się do ulokowania w Europie tarczy antyrakietowej, jednocześnie jednak zdawały sobie sprawę z rosnącego zagrożenia atakami rakietowymi i nie negowały potrzeby istnienia i rozwoju tego typu systemu. Początkowa niechęć do projektu wynikała z faktu, że był on postrzegany jako konkurencyjny wobec obrony przeciwrakietowej NATO i zarysowujących się dopiero planów Unii Europejskiej w tej kwestii, a także wiążący się z większą obecnością amerykańską na terytorium Europy i uzależniający bezpieczeństwo kontynentu od Stanów Zjednoczonych. Obawy dotyczące wpływu programu na bezpieczeństwo kontynentu odnosiły się także do możliwego zagrożenia jednościi struktur europejskich i konfliktów między sojusznikami, pogorszenia relacji z bezpośrednimi sąsiadami, głównie z Rosją. Projekt rodził też obawę wznowienia kolejnego wyścigu zbrojeń. Ostatecznie państwa europejskie zaakceptowały decyzję o ulokowaniu w Europie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej, głównie na skutek włączenia jej w system NATO BMD.

Implikacje dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz pozycja Polski w Europie w świetle nowych szans i zagrożeń

Analizując stanowisko organów i państw członkowskich Unii Europejskiej oraz historię rozwoju obrony przeciwrakietowej na terytorium Europy, można podjąć się określenia możliwych skutków tego projektu dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej i pozycji Polski na arenie międzynarodowej.

Na początku warto zwrócić uwagę na coraz szybszą degradację środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego wokół obszaru Unii Europejskiej. Wynika to głównie z narastającej agresywności polityki Rosji, znacznego wzrostu zagrożenia terrorystycznego, a także zaostrzenia się sytuacji na Bliskim Wschodzie. Jednocześnie Europa w sensie polityki bezpieczeństwa, szczególnie w wymiarze militarnym, osłabła znacząco i niewątpliwie konieczne jest szukanie

¹⁸ *Joint declaration on EU – NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, NATO, 10.07.2018.*

rozwiązań, które pozwolą poradzić sobie z narastającymi problemami¹⁹. Droga do przeciwdziałania niezwykle istotnym zagrożeniom rakietowym jest projekt tarczy antyrakietowej, który pomimo wielu zalet niepozbawiony jest także negatywnych konsekwencji.

Biorąc pod rozwagę kwestię wpływu projektu na bezpieczeństwo terytorium Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę zarówno na pozytywne, jak i negatywne skutki. Przede wszystkim, dzięki kooperacji z NATO oraz zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych, do końca dekady państwa europejskie zyskają pełną obronę przed potencjalnymi atakami rakietowymi. Co więcej, ścisła współpraca z Sojuszem Północnoatlantyckim w długookresowej perspektywie może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa Unii Europejskiej również w innych aspektach. Dodatkowym aspektem całej sytuacji jest pojawienie się w Europie kolejnych instalacji wojskowych istotnych z punktu widzenia narodowej strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych²⁰. Fakt ten wymiennie zwiększa wartość europejskich sojuszników w oczach USA w kategoriach strategicznych, co także ma dodatkowy wpływ na stan relacji transatlantyckich oraz potencjalnie może pozytywnie wpłynąć na bezpieczeństwo terytorium UE. Należy jednak zauważyć też negatywne skutki, wśród których wymienia się przede wszystkim pogorszenie relacji z Federacją Rosyjską, która odbiera projekt jako skierowany przeciwko sobie. Konsekwencją tego są coraz liczniejsze militarne reakcje Rosji (m.in. przebazowanie rakiet Iskander) oraz możliwe wznowienie wyścigu zbrojeń²¹. Uwagę zwraca się również na zbytne uzależnienie bezpieczeństwa Europy od Stanów Zjednoczonych. Obawy dotyczące wpływu programu na bezpieczeństwo kontynentu odnosiły się także do możliwego zagrożenia jedności struktur europejskich poprzez stworzenie na kontynencie różnych stref bezpieczeństwa.

Odnosząc się do wpływu udziału Polski w programie EPAA na jej pozycję na arenie międzynarodowej, również należy rozważyć tak pozytywne, jak i negatywne skutki. Początkowo duża część europejskich państw niechętnie odnosiła się do projektu umieszczenia na terytorium RP amerykańskich instalacji. Wskazywano na negatywny wpływ bilateralnych negocjacji w sprawie tarczy na europejską jedność i wspólną politykę w kwestiach militarnych. Zwracano również uwagę na silniejsze związki Polski ze Stanami Zjednoczonymi niż z europejskimi sojusznikami. Z czasem, głównie na skutek włączenia programu EPAA w sojuszniczą obronę przeciwrakietową, zaangażowanie Polski postrze-

¹⁹ M. Czajkowski, *Amerykański program obrony przeciwrakietowej w Europie: aspekty polityczne*, „Studia Politologica Ucraino-Polona” 2016, nr 6, s. 130.

²⁰ M. Czajkowski, *Tarcza marzeń nad Europą*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/marek-czajkowski-tarcza-marzen/> (dostęp: 23.12.2018).

²¹ *Iskandery z Kaliningradu celują w Redzikowo?*, „Dziennik Bałtycki” z 17 X 2016.

gane było z większą akceptacją. Komponent, który jest budowany na terytorium RP, jest ważnym elementem całego systemu, a zatem gdy rozpocznie działalność operacyjną, będzie znacząco wpływał na bezpieczeństwo UE. W aspekcie obrony terytorium Unii pozycja Polski w UE jest ważna i w istotny sposób działania naszego państwa wpływają na jej bezpieczeństwo. Dzięki ścisłej współpracy NATO i Unii Europejskiej Polska również może wiele zyskać w kwestiach obronnych z uwagi na większe możliwości powodowane synergicznym efektem tej kooperacji.

Geostrategiczne położenie oraz historyczne doświadczenia naszego państwa jednoznacznie wskazują na konieczność wiązania bezpieczeństwa Polski z bezpieczeństwem jej europejskich sojuszników i zachodnich partnerów. Czynny udział w programie EPAA, a co za tym idzie w obronie przeciwrakietowej Europy, czyni nasze państwo ważnym i zaangażowanym sojusznikiem oraz w nierozzerwalny sposób umacnia mechanizmy realnego, czynnego wsparcia sojuszniczego na wypadek zagrożenia.

Uwagi końcowe

Projekt tarczy antyrakietowej ma bez wątpienia duży wpływ na bezpieczeństwo członków Unii Europejskiej, podobnie jak ulokowanie komponentu EPAA na terenie Polski wpływa na pozycję Polski na arenie międzynarodowej. Następstwa budowy elementów BMDS na terenie Polski i innych europejskich państw, zarówno w kontekście szans, jak i zagrożeń, są niewątpliwie istotne i długofalowe.

Wraz z rozwojem i wdrażaniem programu obrony przeciwrakietowej w bezpieczeństwo Europy wnoszona jest nowa dynamika, której konsekwencją jest konieczność uwzględniania przez państwa członkowskie skutków, jakie na ich własne bezpieczeństwo wywiera obrona przed pociskami balistycznymi. Z pewnością projekt tarczy antyrakietowej podniesie jakość bezpieczeństwa UE dzięki objęciu całego terytorium Europy obroną przeciwrakietową, a europejskie państwa będą mogły korzystać z amerykańskich technologii i doświadczeń, jednocześnie wzmacniając transatlantyczne więzi. Należy jednak mieć na uwadze również negatywne skutki projektu, zwłaszcza w kwestii relacji z Federacją Rosyjską.

mgr Jan Niemiec

Uniwersytet Jagielloński

DETERMINANTY POLITYKI ZAGRANICZNEJ REPUBLICI TURCJI WOBEC PAŃSTW MUZUŁMAŃSKICH

Uwagi wstępne

W XX wieku międzynarodowy wizerunek Republiki Turcji kształtowany był przez pryzmat jej relacji z Europą Zachodnią i Stanami Zjednoczonymi. Założone w 1923 r. na gruzach Imperium Osmańskiego państwo tureckie wyrzekło się swojej imperialnej przeszłości na rzecz gruntownej modernizacji wszystkich sfer życia publicznego, czego efektem miało być włączenie Ankarę do grona wysoko rozwiniętych demokracji liberalnych. Zasada priorytetowego traktowania związków z Zachodem została sformułowana przez twórcę nowożytnej państwowości tureckiej, Mustafę Kemala Atatürka, którego poglądy wyznaczyły ramy ustrojowe Republiki. Opracowana przez Mustafę Kemala koncepcja, nazywana na jego cześć kemalizmem, uznawana była przez niemal wszystkie rządy za oficjalną doktrynę polityki wewnętrznej i zagranicznej¹. Ponadto dorobku Atatürka strzegły tureckie siły zbrojne, które wykorzystywały swoją silną pozycję w systemie politycznym do odbierania władzy ugrupowaniom naruszającym istniejące normy. Założenia kemalizmu zostały istotnie zmodyfikowane dopiero na początku XXI w. przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (tur. Adalet ve Kalkınma Partisi – AKP). Przyjmując za wizję swojej polityki zagranicznej koncepcję „strategicznej głębi” profesora Ahmeta Davutoğlu, AKP znacząco rozszerzyła zasięg oddziaływania tureckiej dyplomacji².

Niniejszy artykuł zawiera opis oraz analizę determinantów polityki zagranicznej Republiki Turcji w odniesieniu do państw muzułmańskich w latach 2002–2019. Ramy czasowe badania odpowiadają okresowi, w jakim rządy w Turcji sprawuje Partia Sprawiedliwości i Rozwoju. Za podstawę teoretyczną

¹ K. Ciftci, *The Kemalist Hegemony in Turkey and AKP as an 'Other'*, „L'Europe en Formation” 2013, nr 1(367), s. 148–151.

² İ. Uzge, *Diş Politikada AKP: Stratejik Konumdan Stratejik Modele*, „Mülkiye Dergisi” 2006, nr 30(252), s. 70–73.

dla poniższych rozważań obrano teorię ról w stosunkach międzynarodowych, która oferuje katalog narzędzi przydatnych w rozpatrywaniu aktywności dyplomatycznej państw. Dzięki szerokiej perspektywie badawczej oraz otwartości metodologicznej zastosowana teoria pozwala na zidentyfikowanie szeregu czynników konstytuujących politykę zagraniczną poszczególnych uczestników systemu międzynarodowego. Wszystkie zadania realizowane przez państwo w relacjach dwustronnych traktowane są w tym ujęciu teoretycznym jako jego role międzynarodowe³.

Studia nad teorią ról w nauce o stosunkach międzynarodowych rozwinęły się w drugiej połowie XX w. W roku 1970 opublikowane zostały wyniki badań Kalevi Holstiego, który w swoich pracach połączył elementy socjologii, psychologii społecznej i antropologii w celu określenia wpływu cech osobowościowych przywódcy na proces kształtowania tożsamości państwa. W kolejnych latach badania w tym kierunku kontynuowali między innymi Carl Backman, Stephen Walker i Michael Barnett⁴. W zależności od przyjętej typologii wyróżnić można kilkadziesiąt ról międzynarodowych funkcjonujących na poziomie kontaktów bilateralnych. Margareta i Charles Hermann, bazując na podejściu zaproponowanym przez Holstiego, wyodrębnili dziesięć głównych typów: bojownik, koncyliator, obrońca wiary, dawca, opiekun, wyzwoliciel, mediator, oponent, policjant, promotor⁵. W tym kontekście należy podkreślić, że określone państwo spełnia najczęściej kilka ról jednocześnie, dzięki czemu zwiększa swoje zaangażowanie w stosunkach międzynarodowych. Taka sytuacja rodzi jednak ryzyko wystąpienia konfliktu pomiędzy realizowanymi symultanicznie rolami, co z kolei może się przyczynić do wystąpienia poważnych niespójności w polityce zagranicznej. W związku z tym obowiązkiem rządzących jest stała kontrola aktywności dyplomatycznych państwa⁶.

Niniejszy artykuł składa się z czterech części. W pierwszej z nich przedstawione zostały założenia koncepcji „strategicznej głębi” wyznaczającej przez blisko dwadzieścia lat kierunki tureckiej dyplomacji. Następnie opisane zostały inicjatywy i działania Turków, które doprowadziły do wzrostu znaczenia Ankary wśród państw muzułmańskich. W trzeciej części poruszono problematykę związaną z procesami tak zwanej Arabskiej Wiosny oraz ukazano ich wpływ na regionalną pozycję Turcji, natomiast końcowy fragment artykułu został po-

³ N. Yigit, *Arab Spring in Berlin and Paris: German and French Foreign Policy Between Continuity and Change*, Hamburg 2015, s. 11–13.

⁴ C. Thies, *Role Theory and Foreign Policy*, <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf>, s. 2–7 (dostęp: 30.03.2019).

⁵ J. Zając, *Role Unii Europejskiej w Regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010, s. 35.

⁶ S. Harnisch, *Role Theory: Operationalization of Key Concepts [w:] Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, red. S. Harnisch, C. Frank, New York 2011, s. 8–9.

święcony obserwowanym w ostatnich miesiącach zmianom w polityce zagranicznej Republiki Turcji.

Do przygotowania niniejszego tekstu wykorzystano głównie monografie oraz artykuły naukowe autorstwa tureckich badaczy stosunków międzynarodowych. Z tego powodu w spisie bibliograficznym dominują pozycje napisane po turecku. Pozostałą część literatury przedmiotu stanowią publikacje anglojęzyczne, których twórcami w większości byli również Turcy. Mając jednak na uwadze ostatnie wydarzenia w Turcji związane z ograniczaniem wolności słowa oraz swobody dyskursu naukowego, materiały źródłowe zostały dokładnie zweryfikowane pod kątem wiarygodności przekazywanych informacji. Wśród metod badawczych, za pomocą których rozpatrywano zebrane opracowania, wymienić należy krytyczną analizę źródeł, metodę historyczną oraz analizę procesu decyzyjnego. W wyniku kolejnych etapów działalności badawczej określono determinanty polityki zagranicznej Republiki Turcji w odniesieniu do państw muzułmańskich, które wpisano w przyjęte ramy teoretyczne. Na tej podstawie sformułowana została hipoteza zakładająca, że porażka polityki zagranicznej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju wynika z nieumiejętności dostosowania założeń koncepcji „strategicznej głębi” do zmiennych procesów politycznych i społecznych.

Koncepcja „strategicznej głębi” w tureckiej polityce zagranicznej

Od niemal dwóch dekad współczesna polityka zagraniczna Republiki Turcji opiera się na koncepcji autorstwa Ahmeta Davutoğlu, badacza stosunków międzynarodowych i wykładowcy akademickiego związanego z kilkoma stambulskimi uczelniami. W opublikowanej w 2001 r. książce pod tytułem *Strategiczna głębia* profesor Davutoğlu zawarł kompleksowy opis działań na rzecz poprawy międzynarodowej pozycji Turcji. Jego zdaniem władze w Ankarze przez lata nie potrafiły w pełni wykorzystać potencjału państwa, co powodowało stopniową marginalizację Turcji na płaszczyźnie globalnej⁷. Swoje rozważania Ahmet Davutoğlu rozpoczął od krytyki dotychczasowych aktywności tureckich służb dyplomatycznych, których uwaga koncentrowała się na rozwijaniu pozytywnych relacji z Europą Zachodnią i Stanami Zjednoczonymi. W opinii profesora unilateralny styl uprawiania polityki zagranicznej nie przynosił Ankarze oczekiwanych korzyści, czego koronnym argumentem był brak włączenia Turcji w struktury Wspólnot Europejskich, pomimo wieloletnich wysiłków

⁷ M.H. Taban, *Klasik ve Eleştirel Jeopolitiğin Karşılaştırılması ve “Stratejik Derinliğin” Bu Bağlamda İncelenmesi*, “Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi” 2013, nr 1, s. 28–29.

negocjacyjnych kolejnych rządów. Tym samym Republika Turcji pozostawała na marginesie sojuszu transatlantyckiego, odgrywając rolę państwa peryferyjnego względem centrum⁸. Uznając ten stan za porażkę ówczesnych elit politycznych, Ahmet Davutoğlu przedstawił plan znaczącej korekty tureckich priorytetów w przestrzeni międzynarodowej.

Koncepcja „strategicznej głębi” została osadzona na silnym fundamencie teoretycznym, który łączył w sobie ujęcie konstruktywistyczne z elementami zaczerpniętymi z różnych nurtów realizmu (m.in. realizm strukturalny, realizm klasyczny czy szkoła angielska w teorii stosunków międzynarodowych). Z kolei poprzez nadanie niezwykle istotnego znaczenia pojęciom miejsca i czasu profesor Davutoğlu odniósł swoją myśl do dzieł twórców klasycznej geopolityki – Halforda Mackindera, Karla Haushofera i Nicholasa Spykmana⁹. Zabieg ten pozwolił z jednej strony na uzasadnienie krytycznej oceny dotychczasowych osiągnięć tureckiej dyplomacji, a z drugiej umożliwił prezentację własnej wizji geopolitycznej. Podkreślając fakt niepowtarzalnego położenia geograficznego leżącej na styku trzech kontynentów Turcji, Ahmet Davutoğlu postulował zatem o rozszerzenie regionalnego oddziaływania Ankary na tereny Afryki i Azji. Z kolei globalne przemiany powstałe po upadku bloku komunistycznego i zakończeniu zimnej wojny stwarzały według profesora doskonale warunki dla ekspansji politycznej mocarstw średniego zasięgu, do których zaliczana była między innymi Republika Turcji¹⁰. W retoryce Davutoğlu podstawowym wyzwaniem na drodze do urzeczywistnienia mocarstwowych planów Ankary miała być odbudowa wspólnoty muzułmańskiego kręgu kulturowego, w konsekwencji czego Turcja ponownie stałaby się dominującym aktorem na obszarze określanym mianem świata islamu, rozciągającym się od atlantyckiego wybrzeża Afryki Północnej aż po Azję Południowo-Wschodnią. Zgodnie z koncepcją „strategicznej głębi” Ankara posiadała szczególne zdolności i zasoby, które predestynowały ją do osiągnięcia statusu regionalnego lidera. Należał do nich przede wszystkim społeczno-kulturowy dorobek cywilizacyjny związany z dziedzictwem Imperium Osmańskiego. Profesor Davutoğlu uważał bowiem, że pamięć o imperialnej przeszłości przyczyni się do uzyskania przez Turcję wiodącej roli wśród wyznawców Allaha, dla których punkt odniesienia tradycyjnie stanowił Bliski Wschód¹¹.

⁸ S. Aksoy, *Turkey: A Rising Normative Power?* [w:] *Turkey and the Politics of National Identity: Social, Economic and Cultural Transformation*, red. S. Brennan, M. Herzog, London 2014, s. 68–69.

⁹ A. Stein, *Turkey's New Foreign Policy: Davutoglu, the AKP and the Pursuit of Regional Order*, Abingdon 2015, s. 6–8.

¹⁰ M. Yeşiltaş, *Stratejik Derinlik'in Jeopolitik Tahayyülü*, “Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi” 2014, nr 1(1), s. 41–48.

¹¹ M.B. Altunışık, *Worldviews and Turkish foreign policy in the Middle East*, “New perspectives on Turkey” 2009, nr 40, s. 187–191.

Zdaniem Ahmeta Davutoğlu władze w Ankarze dysponowały szerokim katalogiem instrumentów, których właściwe użycie mogło znacząco ułatwić proces realizacji teoretycznych założeń koncepcji „strategicznej głębi”. Promocji tureckich wartości oraz rozwiązań ustrojowych w regionie miała sprzyjać aktywna polityka zagraniczna, zorientowana na rozwiązanie wieloletnich sporów etnicznych i religijnych pomiędzy sąsiadami Turcji. Ustabilizowanie najbliższego otoczenia geopolitycznego wpłynie zatem pozytywnie na pozostałe ziemie zamieszkałe przez muzułmanów, co w efekcie przełoży się na wzmocnienie więzów łączących społeczność islamską. Powodzenie tej inicjatywy oznaczać będzie ogromny sukces Ankary, która zostanie powszechnie uznana za przywódcę wszystkich państw muzułmańskich¹². Mimo oparcia swojej wizji na nieco idealistycznych założeniach, profesor przewidywał dalej, że dysponując szerokim poparciem na arenie międzynarodowej, Turcja zaangażuje się w budowę nowego ładu globalnego, uwalniając światową politykę od dominacji Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. W tym kontekście celem Ahmeta Davutoğlu nie była walka z cywilizacją chrześcijańską, a jedynie chęć zwiększenia poczucia sprawiedliwości i równości w stosunkach międzypaństwowych¹³.

Wzrost tureckiej aktywności dyplomatycznej w regionie

Partia Sprawiedliwości i Rozwoju została założona w 2001 r. przez polityków związanych ze środowiskiem konserwatywnym, na czele których stał były burmistrz Stambułu, Recep Tayyip Erdoğan. Wykorzystując dezorganizację tureckiej sceny politycznej, która wynikała z konsekwencji przeprowadzonego kilka lat wcześniej przez wojsko tzw. postmodernistycznego zamachu stanu, AKP odniosła zdecydowane zwycięstwo w wyborach parlamentarnych z 2002 r. W swoim programie Partia Sprawiedliwości i Rozwoju zapowiadała intensyfikację starań na rzecz integracji Turcji ze strukturami europejskimi, przy jednoczesnym akcentowaniu konieczności poprawy relacji z bliskowschodnimi sąsiadami¹⁴. Jednakże niezwykle silną pozycję w tureckim systemie politycznym na początku XXI w. utrzymywała nadal armia, której kierownictwo liczyło na przyspieszenie procesu akcesyjnego Ankary do Unii Europejskiej. W związku z presją przedstawicieli sił zbrojnych rząd AKP musiał w swoich poczynaniach uwzględniać stanowisko Sztabu Generalnego, wobec czego w pierwszych

¹² M. Yeşiltaş, *Stratejik Derinlik'in Jeopolitik Tahayyülü...*, s. 48–52.

¹³ E. Efeğil, *AK Parti Hükümetinin Orta Doğu Politikası ve ABD Yönetimi ile Batılı Uzmanların Eleştirileri*, “Akademik Bakış Dergisi” 2016, nr 9(18), s. 51–55.

¹⁴ A. Çarkoğlu, *The Rise of the New Generation Pro-Islamists in Turkey: The Justice and Development Party Phenomenon in the November 2002 Elections in Turkey*, “South European Society and Politics” 2002, nr 2(7), s. 152–154.

latach po wyborach turecka dyplomacja koncentrowała się na zacieśnianiu współpracy z Zachodem¹⁵. Politycy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju starali się jednak działać wielotorowo i równocześnie dążyli do nawiązania pozytywnych kontaktów z pozostałymi regionami, wśród których na pierwszym planie był Bliski Wschód, kluczowy obszar w koncepcji „strategicznej głębi”. Osobą odpowiedzialną za nadawanie kierunków tureckiej polityce zagranicznej stał się w tym okresie sam profesor Ahmet Davutoğlu, nominowany w 2003 r. na głównego doradcę gabinetu premiera Erdoğan¹⁶.

Mimo że na początku swoich rządów AKP z najwyższym priorytetem traktowała relacje z Unią Europejską, po 2005 r. proces akcesyjny uległ stagnacji. Wpływ na tę sytuację miało zarówno zbyt wolne tempo reform dostosowujących rodzimy system do poziomu kryteriów kopenhaskich, jak i brak woli politycznej ze strony niektórych państw Wspólnoty. Członkostwu Ankarę w UE szczególnie mocno sprzeciwiały się Grecja i Republika Cypryjska, z którymi Turcja od dekad toczyła spór dotyczący statusu ludności pochodzenia tureckiego zamieszkującej Cypr¹⁷. Obawiając się, że impas negocjacyjny w tej kwestii może na wiele lat zablokować perspektywę akcesyjną, Partia Sprawiedliwości i Rozwoju skierowała swoją uwagę na teren Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Zgodnie z planami władz w Ankarze Turcy za pomocą aktywnej dyplomacji oraz związków gospodarczych i kulturowych mieli doprowadzić do ustabilizowania całego regionu, by następnie budować swoją międzynarodową pozycję jako lider muzułmanów na świecie¹⁸. Oparta na założeniach koncepcji „strategicznej głębi” nowa polityka zagraniczna Republiki Turcji zdawała się być optymalnym rozwiązaniem w ówczesnych realiach, gdyż dla wielu państw leżących na obszarze islamskiego kręgu kulturowego Ankara stanowiła modelowy przykład sukcesu muzułmańskiej demokracji, w której dynamiczny rozwój społeczny i ekonomiczny szedł w parze z podkreśleniem znaczenia religii oraz tradycji w życiu publicznym. W celu pełnego wykorzystania szansy na umocnienie swojej regionalnej pozycji aktywność Turcji względem jej partnerów na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej bazowała na czterech filarach: politycznym, gospodarczym, kulturowym i społecznym¹⁹.

¹⁵ M. Aknur, *Civil-Military Relations During the AK Party Era: Major Developments and Challenges*, „Insight Turkey” 2015, nr 4, s. 136.

¹⁶ K. Özgöke, U. Ataman, *Analysis of The New Turkish Foreign Policy*, İstanbul 2013, s. 55–56.

¹⁷ Ö. Tan, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Sürecinde Kıbrıs Sorunu*, „Balkan Sosyal Bilimler Dergisi” 2016, nr 5(10), s. 44–45.

¹⁸ E. Efeğil, *AK Parti Hükümetinin Orta Doğu Politikası ve ABD Yönetimi ile Batılı Uzmanların Eleştirileri...*, s. 45–49.

¹⁹ C. Cerami, *Rethinking Turkey's Soft Power in the Arab World: Islam, Secularism, and Democracy*, „Journal of Levantine Studies” 2013, nr 2(3), s. 133–138.

Z punktu widzenia władz w Ankarze wymiarem warunkującym powodzenie całego projektu była płaszczyzna polityczna. Przyjmując opisaną w *Strategicznej głębi* rolę państwa stabilizującego ład w regionie, Turcja podjęła się misji moderowania procesami pokojowymi w swoim najbliższym otoczeniu. Aktywna działalność tureckich dyplomatów i negocjatorów podczas rozmów w Palestynie, Iraku, Libanie, Syrii czy Afganistanie przyczyniła się do wypracowania szeregu ważnych ustaleń (m.in. zawieszenie broni, wyznaczenie stref bezpieczeństwa, utworzenie korytarzy dla konwojów humanitarnych, umożliwienie ewakuacji ludności cywilnej). Przedstawiciele rządu AKP w trakcie każdego z wymienionych wyżej konfliktów otrzymywali wysoką ocenę od pozostałych uczestników rund negocjacyjnych, co budowało pozycję Turcji na arenie międzynarodowej²⁰. Kolejną inicjatywą polityków Partii Sprawiedliwości i Rozwoju był przygotowany wraz z Brazylią plan zawierający harmonogram zakończenia sporu związanego z irańskim programem atomowym. Wprawdzie propozycja nie została ostatecznie przyjęta, ale pozytywne zaangażowanie Turków doprowadziło do znaczącego ocieplenia relacji pomiędzy Ankarą i Teheranem²¹.

Istotnym elementem składającym się na wizję przedstawioną w „strategicznej głębi” był także czynny udział w strukturach regionalnych organizacji międzynarodowych. Mimo że Turcja była jednym z państw założycielskich Organizacji Konferencji Islamskiej (od 2011 r. Organizacji Współpracy Islamskiej), dopiero za czasów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju jej zainteresowanie działalnością instytucji zauważalnie wzrosło. W latach 2004–2014 funkcję Sekretarza Generalnego OWI pełnił Turek Ekmeleddin İhsanoğlu, utrwalał obraz Ankarę jako państwa nadającego szczególną rangę religii w swojej praktyce dyplomatycznej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że İhsanoğlu sprawował swój urząd najdłużej ze wszystkich sekretarzy w historii Organizacji Współpracy Islamskiej. Dzięki staraniom AKP Turcja uzyskała także szczególny status w ramach Ligi Państw Arabskich, przy której od 2006 r. funkcjonuje Forum Współpracy Turecko-Arabskiej. Z kolei w 2008 r. Ankara podpisała umowę o strategicznym partnerstwie z Unią Afrykańską oraz zacieśniła więzi z OPEC. W tym samym roku powstała Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, na forum której Turcy współpracowali przede wszystkim z państwami Maghrebu. Zdaniem Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Turcji wszystkie te wysiłki miały kreować korzystny wizerunek Turcji na arenie międzynarodowej²².

²⁰ T. Arı, F. Pirinççi, *Türkiye'nin Yeni Orta Doğu Politikası Ve Suriye İle Lübnan'daki Algılamalar*, „Akademik Bakış” 2010, nr 4(7), s. 8–14.

²¹ G. Telatar, *Ak Parti'nin Düzen Kurucu Dış Politika Söylemi Ve Ortadoğu*, „Alternatif Politika” 2015, nr 3(7), s. 503.

²² T.C. Dışişleri Bakanlığı, *Uluslararası Kuruluşlar ve İlişkilerimiz*, <http://www.mfa.gov.tr/sub.tr.mfa?23a3fc26-4f3b-47dd-943e-d8934cdad97e> (dostęp: 25.03.2019).

Rząd AKP nie koncentrował się jednak tylko na kwestiach politycznych, ale rozwijał równocześnie związki gospodarcze z partnerami na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. W wyniku względnego uspokojenia sytuacji w regionie po zakończeniu drugiej wojny w Zatoce Perskiej Turkom w krótkim czasie udało się kilkukrotnie zwiększyć wymianę handlową między innymi z Irakiem, Iranem i Kuwejtem²³, natomiast z uwagi na bliskość geograficzną i dogodne połączenia komunikacyjne wyjątkowo intensywna, a zarazem owocna była kooperacja Ankarę z Jordanią, Libanem i Syrią, co legło u podstaw inicjatywy na rzecz powołania strefy wolnego handlu. Według wstępnych planów kolejnym etapem współpracy miało być wprowadzenie polityki bezwizowej pomiędzy zainteresowanymi stronami, ale z powodu wybuchu Arabskiej Wiosny projekt nigdy nie został zrealizowany²⁴.

W procesie wdrażania założeń koncepcji „strategicznej głębi” Turcy pamiętali również o fundamentalnej roli wymiarów społecznego i kulturowego. Za promowanie Turcji wśród mieszkańców państw muzułmańskich odpowiadały wyspecjalizowane instytucje i fundacje, z których część została powołana przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju. Do zadań istniejącej od 2007 r. Fundacji imienia Yunusa Emre należała popularyzacja wiedzy o historii, sztuce i kulturze Turcji oraz prowadzenie studiów turkologicznych. Zakładane przez Fundację Centra Kultury Tureckiej funkcjonują obecnie w kilkudziesięciu państwach na czterech kontynentach²⁵. Na płaszczyźnie społeczno-kulturalnej prężnie działa także Turecka Agencja ds. Współpracy i Rozwoju (tur. Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı – TİKA), świadcząca pomoc rozwojową dla państw muzułmańskich. Organizacja powstała już w 1992 r., ale w trakcie rządów AKP jej struktury zostały poważnie zreorganizowane. Jedną z kluczowych aktywności TİKA jest realizowany od ponad dekady program renowacji osmańskich zabytków na terenie byłego Imperium Osmańskiego, co przyczynia się do utrwalania tureckiej obecności w regionie²⁶. Ponadto z inicjatywy władz w Ankarze założono wiele innych instytucji i towarzystw, których misją było niesienie pomocy religijnej, edukacyjnej i humanitarnej

²³ O. Kaymakçı, *Kalkınma Sürecinde Seçilmiş ülkeler Bazında Ortadoğu Ekonomileri ve Türkiye ile Ticari ilişkileri (Arap Baharı öncesinde)*, „Sakarya İktisat Dergisi” 2017, nr 2(1), s. 72–90.

²⁴ A. Hiç Gencer, V. Öngel, *Serbest Ticaret Bölgesi Çerçevesinde Türkiye ile Suriye, Ürdün ve Lübnan Arasındaki Potansiyel Dış Ticaret Hacminin Uluslararası Çekim Modeli Yoluyla Tahmini*, „Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi” 2011, nr 1(13), s. 91–92.

²⁵ S.Ç. Güzel, *Dış Yardımlarda Destekleyici Bir Unsur Olarak Kültürel Diplomasi Ve Yunus Emre Enstitüsü Örneği*, „Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi” 2016, nr 2(30), s. 353–356.

²⁶ T. Kardaş, R. Erdağ, *Bir Dış Politika Aracı Olarak TİKA*, „Akademik İncelemeler Dergisi” 2012, nr 1(7), s. 184–187.

mużulmanom na całym świecie. Turcy działali na tym polu w takich państwach, jak: Mjanma (Birma), Indonezja, Malezja, Bangladesz, Afganistan, Syria, Liban, Jemen, Sudan, Etiopia, Somalia, Czad, Niger, Kosowo, Albania, Macedonia oraz Bośnia i Hercegowina²⁷.

Turecka polityka regionalna epoki AKP zawierała w sobie jeszcze jeden aspekt, nie zawsze dostrzegany przez badaczy tematu. Warto bowiem zauważyć, że z perspektywy Ankarę zaangażowanie w sprawy ważne dla społeczności mużulmańskiej służyło także propagowaniu własnej wersji islamu, bardziej otwartej i tolerancyjnej w porównaniu z odmianami arabskimi. W retoryce polityków Partii Sprawiedliwości i Rozwoju skrajne poglądy wyznawców Allaha nierzadko skutkowały aktami przemocy i terrorku, co w konsekwencji doprowadziło do wzrostu islamofobii w skali globalnej. Tym samym osłabieniu uległa pozycja państw mużulmańskich na arenie międzynarodowej. Wobec tego obowiązkiem Turcji było piętnowanie wszelkich postaw fundamentalistycznych i podejmowanie starań na rzecz dialogu międzyreligijnego. Walka z radykalizmem była jednym z priorytetów Dyrektoriatu ds. Religijnych (tur. Diyanet), organizacji promującej tureckie wartości i praktyki religijne na terenie islamskiego kręgu kulturowego²⁸.

Skuteczne działania tureckiej dyplomacji na różnych płaszczyznach przetrzeni międzynarodowej sprawiły, że pod koniec pierwszej dekady XXI w. Turcja rzeczywiście mogła być uznawana za wzór dla wielu państw mużulmańskich. Podstawowym czynnikiem wpływającym korzystnie na obraz Ankarę był wspomniany wyżej demokratyczny model ustrojowy oparty na umiarkowanej wersji islamu. Szczyt tureckiego oddziaływania w regionie zbiegł się w czasie z nominacją wiosną 2009 r. Ahmeta Davutoğlu na stanowisko ministra spraw zagranicznych Republiki Turcji. Tym samym twórca koncepcji „strategicznej głębi” uzyskał nowe instrumenty, za pomocą których miał pełną swobodę we wcielaniu w życie założeń własnej wizji. Energiczny styl uprawiania polityki zagranicznej przez nowego szefa tureckiego MSZ niemal natychmiast przyniósł Ankarze wymierne korzyści wizerunkowe, co w efekcie przełożyło się na rosnące poparcie dla działań rządu AKP na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Potwierdzeniem tego trendu były wyniki przeprowadzonych w 2010 r. badań opinii publicznej, zgodnie z którymi aż 80 procent mieszkańców regionu pozytywnie odbierało dyplomatyczną aktywność Turcji²⁹.

²⁷ H. Tabak, *Manifestations of Islam in Turkey's Foreign Policy [w:] Domestic and Regional Uncertainties in the New Turkey*, red. H. Tabak, Ö. Tüfekçi, A. Chiriatti, Newcastle upon Tyne 2017, s. 88–90.

²⁸ H. Olgun, *Diyanet'in Dinlerarası Diyalog Algısı*, “Milel ve Nihal – İnanç, Kültür ve Mitoloji Araştırmaları Dergisi” 2009, nr 2(6), s. 281–286.

²⁹ P. Salem, *Turkey's Image in the Arab World*, https://carnegieendowment.org/files/Paul_Salem_FINAL.pdf, s. 2–3 (dostęp: 26.03.2019).

Arabska Wiosna i jej implikacje dla polityki zagranicznej Turcji

Masowe demonstracje przeciwko dyktatorskim rządóm prezydenta Ben Alego, które wybuchły pod koniec 2010 r. w Tunezji, zapoczątkowały falę protestów społecznych w większości państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Manifestujący na ulicach obywatele domagali się między innymi przeprowadzenia demokratycznych reform i głębokich zmian ustrojowych, a także poprawy warunków życiowych³⁰. Wydarzenia, które przeszły potem do historii pod nazwą Arabskiej Wiosny, z najwyższym niepokojem śledziła Turcja. Z perspektywy Ankarzy wzrost napięć w jej najbliższym otoczeniu stanowił niezwykle poważne zagrożenie dla dotychczasowych osiągnięć tureckiej dyplomacji, ponieważ w wyniku kryzysu politycznego budowany od niemal dekady regionalny ład mógł w każdej chwili załamać się. W związku z tym reakcja rządu premiera Erdoğan na procesy zachodzące w państwach muzułmańskich wymagała nadzwyczajnej ostrożności i umiejętności strategicznego planowania. Z tureckiego punktu widzenia nad wyraz problematyczną kwestią okazał się być wybór właściwej postawy względem protestów. Poparcie udzielone rządzącym godziło w wizerunek Turcji jako państwa dążącego do demokratyzacji regionu, natomiast opowiedzenie się po stronie demonstrantów oznaczało zerwanie dobrych relacji z autorytarnymi reżimami³¹. W tym kontekście wydawało się, że optymalną taktyką dla władz w Ankarze będzie ponowne wcielenie się w rolę bezstronnego arbitra i próba pokojowego rozwiązania konfliktów wewnętrznych na drodze negocjacji wielopoziomowych. Ewentualny sukces na tym polu niewątpliwie ugruntowałby turecką pozycję w ramach społeczności muzułmańskiej, co w rezultacie mogło się przełożyć na oficjalne uznanie Republiki Turcji za lidera islamskiego kręgu kulturowego. Pierwszy etap wdrażania koncepcji Ahmeta Davutoğlu w tureckiej polityce zagranicznej zostałyby zatem zakończone pełnym sukcesem³². Jednakże działania dyplomatyczne przedstawicieli Partii Sprawiedliwości i Rozwoju w okresie Arabskiej Wiosny charakteryzowały się skrajną niekonsekwencją, która negatywnie wpłynęła na postrzeganie Turcji w regionie.

W analizie poczynań tureckich służby dyplomatycznych bezpośrednio po wybuchu Arabskiej Wiosny szczególną uwagę zwraca brak spójnego stanowiska władz w Ankarze w sprawie rozwoju wydarzeń w poszczególnych

³⁰ M.K. Özekin, H.H. Akkaş, *An Empirical Look To The Arab Spring: Causes And Consequences*, "Alternatives: Turkish Journal of International Relations" 2014, nr 1–2(30), s. 76–78.

³¹ S. Karana Şenol, *Karşılıklı Kurulan Güç İlişkileri İçin Wendi'in İnşacı Modelini Tekrar Gözden Geçirmek: Türk Dış Politikası Örneği*, "Üsküdar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi" 2017, nr 4, s. 30–32.

³² G. Telatar, *Ak Parti'nin Düzen Kurucu Dış Politika Söylemi Ve Ortadoğu...*, s. 493–496.

państwach. W odpowiedzi na zaostrzenie formy protestów w Tunezji najważniejsi politycy AKP niemal natychmiast oficjalnie wsparli demonstrantów, wzywając jednocześnie prezydenta Alego do ustąpienia ze stanowiska. Całkowicie odmienna była reakcja Ankary na zamieszki w sąsiedniej Libii, które wkrótce przerodziły się w krwawą wojnę domową. W obliczu trwającego konfliktu wewnętrznego Turcy zdawali się wspierać reżim Muamara Kadafiego, o czym świadczył początkowy sprzeciw Turcji wobec planowanej przez członków NATO interwencji wojskowej³³. Z kolei gwałtowne starcia opozycji z siłami rządowymi w Egipcie nie doczekały się żadnego konkretnego odzewu ze strony tureckich władz, co mogło zostać uznane za dystansowanie się od problemu. Zgodnie z przewidywaniami dyplomacja Partii Sprawiedliwości i Rozwoju zachowała się jedynie w odniesieniu do sytuacji w Syrii, gdzie rosnący zasięg antyrządowego powstania spotkał się z apelem premiera Erdoğan o przerwanie walk i podjęcie próby wypracowania kompromisu. Turcy zapewnili przy tym o swojej gotowości do pośredniczenia w negocjacjach między reprezentantami rebeliantów a administracją Baszara al-Asada³⁴.

W celu zrozumienia powodów tak radykalnie odmiennych postaw Ankary w stosunku do wydarzeń na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej należy prześledzić wzajemne relacje Turcji z wymienionymi wyżej państwami w czasie rządów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju. W przypadku Tunezji AKP zdecydowało się na otwarte poparcie prodemokratycznych postulatów opozycji, nigdy nie ustanowiono bowiem bliższych więzi z reżimem Ben Alego. Tym samym Turcja jednoznacznie stanęła po stronie społeczeństwa. Diametralnie różny był z kolei wymiar relacji turecko-libijskich, które opierały się na silnych związkach gospodarczych. Rewolucja w Libii zagrażała zatem interesom ekonomicznym Turków, co skłoniło Ankarę do podjęcia dyplomatycznych zabiegów na rzecz ochrony władz w Trypolisie przed upadkiem, natomiast Egipt był postrzegany przez polityków Partii Sprawiedliwości i Rozwoju jako jeden z głównych przeciwników w rywalizacji o uzyskanie statusu lidera islamskiego kręgu kulturowego. Toteż perspektywa długotrwałego konfliktu wewnętrznego niosła nadzieję na ostateczne osłabienie Kairu i jego ambicji do odgrywania dominującej roli w regionie. W związku z tym Ankara obrała taktykę biernego obserwowania rozwoju wypadków w Egipcie, nie przedstawiając żadnej propozycji odnośnie sposobów uspokojenia sytuacji³⁵. Ostatnim z analizowanych

³³ H. Barkey, *Turkish Foreign Policy and the Middle East*, https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/n10_06062011.pdf, s. 9–10 (dostęp: 27.03.2019).

³⁴ R. Gözen, *Türkiye ve Arap Baharı: Değişimi Açıklamak ve Anlamak*, "Adam Akademi Sosyal Bilimler Dergisi" 2011, nr 1(2), s. 2–6.

³⁵ T. Deniz, *Arap Baharı ve Türkiye: Siyasi Coğrafya Açısından Bir Değerlendirme*, "Doğu Coğrafya Dergisi" 2013, nr 18(29), s. 70–76.

państw była Syria, która stanowiła niemal wzorcowy przykład tureckiej polityki ocieplania relacji z sąsiadami, prowadzonej w myśl opracowanej przez Ahmeta Davutoğlu taktyki „zero problemów”. Warto przy tym wspomnieć, że w momencie obejmowania władzy w Turcji przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju stosunki między Ankarą a Damaszkiem były krańcowo nieprzyjemne, co wynikało z doświadczeń historycznych oraz odmiennych stanowisk na temat rozwiązania wspólnych problemów dotyczących przede wszystkim zamieszkującej oba państwa mniejszości kurdyjskiej. Jednakże aktywne działania dyplomatyczne podejmowane przez AKP w ramach koncepcji „strategicznej głębi” stosunkowo szybko doprowadziły do znaczącej poprawy relacji dwustronnych, czego dowodem były wspomniane plany budowy strefy wolnego handlu. Mając na uwadze te osiągnięcia, Turcy postanowili dołożyć wszelkich starań, aby doprowadzić do zakończenia sporów w Syrii metodami pokojowymi³⁶.

Wbrew przewidywaniom Ankary wydarzenia związane z procesami Arabskiej Wiosny wkrótce wpłynęły na radykalizację społeczeństw muzułmańskich, w efekcie czego część państw regionu pogrążyła się w brutalnych walkach wewnętrznych. Wyraźnie zaskoczone takimi rozstrzygnięciami tureckie elity polityczne potrzebowały czasu na dostosowanie swojej koncepcji do nowych okoliczności, w których za południowymi granicami kraju toczyły się regularne starcia zbrojne. Najważniejsi politycy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju przedstawiali różne wizje działań stabilizacyjnych, ale żadna z nich nie została oficjalnie przyjęta przez rząd. Impas decyzyjny powodował, że tureckie zaangażowanie w sprawy regionu znacząco spadło, co zostało zauważone przez dotychczasowych partnerów Ankary. Wreszcie premier Erdoğan w porozumieniu z ministrem Davutoğlu zdecydował się na modyfikację niektórych elementów koncepcji „strategicznej głębi”, rezygnując między innymi z taktyki „zero problemów”³⁷. Tym samym Turcja dobrowolnie zrzekła się roli obiektywnego arbitra i w drugiej połowie 2011 r. otwarcie wystąpiła po stronie sił opozycyjnych, apelując do rządzących o oddanie władzy obywatelom. Manewr ten nie przyniósł jednak Ankarze oczekiwanych korzyści, gdyż postawa tureckiej dyplomacji została powszechnie odebrana jako zachowanie wyrachowane, obliczone na zyskanie popularności w warunkach powstałych po ewentualnym upadku autorytarnych reżimów. W związku z tym zaufanie do AKP stracili zarówno broniący swojej pozycji ustrojowej przywódcy, jak i zdecydowana większość ugrupowań tworzących bloki opozycyjne w poszczególnych państwach ogarniętych walkami. Obserwowana w początkowej fazie Arabskiej Wiosny próba

³⁶ S. Karana Şenol, *Karşılıklı Kurulan Güç İlişkileri İçin Wendi'in İnşacı Modelini Tekrar Gözden Geçirmek: Türk Dış Politikası Örneği...*, s. 32–41.

³⁷ F. Yalvaç, *A Historical Materialist Analysis of Turkish Foreign Policy: Class, State, and Hegemony*, „Uluslararası İlişkiler” 2016, nr 13(52), s. 17–18.

utrzymania pozytywnych stosunków ze wszystkimi uczestnikami wewnętrznych sporów w regionie przyniosła więc Turcji brzemiennie w skutkach szkody wizerunkowe³⁸.

Trudności w realizacji koncepcji „strategicznej głębi” względem Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej negatywnie wpłynęły na dyscyplinę tureckich służb dyplomatycznych, które zaczęły działać coraz bardziej chaotycznie, czego efektem był znaczny spadek wiarygodności Ankary. W tym kontekście podstawowym błędem rządu AKP okazała się być decyzja o nawiązaniu współpracy z grupami radykalnymi. W Libii i Egipcie Turcy wspierali Bractwo Muzułmańskie, sunnicką organizację społeczno-polityczną, która propagowała skrajnie konserwatywny i niedemokratyczny nurt w islamie. Z powodu swoich fundamentalnych postaw członkowie Bractwa byli zwalczani w wielu państwach muzułmańskich, więc ich kooperacja z Turcją mogła budzić uzasadnione obawy w regionie³⁹. Partia Sprawiedliwości i Rozwoju została także oskarżona o destabilizację Iraku, gdyż według władz w Bagdadzie Turcy podburzali sunnickie bojówki przeciwko szyitom i Kurdom, co z kolei ułatwiło ekspansję terytorialną tak zwanego Państwa Islamskiego na zachodzie kraju. Jednakże największa krytyka ze strony społeczności międzynarodowej spadła na Turcję w wyniku jej działań w trakcie wojny domowej w Syrii, podczas której politycy AKP jawnie wspomagali sunnickich rebeliantów, nawołując do obalenia reżimu Baszara al-Asada, natomiast wymierzone w Kurdów operacje wojskowe Tureckich Sił Zbrojnych na północy Syrii i Iraku wywołały szereg zgrzytów dyplomatycznych między rządem Partii Sprawiedliwości i Rozwoju a władzami niektórych państw regionu⁴⁰.

Badacze tematu sformułowali wiele hipotez, na podstawie których starali się wyjaśnić powody radykalnej zmiany tureckiej polityki zagranicznej w okresie Arabskiej Wiosny. Jedną z najciekawszych był pogląd przedstawiony przez profesora Ertana Efegila, pracownika Instytutu Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie w Sakaryi. Jego zdaniem rząd Partii Sprawiedliwości i Rozwoju miał świadomość istotnych niedoskonałości koncepcji „strategicznej głębi”, które z pełną mocą objawiły się w momencie poważnego kryzysu w regionie. Skala i charakter wydarzeń na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej sprawiały bowiem, że począwszy od wiosny 2011 r. sytuacja w państwach objętych konfliktami nie mogła być już rozwiązana wyłącznie przy użyciu metod pokojowych i przestrzegając zasad taktyki „zero problemów”. W związku

³⁸ R. Gözen, *Türkiye ve Arap Baharı: Değişimi Açıklamak ve Anlamak...*, s. 15–21.

³⁹ E. Efegil, *AK Parti Hükümetinin Orta Doğu Politikası ve ABD Yönetimi ile Batılı Uzmanların Eleştirileri...*, s. 46–53.

⁴⁰ A. Çirakoğlu, *İran'ın Gözüyle Arap Baharı*, “Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi” 2017, nr 1(2), s. 104–107.

z tym władze w Ankarze postanowiły przyjąć bardziej konfrontacyjną politykę, licząc na realizację swoich strategicznych interesów w warunkach regionalnych zawirowań. W tym ujęciu celem AKP była próba przemodelowania bliskowschodniego układu sił, ustalonego po zakończeniu pierwszej wojny światowej przez zwycięskie mocarstwa. Oprócz wymiernych korzyści politycznych i gospodarczych ewentualna zmiana porządku na ważnym obszarze systemu międzynarodowego miałyby ogromne znaczenie symboliczne dla odwołującej się do historii i tradycji Partii Sprawiedliwości i Rozwoju, ponieważ następujący w jej rezultacie rozwój cywilizacji islamu dokonałby się za sprawą państwa będącego spadkobiercą Imperium Osmańskiego. Tym samym Turcy uzyskaliby niezbędny mandat do reprezentowania społeczności muzułmańskiej na arenie międzynarodowej⁴¹.

Na poziomie dyskursu politycznego Turcja prezentowała się nadal jako jedyne państwo zdolne do ustabilizowania regionu i zapewnienia jego mieszkańcom trwałego pokoju i bezpieczeństwa. W celu uwiarygodnienia swojego przekazu turecka dyplomacja rozpoczęła poszukiwanie sprawcy odpowiedzialnego za spowodowanie wybuchu Arabskiej Wiosny, której dynamika zniweczyła dotychczasowe wysiłki Ankary na rzecz budowy jedności islamskiego kręgu kulturowego. Wykorzystując antyzachodnie nastroje dużej części mieszkańców Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, Ahmet Davutoğlu ogłosił pod koniec 2011 r., że winę za kryzys w regionie ponoszą Stany Zjednoczone i ich europejscy partnerzy. W retoryce tureckiego ministra spraw zagranicznych zadaniem Ankary było natomiast ostateczne uwolnienie muzułmanów od zachodnich wpływów, w konsekwencji czego każde państwo będzie w stanie samodzielnie określić swoją prawdziwą tożsamość. Davutoğlu zaproponował przy tym, by regionalnym przemianom nadać nazwę „Tureckiej Wiosny”, gdyż w jego opinii arabskie społeczeństwa wystąpiły przeciwko autorytarnym reżimom zainspirowane demokratycznym sukcesem Turcji⁴².

Jednakże słowa tureckich dyplomatów nie przystawały do faktycznych działań Ankary, w związku z czym zaufanie do deklaracji polityków AKP było w tym okresie niezwykle ograniczone. W większości państw regionu zmianę taktyki Turcji odczytano jako dążenie do wyeliminowania rywali z rozgrywki o dominację nad światem islamu. W tym kontekście zamęt w Egipcie, niepokój w Arabii Saudyjskiej oraz międzynarodowa izolacja Iranu miały zostać wykorzystane przez Ankarę do stworzenia pod swoim przewodnictwem bloku państw sunnickich przeciwnych wpływom saudyjskiego wahabizmu i irańskiego szyizmu wśród muzułmanów⁴³. Stąd też wezwania dotyczące potrzeby demokratyzacji Bliskiego

⁴¹ E. Efeğil, *AK Parti Hükümetinin Orta Doğu Politikası ve ABD Yönetimi ile Batılı Uzmanların Eleştirileri...*, s. 51–55.

⁴² G. Telatar, *Ak Parti'nin Düzen Kurucu Dış Politika Söylemi Ve Ortadoğu...*, s. 509–514.

⁴³ E. Efeğil, *AK Parti Hükümetinin Orta Doğu Politikası ve ABD Yönetimi ile Batılı Uzmanların Eleştirileri...*, s. 53–57.

Wschodu i Afryki Północnej uznano za narzędzie służące realizacji imperialnych ambicji Turków, których prawdziwą intencją miało być zastąpienie autorytarnych reżimów marionetkowymi rządami konserwatystów sunnickich, w pełni zależnych w swojej polityce od decyzji Ankary. Niektórzy komentatorzy właśnie tym tłumaczyli związki przedstawicieli Partii Sprawiedliwości i Rozwoju z różnymi grupami sunnickimi, walczącymi o przejęcie władzy w wyniku Arabskiej Wiosny. Potwierdzeniem tej hipotezy mogły być doskonałe relacje, jakie łączyły Recepta Tayyipa Erdoğan z wywodzącym się z Bractwa Muzułmańskiego Muhammadem Mursim, który po obaleniu reżimu Hosniego Mubaraką został w czerwcu 2012 r. wybrany nowym prezydentem Egiptu⁴⁴.

Turecka polityka zagraniczna pod kontrolą Recepta Tayyipa Erdogana

Konfrontacyjny styl uprawiania polityki zagranicznej przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju w okresie Arabskiej Wiosny niemal doszczętnie zburzył pozytywny wizerunek Turcji w regionie. Wśród muzułmańskich partnerów Ankary pojawiły się obawy, że siłowe metody działania oraz próby narzucania konkretnych rozwiązań suwerennym państwom świadczyły o neoosmańskiej orientacji AKP. Idea neoosmanizmu nawiązuje bezpośrednio do terytorialnych i kulturowych zdobyczy Imperium Osmańskiego, akcentując dominującą pozycję, jaką w świecie islamu zajmowali wówczas Turcy. Pojęcie to po raz pierwszy zostało użyte do wyjaśnienia przyczyn tureckiej interwencji zbrojnej na Cyprze w 1974 r., ale władze w Ankarze nigdy nie przyjęły neoosmanizmu jako oficjalnej doktryny państwowej. Do końca XX w. ideologia, wedle której racją stanu Republiki Turcji jest odzyskanie wpływów na terenie byłego Imperium Osmańskiego, utrzymywała się poza głównym nurtem tureckiej polityki, mimo że do grona jest zwolenników należało wielu cenionych intelektualistów (m.in. Necip Fazıl, Samiha Ayverdi, Erol Güngör czy Cemil Meriç)⁴⁵.

Wprawdzie Partia Sprawiedliwości i Rozwoju dokonała istotnego przewartościowania celów strategicznych w obrębie polityki zagranicznej, przenosząc punkt ciężkości z relacji z Europą i Stanami Zjednoczonymi w kierunku świata islamu, ale dotychczasowa aktywność dyplomatyczna rządu Erdoğan nie zdradzała neoosmańskich skłonności. Dopiero wydarzenia z drugiego etapu Arabskiej Wiosny podały w wątpliwość szczerą intencję AKP, do czego znacząco

⁴⁴ E. Monier, A. Ranko, *The Fall of the Muslim Brotherhood: Implications for Egypt*, "Middle East Policy" 2013, nr 4(20), s. 118–119.

⁴⁵ G. Kaya Osmanbaşoğlu, *Ortadoğu'da Barış Tesis Etmede Neo-Osmanlılık Bir Seçenek Olabilir Mi?*, "Akademik Hassasiyetler" 2018, nr 5(9), s. 3–5.

przyczyniły się opisane wyżej niekonsekwentne zachowania samych Turków. W przestrzeni publicznej pojawiły się wówczas komentarze, według których hasła budowy demokratycznej wspólnoty muzułmańskiej pod przewodnictwem Ankary służyły jedynie promocji Republiki Turcji w jej najbliższym otoczeniu, co w dalszej perspektywie miało przygotować grunt pod faktyczną ekspansję polityczną w duchu neoosmanizmu⁴⁶. W tym rozumieniu wzrost międzynarodowej pozycji Turcji dokonałby się kosztem państw regionu, a nie przy ich udziale. Przedstawiciele Partii Sprawiedliwości i Rozwoju na każdym kroku odrzucali te sugestie, powtarzając słowa o cywilizacyjnej misji niesienia pomocy dla społeczności muzułmańskiej. W roku 2013 prezydent Republiki Turcji Abdullah Gül, były minister spraw zagranicznych w gabinecie Erdoğan, stwierdził w wywiadzie prasowym, że tureckie służby dyplomatyczne działają w przestrzeni międzynarodowej z imperialną pewnością siebie, ponieważ rząd AKP czuje się odpowiedzialny za zapewnienie dobrobytu i pomyślności wszystkim ziemiom, jakie niegdyś wchodziły w skład Imperium Osmańskiego. Prezydent zaznaczył przy tym, że Ankara kieruje się w swojej polityce zasadą bezinteresowności, poświęcając swoje wysiłki dla stworzenia wspólnoty świata islamu⁴⁷.

Wiarygodność Turków w regionie była jednak już w tym czasie na niezwykle niskim poziomie, na co wpływ miał także postępujący autorytaryzm rządów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju. W obliczu zawłaszczania przez rządzących kolejnych sfer życia publicznego we własnym kraju apele o konieczności podjęcia trudu na rzecz przeprowadzenia demokratycznych reform w państwach muzułmańskich nie brzmiały zbyt autentycznie. Fakt ten był jednym z powodów braku postępów w procesie normalizowania relacji Ankary z państwami, które w wyniku Arabskiej Wiosny przyjęły w swoich systemach ustrojowych pewne elementy demokracji (na przykład Jordania). Ponadto znaczna część społeczności muzułmańskiej utożsamiała wzrost fanatyzmu religijnego i podziałów etnicznych na Bliskim Wschodzie z poczynaniami Ankary, która wcześniej deklarowała, że jednym z głównych zadań tureckiej dyplomacji jest walka z islamskim radykalizmem. Wizerunek Republiki Turcji jako państwa oddziałującego na destabilizację regionu był prestiżową porażką Partii Sprawiedliwości i Rozwoju, gdyż w myśl koncepcji „strategicznej głębi” Turcja miała zbudować nowy ład, a następnie stać na jego straży⁴⁸.

Misji ratowania tureckich osiągnięć dyplomatycznych podjął się Ahmet Davutoğlu, mianowany 28 sierpnia 2014 r. na stanowisko premiera. Tego same-

⁴⁶ H. Kamalı, *Türk'ün Yüğü: "Yeni Osmanlılık" mı, Yeni bir "Osmanlı Oryantalizmi" mi?*, "Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi" 2018, nr 4(5), s. 43–45.

⁴⁷ G. Kaya Osmanbaşoğlu, *Ortadoğu'da Barışı Tesis Etmede Neo-Osmanlılık Bir Seçenek Olabilir Mi?...*, s. 10–11.

⁴⁸ G. Telatar, *Ak Parti'nin Düzen Kurucu Dış Politika Söylemi Ve Ortadoğu...*, s. 512–515.

go dnia urząd prezydenta objął Recep Tayyip Erdoğan, wybrany w pierwszym w historii Turcji głosowaniu powszechnym. Jednakże ze względu na rosnącą między politykami rozbieżność zdań dotyczącą kształtu nowej strategii regionalnej okres rządów Ahmeta Davutoğlu nie przyniósł oczekiwanego przełomu. Wskutek braku sukcesów na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej twórca koncepcji wyznaczającej kierunki tureckiej polityki zagranicznej przez niemal dwie dekady podał się do dymisji w maju 2016 r.⁴⁹. Odtąd kontrolę nad dyplomacją przejął prezydent Erdoğan, który w wyniku zmian politycznych w Turcji zaczął skupiać w swoich rękach coraz większą władzę. Komentując zarzuty dotyczące imperialnych aspiracji Ankarę, Recep Erdoğan oświadczył publicznie, że w jego opinii neoosmanizm jest wizją świata, w którym dominującą rolę odgrywają przedstawiciele cywilizacji muzułmańskiej. Prezydent podkreślił przy tym, że cel odbudowy międzynarodowej pozycji świata islamu przyświecał Partii Sprawiedliwości i Rozwoju od początku istnienia ugrupowania. Jednocześnie Erdoğan odciął się od sugestii, zgodnie z którymi nowa regionalna strategia AKP zakładała podporządkowanie państw arabskich tureckim interesom⁵⁰. Mimo tych zapewnień bliskowschodni sąsiedzi Turcji nie wykazują już większego zainteresowania wspólnotowymi inicjatywami Ankarę.

W związku z tym Partia Sprawiedliwości i Rozwoju zmuszona była na dokonanie kolejnej modyfikacji swojej polityki zagranicznej w odniesieniu do państw leżących na terenie muzułmańskiego kręgu kulturowego. Od kilkunastu miesięcy zauważalne jest wyraźne zwiększenie zaangażowania Turków w Afryce, gdzie w latach 2017–2018 Recep Tayyip Erdoğan odbył całą serię wizyt dyplomatycznych, podczas których zaprezentował wizję pogłębionej współpracy. W tym kontekście należy zaznaczyć, że turecki prezydent swoje propozycje adresował głównie do muzułmanów, odwiedzając Algierię, Tunezję, Mauretanię, Mali, Czad, Niger, Sudan i Somalię. W retoryce Erdoğan kontynent afrykański jest nieustannie osłabiany przez neokolonialną politykę Zachodu, która w rezultacie blokuje rozwój tamtejszych państw. Jedynie Turcja działa na rzecz zmiany tych niesprawiedliwych zależności, dążąc do poprawy warunków życiowych mieszkańców Afryki. Dla potwierdzenia swoich słów prezydent Erdoğan wspominał o tureckiej pomocy w walce z terrorystami, inwestycjach w edukację i infrastrukturę oraz silnych więziach gospodarczych, jakie łączą Ankarę z wieloma państwami afrykańskimi. Podczas każdego swojego przemówienia Recep Erdoğan powtarzał również znane już deklaracje o cywilizacyjnej odpowiedzialności Republiki Turcji za los spo-

⁴⁹ T.S. Baykan, *The Justice and Development Party in Turkey: Populism, Personalism, Organization*, Cambridge 2018, s. 250–252.

⁵⁰ G. Kaya Osmanbaşoğlu, *Ortadoğu'da Barışı Tesis Etmede Neo-Osmanlılık Bir Seçenek Olabilir Mi?...*, s. 11.

łeczności muzułmańskiej na świecie oraz wzywał do stworzenia nowego systemu międzynarodowego, w którym interesy i potrzeby wszystkich uczestników będą równie ważne⁵¹. Narracja Ankarę pozostaje zatem podobna, zmienił się natomiast obszar oddziaływania. W aktualnych warunkach trudno przewidzieć, jakie będą skutki tureckiej polityki zagranicznej względem państw afrykańskich, niemniej biorąc pod uwagę wymiar aktywności służb dyplomatycznych AKP na Bliskim Wschodzie, nie należy spodziewać się spektakularnych sukcesów także w tym przypadku.

Uwagi końcowe

W ciągu blisko dwudziestoletnich rządów Partia Sprawiedliwości i Rozwoju nie zrealizowała głównego celu swojej polityki zagranicznej, którym było uzyskanie statusu lidera państw muzułmańskich. Prowadzone zgodnie z założeniami koncepcji „strategicznej głębi” działania tureckiej dyplomacji w regionie nie skutkowały trwałą poprawą międzynarodowej pozycji Turcji, na co znacząco wpłynęły niespójne decyzje władz w Ankarze. W tym kontekście warto przypomnieć, że politykę zagraniczną epoki AKP podzielić można na dwa zasadnicze okresy. Pierwszy z nich, przypadający na lata 2002–2010, charakteryzował się stopniowym wzrostem znaczenia Republiki Turcji pośród przedstawicieli islamskiego kręgu kulturowego. W tym czasie rząd premiera Erdoğan skutecznie podejmował wysiłki na rzecz nawiązania pozytywnych relacji z państwami muzułmańskimi, koncentrując swoją uwagę na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej, z którymi łączyły Turków szczególne więzi historyczne i kulturowe. Ze względu na aktywne zaangażowanie Ankarę w sprawy regionu Republika Turcji mogła być wówczas nawet uznawana za nieformalnego przywódcę społeczności muzułmańskiej⁵². Jednakże pierwsze poważne zaburzenie regionalnego ładu, związane z wydarzeniami tak zwanej Arabskiej Wiosny, ujawniło istotne wady koncepcji „strategicznej głębi”. Brak konsekwencji w reakcjach na procesy polityczne i społeczne zachodzące w sąsiednich państwach świadczył o tym, że w obliczu realnego wyzwania pozytywna retoryka oraz wspólnotowe deklaracje ustąpiły miejsca twardym interesom. Późniejsze próby forsowania własnych rozwiązań wśród państw arabskich odebrały Ankarze wiarygodność, bez której dotychczasowy styl uprawiania polityki zagranicznej stał się w dużej mierze bezproduktywny.

⁵¹ AK Parti, *Türkiye Bülteni*, <http://www.akparti.org.tr/turkiye-bulteni/sayilar/> (dostęp: 30.03.2019).

⁵² A. Turhan, *Doğu Akdeniz ve Karadeniz’de Meydana Gelen Jeopolitik Kırılmalar ve Türkiye Jeopolitiği*, “Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi” 2016, nr 1(2), s. 22–23.

Niestety od niemal dekady Partia Sprawiedliwości i Rozwoju nie potrafi opracować nowej koncepcji regionalnej, dzięki której turecka dyplomacja byłaby w stanie odzyskać utracony prestiż. Tym samym siła geopolitycznego oddziaływania Republiki Turcji systematycznie spada⁵³.

Odnosząc powyższe rozważania do przyjętej perspektywy teoretycznej, należy stwierdzić, że obserwowane od początku 2011 r. poważne problemy tureckiej polityki zagranicznej wynikały z narastającego konfliktu między rolami, jakie realizował rząd Partii Sprawiedliwości i Rozwoju. Zgodnie z typologią opracowaną przez Margaretę i Charlesa Hermann w działaniach Ankarę w okresie Arabskiej Wiosny zidentyfikować można role koncyliatora (manifestacje w Bahrajnie), wyzwoliciela (Tunezja w czasie protestów przeciwko dyktaturze Ben Alego), mediatora (Syria przed wybuchem wojny domowej), oponenta (Syria po wybuchu wojny domowej) i promotora (poparcie dla Bractwa Muzułmańskiego w Egipcie)⁵⁴. Wykonywanie w przestrzeni regionalnej tak szerokiego spektrum zadań wymaga niezwykłych zdolności organizacyjnych oraz dużego doświadczenia w zakresie praktyki dyplomatycznej. Niewątpliwie wcześniejsze osiągnięcia polityki zagranicznej prowadzonej według zasad koncepcji „strategicznej głębi” zachęciły władze w Ankarze do przyjęcia na siebie większej liczby ról, których właściwe wdrożenie miało przyspieszyć proces budowania pozycji Turcji na arenie międzynarodowej. Jednak nowe role okazały się być niekompatybilne z tymi już realizowanymi, co nie zostało odpowiednio szybko skorygowane przez rząd AKP. Ostatecznie, w wyniku rozdźwięku na poziomie ról międzynarodowych, turecka polityka zagraniczna względem państw muzułmańskich poniosła porażkę.

W obecnych warunkach nie sposób przewidzieć, jaki może być wymiar i zakres przyszłego zaangażowania Republiki Turcji na obszarze islamskiego kręgu kulturowego. Ze względu na wspomniane zmiany ustrojowe w ostatnich miesiącach priorytetem dla prezydenta Erdoğan jest konsolidacja władzy oraz utrwalenie swego przywództwa w świadomości społecznej. Jednakże tureckie ambicje do odgrywania wiodącej roli w regionie wciąż pozostają silne i w sprzyjających okolicznościach Ankara z pewnością podejmie kolejną próbę, by odzyskać wpływy polityczne wśród państw muzułmańskich. Wobec klęski koncepcji „strategicznej głębi” Partia Sprawiedliwości i Rozwoju będzie musiała opracować nową strategię regionalną, ale jej podstawowe założenia zostaną najprawdopodobniej oparte na wizji Ahmeta Davutoğlu,

⁵³ M. Kara, A. Sözen, *Change and Continuity in Turkish Foreign Policy: Evaluating Pre-AKP and AKP Periods' National Role Conceptions*, „Uluslararası İlişkiler” 2016, nr 13(52), s. 61–63.

⁵⁴ E. Efeğil, *AK Parti Hükümetinin Orta Doğu Politikası ve ABD Yönetimi ile Batılı Uzmanların Eleştirileri...*, s. 49–50.

która adekwatnie określała turecki potencjał. Zadaniem prezydenta Erdoğan i kontrolowanych przez niego służb dyplomatycznych jest teraz umiejętne dopasowanie teoretycznych aspektów dzieła Davutoğlu do aktualnych procesów politycznych i społecznych w państwach regionu, a następnie efektywna implementacja całości w działaniach praktycznych. Jeżeli Ankarze tym razem nie zabraknie konsekwencji w realizowaniu przyjętych przez siebie ról międzynarodowych, Republika Turcji będzie mieć szansę na osiągnięcie statusu lidera społeczności muzułmańskiej

dr Grzegorz Pawlikowski

Uniwersytet Rzeszowski

TRAKTAT O OTWARTYCH PRZESTWORZACH - UDZIAŁ (2002-2018) I PERSPEKTYWY DLA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Uwagi wstępne

Traktat o otwartych przestworzach (ang. *Treaty on Open Skies* – TOP) został podpisany 24 marca 1992 r. w Helsinkach¹. Porozumienie należy uznawać, np. obok *Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie* (ang. *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* – CFE)² za formę ograniczenia i kontroli zbrojeń w warunkach pozimnowojennych w ramach działalności Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – KBWE (od 1 stycznia 1995 r. Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – OBWE)³.

Głównym elementem porozumienia jest zwiększenie poprzez obserwację z powietrza otwartości i przejrzystości działań wojskowych podejmowanych przez państwa-strony. Roczne plany określają ilość lotów obserwacyjnych, które każde z nich ma prawo wykonać nad terytorium innych państw lub obowiązek przyjąć nad własnym terytorium. Porozumienie ułatwia nadzór nad przestrzeganiem postanowień już istniejących i przyszłych porozumień rozbrojeniowych. Traktat wprowadził także możliwość wykorzystania do obserwacji rejonów zagrożonych klęskami ekologicznymi lub do nadzoru realizacji międzynarodowych porozumień o ochronie środowiska naturalnego⁴.

W związku z ratyfikowaniem przez Federację Rosyjską i Republikę Białorusi 2 listopada 2001 r. *Traktat* wszedł w życie dokładnie 60 dni od tej daty, tj.

¹ *Traktat o otwartych przestworzach*, sporządzony w Helsinkach 24 marca 1992 r., Dz.U. 2001, nr 103, poz. 1127.

² *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie*, podpisany w Paryżu 19 listopada 1990 r., Dz.U. 1995, nr 15, poz. 73.

³ C. Marcinkowski, *OBWE wobec wybranych problemów bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2010.

⁴ *Traktat o otwartych przestworzach...*, Dz.U. 2001, nr 103, poz. 1127.

1 stycznia 2002 r. Depozytariuszami aktu są Węgry i Kanada⁵. W 2005 r. odbyła się pierwsza, a w 2010 r. druga przeglądowa konferencja *Traktatu o otwartych przestworzach*⁶. W 2018 r. stronami *Traktatu* były 34 państwa⁷.

Traktat a Polska

Polska podpisała traktat 24 marca 1992 r. jako członek KBWE. 22 marca 1995 r. prezydent Lech Wałęsa ratyfikował *Traktat o otwartych przestworzach*. Dokument przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej złożony został rządowi Węgier i Kanady jako depozytariuszom 17 maja 1995 r.⁸

Polska uznaje *Traktat o otwartych przestworzach* za istotny instrument budowy zaufania między państwami, a w konsekwencji wzmocnienia systemu bezpieczeństwa europejskiego i bezpieczeństwa narodowego. Polska popiera wnioski akcesyjne innych państw o przystąpieniu do tego reżimu kontroli zbrojeń oraz zachęca również inne państwa, szczególnie spoza OBWE, do zawierania dwustronnych i wielostronnych porozumień wzorowanych na *Traktacie o otwartych przestworzach*.

Przed wejściem w życie *Traktatu o otwartych przestworzach* Polska jak i inne państwa podjęły decyzję o tymczasowym stosowaniu niektórych jego postanowień. Na tej podstawie Polska przeprowadziła 11 ćwiczebnych lotów kontrolnych, m.in. nad grupą państw Beneluxu w 1992 r., RFN w 1995 i 1998 r., Wielką Brytanią – 1996 r., USA – 1997 r., Federacją Rosyjską w 1999 i 2000 r.; Polska w tym okresie przyjęła 12 lotów: z państw Beneluxu w 1992 r., RFN w 1995 i 1998 r., USA – 1997 i 2001 r., Ukrainy – 1997 r., Federacji Rosyjskiej – 1999 i 2000 r., Włoch – 2001 r.⁹

Wejście w życie *Traktatu* zostało odnotowane w expose ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza ogłoszonym 14 marca 2002 r., w którym zapowiadał wdrożenie jego postanowień. Uczestnictwo w pracach tego *Traktatu* miało być dla Polski jednym z elementów budowania nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r.¹⁰

⁵ http://disarmament.un.org/treaties/t/open_skies (dostęp: 01.01.2019).

⁶ <https://www.osce.org/secretariat/69797> (dostęp: 23.03.2019).

⁷ http://disarmament.un.org/treaties/t/open_skies (dostęp: 01.01.2019).

⁸ Oświadczenie rządowe z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie mocy obowiązującej *Traktatu o otwartych przestworzach*, sporządzonego w Helsinkach dnia 24 marca 1992 r., Dz.U. 2001, nr 103, poz. 1128.

⁹ C. Marcinkowski, *OBWE wobec wybranych problemów bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 44.

¹⁰ Expose ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza w Sejmie 14 marca 2002 r.

W myśl pierwotnego tekstu *Traktatu* Rzeczypospolitej Polskiej przysługiwało prawo do wykonania po jednym locie obserwacyjnym nad terytorium Republiki Federalnej Niemiec, Ukrainą i grupą państw: Białoruś, Rosja. Z kolei prawo do wykonania lotów (kwota pasywna) nad terytorium Polski przysuguje grupie państw Benelksu: Belgii, Luksemburgowi i Holandii; Kanadzie, Danii, Norwegii, Ukrainie¹¹. W praktyce Polska i inne państwa-strony *Traktatu* nie wykorzystują swoich maksymalnych kwot lotów. Dystrybucja tej kwoty jest corocznie ustalana na zasadzie zgody na posiedzeniach Komisji Konsultacyjnej *Traktatu* o Otwartych Przestworzach (ang. *Open Skies Consultative Commission*) w Wiedniu. Komisja ta 18 lutego 2002 r. zdecydowała o przydzieleniu numerów referencyjnych lotów¹².

Tabela 1. Numeracja lotów w ramach *Traktatu o otwartych przestworzach* wybranych państw-stron

Strona układu	Maksymalna liczba lotów	Numer lotu	
		obserwacyjnego	treningowego
Federacja Rosyjska – Białoruś	42	001-053	501-553
Stany Zjednoczone	42	069-121	569-621
Francja	12	165-179	665-679
Wielka Brytania	12	186-200	686-700
Włochy	12	219-233	719-733
Polska	6	249-256	749-756
Słowacja	4	269-274	769-774
Ukraina	12	296-310	796-810
Szwecja	7	796-810	811-819

Źródło: decyzja nr 6/02 do *Traktatu o otwartych przestworzach*.

W latach 2002–2018 w ramach *Traktatu* Polska wykonała 42 loty, 41 lotów obserwacyjnych i 1 lot treningowy, obserwowana była podczas 38 lotów. Z uwagi na wejście w życie *Traktatu* w 2002 r. jako pierwszy wykonano jeden lot operacyjny nad terytorium Ukrainy (OS-02-249, 9–13 września); Polska również była obserwowana podczas jednego lotu operacyjnego wykonanego przez samolot Ukrainy. Zazwyczaj Polska realizowała trzy loty aktywne, które sprowadzały się do obserwacji terytorium Ukrainy i grupy państw Rosja – Białoruś. Polska swoje loty realizowała również wspólnie z Wielką Brytanią, Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Szwecją, Francją, Włochami i Słowacją. Z uwagi na niestabilizowaną sytuację polityczną na Ukrainie w 2018 r. nie wy-

¹¹ *Traktat o otwartych przestworzach...*, Dz.U. 2001, nr 103, poz. 1127.

¹² Decyzja nr 6/02 do *Traktatu o otwartych przestworzach*.

konywano lotów operacyjnych, Polska zrealizowała tylko lot treningowy nad Ukrainą wspólnie z misją słowacką.

Do przeprowadzenia lotów obserwacyjnych w latach 2007–2018 wykorzystywany był ukraiński certyfikowany samolot *Traktatu o otwartych przestworzach* An-30B. Samolot ten wynajmowany jest na podstawie umowy między ministrami obrony, która została podpisana 11 czerwca 1998 r. W 2009 r. Polska wykonała jeden lot nad terytorium Ukrainy szwedzkim samolotem obserwacyjnym Saab-340. Użycie tego samolotu było możliwe dzięki porozumieniem pomiędzy jednostkami weryfikującymi kontrolę rozbrojenia Polski – Krajowym Centrum Weryfikacji a Szwedzkim Centrum Weryfikacji dla wykonania wspólnego lotu obserwacyjnego nad Ukrainą¹³.

Maksymalny dystans lotu obserwacyjnego nad państwem obserwowanym określa *Traktat* i jest on wyznaczony dla każdego lotniska *Traktatu*. W przypadku lotów realizowanych przez Polskę wynosi on dla Rosji i Białorusi 5500 km. Lotniskiem certyfikowanym dla tych lotów jest Port Lotniczy Kubinka pod Moskwą¹⁴. W przypadku Ukrainy dystans ten wynosi 2100 km, lotniskiem certyfikowanym jest Port Lotniczy w Boryspolu pod Kijowem. Czas trwania lotu nad Rosją i Białorusią wynosi około 16 godzin, a dla Ukrainy około 8 godzin. W związku z faktem, że maksymalny zasięg certyfikowanego samolotu An-30B wynosi 1400 km, polska załoga odbywa lot na trasie: dla Rosji i Białorusi: od obwodu kaliniградzkiego po Petersburg, Briańsk, Riazan i Kostromę; dla Ukrainy: od Kijowa po granicę z Polską i na południe po Krym¹⁵. W trakcie lotu obserwuje i fotografuje się ściśle określone miejsca, przez które została poprowadzona trasa lotu obserwacyjnego, wytypowana w trakcie procesu planowania lotu obserwacyjnego.

Liczebność załóg poszczególnych misji/lotów zależy od statusu i rodzaju misji. W przypadku aktywnych misji narodowych udział bierze od 8 do 12 inspektorów. W przypadku lotów dzielonych (*shared flight*) z innymi państwami – od 5 do 7 inspektorów. W misjach pasywnych grupa państw Białoruś – Rosja wykonuje swoje loty nad Polską w składzie 17-osobowym (w tym 8–10-etatowa załoga samolotu), z kolei Ukraina wykonuje swoje loty nad Polską w składzie 22-osobowym (w tym 10–11-etatowa załoga samolotu).

Dobór i wyznaczanie personelu do misji realizowane jest na podstawie art. 13 *Traktatu*. Personel jest zgłaszany w każdym roku kalendarzowym stosowną notą

¹³ Pismo z 15 marca 2019 r. Beaty Kozerańskiej, koordynatora Zespołu Informacji Publicznej Centrum Operacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, do autora, odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji z 24 lutego 2019 r. Informacje Wydziału Kontroli i Rozbrojenia Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Narodowego MON.

¹⁴ Według *Traktatu o otwartych przestworzach* (rozdział III – *Maksymalne długości lotów obserwacyjnych*) Federacja Rosyjska posiada ponadto certyfikowane lotniska *Traktatu* w Ułan De (zasięg lotów określony w *Traktacie* – 5000 km), Workucie (6500 km) i Magdanie (6500 km).

¹⁵ *Traktat o otwartych przestworzach...*, Dz.U. 2001, nr 103, poz. 1127.

dyplomatyczną. Państwa-strony *Traktatu* mają prawo do wniesienia poprawek do listy wyznaczonego personelu w terminie 30 dni, a w okresie późniejszym co 6 miesięcy. W przypadku gdy osoba wskazana na oryginalnej lub poprawionej liście jest nie do zaakceptowania dla państwa-strony dokonującego przeglądu listy, państwo to w terminie 30 dni od daty otrzymania listy powiadamia państwo-stronę przedstawiając listę, że osoba taka jest dla niego nie do zaakceptowania. Osoby, wobec których nie zgłoszono zastrzeżeń w terminie 30 dni, są uważane za zaakceptowane. Wyznaczenie personelu TOP odbywa się poprzez selekcję osób z jednostek i instytucji MON, które wyraziły zgodę na wykonywanie zadań w ramach implementacji *Traktatu* – jest to personel nieetatowy. W 2018 r. w ramach swoich etatowych obowiązków służbowych zadania na rzecz *Traktatu* wypełnia dwóch oficerów 1 Bazy Lotnictwa Transportowego.

Przy kalkulacji kosztów misji obserwacyjnych mają zastosowanie zatwierdzone przez Komisję Konsultacyjną TOP właściwe decyzje obejmujące między innymi dzienną stawkę diety na członka zespołu (zakwaterowanie i wyżywienie). Ponadto ustalane są ceny paliwa lotniczego, płynów eksploatacyjnych i serwisów lotniskowych, o których informują Niemcy, przesyłając dwa razy do roku stosowną informację do wszystkich państw-stron *Traktatu*.

W roku 2018 koszt misji obserwacyjnej nad grupą państw Rosja – Białoruś to kwota około 70 tys. euro, nad Ukrainą około 48 tys. euro. Kwota ta obejmuje czarter samolotu, paliwo lotnicze, serwisy lotniskowe, obróbkę fotochemiczną pozyskanych materiałów, zakwaterowanie i wyżywienie personelu. Koszt roczny realizowanych zazwyczaj trzech misji to ok. 180–190 tys. euro¹⁶.

Perspektywy dla Polski

Traktat o otwartych przestworzach został stworzony z myślą o stabilizowaniu świata pozimnowojennego. Polska tak jak większość państw-stron uważa *Traktat* za istotny element procesu kontroli zbrojeń. Jednak rola *Traktatu* jest uzależniona od sytuacji międzynarodowej. W związku z zaostrzającą się sytuacją międzynarodową, szczególnie po 2014 r. w związku z zajęciem przez Rosję Krymu i konfliktu na Wschodzie Ukrainy, przyszłość *Traktatu* jest bardzo niepewna. Federacja Rosyjska jako pierwsza ogłosiła 1 stycznia 2018 r. ograniczenia dotyczące „otwartych lotów” nad obwodem kaliningradzkim. W odpowiedzi Stany Zjednoczone zdecydowały o zamknięciu przestrzeni powietrznej dla rosyjskich lotów nad Alaską i Hawajami, a także ograniczeniu długości lotów TOP, może podzielić zatem losy CFE, a czynnikiem de facto likwidującym go okazać się może ponownie polityka Federacji Rosyjskiej. Z uwagi na zmiany

¹⁶ Pismo z 15 marca 2019 r., bp.

w polityce zagranicznej Rosja domagała się rewizji traktatu CFE, w 2007 r. zawiesiła w nim swoje prace, a w 2015 wycofała się z niego ostatecznie¹⁷. Przykładem obaw co do przyszłości *Traktatu* jest stanowisko przyjęte na szczycie NATO w Warszawie, który odbył się w 2016 r., podczas którego jego uczestnicy zadeklarowali, że polityka Rosji zniwelowała dotychczasowy, pozytywny efekt instrumentów kontroli zbrojeń¹⁸.

Uwagi końcowe

W 1992 r. w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podpisano *Traktat o otwartych przestworzach*. Głównym elementem porozumienia jest zwiększenie poprzez obserwację z powietrza otwartości i przejrzystości działań wojskowych podejmowanych przez państwa-strony. W latach 2002–2018 w ramach *Traktatu* Polska wykonała 42 loty, 41 lotów obserwacyjnych i 1 lot treningowy, a obserwowana była podczas 38 lotów. Polska obserwuje terytorium Rosji – Białorusi i Ukrainy, sama była głównie obserwowana przez te państwa. Polska swoje loty realizowała również wspólnie z Wielką Brytanią, Stanami Zjednoczonymi AP, Szwecją, Francją, Włochami i Słowacją. W związku z zaostrzającą się sytuacją międzynarodową, szczególnie po 2014 r. w związku z zajęciem przez Rosję Krymu i konfliktem na Wschodzie Ukrainy, przyszłość *Traktatu* jest bardzo niepewna, a czynnikiem de facto likwidującym go okazać się może polityka Federacji Rosyjskiej.

Załącznik 1. Misje aktywne Polski w ramach *Traktatu o otwartych przestworzach*

Lp.	Numer lotu	Państwo obserwowane	Data	
			rozpoczęcia	zakończenia
1	2	3	4	5
1	0S-02-249	Ukraina	9 wrzesień 2002 r.	13 wrzesień 2002 r.
2	0S-03-249	Ukraina	16 czerwiec 2003 r.	20 czerwiec 2003 r.
3	0S-03-250	Rosja – Białoruś	22 wrzesień 2003 r.	26 wrzesień 2003 r.
4	0S-04-249	Rosja – Białoruś	24 maj 2004 r.	28 maj 2004 r.
5	0S-04-250	Rosja – Białoruś	20 wrzesień 2004 r.	24 wrzesień 2004 r.
6	0S-05-249	Rosja – Białoruś	22 sierpień 2005 r.	26 sierpień 2005 r.

¹⁷ <https://pl.sputniknews.com/swiat/201902279937039-Sputnik-szojgu-usa-przeszkadzaja-rosji-traktat-o-otwartych-przestworzach/> (dostęp: 23.03.2019); B. Cichocki, *Kryzys OBWE i polityka Rosji*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3/4, s. 366–371; Z. Lachowski, *Zmierzch kontroli zbrojeń w Europie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 21, s. 31–48.

¹⁸ Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie wydana przez szefów państw i rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantycznej w Warszawie w dniach 8 i 9 lipca 2016 r., „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, nr 1–4(37–40), s. 205–242.

1	2	3	4	5
7	0S-06-249	Ukraina	15 maj 2006 r.	19 maj 2006 r.
8	0S-06-250	Rosja – Białoruś	5 czerwiec 2006 r.	9 czerwiec 2006 r.
9	0S-07-249	Rosja – Białoruś	10 kwiecień 2007 r.	14 kwiecień 2007 r.
10	0S-07-250	Ukraina	14 maj 2007 r.	18 maj 2007 r.
11	0S-07-251/lot dzielony z Wielką Brytanią	Rosja – Białoruś	16 lipiec 2007 r.	20 lipiec 2007 r.
12	0S-08-249	Ukraina	12 maj 2008 r.	16 maj 2008 r.
13	0S-08-250/lot dzielony z USA	Rosja – Białoruś	18 sierpień 2008 r.	22 sierpień 2008 r.
14	0S-08-251	Rosja – Białoruś	15 wrzesień 2008 r.	19 wrzesień 2008 r.
15	0S-09-249	Rosja – Białoruś	16 marzec 2009 r.	20 marzec 2009 r.
16	0S-09-250	Rosja – Białoruś	27 lipiec 2009 r.	31 lipiec 2009 r.
17	0S-09-251/lot dzielony ze Szwecją	Ukraina	21 wrzesień 2009 r.	25 wrzesień 2009 r.
18	0S-10-249	Rosja – Białoruś	17 maj 2010 r.	21 maj 2010 r.
19	0S-10-250	Ukraina	29 czerwiec 2010 r.	3 lipiec 2010 r.
20	0S-10-251	Rosja – Białoruś	2 sierpień 2010 r.	6 sierpień 2010 r.
21	0S-11-249	Rosja – Białoruś	28 marzec 2011 r.	1 kwiecień 2011 r.
22	0S-11-250	Rosja – Białoruś	30 maj 2011 r.	3 czerwiec 2011 r.
23	0S-11-251/lot dzielony ze Słowacją	Ukraina	4 lipiec 2011 r.	8 lipiec 2011 r.
24	0S-12-249	Rosja – Białoruś	15 maj 2012 r.	19 maj 2012 r.
25	0S-12-250	Rosja – Białoruś	13 czerwiec 2012 r.	17 czerwiec 2012 r.
26	0S-12-251/lot dzielony ze Słowacją	Ukraina	24 wrzesień 2012 r.	28 wrzesień 2012 r.
27	0S-13-249	Rosja – Białoruś	15 kwiecień 2013 r.	19 kwiecień 2013 r.
28	0S-13-250/lot dzielony ze Słowacją	Ukraina	10 czerwiec 2013 r.	14 czerwiec 2013 r.
29	0S-13-251	Rosja – Białoruś	8 lipiec 2013 r.	12 lipiec 2013 r.
30	0S-14-249	Rosja – Białoruś	31 marzec 2014 r.	4 kwiecień 2014 r.
31	0S-14-250/lot dzielony ze Słowacją	Ukraina	12 maj 2014 r.	16 maj 2014 r.
32	0S-14-251	Rosja – Białoruś	24 listopad 2014 r.	28 listopad 2014 r.
33	0S-15-249	Rosja – Białoruś	18 maj 2015 r.	22 maj 2015 r.
34	0S-15-250	Ukraina	15 czerwiec 2015 r.	19 czerwiec 2015 r.
35	0S-15-251/ lot dzielony ze Słowacją i Francją	Rosja – Białoruś	6 lipiec 2015 r.	10 lipiec 2015 r.
36	0S-16-249	Rosja – Białoruś	16 maj 2016 r.	20 maj 2016 r.
37	0S-16-250	Ukraina	20 czerwiec 2016 r.	24 czerwiec 2016 r.
38	0S-16-251	Rosja – Białoruś	1 sierpień 2016 r.	5 sierpień 2016 r.

1	2	3	4	5
39	OS-17-249/lot dzielony ze Słowacją	Ukraina	29 maj 2017 r.	2 czerwiec 2017 r.
40	OS-17-250/lot dzielony ze Słowacją	Rosja – Białoruś	3 lipiec 2017 r.	7 lipiec 2017 r.
41	OS-17-251/lot dzielony z Włochami	Rosja – Białoruś	28 sierpnia 2017 r.	1 wrzesień 2017 r.
42	OS-18-749/lot dzielony ze Słowacją	Ukraina	24 wrzesień 2018 r.	28 wrzesień 2018 r.

Źródło: dane Wydziału Kontroli i Rozbrojenia Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Narodowego MON opracowane na podstawie danych zawartych w okresowych i rocznych raportach Komisji Konsultacyjnej traktatu OPEN SKIES: OSCC.DEL/5/12/Corr. 1 z 24 lutego 2012 r., OSCC.DEL/37/13 z 21 maja 2013 r., OSCC.DEL/1/14/Corr. 1 z 21 lutego 2014 r., OSCC.DEL/5/15 z 13 marca 2015 r., OSCC.DEL/9/16/Corr. 1 z 27 lutego 2016 r., OSCC.DEL/1/17 z 27 lutego 2017 r., OSCC.DEL/2/18 z 22 października 2018 r.

Załącznik 2. Misje pasywne Polski w ramach *Traktatu o otwartych przestworzach*

Lp.	Numer lotu	Państwo obserwujące	Data	
			rozpoczęcia	zakończenia
1	2	3	4	5
1	OS-02-296/310	Ukraina	30 wrzesień 2002 r.	4 październik 2002 r.
2	OS-03-296/310	Ukraina	10 marzec 2003 r.	14 marzec 2003 r.
3	OS-03-001/053	Rosja – Białoruś	8 marzec 2004 r.	12 marzec 2004 r.
4	OS-04-296/310	Ukraina	14 czerwiec 2004 r.	18 czerwiec 2004 r.
5	OS-05-796/810	Szwecja	18 kwiecień 2005 r.	22 kwiecień 2005 r.
6	OS-05-001/053	Rosja – Białoruś	3 maj 2005 r.	7 maj 2005 r.
7	OS-05-296/310	Ukraina	22 sierpień 2005 r.	26 sierpień 2005 r.
8	OS-06-001/053	Rosja – Białoruś	20 marzec 2006 r.	24 marzec 2006 r.
9	OS-06-296/310	Ukraina	22 maj 2006 r.	26 maj 2006 r.
10	OS-07-296/310	Ukraina	23 kwiecień 2007 r.	27 kwiecień 2007 r.
11	OS-07-001/053	Rosja – Białoruś	21 maj 2007 r.	25 maj 2007 r.
12	OS-07-001/053	Rosja – Białoruś	13 sierpień 2007 r.	17 sierpień 2007 r.
13	OS-07-296/310	Ukraina	15 październik 2007 r.	19 październik 2007 r.
14	OS-08-296/310	Ukraina	21 kwiecień 2008 r.	25 kwiecień 2008 r.
15	OS-08-001/053	Rosja – Białoruś	25 sierpień 2008 r.	29 sierpień 2008 r.
16	OS-09-296/310	Ukraina	21 kwiecień 2009 r.	25 kwiecień 2009 r.
17	OS-09-001/053	Rosja – Białoruś	27 kwiecień 2009 r.	1 maj 2009 r.
18	OS-09-001/053	Rosja – Białoruś	6 lipiec 2009 r.	10 lipiec 2009 r.
19	OS-10-296/310	Ukraina	14 czerwiec 2010 r.	18 czerwiec 2010 r.
20	OS-10-001/053	Rosja – Białoruś	9 sierpień 2010 r.	13 sierpień 2010 r.

1	2	3	4	5
21	OS-11-296/310	Ukraina	18 kwiecień 2011 r.	22 kwiecień 2011 r.
22	OS-11-001/053	Rosja – Białoruś	16 maj 2011 r.	20 maj 2011 r.
23	OS-11-001/053	Rosja – Białoruś	8 sierpień 2011 r.	12 sierpień 2011 r.
24	OS-12-296/310	Ukraina	30 lipiec 2012 r.	3 sierpień 2012 r.
25	OS-13-001/053	Rosja – Białoruś	15 kwiecień 2013 r.	19 kwiecień 2013 r.
26	OS-13-296/310	Ukraina	17 czerwiec 2013 r.	21 czerwiec 2013 r.
27	OS-13-001/053	Rosja – Białoruś	26 czerwiec 2013 r.	30 czerwiec 2013 r.
28	OS-14-001/053	Rosja – Białoruś	7 kwiecień 2014 r.	11 kwiecień 2014 r.
29	OS-14-001/053	Rosja – Białoruś	4 sierpień 2014 r.	8 sierpień 2014 r.
30	OS-15-001/053	Rosja – Białoruś	20 kwiecień 2015 r.	24 kwiecień 2015 r.
31	OS-15-296/310	Ukraina	27 kwiecień 2015 r.	1 maj 2015 r.
32	OS-15-001/053	Rosja – Białoruś	14 wrzesień 2015 r.	18 wrzesień 2015 r.
33	OS-16-001/053	Rosja – Białoruś	11 kwiecień 2016 r.	15 kwiecień 2016 r.
34	OS-16-296/310	Ukraina	25 kwiecień 2016 r.	29 kwiecień 2016 r.
35	OS-16-001/053	Rosja – Białoruś	28 sierpnia 2016 r.	1 wrzesień 2016 r.
36	OS-16-296/310	Ukraina	13 marzec 2017 r.	17 marzec 2017 r.
37	OS-17-001/053	Rosja – Białoruś	3 kwiecień 2017 r.	7 kwiecień 2017 r.
38	OS-17-001/053	Rosja – Białoruś	28 sierpnia 2017 r.	1 wrzesień 2017 r.

Źródło: dane Wydziału Kontroli i Rozbrojenia Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Narodowego MON opracowane na podstawie danych zawartych w okresowych i rocznych raportach Komisji Konsultacyjnej traktatu OPEN SKIES: OSCC.DEL/5/12/Corr. 1 z 24 lutego 2012 r., OSCC.DEL/37/13 z 21 maja 2013 r., OSCC.DEL/1/14/Corr. 1 z 21 lutego 2014 r., OSCC.DEL/5/15 z 13 marca 2015 r., OSCC.DEL/9/16/Corr. 1 z 27 lutego 2016 r., OSCC.DEL/1/17 z 27 lutego 2017 r., OSCC.DEL/2/18 z 22 października 2018 r.

mgr Marcin Podsiadło

Zakład Oczyszczania Miasta Sp. z o.o. Mysłowice

ISTOTA KSZTAŁTOWANIA SYSTEMU EDUKACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA W POLSCE

Uwagi wstępne

W obecnej dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społeczeństwo mierzy się z coraz to nowymi zagrożeniami, nie tylko z tymi znanymi od wieków, jak zagrożenia kryminalne, rozbójnicze, czy też ekonomiczne, ale również tymi, które do niedawna nie były brane pod uwagę. Mówimy tu o nie tylko o zagrożeniu terrorystycznym, czy też cyberzagrożeniu, ale również o zagrożeniu klęskami żywiołowymi czy nawet ekstremizmem. Napływ imigrantów z Afryki, Bliskiego Wschodu, czy nawet z Ukrainy, powoduje wzrost napięcia społecznego spowodowanego brakiem asymilacji uchodźców, różnicami kulturowymi, czego konsekwencją będzie słabnące poczucie bezpieczeństwa. Przyjmując ogólną zasadę, że lepiej zapobiegać chorobie niż ją leczyć, oraz w myśl przysłowia autorstwa Tytusa Liwiusza: jeśli chcesz pokoju, szykuj się do wojny (*Si vis pacem, para bellum*), należy zwiększyć znaczenie edukacji dla bezpieczeństwa. Stanowczo lepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie kształcenia kolejnych pokoleń w duchu i kulturze ukierunkowanej na bezpieczny styl życia, niż czekać bezczynnie aż zagrożenia wzrosną do poziomu, w który ich neutralizacja będzie możliwa jedynie poprzez interwencję zbrojną.

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z edukacją dla bezpieczeństwa. Podniesiono problem systemu ewaluacji wszystkich wdrożonych programów związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem. Zwraca się szczególną uwagę na fakt, że dobrze zbudowany system edukacji dla bezpieczeństwa jest nie tylko stosunkowo tanim elementem przeciwdziałania zagrożeniom, ale przede wszystkim jednym z najbardziej skutecznych, kształtujących całe społeczeństwo już od wieku przedszkolnego.

Badania własne przeprowadzono wśród młodzieży gimnazjalnej i licealnej w 2016 r., wykorzystując metodę reprezentatywną, technikę ankiety oraz narzędzie badawcze – kwestionariusz ankiety.

Pojęcie systemu

Pisząc o systemie, wskazujemy na zespół lub zespoły elementów wzajemnie powiązanych w układy oraz realizujących jako całość funkcję nadrzędną lub zbior takich funkcji. Zgodnie z definicją Tadeusza Tomaszewskiego systemem w ujęciu psychologicznym jest zbiór elementów powiązanych ze sobą relacjami w taki sposób, że stanowią one całość zdolną do funkcjonowania w określony sposób. Marian Mazur, prekursor polskiej cybernetyki, stwierdził, że system to zbiór elementów i zachodzących między nimi relacji. W strukturze systemu mogą występować podsystemy, czyli elementy systemu, które same są systemami. System, którego elementami są inne systemy, jest nadsystemem.

Systemy powinny być tak określone, aby charakteryzowały się następującymi cechami:

1. Ścisłość. System powinien być określony, aby było wiadomo, co do niego należy, a co nie należy. Określenie systemu może być nawet bardzo ogólne, ale nie może być ogólnikowe.
2. Niezmiennność. Określenie systemu powinno być niezmiennie w całym toku rozważań. Jest niedopuszczalne, żeby jakieś elementy były czasem traktowane jako należące do systemu, czasem zaś jako nienależące. Rygor ten nie oznacza niezmienności systemu, lecz niezmienności jego określenia.
3. Zupełność. Podział systemu na podsystemy powinien być zupełny. Znaczy to, że system nie może zawierać elementów nienależących do żadnego z jego podsystemów.
4. Rozłączność. Podział na systemy powinien być rozłączny. Znaczy to, że system nie może zawierać elementów należących do kilku systemów na raz. Przynależność jakichś elementów do jednego systemu musi więc być równoznaczna z tym, że na pewno nie należą do żadnego innego systemu.
5. Funkcjonalność. Systemy powinny być wyodrębniane ze względu na spełniane funkcje, a nie ze względu na oddzielność przestrzenną¹.

Pojęcie systemu występuje we wszystkich naukach i technologiach. I tak na przykład w naukach społecznych wyróżniamy system społeczny, system państwowy, system prawny. W informatyce: system informatyczny, system operacyjny, w astronomii: system słoneczny, system planetarny, system heliocentryczny, czy też w matematyce: system liczbowy, dziesiętny, dwójkowy.

Już w starożytnej Sparcie znano wagę rozwiązań systemowych. Sparta wprowadziła system wychowania dzieci i młodzieży oraz kształtowała życie dorosłych mężczyzn nie tylko w duchu patriotyzmu, ale przede wszystkim zapewniającym

¹ M. Mazur, *Pojęcie systemu i rygory jego stosowania*, Orzysz 1976, „Materiały Szkoły Podstaw Inżynierii Systemów” nr 2, Komitet Budowy Maszyn PAN, przedruk w „Postępkach Cybernetyki” 1987, z. 2, s. 21–29.

bezpieczeństwo całej Lakonii, krainie podbitej przez Spartan. W Sparcie jednostka od urodzenia podporządkowana była prawom państwowym, o życiu nowo narodzonego członka społeczności spartańskiej decydowało państwo. Chłopcy pozostawali pod opieką matki tylko do 7 roku życia, następnie do 50–60 roku życia prowadzili tryb życia obozowego. Młodzi Spartanie w obozach szkoleniowych prowadzili dość trudny styl życia, pełen surowej dyscypliny i z dużymi ograniczeniami. Dopiero po ukończeniu 30 roku życia mogli się ożenić i zakładać rodziny. Cały wolny czas spędzali na szkoleniu wojskowym, dzięki temu byli zahartowani i zawsze przygotowani do walki. Dzięki takiej organizacji Spartanie stworzyli pierwszą i wówczas jedyną armię stałą, gotową w każdej chwili do akcji zbrojnej zarówno przeciw wrogom zewnętrznym, jak i wewnętrznym².

Innym przykładem rozwiązań systemowych nie tyle związanych z edukacją dla bezpieczeństwa, ale z samym systemem oświaty była próba stworzenia jednolitego systemu edukacji w czasach II Rzeczypospolitej. Już 7 lutego 1919 r. został wydany dekret „o obowiązku szkolnym”, który wprowadzał między innymi obowiązkową siedmioklasową szkołę powszechną skierowaną do młodego społeczeństwa w wieku od 7 do 14 lat. Szkoła powszechna była bezpłatna, tak aby najszersze grono dzieci i młodzieży, bez względu na status społeczny, mogło korzystać z możliwości edukacyjnych. Choć nie wszystkie planowane postulaty zostały wdrożone w życie, to należy stwierdzić, że każda próba wdrożenia systemu, czy to tylko oświatowego, czy też systemu edukacji dla bezpieczeństwa, zasługuje na pozytywny wydzwięk.

Edukacja dla bezpieczeństwa

Po likwidacji przysposobienia obronnego, którego zakres nauczania obejmował między innymi pierwszą pomoc przedmedyczną, ogólne zagadnienia o tematyce wojskowej, w tym wyszkolenie strzeleckie oraz szeroko pojętą obronę cywilną, jak również podstawy topografii czy też elementy prawa międzynarodowego, wprowadzono 1 września 2009 r. edukację dla bezpieczeństwa.

Itak edukacja (łac. *educatio* – wychowanie, wykształcenie³) to ogół procesów i oddziaływań, których celem jest zmienianie ludzi, przede wszystkim dzieci i młodzieży – stosownie do panujących w danym społeczeństwie ideałów i celów wychowawczych⁴. Z kolei we wszystkich definicjach poję-

² J. Wolski, *Historia powszechna, starożytność*, Warszawa 1994, s. 148.

³ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1994, s. 139.

⁴ W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 1998, s. 84.

cia „bezpieczeństwo” można znaleźć takie elementy, jak: poczucie pewności, swoboda rozwoju, spokój, ochrona, brak zagrożenia. W naukach społecznych pojęcie bezpieczeństwa jest wieloznaczne, poczynawszy od wąskiej, tradycyjnej definicji bezpieczeństwa militarnego do szerokiej, obejmującej obronę różnorodnych wartości (np. suwerenność i niezawisłość państwa, obowiązującą ideologię, aktualny system społeczno-gospodarczy)⁵. W *Słowniku języka polskiego* bezpieczeństwo jest definiowane jako „stan zagrożenia spokoju, pewności”⁶. W *Słowniku współczesnego języka polskiego* pojęcie to zdefiniowano jako „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym: przeciwieństwo zagrożenia”⁷. Jednak najważniejsza definicja bezpieczeństwa jest bezpośrednio związana z hierarchią potrzeb przedstawioną w 1954 r. przez Abrahama Masłowa i traktuje bezpieczeństwo jako jedną z podstawowych potrzeb każdego człowieka. Żaden człowiek nie może prawidłowo funkcjonować w ówczesnym świecie bez zapewnienia mu bezpieczeństwa czy nawet samej świadomości bezpieczeństwa.

Współczesne pojęcie bezpieczeństwa ma znacznie szerszy wymiar niż w przeszłości, obejmując zagadnienia nie tylko z wojskowości, ale również polityczne, społeczne, gospodarcze, ekologiczne. Stąd też edukacja bezpieczeństwa musi obejmować problematykę dotyczącą kondycji rodziny, w której człowiek funkcjonuje, styl i jakość życia oraz relacje w środowisku, oddziaływanie mediów, uzależnienia cywilizacyjne, sytuację polityczną w kraju i za granicą, ekonomiczną kondycję państwa i rodziny, przemiany w obrębie środowiska naturalnego, możliwości techniczne współczesnej cywilizacji⁸. Biorąc pod uwagę typy zagrożeń dla bezpieczeństwa, można wyróżnić dziedziny edukacji w tym zakresie, a mianowicie⁹:

- edukację bezpieczeństwa politycznego obejmującą oddziaływanie oświatowo-wychowawcze zmierzające do kształtowania kultury politycznej oraz postaw wobec zagrożeń politycznych;
- edukację bezpieczeństwa gospodarczego obejmującą oddziaływanie oświatowo-wychowawcze zmierzające do kształtowania świadomości ekonomicznej społeczeństwa;

⁵ M. Markiewicz, *Metodologiczne dylematy bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, red. J. Maciejewski, Wrocław 2006, s. 65.

⁶ M. Szymczak (red.), *Słownika języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1998, s. 146.

⁷ A. Dmowska (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 159.

⁸ K. Sikora-Wojtarowicz, *Edukacja dla bezpieczeństwa w polskiej szkole*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2017, nr 1, s. 108.

⁹ B. Rudnicki, *Edukacja dla bezpieczeństwa i jej interpretacja* [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa, materiały z konferencji naukowej 23–24 maja 1994 r.*, red. R. Stępień, Warszawa 1994, s. 63.

- edukację bezpieczeństwa publicznego obejmującą kształcenie i wychowanie obrotne społeczeństwa zmierzające do zachowania niepodległości narodu i państwa oraz ochrony życia i zdrowia ludzi w stanach zagrożenia wojennego i wojną,
- edukację bezpieczeństwa psychospołecznego obejmującą oddziaływania oświatowo-wychowawcze zmierzające do kształtowania moralności społeczeństwa oraz postaw wobec zagrożeń psychospołecznych,
- edukację bezpieczeństwa ekologicznego obejmującą oddziaływania oświatowo-wychowawcze zmierzające do kształtowania harmonijnego współżycia ludzi z przyrodą oraz postaw i zachowań w sytuacji zagrożeń ekologicznych.

W przeszłości przygotowania w dziedzinie bezpieczeństwa wiązano głównie z zapewnieniem możliwości przeciwstawienia się zagrożeniom zewnętrznym, dlatego też program kształcenia obejmował głównie zagadnienia związane z wojskowością i obronnością. Obecnie edukacja dla bezpieczeństwa przede wszystkim ma kształtować społeczeństwo do radzenia sobie z wieloma innymi zagrożeniami wywierającymi wpływ na poziom bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego.

Edukacja dla bezpieczeństwa przygotowuje uczniów teoretycznie i praktycznie do wykształcenia umiejętności właściwego zachowania oraz odpowiednich reakcji w sytuacjach trudnych i kryzysowych, stwarzających zagrożenie dla zdrowia i życia¹⁰.

Edukacja dla bezpieczeństwa nie powinna być traktowana jak jeden niezależny przedmiot nauczania w szkole podstawowej, średniej czy uczelni wyższej. Powinna być również całym zintegrowanym i zcentralizowanym systemem, w którym siatka organizacyjna zawiera struktury gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz szczebel centralny.

Katedra Bezpieczeństwa i Edukacji Obywatelskiej Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie jest najstarszą jednostką organizacyjną w Polsce kształcąca kadry nauczycielskie¹¹ w zakresie pierwotnie przysposobienia wojskowego, przysposobienia obronnego oraz aktualnie edukacji dla bezpieczeństwa. Kadra KBiEO monitoruje trzy problemy:

1. Jakie są opinie nauczycieli i uczniów na temat przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa?
2. Jaki jest stan bezpieczeństwa polskiej szkoły?
3. Czym zagrożona jest polska młodzież XXI wieku?

W trakcie prowadzonych badań dokonano bardzo wielu spostrzeżeń wynikających tak naprawdę ze złego przygotowania i prowadzenia edukacji dla

¹⁰ <https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/podstawa-programowa-przedmiotu-edukacja-dla-bezpieczenstwa.pdf> (dostęp: 17.03.2018).

¹¹ Z. Kwiasowski, *Edukacja dla bezpieczeństwa: teoria i praktyka*, Warszawa 2015, s. 85.

bezpieczeństwa. Najważniejsze przedstawione przez grupę nauczycieli badanego przedmiotu to:

- a) zajęcia z edukacji dla bezpieczeństwa powinny odbywać się we wszystkich etapach edukacyjnych łącznie z przedszkolem;
- b) w szkołach ponadgimnazjalnych edukacja dla bezpieczeństwa powinna być przedmiotem egzaminacyjnym;
- c) nauczyciel edukacji dla bezpieczeństwa co pięć lat musi potwierdzać swoje kwalifikacje;
- d) problemy bezpieczeństwa są traktowane przez większość władz bardzo nieprofesjonalnie.

Z kolei najważniejsze problemy dostrzeżone przez uczniów szkół ponadgimnazjalnych przedstawiają się następująco:

- brak tematów lekcyjnych z bezpieczeństwa osobistego;
- brak przykładowych rozwiązań sytuacji trudnych dla młodzieży;
- brak tematów dotyczących zagrożeń w sieci;
- tematy nieprzystające do realiów współczesności.

Efekty przeprowadzonych badań powinny być wykorzystane do zaktualizowania treści merytorycznych przekazywanych młodzieży oraz zmiany całego przedmiotu w system edukacji dla bezpieczeństwa. Badania własne przeprowadzone w 2016 r. wśród młodzieży licealnej i gimnazjalnej (400 uczniów) wskazują, że zdecydowana większość ankietowanych (93,75%) nie potrafi poprawnie udzielić odpowiedzi dotyczącej znajomości numeru alarmowego 996. Ponad 30% badanych w wieku pomiędzy 13 a 20 rokiem życia nie jest w stanie określić przydatności badanego numeru 112. Gdyby przedstawić liczbowo brak wiedzy młodzieży dotyczącej badanego numeru, to aż 133 badane osoby nie potrafią zdefiniować numeru 996. Analizując stan wiedzy młodzieży na temat numeru alarmowego 112 z podziałem na wiek, można stwierdzić dużą rozbieżność. Najliczniejszą grupę ankietowanej młodzieży znającą numer alarmowy 112 stanowili 14-latkowie (30,07%), mniej liczną – 15-latkowie (18,04%). Z kolei wśród 20-latków tylko 3,75% znało numer telefonu 112. Dane te uświadamiają, w jakim stopniu młodzież jest przygotowana na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa społecznego lub porządku publicznego.

Pomimo popularyzacji szkoleń związanych z pierwszą pomocą przedmedyczną okazuje się, że 18% badanych nie miało takiego przeszkolenia, w przełożeniu na liczby jest to ponad 70 osób na łączną grupę 400 osób. Jak się okazuje, zdecydowana większość badanej młodzieży, bo aż 76%, deklaruje, że posiada umiejętności udzielenia pierwszej pomocy przedmedycznej, przy czym ankietowane dziewczęta częściej niż chłopcy (185 wobec 119) potrafią jej udzielić. Jednocześnie blisko co czwarty ankietowany uważa, że nie potrafi udzielić pierwszej pomocy przedmedycznej.

Wybrane programy realizowane w ramach edukacji dla bezpieczeństwa

Dobrym przykładem niedoskonałości poprawy bezpieczeństwa poprzez kształcenie w tym zakresie społeczeństwa jest program „Bezpieczne życie” realizowany przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej we współpracy ze Szwedzką Ligą Obrony Cywilnej w latach 2000–2014. Program „Bezpieczne życie” zawiera kilka bloków tematycznych, które dostosowane zostały do warunków lokalowych i uwzględniają wnioski z danych statystycznych zawierających stopień wypadkowości dzieci w naszym kraju. Od roku 2000 zostało przeszkolonych ponad 111 700 dzieci, jednak brak ewaluacji powoduje, że nikt nie jest w stanie stwierdzić, na ile skuteczne są treści zawarte w programie, a przekazywane młodemu pokoleniu oraz na ile skuteczny jest cały program.

Wszystkie programy związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem, np. „Bezpieczna Polska”, „Razem bezpieczniej”, „Bezpieczne miasta, czy też wspomniany już wcześniej „Bezpieczne życie” oraz pozostałe, których jest zbyt wiele, by je wszystkie wymienić, powinny zostać ustandaryzowane, wpięte do systemu edukacji dla bezpieczeństwa, przeprowadzane przez instytucje, które realizowały te programy dotychczas, jednak teraz na zasadzie outsourcingu, zlecanego przez instytucje zawarte w art. 3.1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, a mianowicie publiczne i niepubliczne przedszkola, szkoły i placówki oraz inne jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 59 i 949), zwanych dalej „szkołami i placówkami oświatowymi”¹². Rozwiązanie takie spowoduje znaczące obniżenie kosztów wdrożenia i utrzymania systemu edukacji dla bezpieczeństwa w stosunku do tworzenia niezależnych punktów szkolenia. Przy tworzeniu systemu edukacji dla bezpieczeństwa kierujemy się nie tylko celem, jakim jest ukształtowanie przyszłych pokoleń społeczeństwa polskiego pod kątem bezpiecznych zachowań, bezpiecznego stylu życia, ale również kierujemy się podejściem ekonomicznym – wykorzystujemy struktury i systemy już funkcjonujące w obszarze zarówno kształcenia, jak i szeroko pojętego bezpieczeństwa.

Takim kluczowym przykładem wykorzystania istniejącego systemu jest adaptacja systemu informacji oświatowej (SIO), który został powołany do życia 1 stycznia 2005 r. na mocy ustawy o systemie informacji oświatowej (Dz.U. 2004, nr 49, poz. 463). Stworzono go w celu zgromadzenia w jednej spójnej bazie informacji z zakresu sprawozdawczości statystycznej, rozproszonych do-

¹² Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, Dz.U. 2011, nr 139, poz. 814.

tychczas między Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Jednostki Samorządu Terytorialnego oraz instytucje innych resortów. SIO swym zakresem obejmuje trzy moduły:

- Zaszyfowaną ewidencję szkół i innych placówek oświatowych – dane na temat zajmowanego terenu, posiadanych pomieszczeń, wyposażenia oraz kosztów prowadzenia jednostki.
- Zaszyfowaną ewidencję nauczycieli (w tym: wynagrodzenia, kwalifikacje, zajęcia lekcyjne) oraz pracowników niepedagogicznych.
- Zbiorcze dane o uczniach, absolwentach i spełnianiu obowiązku nauki. W przyszłości program może zostać rozbudowany o kolejne moduły¹³.

Bardzo istotną kwestią jest sposób szyfrowania numerów PESEL nauczycieli, dzięki któremu mamy możliwość zarejestrowania w systemie wszystkich miejsc zatrudnienia nauczyciela, w tym jednoznaczne wyliczenie rzeczywistego stanu zatrudnienia i poziomu kwalifikacji nauczycieli bez naruszania Ustawy o ochronie danych osobowych¹⁴.

Informacje zawarte w SIO są gromadzone między innymi przez instytucje oświatowe oraz przez każdą ze szkół funkcjonujących na terenie Polski w formie elektronicznej. Założeniem systemu informacji oświatowej jest uzyskiwanie danych niezbędnych do prowadzenia polityki edukacyjnej państwa, upowszechnianie edukacji, a także usprawnianie finansowania zadań oświaty (na podstawie Ustawy o systemie informacji oświatowej z dnia 19 lutego 2004 r., art. 1).

Przed wprowadzeniem jednolitego systemu informacji oświatowej wszystkie dane, tj. sprawozdania finansowe szkół, dane na temat nauczycieli czy też samych uczniów i placówek oświatowych, w tym szkół, były gromadzone w różnych, niezależnych od siebie zbiorach, czego konsekwencją był brak możliwości właściwej wymiany danych między poszczególnymi bazami, a w szczególności brak właściwej organizacji pracy sektora edukacyjnego.

Jak możemy przeczytać w informacjach udostępnionych przez administratora SIO, opracowanie, wdrożenie oraz funkcjonowanie systemu informacji oświatowej okazało się dużym sukcesem. Powstanie jednolitego, wielopoziomowego systemu usprawnia proces gromadzenia i przetwarzania danych, ułatwia budowę wskaźników oświatowych, wykonywanie analiz i raportów. Poza tym wspiera zarządzanie oświatą i kreowanie jednolitej polityki edukacyjnej, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i globalnym. Pozwala również na płynną dystrybucję informacji między wszystkimi elementami objętymi systemem informacji oświatowej. Wspólne działania na polu informacyjnym wszystkich szkół, placówek oświatowych, jednostek samorządów terytorialnych, kuratorów oświaty oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu pozwalają na uży-

¹³ http://www.sio.edu.pl/index_urzad.php?pokaz=strona&id=3 (dostęp: 18.03.2018).

¹⁴ *Ibidem*.

skanie aktualnych i rzetelnych danych na temat liczby uczniów oraz zatrudnionej kadry pedagogicznej¹⁵.

Wymienione korzyści to jedynie część usprawnień, które niesie ze sobą zintegrowany system informacji oświatowej, a biorąc po uwagę możliwość rozbudowy systemu informacji oświatowej o kolejne moduły, nie będzie duża trudnością i dużym kosztem dołączenie modułu stricte związanego z systemem edukacji dla bezpieczeństwa.

Uwagi końcowe

Bezpieczeństwo indywidualne i zbiorowe staje się dobrem coraz bardziej pożądanym, a jego zapewnienie jawi się fundamentalną powinnością instytucji państwowych (Policji, PSP, ABW) i samorządowych (Straży Miejskiej/Gminnej). Nierozzerwalnym zjawiskiem naruszającym stan bezpieczeństwa jest zagrożenie wywołane działaniem sił natury bądź człowieka, powoduje, że poczucie bezpieczeństwa maleje, zbliżając się do zera. Mając na uwadze coraz większą świadomość zagrożeń otaczającego świata, wskazane jest edukowanie społeczeństwa o jego istnieniu i jego zapobieganiu.

W dzisiejszych czasach edukacja każdej jednostki, całego społeczeństwa nabiera zupełnie innego wymiaru niż jeszcze dekadę temu. Coraz większy nacisk zostaje położony na kształcenie ustawiczne, ciągłe, przez całe życie. Aby jednak takie kształcenie, a zwłaszcza kształcenie związane z bezpieczeństwem, miało sens, należy ubrać je w ustandaryzowane ramy i wpiąć do systemu, którego integralną częścią będzie szeroko pojęta ewaluacja. Edukacja dla bezpieczeństwa służy przygotowaniu młodych ludzi do właściwego zachowania oraz adekwatnych reakcji w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia. Systemowe podejście do tego problemu powinno obejmować treści kształcenia z zakresu bezpieczeństwa państwa, treści dotyczące organizacji działań ratowniczych, edukacji zdrowotnej i pierwszej pomocy. Kształcenie powinno obejmować treści związane z umiejętnością działania w sytuacji zagrożenia jednostki, a więc umiejętności działania w stanach nadzwyczajnych (oceny bezpieczeństwa miejsca zdarzenia, rozpoznawanie potencjalnego zagrożenia życia), udzielania pierwszej pomocy (skuteczne wzywanie pomocy, podejmowanie wstępnych czynności ratujących życie). Ciągłe doskonalenie umiejętności w tym zakresie powoduje zwiększenie poczucia bezpieczeństwa nie tylko indywidualnego, w środowisku lokalnym, ale również w wymiarze ogólnokrajowym.

¹⁵ *Ibidem.*

dr Łukasz Potocki

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowica w Zamościu

POLITYKA OBRONY KONTYNENTU EUROPEJSKIEGO - PESCO JAKO INSTRUMENT REALIZACJI

Uwagi wstępne

Polityka obrony kontynentu europejskiego w dobie przemian i dynamicznych zmian środowiska międzynarodowego jest jednym z podstawowych tematów dyskusji i rozważań podmiotów zajmujących się tą problematyką. Wśród organizacji międzynarodowych od początku za obronę kontynentu europejskiego odpowiedzialny był Sojusz Północnoatlantycki, natomiast z czasem mechanizmy i podstawy działania w zakresie obrony zaczęła wprowadzać Unia Europejska, czego początkiem było wdrożenie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony w 1999 r., przemianowanej traktatem z Lizbony w 2009 r. we wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Tym samym Unia Europejska stwarza podstawy prawne i mechanizmy instytucjonalne polityki obronnej oraz podejmuje próby jej strukturalizowania, zbliżając się do działań prowadzonych w tym zakresie przez NATO.

W niniejszym artykule poruszone zostaną kwestie uruchomionej współpracy strukturalnej Unii Europejskiej pod nazwą PESCO. Wymienione będą zmiany instytucjonalne, jakie zaszły po traktacie z Lizbony w zakresie realizacji polityki obronnej oraz przeprowadzona charakterystyka determinantów przyczyniających się do obecnej formy owej polityki. W dalszej części szczegółowej charakterystyce poddana zostanie współpraca strukturalna Unii Europejskiej w zakresie obrony (PESCO).

Polityka obrony UE po traktacie z Lizbony

W traktacie z Lizbony z 1 grudnia 2009 r. najistotniejsze zapisy dotyczące polityki zewnętrznej Unii Europejskiej zawiera tytuł V *Traktatu o Unii Europejskiej: Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowie-*

nia szczególne. Podstawowym stwierdzeniem było to, że Unia Europejska dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z Państwami Trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi, które wyznają zasady demokracji, państwa prawa, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasadę równości i solidarności oraz poszanowania postanowień Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego (art. 21). Dokonano bezpośredniego powiązania funkcjonowania polityki obrony z wymiarem zewnętrznym działania Wspólnot¹.

Funkcjonowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oparto na postanowieniach traktatu z Maastricht. W traktacie z Lizbony doprecyzowano, że podlega ona szczególnym zasadom i procedurom, a jej wykonywanie powierzono Wysokiemu Przedstawicielowi do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz państwom członkowskim w oparciu o wzajemną solidarność polityczną, określanie kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania i osiąganie coraz większego stopnia zbieżności. Państwa członkowskie popierają i szanują decyzje Unii w tej dziedzinie oraz działają na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. W art. 25 określono instrumenty, poprzez które Unia Europejska realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Traktat z Lizbony wprowadził nową nomenklaturę tych instrumentów. Należą do nich ogólne wytyczne, przyjmowanie decyzji w postaci wspólnych działań, wspólnych stanowisk oraz zasad wykonania decyzji dotyczących działań i stanowisk, a także systematyczna współpraca między państwami członkowskimi².

Jeśli chodzi o kwestie obronne, to najważniejszą kwestią stało się włączenie komponentu obronnego (WPBiO) w politykę zewnętrzną Wspólnot. Unia Europejska zyskała zdolności w zakresie podejmowania decyzji, planowania, przeprowadzania operacji wojskowych. Sama WPBiO, z uwzględnieniem zapisów traktatowych, ma służyć utrzymaniu pokoju, zapobieganiu konfliktom, wzmocnieniu bezpieczeństwa międzynarodowego, co można zrealizować dysponując zdolnościami, jakie zapewniają państwa członkowskie. Ponadto określone zostały szczegółowo rodzaje misji realizowanych za pomocą środków cywilnych i wojskowych, takie jak: wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, wojskowe doradztwo i wsparcie, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, przywracanie pokoju, misje traktowane jako operacje stabi-

¹ Informacje na ten temat zostały zawarte w artykule: Ł. Potocki, *Polityka obrony kontynentu europejskiego – relacje WPBiO/PESCO do NATO*, „Visnyk of the Lviv University. Series International Relations”, 2018, Issue 45, pp. 107–118. Patrz też: *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:PL:HTML>.

² Ł. Potocki, *Polityka obrony...*, s. 110. Patrz też: Ł. Potocki, *European Union defence policy – treaty dimension*, „Facta Simonidis” 2017, nr 1(10), s. 153.

lizacji po zakończeniu konfliktów. Realizując poszczególne zadania operacyjne, państwa członkowskie UE powinny zapewnić możliwość dostarczenia odpowiednich środków o charakterze cywilnym i wojskowym³.

Uwarunkowania współczesnej polityki obrony kontynentu europejskiego

Istnieje kilka grup czynników, które można wskazać jako mające wpływ na kształt bezpieczeństwa kontynentu europejskiego, a tym samym kwestie polityki obronnej podmiotów zaangażowanych w jej kreowanie.

Na pierwszy plan wysuwa się sytuacja w Wielkiej Brytanii i niepewność polityczna związana z opuszczeniem Unii Europejskiej przez to państwo. Potencjalne wyjście Wielkiej Brytanii z UE potęgują dyskusje nad miejscem i rolą państwa w systemie bezpieczeństwa Europy. W obecnej sytuacji mamy do czynienia z dużym chaosem, termin brexitu już został opóźniony, mamy różne spektrum opinii i ocen, nie tylko na temat, na jakich zasadach Wielka Brytania powinna opuścić Wspólnotę, ale czy do tego procesu w ogóle powinno dojść, czy może odłożyć go jeszcze w czasie. Sytuacja na koniec marca 2019 r. wygląda na mocno nieprzewidywalną i niestabilną. Niepewność polityczna nie skłania jednak polityków do dyskusji nad kwestią, jak powinna wyglądać obrona kontynentu przez UE bez jednego z ważniejszych państw. Koncepcje i postulaty padają przede wszystkim ze strony głównych państwa unijnych, m.in. Niemiec i Francji, które zapowiedziały i zaproponowały wzmocnienie polityki obrony, uwzględniając „podejście ewolucyjne”. Wzmocnienie WPBiO powinno być elementem szerszej integracji europejskiej i zawierać powołanie stałego dowództwa operacyjnego, zwiększenie finansowania misji UE itp. W zapowiedziach nie uwzględniano i nie wracano do tzw. „koncepcji Junckera” o powołaniu wspólnej armii europejskiej, chociaż w niektórych kręgach wspólna armia europejska staje się przedmiotem debaty. Oceniając podejście Niemiec i Francji, można zwrócić uwagę, że państwa te starają się budować ściślejszą unię i tworzyć coś na kształt „rdzenia obronnego”, tak aby kwestie obrony można było rozstrzygnąć bez konieczności zmian traktatowych. Inicjatywa mogłaby przypominać „strefę euro” lub „strefę Schengen”, którą tworzą wybrane podmioty, oczywiście pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów⁴.

Na podejście Niemiec i Francji po 2016 r. niebagatelny wpływ miała również sytuacja wewnątrz tych państw. Francja musiała uwzględniać narodowe interesy

³ W. Góralski, *Rozwój i ewolucja systemu decyzyjnego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej* [w:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 77–78.

⁴ Ł. Potocki, *Polityka obrony...*, s. 111. Patrz też: M. Terlikowski, *Konsekwencje brexitu dla UE: polityka bezpieczeństwa po szczycie NATO*, „Biuletyn PISM”, nr 43(1393), 14 lipca 2016.

bezpieczeństwa, zmagając się z zamachami terrorystycznymi, liczyła na utworzenie systemu, który zapewni bezpieczeństwo wieloobszarowe. Jej interesy zaczęły odbiegać od priorytetów innych członków UE, chociażby z Europy Środkowo-Wschodniej, którzy główne zagrożenie widzieli w agresywnej postawie Rosji. Z kolei Niemcy dostrzegły możliwość europeizacji własnej polityki bezpieczeństwa, budowy europejskich zdolności wojskowych i wielonarodowych sił, jednakże z zawężeniem do węższej grupy podmiotów, a nie wszystkich państw UE. Dla obu państw impulsem do integracji w ramach WPBiO stały się również działania NATO (polityka USA) i koncentrowanie się przez Sojusz na zagrożeniu ze Wschodu zamiast na niestabilnym południowym sąsiedztwie⁵.

Kolejną kwestią wartą poruszenia i mającą wpływ na kształt polityki obronnej kontynentu europejskiego jest polityka Donalda Trumpa. Działania prezydenta Stanów Zjednoczonych skłaniały do myślenia o ściślejszej integracji wojskowej w ramach UE. Prezydent Trump niejasno wypowiadał się o zaangażowaniu USA w Europie, w populistycznym tonie odwoływał się do opinii publicznej, stawiając tezę, że Stany Zjednoczone ponoszą niewspółmierne koszty, angażując się w działania obronne kontynentu europejskiego, w porównaniu do działań europejskich sojuszników. Jednakże w ostatnim czasie należy dostrzec pewną zmianę retoryki. D. Trump unika krytycznych słów wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego, mówi więcej o obecności wojsk amerykańskich, lecz w dalszym ciągu zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy widzi głównie na Wschodzie, co rozmija się z przekazem polityków zachodnioeuropejskich⁶.

Warto również kilka słów poświęcić *Nowej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe)*, która została przyjęta przez Radę Europejską 28 czerwca 2016 r. Główne założenia przedstawiła Wysoka Komisarz ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Federica Mogherini. Oceniając charakter strategii, można mówić o tzw. pryncypialnym pragmatyzmie oraz kompleksowości podejścia. Dokument cechuje się realistyczną oceną środowiska i aspiracjami do kształtowania lepszego świata i odnosi się nie tylko do działań zewnętrznych UE, lecz łączy je z politykami wewnętrznymi, chociażby w części dotyczącej zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej⁷.

Strategia grupuje priorytety działań zewnętrznych w pięć kategorii. Po pierwsze bezpieczeństwo rozumiane jako przedmiotowe odniesienie do różnych wymiarów (ogólnie rozumiane bezpieczeństwo i obrona, antyterroryzm, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo informacyjne). Uzasadniano, że w kwestii obrony kolektywnej główną instytucją na kontynen-

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*. Patrz też: J. Gotkowska, *Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, nr 243, 28 czerwca 2017.

⁷ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Założenia Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE – przełom czy stagnacja?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2017, nr 2, s. 51–54.

cie europejskim pozostaje NATO, natomiast UE musi pogłębiać z nim współpracę. Istotne jest zachowanie autonomii decyzyjnej obu organizacji. Po drugie żywotność (odporność), czyli zapewnianie stabilności państw na Wschodzie. Instrumentem działania UE w tym zakresie mają być polityka migracyjna, rozszerzania i sąsiedztwa. Po trzecie zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów. UE ma być aktywna na każdym etapie cyklu konfliktowego, angażując się w zapobieganie, rozstrzyganie i stabilizowanie, unikając również przedwczesnego wyłączenia się z operacji. Po czwarte budowa regionalnych systemów ładu międzynarodowego (tzw. orders) w obszarach najbardziej zdeorganizowanych. Strategia wskazywała regiony newralgiczne (obszar Morza Śródziemnego, Bliski Wschód, Afryka), określała również elementy właściwe dla europejskiego ładu bezpieczeństwa: suwerenność, niezależność terytorialną, nienaruszalność granic, pokojowe rozwiązywanie sporów. Zagrożeniem dla ładu w Europie jest polityka Federacji Rosyjskiej i destabilizacja sytuacji na Ukrainie. Po piąte budowa skutecznego systemu zarządzania globalnego XXI w. opartego na prawie międzynarodowym. Dokument nie przedstawia w konkretny sposób możliwości działania operacyjnego, raczej skupia się na analizie szans i zagrożeń. Jego znaczenie wzrosło ze względu na nową sytuację polityczną w USA i Europie⁸.

Realizacja polityki bezpieczeństwa i obrony

Przemianowanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony zapoczątkowało intensyfikację prac na „wspólną obronę” w UE, chociaż początkowe lata po 2009 r. nie potwierdzają wysokiego stopnia zmian. Zanim uruchomiono stałą współpracę strukturalną, Unia Europejska wdrażała określone programy działań, które miały uskutecznić politykę obrony. Jednym z dokumentów wdrożeniowych był *Plan implementacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności*, w ramach którego określono poziom ambicji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, odnosząc się do trzech podstawowych zadań, tj. reagowania na zewnętrzne konflikty i kryzysy, budowania zdolności partnerów oraz ochrony UE i jej obywateli⁹.

Innym dokumentem wdrożeniowym był *Europejski plan działań na rzecz obronności* koncentrujący się na zapewnieniu potrzebnych zdolności oraz wsparciu europejskiego przemysłu obronnego. Najważniejszym komponentem planu działań na rzecz obronności było ustanowienie Europejskiego Funduszu Obron-

⁸ *Strategia globalna UE: szanse i dalsze wyzwania wdrożeniowe*, <https://pulaski.pl/analiza-strategia-globalna-ue-szanse-i-dalsze-wyzwania-wdrozeniowe/>

⁹ S. Koziej, *Polityka bezpieczeństwa i obrony kontynentu europejskiego*, „Pulaski Policy Paper” 2018, nr 1, https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2018/01/Policy_Papers_Nr_01_18.pdf (dostęp: 20.06.2019).

nego, w ramach którego można finansować realizowane we współpracy projekty badawcze ujęte w wieloletnich ramach finansowych do 2020 r. oraz wspierać rozwój zdolności obronnych uzgodnionych przez państwa członkowskie¹⁰.

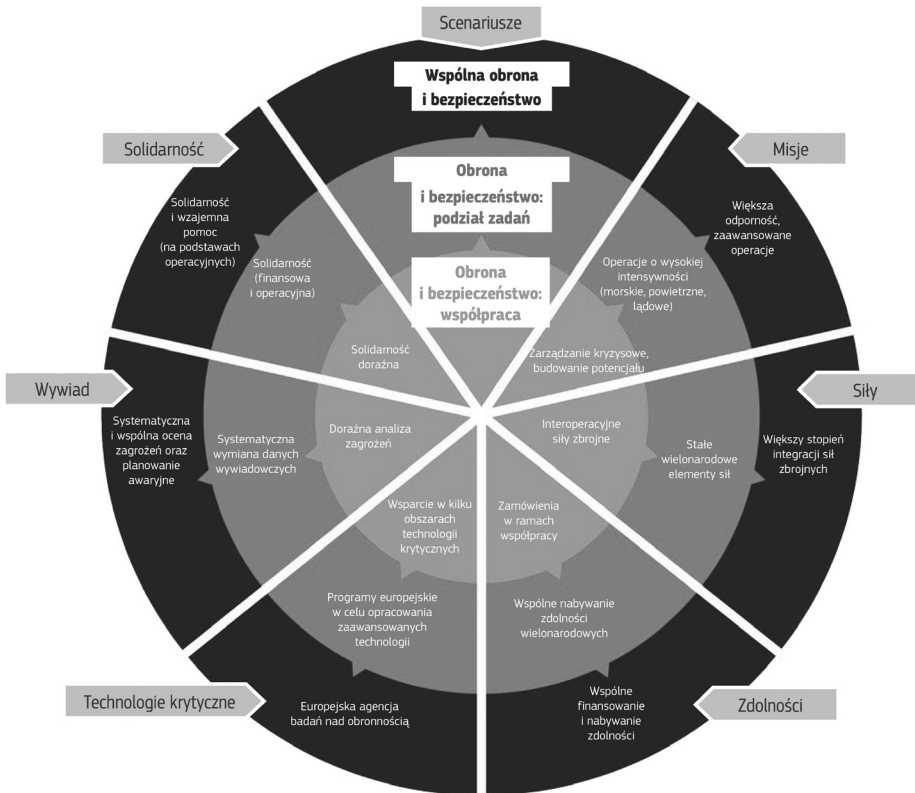
Warto również odwołać się do koncepcji przedstawionej przez F. Mogherini i J. Katainena w czerwcu 2017 r. pod nazwą *Reflection Paper on the Future of European Defence*. Dokument stanowi bardzo ciekawe w warstwie koncepcyjnej opracowanie na temat przyszłości europejskiej polityki obrony. Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej przewidują trzy scenariusze Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Zgodnie z wolą państw członkowskich pierwsza koncepcja zakłada kooperatywne bezpieczeństwo i obronę (European Security and Defence Union), co ma być kontynuacją dobrowolnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi z niewielką rolą struktur unijnych. Druga koncepcja przewiduje wzajemne bezpieczeństwo i obronę (Shared Security and Defence), tym samym mowa jest o zwiększonej odpowiedzialności za wzajemne bezpieczeństwo, jak i przekazanie przez państwa członkowskie niektórych kompetencji w zakresie obrony strukturom unijnym. Po trzecie wspólna obrona i bezpieczeństwo (Common Defence and Security), co ma stanowić pogłębioną współpracę i integrację, wzajemne planowanie obronne, wspólne programy zbrojeniowe oraz komplementarne uzupełnianie się z NATO w realizacji zadań obronnych¹¹.

Wzmocnienie współpracy obronnej między państwami członkowskimi znalazło odzwierciedlenie w ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej (PE-SCO). Notyfikacja projektu została przedstawiona przy okazji posiedzenia Rady ds. Spraw Zagranicznych 13 listopada 2017 r. przez 23 państwa. Ostatecznie projekt przyjęto 11 grudnia 2017 r., bez udziału Danii, Malty i Wielkiej Brytanii. Ustalono wówczas listę 17 zadań dotyczących w głównej mierze takich kwestii, jak szkolenia, rozwój zdolności wojskowych czy gotowość operacyjna w dziedzinie obronności. Plan wdrażania PESCO przyjęto 6 marca 2018 r. Celem stałej współpracy strukturalnej jest zacieśnienie integracji obronnej państw w niej uczestniczących. Projekt nie oznacza budowy „armii europejskiej”, ale prowadzenie wspólnych programów rozwojowych w zakresie technologii obronnych, harmonizację planów modernizacji technicznej sił zbrojnych, wspólne zakupy uzbrojenia, wzmacnianie interoperacyjności wojsk, tworzenie wielonarodowych jednostek wojskowych. W grudniu 2017 r. przyjęto ponad 20 zobowiązań, z których większość ma charakter „miękkich projektów”. Najistotniejsze z nich dotyczą współpracy w zakresie cyberobrony, przyspieszenia narodowych procedur decyzyjnych o użyciu sił zbrojnych w operacjach, regularnego zwięks-

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf (dostęp: 20.06.2019).

szania budżetów obronnych państw uczestniczących w projekcie. Państwa podpisujące dokument zobowiązały się do uczestnictwa przynajmniej w jednym projekcie dotyczącym zdolności wojskowych¹².



Wykres 1. Scenariusze Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony

Źródło: opracowano na podstawie: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf

Analiza projektu wskazuje wyraźnie na jego „miękki charakter”. Unika się odniesienia do tworzenia rzeczywistej unii obronnej, w niektórych kręgach mowa jest nawet o tym, że projekt jest mało ambitny. Wbrew początkowym obawom nie doszło do zróżnicowania państw i ściślejszej integracji kilku członków UE, którzy mogliby utworzyć coś na wzór „twardego jądra obronnego”. Strategię zaakceptowały prawie wszystkie państwa unijne, mimo wcześniejszych wątpliwości niektórych z nich (poza PESCO znalazły się wspomniane wcześniej Dania – nie

¹² Ł. Potocki, *Polityka obrony...*, s. 113. Patrz też: M. Terlikowski, *Pierwsze projekty PESCO: w poszukiwaniu przełomu*, „Biuletyn PISM”, nr 65(1638), 8 maja 2018.

bierze w ogóle udziału w WPBiO; Malta prowadzi neutralną politykę bezpieczeństwa, Wielka Brytania nie była uwzględniana ze względu na brexit)¹³.

Istota PESCO

Współpraca strukturalna w ramach PESCO opiera się na dwóch filarach. Po pierwsze mowa jest o zobowiązaniach państw w niej uczestniczących do przyjęcia określonych działań z zakresu modernizacji i transformacji sił zbrojnych. Działania w tym zakresie decyzją z 6 marca 2018 r. zostały rozłożone na dwie fazy (lata 2018–2020 i 2021–2025)¹⁴. Po drugie, co wydaje się ważniejsze, mowa jest o wspólnym rozwijaniu zdolności wojskowych poprzez realizację wzajemnych projektów. Deklaracja o projektach rozwoju zdolności wojskowych zapadła na szczycie w grudniu 2017 r., natomiast od marca 2018 r. przybrały one formę realizacji. Wówczas zapadła decyzja o wdrożeniu pierwszych 17 projektów. Każdy z nich jest prowadzony przez tzw. państwo ramowe, oprócz niego mamy uczestników i obserwatorów w liczbie od kilku do kilkunastu. Lista pierwszych projektów PESCO przyjętych do realizacji znajduje się w tabeli 1.

Tabela 1. Pierwsze 17 projektów PESCO

Tytuł projektu	Państwo ramowe	Uczestnicy
1	2	3
Europejskie dowództwo medyczne (EMC)	Niemcy	Włochy, Holandia, Hiszpania, Rumunia, Szwecja, Słowacja
Europejska bezpieczna komunikacja radiowa (ESSOR)	Francja	Belgia, Finlandia, Holandia, Niemcy, Polska, Włochy
Sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji	Niemcy	Belgia, Bułgaria, Cypr, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Włochy, Holandia, Portugalia, Słowenia, Słowacja
Mobilność wojskowa	Holandia, Niemcy	Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Chorwacja, Węgry, Włochy, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Słowenia, Słowacja
Centrum kompetencyjne dla misji szkoleniowych UE	Niemcy, Włochy, Hiszpania	Austria, Belgia, Cypr, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Rumunia, Szwecja

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ M. Terlikowski, *Pierwsze projekty PESCO: w poszukiwaniu przełomu*, 10 maja 2018 r., <https://www.euractiv.pl/section/institucje-ue/opinion/pierwsze-projekty-pesco-w-poszukiwaniu-przełomu/> (dostęp: 20.06.2019).

1	2	3
Europejskie centrum certyfikacji szkoleń dla wojsk lądowych państw UE	Włochy	Grecja, Portugalia
Energy Operational Function (EOF)	Francja	Belgia, Hiszpania, Włochy
Deployable Military Disaster Relief Capability Package	Włochy	Austria, Grecja, Estonia, Chorwacja, Irlandia, Portugalia
Morskie (pół)autonomiczne systemy przeciwminowe	Belgia	Grecja, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia, Rumunia
Rozpoznanie i ochrona portów i obszarów morskich	Włochy	Grecja, Irlandia, Portugalia
Poprawa rozpoznania morskiego	Grecja	Bułgaria, Cypr, Hiszpania, Chorwacja, Irlandia, Włochy
Platforma wymiany informacji o zagrożeniach cybernetycznych i incydentach w sieci	Grecja	Austria, Cypr, Hiszpania, Węgry, Irlandia, Włochy, Portugalia
Zespoły szybkiego reagowania cybernetycznego i wzajemnej pomocy w zakresie cyberbezpieczeństwa	Litwa	Hiszpania, Finlandia, Chorwacja, Holandia
System dowodzenia strategicznego dla misji i operacji UE	Hiszpania	Niemcy, Włochy, Portugalia
Opancerzony wóz bojowy piechoty / pływający transportet opancerzony / lekki wóz opancerzony	Włochy	Grecja
Wsparcie ogniowe	Słowacja	Włochy
Centrum operacyjne reagowania kryzysowego	Niemcy	Francja, Włochy, Hiszpania, Cypr

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Gotkowska, *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, „Punkt Widzenia” 2018, nr 69, s. 23–27.

Kolejne 17 projektów PESCO przyjęto do realizacji w listopadzie 2018 r., tym samym lista przedsięwzięć przyjętych do realizacji w ramach stałej współpracy strukturalnej wzrosła do 34.

Tabela 2. Drugie 17 projektów PESCO

Tytuł projektu	Państwo ramowe	Uczestnicy
1	2	3
Szkolenie załóg śmigłowców do lotów na dużej wysokości i przy wysokiej temperaturze powietrza, czyli w warunkach, które są najtrudniejsze dla tego typu maszyn	Grecja	Rumunia, Włochy (Polska jest obserwatorem)
Wspólna szkoła wywiadowcza UE	Grecja	Cypr

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Centra testów i ewaluacji UE	Szwecja, Francja	Hiszpania, Słowacja (Polska jest obserwatorem)
Zintegrowany lądowy system bezzałogowy	Estonia	Polska, Belgia, Czechy, Hiszpania, Francja, Łotwa, Węgry, Holandia, Finlandia
System unijnych pocisków odpalanych z lądu i zdolnych do rażenia celów poza zasięgiem wzroku	Francja	Belgia, Cypr
Zdolny do przerzutu modułowy pakiet zdolności do interwencji pod wodą	Bułgaria	Grecja, Francja (Polska jest obserwatorem)
Europejski dron klasy MALE	Niemcy	Czechy, Hiszpania, Francja, Włochy (Polska jest obserwatorem)
Europejski śmigłowiec uderzeniowy Tiger Mk III	Francja	Niemcy, Hiszpania
System zwieńczenia mini- i mikrodronów latających	Włochy	Czechy (Polska jest obserwatorem)
Balonowy system zwiadu i rozpoznania	Włochy	Francja (Polska jest obserwatorem)
System dowodzenia małymi operacjami sił specjalnych	Grecja	Cypr
Program rozwoju zdolności walki elektronicznej oraz zwiadu i rozpoznania	Czechy	Niemcy
Ostrzeganie przed bronią masowego rażenia	Austria	Francja, Chorwacja, Węgry, Słowenia
Dzielenie się bazami i punktami zapatrywania	Francja	Belgia, Czechy, Niemcy, Hiszpania, Holandia
Element koordynacji wsparcia geoi meteorologicznego oraz oceanograficznego	Niemcy	Grecja, Francja, Rumunia (Polska jest obserwatorem)
Europejskie rozwiązania radionawigacyjne	Francja	Belgia, Niemcy, Hiszpania, Włochy (Polska jest obserwatorem)
Europejska wojskowa sieć monitorowania przestrzeni kosmicznej	Włochy	Francja (Polska jest obserwatorem)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Lesiecki, *17 nowych projektów PESCO, Polska zaangażowana w lądowe bezzałogowce*, 20.11.2018, <https://www.defence24.pl/17-nowych-projektow-pesco-polska-zaangazowana-w-ladowe-bezzalogowce> (dostęp: 21.06.2019).

Powyższe tabele i ich analizy pod względem udziału poszczególnych państw w projektach PESCO stwarzają asumpt do wysnucia kilku wniosków: przede wszystkim widzimy wyraźne skoncentrowanie współpracy strukturalnej w zakresie obrony na południu Europy. W większość projektów reagowania kryzysowego zaangażowane są państwa południa, głównie Portugalia, Grecja, Hiszpania, Włochy. Liderami większości przedsięwzięć są także kraje z base-

nu Morza Śródziemnego. Francja i Włochy są państwami ramowymi 7 projektów, niewiele mniej, gdyż 5 projektom przewodzi Grecja. Jedynie Niemcy uczestniczą jeszcze jako państwo ramowe w 7 projektach. Po drugie zwraca uwagę mniejsze zaangażowanie państw środkowoeuropejskich w programy obronnej współpracy strukturalnej. Państwa tego regionu w dużo mniejszym stopniu uczestniczą w projektach, nie mówiąc nawet o byciu ich liderem. Jedynie Czechy, Bułgaria, Estonia, Słowacja i Litwa przewodzą 1 projektowi. Tym samym mamy do czynienia z widocznym podziałem na tzw. „starą” i „nową” Europę. Polityka obrony w Unii Europejskiej jest wyraźnie domeną „starej” Europy, natomiast członkowie UE z rozszerzenia z 2004 r. i późniejszych unikają większego zaangażowania we współpracę strukturalną. Świadczyć to może o różnicach w podejściu do zapatrywania się na rolę organizacji międzynarodowych w obronę kontynentu europejskiego. O ile zachodnia Europa staje się promotorem zmian i dąży do podniesienia efektywności i znaczenia kontekstu militarnego w Unii Europejskiej, o tyle „nowa” Europa, państwa z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, skupia się na NATO i widzi sojusznika w polityce Stanów Zjednoczonych. Dla tego regionu priorytetem staje się idea tzw. „wschodniej flanki” NATO i współpraca z Sojuszem Północnoatlantyckim jako gwarantem bezpieczeństwa. Takie zróżnicowanie nie sprzyja integracji europejskiej i może przyczyniać się do wzmacniania podziałów w UE, wyodrębniania „rdzenia” Europy i państw pozostałych.

Warto również zwrócić uwagę na Polskę. Analiza udziału Polski w projektach PESCO potwierdza ogólną tendencją środkowoeuropejską. Z 34 projektów Polska nie jest państwem ramowym w żadnym z nich, jako uczestnik bierze udział w 3 projektach (Europejska bezpieczna komunikacja radiowa; Mobilność wojskowa; Zintegrowany lądowy system bezzałogowy). W 9 projektach Polska jest obserwatorem (co ciekawe, wszystkie projekty, w których państwo jest obserwatorem, to tzw. drugie 17 projektów PESCO). Można stwierdzić, że zaangażowanie w politykę obrony kontynentu europejskiego w ramach UE, patrząc przez pryzmat PESCO, jest dość znikome.

Zobowiązania do udziału we współpracy strukturalnej, rozwijania zdolności wojskowych w ramach UE są bardzo ogólne i de facto państwa, które niechętnie patrzą na wspólną politykę obrony, znajdują argumenty, aby się w ową politykę nie angażować¹⁵. Najbardziej wiążący wydaje się zapis o konieczności udziału w przynajmniej jednym projekcie rozwijającym zdolności traktowane jako strategiczne¹⁶. Państwa uczestniczące w PESCO zobowiązują się również

¹⁵ J. Gotkowska, *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, „Punkt Widzenia”, nr 69, Warszawa, luty 2018, s. 20.

¹⁶ M. Terlikowski, *PESCO: konsekwencje dla jedności polityki obronnej UE*, 17.11.2017, „Biuletyn PISM”, nr 112(1154).

do udziału w europejskich grupach bojowych, wspierania misji i operacji UE oraz zwiększenia finansowania misji i operacji UE¹⁷.

Ostatecznie w zapisach o PESCO nie znalazły się te o konieczności przeznaczania 2% PKB na cele wojskowe. Państwa powinny jedynie regularnie podnosić wydatki na obronę i przeznaczać 20% wydatków na inwestycje w terminie średniookresowym oraz 2% budżetu na badania i rozwój¹⁸. Z kolei zarządzanie projektami należy do państw członkowskich, mogą one proponować zgodnie z podpisanymi zobowiązaniami określone projekty, i to one ostatecznie decydują o wyborze określonych projektów. Pewien wpływ na rozwój współpracy strukturalnej w zakresie obrony ma także Wysoki Przedstawiciel UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa¹⁹.

Uwagi końcowe

Polityka obrony kontynentu europejskiego realizowana przez Unię Europejską nabrała większego znaczenia po zmianach implementacyjnych w traktacie z Lizbony i stworzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jej ustrukturalizowanie nastąpiło w momencie uruchomienia stałej współpracy strukturalnej w zakresie obrony w grudniu 2017 r. pod nazwą PESCO. Na przyjęcie przez Unię Europejską takiego kierunku działań miało wpływ wiele warunków i dynamika zmian środowiska międzynarodowego, uwzględniające głównie niepewność polityczną Wielkiej Brytanii w kontekście brexitu, zagrożenie terrorystyczne na kontynencie europejskim, ruchy migracyjne i związany z nimi kryzys migracyjny, wybór Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych. Polityka obrony Unii Europejskiej stała się też elementem powiązany z działaniami realizowanymi przez NATO. Zasadne stały się kwestie komplementarności i współpracy we wzajemnym funkcjonowaniu. Potwierdzeniem było podpisanie wspólnej deklaracji o współpracy obu organizacji na szczycie NATO w Warszawie w lipcu 2016 r.

Uruchomienie PESCO to z pewnością wzrost znaczenia Unii Europejskiej w polityce obrony kontynentu i uzupełnienie działań prowadzonych przez NATO. Jednak należy podkreślić dobrowolność udziału w projektach PESCO państw członkowskich UE i brak konieczności większego zaangażowania. Jest to istotne dla państw, które z pewnym sceptycyzmem patrzą na stałą współpracę strukturalną Unii Europejskiej i większe znaczenie przykładają do współpracy z NATO jako komponentem obrony kontynentu europejskiego.

¹⁷ J. Gotkowska, *Czym jest PESCO?...*, s. 21.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

Małgorzata Waksmundzka-Szarek

Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE Z SIŁAMI ZBROJNYMI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Uwagi wstępne

Współpraca cywilna i wojskowa jest integralną częścią systemu ochrony i obrony narodowej, a tym samym elementem bezpieczeństwa narodowego. Krajowym wymiarem współpracy wojskowo-cywilnej zajmują się organy terenowej administracji wojskowej, do których należą wojewódzkie sztaby wojskowe oraz wojskowe komendy uzupełnień. Niemilitarne sytuacje kryzysowe występują w każdym państwie. Każdorazowo zapewnienie skutecznej ochrony podczas tychże sytuacji wymaga współpracy i podejmowania wspólnych działań przez wiele organów państwowych, w tym współpracy między administracją cywilną a administracją wojskową. W związku z tym, że Siły Zbrojne RP posiadają odpowiedni potencjał ludzki, jak też organizacyjny i techniczny, zostało im powierzono zadanie uczestniczenia w narodowym systemie zarządzania kryzysowego. Takie umocowanie Sił Zbrojnych RP znalazło swój wymiar także w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*¹. Minister Obrony Narodowej wchodzi w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, natomiast Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego uczestniczy w spotkaniach Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Wojewoda, któremu powierzone zostało zarządzanie kryzysowe na terenie województwa, ściśle współpracuje z terenową administracją wojskową na administrowanym terenie. Ma to duże znaczenie ze względu na charakter sytuacji kryzysowych, które zwykle pojawiają się nagle i mają gwałtowny przebieg.

¹ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 7 i n.

Zasady współpracy

Wojewoda jako organ został jako pierwszy wskazany w Ustawie z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – do wykonywania zadań administracji rządowej w województwie. Wojewoda, będąc przedstawicielem Rady Ministrów w województwie oraz zwierzchnikiem wojewódzkiej rządowej administracji zespolonej i organem rządowej administracji w województwie, realizuje cały szereg zadań, w tym zadania wynikające z zarządzania kryzysowego². Artykuły 5 oraz 14–16 Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym określają zadania wojewody w odniesieniu do zarządzania kryzysowego. Wojewoda jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa, a jego organem pomocniczym jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego³.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym pozwala wojewodzie jako przewodniczącemu zespołu z mocy ustawy dowolnie kreować strukturę oraz skład zespołu w zależności od potrzeb. Zwykle w skład zespołu wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej oraz inne zaproszone przez przewodniczącego osoby, w tym specjaliści w konkretnych dziedzinach wiedzy. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w pracach Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego uczestniczy także Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego jako przedstawiciel terenowych organów administracji wojskowej – administracji niezespolonej. Członkowie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wykonują swoje obowiązki bez pobierania honorarium, a zespół zbiera się na każde wezwanie wojewody jako przewodniczącego.

Zgodnie z artykułem 14 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym – do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, b) zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, c) przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, d) realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ustawy (udział oddziałów Sił Zbrojnych RP w realizacji zadań

² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2015, poz. 525, 1960, Dz.U. 2016, poz. 1948, 2260, Dz.U. 2017, poz. 935, 1475.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590.

z zakresu zarządzania kryzysowego, ust. 3); 5) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; 6) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6a) współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Punkt 7 artykułu 14 wspomnianej Ustawy o zarządzaniu kryzysowym określa zadania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, do których należą: 1) ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; 2) przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; 3) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; 4) opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. Swoje zadania w zakresie zarządzania kryzysowego wojewoda realizuje poprzez właściwą komórkę organizacyjną urzędu wojewódzkiego oraz przy pomocy zespolonych służb, inspekcji i straży. I tak kompetencje te rozdzielone zostały na komórki właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, którymi są wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, a wojewódzkimi zespołami zarządzania kryzysowego.

Ponadto w ramach urzędów wojewódzkich we wspomnianych już wydziałach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na mocy ustawy utworzone zostały wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego stanowi swoistą komórkę operacyjną, jest punktem zbierania informacji, danych niezbędnych do wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego, miejscem, gdzie uruchamiane są procedury wcześniej opracowane i zaplanowane w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego.

Takie spektrum kompetencji pozwala łączyć wojewodzie zarówno obowiązki wynikające z zarządzania kryzysowego, jak i też te w zakresie obrony narodowej na przykład poprzez stałe dyżury, z zadaniami wynikającymi z obrony cywilnej, takimi jak nadzór nad wojewódzkimi systemami ostrzegania i alarmowania, jak również wykonywaniem zadań w obrębie planowania cywilnego oraz ochrony infrastruktury krytycznej⁴.

Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym jest najważniejszym aktem prawa w Polsce odnoszącym się bezpośrednio do omawianej problematyki. Nadmienić tutaj można, że w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w art. 228 mowa jest o sytuacjach szczególnego zagrożenia, gdzie wymienia się obok stanów nadzwyczajnych – takich jak stan wojenny, stan wyjątkowy – wła-

⁴ *Ibidem*, art. 14.

śnie jako trzeci stan klęski żywiołowej – w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych i awarii technicznych, gdzie w domyśle wiadomo, że Siły Zbrojne RP będą w tym procesie uczestniczyły. I tak artykuł 25 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, minister obrony narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego. Decyzję o zaangażowaniu Sił Zbrojnych podejmuje zatem minister obrony narodowej na wniosek wojewody⁵.

Zanim to jednak nastąpi, wojewoda podczas posiedzenia Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego na podstawie wniosków opracowanych na spotkaniu, często na wniosek kierownika zespolonej inspekcji straży, formułuje wniosek do ministra obrony narodowej o wsparcie przez Siły Zbrojne RP w konkretnym wskazanym we wniosku zakresie. Jest to wniosek w sprawie wydzielenia sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji publicznej w realizacji konkretnie wskazanego zadania. Wniosek zawiera opis sytuacji, określa zakres zadań wymagających wsparcia Sił Zbrojnych RP, potrzeby w zakresie sił i środków Sił Zbrojnych RP, przewidywany termin realizacji zadań, wskazuje również przedstawiciela administracji państwowej odpowiedzialnego za realizację zadania, ponadto punkt przyjęcia wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP oraz miejsce stacjonowania tychże sił. Do wniosku zwykle załącza się wykonaną analizę ryzyka przedmiotowej sprawy. Jeżeli użycie wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP nie wynika z przyjętego *Planu zarządzania kryzysowego RON*, wówczas minister obrony narodowej w wydanej decyzji do RSZ określa skierowanie wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia organów administracji publicznej. Następnie dowódca generalny RSZ wydaje stosowne do decyzji zarządzenie operacyjne, a dowódca operacyjny RSZ wydaje rozkaz w sprawie użycia konkretnego RSZ w danej sytuacji. Jeżeli działanie jest ujęte w *Planie zarządzania kryzysowego RON*, dowódca operacyjny na podstawie upoważnienia od ministra obrony narodowej wydaje decyzje do RSZ, określa w sprawie skierowania wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia organów administracji publicznej oraz wnioski właściwego miejscowo wojewody w przedmiotowej sprawie. Zarządzenia operacyjne może wydać także – chociaż nie jest to zwykle praktykowane – właściwy miejscowo Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego.

⁵ *Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Zarządzenie operacyjne opisuje sytuację, określa zadania, sposób ich realizacji, wskazuje miejsce działań i podmioty oraz osoby je realizujące, jak również sposób dowodzenia i łączności na czas wykonywania zadania. Na szczeblu województwa koordynatorem działań w zakresie współpracy Sił Zbrojnych RP z administracją cywilną jest Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, który współdziała z wojewodą w zakresie planowania i koordynowania udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz w przeciwdziałaniu i usuwaniu katastrof i klęsk żywiołowych. Współdziała również z właściwym miejscowo wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu i organizowaniu przedsięwzięć logistycznych oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności. Ponadto współpracuje z organami administracji publicznej oraz służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa oraz opracowywania planów ochrony infrastruktury.

Zasady przedstawione powyżej od stycznia 2019 r. nieco zmodyfikowano. Sejm RP końcem 2018 r. uchwalił tzw. mały SKiD, w związku z tym od 2019 r. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego znów jest najważniejszym dowódcą w Siłach Zbrojnych RP.

Podlegają mu zatem obaj dowódcy połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych – generalny i operacyjny, a także Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Od tego momentu Szef Sztabu Generalnego WP będzie wydawał zarządzenie operacyjne, o którym mowa powyżej. Najistotniejsze jest tu jednak to, że nadal obowiązuje formalny wniosek wojewody do ministra obrony narodowej o użycie sił i środków Sił Zbrojnych RP, a zasady ich użycia będzie wskazywała znowelizowana decyzja ministra obrony narodowej, w której przewidziano także podstawy działania dla żołnierzy wojsk obrony terytorialnej oraz włączenie zdolności tej części Sił Zbrojnych RP – tych sił i środków w proces planowania i użycia Sił Zbrojnych RP do wsparcia organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.

Poza procedurą związaną z występowaniem przez wojewodę z wnioskiem do ministra obrony narodowej oraz procedurą nakazową, kiedy to kierowanie do akcji Sił Zbrojnych RP odbywa się na podstawie decyzji MON na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji, dopuszcza się w praktyce jeszcze jeden sposób wprowadzenia oddziałów lub pododdziałów wojska do akcji kryzysowej, a mianowicie w sytuacji tzw. alarmowej – to jest gwałtownego rozwoju sytuacji kryzysowej o zasięgu lokalnym, kiedy to dowódca jednostki wojskowej samodzielnie podejmuje decyzję o przystąpieniu do akcji, o czym niezwłocznie melduje bezpośrednio przełożonemu. Jest to jednak wyłącznie rodzaj reagowania nadzwyczajnego, który w praktyce stosowany jest niezwykle rzadko⁶.

⁶ P. Glińska, „Mały SKiD” uchwalony przez Sejm, „Polska Zbrojna”, zob. <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/26533?t=-Maly-SKiD-uchwalony-przez-Sejm#> (dostęp: 8.03.2019);

Do podstawowych aktów prawnych regulujących użycie Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych należą Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, która wskazuje, że Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków, w akcjach poszukiwawczych i ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenu z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych oraz ich unieszkodliwianiu⁷. Kolejna to Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej określająca możliwość przekazania do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia⁸. Następnie Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, na podstawie której Siły Zbrojne na mocy postanowienia Prezydenta RP mogą być użyte do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane⁹. Kluczowe znaczenie ma oczywiście wspomniana już wcześniej Ustawa o zarządzaniu kryzysowym – artykuł 25 ustawy, który określa szczegółowe zasady użycia pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP oraz zakres zadań, które mogą realizować w zależności od ich wyposażenia i przygotowania specjalistycznego zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego¹⁰. Wśród aktów prawnych, które w tej materii znajdują zastosowanie, wymienia się decyzje wydawane przez ministra obrony narodowej, które dotyczą systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej. Skierowanie sił i środków SZ RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego następuje po wydaniu decyzji przez ministra obrony narodowej¹¹. Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych pełni funkcję Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej. We wskazanej decyzji Minister Obrony Narodowej upoważnił Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych do podejmowania decyzji w sprawie użycia sił i środków, ujętych w *Planie zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej*, do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Upoważnienie to ma służyć pod-

Odpowiedź na interpelację nr 15446 w sprawie udziału Wojsk Obrony Terytorialnej w walce ze skutkami nawałnic, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=19E3D401> (dostęp: 8.03.2019).

⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 2002, nr 113, poz. 985 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r., Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590.

¹¹ Odpowiedź na interpelację nr 15446... (dostęp: 8.03.2019).

jęciu działań Sił Zbrojnych RP w możliwie najkrótszym czasie od zaistnienia sytuacji kryzysowej. Podstawę do takiego użycia stanowi ww. art. 25 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wojsko przewidywane jest do użycia jako wsparcie sił wojewody w akcjach o charakterze ratowniczym. Wsparcie dotyczyć może współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych i usuwaniu ich skutków, zapewnieniu przejeźdności szlaków komunikacyjnych, ewakuacji poszkodowanej ludności i mienia z terenów zagrożonych, udziału w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych, wykonywaniu zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej, oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, izolowaniu obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej, wykonywaniu zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach, współdziałaniu w monitorowaniu zagrożeń, wykonywaniu prac zabezpieczających, ratowniczych, ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach, prowadzeniu prac, które wymagają użycia specjalistycznego sprzętu lub materiałów wybuchowych, które znajdują się w zasobach Sił Zbrojnych RP oraz zapewnieniu ochrony, bezpieczeństwa obiektów i ciągłości funkcjonowania komórek i jednostek organizacyjnych MON, w tym także obiektów infrastruktury krytycznej, które MON użytkuje¹². W Siłach Zbrojnych RP opracowano i wdrożono na wszystkich szczeblach dowodzenia *Plan użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*. Na tej podstawie utrzymuje się stale w Siłach Zbrojnych RP obliczone normy, przydziały tzw. gotowości w siły i środki adekwatne do zagrożenia. Do wspomnianego *Planu* powstały również szczegółowe opracowania, które precyzują zasady użycia sił i środków¹³.

Uwagi końcowe

Współczesne zagrożenia wywołane przez siły przyrody oraz często też powodowane przez człowieka wymagają niekiedy podjęcia działań skierowanych na ochronę ludności. W czasie pokoju nawet najbogatsze państwa świata nie są w stanie utrzymywać sił ratowniczych do zapobiegania i przeciwdziałania każdemu z zagrożeń i coraz częściej obserwujemy, że siły zbrojne wykorzystywane są jako wsparcie władz cywilnych w celu ochrony społeczeństwa w sytuacjach, które noszą znamiona sytuacji kryzysowych. Taki sposób myślenia

¹² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r..., Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590.

¹³ Z. Piątek, *Procedury i przedsięwzięcia systemu reagowania kryzysowego*, Warszawa 2011, s. 109.

znajduje potwierdzenie również w zapisach *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, gdzie wyraźnie wskazano, że Siły Zbrojne RP będą uczestniczyć w narodowym systemie zarządzania kryzysowego, rozwijać swoją zdolność do udzielania pomocy odpowiednim organom administracji publicznej oraz społeczeństwu w wypadkach klęsk żywiołowych, katastrof spowodowanych przez człowieka i zagrożeń terrorystycznych. Najprościej rzecz ujmując, uznano, że Siły Zbrojne RP posiadają odpowiedni potencjał ludzki, organizacyjny oraz techniczny, który może w istotny sposób wesprzeć instytucje cywilne podczas wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń.

dr hab. Krzysztof Żarna, prof. UR

Uniwersytet Rzeszowski

PRAWO DO PORZĄDKU SPOŁECZNEGO I MIĘDZYNARODOWEGO NA PRZYKŁADZIE ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Uwagi wstępne

Jednym z pierwszych przedsięwzięć w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych było przygotowanie dokumentu, który w sposób całościowy ujmowałby prawa i wolności człowieka. Rada Gospodarcza i Społeczna (ECOSOC) na mocy artykułu 68 Karty Narodów Zjednoczonych¹ powołała Komisję Praw Człowieka. Wśród jej członków można wymienić chińskiego filozofa, dramaturga i dyplomatę Chang Peng-chuna, francuskiego laureata Pokojowej Nagrody Nobla René Cassina, filozofa Charlesa Malika oraz Eleanor Roosevelt². 10 grudnia 1948 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych (ZO NZ) uchwaliło Powszechną Deklarację Praw Człowieka (PDPC). Istotny jest artykuł 28: „Każdy człowiek jest uprawniony do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym prawa i wolności wyłożone w niniejszej Deklaracji mogą być w pełni realizowane”³.

Celem niniejszych rozważań jest ukazanie, na ile i czy w ogóle, z perspektywy już prawie siedemdziesięciu lat, międzynarodowy system ochrony praw człowieka jest w stanie stać na straży praw i wolności zawartych w PDPC. Niniejsze opracowanie jest próbą charakterystyki uniwersalnego systemu praw człowieka w ujęciu normatywnym i implementacyjnym, którego zadaniem było stworzenie takich mechanizmów, dzięki którym wyartykułowane w PDPC prawa i wolności byłyby chronione. Analizie poddano wybrane akty

¹ Karta Narodów Zjednoczonych, Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90.

² Zob. M.A. Glendon, *A World Made New. Eleanor Roosevelt and The Universal Declaration of Human Rights*, New York 2001.

³ Art. 28 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 10.04.2019).

prawne ONZ, które w mniejszym lub większym stopniu urzeczywistniają realizację istoty artykułu 28. Artykuł opiera się na założeniu, że niewątpliwym osiągnięciem ONZ jest uchwalenie dużej ilości aktów prawnych mających zagwarantować prawo do porządku społecznego i międzynarodowego, jednak brak jest skutecznych mechanizmów pozwalających na zagwarantowanie tych praw i dochodzenie sprawiedliwości na forum międzynarodowym. W celu weryfikacji założonej hipotezy posłużono się metodą analizy systemowej pozwalającej na eksplikację systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ oraz analizy instytucjonalno-prawnej, która pozwoliła na przeanalizowanie aktów prawnych. Wykorzystano również metodę analizy historycznej w celu przedstawienia genezy powstania PDPC.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

ONZ jest jedyną organizacją międzynarodową o charakterze globalnym i uniwersalnym, a sektor praw człowieka jest istotnym aspektem jej działalności. PDPC była kamieniem milowym na drodze do kształtowania się uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. Spośród państw głosujących w ramach ZO NZ nad tym dokumentem żadne nie sprzeciwiło się, natomiast przedstawiciele ośmiu państw wstrzymali się od głosu. Swojej reprezentacji w ONZ nie mieli przedstawiciele kolonii azjatyckich i afrykańskich, ale wraz z dekolonizacją sukcesywnie podpisywały i ratyfikowały PDPC.

Jak zauważa Roman Kuźniar, PDPC stanowi syntezę różnych szkół prawniczych oraz kompromis co do definicji czy katalogu. Wspomniana synteza i kompromis były poprzedzone ujawnieniem się, już na samym początku negocjacji, różnic pomiędzy poszczególnymi szkołami i doktrynami. Najważniejszy był spór pomiędzy doktryną prawa naturalnego a prawniczym pozytywizmem. Dotyczył on głównie proponowanego przez część państw odwołania się w preambule do Boga. W tym przypadku zwyciężyło stanowisko pozytywistyczne, dla którego prawa, zwłaszcza w dokumencie międzynarodowym, są określone przez państwa. Spór toczył się również pomiędzy przedstawicielami liberalnych państw zachodnich i komunistycznych. Uwidoczniły się także różnice pomiędzy państwami zachodnimi a „resztą świata”⁴.

Ważnym elementem PDPC jest zasada równości i niedyskryminacji. Deklaracja wyodrębnia kilka kategorii praw i wolności: fundamentalne, obywatelskie, polityczne, ekonomiczne i społeczne. Do praw fundamentalnych zalicza się prawo do życia; prawo do wolności i bezpieczeństwa

⁴R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 65–66.

osobistego; zakaz niewolnictwa; zakaz tortur oraz innego poniżającego traktowania albo karania; prawo każdego człowieka do uznawania jego podmiotowości prawnej; prawo do równości wobec prawa; prawo odwoływania się do sądów przeciw czynom stanowiącym pogwałcenie praw; prawo do sprawiedliwego, niezależnego i bezstronnego sądu; prawo do prywatności; zakaz samowolnego aresztowania, zatrzymania lub wygnania z kraju. Wśród praw obywatelskich wymienia prawo do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa; prawo do opuszczenia i powrotu do własnego kraju; prawo do azylu; prawo do posiadania obywatelstwa; prawo do zawierania małżeństwa i zakładania rodziny; prawo każdego człowieka do posiadania własności oraz prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Wśród praw politycznych wymienia prawo do wolności opinii i swobody jej wyrażania, w tym poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice, prawo do spokojnego gromadzenia i stowarzyszania się, prawo do uczestnictwa w życiu publicznym. Katalog praw społecznych i ekonomicznych zawiera prawo do ubezpieczeń społecznych, prawo do pracy, ochrony warunków pracy, odpowiedniego wynagrodzenia, do tworzenia związków zawodowych, prawo do urlopu i wypoczynku, prawo do odpowiedniej stopy życiowej (w tym ochrony zdrowia), prawo do bezpłatnej, powszechnej i obowiązkowej nauki przynajmniej na poziomie podstawowym; prawo do uczestnictwa w życiu kulturalnym⁵.

W dokumencie nie znalazło się prawo do oporu (z wyjątkiem krótkiej wzmianki w preambule) oraz prawo do skargi indywidualnej. Jak zauważa Wiktor Osiatyński, zaskakującą cechą PDPC był kompletny brak praw mniejszości. Jest to o tyle dziwne, że do tej problematyki przywiązywano ogromną wagę jeszcze w okresie międzywojennym w ramach Ligi Narodów. Załamanie się tego systemu nastąpiło w obliczu zbrodni nazistowskich podczas II wojny światowej – państwa Europy Środkowej i Wschodniej zdecydowanie odrzucały ideę przyznania praw zbiorowych Niemcom lub jakiegokolwiek innej mniejszości. W nowym systemie praw człowieka mniejszości miały być chronione tylko jako jednostki⁶.

PDPC nie została uchwalona jako obowiązujący traktat międzynarodowy. Miała stanowić swoistego rodzaju kodeks moralny a także wyznaczać priorytety i kierunki rozwoju w obszarze praw człowieka. Trudno nie przyznać racji R. Kuźniarowi, że deklaracja to nie tylko intencje, ale również zobowiązania państwa, jednak pozbawione sankcji prawa międzynarodowego⁷.

⁵ Art. 3–27 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

⁶ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 51.

⁷ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 66.

Główne organy Organizacji Narodów Zjednoczonych a ochrona praw człowieka

W artykule 13 Karty Narodów Zjednoczonych jest mowa o tym, że Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych ma za zadanie odgrywać istotną rolę w urzeczywistnianiu praw człowieka i podstawowych wolności. W ramach ZO NZ wyodrębniono wyspecjalizowane komitety, z których Komitet ds. Społecznych, Humanitarnych i Kulturalnych zajmuje się prawami człowieka. Przyjmuje rezolucje, które następnie są akceptowane na plenarnych posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego. ZO może powoływać organy pomocnicze w celu realizacji konkretnych zadań. Rada Gospodarczo-Społeczna zajmuje się koordynacją wielu wyspecjalizowanych agencji i programów ONZ. W sposób pośredni wpływa na działalność państw, organizacji międzyrządowych i pozarządowych aktywnych w obszarze praw człowieka⁸. Zajmuje się opracowywaniem dokumentów, zwoływaniem konferencji, wydawaniem zaleceń dla państw, organów ONZ, innych organizacji oraz współpracą z nimi. Na mocy art. 71 Karty NZ i rezolucji Rady Gospodarczo-Społecznej (ECOSOC) nr 1296 z 1968 r. z ONZ mogą współpracować organizacje pozarządowe⁹. W ramach ECOSOC funkcjonują komisje (ds. Rozwoju Społecznego, ds. Statusu kobiet, ds. Zapobiegania Przystępczości i Sprawiedliwości Karnej, Praw Człowieka) i komitety, które w sposób pośredni lub bezpośredni zajmują się szeroko pojętą problematyką praw człowieka.

Wymieniona wcześniej Komisja Praw Człowieka to organ międzyrządowy, którego członków wybierało ZO NZ według klucza geograficznego. Zajmowała się ona opracowywaniem konwencji, przedkładała raporty i zalecenia dla ECOSOC, powoływała ekspertów, sprawozdawców i grupy robocze. W 1966 r. ZO NZ przyjęło rezolucję, w której wezwało Radę Gospodarczo-Społeczną i Komisję Praw Człowieka do wypracowania przez Narody Zjednoczone takich standardów, które pozwolą zapobiegać naruszeniom praw człowieka. Doprowadziło to do wykształcenia pewnych schematów polegających na nakłanianiu państw do postępowania zgodnego z przyjętymi normami. Mają one jednak słabą podstawę prawną¹⁰.

Na mocy rezolucji nr 1235(XLII) z 1967 r. ECOSOC upoważniła Komisję Praw Człowieka do analizy przypadków masowych naruszeń praw człowieka i przedkładania ECOSOC raportów i zaleceń¹¹. Masowych i systematycznych

⁸ Art. 61–72 Karty Narodów Zjednoczonych.

⁹ Rezolucja Rady Gospodarczo-Społecznej 1296 (XLIV), <http://habitat.igc.org/ngo-rev/1296.html> (dostęp: 9.04.2019).

¹⁰ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 69.

¹¹ Rezolucja Rady Gospodarczo-Społecznej 1235(XLII), <http://www.humanrights.is/the-human-rights-project/humanrightsinstruments/globalhumanrightsinstruments/proceduralinstruments/nr/1870> (dostęp: 9.04.2019).

naruszeń praw człowieka dotyczyła rezolucja nr 1503(XLVIII) z 1970 r. Na jej mocy organy ONZ są zobowiązane do podejmowania z urzędu akcji mających na celu położenie kresu łamaniu praw człowieka. Właściwością tej procedury jest jedynie jej poufny charakter oraz fakt, że obydwie ECOSOC bądź ZO NZ mogły jedynie potępić dane państwo¹². Dopiero od 1978 r. istnieje możliwość upublicznienia nazwy państwa, którego sprawa jest rozpatrywana. Rezolucja 1235 dawała pewne możliwości szybszej procedury na wypadek masowego naruszania praw człowieka. Komisja mogła rozpatrywać sprawy z pominięciem podkomisji i grup roboczych. Poza tym procedura ta miała jawny charakter. Sporo emocji wzbudzały coroczne sesje Komisji Praw Człowieka, w których obok przedstawicieli 53 państw członkowskich udział brali reprezentanci państw-obsługiwanych oraz organizacji pozarządowych. Tworzyły się koalicje na rzecz rezolucji potępiających rządy niektórych państw za naruszenia praw człowieka. Niemniej Komisja krytykowana była za małą skuteczność. Próba reformy mechanizmów Komisji w 1999 r. zakończyła się kontrą ze strony przedstawicieli państw obawiających się wzrostu skuteczności ONZ w tym zakresie¹³.

Na mocy rezolucji ZO NZ z 1993 r. rozpoczął swoją działalność Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka z siedzibą w Genewie. Ma on rangę zastępcy sekretarza generalnego, jest najwyższym w systemie NZ urzędnikiem odpowiedzialnym z ramienia organizacji za ochronę praw człowieka. Pierwszym komisarzem został Ekwadorczyk Jose Ayala Lasso. Zadaniem komisarza jest promocja współpracy międzynarodowej w obszarze ochrony praw człowieka; wzmocnienie implementacji zobowiązań w tej dziedzinie; reakcja na najpoważniejsze naruszenia praw człowieka; pomoc państwom przeprowadzającym proces demokratyzacji. Stosunkowo nową formą aktywności NZ stała się pomoc techniczna i doradcza oraz operacje humanitarne w terenie. Rozwinęła się ona w związku konfliktami w Afryce i byłej Jugosławii. Akcje koordynowane przez Urząd Wysokiego Komisarza za zgodą państw, na terenie których są prowadzone, polegają na monitorowaniu przestrzegania praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych oraz pomocy technicznej dla rządów w tej dziedzinie¹⁴.

15 marca 2006 r. powołano Radę Praw Człowieka – organ pomocniczy ZO NZ, który zastąpił Komisję Praw Człowieka. Liczba członków Rady liczy 47 przedstawicieli, zwoływana jest ona przynajmniej trzy razy w ciągu roku na sesje trwające minimum przez dziesięć tygodni. Zadaniem Rady jest promowanie edukacji w zakresie praw człowieka; udzielanie pomocy technicznej

¹² Rezolucja Rady Gospodarczo-Społecznej 1503(XLVIII), www.hrlibrary.umn.edu (dostęp: 8.04.2019).

¹³ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 76.

¹⁴ *Ibidem*, s. 77–80.

w porozumieniu z państwami członkowskimi; przedstawianie zaleceń ZO NZ; dokonywanie wszechstronnych okresowych przeglądów dotyczących wypełniania przez państwa zobowiązań związanych z przestrzeganiem praw człowieka; opracowywanie rekomendacji na podstawie dokonywanych okresowych przeglądów; reagowanie na nadzwyczajne sytuacje łamania praw człowieka; działanie we współpracy z rządami, organizacjami zajmującymi się prawami człowieka; składanie corocznych raportów na forum ZO NZ¹⁵.

Pakty praw człowieka

Problemem systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ jest brak odpowiednich mechanizmów, które ograniczyłyby do minimum naruszenia praw człowieka i pozwoliły postawić przed wymiarem sprawiedliwości osoby odpowiedzialne za naruszenia tych praw. Niezwykle istotnymi dokumentami są *Pakty praw człowieka* uchwalone przez ZO NZ 16 grudnia 1966 r. Były one swoistym kompromisem – zapowiedziano ich powstanie już dwadzieścia lat wcześniej, a weszły one ostatecznie w życie dopiero w 1976 r. Związane to było z wymogiem ratyfikacji dokumentów przez przedstawicieli 35 państw.

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP) w odróżnieniu od PDPC ma charakter wiążącego prawa międzynarodowego. Państwa-strony paktu są zobowiązane do przedkładania raz na pięć lat sprawozdań na temat środków, które zostały przedsięwzięte w celu realizacji praw. Sprawozdania te bada Komitet Praw Człowieka z siedzibą w Genewie¹⁶. Rozpatrywanie jawne raportu trwa do dwóch dni i polega na wysłuchaniu wyjaśnień przedstawicieli danego państwa oraz tzw. kontrraportów organizacji pozarządowych. Ostateczne uwagi Komitetu są przekazywane państwu, a w niektórych przypadkach ECOSOC czy ZO NZ. Kolejnym mechanizmem kontroli jest możliwość składania skargi państwowej. Ewentualność ta jest możliwa, jeżeli państwo w drodze odrębnej deklaracji zaakceptuje kompetencje Komitetu do rozpatrywania takich skarg. Przedmiotem skargi są naruszenia, zarówno państwo składające skargę, jak i państwo, które jest skarżone, musi uznać kompetencje Komitetu. Trzecim mechanizmem jest skarga indywidualna. Zawarta jest w *Protokole fakultatywnym* do MPPOiP. Państwa, które przystąpiły do protokołu, uznały kompetencje Komitetu do przyjmowania i badania skarg indywidualnych od osób uważających się za ofiary naruszeń praw człowieka

¹⁵ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, A/RES/60/251, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf (dostęp: 8.04.2019).

¹⁶ A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka. Kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994.

w państwie-stronie protokołu. Warunkiem złożenia skargi jest wyczerpanie wszystkich możliwości odwoływania się, jakie istnieją w prawie wewnętrznym, sprawa nie może być rozpatrywana przez inną instytucję międzynarodową, petycja nie może być anonimowa, musi też dotyczyć spraw, które gwarantuje pakt. Po otrzymaniu skargi Komitet zwraca się do państwa, którego ona dotyczy. Państwo ma pół roku na złożenie wyjaśnień, jakie środki zostały podjęte w związku z przedmiotem skargi. Komitet informuje państwo i stronę skarżącą o swoich ustaleniach. Państwa-strony w zasadzie akceptują ustalenia Komitetu¹⁷. W 1989 r. ZO NZ przyjęło *II Protokół fakultatywny* do MPPOiP zmierzający do zniesienia kary śmierci¹⁸.

Równocześnie przyjęto *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* (MPPGSiK). Warto zaznaczyć, że sformułowania tam zawarte były daleko idące, ale w przeciwieństwie do MPPOiP system kontroli jest bardzo skromny. Prawa mają być realizowane stopniowo, w miarę posiadanych i rozwijanych przez państwa możliwości. Pakt przewidywał przedkładanie sekretarzowi generalnemu NZ sprawozdań odnośnie podjętych środków oraz postępów dokonanych w obszarze praw uznanych w MPPGSiK¹⁹. W 1987 r. rozpoczął prace Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który rozpatruje składane co pięć lat sprawozdania państw. Debata nad sprawozdaniem trwa dwa dni, podczas której członkowie Komitetu zadają pytania przedstawicielom rządu. Swoje stanowisko przedstawiają też przedstawiciele organizacji pozarządowych. Na koniec Komitet formułuje wnioski, sugestie i zalecenia oraz uwagi ogólne dotyczące implementacji przez poszczególne państwa postanowień *Paktu*²⁰.

Wybrane dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych

W grudniu 1965 r. ZO NZ uchwaliło *Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej*. Jest to jeden z najważniejszych dokumentów prawnomiędzynarodowej ochrony praw człowieka. Obok potępienia wszelkich form dyskryminacji państwa-strony zobowiązały się do prowadze-

¹⁷ *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych*, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

¹⁸ *Drugi protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych w sprawie zniesienia kary śmierci*, Dz.U. z 2014, poz. 891.

¹⁹ *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych*, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169.

²⁰ E. Widawska, *System ochrony praw człowieka w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych* [w:] *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009, s. 61.

nia polityki zmierzającej wszelkimi środkami do eliminacji dyskryminacji. Powołano Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej. Zadaniem Komitetu jest rozpatrywanie sprawozdań o środkach podjętych przez państwa w celu realizacji postanowień *Konwencji*. *Konwencja* przewiduje także możliwość złożenia skargi państwowej. Aby skarga była możliwa, państwo musi niezależnie od *Konwencji* złożyć w tej sprawie dodatkową deklarację. Spory związane z interpretacją postanowień *Konwencji* państwa mogą jednostronnie oddawać do rozstrzygnięcia Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości²¹.

W listopadzie 1973 r. ZO NZ przyjęło *Międzynarodową konwencję o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu*. *Konwencja* uznała apartheid jako zbrodnię w obliczu prawa międzynarodowego i zbrodnię przeciwko ludzkości. Nad przestrzeganiem postanowień czuwała Komisja Praw Człowieka. Została ona upoważniona do sporządzania list osób, organizacji, instytucji i przedstawicieli państw, którzy są podejrzani o popełnianie zbrodni apartheidu²².

W grudniu 1979 r. ZO NZ przyjęło *Konwencję o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*²³. *Konwencja* ustanowiła system okresowych sprawozdań rozpatrywanych przez Komitet. Istnieje możliwość przekazywania sporów w tej materii do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Komitet analizuje raporty rządowe oraz formułuje sugestie i zalecenia w sprawach, które budzą jego zastrzeżenia, ale przyjmuje też zalecenia ogólne, kierowane do wszystkich rządów, dotyczące interpretacji poszczególnych postanowień *Konwencji*. W październiku 1999 r. ZO NZ przyjęło protokół opcyjny umożliwiający składanie do Komitetu i rozpatrywanie przez niego skarg indywidualnych. Wszedł w życie w grudniu 2000 r.²⁴

ZO NZ 20 listopada 1989 r. przyjęło *Konwencję praw dziecka*. Powołano Komitet Praw Dziecka. Państwa-strony mają obowiązek składania co pięć lat odpowiednich sprawozdań. W procedurze rozpatrywania sprawozdań może uczestniczyć Fundusz Narodów Zjednoczonych Pomocy Dzieciom oraz inne agencje wyspecjalizowane w ramach ONZ. Na zakończenie debaty nad raportem, w trakcie której członkowie Komitetu starają się zauważyć wszystkie słabości i uchybienia w stosowaniu *Konwencji*, Komitet formułuje pod adresem rządu wnioski, sugestie i rekomendacje²⁵. Z uwagi na słabość procedury kontrolnej uważa się, że *Konwencja* stanowi raczej deklarację programową.

²¹ *Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej*, Dz.U. 1969, nr 25, poz. 187.

²² *Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu*, Dz.U. 1976, nr 32, poz. 186.

²³ *Konwencja o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, Dz.U. 1982, nr 10, poz. 71.

²⁴ *Protokół fakultatywny do Konwencji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, Dz.U. 2004, nr 248, poz. 2484.

²⁵ *Konwencja o prawach dziecka*, Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526.

W grudniu 1984 r. ZO NZ uchwaliło *Konwencję przeciwko torturom i innym formom okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania*, która weszła w życie w 1987 r. *Konwencja* przewiduje możliwość w trybie fakultatywnym (niezbędna jest odrębna deklaracja państwa-strony) składania skargi państwowej oraz indywidualnej, niezależnie od obowiązku składania przez państwa odpowiednich sprawozdań. Organem kontrolnym jest Komitet przeciwko torturom. W jego skład wchodzi dziesięciu ekspertów, którzy wykonują swoje funkcję w imieniu własnym. Komitet jest wyposażony w prawo inicjatywy zbierania informacji w razie uzyskania wiedzy o stosowaniu tortur w którymś z państw-stron konwencji. Cała procedura ma poufny charakter. Spory pomiędzy państwami dotyczące stosowania i interpretacji *Konwencji* będą mogły być oddawane przez którąkolwiek ze stron do MTS²⁶.

Międzynarodowe sądownictwo karne

W kontekście dopuszczalności skarg indywidualnych istotną rolę odegrała ewolucja międzynarodowego sądownictwa karnego i powstanie trybunałów pozwalających na postawienie przed ich wymiarem indywidualnych sprawców. Był to kamień milowy polegający na przeniesieniu odpowiedzialności z państw na jednostki.

Od 1946 r. przedmiotem działań ONZ stało się zapobieganie i karanie zbrodni ludobójstwa. W grudniu 1948 r. ZO NZ uchwaliło konwencję uznającą ludobójstwo za zbrodnię w obliczu prawa międzynarodowego. W dokumencie zdefiniowano również pojęcie ludobójstwa. Państwa-strony konwencji przyjęły na siebie zobowiązanie wprowadzenia we własnym ustawodawstwie przepisów prawnych niezbędnych do wykonania konwencji. Sądzenie czynów lub osób miało odbywać się przed trybunałem państwa, na którego obszarze czyn został dokonany lub przed międzynarodowym trybunałem karnym. Konwencja nie stworzyła skutecznych mechanizmów pozwalających należycie egzekwować jej postanowienia²⁷. ZO NZ przyjęło w listopadzie 1968 r. *Konwencję o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości*²⁸.

Na wniosek Sekretarza Generalnego, który z kolei powoływał się na rozdział VII Karty NZ, powstały Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii –

²⁶ *Konwencja przeciwko torturom i innym formom okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania*, Dz.U. 1989, nr 63, poz. 378.

²⁷ *Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa*, Dz.U. 1952, nr 2, poz. 9.

²⁸ *Konwencja o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości*, Dz.U. 1970, nr 26, poz. 208.

MTKJ²⁹ i Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy – MTKR³⁰. MTKJ został powołany 25 maja 1993 r. jako środek mający służyć Radzie Bezpieczeństwa ONZ do rozwiązania krwawego konfliktu na Bałkanach. Z kolei konflikt w Rwandzie był wynikiem wielu niesnasek natury religijnej i plemiennej pomiędzy plemionami Tutsi i Hutu w latach 1990–1994, którego nie udało się rozwiązać siłom rozjemczym ONZ. W tej sytuacji Rada Bezpieczeństwa wydała 8 listopada 1995 r. rezolucję 955 ustanawiającą MTKR. Uzasadnieniem dla podjętych rezolucji była konieczność natychmiastowego przeciwdziałania popełnianym zbrodniom i zakończenia konfliktów. Podstawa prawna do powołania obu trybunałów czyniła je tymczasowymi, działającymi na zasadzie nadrzędności w stosunku do sądów krajowych. Sądziły sprawców zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości oraz ludobójstwa. Zarzuty, które się pojawiały, mówiły o wybiórczej sprawiedliwości oraz o zwłoce, która wiąże się z powoływaniem tego typu trybunałów. Niesie ona ze sobą zagrożenie utraty dowodów oraz ukrycia sprawców. Stanowiły one jednak istotny krok na drodze do powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego³¹.

17 lipca 1998 r. na zakończenie Konferencji Dyplomatycznej Pełnomocników Rządów w siedzibie Światowej Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa ONZ uchwalono Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego – MTK – pierwszego stałego sądu międzynarodowego o uniwersalnej jurysdykcji. Było to wydarzenie o tyle istotne, że przez wiele lat społeczność międzynarodowa nie była w stanie wypracować na tyle skutecznych mechanizmów, które spowodowałyby postawienie przed wymiarem sprawiedliwości osoby naruszające prawa człowieka. Statut ma charakter traktatu międzynarodowego. Państwa uczestniczyły w procesie jego negocjacji, uchwalenia i ratyfikacji. Już w kwietniu 2002 r. liczba podpisów pod statutem osiągnęła wymaganą liczbę. Rozpoczął działalność 11 marca 2003 r.³²

Na strukturę Trybunału składają się: Prezydium, Wydział Przygotowawczy, Orzekający, Odwoławczy oraz Urząd Prokuratora i Sekretariat. Funkcję orzeczniczą w ramach poszczególnych wydziałów pełnią Izby. Skład sędziowski Trybunału liczy osiemnastu sędziów, którzy specjalizują się w prawie karnym, jego procedu-

²⁹ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa S/RES/808, [http://www.undemocracy.com/S-RES-808\(1993\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-808(1993).pdf) (dostęp: 9.04.2019).

³⁰ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa S/RES/955, <http://www.un.org/ictt/english/Resolutions/955e.htm> (dostęp: 9.04.2019).

³¹ A. Novak, *The International Criminal Court. An Introduction*, Cham 2015, s. 13–15

³² J. Izydorczyk, P. Wiliński, *Międzynarodowy Trybunał Karny*, Kraków 2004; R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 160–175; A. Novak, *The International...*; W.A. Schabas (red.), *The Universal Declaration of Human Rights. The Travaux Préparatoires*, Cambridge 2011; V. Serzhanova, *Organizacja i funkcjonowanie Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Journal of Modern Science” 2014, nr 1, s. 153–182; K. Żarna, *Geneza międzynarodowej odpowiedzialności karnej jednostki [w:] Zbrodnia i kara. Ludobójstwo – zbrodnie wojenne – zbrodnie przeciwko ludzkości*, red. W. Waclawczyk, K. Żarna, Toruń 2011, s. 292–311.

rach i mają odpowiednie doświadczenie w zakresie postępowań karnych. Sędziowie mają się również legitymować dużymi kompetencjami w odpowiednich dziedzinach prawa międzynarodowego, takich jak międzynarodowe prawo humanitarne i prawa człowieka. Skład sędziowski Trybunału musi mieć w pełni wyważony i międzynarodowy charakter, dlatego o wyborze sędziów będą decydować takie kryteria, jak: reprezentatywny udział przedstawicieli głównych systemów prawnych na świecie, sprawiedliwa reprezentacja geograficzna i zrównoważony udział kobiet i mężczyzn. Sędziów ma za zadanie wybrać Zgromadzenie Państw-Stron. MTK dysponuje rozległym katalogiem sankcji: karą dożywotniego pozbawienia wolności, karą pozbawienia wolności do lat trzydziestu, karą grzywny oraz przepadkiem przedmiotów pochodzących z przestępstwa. Trybunał ma za zadanie sądzić zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości oraz agresji. Przedstawiono ich definicje, jedynie w przypadku zbrodni agresji okazało się to niemożliwe. Trybunał charakteryzuje zasada komplementarności, tzn. priorytetem jest prymat prawa krajowego. Jeżeli państwa wykazują wolę ścigania lub są w stanie prowadzić postępowanie i doprowadzić do osądzenia sprawców, wówczas MTK pozbawiony jest możliwości działania. Działa na zasadzie skargi, nie jest więc możliwe ściganie z urzędu. Nie podlegają jego kompetencjom ani państwa, ani osoby prawne, a jedynie osoby fizyczne, niezależnie od obywatelstwa, miejsca popełnienia przestępstwa oraz sprawowanych funkcji. Żadna z funkcji państwowych nie zwalnia od odpowiedzialności karnej, co oznacza, że osoby sprawujące władzę mogą zostać postawione w stan oskarżenia – to zasada irrelewantności funkcji publicznej oskarżonego. Trybunał jest organem niezależnym od ONZ, ma międzynarodową osobowość prawną. Prawo rozpoczęcia postępowania otrzymały państwa-strony, Rada Bezpieczeństwa i prokurator³³.

Uwagi końcowe

„Każdy człowiek jest uprawniony do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym prawa i wolności wyłożone w niniejszej Deklaracji mogą być w pełni realizowane” – ten przepis PDPC w kontekście systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ jest problemem bardzo złożonym. Z jednej strony przyglądając się kolejnym aktom prawnym, to ich przepisy wymieniają wszystkie prawa i wolności, na których akcent kładzie PDPC. Z pewnością dużym osiągnięciem ONZ jest doprowadzenie do uchwalenia tak dużej liczby konwencji i traktatów dotyczących praw człowieka. Szczególnie w kontekście liczby blisko dwustu państw członkowskich wypracowanie jakiegokolwiek konsensusu jest niezwykle trudne. Nie usprawiedliwia to jednak długiego okresu prac nad

³³ Rzeczymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, Dz.U. 2003, nr 78, poz. 708.

poszczególnymi dokumentami. Przykładowo od momentu rozpoczęcia prac nad *Paktami praw człowieka* do chwili wejścia ich w życie minęło blisko 30 lat.

Z drugiej strony brak jest skutecznych mechanizmów pozwalających na zagwarantowanie tych praw i dochodzenie sprawiedliwości na forum międzynarodowym. Szczególnie okres po 1989 r. uzmysłowił kolejność niezbędnych reform systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ. To w okresie postzimnowojennego dwudziestolecia mieliśmy do czynienia z licznymi konfliktami etnopolitycznymi w Afryce, na Bałkanach i w rejonie Kaukazu, z którymi społeczność międzynarodowa nie była w stanie sobie poradzić. Rwanda i Srebrenica to najbardziej obrazowe przykłady niemocy ONZ w tej materii.

Stosowanie klucza geograficznego przy obsadzaniu najważniejszych organów zajmujących się prawami człowieka spowodowało paradoksalną sytuację, w której w Komisji Praw Człowieka zasiadali przedstawiciele państw notorycznie łamiących prawa i wolności człowieka. Niewiele zmieniło przekształcenie Komisji w Radę Praw Człowieka.

Jak zauważa Agnieszka Florczak, pewną zaletą systemu praw człowieka w ramach ONZ są sprawozdania państw (w przypadku traktatów na mocy których działają komitety). Pomimo tego raporty te są często jednostronne, przekazywane komitetom nieterminowo, zalecenia komitetów nie są przez państwa wykonywane³⁴.

Pomimo niewątpliwego sukcesu, jakim było ustanowienie Międzynarodowego Trybunału Karnego, to nadal dochodzi w różnych częściach świata do zbrodni wojennych i ludobójstwa. Nie zmienia to faktu, że powinno się dążyć do tego, aby w przyszłości stworzyć takie standardy, w których to sądy krajowe będą w stanie osądzić sprawców naruszeń praw człowieka. System, na którego zasadach działają trybunały karne, nie jest doskonały. Musi on być odpolityczniony, niezbędna jest również dobra wola ze strony państw. Koniecznym warunkiem jest zrewidowanie statutu oraz poddanie się jurysdykcji Trybunału większej liczby państw, w tym i tych najpotężniejszych, z USA i Chinami włącznie, aby stał się on rzeczywistym międzynarodowym sądem karnym.

W porównaniu do regionalnego systemu ochrony praw człowieka, jaki został stworzony przez Radę Europy, system ONZ ma wiele niedostatków. Brakuje w nim chociażby takiego dokumentu, jak *Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności*, która stwarza mechanizmy znacznie skuteczniejsze. Chodzi tu przede wszystkim o orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, które w dużej mierze było uwzględniane przez inne państwa w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa.

³⁴ A. Florczak, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka – analiza krytyczna* [w:] *Wokół współczesnych problemów ochrony praw człowieka*, red. W. Waclawczyk, Warszawa 2009, s. 73.

ISBN 978-83-7996-723-0



9 788379 967230